

مروری بر سیر تکوینی استخدام کشوری

گردآوری و تنظیم: بهجت الملوک مظفری

مقدمه:

در شماره گذشته گذری کوتاه بر امور اداری و استخدامی چند کشور داشتیم و از آنجا که هدف اصلی از این بحث بررسی امر استخدام در ایران می باشد با جمال از کشورهای دیگر گذشتیم، اینک می پردازیم به پیدایش امور اداری و استخدامی در ایران. باید این نکته را در نظر داشت که بررسی دقیق سیر امور اداری و استخدامی نیاز به مطالعه جنبه های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و بطور کلی ایدئولوژی دوره های مختلف دارد و این امر بدلیل در دسترس نبودن اسناد واقعی امکان پذیر نمی باشد. زیرا تاریخ گذشته فقط بر اساس سرگذشت ابر مردان و وقایع مهم از دریچه چشم آنان و مطابق با خواسته آنها نوشته می شده و نمی توان از لابلای آن به مطالعه جنبه های روحی، معنوی، فرهنگی، اجتماعی و مذهبی بصورت واقعی پرداخت لیکن اسناد و مدارک بدست آمده نشان می دهد که در ایران امور مربوط به جنگ و دادگستری و برقراری امنیت و گرفتن مالیات قدیمیترین مشاغل دولتی بوده است. اصولاً مداخلات دولت در امور اقتصادی گاهی برای حفظ و حمایت اقتصاد ملی در مقابل رقابت بیگانگان، برخی مواقع بمنظور تشویق و هدایت مولدین ثروت کشور، زمانی برای ایجاد و حفظ اعتدال بین تولید و مصرف، موقعی برای برقراری عدالت میان تولید کنندگان و حمایت طبقات کارگزار و بالاخره زمانی بمنظور بهره برداری و استفاده مستقیم از منابع ثروت ملی و حفظ نظم و انضباط بین افراد صورت می گرفته است و این مقاصد متنوع بتدریج موجب توسعه سازمانهای اداری گردیده است.

بخش دوم: چگونگی پیدایش امور اداری و استخدامی در ایران

اینک بمنظور بررسی روند امور اداری و استخدامی در ایران و چگونگی ایجاد وضع فعلی مطالب را در دو مبحث قبل از اسلام و بعد از اسلام مورد بررسی قرار می دهیم:

۱- گذری بر امور اداری و استخدامی ایران قبل از اسلام

۱-۱- دوره مادها

قدمت امور اداری و استخدامی در ایران را می توان همزمان با پیدایش حکومت مادها دانست. پیش از

کشورگشائی پارسها سازمان قبایل ایرانی بر پایه نظام عشیره‌ای قرار داشت، این دسته‌ها را؛ زانتر؛ ورئیس قبیله راویس؛ می‌نامیده‌اند. از میان قشرهای عشیره‌ای، شخصیت‌های برتر بانام کاهنان و شخصیت‌های فروتر بنام بردگان پدید آمدند و این امر از ویژگی‌های نظام طبقاتی در ایران قدیم است. پس از غلبه مادها بر آشور و بهم پیوستن ماد و پارس دولت هخامنشی پیریزی گردید (۵۵۰ ق. م).

در زمان هخامنشیان ایران مهد آئین شوررداری در میان نژاد آریائی و نسبت به کشورهای همجوار خود دارای تشکیلات منظم و پیشرفته‌ای بوده است. اقوام آریائی پس از ورود به ایران تحت تأثیر تمدن و فرهنگی که در بین‌النهرین وجود داشت تشکیل حکومت دادند ولی به لحاظ نبودن خط و بجای نمادند سند، در این زمینه سابقه‌ای وجود ندارد طبق آثار آشوری مربوط به سده نهم پیش از میلاد نخستین سازمان حکومتی و اداری در ایران توسط مادها ایجاد گردیده است، مادها در اواخر قرن هشتم یا اوایل قرن نهم قبل از میلاد حکومتی را در ایران پایه‌گذاری نمودند که ۲۵۰ سال برجا ماند.

مادها از قبایل پراکنده‌ای تشکیل شده بودند و از مهمترین طوایف عصر خود بحساب می‌آمدند، سازمان اجتماعی در آن زمان بر پایه سازمان عشیره‌ای بود و پیر عشیره ریاست را بر عهده داشت. از اتحاد و تشکل قبایل واحدهای بزرگتری بوجود می‌آمد که در اوستا (کتاب دینی زردشتیان) از آن یاد شده است. نظام عشیره‌ای دارای دو طبقه بود، طبقه اعیان که از عامه مردم تشکیل می‌شد و در سطح بالاتر قرار داشت و طبقه بردگان که در اقلیت بودند.

۲-۱- دوره هخامنشیان

اگرچه پادشاهان هخامنشی تمامی دنیای متمدن آن زمان را تابع یک دولت و یک حکومت کردند ولی نه می‌خواستند و نه می‌توانستند تمام این اقوام را که زبان، اخلاق، نژاد، مذهب و آداب و رسوم مختلف داشتند و تمدن برخی از آنها قدیمتر از ایرانیان پارس بود پیرو یک حقوق و قانون نمایند زیرا دولت ایران در زمان هخامنشیان از اختلاط سه دولت ماد، لیدی، بابل و تصرف بین‌النهرین و شام و مصر با خصوصیات قومی، فرهنگی و مذهبی گوناگون و بر اساس قوانین دربار ماد ایجاد گردیده بود بنابراین رسوم ملل مختلف محفوظ ماند ولیکن مکلف گشتند مطیع دولت مرکزی باشند و در هنگام نیاز مردان جنگی خود را به سپاه ایران بفرستند و مالیات‌هایی را که تعیین می‌شد به دولت مرکزی پرداخت نمایند. توسعه و گسترش کشور و بتبع آن، درگیری با دولت‌ها و ملت‌های همجوار سبب گردید بوروکراسی در ایران ابتداء در ارتش‌های زمان هخامنشی آغاز گردد. گزنون مورخ یونانی

در مورد وضع تشکیلات و سلسله مراتب اداری در این دوران می گوید:

«پادشاه در رأس سلسله مراتب مقامات اجتماعی قرار گرفته بود و این سلسله مراتب بر روی یک امر اساسی یعنی اطاعت و وفاداری مطلق اتباع نسبت به خاندان سلطنتی استوار بود مظهر این خاندان یعنی پادشاه وقت با خداوند برابر بود و شرکت وی در تمام تشریفات رسمی، باشکوه و جلال خاص همراه بود. تمام اتباع و ساکنان کشور بدون استثنا حتی عالیترین صاحبمنصبان دولتی و وزراء و فرماندهان، بندگان و غلامان شاه محسوب می شدند. در زمان کوروش دستگاه اداری سبک؛ وسایل ارتباطی سریع، رسیدگی مستقیم به امور و وسیله ادارات مرکزی، دستگاه بازرسی بسیار منظم و مداخله نظامی سریع در صورت وقوع شورش، پایه های محکم ونیر و مند حکومت پارس بود.»

البته در این دوره اصول مدیریت، بدون نبود ولی گردش امور بااستنها، موقعیتهای خاص و مناسب زمان تطبیق داده می شد از اینرو و هخامنشیان رامی توان آغازگر حکومت سازمان یافته در ایران دانست، در این دوره برای اداره کشور روش مشخص و معینی اتخاذ گردید و تقسیماتی برای اداره دستگاه حکومت ایجاد گردید. هرودت، تعداد ایالات را در زمان هخامنشیان بیست و شش ذکر کرده است در حالیکه داریوش در کتیبه «نقش رستم» تعداد ایالات کشور را سی ایالت ذکر نموده است، در زمان هخامنشیان هر ایالت توسط مأموری بنام استاندار یا «خستر و پاون یا شهر بان» اداره می شد و یک حلقه ارتباطی بین حکومت مرکزی و حکومت شهر بانان^۲ وجود داشت.

شهربانان از بین طبقه شاهزادگان و اشراف برگزیده می شدند و وظایف آنان گذشته از حکومت و اداره منطقه مربوط، حکمفرمایی بر مقامات نظامی و غیر نظامی نیز بوده است این مقامات حتی می توانستند تا حدودی با دول همسایه خود رابطه برقرار کنند؛ حوزه عمل استانداران (ساتراپها) گاهی از چند ساتراپی تشکیل می شد که در رأس آن یک حاکم ساتراپ (که معمولاً ایرانی بود) قرار داشت که از قدرت نظامی و الایی برخوردار بود و می توانست رأساً اقدام به سرباز گیری نماید. ساتراپ موظف به جمع آوری و وصول مالیات بود و همچنین مدیریت امور قضائی را بعهده داشت، بمنظور کنترل و نظارت دقیق افراد مأموران دیگری نیز بعنوان دبیری به استانها فرستاده می شدند، یک نفر نیز با سمت فرمانده قوا جهت اداره امور پادگان به مناطق اعزام می گردید و هر یک از مقامات مذکور بطور خصوصی و مستقل از یکدیگر با مرکز ارتباط داشتند.

۱- مورخ شهیر یونانی .

۲- یونانیان شهربانان را ساتراپ می نامیدند.

بطور کلی تغییرات سیاسی و امنیتی در ولایات در صلاحیت ساتراپها قرار داشت و مسایل مهم سیاسی توسط شاه و قضات شاهی رسیدگی می‌گردید؛ در هر استان مقامی بنام دادرس رسیدگی به امور استان را عهده‌دار بود و حکام ولایات نظارت بر کار دادرسان را اعمال می‌کردند.

تشکیلات اجتماعی و سیاسی ایران در دوره هخامنشیان

تشکیلات عشیره‌ایی یا دودمانی ماد در زمان هخامنشیان همچنان ادامه داشت، در این دوره تقسیمات چهارگانه کشور عبارت بود از خانه، ده، طایفه و کشور؛ تقسیمات چهارگانه مذکور هر یک دارای سیستم فرماندهی با مدیریت خاص بود، مانند رئیس خانواده، رئیس ده، رئیس طایفه و رئیس کشور، در این دوره دولت جانشینی رئیس طایفه و رئیس کشور را بر عهده داشت. در کتیبه‌ها سلاطین هخامنشی، شاه ممالک خوانده شده‌اند و شهربانان که نماینده شاه در ایالات بودند جانشین روسای طایفه شدند و این ترتیب در دوره‌های بعد نیز دیده می‌شود، رابطه تیولداران با شهربانان روشن نمی‌باشد ولی این مقامات کم و بیش دارای امتیازاتی بودند که می‌توانستند از رعایای حوزه تحت سرپرستی خود مالیات وصول نمایند و از مصونیت‌های خاصی نیز برخوردار بودند.

کوروش معتقد به تفویض قدرت و اختیار نبود و کلیه اختیارات در زمان وی متمرکز بود و امور در نهایت به مرکز گزارش می‌شد و در مرکز روی آنها تصمیمگیری می‌گردید. اداره کارهای کشور در زمان هخامنشیان در دست ۷ دودمان ممتاز بود که مهمترین آن دودمان سلطنتی بود، بقیه دودمانها عبارت بودند از: خانواده کارن پهلوی، سورن پهلوی، اسپندیار، مهران، زیگ و اسپهبد پهلوی، قدرت دودمانها منحصر به دهکده‌های کوچکی که از آن برخاسته بودند نبود بلکه هر یک از این خانواده‌ها سرپرست قسمتی از کشور بودند و ناحیه بزرگی به آنها سپرده شده بود و می‌توانستند عایدات آن نواحی را برای مخارج خود و افرادی که بایشان سپرده شده بود صرف نمایند ولی رتق و فتق امور کلی در دربار شاه انجام می‌گرفت. اداره امور دودمانها و تمرکز آن در دربار شاه دلالت بر وجود تشکیلات در آن دوره می‌کند. بعلاوه در زمان هخامنشیان گروهی از امراء در آسیای صغیر تحت ریاست و فرمان شاه سلطنت می‌کردند و شاه بنا به موقعیت زمان قسمتی از املاک خود را بصورت موروثی و یا بعنوان امتیازات خاص به گماردگان (تیولدار) واگذار می‌کرد و شهربانان بر کار این دسته نظارت مؤثری داشتند.

پس از کوروش، داریوش دنباله اقدامات و راه رسم وی را گرفت. موضوع مهم دیگر در زمینه اداره امور دولتی و مدیریت در زمان هخامنشیان آن است که ابتدایی‌ترین نوع آمارگیری در این زمان رایج گردید، زیرا پادشاهان

جهت اداره امور نیاز به پول و سرباز داشتند و برای محاسبه مالیات قابل وصول نیاز به آمار داشتند از اینجا آمارگیری آغاز شد، ارقام مربوط به مالیات را همار و سرشماری سربازان را شاهامار می نامیدند.

جلوه های فرهنگ در عهد هخامنشی

هخامنشیان مظاهر فرهنگی و تمدن اقوام کهنسال و پرمایه ای مانند بابل، آشور، ارمنستان، ایلام، مصر، هند، لیدی و نظایر آن را گرفته به آن رنگ ایرانی دادند و آنرا به یونان و روم و مغرب نیز گسترش دادند. الفبا، خط، تدوین کتاب، برپاداشتن کتابخانه ها و کشف و توسعه بسیاری از دانشها مانند دانش پزشکی، ریاضی و ستاره شناسی از راه مشرق به یونان و روم رسید و بعد روانه غرب گردید. تشکیلات اداری شرق بویژه ایران و مصر بود که مورد تقلید رومیها قرار گرفت و به غرب رفت.

Rene-Grousset فرانسوی نقل می کند «تمدن ایرانی بصورت های متوالی خود بنام ماقبل آریایی، مادی، هخامنشی، پارتی، ساسانی و اسلامی مدت پنجاه قرن بدون انقطاع بحیات خود ادامه داده است» یعنی ایران برای گسترش تمدن و فرهنگ ایرانی از حدود سیاسی و سرحدات جغرافیایی خود نیز تجاوز کرده است.

Benseniste شرق شناس معروف معتقد است، هخامنشیان نمونه تشکیلات وسیع کشوری را به غرب نشان دادند. *Ablert Champdor* می گوید: «پارسها رابط تمدن منحنی و منقرض سرزمینهای مجاور دجله و فرات با تمدن نوین آتن و روم گردیدند و در مدتی کوتاه شاهراهی بزرگ در مسیر ترقی گشودند. مدتی کوتاه ولی تمدنی درخشان و تابناک» در آثار و نوشته های یونانی می خوانیم که ایران سرزمین مبادله اطلاعات علمی مهم درخاور میانه بود، یونانیان آسیای صغیر، مصریها، بابلیها و هندیهای غربی همه از اتباع ایران بوده اند و علوم شناخته شده نزد آنان توسعه فراوان داشته است.

در زمان داریوش ملوک الطوائفی از بین رفت و دولت نیرومند مرکزی برای اولین بار در دنیا برقرار گردید (در حالیکه مصر در زمان فراغه به ۲۴ بخش کوچک که آنها را نام می گفتند تقسیم می شد و در هر منطقه پادشاهی با استقلال کامل حکومت می کرد و دولتهای آشور و بابل و یونان نیز بهمین طریق اداره می شدند.) اولین دولت مستقلی که ملت های تابعه را زیر لوای واحد مستقر کرد دولت هخامنشی در زمان داریوش بود.

از نظر تشکیلات سیاسی و منطقه ای بگفته هرودت در زمان داریوش بیست یاسی ناحیه اداری یا ساتراپ نشین وجود داشت و بر هر ناحیه ای حاکمی بنام ساتراپ یا شهربان منصوب می گردید از لحاظ امور کشوری قدرت ساتراپها نامحدود بود و حکام محلی پیشین و نمایندگان کاهنان و پیشوایان عشایر با حفظ قدرتهای سابق در امور کشوری تابع و مطیع ساتراپها بودند. نیروی نظامی ساتراپ نشین تابع فرماندهان نظامی بود و حکام

کشوری و لشگری متقابلاً در امور یکدیگر نظارت داشتند و مأموران ویژه مخفی بنام چشم و گوش شاه محرمانه به امور مردم رسیدگی می کردند. از وظایف مهم ساتراپها گردآوری مالیات بود که میزان آن بدرجه عمران و آبادی و ترقی و تمدن هر منطقه بستگی داشت مسئله تقدیم هدایا که نه دائمی بود و نه مقدار ثابتی داشت، در زمان داریوش رفته، رفته، منسوخ گردید. شاهان بردارسان هخامنشی ریاست مستقیم داشتند و احکام نهائی کیفر مجرمین را صادر می نمودند. در زمان داریوش سه زبان پارسی، ایلامی و بابلی زبانهای رسمی دربار بود. داریوش نخستین شاهی بود که بوضع قانون مدنی کامل برای تمام ملتهای تابعه خود متناسب نیازمندیهای آنان اقدام کرد و همین قوانین پایه قانونگذاری روم و اروپا گردید.

۳-۱- ظهور مقدونی و فاجعه اسکندر

پس از انقراض هخامنشیان اسکندر مقدونی مدت ۸۰ سال بر ایران حکومت کرد با ورود اسکندر به ایران در ارکان سازمانهای کشوری و اجتماعی این سرزمین آشفتگیهایی پدیدار گردید که در درجه اول بدلیل ضعف شخصیت اسکندر و ندانستن آئین کشورداری بود. اسکندر می خواست تمدن یونان را جانشین تمدن ایران نماید لیکن فریفته آداب و سنن و اخلاق ایرانی گردید بحدی که لباس ملی خود را بدور انداخت و جامه ایرانی پوشید و رسم دربار ایران را تقلید کرد. در زمان وی مرکزیت در ایران از میان رفت و قلمرو پادشاهی محدود شد. قسمتی از ایران بدست امیران سلوکی افتاد گروهی از مردم یونان به شهرهای غرب ایران کوچ کردند و ناگزیر تمدن و آداب یونان در مناطق غربی رواج یافت ولی عمر نفوذ این تمدن زیاد نبود و مجدداً تمدن کهن ایران غالب گردید و همان ترتیبات دوران هخامنشی در اداره امور مملکت ادامه یافت با این تفاوت که حکومتهای محلی در زمان وی از اختیارات بیشتری برخوردار گردیدند. در زمان اسکندر نسخه اصلی اوستا کتاب زردشت در آتش سوخت و آئین وی بفراموشی سپرده شد و پرستش ربوالنوعها و ستارگان و عناصر طبیعی جایگزین دین زردشت گردید.

۴-۱- دوره سلوکیها

بعد از اسکندر ممالک محروسه (ایالات) بین سرداران او تقسیم شد که از این میان آذربایجان نصیب آنژیویات پارسی گردید در زمان سلوکوس نظام طبقاتی و مرکزیت شدید در امور مملکتی رایج گردید و اداره امور مملکت با طبیعت پارتیها که حاضر نبودند این مرکزیت شدید را بپذیرند سازگار نبود. «ادامه دارد»