

## Administrative Reform in Iran: A Case Study of the Establishment of the Institute of Administrative Sciences, University of Tehran (IASUT)

Gholamreza Azizi<sup>1</sup>  Emadedin Fayzi<sup>2</sup>  Aliakbar Khedrizadeh<sup>3</sup> 

1. PhD student, History department, Yadegar Emam khomeyni(rh) Shahr e-Rey Islamic Azad University. Tehran.Iran. E-mail: [greazizi@gmail.com](mailto:greazizi@gmail.com).

2.(Corresponding Author), Assistant professor, History department, Yadegar Emam khomeyni(rh) Shahr e-Rey Islamic Azad University. Tehran Iran. E-mail: [dr.emadfayazi@gmail.com](mailto:dr.emadfayazi@gmail.com).

3. Assistant professor, History department, Yadegar Emam khomeyni(rh) Shahr e-Rey Islamic Azad University. Tehran Iran E-mail: [khedrizadeh@yahoo.com](mailto:khedrizadeh@yahoo.com)

### Article Info

### ABSTRACT

#### Article type:

Research Article

#### Article history:

Received:9Octo2021

Received in revised

form: 13Febr 2022

Accepted: 10Mar2022

Publishedonline:5May2022

#### Keywords:

Administrative Reform,

Institute of Administrative,

Sciences,

University of Tehran,

Truman's Point Four Program,

American advisors.

This article is mainly aimed to study the contexts, factors, and actors affecting the establishment of the IASUT in order to reform part of the administrative system of the expanding government of Iran. Using the library method and based on the analysis of documents, historical data and findings of other researchers, this paper seeks to answer the following main question: what are the significant actors and components affecting the establishment of the Institute of Administrative Sciences? The research hypothesis is that the alignment of the need to reform the recordkeeping system in Iran - as an era in administrative modernization-with the policies of the Truman's Point Four Program has been effective in establishing the IASUT According to the Weber model, the administration of affairs in a bureaucratic setting is based on the preservation of written documents, i.e. records and files; therefore, the reform or modernization of the records management system is a foundation for the evolution of the administrative bureaucracy. Based on the research findings, it can be said that although the establishment of the IASUT was in response to a natural need that arose in a historical context and was influenced by the process of growth and modernization of government institutions; alignment of this need with the policies of the Truman's Point Four Program has played a catalyzing role in the establishment of this institution. Also, the role of three main groups of actors with different approaches is evident in the establishment of this institution.

**Cite this article:** Azizi,Gholamreza & Fayzi ,Emadedin & Khedrizadeh ,Aliakbar(2022). **Administrative Reform in Iran: A Case Study of the Establishment of the Institute of Administrative Sciences, University of Tehran (IASUT)**. Journal of Historical Researches of Iran and Islam, vol 16No30, Pages.370-400.

DOI. DOI.10.22111/JHR.2021.39180.3189



© The Author(s). Gholamreza Azizi & Emadedin Fayzi & Aliakbar Khedrizadeh  
Publisher: University of Sistan and Baluchestan

DOI.10.22111/JHR.2021.39180.3189

## اصلاحات اداری در ایران: بررسی موردی تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران

عزیزی غلامرضا<sup>۱</sup>  عمادالدین فیاضی<sup>۲</sup>  علی اکبر خدری زاده<sup>۳</sup> 

۱. دانشجوی دکتری تاریخ ایران، گروه تاریخ، دانشگاه آزاد اسلامی واحد یادگار امام خمینی (ره) شهر ری، ایران رایانامه: greazizi@gmail.com

۲. استادیار گروه تاریخ دانشگاه آزاد اسلامی واحد یادگار امام خمینی (ره) شهرری (نویسنده مسئول) ایران. رایانامه: dr.emadfayazi@gmail.com

۳. استادیار گروه تاریخ دانشگاه آزاد اسلامی واحد یادگار امام خمینی (ره) شهرری ایران. رایانامه: khedrizedeh@yahoo.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	هدف اصلی این مقاله، بررسی و شناسایی زمینه‌ها، عوامل و کنشگران مؤثر بر تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران به منظور اصلاح قسمتی از نظام اداری دولت در حال گسترش ایران است. پژوهش، با روش کتابخانه‌ای مبتنی بر توصیف و تحلیل اسناد و سایر داده‌های تاریخی و سنجش تحقیقات و تحلیل پژوهشگران، در پی پاسخ به این پرسش اصلی است که کنشگران و مولفه‌های مؤثر بر تأسیس مؤسسه علوم اداری کدامند؟ فرضیه پژوهش این است که هم‌سو شدن ضرورت اصلاح نظام نگهداری اسناد در ایران به عنوان فصلی در نوسازی اداری با سیاست‌های مجریان اصل چهار ترومن، در تأسیس مؤسسه علوم اداری (به مثابه یکی از الزامات اجرای اصلاحات یاد شده) مؤثر بوده است. مطابق یکی از اصول مدل ماکس وبر، در یک بوروکراسی، اداره امور بر اساس نگهداری اسناد و مدارک کتبی یعنی سوابق و پرونده‌ها قرار دارد؛ لذا یکی از پایه‌های تحول بوروکراسی اداری را می‌توان، اصلاح یا نوسازی سیستم مدیریت اسناد دانست. بر اساس یافته‌های پژوهش می‌توان گفت هرچند تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران در پاسخ به نیازی طبیعی بود که در بستر تاریخی و تحت تأثیر فرایند رشد و نوسازی تشکیلات دولت پدید آمده بود؛ اما هم‌سو شدن این نیاز با سیاست‌های مجریان اصل چهار ترومن، در تأسیس این مؤسسه نقش شتاب‌دهنده داشته است. همچنین نقش سه گروه (مرکب) اصلی از کنشگران با رویکردهای متفاوت و به منظور اصلاح قسمتی از نظام اداری دولت در حال گسترش ایران، تأمین نیروی انسانی مؤثر در ادامه و استمرار اصلاحات اداری در تأسیس این مؤسسه مشهود است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۷/۱۷	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۰/۱۱/۲۴	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۹	
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۲/۱۵	
<b>واژه‌های کلیدی:</b> مؤسسه علوم اداری، دانشگاه تهران، اصلاحات اداری، مدیریت اسناد، مشاوران آمریکایی، برنامه اصل چهار ترومن.	

استاد: عزیزی غلامرضا و فیاضی، عمادالدین و خدری زاده، علی اکبر (۱۴۰۱). تحلیل اصلاحات اداری در ایران: بررسی موردی تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران، مجله پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام، دوره ۱۶، شماره ۳۰، ص ۴۰۰-۳۷۰.

DOI.10.22111/JHR.2021.39180.3189

## مقدمه

پیشینه اصلاحات در ایران معاصر را می‌توان از دوران قاجار قاجار پی گرفت. خدری‌زاده (۱۳۸۵: ۲۴-۲۵) با بررسی شکل‌گیری و فراز و فرود اصلاحات انجام‌شده در این دوره، جریان اصلاحات از ابتدای عصر قاجار تا انقلاب مشروطه را به پنج دوره زیر تقسیم کرده‌است: ۱) دوره اول که از سال ۱۲۱۳ ق. با انتصاب عباس میرزا به مقام نیابت سلطنت آغاز و با قتل میرزا ابوالقاسم قائم‌مقام فراهانی در سال ۱۲۵۰ ق. به پایان رسید. گرچه در این دوران «تشکیلات دیوانی کهن و جامعه سنتی در چالش با تمدن غرب، وضعیت دفاعی به خود گرفتند» اما عباس میرزا به دلیل شکست از روسیه به تقلید از اصلاحات محمدعلی پاشا در مصر و تنظیمات عثمانی، به اصلاح قشون و تشکیل ارتش مدرن کوشید؛ ۲) دوره دوم اصلاحات، مربوط به دوره صدرات امیرکبیر (۱۲۶۴-۱۲۶۸ ق.) است. اصلاحات این دوره به شکل وسیع‌تری نسبت به دوره قبل بود و علاوه بر اصلاح قشون، اقداماتی برای اصلاح ساختار اقتصادی و فرهنگی کشور صورت پذیرفت. با کشته‌شدن امیرکبیر روند اصلاحات برای دومین بار متوقف شد؛ ۳) دوره سوم با عزل آقاخان نوری (۱۲۷۵ ق.) آغاز شد و در ۱۲۸۷ ق. به پایان رسید. دستاوردهای مهم این دوره، از منظر اصلاحات اداری تشکیل دارالشورای برای دولتی و افزایش تعداد وزارتخانه‌ها می‌باشد؛ ۴) دوره چهارم با صدارت میرزا حسین‌خان مشیرالدوله (۱۲۸۸ ق.) آغاز شد و با برکناری وی (۱۲۹۵ ق.) پایان یافت. وی در پی اصلاحات با کمک خارجی بود و به دلیل واگذاری امتیازات وسیع اقتصادی (از جمله رویتر) از مقام برکنار شد؛ ۵) دوره پنجم به اصلاحات ناپایدار دوره صدارت میرزا علی‌خان امین‌الدوله اختصاص دارد که مهم‌ترین ویژگی آن اصلاحات فرهنگی (مانند تأسیس مدارس جدید و انتشار کتاب و روزنامه‌های غیردولتی) است. با پیروزی انقلاب مشروطه اصلاحات اداری از مناظر مختلف مورد توجه واقع شد. از اصلاحات مالی با کمک مستشاران خارجی همچون نوز بلژیکی، مورگان شوستر و دکتر میلیسیو گرفته تا اصلاح ساختار و ریختار و روندهای اداری که یکی از جنبه‌های آن در دوران پس از مشروطه را می‌توان در تقدیم لایحه قانون استخدام کشوری پس از تشکیل مجلس چهارم شورای ملی در اول تیرماه ۱۳۰۰ ش. دید؛ اقدامی که یکی از گام‌های اصلی و اساسی برای «سروسامان دادن به وضعیت آشفته نظام اداری ایران» در راستای اصلاح ساختار اداری کشور تلقی شده‌است (الهبیاری، جعفری و دهقان‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۹). از این زمان تا هنگام سقوط

رضا شاه، نوسازی ساختار اداری و انجام اصلاحات در وزارتخانه‌ها از مطالبات مطرح شده است (برای مثال بنگرید به: خدری‌زاده و دانش‌شکیب، ۱۳۹۰: ۵۹-۶۰؛ خدری‌زاده و دانش‌شکیب، ۱۳۹۴: ۶۹-۷۰؛ الهیاری، جعفری و دهقان‌نژاد، ۱۳۹۵: ۲۸-۳۱). رضا شاه نیز به انحنا مختلف کوشید تا به اصلاحات اداری دست بزند: از اعزام دانشجو در امور اداری گرفته تا بازدید سر زده از وزارتخانه و تنبیه کارکنان خاطی(۱).

پایان جنگ جهانی دوم در ایران به پاره‌ای اصلاحات انجامید. یکی از عوامل مهم و مؤثر بر این موضوع، دوقطبی شدن جهان و دوران جنگ سرد بود که یکی از ویژگی‌های آن، تلاش روزافزون آمریکا و شوروی برای جذب کشورهای در حال توسعه و عقب‌مانده به‌سوی خود بود. یکی از اقدامات آمریکا در این راستا، برنامه اصل چهار ترومن (Truman Point Four) بود. در واقع ترومن رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا کوشید تا برای کاستن از خطر نفوذ شوروی به کشورهای دیگر، با اعطای کمک‌های مالی و نظامی به کشورهای اروپایی و آسیایی - که در چارچوب طرح مارشال و برنامه اصل چهار ارائه شد- آن کشورها را از پیوستن به اردوگاه کمونیسم یا افتادن در دام آن بازدارد (رفیعی‌راد و محمدی، ۱۳۹۶: ۲۰۷). دولت آمریکا معتقد بود که اجرای این برنامه‌ها ضمن پیامدهای دیگری چون توسعه اقتصادی داخلی و خارجی آمریکا (قریشی و جمیری، ۱۳۸۷: ۷۴) موجب می‌شود تا آمریکا سهم بیشتری در ساختار محکم نظم و عدالت جهانی به‌دست‌آورد (رفیعی‌راد و محمدی، ۱۳۹۶: ۲۰۹). همزمان پس از خروج نیروهای شوروی از کشور ایران، دولتمردان ایرانی دست‌به‌کار تغییرات، بازسازی و نوسازی و انجام اصلاحات زدند. فعال شدن برنامه‌های اصل چهار فرصت مناسبی را برای جبران عقب ماندگی‌های دوران جنگ جهانی دوم و تبعات اشغال ایران و تخلیه دیرهنگام نیروهای شوروی فراهم آورده بود. یکی از اقدام‌های صورت گرفته برای ایجاد تحول، تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران بود. هدف اصلی این مقاله، بررسی چرایی و چگونگی تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران و کنشگران و مولفه‌های مؤثر بر آن است. بر این اساس پرسش‌های اصلی پژوهش به شرح زیر است: نیازها و زمینه‌های تاریخی منجر به تأسیس مؤسسه علوم اداری کدامند؟ مولفه‌های مؤثر بر تأسیس مؤسسه علوم اداری کدامند؟ چه کنشگران در تأسیس مؤسسه علوم اداری

دخیل بودند؟ چرا؟ نحوه مشارکت‌شان (نقش) چگونه بود؟ و چه تأثیری بر این فرایند داشتند؟ برای پاسخگویی به پرسش‌های پژوهش، نخست زمینه‌های مربوط به نیاز سازماندهی اسناد و مدارک دولتی در ایران و اقدامات انجام‌شده برای رفع آن در فاصله دو جنگ جهانی مورد اشاره قرار خواهد گرفت. آنگاه به شیوه‌ای مختصر به زمینه تاریخی ورود اصل چهار به ایران پرداخته خواهد شد. سپس برای شناخت عوامل مؤثر بر ساماندهی اسناد و مدارک و تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران، کنشگران دخیل در این فرایند و رفتار و تاثیرشان، جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند، تا اقداماتشان برای اصلاح نظام نگهداری اسناد در ایران به‌عنوان فصلی در نوسازی اداری (با در نظر داشتن یکی از اصول مدل ماکس وبر که بر اساس آن در یک بوروکراسی، اداره امور بر اساس نگهداری اسناد و مدارک کتبی یعنی سوابق و پرونده‌ها قرار دارد) (۲) تشریح و تجزیه و تحلیل شود. فصلی که با تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران و برگزاری دوره‌های آموزش کوتاه‌مدت و میان‌مدت بایگانی و امور دفتری و اداری شروع شد و توسعه یافت. علی‌رغم تأثیرات برنامه اصل چهار ترومن در ایران، دستاوردهای این طرح به دلایلی چند مورد توجه جدی قرار نگرفته‌است: رفیعی‌راد و محمدی (۱۳۹۶: ۲۰۲) هم‌زمانی کودتای ۲۸ مرداد و سقوط دکتر مصدق و نقش آمریکا در آن، اجرای برنامه اصلاحات ارضی (یا به‌قول محمدرضا پهلوی انقلاب سفید) و نفوذ سیاسی (بعدها تا حد دخالت) آمریکا در ایران را از عوامل مهم این بی‌توجهی برشمرده‌اند. کرباسیان (۱۳۷۸: ۷۲) تغییر رفتار آمریکاییان پس از تصویب لایحه کاپیتولاسیون و به‌ویژه عملکرد سازمان سیا را در ساقط کردن دولت مصدق و تحقیر ناشی از این امور و تأثیرات منفی آن را عامل‌های دیگر این امر دانسته‌است (۳). در خصوص پیشینه تحقیق باید گفت که تاکنون در خصوص مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران تحقیق مستقل و کاملی انجام نشده است. بیشترین مطلب ارائه‌شده در خصوص تاریخچه این مؤسسه گزارش دو صفحه‌ای است که در مجله حسابرس منتشر شده و همچنین یک پاراگراف از سالنامه منتشره دانشگاه تهران (۱۳۴۴: ۴) می‌باشد که به‌بیان پیشینه تاریخی مؤسسه اختصاص یافته و نیز چند سندی است که در کتاب اسنادی از اصل چهارم ترومن (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۲) و نیز مطالبی که در کتاب

همراز (۱۳۸۱) آمده‌است و در واقع اطلاعات ارائه‌شده در این خصوص غیرمستقل، تک بعدی و اندک است.

با پیروزی ترومن در انتخابات ۱۹۴۸ آمریکا، وی در سخنرانی افتتاحیه دور دوم ریاست‌جمهوری خود، چهار اصل سیاست خارجی ایالات‌متحده را این‌گونه برشمرد: (۱) حمایت از جامعه ملل، (۲) برنامه تجدید حیات اروپا، (۳) کمک‌های دفاعی و نظامی و (۴) اجرای برنامه‌های شجاعانه برای رشد علمی، صنعتی و پیشرفت کشورهای توسعه‌نیافته. ترومن در این سخنرانی درباره چهارمین اصل گفته بود که آمریکا باید اقدامات جدیدی را برای دسترس‌پذیر کردن مزایای پیشرفت‌های علمی و صنعتی برای رشد کشورهای در حال توسعه انجام دهد زیرا بیشتر مردم جهان در شرایط بسیار بد غذایی و بهداشتی به سر می‌برند و زندگی اقتصادی توأم با فقر آن‌ها ابتدایی و راکد است و از آنجا که آمریکا سرآمد در علم، فناوری و صنعت است می‌تواند منابع نامحدود و فزاینده دانش فنی خود را در اختیار مردم طرفدار صلح قرار دهد. اصل چهارم این سیاست که به برنامه اصل چهار ترومن شهرت یافت، عامل مهمی در گسترش سیاست خارجی و همچنین برنامه کمک‌های خارجی آمریکا شد (همراز، ۱۳۸۱: ۳۱-۳۴).

## چشم‌انداز تاریخی ساماندهی اصلاحات اداری به‌منظور مدیریت اسناد در ایران بین دو

### جنگ جهانی

تاریخچه آغاز امور مربوط به ایجاد بایگانی‌ها در مفهوم قرن بیستمی آن، به دوران قاجار و اقدامات وزارت خارجه برای مرتب‌کردن بایگانی خود به پیروی از روش بایگانی کشورهای اروپایی در سال ۱۳۱۷ ق. / ۱۲۷۸ ش. باز می‌گردد. پس از آن به‌تدریج دستگاه‌ها با تدوین آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌هایی، به مباحث مربوط به بایگانی و ساماندهی بایگانی اداره‌ها پرداختند. برای نمونه، می‌توان به «نظام‌نامه دفاتر محاکم وزارت عدلیه اعظم» مورخ ۳۰ دلو ۱۲۹۷ ش. / ۱۹ جمادی‌الاولی ۱۳۳۷ ق. اشاره کرد که شامل مباحثی چون «وظایف تقریر نویس یا منشی دفتر»، «وظایف ثبّات و ترتیب اوراق»، «در ترتیب ضبط و وظایف ضبط» و «وظایف مدیر دفتر راکد» (۴) بود. (صبا، ۱۳۳۷: ۹۰-۹۵).

### ۱. اصلاحات فرانسوی-بلژیکی در سیستم مدیریت اسناد.

در سال‌های پس از پیروزی مشروطه پیشرفت‌های اندکی در امور بایگانی و آرشیو در ایران به وجود آمد که انجل (۱۷۴، p. ۱۹۷۲) به‌طور خلاصه آن‌ها را در قالب فعالیت یک هیأت فرانسوی-بلژیکی برای بازبینی و اصلاح سیستم گمرک ایران بین سال‌های ۱۳۱۹ ق. / ۱۹۰۱ م. تا ۱۳۱۵ ش. / ۱۹۳۶ م. تعریف کرده‌است (۵). هیأت بلژیکی سیستمی را برای مدیریت اسناد گمرکی به وجود آورد که شامل دستورالعملی برای پرونده‌ها، ثبت خلاصه‌ای از محتوا و اقدامات انجام‌شده بر روی اسناد (دفتر اندیکاتور)، دفتر اندکس (نمایه‌ها) و تعیین حیطه اختیارات در امحای برخی از سوابق گمرکی بود. در واقع نظام فرانسوی-بلژیکی نگهداری از اسناد در حدود سال ۱۳۱۸ ق. / ۱۹۰۱ م. به اداره کل گمرکات معرفی شد. با توجه به دشمنی و رقابت دولت‌های بریتانیا و روسیه برای تأثیرگذاری در ایران، دولت ایران ترجیح می‌داد که برای دریافت چنین کمکی به هیچ‌کدام از این دو کشور متوسل نشود. بنابر این از طریق سفیر خود در بروکسل از دولت بلژیک تقاضا کرد تا یک مشاور گمرکات را به ایران اعزام کنند.

در سال ۱۳۱۵ ق. / ۱۸۹۸ م. ژوزف نوز (Joseph Naus)، از مقامات گمرک بلژیک، مأمور کمک به ایران شد. (دستره، ۱۳۶۳: ۳۳). وی پس از رسیدن به ایران درخواست کرد تا ۱۲ بلژیکی دیگر نیز برای کمک به مدیریت اداری و اجرایی گمرکات به خدمت گرفته شوند. در آن زمان ایران به ۱۲ ناحیه تقسیم می‌شد. پیش از این مدیریت گمرکات ایران در ازای مبلغ مشخصی به پیمانکاران ایرانی واگذار می‌شد و جمع‌آوری اسناد بیشتر حالت تصادفی داشت و بسیاری از آن‌ها در میان انبوهی از کاغذهای مختلف گم می‌شدند. تمامی ادارات گمرکی تازه تأسیس استانی، تحت نظارت نوز قرار گرفتند. نوز به مطالعه و تفحص در شرایط ایران پرداخته و چند فرد دیگر بلژیکی و تعدادی ایرانی مسلط به زبان فرانسه را استخدام کرد. از زمانی که بلژیکی‌ها مدیریت اداری و اجرایی اداره گمرکات را در دست گرفتند، همان نظامی را پیاده کردند که در بلژیک مورد استفاده قرار می‌دادند. هر یک از کارمندان ایرانی بخش اسناد و سوابق، آموزش‌های لازم در مورد این نظام را دیده بودند. تمامی سوابق به زبان فرانسه نگهداری می‌شدند (Jolly, 1958, pp. 62-63). (دستره ۱۳۶۳: ۳۴) به این نکته اشاره کرده

که یکی از مشکلات نوز برای تبدیل سیستم سنتی گمرکات ایران به روش مدرن مشابه کشورهای اروپایی در آغاز کارش، این بود که بایگانی‌های گمرک مدرن نبودند و در واقع «بایگانی مرتبی که بلژیکی‌ها بتوانند برای کسب اطلاعات درباره وضع واقعی گمرک ایران از آن استفاده کنند، وجود نداشت». از این رو نیز دست به اصلاح سیستم بایگانی گمرکات زد.

سال‌ها بعد میلسپو (۱۳۵۶: ۵۴) به نتایج مثبت اصلاحات اداری بلژیکی‌ها اشاره کرده و نوشته که پس از ورودش به تهران و هنگام جمع‌آوری اطلاعات اوضاع مالی سازمان‌های مختلف متوجه شده که «به‌استثنای تشکیلات گمرکی که در حدود ربع قرن است، زیر نظر بلژیکی‌ها اداره می‌شود... و همچنین سازمان مالیات‌ها...، به‌دست آوردن اطلاعات جزئی... از سایر ادارات کند و مشقت‌بار» بوده‌است.

**۲. کنفرانس ۱۳۰۴ ش.** در سال ۱۳۰۴ ش. / ۱۹۲۵ م. به پیشنهاد وزیر دارایی فراخوان جلسه‌ای با هدف تشویق بخش‌های مختلف دولت برای استفاده از روش‌های یکنواخت نگهداری از اسناد صادر شد. رضا شاه که تازه تاج‌گذاری کرده بود، با این کار موافق بود و دستور اجرای آن را صادر کرد. نظام مورد استفاده اداره کل گمرکات برای مدیریت اسناد مورد مطالعه قرار گرفته و با اندک تغییراتی در تمامی وزارتخانه‌ها پیاده‌سازی شد. حجم این تغییرات اندک بود و در واقع، تغییر اساسی در رویکردها ایجاد نشد. بلژیکی‌ها نسبت به هرگونه تغییری در نظام خود مقاومت می‌کردند. مقاومت بلژیکی‌ها آغاز تنش‌های بین آن‌ها و دولت بود. این تنش‌ها در سال ۱۳۱۵ ش. / ۱۹۳۶ م. به اوج رسیده و آن‌ها مجبور به ترک ایران شدند. این تنش‌ها در اثر حسادت برخی از مقامات ایرانی نسبت به قراردادهای شغلی سودآور بلژیکی‌ها، تشدید شد. به‌کارگیری نظام مدیریت اسناد مورد استفاده در اداره کل گمرکات توسط سایر وزارتخانه‌ها تا پیش از سال ۱۳۰۴ ش. / ۱۹۲۵ م. روند بسیار آهسته‌ای داشت چرا که تمام اسناد گمرکی به زبان فرانسه نگهداری می‌شدند (Jolly, 1958, p. 64-65).

**۳. جمع‌آوری اسناد و ایجاد مرکز اسناد دولتی.** مشکل دسترسی به اسناد مهم دولتی و

افزونی اسناد موجود در بایگانی‌ها، سبب شد که برای نخستین بار در اردیبهشت ۱۳۰۹ ش. / می ۱۹۳۰



م. هیأت وزیران مصوبه‌ای در خصوص جمع‌آوری اسناد و ایجاد مرکز اسناد دولتی به تصویب برساند. به‌موجب این مصوبه، مقرر شد کلیه قراردادها، امتیازات و اسناد ایجاد هرگونه مؤسسه دولتی یا سهام مربوط به دولت، قباجات، خالصجات، و غیره به‌استثنای عهدنامه‌های سیاسی، در اتاقی که وزارت مالیه در کاخ گلستان به‌عنوان مرکز اسناد دولتی قرار داده، به‌ترتیب مقرر، ضبط و حفظ شود (سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۷۳: ۴۶؛ سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۷۴: ۱۰). همزمان با این اقدام‌ها، مسئله انباشت پرونده‌های راکد بلااستفاده، آرام آرام به‌شکل مشکلی در سازمان‌های اداری پدیدار شد. پیشکار دارایی خراسان در سال ۱۳۱۴ ش. / ۱۹۳۵ م. طی نامه‌ای به وزارت متبوع خود مسئله تراکم اوراق زائد (از جمله برگه‌ها و فرم‌های مالیات‌های وصول و ایصال شده که در زمان نگارش نامه، خود آن مالیات‌ها منسوخ شده بود) و نبود محلی مناسب برای حفاظت از آن‌ها را طرح و اجازه خواست تا آن اوراق زائد را امحاء کند. بنا به نوشته بوشهری (۱۳۳۵: ۳) همزمان سایر اداره‌های مالی شهرستان‌ها نیز گزارش‌هایی حاکی از لازم‌نبودن نگهداری اوراق زائد به وزارت مالیه ارسال و درخواست شده تا مجوز سوزاندن آن اوراق صادر شود؛ ولی همچنان پاسخ منفی بوده‌است. در این دوران آرام آرام نشانه‌هایی از اهمیت داشتن بایگانی در بین متخصصان نیز پدیدار شده بود برای نمونه عصار (۱۳۱۶: ۲) در مقدمه کتاب خود تأکید کرده بود که «موضوع بایگانی یکی از امور مهمه تشکیلات دفتری هر مؤسسه و اداره‌ای می‌باشد».

#### ۴. اوضاع بایگانی‌های ادارات در آغاز دهه ۱۳۳۰ ش.

هر چند اصلاحاتی جسته و گریخته برای سازماندهی اسناد انجام‌شده بود اما گزارشی از آغاز دهه ۱۳۳۰ ش. / ۱۹۵۰ م. موجود است که نشان‌دهنده اوضاع نه‌چندان خوب بایگانی‌ها و چگونگی نگهداری و حفاظت از اسناد در این دوره است. اوضاع آن روز را می‌توان در گزارشی که دکتر هربرت انجل (بنگرید ذیل بند ۲-۳) پیش از خروج از ایران در خصوص وضعیت بایگانی ۱۳ وزارتخانه و مؤسسه دولتی تهیه کرده‌است مشاهده کرد (به نقل از: بوشهری، ۱۳۳۵: ۶۰-۶۷). در این گزارش آمده‌است که گروه بعد از بررسی بایگانی‌های وزارتخانه‌ها و ادارات و مذاکره با کارکنان مربوط به این نتیجه رسیدند که توجه درستی به اسناد قدیمی نشده و برنامه‌ای برای تغییر روش فعلی نیز طراحی نشده است. با

توجه به آنکه روش‌هایی که برای مدیریت اسناد در دستگاه‌ها اجرا می‌شود، پرزحمت و پرهزینه است، گزارش تأکید می‌کرد که برای توسعه و پیشرفت وضعیت فعلی (چه برای اسناد راکد قدیمی و چه برای اسناد تجاری) ضروری است که محققان و کارکنان فنون جدید اداره امور بایگانی و مدیریت اسناد را فراگیرند. در ادامه همین گزارش انجل به بیان وضعیت بایگانی اسناد در وزارتخانه‌های مورد بررسی پرداخته و نوشته به جز «یک یا دو وزارتخانه بالأخص در وزارت امور خارجه» که «اسناد قدیمی با دقت تام در محلی محافظت می‌شود... در غالب وزارتخانه‌ها طرز نگهداری اسناد و مدارک قدیم متفاوت بوده پاره‌ای خوب و بعضی نامطلوب به نظر رسید. یکی از وزارتخانه‌ها به علت محدود بودن محل پاره‌ای از اسناد قدیم خود را به انباری خارج از شهر انتقال داده بود. وضع ظاهر مدارک و اسناد قدیمی به‌طور کلی نامطلوب و متدرجا نامطلوب‌تر می‌شود». نکته مهم دیگری که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته «فقدان کنترل و با نقشه برای کنترل اسناد» در دستگاه‌هاست. گزارش تأکید کرده که در آن دوره «برای کسب اطلاع از محلی که سند در آنجا بایگانی شده همچنین محتویات اسناد روش یکسانی در وزارتخانه‌ها» وجود نداشته‌است.

### زمینه تاریخی ورود اصل چهار به ایران

با پایان یافتن جنگ جهانی دوم در یازدهم شهریور ۱۳۲۴ ش. / دوم سپتامبر ۱۹۴۵ م. و پس از خروج سربازان انگلیسی و آمریکایی، نیروهای دولت شوروی نه تنها ایران را تخلیه نکردند بلکه دولت شوروی در کنفرانس پوتسدام درخواست انگلیسی‌ها مبنی بر تخلیه فوری ایران را نپذیرفت و فقط با خروج از تهران موافقت کرد. در این کنفرانس بود که ترومن نگرانی خود را از تأخیر خروج نیروهای متفقین از ایران اعلام کرد. خودداری شوروی از تخلیه ایران، به استعفای محسن صدر نخست‌وزیر وقت ایران انجامید. سیاست‌های نخست‌وزیر بعدی، حکیمی نیز در این زمینه به جایی نرسید و تشکیل دولتی طرفدار شوروی و تجزیه طلب در آذربایجان، زمام امور دولت را از دست او درآورد و به دست احمد قوام سپرد. وقتی دولت ایران در سازمان ملل از شوروی به دلیل تخلیه نکردن کشور، شکایت کرد، دولت آمریکا از اقدام ایران پشتیبانی کرد. همزمان، قوام با وعده امتیاز نفت شمال به شوروی، موفق شد ضمن خروج نیروهای آن کشور از ایران، به حکومت خودمختار آذربایجان - دست‌نشانده و مورد حمایت

شوروی- پایان دهد. سقوط دولت قوام در ۱۸ آذر ۱۳۲۶/۱۰ دسامبر ۱۹۴۷ در پی رأی عدم اعتماد مجلس، و بر سرکار آمدن سه نخست‌وزیر در فاصله کوتاهی پس از آنکه از حاکی از ناپایداری دولت‌ها بود، موجب شد تا آمریکا سیاست‌های حمایتی خود از دولت ایران را اعلام کند. سفر محمدرضا پهلوی در آبان ۱۳۲۷/نوامبر ۱۹۴۹ و نیز نخست‌وزیری رزم‌آرا (که بین آمریکایی‌ها به طرفداری از انجام اصلاحات اجتماعی و اداری شهرت داشت) در راستای جلب حمایت آمریکا و دریافت کمک از آن کشور ارزیابی شده‌است (همراز، ۱۳۸۱: ۴۹-۵۱؛ برای شواهدی دیگر از تلاش ایران برای جلب حمایت و توجه آمریکا بنگرید به: رفیعی‌راد و محمدی، ۱۳۹۶: ۲۱۴). این در حالی بود که دولت آمریکا در برابر خواسته‌های مالی و نظامی ایران، در سال‌های اولیه پس از جنگ جهانی دوم، نیاز اصلی و ضروری ایران را کمک‌های فنی و اقتصادی می‌دانستند. در همین زمان تصویب قانون توسعه بین‌المللی در کنگره (که به دولت آمریکا اجازه می‌داد کمک‌های فنی و کارشناسی خود را در چارچوب اصل چهار ترومن به کشورهای مورد نظر ارسال کند)، شکل جدیدی به خود گرفت. پس از تصویب این قانون، ایران اولین کشوری بود که از محل آن کمک‌ها بهره‌مند می‌شد (همراز، ۱۳۸۱: ۵۱).

پس از انتصاب رزم‌آرا به نخست‌وزیری، دولت ترومن، دکتر هنری گریدی (Henry F. Grady) را که درباره کمک‌های اقتصادی و نحوه مصرف آن در یونان تجربیات زیادی داشت به‌عنوان سفیر جدید به ایران فرستاد. چند هفته بعد نیز سه تن از نمایندگان کنگره و بانک صادرات و واردات آمریکا به ایران آمدند تا با بررسی نیازهای مالی ایران از نزدیک، با رزم‌آرا درباره روابط اقتصادی دو کشور مذاکره کنند (همراز، ۱۳۸۱: ۵۹). هرچند که نمایندگان بانک صادرات و واردات آمریکا در مذاکره با مقامات ایرانی متقاعد شده بودند که ایران می‌تواند در چهار حوزه مختلف اقتصادی از وامی ۲۵۰ میلیون دلاری استفاده کند و گریدی نیز با پرداخت این وام موافق بود؛ ولی در نهایت، دولت آمریکا فقط با پرداخت ۵۰۰ هزار دلار به‌عنوان کمک فنی اصل چهار به ایران موافقت کرد. دولت رزم‌آرا به تلاش خود ادامه داد و در ۲۷ مهر ۱۳۲۹/۱۹ اکتبر ۱۹۵۰ قراردادی را با هنری گریدی سفیر آمریکا درباره همکاری‌های فنی و اقتصادی دو کشور امضا کرد. (همراز، ۱۳۸۱: ۶۰). در سال ۱۳۳۱/۱۹۵۲ برنامه مدیریت دولتی با امضای توافقنامه با وزارت کشور آغاز شد. این توافق‌نامه برای تأمین متخصصان آمریکایی و کمک

مالی به دولت ایران پیش‌بینی شده بود و زمینه‌های فعالیت‌های توسعه‌ای برنامه‌ریزی شده‌ای را که باید از طریق توافق‌نامه‌های خاص هر پروژه انجام شود، مشخص می‌کرد (USAID, 1964, p. 45). ترور رزم‌آرا و ملی شدن صنعت نفت، تحریم‌های انگلیس علیه ایران را در پی داشت. هم‌داستانی دولت ایالات متحده با انگلستان نیز مانع اعطای کمک‌های بیشتر به دولت ایران شد و این وقایع جامعه ایران را با انبوهی از مشکلات مالی روبه‌رو کرد. (همراز، ۱۳۸۱: ۷۲). مشکل بودجه، انجام اقداماتی در وزارت دارایی را ضروری کرده بود. کمبودهای مختلف در نظام استخدامی نیاز به اصلاح داشت. تمرکززدایی بسیاری از کارکردهای دولت باید انجام می‌شد. در تلاش برای مقابله با چنین مشکلاتی اساسی، توافقنامه پروژه دوم بین دو دولت در سال ۱۳۳۵ ش. / ۱۹۵۶ م. امضا شد. این توافقنامه کار ناتمام قبلی را تلفیق کرد و دامنه فعالیت‌های پروژه را گسترش داد. پروژه جدید نشان‌دهنده تلاش دولت ایران برای ایجاد رهبری لازم برای اصلاحات اداری در نخست‌وزیری تلقی شده‌است. مرحله بعدی این برنامه شاهد چندین پیشرفت بود. مؤسسه جدید امور اداری در دانشکده حقوق دانشگاه تهران با ارائه برنامه درسی در مقطع کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، به کار خود ادامه و توسعه داد. در دولت نیز تغییرات محسوسی در نگرش به مشکلات مدیریتی رخ داده بود که به آگاهی از نیاز دولت برای بهبود سازمان و مدیریت خود به منظور اجرای برنامه‌های توسعه انجامیده بود. با به رسمیت شناختن این نیاز و تأکید بر پیشرفت‌های اداری، فراهم آوردن نقطه کانونی برای اصلاحات اداری مستمر و تأمین تداوم رهبری، در کمتر از یک ماه دولت ایران موقعیت معاونان اداری شغلی را در وزارتخانه‌ها و در دفتر نخست‌وزیر ایجاد کرد. در همان زمان، شورای عالی اداری تشکیل شد (USAID, 1964, p. 45-46).

### کنشگران دخیل در تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران

بر پایه مذاکراتی که در دی ۱۳۳۲ / ژانویه ۱۹۵۴ بین نمایندگان دانشگاه تهران و هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران شروع شد، ایجاد برنامه مشترکی برای کمک فنی آموزشی در رشته امور اداری مورد بررسی جدی قرار گرفت. طبق دعوت به عمل آمده از طرف رئیس هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران، دو نفر از مسئولان دانشگاه کالیفرنیا جنوبی (Southern California) یعنی رئیس دانشکده اداره امور عمومی و رئیس مرکز تعلیم کارمندان دولتی دانشکده مذکور برای آشنایی با مسائل

مربوط در اواخر فروردین ۱۳۳۳ / آوریل ۱۹۵۴ به ایران وارد شدند. به‌علاوه هیئتی متشکل از دو نفر از استادان دانشکده اداره امور عمومی دانشگاه کالیفرنیا جنوبی، ماه‌های تیر و مرداد همان سال را برای مطالعات بیشتر در تهران گذراندند. همچنین یکی از فارغ‌التحصیلان دانشگاه تهران که به امور اداری آشنایی داشت به لس‌آنجلس عزیمت کرد تا استادان آمریکایی دانشگاه کالیفرنیا جنوبی را که در برنامه امور اداری ایران شرکت می‌کردند با اوضاع احوال ایران آشنا کند. ضمناً مذاکراتی درباره مفاد قرارداد به عمل آمد. (ساکما، پرونده شماره: ۲۴۰۰۳۱۵۱۸). قرارداد شامل این موارد بود: (۱) راه‌اندازی یک برنامه فوق‌لیسانس تمام وقت و نیمه‌وقت؛ (۲) دوره‌های تحصیلی کوتاه‌مدت پاره‌وقت با اعطای گواهینامه برای افراد با مدرک تحصیلی زیر لیسانس؛ (۳) پروژه‌های مربوط به تحقیق و ترجمه و نشر؛ (۴) ارائه خدمات مشورتی از طریق مرکز مطالعه و راهنمایی استخدام؛ (۵) تأسیس کتابخانه مربوط به امور؛ (۶) ابتکار در تأسیس انجمن‌های مربوط به صاحبان مشاغل حرفه‌ای؛ (۷) انتشار فصلنامه در زمینه امور مدیریت. (ساکما، پرونده شماره: ۲۲۰۰۵۸۵۴). این قرارداد در هشتم تیرماه ۲۹/۱۳۳۳ ژوئن ۱۹۵۴ امضا شد (ساکما، پرونده شماره: ۲۴۰۰۳۱۵۱۸). کنشگران دخیل در تأسیس، راه‌اندازی و فعالیت مؤسسه امور اداری در سال‌های آغاز فعالیتش عبارت بودند از هیئت حاکمه ایران، نمایندگان دولت آمریکا و کارگزاران ایرانی.

### ۱. هیئت حاکمه (شاه، دولت و دانشگاه)

۱-۱. **محمد رضا پهلوی.** محمد رضا شاه بالاترین مقام اجرایی در زمان مورد بحث یکی از افراد درگیر در این طرح محسوب می‌شود. هرچند نشانه‌ای از دخالت مستقیم محمد رضا شاه در تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران دیده نمی‌شود اما به نظر می‌رسد بتوان تأثیر غیرمستقیم این امر را در شواهد زیر دید. وی در کتاب مأموریت برای وطنم و هنگام تشریح نظام «دموکراسی نوین، به طرزى که مورد نیاز کشور» می‌دانست، این نظام را به سه قسمت تقسیم کرده که قسمت اول آن دموکراسی سیاسی و اداری (پهلوی، بی‌تا: ۱۲۲) بود (۶). هرچند وی در این قسمت، توصیف مشخص و واضحی از دموکراسی اداری ارائه نکرده است ولی آیا می‌توان اصل و نفس بیان این امر را به‌عنوان شهادی برای رفع مشکلات اداری در راستای مدیریت اسناد (از دبیرخانه تا بایگانی) از جانب او ارزیابی

کرد؟ مشکلاتی که تأثیر سوء بر نظام مالیاتی کشور داشت. نظامی که لازمه «اداره امور کشوری» بود «آشفته‌گی اوضاع اداری و عدم لیاقت و وضع مراجعه به پرونده‌های مالیاتی موجب دشواری‌های فراوان در امر وصول مالیات شده‌است» (پهلوی، بی‌تا: ۱۰۰). البته در جای دیگر هم وی به ضعف بدنه اداری کشور اشاره کرده و نوشته است که «ایجاد مدارس نوین برای تعلیم امور اداری نیز یکی دیگر از نیازمندی‌های ما است. به نظر من بسیاری از کشورهایی که در حال توسعه و پیشرفت هستند با کمبود کارمندان مجرب و ورزیده برای خدمات اداری مانند ماشین‌نویسی و منشیگری مواجه‌اند و در کشور ما این کمبود به‌خوبی محسوس است. (پهلوی، بی‌تا: ۱۹۴). اشاره به تأسیس مؤسسه علوم اداری و بازرگانی با کمک آمریکایی‌ها در دانشگاه تهران را در چند جای دیگر کتاب مأموریت برای وطنم، می‌توان گواه دیگری بر اهمیت فعالیت این مؤسسه در نظر وی دانست؛ به‌ویژه آنکه درباره این مؤسسه نوشته بود «قسمت‌های ویژه اداره امور عمومی و تربیت کارمندان در آن تدریس می‌شود و این رشته‌ها برای کشوری مانند ایران که تازه در راه ترقی و پیشرفت قدم نهاده حائز اهمیت فراوان است» (پهلوی، بی‌تا: ۱۸۳) یا آن که «از مؤسسه علوم اداری... کمال مسرت را دارم» (پهلوی، بی‌تا: ۱۹۴). (۷) از همه مهمتر آن که وی هنگام بیان خدمات کمک‌های فنی سازمان ملل متحد، نوشته است که این متخصصان در پی «تقاضای مخصوص» او به ایران اعزام شده بودند (پهلوی، بی‌تا: ۲۳۳). لئون ولکات (Leon Wolcott) معاون اداره امور عمومی و اداری اصل چهار و مشاور اداری دفتر نخست‌وزیر، در قسمتی از گزارش خود که در ۲۰ اسفند ۱۳۳۹/۱۱ مارس ۱۹۶۱ در زمینه چگونگی امور اداری در دستگاه‌های دولتی کشور ایران و پیش از بازگشت به آمریکا نگاشته به علاقه محمدرضا شاه برای اجرای تحول اداری اشاره کرده‌است. وی ضمن بیان آنچه «جنبشی در زمینه اجرای امور به‌نحو مطلوب و مترقی» خوانده، به «تهیه پروژه‌های متعدد برای بهبود امور بایگانی و تشکیل سمینارها و برنامه‌های کارآموزی ضمن خدمت» نیز اشاره کرده و نوشته که «خوشبختانه دولت ایران به لزوم یک سلسله اقدامات و اصلاحات ضروری دیگر معتقد است. بیانات و اوامر مؤکد شاهنشاه مبنی بر لزوم یک پیشرفت و تحول سریع در زمینه امور اداری خود گواه صادقی بر این مدعا است» (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۲: ۷۷۵).

۱-۲. دولت. همان‌گونه که در بالا اشاره شد شاه تأسیس مؤسسه علوم اداری را از اقدام‌های «وزارت فرهنگ» برشمرده است (پهلوی، بی تا: ۱۹۴). از طرف دیگر علاقه و پیگیری اولیای دولت به ساماندهی امور اداری را می‌توان در گزارشی از انجل (Herbert Edmund Angel) (۸) یافت. وی هنگامی که ایران را ترک می‌گفت گزارشی از وضع مدیریت اسناد در ایران و پیشنهادهایی برای بهبود آن ارائه کرد. بنا به روایت وی، دکتر علی‌اکبر سیاسی (۹) رئیس دانشگاه تهران درخواست نوشتن این گزارش را داشته و انجل با تشویق حسین علاء وزیر دربار و عبدالله انتظام وزیر امور خارجه، این گزارش را تهیه کرده‌است (بوشهری، ۱۳۳۵: ۵۸). اگر سخنان وی را بدون کم و کاست بپذیریم - که دلیلی برای نپذیرفتن آن در دست نیست - علاقمند بودن وزاری دربار و امور خارجه ایران نشان دیگری از اهمیت این طرح برای اولیای دولت ایران دارد.

۱-۳. دانشگاه. دکتر سیاسی رئیس دانشگاه تهران در اواخر سال ۱۳۳۱ ش. (اواخر ۱۹۵۲ و اوایل سال ۱۹۵۳ م.)، تلاش‌هایی را برای استخدام فردی از خارج، متخصص آرشیو و مدیریت اسناد برای تدریس این دو رشته (حداقل برای دوره‌ای دو ساله) در آن دانشگاه آغاز کرد (Angel, 1972, p. 175). وی امیدوار بود که این دانشگاه با تربیت افراد آموزش‌دیده و حرفه‌ای در زمینه بایگانی و آرشیو بتواند در این خصوص به دولت کمک کند. وی همچنین انتظار داشت که آن شخص در این دو سال علاوه بر تدریس به ارائه مشاوره در حوزه بایگانی و مدیریت اسناد نیز بپردازد (Jolly, 1958, p. 74). تلاش‌های دکتر سیاسی نهایتاً منجر به توافق با فردی برای مأموریت دو ساله به دانشگاه تهران نشد اما با هربرت ادموند انجل برای آموزش سه ماهه به توافق رسید.

## ۲. نمایندگان دولت آمریکا

### ۱-۲. افراد: (طراح، ایجادکننده، راه‌انداز، تسهیل‌گر و توسعه‌دهنده بازسازی)

فرانکلین اس. هریس (Franklin S. Harris) (۱۰). هریس رئیس وقت دانشگاه بریگهام یانگ (Brigham Young) در سال ۱۳۱۸ / ۱۹۳۹ به درخواست رضا شاه وارد ایران شد و ۱۰ ماه در ایران کار کرد. پیش از این آمریکایی‌ها در برنامه‌های سطح کلی و کلان در ایران - نظیر اصلاح نظام حمل‌ونقل و ترابری و تأسیسات شرکت نفت و ساماندهی اوضاع مالی و اقتصادی ایران - همکاری

کرده بودند. در صورتی که مشاوران اصل چهار در پی اجرای سیاست «توسعه از پایین» بودند (رفیعی‌راد و محمدی، ۱۳۹۶: ۲۱۲). پروفیسور لئون ولکات، معاون اداره امور اداری عمومی هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران و مشاور امور اداری نخست‌وزیر. ولکات یکی دیگر از افراد مؤثر در بهبود وضعیت اداری بود. در تقدیرنامه‌ای که اشرف احمدی وزیر مشاور و معاون ثابت نخست‌وزیر، در اسفندماه سال ۱۳۳۹ خطاب به ولکات نوشته، ضمن تشکر از همکاری‌های وی با شورای عالی معاونین ثابت، به نقش وی در بهبود امور اداری دستگاه‌های دولتی ایران اشاره کرده‌است (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ج ۲، ۱۳۸۲: ۷۷۴). علاوه بر افراد فوق باید از آقایان جان فیشر (John Fischer) و بروس جوردن (Borouse Jordan) که در سال ۱۹۵۶/۱۳۳۴ برای برنامه کارآموزی ضمن خدمت به ایران آمدند، یاد کرد. جان فیشر رئیس اجرایی هیئت کارگزینی ایالت کالیفرنیا بود. وی مطالعاتی در مورد روش‌های کارآموزی در ایران و احتیاج به کارآموزی ضمن خدمت در دوایر دولتی انجام داده و گزارشی شامل پیشنهادات مربوط به نقش مؤسسه علوم اداری در این موضوع ارائه داد. بروس جوردن رایزن کارآموزی کمیسوین تعدیل ایالت کالیفرنیا، ده مقاله راجع به کارآموزی ضمن خدمت تهیه و این مجموعه‌ها را پس از ترجمه، در کنفرانس‌های آموزشی تشریح کرد. شرکت‌کنندگان در این کنفرانس‌های آموزشی عبارت بودند از رؤسای عالی‌رتبه‌ای که زبان انگلیسی را می‌دانسته و می‌توانستند نسبت به ارزش مجموعه‌های مزبور قضاوت کنند. این مجموعه‌ها در دسترس وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی که مایل بودند کارکنانشان دوره‌های آموزش ضمن خدمت بپردازند، قرار داده و پیشنهاد شد که مؤسسه علوم اداری یک نفر کارشناس آموزش ضمن خدمت به تهران بیاورد و نامبرده تمام یا قسمت عمده وقت خود را صرف تشویق وزارتخانه‌ها و ادارات و مؤسسات دولتی بنماید تا در داخل سازمان‌ها و برای کارمندان خود برنامه‌های آموزشی ضمن خدمت تشکیل دهند (ساکما، پرونده شماره: ۳۱۵۱۸-۲۴۰). از برخی دیگر از افراد مرتبط با بهبود سیستم بوروکراسی ایران در بخش چهارم مقاله حاضر نام برده شده‌است.

۲-۲. آژانس توسعه بین‌المللی (Agency for International Development). این آژانس در سال ۱۹۵۲/۱۳۳۱ برنامه کمکی عمومی خود به ایران را با کمک به ایجاد مؤسسه جدید امور اداری در



دانشگاه تهران برای آموزش مهارت‌های فنی و مدیریتی دولت عمومی آغاز کرد. در طی سال‌ها این فرایند با کمک آمریکایی‌هایی که از طریق قرارداد مالی آژانس آمریکایی توسعه بین‌المللی با دانشگاه کالیفرنیا جنوبی تأمین می‌شد، توسعه یافت. از جمله این حمایت‌های بعدی می‌توان اشاره کرد که بیش از ۲۰ عضو هیئت علمی مدارج علمی بالایی را در آمریکا طی کردند و بسیاری از آنان و نیز دانشجویان بعدی مؤسسه در بالاترین سطح در دولت آن روز ایران دارای منصب شدند (۱۱). از همان ابتدای برنامه کمک، مطالعات سازمانی و رویه‌ای در همه وزارتخانه‌های اصلی انجام شد. مأموران آمریکایی مدعی بودند که بسیاری از این مطالعات منجر به بهبود مستقیم خدمات عمومی شده‌است. (USAID, 1966, pp. 33-34).

۳-۲. دانشگاه کالیفرنیا جنوبی. دانشگاه‌های آمریکا تا قبل از «برنامه اصل چهار» به صورت انفرادی در برخی از کشورها حضور داشتند. اما دخالت برنامه‌ریزی شده برای توسعه و ارائه کمک‌های فنی با این برنامه شروع شد بدین طریق دانشگاه‌های آمریکا مجری سیاست‌های توسعه‌ای این کشور در میدان عمل شدند. اصل چهار برای تسهیل همکاری برای ارائه کمک‌های فنی به کشورهای جهان سوم برنامه‌هایی را تدوین و اجرا کرد که بر اساس آن‌ها در کل ۵۰ دانشگاه مأمور کمک به کشورهای مختلف شدند. (رفیعی‌راد و محمدی، ۱۳۹۶: ۲۱۰). با تصویب اعتباری ۱۰ میلیون دلاری برای کمک به ایران در کنگره آمریکا، اعزام هیئتی از مهندسان آمریکایی در ۲۶ مهر ۱۳۲۷ / ۱۸ اکتبر ۱۹۴۸ به تهران برای مطالعه و بررسی برنامه عمرانی هفت ساله کشور و اعلام کمک ۲۵ میلیون دلاری در پی حضور کارشناسان مؤسسه ماوراء‌بهار (مأمور به احیای صنعت و کشاورزی ایران) از دولت ایران حمایت کند. سفر محمدرضا پهلوی در آبان ۱۳۲۷/نوامبر ۱۹۴۹ و نیز نخست‌وزیری رزم‌آرا (که بین آمریکایی‌ها به طرفداری از انجام اصلاحات اجتماعی و اداری شهرت داشت) در راستای جلب حمایت آمریکا و دریافت کمک از آن کشور ارزیابی شده‌است (همراز، ۱۳۸۱: ۴۹-۵۱).

۴-۲. آرشیو ملی آمریکا. دکتر آنجل در همکاری واحد خدمات اطلاعاتی ایالات متحده (۱۲) با دانشگاه تهران، در اواسط مهر ۱۳۳۳/اکتبر ۱۹۵۴ برای یک بازه زمانی محدود سه ماهه به ایران آمد. دکتر آنجل به‌عنوان مدیر واحد مدیریت اسناد در آرشیو ملی آمریکا در واشنگتن، مطمئناً شخص لایقی

برای ارائه خدمات در حوزه آرشیو و مدیریت اسناد به‌شمار می‌رفت؛ اما با توجه به‌مدت زمان اندکی که در اختیار داشت با محدودیت‌های زیادی برای ارائه خدمات مواجه بود (Jolly, 1958, p. 74).

**۲-۵. سازمان ملل متحد.** در پایان این قسمت باید از کمک‌های فنی سازمان ملل متحد در ایران نیز یاد کرد. این کمک‌ها شامل اعطای هر سال در حدود ۵۰ بورس تحصیلی (۱۳) و «تهیه نیروی انسانی، احیا و توسعه صنایع کوچک، سفالسازی، بافندگی منسوجات ریسمانی، ساختن ماشین‌آلات و...» بود. آنچه از منظر این پژوهش مهم می‌باشد نقشی است که کارشناسان سازمان ملل در «تربیت کارمندان دفتری و اداری» (پهلوی، بی‌تا: ۲۳۲-۲۳۳) ایفا کرده‌اند. در پایان این قسمت یادآوری این نکته لازم است که مسئله اعطای این بورس‌ها از منظر دیگر قابل بررسی است؛ افراد دریافت‌کننده بورس‌ها از یک سوء به‌قول گرلیتز در مقام سفیران فرهنگی، اشاعه دهنده شیوه زندگی آمریکایی بودند. ایرانیانی که برای همکاری با اصل چهار دعوت شده بودند، ضمن آن که تحصیل کرده آمریکا بودند، پس از ورود به ایران خیلی زود به مقامات بالای اداری رسیدند. رفیعی راد و محمدی (۱۳۹۶: ۲۲۲) به این نکته اشاره کرده و آن را «آموزش نخبگان و نفوذ در حلقه‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌های کلان» خوانده و نوشته‌اند که آمریکا با توجه به نفوذی که در دولت ایران یافته بود، «مهره‌های خود را در بالاترین سطح تصمیم‌گیری جای می‌داد. این افراد که سخت شیفته تمدن آن کشور بودند و مدل جامعه آمریکایی را تنها مدل قابل تقلید می‌دانستند... و تمام تلاش خود را برای پیشبرد دانسته‌های نیم‌بند خود از پیشرفت و توسعه به کار گرفتند». گارلیتز (Garlitz, 2018, p. 29-30) نیز پیشتر به این نکته اشاره کرده که تدوین‌کنندگان پروژه ۱۹۵۴ دانشگاه کالیفرنیا جنوبی - که به ایرانیان اجازه تحصیل در رشته مدیریت دولتی را در انستیتوی مدیریت دولتی و بازرگانی آن دانشگاه داده بود - امیدوار بودند که ایرانیان شرکت‌کننده در این دوره پس از بازگشت به کشور خود تمام نگرش‌ها و آموخته‌هایشان را راه‌اندازی کنند.

### ۳. کارگزاران ایرانی (کارکنان دولت)

کارکنان دولت به‌عنوان مجریان برنامه اصل چهار فاقد نقش مستقیم در تأسیس مؤسسه علوم اداری بودند. البته این بدان معنی نیست که نقش این افراد را نادیده و یا کم اهمیت انگاشت. در واقع سه

گروه از کارکنان دولت ایران را علاوه بر افراد یاد شده در سطور فوق می‌توان در این امر دخیل دانست. همراهان هیئت خارجی، استادان دانشگاه و بدنه اداری.

۳-۱. **استادان دانشگاه.** از نقش استادان ایرانی دانشگاه تهران در تأسیس مؤسسه علوم اداری اطلاع چندانی در دست نیست. اطلاعات و اسناد موجود بیانگر مشارکت این افراد در راه‌اندازی کلاس‌ها و دوره‌های آموزشی، یعنی اقدامات پس از تأسیس مؤسسه است.

۳-۲. **کارکنان دانشگاه تهران.** از نقش این گروه در راه‌اندازی مؤسسه علوم اداری نیز اطلاع چندانی در دست نیست؛ اما پس از تأسیس مؤسسه می‌توان نقش پررنگ کارکنان اداری دانشگاه تهران -در سطوح مختلف- را در قوام و دوام مؤسسه دید. برای نمونه از اولین اقدامات پس از افتتاح می‌توان به همکاری آقای احمد بیرشک رئیس اداره کارگزینی دانشگاه برای راه‌اندازی دوره امور کارگزینی برای «آقایان مدیران کل کارگزینی رؤسای کل کارگزینی و معاونین و رؤسای ادارات تابعه کارگزینی» اشاره کرد (ساکما، پرونده شماره: ۲۳۴۷۸-۲۹۷۰). شواهد فراوانی از پشتیبانی و مشارکت در پیشبرد امور اداری و مالی مؤسسه پس از افتتاح موجود است.

۳-۳. **اعضای بدنه اداری دستگاه‌ها:** این گروه را دست‌کم می‌توان در دو دسته مشخص

تقسیم کرد:

نخست. جریانی که باید برنامه‌های پیش‌بینی و طراحی شده برای تحول امور اداری را پیاده می‌کردند و زمینه‌ساز توسعه قرار می‌گرفتند یعنی کسانی که باید خود را آماده برای این خدمات می‌کردند. شماری از کارکنان دولت ایران بورس تحصیلی اصل چهار -که از سال ۱۳۳۱/۱۹۵۴ اعطا شد- را دریافت کردند. در همان سال شروع این طرح، از بین ۲۸ ایرانی انتخاب شده برای دریافت بورسیه تحصیل در دانشگاه آمریکایی بیروت، چهار نفر در علوم اداری تحصیل کردند (اسناد مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران: ۱۲۶-۱۰۸-۷-۱۲۲-ط. به نقل از: همراز، ۱۳۸۱: ۱۴۷)(۱۴).

دوم. در بین کارکنان دولت نباید نقش تسهیلگر مترجمان ایرانی را برای انجام امور نادیده گرفت. برای نمونه بدون حضور مترجم، آموزش‌های اولیه انجل اگر نه غیرممکن که دست‌کم بسیار دشوار می‌نمود؛ چرا که پیش از آغاز دوره یک مترجم، متن سخنرانی‌های دکتر انجل را از زبان انگلیسی به

زبان فارسی ترجمه کرد. همان مترجم در هنگام سخنرانی‌ها، سخنان انجل را به فارسی ترجمه می‌کرد و در پرسش و پاسخ‌های آخر هر جلسه نیز نقش رابط را برعهده داشت. هم‌زمان در هنگام قرارهای ملاقات و بازدیدهای انجل از وزارتخانه‌ها و سایر مؤسسات دولتی برای بررسی روش‌ها و رویکردهای بایگانی، مترجم مذکور نیز همراه او بود (Angel, 1972, p. 175).

### روند ایجاد مؤسسه علوم اداری و تأثیر آن در اصلاحات اداری

هم‌چنان که در بند قبل اشاره شد در اثر تشریک مساعی کنشگران داخلی و خارجی و در فرایند یک دوره نسبتاً طولانی پس از ورود نوز بلژیکی و اصلاحات انجام‌شده، دکتر انجل یکی از مدیران آرشیو کلی آمریکا در قالب همکاری‌های مشترک به دانشگاه تهران آمد و دوره‌ای آموزشی را اجرا کرد که سرانجام آن دوره آموزشی مقارن شد با افتتاح دانشکده علوم اداری دانشگاه تهران که هم‌زمان توسط افرادی دیگر از بخش مدیریت عمومی مأموریت عملیاتی ایالات‌متحده در ایران و اعضای دانشگاه کالیفرنیا جنوبی - و البته با همکاری انجل - در دست بررسی و برنامه‌ریزی بود (Angel, 1972, p. ۱۷۵). با امضای قرارداد تأسیس مؤسسه علوم اداری در دانشکده حقوق دانشگاه تهران، مقرر شد حداقل شش نفر از استادان آمریکایی در آن مؤسسه تدریس کنند. همچنین قرار شد که ۱۸ نفر از ایرانیان تحصیل کرده برای مطالعات عالی‌تری در رشته علوم اداری به لس‌آنجلس اعزام گردند که پس از مراجعه هسته مرکزی هیئت علمی امور اداری را تشکیل دهند (ساکما، پرونده شماره: ۲۴۰۰۳۱۵۱۸). دانشگاه تهران مرکز اصلی فعالیت این قرارداد واقع گردید. پس از انجام برنامه‌ای آزمایشی با شرکت عده محدودی از شاگردان در پاییز سال ۱۳۳۳/۱۹۵۴، برنامه کاملی برای مقطع فوق‌لیسانس در اوایل زمستان ۱۳۳۳/۱۹۵۴ آغاز شد. در فروردین ۱۳۳۴ / آوریل ۱۹۵۵ کلاس‌های عصر دایر گردید و خبر آن به‌صورت بخشنامه به دوائر مربوط ارسال شد (ساکما، پرونده شماره: ۲۹۷۰۰۹۳۰۸) برنامه فوق‌لیسانس به‌صورت تمام وقت برای کارمندانی که از طرف وزارتخانه‌ها معرفی شده و دارای مرخصی تحصیلی بودند آغاز شد. کلاس‌های عصر برای همه اشخاص واجد شرایط و مخصوصاً کارمندان دستگاه‌های دولتی طراحی و اجرا شد (ساکما، پرونده شماره:

۲۴۰۰۳۱۵۱۸). فعالیت‌های مؤسسه علوم اداری را می‌توان در چهار گروه جای داد. ۱) امور تعلیم و آموزش (۱۵)؛ ۲) تهیه مطالب تدریس و مواد مربوط به آن؛ ۳) امور مشورتی و سایر خدمات و ۴) کتابخانه (ساکما، پرونده شماره: ۲۴۰۰۳۱۵۱۸).

در سال ۱۹۵۴/۱۳۳۳ در کنار کمک‌های اصل چهار و بر اساس طرح شماره ۸۸ (مرکز اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۱: ۵۲۴؛ همراز، ۱۳۸۱: ۱۴۹) به موجب قراردادی (۱۶) که میان دانشگاه تهران و دانشگاه کالیفرنیا جنوبی برای «تدریس دروس مربوط به علوم اداری و بازرگانی و حسابداری و تربیت مدیران سازمان‌های دولتی و خصوصی» (دانشگاه تهران، ۱۳۴۴: ۴) در مهرماه ۱۳۳۳ (حسابرس، ۱۳۵۵: ۱۸) بسته شد (برای قرارداد بنگرید به ساکما، پرونده شماره: ۲۲۰۰۵۸۵۴؛ در پیوست ۱، برگه از پیش‌نویس قرارداد آمده است)، مؤسسه علوم اداری در دانشگاه تهران به‌طور رسمی در چهارم بهمن سال ۱۳۳۳ با همکاری «مؤسسه عملیات خارجی دانشگاه کالیفرنیا جنوبی» افتتاح شد (Jolly, ۱۹۵۸, p. ۱۱۹). در تابستان سال ۱۹۵۵/۱۳۳۴، اولین پروژه از چندین پروژه کمی مدیریت اسناد که طی ۱۱ سال بعدی به پشتیبانی ایالات متحده انجام شدند، کلید خورد. این پروژه را ری جولی (Ray Jolly)، دانشجوی دکتری دانشگاه کالیفرنیا جنوبی و عضو هیأت علمی این دانشگاه - که به‌عنوان عضوی از هیأت مؤسسات امور اداری به ایران آمده بود - آغاز کرد (Angel, ۱۹۷۲, p. ۱۷۶). کمی بعد رابرت دبلیو. هر در (Robert W. Herder)، رئیس بخش مدیریت عمومی هیأت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران (۱۷) در ایجاد گروهی از تحلیلگران برای کار با ادارات ایرانی در زمینه مدیریت اسناد، شامل سه نفر با پیش‌زمینه‌ای بسیار قوی از آرشیو اسناد، بی‌اندازه به این پروژه کمک کرد. این سه نفر عبارت بودند از ادوارد ان. جانسون (Edward N. Johnson) و دونالد ال. گودوین (Donald L. Goodwin) و همچنین توماس ام. فولی (Thomas M. Foley). (۱۸) که به‌تازگی به تهران آمده بودند (Angel, ۱۹۷۲, p. ۱۷۸). در گزارشی که دکتر هنری راینسینگ رئیس دانشکده امور اداری دانشگاه کالیفرنیا جنوبی و دکتر هاری مارلو (Harry Marlow) مدیر مشترک مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران در سوم آبان ۲۵/۱۳۳۵ اکتبر ۱۹۵۶ با عنوان «آینده مؤسسه علوم اداری» در سومین سال فعالیت مؤسسه علوم اداری و به‌منظور تمدید قرارداد اول به‌مدت دو سال دیگر یعنی تا ۱۰ تیر

۱۳۳۸/اول ژانویه ۱۹۵۹ با هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران (به‌عنوان شخص ثالث)، تهیه کرده‌اند، فعالیت‌ها و برنامه‌های مؤسسه بررسی شده‌است (ساکما، پرونده شماره: ۳۴۰۰۳۱۵۱۸). با پایان یافتن قرارداد سه‌ساله تأسیس مؤسسه علوم اداری ذیل دانشکده حقوق دانشگاه تهران و تحت مدیریت آمریکایی‌ها در هفتم تیرماه ۱۳۳۶ / ۲۸ ژوئن ۱۹۵۷، موافقت‌نامه اجرایی پروژه ۸۸ در ۲۱ شهریور ۱۳۳۶ / ۱۲ سپتامبر ۱۹۵۷ به مدت دو سال دیگر بین دانشگاه کالیفرنیا جنوبی و دانشگاه تهران تمدید شد (ساکما، شماره پرونده: ۲۲۰۰۰۵۸۵۴). در آغاز این مؤسسه را رؤسای مشترک ایرانی و آمریکایی اداره می‌کردند و گروه آموزشی آن نیز مرکب از استادان خارجی بود. ولی از شهریور ۱۳۳۶ / اگوست ۱۹۵۷، مسئولیت اداره این مؤسسه به یک ایرانی محول شد و استادان ایرانی جایگزین استادان خارجی شدند و نام مؤسسه نیز به «مؤسسه علوم اداری و بازرگانی» تغییر کرد. از ابتدای سال تحصیلی ۴۳-۴۴، با تصویب شورای دانشگاه و تأیید شورای مرکزی دانشگاه‌ها، نام این مؤسسه به دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی (۱۹) تبدیل شد (دانشگاه تهران، ۱۳۴۴: ۴). از سوی دیگر گزارش رسمی آژانس آمریکایی توسعه بین‌المللی دستاوردهای این دوره را شامل تأسیس مؤسسه امور اداری در دانشگاه تهران، اصلاحات در بودجه و مدیریت مالی و اداره درآمد و گمرک؛ مطالعات سازمانی در وزارتخانه‌های مختلف؛ توسعه یک مطالعه تحقیقاتی برای طبقه‌بندی موقعیت آزمایشی (۲۰) و تهیه پیش‌نویس قانون جدید استخدامی؛ پیشرفت در اداره پلیس و انجام یک سرشماری آزمایشی و همچنین اولین سرشماری ملی ایران بود (USAID, ۱۹۶۴, p. ۴۵-۴۶). پروفسور ولکات نیز در گزارش خود به اصلاحات انجام‌شده در زمینه امور اداری در ایران اشاره کرده و ایجاد سازمان‌هایی چون شورای عالی امور اداری، مؤسسه علوم اداری و بازرگانی، سازمان خدمات کشوری و شورای رؤسای بهبود امور اداری وزارتخانه‌ها را به‌منزله زمینه‌ای برای پیشرفت امور اداری خوانده که «به‌طور قطع و یقین سهم به‌سزایی در پیشرفت امور اداری» دولت ایران خواهند داشت (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۲: ۷۷۵).

هر چند طراحان خارجی این برنامه‌ها خود معترف بودند که بیشتر این دستاوردها فقط پایه‌هایی را فراهم می‌کردند که می‌توان برنامه جامع اصلاحات اداری را از آن‌ها آغاز کرد. مشکلات هماهنگی بین

وزارتخانه‌های مختلف هنوز حل نشده بود و دفتر نخست‌وزیری همچنان برای رهبری و هماهنگی فعالیت‌های توسعه نیاز به تقویت داشت (USAID, ۱۹۶۴, p. ۴۵-۴۶). از سوی دیگر و بنا به گزارش ولکات درمی‌یابیم که قسمتی از برنامه‌های اصلاح اداری تا زمان تنظیم گزارش ابتر مانده‌است. وی از آن‌ها به‌عنوان پیشنهادهای «اساسی» اداره امور عمومی و اداری هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران که «به‌منظور پیشرفت و بهبود امور اداری» ارائه شده، ولی به مرحله اجرا درنیامده، نام برده‌است: (۱) پیشنهاد تصویب قانون استخدام کشوری؛ (۲) پیشنهاد تصویب قانون ممیزی؛ (۳) پیشنهاد تصویب قانون بایگانی [آرشیو] کل کشور؛ (۴) پیشنهاد تشکیل یک سازمان مرکزی برای طرح برنامه‌ها تحت نظر مستقیم نخست‌وزیر؛ (۵) تشکیل سازمان بهبود امور اداری که به‌عنوان یک دستگاه مشورتی با دفتر نخست‌وزیر و یا شورای عالی معاونین ثابت اداری همکاری نماید؛ (۶) واگذاری مسئولیت طرح و تنظیم بودجه کشور به دفتر نخست‌وزیر؛ (۷) از تمرکز خارج نمودن امور حسابداری در وزارت دارایی و واگذاری آن به وزارتخانه‌های مربوطه؛ (۸) تشکیل سازمانی به‌منظور هماهنگ ساختن کلیه کمک‌های خارجی؛ (۹) توسعه اختیارات استانداران در زمینه امور اداری. وی سپس گفته که اجرای این پیشنهادها می‌تواند مقدمه‌ای برای حصول پیشرفت در زمینه امور اداری قرار گیرد. وی در ادامه در شرح عدم موفقیت کامل طرح اصلاح امور اداری نوشته که «هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران نتوانسته است اصول کلی و اساسی امور اداری نوین را چنانچه مورد نظر کارشناسان این فن در ایالات متحده و سایر کشورهای غربی می‌باشد در کشور ایران تشریح و تفهیم نماید... اداره امور عمومی و اداری اصل چهار زمانی وسیع‌ترین تشکیلات خود را در سراسر جهان از لحاظ تعداد متخصص در کشور ایران دایر نموده بود. استخدام عده کثیر متخصصین از این نظر الزام‌آور تلقی شد که دولت ایران پیشنهادهای اساسی را در زمینه اصلاح امور دولتی و سازمان‌های کشوری مورد توجه قرار داده بود.

گردآوری چنین تعداد کثیری از متخصصین شاید بی‌موقع و نابهنگام بوده‌است. قبل از آن که دولت ایران مبادرت به یک‌رشته اقدامات مؤثر و مثبت نماید این عده در تهران حاضر به خدمت بوده و انتظار داشته‌اند تصمیمات لازمه و مهمی از طرف دولت ایران برای یک رفورم اداری و اصلاحات اساسی گرفته شود و از وجود ایشان استفاده گردد. دوران این انتظار بسیار طولانی گردید و متخصصین مزبور

اوقات خود را صرف اموری مانند تصدی و گردانیدن امور ضبط و مخصوصاً روش‌های نوین بایگانی و یا نگارش دستورالعمل‌های ساده اداری و یا طبقه‌بندی مشاغل و تهیه نقشه‌های سازمانی و کارهای بسیار محدود و ابتدایی در مورد امور اداری نمودند که اگرچه خالی از ارزش نبود لکن در مقابل کارهای اساسی که لازم می‌نمود بسیار ساده و محدود بود. چون تمام کوشش و اهتمام متخصصین صرف اموری که در درجه دوم اهمیت قرار دارند گردیده است و بیم آن می‌رود که بسیاری از رؤسای امور دولت ایران چنین تصور کنند که منظور از تحول در امر امور اداری نوین، اصلاح بایگان و امور کارپردازی و طبقه‌بندی مشاغل و تهیه شرح وظایف برای کارمندان و یا روش‌های ساده نمودن کار است که به‌وسیله مشاورین آمریکایی در مؤسسات دولتی ایران پیشنهاد و به کار بسته شده است. ولکات تلویحاً به برداشت اشتباه شاه از تأثیر اصلاح نظام بایگانی بر کاهش چهل درصدی «مراحل مختلف اداری» و کاهش «شصت درصد از تشکیل پرونده‌های زائد با اتخاذ این روش نوین» سخن گفته است. ولکات دلیل اصلی ناکامی در دستیابی به اهداف طرح اصلاح امور اداری را متوجه سطح پایین بدنه اجرایی سازمان‌ها دانسته و می‌نویسد «در کشور ایران بین مقام مسئول که فرمان اجرای امور را صادر می‌کند و اتخاذ تصمیم می‌نماید و دستگاه اجراکننده همیشه شکاف عظیمی وجود دارد» (مرکز اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۲: ۷۷۷-۷۷۹).

بر اساس آنچه گفته شد، تأسیس مؤسسه علوم اداری را می‌توان در چهار دوره زمانی بازشناخت که گرچه در ظاهر برخی فاقد ارتباط مستقیم هستند و برخی تفاوت‌هایی باهم دیگر دارند اما در اساس و بنیاد به نقایص موجود در نظام اداری کشور پس از دوران مشروطه بازمی‌گردند. (۱) در مرحله نخست، پس از مشروطه مشکلات نظام مالی-اداری خود را نشان داد که منجر به استفاده از مستشاران خارجی در مالیه و بودجه و گمرک شد. (۲) در مرحله دوم، مشکلات نظام گردش مکاتبات و نگهداری اسناد رخ نمود که کوشش‌های اصلاح آن نافرجام ماند. از این منظر، از اقدامات اصلاحی نوز در سیستم مالی و اسنادی تا پایان جنگ جهانی دوم را می‌توان سال‌های آغازین اجرای اصلاحات اداری قلمداد کرد. (۳) با مطرح شدن کمک‌های برنامه اصل چهار، فکری پیدا شد که برای رفع مشکلات اداری باید بدنه اداری اصلاح و تقویت شود. این مقطع، دوره عملیاتی کردن اصلاح نظام اداری از طریق آموزش



مستقیم (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) کارگزاران (در داخل و خارج از کشور) است. اقدامی که لازمه انجام قسمتی از آن نهادسازی بود که از سال ۱۳۳۳ شروع شد و به تأسیس مؤسسه علوم اداری انجامید. ۴) مرحله چهارم تطور و تحول و تداوم برنامه بود که از میانه آن، اولویت‌های دو گروه مؤثر در اجرای برنامه (دانشگاه تهران و نمایندگان اصل چهار) تغییر کرد. مسئله اصل چهار در این دوره از برنامه‌ریزی و اجرا، به تحویل و نظارت و همراهی تغییر یافت؛ هرچند فعالیت‌های انجام‌شده از منظر مستشاران خارجی همسو با برنامه‌های اصل چهار گسترش نیافته بود. (۲۱) بررسی نتایج مرحله چهارم در نظام اداری و در سازمان‌های مختلف، می‌تواند موضوع پژوهش‌های موردی مستقل قرار گیرد.

### نتایج تحقیق

فرایند نوسازی نظام اداری در تاریخ معاصر ایران را می‌توان از اقدام‌های امیرکبیر در نوسازی و اصلاح اداری پی‌گرفت. اقداماتی که با نوسازی ساختار اداری توسط ناصرالدین‌شاه با تشکیل دارالشورای برای دولتی و افزایش تعداد وزارتخانه‌ها ادامه یافت و با اصلاحات میرزا حسین‌خان مشیرالدوله و میرزا علی‌خان امین‌الدوله پی گرفته شد. پیروزی انقلاب مشروطه ضرورت اصلاحات نظام اداری از مناظر مختلف خود را نشان داد و با کمک مستشاران خارجی همچون نوز، شوستر و دکتر میلیسپو و اعزام دانشجو به خارج پی گرفته شد. با پایان جنگ جهانی دوم و آغاز جنگ سرد، تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران در اجرای اصل چهار ترومن، با ضرورت تداوم اصلاح نظام اداری ایران هم سوء بود و لذا با کمک خارجی‌ان شتاب گرفت و عملیاتی شد. تأسیس مؤسسه علوم اداری در ایران هرچند در پاسخ به مشکلات مدیریت اسناد موجود در سازمان‌های اداری ایران بود و در راستای همسویی با پیشنهادهای اصلاحی کارشناسان اصل چهار و حمایت و پیگیری دربار و دولت ایران به سرعت به نتیجه نشست اما از آنجا که تأسیس این مؤسسه به منزله ایجاد امکان آموزش‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت کارکنان اداری دولت بود، نتوانست در یک دوران کوتاه در کنار سایر الزامات مورد نیاز تحول اداری نقش بازی کند. از سوی دیگر این اقدام محمدرضا شاه (همانند سایر اقدامات وی) را باید در راستای تأسیس یا توسعه مؤسسات تمدنی جدید، صرفاً در چارچوب نظریه نوسازی اقتدارگرایانه تفسیر کرد نه

یک گفتمان دموکراتیک و نه الزاماً مبتنی بر منافع ملی. به بیان دیگر، انجام چنین پروژه‌های علمی و آموزشی اگر چه متناسب با نیاز ملی بود لیکن منافع ملی را تأمین نمی‌کرد؛ زیرا منافع ملی در نظامی مردمی محقق خواهد شد. این تناقض حاصل اقدامات و تلاش‌های رژیم پهلوی در جهت تحول غیر دموکراتیک ساختار اداری کشور بوده‌است

### پی‌نوشت:

- ۱- «روزی رضاشاه اندکی پس از آغاز وقت اداری به وزارت دارایی رفت و دستور داد درهای آن وزارتخانه ببندند. چند تن از کارمندان و از جمله وزیر مسئول که دیر به سر کار خود رسیدند خود را پشت در بسته یافتند و در نتیجه از کار برکنار شدند» (پهلوی، بی‌تا: ۲۸).
- ۲- روش ماکس وبر (شناخت مدل اداری) یکی از روش‌های مطالعه نظام‌های اداری تطبیقی می‌باشد. شجاعی (۱۳۸۴: ۳۰) مدل وبر را در زمینه بوروکراسی به این شرح خلاصه کرده‌است: ۱) فعالیت کارمندان دولت تابع قواعد و قوانین دقیق و صریح‌اند؛ ۲) مشاغل افراد بر اساس تقسیم کار، حقوق و امتیازات تعیین شده قرار دارد؛ ۳) سازمان اداری بر اساس سلسله مراتب قرار دارد، یعنی واحدهای پایین‌تر زیر نظر واحدهای بالاتر انجام وظیفه می‌کنند؛ ۴) در یک بوروکراسی، اداره امور بر اساس نگهداری اسناد و مدارک کتبی یعنی سوابق و پرونده‌ها قرار دارد و ۵) مشاغل در یک بوروکراسی بر اساس تخصص و شایستگی به افراد سپرده می‌شود و تعیین افراد برای مشاغل باید بر مبنای آزمایش علمی برای تشخیص استعدادها و لیاقت افراد انجام گیرد.
- ۳- به این عوامل باید وقوع انقلاب اسلامی و پیامدهای آن برای دولت آمریکا و رفتار خصمانه آمریکا با ایران را افزود. به نظر می‌رسد دلایلی از این دست، سبب شده بیشتر کتاب‌ها و مقاله‌هایی که به تاریخ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران در این دوره پرداخته، و حتی آثاری که در زمینه توسعه ایران در این دوران نگاشته شده، یا به برنامه اصل چهار توجه نکرده، یا به اشاره‌ای بسنده کرده‌اند.
- ۴- اطلاعاتی مفید درباره سابقه و تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به روش‌های بایگانی در وزارت امور خارجه، وزارت کشاورزی، وزارت دارایی، و بانک ملی ایران (۱۳۱۸)، در صفحات ۹۰ تا ۱۷۶ این کتاب آمده‌است.
- ۵- برخی (سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۷۳: ۴۶) سال‌های ۱۲۸۰ الی ۱۳۰۹ ش. را ذکر کرده‌اند.
- ۶- قسمت دوم از دیدگاه او دموکراسی اقتصادی و قسمت سوم دموکراسی اجتماعی بود (پهلوی، بی‌تا: ۱۲۲).
- ۷- برگزاری دوره‌های امور اداری فقط به موسسه تازه تأسیس محدود نشد. شواهدی در دست است که در این دوره سازمان برنامه و شرکت ملی نفت ایران نیز برنامه‌های آموزش امور اداری تهیه کرده بودند. (پهلوی، بی‌تا: ۱۹۳) از طرف دیگر بنا به نوشته پهلوی (بی‌تا: ۱۹۴) «... در دبیرستان‌های شهرهای بزرگ... امور بازرگانی و اداری تدریس می‌شود و این برنامه را در تمام شهرستانها تعمیم خواهیم داد». علی‌ای حال وی این تسهیلات

را هنوز برای رفع نیازمندی بدنه اداری رویه گسترش کشور ناکافی دانسته و پیش‌بینی کرده بود که «این احتیاج فرصت مناسبی به دختران ما می‌دهد که خویشتن را برای مشاغلی که اتصالاً به وجود می‌آید، حاضر کنند»  
۸- هربرت ادموند انجل (۱۹۰۷-۱۹۹۹) در سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۵۷ نایب‌رئیس جامعه آرشیو دارای آمریکا بود و در اواسط دهه ۱۹۶۰ به مقام معاون آرشیو ملی آمریکا رسید،

https://www2.archivists.org/node/10025. وی در سال‌های ۱۹۶۶ تا ۱۹۶۷ به‌عنوان

بیست‌ودومین رئیس جامعه آرشیو‌دارهای آمریکا فعالیت

کرد. <https://www2.archivists.org/history/leaders/presidents>

۹- علی‌اکبر سیاری در خاطرات خود (سیاسی، ۱۳۸۶: ۲۲۱) ضمن بیان اقدام‌های خود در دانشگاه تهران اشاره بسیار کوتاه ناقصی به تأسیس مؤسسه علوم اداری به ریاست دکتر موسی عمید دارد.

۱۰- اطلاعات مختصری در مورد او در این منبع آمده‌است: Utah State University, ۱۹۶۳, p. ۱۳۸

۱۱- این طرح برنامه‌های دیگری برای توسعه را نیز اجرا کرد که مد نظر این پژوهش نیست. برای اطلاع بیشتر در این خصوص بنگرید به: (USAID, ۱۹۶۶, pp. ۳۳-۳۴).

۱- United States Information Services

۱۳- برای آگاهی از اسامی ایرانیان استفاده‌کننده از بورس‌های اصل ۴ در دانشگاه یوتا حداقل سال‌های ۱۳۴۹ تا ۱۹۶۱ بنگرید به: (Utah State University, ۱۹۶۳, pp. ۱۲۷-۱۳۰). همچنین اسامی افرادی که از بازدیدهای آموزشی کوتاه‌مدت این دانشگاه بهره برده‌اند در صفحات ۱۳۵-۱۳۰ و معرفی کوتاهی از متخصصان اعزامی دانشگاه یوتا به ایران در صفحات ۱۴۳-۱۳۵ همین کتاب است. سالانه ۴۰ نفر در دانشگاه آمریکایی بیروت بورسیه می‌شدند (Warne, ۱۹۵۶, p. ۱۷۸).

۱۴- یک نقطه ضعف این بورس‌ها ناهماهنگی بین حرفه شخص اعزامی با «رشته‌ای که در آن ادامه تحصیل می‌داد و یا پس از بازگشت به کشور به آن می‌پرداخت» (همراز، ۱۳۸۱: ۱۴۷-۱۴۸) بود.

۱۵- اولیای مؤسسه علوم اداری در گزارشی عنوان کرده‌اند که تا تیر ۱۳۳۶ تعداد ۱۵۰۰ نفر از کارمندان دولت در برنامه‌های مؤسسه شرکت کرده و آموزش‌های علوم اداری را دیده‌اند (ساکما، پرونده شماره: ۳۸۰۰۰۳۱۴؛ بنگرید به پیوست ۲).

۱۶- در گزارش دیگری (حسابرس، ۱۳۵۵: ۱۸) این قرارداد سه‌جانبه، و میان دانشگاه تهران، هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران و دانشگاه کالیفرنیا جنوبی خوانده شده‌است.

۱۷- پست وی در اسناد به‌صورت رئیس اداره امور عمومی و اداری (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۲:

۵۱۷)، مدیر امور اداری هیأت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۲:

۵۶۹)، رئیس اداره امور عمومی هیأت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۲،

ج ۲: ۶۳۴) ثبت شده‌است.

۱۸- در مورد این شخص اطلاعی به دست نیاوردم. احتمالاً Thomas M. Foley ثبت اشتباه به جای Thomas W. Foley باشد. توماس و. فولی در همین زمان، از کارشناسان سازمان و متد، و همکار دونالد ال. گودوین بوده است (مرکز اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۸۲، ج ۲: ۵۲۵).

۱۹- در دی ماه سال ۱۳۷۸ بر اساس مصوبه شورای دانشگاه تهران و در تیر ماه ۱۳۷۹، بر اساس مصوبه شورای گسترش آموزش عالی نام این دانشکده به دانشکده مدیریت دانشگاه تهران تغییر پیدا کرد. بنگرید به:

<https://management.ut.ac.ir/history>

۲۰-pilot position classification research study

۲۱- دوره پس از اتمام قرارداد اصل چهار در ایران تاکنون را نیز می توان دوره جدید مؤسسه تلقی کرد که طی آن مؤسسه دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است.



## منابع و مطالعات

- الهیاری، فریدون؛ علی جعفری و مرتضی دهقان نژاد. (۱۳۹۵). اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری. *تاریخ اسلام و ایران*، ش ۲۹: ۵ تا ۳۸.
- برهانی، مرجان. (۱۳۹۴). روابط ایران و آمریکا (۱۳۲۰-۱۳۲۴ ش.). بر پایه اسناد. *فصلنامه تاریخ روابط خارجی*. س ۱۶، ش ۲، تابستان، پیاپی ۶۳: ۱-۲۷.
- بوشهری، جعفر. (۱۳۳۵). *اداره امور بایگانی؛ تحقیق در چگونگی امحاء اوراق*. پایان نامه کارشناسی ارشد رشته علوم اداری. تهران: دانشگاه تهران؛ دانشکده حقوق. مؤسسه علوم اداری.
- بوشهری، جعفر. (۱۳۴۷). *مدیریت اسناد و فن بایگانی*، تهران: چاپخانه افست، چاپ چهارم.
- حسابرس. (۱۳۵۵). آشنایی با مؤسسات آموزش عالی تربیت متخصص مالی: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران. *حسابرس (دوره قدیم)*، اسفند ۱۳۵۵ - شماره ۳: ۱۸ تا ۱۹.
- خدیری زاده، علی اکبر؛ فاطمه دانش شکیب. (۱۳۹۰). چگونگی بازتاب اندیشه نوسازی در مجله آینده (۱۳۰۶-۱۳۰۴ ه. ش)، مسکویه، ش ۱۷: ۳۷ تا ۶۲.
- خدیری زاده، علی اکبر؛ فاطمه دانش شکیب. (۱۳۹۴). ضرورت نوسازی اقتدارگرا از نگاه "مرد آزاد". *پژوهش‌نامه تاریخ*، س ۱۰، ش ۳۹: ۶۵-۷۶.
- دانشگاه تهران (۱۳۴۴). *سالنامه و راهنمای تحصیلی دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی*، تهران: سازمان مستقل چاپخانه دولتی ایران
- دستره، آنت. (۱۳۶۳). *مستخدمین بلژیکی در خدمت دولت ایران*. ترجمه منصوره اتحادیه (نظام‌مافی). تهران: نشر تاریخ ایران.
- دستره، آنت. (۱۳۹۳). بلژیک و ایران، روابط. در: *دانشنامه جهان اسلام*. جلد چهارم (نسخه برخط: <https://rch.ac.ir/article/Details/11320>).
- رفیعی‌راد، علی احمد و احمد محمدی. (۱۳۹۶). مکتب نوسازی متقدم و ریشه‌های تاریخی بحران منابع آب‌های زیرزمینی در ایران: بررسی تأثیر و عملکرد اصل چهار ترومن. *علوم/اجتماعی* (دانشگاه علامه طباطبایی). ش ۷۷: ۱۹۵ تا ۲۴۳.
- سیاسی، علی اکبر. (۱۳۸۶). *یک زندگی سیاسی*. تهران: نشر ثالث.
- شجاعی، منوچهر. (۱۳۸۴). *نهضت نظام‌های اداری تطبیقی*. مدیریت فرهنگ سازمانی، ش ۹: ۲۱ تا ۳۶.
- صبا، محسن. (۱۳۳۷). *اصول بایگانی*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- عصار، ع. (۱۳۱۶). *رهنمای بایگان یا اصول فن بایگانی*. تهران: چاپخانه تابان.
- قرشی، یوسف و محمد جمیری. (۱۳۸۷). اصل چهار ترومن در ایران. *تاریخ معاصر ایران*. ش ۴۶: ۷۱-۱۰۲.

کرباسیان، اکبر. (۱۳۷۸). تحلیلی بر نتایج اجرای اصل چهار ترومن در ایران. گزارش، ش ۱۰۷: ۶۴ تا ۷۳.

مرکز اسناد ریاست جمهوری. (۱۳۸۲). *اسنادی از اصل چهار ترومن در ایران (۱۳۳۵-۱۳۴۶ ه. ش.)*، به کوشش تیمور بشیر گنبدی، ۲ جلد، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات. میلیسپو، آرتور چستر. (۱۳۵۶). *مأموریت آمریکایی‌ها در ایران*. ترجمه حسین ابوترابیان. تهران: پیام. همراز، ویدا. (۱۳۸۱). *بررسی اهداف و عملکرد اصل چهار ترومن (هیئت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران)*. تهران: وزارت امور خارجه، مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی.

Angel, Herbert E. (1972). Archives in Developing Countries: Iran as a Case Study. *American Archivist*. Vol. 35, No. 2, pp. 173-181.

Jolly, Ray C. (1958). *A Study of Requirements for a Public Records Law in Iran. A Dissertation Presented to the Faculty of the school of public administration, University of Southern California, In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree doctor of public administration.*

Garlitz, Richard P. (2018). *A mission for development: Utah universities and the Point Four Program in Iran*. Logan: Utah State University Press.

USAID. (1966). *A.I.D. economic assistance to Iran 1950-1965*. Summary highlights of A.I.D. economic assistance activities in Iran. A handbook for members of the U.S. country team in Iran. issued by the U. S. AID mission to Iran. June 1966.

USAID. (1964). *Highlights of the AID program in IRAN*. Bulletin. Produced by Communications Resources Branch, January 1964.

Warne, William E. (1988). *Oral History Interview with William E. Warne*, Independence, Missouri, May 21, 1988, by Niel M. Johnson.

Warne, William e. (1956). *Mission for Peace: Point 4 in Iran*. Bobbs-Merrill Company Inc.

Utah State University. (1963). *Iran and Utah State University: half a century of friendship and a decade of contracts*. Logan, Utah

**اسناد**

ساکما (سازمان اسناد و کتابخانه ملی)، پرونده شماره: ۲۲۰۰۰۵۸۵۴؛ پرونده شماره: ۲۴۰۰۳۱۵۱۸؛ پرونده شماره: ۲۹۷۰۰۹۳۰۸؛ پرونده شماره: ۲۹۷۰۴۳۴۷۸ و پرونده شماره: ۳۸۰۰۰۳۱۴

پیوست ۱. گزارش عملکرد مؤسسه علوم اداری به وزیر بازرگانی و اعلام برنامه‌های جذب دانشجویان از بین کارکنان برای تحصیل در تخصص‌های اداری  
پیوست ۲. برگه از قرارداد پروژه ۸۸ بین اداره همکاری‌های بین‌المللی با دانشگاه تهران

پیوست ۳. صفحه دوم پایان‌نامه جعفر بوشهری، نخستین [؟] فارغ‌التحصیل دوره کارشناسی ارشد

مؤسسه علوم اداری، ۱۳۳۵

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی