

بسم الله الرحمن الرحيم

از ایران چه می‌دانم؟ / ۶۷

دیوان استیفا

(نظام مالیّه عمومی در ایران)

سید حسن امین



دفتر پژوهشهای فرهنگی



دفتر مرکزی: تهران، خیابان کریم خان زند، خیابان ایرانشهر شمالی، نبش کوچه یگانه، شماره: ۲۱۵
کد پستی: ۱۵۸۴۷۳۶۹۱۳
تلفن: ۸۸۸۲۱۳۶۴ ، ۸۸۳۰۲۴۸۲ ، ۸۸۸۱۱۵۶۱ ، ۸۸۳۱۵۲۳۷ ، صندوق پستی: ۴۶۹۱-۱۵۸۷۵
دورنگار: ۸۸۳۰۲۴۸۵ ، پست الکترونیکی: crb@iranculturestudies.com
تلفن واحد بازاریابی: ۸۸۳۱۵۲۴۰ ، فروش الکترونیکی: www.iranculturestudies.com

- تلفن های پخش مرکزی: ۸۸۸۴۹۴۶۲ ، ۰۹۱۲-۲۱۷۷۶۴۷ ، مراکز اصلی پخش و فروش:
- فروشگاه مرکزی: تهران، خیابان کریم خان زند خیابان ایرانشهر شمالی، نبش کوچه یگانه
تلفن: ۸۸۸۴۹۴۶۱
- تهران، میدان انقلاب، خیابان ۱۲ فروردین، نبش خیابان شهید وحید نظری،
شماره: ۳۸؛ تلفن: ۶۶۴۱۷۵۳۲؛ دورنگار: ۶۶۹۵۰۱۴۶
- سرایه گفتگو، خانه هنرمندان ایران: تهران، خیابان ایرانشهر شمالی، باغ هنر؛ تلفن: ۸۸۳۱۳۲۶۹
دورنگار: ۸۸۳۱۳۰۸۹

❖ دیوان استیفا (نظام مالیه عمومی در ایران) - از ایران چه می دانم؟ / ۶۷

- ❖ مؤلف: پرفسور سیدحسن امین
- ❖ ویراستار: منصور کیایی
- ❖ طراح قالب جلد: ایراندخت قاضی نژاد؛ اجرا: شهره خوری
- ❖ عکس پشت جلد: رعنا جوادى
- ❖ نمونه خوان: مریم دادگر
- ❖ حروفنگار و صفحه آرا: مهرداد قربانی
- ❖ لیتوگرافی: مردمک • چاپ: نیل • شمارگان: ۵۰۰ نسخه • چاپ اول: ۱۳۸۵
- همه حقوق محفوظ است. هرگونه تقلید و استفاده از این اثر به هر شکل بدون اجازه کتبی دفتر پژوهشهای فرهنگی ممنوع است.

ISBN: 964-379-047-9

شابک: ۹۶۴-۳۷۹-۰۴۷-۹

امین، سیدحسن - ۱۳۲۷
دیوان استیفا (نظام مالیه عمومی در ایران) / حسن امین. - تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۸۵.
۱۲۰ ص. : مصور. - (از ایران چه می دانم؟: ۶۷)

ISBN: 964-379-047-9

فهرست نویسی براساس اطلاعات فیبا.
ص.ع. به انگلیسی: Hassan Amin, The history of public finance in Iran.
۱. مالیه عمری. - ایران - تاریخ. ۲. ایران - سیاست اقتصادی - تاریخ.
۳. سازمانهای مالی دولتی - ایران. الف. عنوان. ب. عنوان: نظام مالیه عمومی در ایران.
۸۵۹ الف / ۱۳۱۸ H.J ۳۳۶/۵۵
کتابخانه ملی ایران ۸۲ - ۲۲۵۶۰ م

یادداشت

با توجه به تحولات نوین فرهنگی در جامعه امروز، نیاز همه ایرانیان، به ویژه جوانان تیزبین و پرسشگر، به بررسی های جدید علمی و مستمر درباره تاریخ پرفراز و نشیب ایران زمین و دیانت و فرهنگ و تمدن آن، بیش از گذشته نمودار شده است. از این رو، دفتر پژوهش های فرهنگی با شناخت این امر و در جهت گسترش دیدگاه های همه جانبه و عمیق فرهنگی، تلاش مستمری را آغاز کرده و بر آن است تا با انتشار مجموعه از ایران چه می دانم؟ آگاهی های مهم، دقیق و سودمندی را در حوزه های گوناگون ایران پژوهی در دسترس همه دستداران ایران و جوانان علاقه مند کشورمان قرار دهد.

امید است که این دفتر بتواند با ارائه این نوع پژوهش ها، ضمن ایجاد پیوندی ناگسستنی میان فرهنگ امروز و دیروز و دوری از هر گونه ذهنیت و جانبداری های یک سویه و غیر علمی، زمینه تبادل نظر و اندیشه را میان همه دانش پژوهان و علاقه مندان این عرصه فراهم سازد و در شکوفایی حرکت های نوین فرهنگی و اندیشه پرور و ایجاد آینده ای بهتر برای این سرزمین، نقشی شایسته و مفید ایفا کند.

فهرست مطالب

۷	پیش‌سخن
۱۱	فصل یکم. مالیه عمومی در ایران باستان
۱۱	۱. عصر عیلامی‌ها
۱۳	۲. آریاییان قبل از تشکیل مادها
۱۳	۳. مادها
۱۴	۴. نظام مالیه عمومی در عصر هخامنشی
۱۹	۵. اسکندر و سلوکیان
۲۰	۶. اشکانیان
۲۱	۷. مالیه عمومی در عصر ساسانی
۳۷	فصل دوم. دیوان استیفا و مالیه عمومی در عصر اسلامی
۳۷	۱. مفهوم و مصداق دیوان
۳۸	۲. مفهوم و مصداق استیفا
۳۹	۳. نظام مالیه عمومی در عصر پیامبر
۳۹	۴. عصر خلفای راشدین
۴۷	۵. عصر امویان
۵۲	۶. عصر عباسیان
۵۷	۷. عصر حکومت‌های ایرانی
۷۵	فصل سوم. دیوان استیفا از صفویان تا قاجار
۷۶	۱. منابع مالیه عمومی در دوران صفویان
۸۲	۲. عصر نادری
۸۴	۳. عصر زندیه

۸۹	فصل چهارم. مالیه عمومی و استیفا در عصر قاجار
۸۹	۱. نظام مالیه عمومی
۹۲	۲. استقراض‌های داخلی و خارجی
۹۲	۳. استیفا و مستوفیان در عصر قاجار
۹۶	۴. هزینه‌ها و مصارف مالیه عمومی
۱۰۱	۵. نهضت مشروطیت
۱۰۴	۶. مستشاران خارجی
۱۱۲	سخن پایانی
۱۱۵	مآخذ

پیش‌نویس

کتاب حاضر، پژوهشی دربارهٔ دیوان استیفا و نظام مالیهٔ عمومی در ایران با تکیه بر نظام قدیمی استیفا در عصر اسلامی و نظام دستورالعمل و کتابچهٔ دخل و خرج معمول عصر قاجار از آغاز تا رایج شدن بودجه و برنامه‌ریزی اقتصادی پس از نهضت مشروطیت است که در پی استخدام مستشاران خارجی امثال شوستر و میلپو و هم‌زمان با الغای نظام تیولداری و مستمری و منسوخ شدن حساب سیاق به ثمر رسید. کتاب حاضر، به مثابهٔ مطالعه‌ای تاریخی، به بررسی مدیریت و محاسبهٔ درآمدها و هزینه‌های دولت، انواع مالیات‌های جنسی و نقدی و نرخ مالیاتی، و معرفی پرسنل وصول عواید و پرداخت هزینه‌های دولتی می‌پردازد و به ایجاز، اصول و قواعد و کم و کیف مدیریت و محاسبهٔ درآمدهای عمومی (همچون خراج، مالیات سرانه، عوارض، گمرک و امثال آنها) و هزینه‌های دولتی (همچون تیول، اقطاع، وظیفه، راتبه، مشاھرہ، مستمری، تمغا و امثال آنها) را از آغاز تا اوایل مشروطیت بررسی می‌کند.

تأمین هزینه‌های حفظ نظم و امنیت داخلی و دفاع در برابر دشمنان خارجی لازمهٔ هر نوع تشکّل سیاسی و اجتماعی است. بنابراین چه در جوامع و طوایف بدوی و چه در نظام‌های سیاسی پیچیده و پیشرفته داشتن نوعی مدیریت دخل و خرج برای نظام حاکم امری گریزناپذیر است. در طوایف و قبایل کوچک و بدوی هزینه‌های عمومی اکثراً از طریق غارت و گرفتن غنیمت تأمین می‌شد و اندک اندک در زمان صلح از طریق اخذ بخشی از اموال نقدی

یا جنسی مردم چه به طور مستقیم، چه غیرمستقیم، چه به عنوان باج و خراج از طوایف بیگانه در مقابل مصون نگاه داشتن آنان از حمله نظامی و چه به عنوان مالیات از رعایای خودی تأمین می‌شد.

مطالعهٔ مالیه عمومی مستلزم ورود به مباحثی متعدد از جمله صلاحیت و یا مشروعیت وضع مالیات، شیوه‌های اجرایی وصول مالیات و تشکیلات و پرسنل اخذ و صرف آنهاست. به همین دلیل، مباحث مالیه عمومی به همان اندازه که به اقتصاد مرتبط می‌شود، با حقوق عمومی و علوم سیاسی نیز ارتباط دارد. زیرا مالیه عمومی یکی از ارکان نظام سیاسی و اداری هر جامعهٔ متشکّل است و به همین دلیل همهٔ متون مهم قانونی از دوران حمورابی تا عصر تدوین قانون اساسی، از اقتدار دولت‌ها در اخذ مالیات با قوهٔ قهریه و ضمانت اجرای حقوقی سخن می‌گویند و در حالی که الزام افراد و سازمان‌ها به سلب مالکیت از املاک و اموال خود به نفع اشخاص و گروه‌های خصوصی جرم تلقی می‌شود، پرداخت مالیات به خزانهٔ عمومی در همهٔ نظام‌های عرفی و دینی یک تکلیف عمومی یا واجب شرعی است.

شناخت چند و چون نظام مالی و مالیاتی ایران در عهد باستان، نه تنها بخشی مهم از میراث نیاکان ماست و از این رهگذر شایستهٔ تحقیق و پژوهش است، بلکه آگاهی از آن برای درک بیش‌تر و بهتر ویژگی‌های نظام سیاسی و تشکیلات اداری و دیوانی ایران پس از اسلام سودمند است و از این جهت نیز کتاب حاضر با بررسی سیر تاریخی دیوان استیفا و نظام مالیه عمومی می‌تواند هم به استقلال در زمینهٔ تاریخ مالیه عمومی راه‌گشا باشد و هم مع‌الواسطه در زمینهٔ تاریخ عمومی مفید و مکمل اطلاعات موازی دیگر در این زمینه باشد. تاریخ مالیه عمومی در ایران، نشان می‌دهد که در آغاز هم دولت ایلام و هم طوایف آریایی، باج‌گزار دولت‌های همسایهٔ نیرومند خود بوده‌اند و پس از مدتی دولت هخامنشی با نظامی متوازن، به جنس و نقد، باج و خراج و

مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم از مللی تابعه خود می‌گرفته و ایرانیان را از پرداخت آن معاف می‌داشته است.

داریوش اولین پادشاهی بود که برای تثبیت مالیات مزروعی به مساحی و ممیزی زمین‌های کشاورزی و تعیین میزان مالیات آنها و نیز یکسانی اوزان و مقادیر اقدام کرد. در عصر ساسانی نیز نخست قباد و پس از او پسرش خسرو انوشیروان نظام خراج درون‌مرزی (مالیات زمین‌های کشاورزی) را از «نظام مقاسمه» (تقسیم غلات و محصولات کشاورزی میان کشاورزان و دولت) به «نظام مقاطعه» (اخذ نقدینه‌ای مقطوع به عنوان مالیات) اصلاح کردند و همین نظام بود که پس از حمله اعراب به ایران عیناً بدون دخل و تصرف مورد بهره‌برداری دستگاه خلافت خلفای راشدین و بعد دولت‌های اموی و عباسی قرار گرفت.

در ایران پس از اسلام به دستگاهی که اداره و مدیریت امور مالیه عمومی و ثبت رسمی فهرست اموال و املاک دولتی و محاسبه دخل و خرج حکومتی را به طور عام به عهده داشت، و به وصول مالیات‌ها و عوارض و تأدیه هزینه‌ها و مستمری‌ها و بدهی‌های دولت می‌پرداخت، «دیوان استیفا» می‌گفتند. متصدی این دیوان که «مستوفی» خوانده می‌شد، در کنار دیگر مناصب بزرگ دولتی همچون صدارت، وزارت و انشا از جایگاهی خاص برخوردار بود؛ و یکی از ارکان بلند پایه دولت شمرده می‌شد. چنین کسی که در رأس دیوان استیفا قرار داشت، در طول تاریخ به عنوان‌های گوناگون خوانده می‌شد. در ادواری که نظامی متمرکز بر حقوق اداری و مالیه عمومی حاکم بود، از کسی که مسئولیت نهایی و مدیریت عالی مالیه عمومی را برعهده داشت با عنوان «صاحب خراج»، «صاحب زمام»، «صاحب دیوان»، «مستوفی الممالک»، «مستوفی کل»، «وزیر دفتر» و امثال آنها یاد می‌شد و اعضا و کارکنان دیوان استیفا، مستوفی خوانده می‌شدند.

در تدوین این کتاب، از منابع دست اول همچون فرمان‌ها و یرلیغ‌ها،

احکام و دستورالعمل‌های دیوانی و نیز از قوانین مصوب مجلس شورای ملی یا مصوبات هیئت وزیران و آیین‌نامه‌های وزارت مالیه (دارایی) استفاده شده است. برای ذکر شواهد عملی و نمونه‌های زنده از جریان استیفا یا تجربه‌های مستوفیان یا نحوه برقراری مستمری و مشاھرہ یا تیول و بعدها اصلاحات تشکیلات مالیه عمومی به گزارش‌ها، خاطرات و مقاله‌های دست‌اندرکاران و مطلعان این مسایل از جمله مستوفیان و مستوفی‌زادگان همچون دکتر محمد مصدق، دکتر احمد متین‌دفتری و ابوالحسن ابتهاج یا مستشاران مالی خارجی همچون شوستر و میلسبو استناد شده است.

افزون بر منابع حقوقی و تاریخی و دیوانی یاد شده در بالا، اطلاعات پراکنده دیگری که در متون نوشتاری گوناگون اعم از دایرةالمعارف‌های عمومی یا مراجع تخصصی برای شناخت تشکیلات مالیه عمومی و استیفا مفید شناخته شده، مورد استناد قرار گرفته‌اند. هم‌چنین نویسندہ پس از گردآوری اطلاعات از منابع متشتت و جدا کردن درست از خطا، آنها را براساس موضوع و مورد، طبقه‌بندی کرده و در مقام بررسی و مطالعه مضامین آنها برآمده و در صورتی که اعتبار و سندیت آنها محرز شده، با علت‌یابی و پیوند علی میان عوامل و متغیرها، آن اطلاعات را به ترتیب تاریخی تنظیم، تدوین و تبویب کرده است.

در این‌جا لازم به یادآوری است که نویسنده با بی‌نظری و بی‌طرفی کامل و فارغ از ارزش‌ها یا ضدارزش‌های اخلاقی یا اجتماعی به شناسایی و آرایه چند و چون مالیه عمومی و استیفا در طول تاریخ پرداخته است.

در مجموع، به اقتضای طبیعت این کتاب که غرض غایی و نهایی آن شناخت کلیات و اصول نهاد خزانه‌داری و مالیه عمومی و مدیریت دخل و خرج کشور در طول تاریخ است، شیوۀ بیان و آرایه مطلب، توصیفی (نه تحلیلی) است و از این رو صبغۀ تاریخی (نه اقتصادی یا حقوقی) بر مطالب آرایه شده غالب است.