

الگوی سلطنت مستقل منظم؛ نظریه گذار از سلطنت خودکامه به سلطنت مشروطه

دکتر محمدعلی اکبری

استادیار گروه تاریخ - دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

در روزگار ناصرالدین شاه قاجار به تاسی از مدنیت جدید فرنگی، ایده‌ها و طرح‌های مختلفی برای بهبود اوضاع کشور و دستیابی به پیشرفت و ترقی به سبک و سیاق اروپایی عنوان شد. از جمله ایده‌های اصلاحی، طرح‌های برای بهبود ساختار حکومت بود. نظریه سلطنت مستقل منظم، الگویی برای تحول سازمان قدرت سیاسی بود که در این زمان مطرح شد. در این مقاله چگونگی و کیفیت تکوین این نظریه، شاخص‌ها و ویژگی‌هایش در تفریق با نظریه سلطنت مستقل - به مثابه گفتار رسمی سیاسی - و در ربط با افق تاریخی زمانه مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

واژه‌های کلیدی: عصر ناصرالدین شاه قاجار، تجربه و اندیشه مدرنیت، نظریه سلطنت مستقل، نظریه

سلطنت مستقل منظم، ساختار اجرایی دولت، اصلاحات، سلطنت مشروطه

طرح مساله

روزگار پادشاهی ناصرالدین شاه قاجار که حدود ۵۰ سال به طول انجامید، عصری مهم و تأثیرگذار در تاریخ ورود ایران به عصر مدرن و مناسبات آن محسوب می‌شود. ایران در این دوران سرنوشت‌ساز در مدار جهان سرمایه‌داری جدید مغرب زمین و مدنیت بر ساخته آن قرار گرفت و از آن روز به بعد، قدرت‌های اروپایی نقشی بی‌بدیل در فراز و فرود تاریخ معاصر ایران بدست آوردند. این امر بیش از آن که محصول توطئه چینی‌های صاحبان دنیای جدید باشد، نتیجه قهری تأسیس مدنیت مدرن و لازمه ذاتی آن بود. روزگار سلطنت ناصرالدین شاه از این رو حائز اهمیت فراوان است که در آن گوهر مدنیت جدید فرنگی بیش از پیش مجال عرض اندام یافت و ما را از سردرگریانی بدر آورد و اشک حسرت و بهت و حیرت را بر صورت و سیرت‌مان فرو نشاند. بی‌شک جمعی از نخبگان ایرانی روزگار ناصری به صرافت دریافتند که دنیای مدرن با همه تلخی و شیرینی‌اش، افق روزگار انسان است و هیچکس و هیچ چیز را از آن کناره نیست. از سوی دیگر ایران عصر ناصری در شرایطی، بطور ناخواسته، در مدار عصر مدرن قرار گرفت که به لحاظ اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی با آن تمدن فرسنگ‌ها فاصله داشت. این امر به روشنی نشان می‌دهد که چنانچه ایرانیان، مدرنیت جدید را طالب نیز بودند، تأسیس آن به روزگار ناصری و حتی سال‌ها پس از آن آرزوی دست نیافتنی بود، آن چنان که در عمل نیز توفیقی چندان بدست نیامد.

با این حال، از آنجا که مدرنیت افق تاریخی آن عصر بود، موجبات چالش‌ها و کشمکش‌های فراوانی را در حوزه نظر و عمل پیش روی تمام ملل مشرق و از جمله ایران قرار داد. چالشی که در یک سوی آن دستاوردهای تاریخی و سنت‌های دیر پای ایرانیان قرار داشت و در سوی دیگر مدنیت جدید مغرب زمین و نتایج عظیم و گسترده آن. البته این چالش دو نیرویی هم‌مطراز و برابر نبود. ایرانیان در هنگامه‌ای به میدان نبرد آمده بودند که نه رستم دستان داشتند و نه خواجه پیران، که اگر داشتند نیز چنین رزمی را چنان رزم آورانی به کار نمی‌آمد. این تعامل و چالش تنها در عرصه سیاست عملی صورت پذیرفت و عرصه‌های فکر و اندیشه را نیز به خود مشغول داشت. مواجهه ما با عصر جدید نه تنها معیارها را در سامان سیاسی موجود دستخوش تغییر کرد و یا دستکم اعتبار معیارهای کهن را با پرسش‌های جدی

روبرو ساخت، بلکه موجبات شکل‌گیری ایده‌ها و اندیشه‌های بدیلی را به سبک مدنیت جدید فرنگی و یا حداقل متأثر از آن، فراهم آورد. حوزه سیاست، یکی از بخش‌هایی بود که شاید سریع‌تر از حوزه‌ها از این فعل و انفعالات اثر پذیرفت و دگرگونی‌هایی را بروز داد.

مروری بر ادب سیاسی روزگار پادشاهی ناصرالدین شاه قاجار، بیانگر این واقعیت است که در این ایام تعداد متناهی از آثار سیاسی متأثر از ادب سیاسی جدید مغرب‌زمین به رشته تحریر در آمد. بررسی متون سیاسی عصر ناصری نشان می‌دهد که خصوصاً نوشته‌هایی که طی سال‌های ۱۲۷۵ الی ۱۳۰۰ قمری به رشته تحریر در آمده‌اند، عموماً در سه گروه عمده قرار می‌گیرند؛ نخست آن گروه از متونی که به سبک و سیاق قدیم تدوین شده‌اند و در امتداد تاریخی تفکر سیاسی کهن اعم از اندرنامه‌نویسی و شریعت‌نامه‌نویسی سیاسی قرار می‌گیرند. دوم گروهی دیگر از نوشته‌های سیاسی را دربر می‌گیرد که نسبت به وضع موجود و پارادایم سیاسی آن زمان رویکردی انتقادی دارند و در این رویکرد مبنا و ملاک جدیدی برگرفته از مدنیت جدید فرنگی را معیار داوری خود ساخته بودند. و سوم گروه اندکی از متون سیاسی که در پی تأسیس نظریه‌ای جدیداند و نظریه خود را بر پایه تجربه مدرن و اقتضانات و امکانات و محدودیت‌های حکومت و مردم ایران سامان داده بودند. اینان نظریه‌ای جدید را طراحی کردند که به زعم خود هم با وضع زمان و افق تاریخی مدرنیت سازگار بود و هم اقتضانات و قابلیت‌های تاریخی ایران مجال تحققش را میسر می‌کرد.

این نوشته در پی نشان دادن خصوصیات و ویژگی‌های این نظریه جدید در ربط با اوضاع زمانه و بایسته‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن است البته باید توجه داشت که الگوها جدید حکومت دو شکل متفاوت از نوع حکومت مطلوب ایران را مطرح می‌کردند؛ سلطنت مستقله منظمه و سلطنت مشروطه. از حیث زمانی، طرح ایده سلطنت مستقله منظم بر ایده دیگر تقدم دارد. به نظر می‌رسد که این تقدم تصادفی نبود و شرایط و مقتضیات موجود دستکم تا اواخر دوره ناصری- بر طرح ایده سلطنت مستقل منظم به جای سلطنت مشروطه اثرگذار بوده است و بر این اساس طرح ایده سلطنت مستقله منظم را می‌بایست پیش در آمد نظریه سلطنت مشروطه دانست. به هر روی در این مقاله چگونگی و کیفیت تکون نظریه سلطنت مستقله منظمه، شاخص‌ها و خصوصیاتش در تفریق با نظریه سلطنت مستقل و در ربط با افق تاریخی زمانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

(۱) خصوصیات بنیادی نظریه سلطنت مستقله

سلطنت مستقل^۱ (یا خود سر یا خودرأی یا خودکامه) الگوی اصلی حکومت در ادب سیاسی کهن و قدیم ایران به حساب می آید. در الگوی سلطنت مستقل «سلطان را باید اختیار و اقتدار کلی باشد» و «بعضی از تفضلات و احساناتش لا بشرط باشد که گاهی ذلیلی را عزیز کند و فقیری را غنی سازد، زیرا ظل الله باید مثل ذی ظل خود» باشد.^۲ همچنین مطابق الگوی سلطنت مستقل، سلطان که «ظل ظل الله است» وظیفه «انتظام امور اهل اقلیمی یا بیشتر منوط» به وجود اوست. از این روست که در این سرمشق حکومتی «وجود سلطان در مملکت حکم جان» را دارد در بدن و «تا آن برجا نباشد این بر پا نباشد» و اگر «سایه دولت شهریاری از سر این دیار دور گردد مملکت بی نور باشد و ارکان ملک و ملل خللی پذیرد».^۳ از جانب دیگر سلاطین عدالت شعار و خواقین معدلت آثار از سوی «حضرت مالک الملوک» برای «رفع ستم و پاسبانی عرضی و مال اهل عالم معین گشته» اند. بر این اساس «جمع منافع ظاهریه و باطنیه عالم منوط و مربوط به وجود ذی جود شهریاران دادرس است» و «سبب تعامتی و حصول همه منافع به حقیقت ایشانند».^۴ و در چنین حکومتی است که «اضداد با یکدیگر دمساز، بلکه گرگ ستم پیشه و نسر قوی پنجه از رسانیدن گوسفند به سوی شبان و گنجشک به سوی آشیان در سوز و گذازند».^۵

بر پایه روایت رایج و مرسوم از سطنت مستقل، پادشاهی با چنان اوصاف، به ده شرط برقرار می گردد. شرایط دهگانه «زینت و رونق» سلطنت، عبارتند از: (۱) مراعات جانب خداوند (۲) رعایت شریعت (۳) انصاف به شیوه عدالت (۴) احسان باخلاق (۵) رعایت جانب دشمنان (۶) مشورت با ارباب عقول (۷) ثبات عزم پادشاه (۸) اختیار ندیم (۹) آداب سلطنت (۱۰) تعیین وزراء امانت پیشه.^۶

در الگوی سلطنت مستقل مردمان «در مقام مملوکیت و عبودیت پادشاه اند»^۷ و در قبال سلطان تکالیفی را بر ذمه دارند. مهمترین این تکالیف بدین قرار است: ۱- عموم رعیت از هر طبقه باید سلطان عصر مملکت خود را واجب الطاعه و اولی الامر بدانند. ۲- رعیت در مقام اطاعت باید حالت گله گوسفند را داشته باشد که اگر راعی هر روز از آنها ذبح کند، بقیه را هراس و بیمی نباشد. زیرا اطاعت سلطنت و پیروی از اوامر کارگزاران حضرت واجب ترین عبارات است. ۳- عموم رعیت باید همان حقوقی که پدران بر فرزندان دارند بر شخص سلطان

روا دارند و شخص سلطان را که ظل رحمت یزدانی و مؤید قدرت رحمانی است به منزله رب النوع و پدر جهان فرخی نموده و چنانچه در عبادت و بندگی خداوند منان کوشش دارند در اطاعت و فرمان سلطان عصر جد و جهد داشته باشند. اطاعت امر سلطان سبب تکمیل در طاعت عبادات به درگاه خداوند است.^۸

۲) چگونگی و کیفیت تگون نظریه سلطنت مستقل منظم

دوره ناصری، خصوصاً یکی دو دهه نخست آن را می‌بایست روزگار پرسش از علل نابسامانی و عقب ماندگی کشور قلمداد کرد. اگر چه پرسش از نابسامانی اوضاع کشور و ریشه‌های آن قدمتی دورتر دارد و به زمانه جنگ‌های ایران و روس باز می‌گردد، ولی پرسش مورد اشاره در آن زمان، در مرحله جنینی بود و هنوز چندان که باید سر و شکل روشنی پیدا نکرده بود و پرسش زمانه نشده بود. در آن زمان این پرسش، در محدوده کوچکی از نخبگان حکومتی قرار داشت و ابعاد وسیعی نیافته بود. ولی در دوره ناصرالدین شاه پرسش از اوضاع زمانه، هم سر و صورتی تعیین یافته‌تر پیدا کرد و هم در سطح نسبتاً وسیعی از نخبگان گسترش یافت. پرواضح است که منشأ اصلی پرسش کلیدی این دوران، مدنیت و سیاست جدید فرنگی به معنای وسیع کلمه بود. به عبارت روشن‌تر پرسش از اوضاع زمانه، پرسش از سر تأملات و تدقیقات درون‌زا نبود، بلکه این پرسشی بود که به تبع آشنایی بعضی از نخبگان سیاسی با اندیشه و تجربه جدید سیاسی مغرب زمین، ذهن و جان آنان را به خلجان انداخته بود. پرسش از اوضاع زمانه، در حوزه سیاست، به پرسش از حکومت موجود ایران مبدل گشت و این امر سرآغاز حکایتی است که از آن زمان آغاز شد و الی زماننا هذا همچنان امتداد یافته است.^۹ بنابراین تأسیس نظریه جدید سیاسی، یعنی سلطنت مستقلة منظمه را می‌بایست محصول آشنایی ایرانیان با اندیشه و تجربه جدید مغرب زمین دانست. به عبارت روشن‌تر نقطه عزیمت شارحان نظریه سلطنت مستقل منظم تجریت نظری و عملی تمدن جدید فرنگی بود. مروری اجمالی و حتی تورقی ساده در متون سیاسی که این اندیشه را مطرح کرده‌اند، صحت این مدعا را نشان خواهد داد. بطور مثال میرزا ملکم خان که در سال‌های ۱۲۷۶ الی ۱۳۰۰ ق. یکی از نامدارترین شارحان این نظریه است، مبانی رهیافت جدید خود به حکومت را چنین توضیح می‌دهد: «خط کلی صدارت میرزا آقاخان این بود که عهد خاقان مغفور را میزان آئین

مملکت‌داری قرار داده بود. متصل اعمال آن ایام را شاهد می‌آورد... سرکار وزیر! آن وقتی که شما در آسیا بطور دلخواه خود سلطنت می‌کردید، آنوقت کسی دوستان فرسخ راه را در ده ساعت طی نمی‌کرد. آنوقتی که انتظام دولت را به وقربی معنی و قطر شکم می‌دانستید آن ایام مدتی است گذشته است. حالا در سه هزار فرسخی ایران یک قلعه آهنی می‌سازد و می‌آیند محمره را در دو ساعت منهدم می‌کنند. حالا در مقابل اقتدار دول همجوارانه الفاظ عربی بکار می‌آید، نه استخون‌های اجدادی، حالا چیزی که لازم داریم علم است و بصیرت و وی در جای دیگری تصریح می‌کند «قصوری که داریم این است که هنوز نفهمیده‌ایم که فرنگی‌ها چقدر از ما پیش افتاده‌اند... اصل ترقی ایشان در آئین تمدن بروز کرده است... راه ترقی و اصول نظم را فرنگی‌ها در این دو سه هزار سال مثل اصول تلغرفیا پیدا کرده‌اند و بر روی یک قانون معین ترتیب داده‌اند... مکرر عرض کردم و باز تکرار خواهم کرد، هرگاه بخواهید اصول نظم را شما خود اختراع نمائید مثل این خواهد بود که بخواهید علم تلغرفیا را از پیش خود پیدا نمائید.»^{۱۰} بیان ملک‌خان به روشنی نشان می‌دهد که نقطه عزیمت شارحان نظریه سلطنت مستقل منظم را می‌بایست در توجه آنان به تجربه سیاسی جدید مغرب زمین جستجو کرد.

از سوی دیگر، تأسیس نظریه سلطنت منظم را در چارچوب شرایط، مقتضیات و محدودیت‌های موجود در ایران عصر ناصری باید مورد توجه قرار داد. بدین معنا که طراحان این نظریه در مقام ارایه نظریاتی جهان شمول نبودند و دقیقاً با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های آن روز جامعه ایران و صرفاً برای کشور ایران چنین نظریه‌ای را مطرح کرده بودند. آنها اگر چه نظام پیشنهادی خود را برای ایران، نخستین نمونه تاریخی قلمداد نمی‌کردند و نظام‌های مشابه را در چند کشور دیگر نیز معرفی کرده‌اند. مثلاً در نوشته‌های آنان از کشورهایی مانند روسیه، عثمانی و مصر به عنوان ممالکی با حکومت سلطنت مستقله منظم یا منظمه یاد شده است. ساوجی یکی از شارحان نظریه سلطنت مستقل منظم درباره تأثیر اقتضات موجود ایران در اختیار این شکل از حکومت چنین می‌گوید «در سلطنت‌های اروپا به جهت حفظ مفارقت این دو اختیار (وضع قانون و اجرای آن) تدابیر دقیقه به کار برده‌اند و دستگامی معظم دارند، اما چون قانون و قواعد دستگام سلطنت‌های معتدله منظمه با حالت سلطنت‌های آسیا و مشرق زمین مناسبت و مشابهت ندارند، لازم نیست از اوضاع آنها غیر از آنچه به کار سلطنت مستقله می‌آید، نوشته شود.»^{۱۱}

۳) شالوده‌های اساسی نظریه سلطنت مستقل منظم

از نظر تاریخی اولین واضح و شارح این نظریه را می‌بایست میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله دانست^{۱۲} و پس از وی کسان دیگری بدین نمط طی طریق کردند و برخی نیز صرفاً متن وی را تفصیل دادند که از جمله می‌توان به بهبهانی صاحب *منهاج‌العلی* و خان‌خانان صاحب رساله در اصلاح امور اشاره کرد. شایان ذکر است که در این مطالعه شواهد لازم و مورد نیاز پژوهش از متون سه‌گانه مذکور گردآوری شده و پس از پالایش و پیرایش فهرستی از عناصر اساسی این نظریه بدست آمده است که ذیلاً بیان خواهد شد.

به نظر می‌رسد در گام نخست می‌بایست تعریف دقیق‌تری از سلطنت مستقل منظم (مستقله منظمه) ارائه کرد و سپس خصوصیات اساسی آن را بیان نمود. از این رو در ابتدا به تعریف این نوع از حکومت پرداخته می‌شود.

تعریف سلطنت مستقل منظم

میرزا ملکم خان در مباحث ابتدایی رساله تنظیمات نخست به تعریف حکومت می‌پردازد و سپس انواع حکومت را معین می‌کند. از نظر وی به «آن دستگاهی که در میان یک ملت مستقل منشأ امر و نهی می‌شود، حکومت گفته می‌شود»^{۱۳} ملکم بر اساس یک طبقه‌بندی کلی حکومت را به دو نوع تقسیم می‌کند: سلطنت و جمهوری. وی حکومت سلطنتی را نیز به دو نوع تقسیم می‌کند؛ سلطنت مطلق و سلطنت معتدل. *نظریات فرنگی* سلطنت مطلق به حکومتی گفته می‌شود که اختیار وضع قانون و هم اختیار اجرای قانون در دست پادشاه است؛ مثل سلطنت روس و عثمانی. و سلطنت معتدل به حکومتی اطلاق می‌شود که اجرای قانون با پادشاه و وضع قانون با ملت است. مثل انگلیس و فرانسه. وی بلافاصله تصریح می‌کند که «اوضاع سلطنت‌های معتدل (سلطنت مشروطه) به حالت ایران اصلاً مناسبتی ندارد»^{۱۴} شایان ذکر است که ساوجی نیز همین طبقه‌بندی را از انواع حکومت ارایه می‌نماید و حکومت را منحصر به دو نوع کلی سلطنتی و جمهوری می‌داند.^{۱۵} ساوجی در ادامه تقسیم‌بندی ملکم، حکومت‌های مطلقه^{۱۶} را بر دو نوع تقسیم می‌کند؛ یکی سلطنت مطلقه منظمه، مثل روس و عثمانی و مصر و دیگری سلطنت مطلقه غیر منظم، مثل ایران و ترکستان و افغانستان و بعضی از زایچه‌های هندوستان که آنها را به اصطلاح فرنگ «دیسپوتی»

می‌نامند.^{۱۷} ملکم خان در توضیح تفاوت سلطنت مطلق غیر منظم و منظم بر این عقیده است که در سلطنت‌های مطلق غیر منظم فرق دو اختیار وضع و اجرای قانون را تفهیم‌ده‌اند و از این رو هر دو را مخلوط استعمال می‌کنند. وی اعتقاد دارد که در سلطنت‌های مطلق غیر منظم «همیشه وزراء بر سلطان مسلط بوده‌اند». زیرا وقتی اجرای اراده سلطان و طریقه اجرای آن اراده به یک شخص واگذار شود، این اشخاص اراده سلطان را تحقق می‌بخشند ولی به هر طریقی که مناسب صلاح شخص خود بدانند. و ممکن نیست که به واسطه تعیین قواعد مناسب اختیار عمل خود را محدود بکنند.^{۱۸}

سواجی بر این باور است که در سلطنت منظمه همیشه این دو اختیار را جدا از یکدیگر استعمال می‌کنند و بطور خاص در سلطنت‌های مستقله، اگر چه هر دو اختیار در دست پادشاه است و بدون امضای پادشاه نه قانونی وضع می‌شود و نه حکمی اجرا می‌شود، ولی وضع قانون از جانب پادشاه به مجلس و مجمع خاصی محول می‌گردد که اصلاً در کار اجرا مداخله نخواهد کرد و اجراکننده احکام قانون، نهاد دیگری خواهد بود.^{۱۹}

میرزا ملکم‌خان سپس به بررسی وضعیت حکومت در ایران می‌پردازد و اشعار می‌دارد «سابقاً در ایران هیچ یک از این دو دستگاه درست نبوده است. وی سپس بیان می‌کند که پس از عزل میرزا آقاخان نوری و تقسیم وظایف صدارت میان چند وزارتخانه، دستگاه اجرا پیدا شد ولی دستگاه جدید حکومت مصدر هیچ فایده‌ای نشد». او در تحلیل نا کار آمدی مجلس وزراء دربار به این امر مهم توجه می‌کند که در مجلس مورد اشاره حوزه «اجرا و عمل تنظیم با هم مخلوط» شده بود.^{۲۰} بر این اساس می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که الگوی سلطنت مستقله منظمه نوعی حکومت مبتنی بر قانون است در برابر سلطنت مستقله که یکسر حکومت خودسر و خودکامه است. صاحب رساله «در اصلاح امور» از سلطنت مستقله به «سلطنت جبری» یاد می‌کند. حکومتی که «مبنا بر جور و بیداد و گرفتن مال مردم و صرف کردن به هوای نفس است». وی سلطنت مستقله منظمه را «سلطنت تفویض» می‌داند که «امر بین الامرین» است، میان سلطنت جبریه و سلطنت معتدله.^{۲۱}

قانون بنیاد سلطنت مستقل منظم

همانطور که پیش‌تر توضیح داده شد، یکی از خصوصیات بنیادی سلطنت مستقله منظم، ابتناء

این حکومت بر پایه قانون است. برابر دیدگاه خان خانان قانون عبارتست از «حدودی که به مرور ایام در رفتار مردم نسبت به یکدیگر و حقوق هر یک معین شده است و قوم قبول کرده‌اند که در صورت تجاوز از آن حدود، به سیاست مقرر مجازات یابند». ۲۲ میرزا ملکم خان نیز در رساله تنظیمات، دستگاه تنظیمات یا مجلس قانون‌گذاری را منبع نظم دول معرفی می‌کند و نجات دولت را بسته به احداث این مجلس می‌داند. وی سپس به شرح رویای خود (که احتمالاً ساختگی است) می‌پردازد. پادشاه در این رویا، مقرر می‌نماید مجلس قانون‌گذاری مبادرت به تدوین قانون نمایند تا تمام امور مملکت بر اساس قانون دولتی اداره شود. ۲۳ صاحب منهاج‌العلی نیز سلطنت مستقل منظم را حکومتی مبتنی بر قانون می‌داند. از نظر وی قانون عبارتست از هر حکمی که از «دایره سلطنت و دولت» صادر شود و «آن حکم حالت استقرار و استمرار» داشته باشد و «صلاح حال عامه مردم و مصلحت دولت و انتظام امور مالیه و عسگریه و عدلیه و نظمی و تجارت و فلاحت و زراعت و اکتساب معیشت و تمدن» را تأمین کند و «هیچ وجه اختلاف در آن حاصل نگردد». این حکم را «قانون» می‌نامند. ۲۴

برابر مدارک و شواهد پیش گفته، می‌توان عناصر مدرن شالوده‌الگوی سلطنت مستقله و منظمه را شناخت. سه عنصر «قانون، صلاح عامه و برابری»، عناصری مدرنی محسوب می‌شوند که در گوه‌ر نظریه یاد شده تعبیه شده است. البته باید توجه داشت که هسته مرکزی نظریه مورد اشاره بر «قانونی» بودن حکومت و سلطنت به معنای مدرن (یا نسبتاً مدرن) کلمه است و دو عنصر دیگر خصوصیات و ویژگی‌های قانون را در سلطنت منظم تشکیل می‌دهند. به عبارت روشن‌تر، سلطنت مستقل منظم، حکومتی است قانونی یا مبتنی بر قانون که قانون آن اولاً باید حاوی مصلحت عامه یا خیر عمومی باشد و ثانیاً آحاد شهروندان در برابر آن یکسان و مساوی باشند و ثالثاً حاوی تناقض نباشد و یا حکم ناسخ و منسوخ را پیدا نکند. تکیه بر عنصر «مصلحت عامه» و «خیر عمومی» دقیقاً مفاهیم مدرنی به حساب می‌آیند که در اندیشه‌های اندیشه‌گران عصر روشنگری اروپا به مثابه زیرساختی‌ترین عناصر تأسیس دولت مدرن شناخته می‌شوند. اگرچه نمی‌توان ادعا کرد که نویسندگان ایرانی دقیقاً به چنین بنیادهای اندیشگی متفتن بوده‌اند ولی این امر را نیز نمی‌توان منکر شد که این خصوصیات و ویژگی‌های بنیادی مدرن را در شالوده نظریه سیاسی خود به کار گرفته بودند. نظریه سلطنت

مستقل منظم حاصل تلاش گروهی از روشنفکران ایرانی در بازخوانی سلطنت مستقلة ایرانی در افق مدرن بود. از این نظر، الگوی سلطنت مستقل منظم را می‌بایست نظریه‌ای عمل‌گرایانه و معطوف به عمل دانست و نه صرفاً کوششی نظری.

بر این اساس و نظر به نقش اساسی «قانون» در الگوی سلطنت منظم است که بیشترین شرح و بسط‌ها از سوی شارحان و واضعان این الگوی حکومتی پیرامون قانون، خصوصیات و ویژگی‌هایش ارائه شده است. صاحب مہناج‌العلی در بیان شرایط قانون در سلطنت مستقل منظم به نه اصل اشاره می‌کند. این اصول عبارتند از: ۱- قانون باید بیان اراده و رأی شاهنشاهی و متضمن مصلحت عامه خلق باشد. ۲- قانون باید در مجلس تنظیمات به اتفاق کل اجزای مجلس نوشته شود. ۳- قانون باید به صحنه همایونی، وزیر اول و وزیر مسؤل برسد. ۴- قانون باید دارای زمان مشخص باشد. ۵- قانون باید به زبان فارسی فصیح و بدون ایهام و کنایه و تعقید نوشته شود. ۶- قانون باید در دفتر مجلس تنظیمات یا قانونگذاری و دفتر وزیر اول ثبت شود. ۷- قانون باید در روزنامه‌های دولتی اعلان عمومی شود. ۸- هیچ یک از وزرای دولت و حکام ولایات و مباشرین امور دیوانی و حکومتی حق ندارند خارج از قانون حکمی صادر کنند. ۹- احکام قانون پس از امضای شاه از جرح و تعدیل و تغییر و تبدیل مصون خواهد بود. ۲۵ شایان ذکر است که پیش‌تر میرزا ملکم خان نیز در رساله تنظیمات تقریباً همین خصوصیات را برای قانون در سلطنت مطلق منظم ذکر کرده بود.^{۲۶}

جایگاه و حقوق ملت در سلطنت مستقل منظم

در نظام سلطنت مستقل منظم، اهالی کشور، دیگر رعیت و رمة گوسفندان نیستند که حکومت خودسرانه و مطابق میل خود و به هر طریق ممکن با آنان سلوک کند. بلکه در این نظام اهالی «ملت» را تشکیل می‌دهند و از حقوقی برخوردارند. صاحب رساله «ملت متمدن و تشکیلات آن» در تعریف ملت می‌گوید: «ملت عبارت است از حیث جمعیتی که دارای تمام صفات مدنیت و کمال انسانیت بوده باشد.»^{۲۷} از سوی دیگر به عقیده بهبهانی در نظام سلطنت مستقل منظم ملت بر دولت دارای سه حق عمده است؛ ۱- حفظ استحقاق ملی. ۲- حفظ حقوق جانی. ۳- حفظ حقوق مالی.^{۲۸}

میرزا ملکم خان هشت اصل را به عنوان حقوق ملت در قانون سلطنت مستقل منظم یاد

می‌کند. فقرات هشت‌گانه حقوق ملت بدین قرار است: ۱- قانون در حق جمیع افراد ملت به طور مساوی حکم خواهد کرد. ۲- هیچ شغل و هیچ منصب دیوانی موروثی نیست (این اصل به معنای لغو امتیازات اشرافی در حکومت منظمه تلقی می‌شود). ۳- آحاد مردم در مناصب دیوانی و دولتی دارای حق مساوی هستند. ۴- هیچ یک از رعایای ایران را نمی‌توان حبس کرد مگر به حکم قانون. ۵- هیچ یک از رعایای ایران را نمی‌توان گرفت مگر به حکم قانون. ۶- داخل شدن به زور در مسکن افراد جایز نخواهد بود، مگر به حکم قانون. ۷- مردم ایران در داشتن عقاید مختلف آزادند. ۸- مالیات سالیانه فقط به وسیله قانون ویژه اخذ می‌شود.^{۲۹}

جالب توجه است که ملکم در حاشیه این بند به خواننده هشدار می‌دهد که نباید این اصول را دست کم بگیرد زیرا که دولت فرانسه هشت کرور آدم را به خاطر همین چند سطر تلف کرد.

۴- ساختار سلطنت مستقل منظم

در ساختار سلطنت مستقله منظمه، پادشاه در رأس قرار دارد و در مرتبه دوم مجلس تنظیمات و سپس هیأت وزیران. ذیلاً به تشریح عناصر سه‌گانه ساختار یاد شده پرداخته خواهد شد.

الف - نهاد سلطنت

بر پایه روایت بهبهانی، نهاد سلطنت در الگوی حکومت مستقله منظمه واجد شرایط ده‌گانه‌ای بدین قرار است؛ ۱- سلطنت سنیّه دولت علیه ایران، سلطنت مستقله منظمه است. ۲- سلطان ممالک محروسه ایران ملقب به لقب شاهنشاهی است. ۳- منصب شاهنشاهی ممالک ایران بالوراثه بر خط مستقیم نسل بعد نسل در خاندان و دوده ناصرالدین شاه خواهد بود. ۴- ملت و امت و عموم اهالی ایران، غیر از اولاد این شاهنشاه اطاعت سلطان دیگری را نخواهد کرد. ۵- شاهنشاه ایران علاوه بر ترقی و ارتقای شئون سلطنتی و درجاتی دولت ایران، حفظ نفوس و تأمین و ترفیه و امنیت جان و مال و ناموس حقوق ملت و رعیت کافه اهالی ایران را فرض می‌دارد. ۶- اجرای امور احکام سلطنت و دولت ایران بر سیاق قانون تنظیمات خواهد بود و پادشاه خارج از قانون و تنظیمات حکمی نخواهد کرد و در اجرای قانون و تنظیمات مسامحه و مساهله نخواهد کرد. ۷- در سلطنت مستقله منظمه، اختیار وضع قانون و اختیار اجرای آن مخصوص شاهنشاه ایران است. ۸- پادشاه این دو اختیار را به توسط مجالس معین اعمال می‌کند. ۹- ریاست مجالس وضع قانون و اجرای آن، حق مخصوص پادشاه است. ۱۰- پادشاه

ایران حق ندارد غیر از حقوق دولتی و دیوانی که در ضمن قانون مشخص و مندرج است، دیگر هیچ وجه اذیت و آزار بدنی و مالی و عیال و ناموس معمول دارد و همچنین حق ندارد کسی را بدون تقصیر از شأن و مرتبه‌ای که دارد، تنزل دهد و حقوق احدی را نگذارد کسی به عنف و جوز و تقلب غصب و تصرف کند.^{۳۰}

از مقایسه میان آنچه در بیان موقعیت و نقش نهاد سلطنت در الگوی سلطنت مستقل منظم گفته شد با مقام و کارکرد نهاد سلطنت در دستگاه سلطنت مستقل به روشنی می‌توان تفاوت‌های جدی و مهمی را میان این دو روایت از سلطنت دریافت. به طور مثال ساوجی در شرح مقام و موقعیت نهاد سلطنت در الگوی مستقله می‌گوید «پادشاه مانند شبان است و جمهور خلایق چون رمة گوسفندان در کنف رعایت و حوزه حمایت». و در جای دیگری می‌گوید «از حضرت امام موسی کاظم (ع) منقول است که به شیعیان خود فرموده: ای گروه شیعیان خود را ذلیل مکنید به ترک اطاعت پادشاه خود، پس اگر عادل باشد دعا کنید که خدا او را باقی بدارد و اگر جابر و ظالم باشد از خدا سؤال نمایید که او را اصلاح نماید» و باز در جای دیگری می‌گوید «از مضمون بلاغت مشحون من لم یشکر الناس لم یشکر الله عزوجل، مستفاد است که دعای بقای دولت و نشر محامه و شکر نعمت و اطاعت و سعی در خدمت پادشاه عالی مقدار، از لوازم است و ترک آن موجب خسران و باعث تزلزل در ارکان ایمان است».^{۳۱}

از مقایسه متن بهبهانی و ساوجی به روشنی می‌توان فهمید که چه تفاوت‌های اساسی میان نهاد سلطنت در دو الگوی سلطنت مستقل و سلطنت مستقل منظم وجود دارد. بی‌شک این تفاوت محصول حلول و رسوخ مبانی دولت مدرن یا دست کم گوشه‌ها و زوایایی از الگوی دولت مدرن در اندیشه اندیشه‌گران ایرانی در این زمان است.

ب- مجالس حکومتی

میرزا ملکم خان در ساختار سلطنت مستقله منظمه دو نوع مجلس را پیش‌بینی کرده است؛ مجلس تنظیمات و مجلس وزرا. در ادامه بحث به تشریح مجالس یاد شده و حقوق و تکالیف آن دو مجلس پرداخته می‌شود.

۱- مجلس تنظیمات

در نظام سلطنت مستقل منظم، کلیه قواعد احکام دولت، در این مجلس نوشته می‌شود و بیرون

از احکام مجلس تنظیبات، حکمی صادر نخواهد شد. مگر در اجرای احکام تنظیبات یا مسأله‌ای که خارج از تنظیبات اتفاق افتد. در این صورت به حکم پادشاه احکام دولتی صادر می‌شود.^{۳۲} همچنین جمیع قراردادهای عمده اعم از تکالیف وزراء، امور مالیات، لشکر، امور تجارت و فلاح و آبادی ممالک، در مجلس تنظیبات باید تنظیم شود و سپس با امضای آنان توسط پادشاه به موقع اجرا گذاشته شود.

مجلس تنظیبات مرکب از پادشاه، سه نفر شاهزاده، پانزده نفر مشیر و هشت نفر وزیر خواهد بود و عزل و نصب آنها بلاواسطه به پادشاه تعلق دارد. حکم مجلس تنظیبات اقلأ می‌بایست به امضای ده تن از مشیران برسد. به علاوه مجلس مذکور مسؤولیت نظارت بر حسن اجرای قانونی را نیز بر عهده دارد و تحقیق شکایات مردم از رفتار کارکنان دولت هم در چارچوب وظایف این مجلس قرار دارد. رئیس مجلس تنظیبات را شخص پادشاه انتخاب می‌کند. این فرد به «صدرالمشوره» ملقب خواهد شد. مجلس تنظیبات در مدت یک سال مجموع احکام شرعی و دولتی که متعلق به امور مملکتی است را جمع‌آوری خواهد کرد و پس از انجام اصلاحات لازم به صورت قانون مملکتی در می‌آورد. همچنین این مجلس در مدت یک سال برای تکمیل مجموعه قوانین مورد نیاز دولت، قوانین و مقررات جدیدی را وضع می‌کند.

مجلس تنظیبات در پنج بخش کلی مبادرت به قانونگذاری خواهد کرد: ۱- امور حقوقی
۲- تشکیلات حکومتی ۳- امور جزایی ۴- دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های دولتی ۵- ضوابط و رویه‌های اجرایی.^{۳۳}

در نظام سلطنت مستقل منظم علاوه بر مجلس تنظیبات که در پایتخت قرار دارد و در سطح ملی مبادرت به تصمیم‌گیری می‌کند، مجالس تنظیبات ایالتی نیز پیش‌بینی شده‌اند که در هر ولایتی تشکیل خواهد شد. این نهاد ایالتی که «مجلس اداره» نامیده شده‌اند، مرکب از: والی، حاکم عدلیه، کلاتر و دوازده نفر از معقولین اهل ولایت خواهد بود.
وظایفی که مجلس اداره بر عهده دارد، بدین قرار است:

- | | |
|----------------------|------------------------------|
| ۱- تقسیم مالیات بلوک | ۲- وضع قواعد مملکتی |
| ۳- تدارک آذوقه ولایت | ۴- مواظبت ابنیه ملکی |
| ۵- احداث ابنیه ملکی | ۶- مواظبت محبس‌ها |
| ۷- تعیین تسعیر اجناس | ۸- ترتیب کوچ‌ها و معابر عامه |

۹- مواظبت اجرای قانون. ۳۴

ریاست مجلس اداره بر عهده والی ولایت است و این مجلس اجازه اخذ مالیات شهری را با اطلاع وزیر داخله و با اجازه مجلس تنظیمات دارد.

۲- مجلس وزرا

بر اساس طرح ملکم برای ساختار سلطنت مستقل منظم مجلس وزرا (یا کابینه) مرکب است از: وزیر عدلیه، وزیر امور خارجه، وزیر امور داخله، وزیر جنگ، وزیر علوم، وزیر تجارت و عمارت، وزیر مالیات و وزیر دربار. ریاست مجلس وزرا بر عهده پادشاه است و وضع قاعده انتظام درونی مجلس وزرا بر عهده رئیس وزرا است. ۳۵ مجلس وزرای دربار با خصوصیاتى که برای آن گفته شد، بیانگر نوعی از ساختار کابینه دولت در دولت‌های مدرن است. از این رو مجلس وزرای دربار را می‌توان صورت ابتدایی از کابینه دولت در دولت مدرن قلمداد کرد.

ج- سازمان اجرایی دولت (وزارتخانه‌ها)

میرزا ملکم خان در قانون اساسی پیشنهادی خود برای تأسیس نظام سلطنت مستقل منظم، دستگاه اجرایی دولت را به هشت وزارتخانه تقسیم می‌کند: عدلیه، امور خارجه، امور داخله، جنگ، علوم، مالیات، دربار و تجارت و عمارت. ولی بهبهانی تشکیلات اجرایی دولت را در قالب ده وزارتخانه تعیین کرده بود. سازمان اجرایی دولت به روایت بهبهانی بدین قرار است: وزارت اولی (مقام صدارت)، وزارت عدلیه، وزارت خارجه، وزارت مالیه و محاسبات، وزارت جنگ، وزارت داخله، وزارت علوم و صنایع، وزارت تجارت و فلاحت، وزارت فواید عامه و وزارت دربار. ۳۶ بهبهانی برای وزارت اولی یا صدر سه بخش را در نظر گرفته بود. هر یک از این سه بخش زیر نظر مستشاری انجام وظیفه می‌کنند و مستشارها نیز از جانب پادشاه معین می‌شوند.

از نظر میرزا ملکم خان وزارت خارجه در سلطنت مستقل منظم دارای ساختار تشکیلاتی ویژه‌ای بود. این وزارتخانه شامل چهار دایره و سه دفتر و یک واحد بود. دوایر وزارت امور خارجه عبارت بود از: دایره مخصوص وزارت، دایره امور دولتی، دایره امور تجارتنی و دایره ترجمه و خطوط رمز. سه دفتر این وزارتخانه نیز شامل دفتر ثبت و ضبط، دفتر رسوم و

تشریفات و دفتر محاسبات و ترتیب اجزا بود. تنها واحد این وزارتخانه فراشخانه بود. رئیس هر دایره «نایب» و رئیس هر دفتر «ناظم» نامیده می‌شد و هر دایره و دفتری نیز به طور مشخص وظایفی را بر عهده داشت. شایان ذکر است که تعیین نایب و ناظم بر عهده پادشاه بود و سایر اجزا را وزیر معین می‌کرد.^{۳۷}

مهمترین وظایف وزارت امور خارجه به قرار زیر بود:

- ۱- تنقیح، تهذیب و مهیا ساختن عهدنامه‌ها، قراردادها و مکاتبات با خارجه و ثبت دفاتر رسمی و حفظ حقوق تجار و تبعه خارجه به موجب معاهدات.
- ۲- حفظ و صیانت حقوق دولت و ملت از دول اجنبیه، با ملاحظه شئونات غرب، احترام دولت و ملت و حفظ احترام و شأن مأمورین دولت.
- ۳- تهیه نقشه عموم مملکت و سرحدات و حفظ سرحدات و جنگل‌ها از تجاوز و تعرض دول خارجی.^{۳۸}

وزارت داخله نیز در الگوی سلطنت مستقل منظم به هشت دایره تقسیم شده بود. دوایر این وزارتخانه عبارت بود از: دایره مخصوص وزارت، دایره اداره ولایات، دایره ضبطیه (نظمیه)، دایره زراعت، دایره حسبه، دایره چاپارخانه، دایره ابنیه و دایره محاسبه.^{۳۹}

مهمترین وظایفی که بر عهده این وزارتخانه قرار داشت به شرح زیر بود:

- ۱- اجرای قوانین و تنظیمات متعلق به حفظ و امنیت و آسایش عامه ناس.
- ۲- نظارت و مواظبت بر اجرای حدود قانونی در اجرای تنبیهات و سیاسات سلطتی و حکام ایالات.
- ۳- نظارت و مواظبت بر اجرای قانون اخذ مالیات و سپاه و نظم ایالات و امنیت شهرها و راه‌ها.

۴- سؤال و جواب ادارات ولایات و حکام بر عهده این وزارتخانه است و هیچ وزارتخانه دیگری حق مداخله در امور داخله را نخواهد داشت و مکاتبات حکام با سایر وزارتخانه‌ها نیز از طریق وزارت داخله صورت می‌گیرد.

۵- مراقبت از نحوه نگهداری زندانیان و مجنونین و انتظام بیمارستان‌ها و اعمال روزنامه‌ها و اخبار روزنامه داخله مملکت.

۶- سرپرستی و اداره امور فقرا و مسکینان مملکت.^{۴۰}

وزارت عدلیه بخش مهم دیگری از ساختار اجرایی دولت در سلطنت مستقل منظم را تشکیل می‌دهد. این وزارتخانه از یک «دیوانخانه» (دیوان عدالت) و شش دایره تشکیل شده بود. در کل مملکت یک دیوان اعلیٰ پیش‌بینی شده بود و محل آن در پایتخت قرار داشت و در هر ولایت نیز یک دیوان عدلیه و در هر ناحیه یک دیوان اصلاح برقرار بود. دیوان اصلاح از یک نفر دیوان بیگی و دو نفر مصلح تشکیل می‌شد. در دیوان عدلیه چهار نفر قاضی، یک نفر موکل، یک نفر رئیس و هشت فراش قرار داشت. همچنین دیوان اعلیٰ مرکب بود از رئیس، ده حاکم، موکل، دو نایب موکل و پنج نفر فراش. ادارهٔ جمیع دیوانخانه‌های دولت بر عهدهٔ وزیر عدلیه بود و عزل و نصب رؤسا و موکلان دیوان به پادشاه تعلق داشت.^{۴۱}

وظایف مهمی که این وزارتخانه بر عهده داشت به قرار زیر بود:

۱- اجرای احکام سیاسات و تنبیهاات و جنایات و دیانات و تقویت و حفظ شریعت و اهتمام در انتظام امور مذهب و نشر عدالت.

۲- نظارت بر انطباق قانون با موازین شرع.

۳- دقت و مراقبت در صحت و صداقت اسناد و شهودی که در دیوان عدالت اقامه می‌شود تا احکام موافق شرع و عدل جاری شده باشد.

۴- حفظ کتب قوانین دولت در کتابخانه مخصوص.

۵- نظارت و مراقبت بر حسن اجرای قوانین و عدم تخلف از احکام قوانین.^{۴۲}

وزارتخانهٔ مهم دیگر وزارت جنگ بود. این وزارتخانه دارای هشت دایره بود. دوایر هشت‌گانهٔ مذکور عبارتند از: دایره مخصوص وزارت، دایره اداره، دایره توپخانه، دایره پیاده، دایره سواره، دایره مهندسی، دایره مهمات و دایره محاسبه. دایره مخصوص وزارت دو شعبه داشت؛ شعبه اول که وظیفه‌اش وصول و ارسال نوشته‌های وزیر، وضع قواعد نظامی، ثبت احکام نظامی، ترتیب اعطای نشان و مباشر آن روپس اتاماژور^{۴۳} بود. شعبه دوم نیز وظایفی چون حرکات افواج، نظم و مشق افواج، تحقیق اوضاع کلیه افواج را بر عهده داشت و رئیس آن آجودان‌باشی^{۴۴} بود. دایره اداره نیز از هشت دفتر بدین قرار تشکیل شده بود؛ دفتر تجزیه، دفتر سرباز گرفتن، دفتر مواجب، دفتر آذوقه، دفتر ملبوس و چادر و اسباب و اصطبل، دفتر حمل و نقل تهیه اسباب سفر، دفتر بیمارستان و دفتر مدارس نظامی.

همچنین در دولت ایران دو نوع نیروی نظامی تعریف شده بود؛ عازم و قائم. نیروی نظامی

عازم از چهل هزار نفر (۲۵ هزار سرباز، ۵ هزار نظمی، ۳ هزار توپچی، ۷ هزار سواره و مهندس) و نیروی نظامی قائم از دو کرور سپاهی تشکیل می‌شد.^{۴۵}

مهمترین وظایف وزارت جنگ عبارت است از:

۱- تعیین نیروهای نظامی زمینی و دریایی اعم از سواره و پیاده.
۲- حفظ سرحدات.

۳- وضع و طرز اخذ قشون و قرار مدت خدمت آنها.

۴- تهیه اسلحه از تفنگ و توپ و قورخانه و جبهه‌خانه و ساختن کارخانجات توپ‌ریزی و تفنگ‌سازی و گلوله‌ریزی و ملبوس‌دوزی و ارسال آن به سپاه.

۵- ساختن قلاع و استحکامات سرحدی و ساختن بیمارستان.

۶- تعیین مجالس شورای نظامی در پایتخت و ولایات.

۷- انتظام و قرار مجالس دیوانخانه‌ها و سجون نظامی موافق قانون.

۸- وضع و تعیین مدارس علوم نظامی و تهیه و تعیین معلمین.^{۴۶}

وزارت مالیه از دیگر نهادهای دولت در سلطنت مستقل منظم بود. در این وزارتخانه پنج دایره و دو دستگاه بدین قرار پیش‌بینی شده بود؛ دایره مخصوص وزارت، دایره تقسیم مالیات، دستگاه وصول مالیات، دایره حواله، دایره خزانه، دایره میزان، دستگاه استیفا.

وظایف مهم این وزارتخانه به شرح زیر تعیین شد:

۱- تعیین و تشخیص رسیدگی به حساب دخل و خرج مملکت.

۲- قرار اخذ مالیات از روی مأخذ و قانون و اجرای قانون و تنظیمات عدلیه در اخذ مالیه و ضبط آن.

۳- تشخیص و تعیین مصارف و مخارج لازم عادی و فوق‌العاده در هر سال، از قبیل تعمیرات عمارات دولت، خرج چاپارخانه‌ها و خریداری یا ساختن اسلحه و کشتی‌سازی و کارخانجات.

۴- تشکیل مجلس تنظیمات و تقسیمات مالیات و فقرات مخارج وزارتخانه‌ها.

در هر ولایت یک نفر تحول‌دار کل، در هر ایالت یک نفر تحویل‌دار و در هر بلوک یک محصل و سه الی ده نفر فراش مالیه انجام وظیفه خواهند کرد. تعیین تحویل‌دار کل توسط پادشاه انجام خواهد شد و حاصل کل مالیات ایران در اختیار وزیر مالیات خواهد بود. دستگاه

استیفاء تحقیق و تفریق کل محاسبات ایران را می‌بایست بر عهده داشته باشد.^{۴۷} یکی دیگر از نهادهای اجرایی دولت مستقله منظمه، وزارت علوم بود. مهمترین وظایفی که این وزارتخانه بر عهده داشت به قرار زیر بود:

۱- ریاست و سرپرستی وضع مدارس علوم و تعیین معلمان و متعلمین دروس سال‌های مختلف.

۲- راه‌اندازی و مدیریت مدارس صنعتی از قبیل ابریشم‌کشی، چینی‌سازی و ذوب آهن.

۳- راه‌اندازی و مدیریت کارخانجات صنعتی.

۴- گسترش سوادآموزی در ولایات و ایالات و قصبات.

۵- نظارت و سرپرستی امور مکتب‌خانه‌ها.

در ممالک ایران سه نوع مدرسه پیش‌بینی شده بود؛ مدارس تربیه، مدارس فضلیه و مدارس عالیه. علمی که در مدارس تربیه باید تعلیم داده شود از این قرار بود: سواد و خط فارسی، حساب، تاریخ، جغرافیا و مقدمات هندسه و علوم طبیعی. علمی که می‌بایست در مدارس فضلیه تعلیم شود عبارت بود از علوم معانی بیان، حکمت، ریاضی، علوم طبیعی، علوم تاریخی، نقاشی و خط و علوم السنه. همچنین مدارس عالیه نیز به چهار مجمع ادبی، علوم حقوقی، علوم عالیه، علوم پزشکی و علوم صنعتی تقسیم شد. علاوه بر مدارس سه‌گانه مذکور مدارس نیز برای آموختن برخی علوم خاصی باید تأسیس شود. مدارس نظامی، دینی، معادن، آموزگارین نقاشی و صنایع از جمله این مدارس خاص بود. در هر ناحیه یک مدرسه تربیه، در هر ولایت یک مدرسه فضلیه برقرار می‌شد و مدارس عالیه نیز در پایتخت تشکیل می‌گردید.^{۴۸}

علاوه بر وزارتخانه‌هایی که شرح برخی از وظایف و ساختار تشکیلاتی آنها بیان شد، در ساختار اجرایی دولت مستقله منظمه یک نهاد ملی مالی - اعتباری نیز تعریف شده بود. این نهاد مالی و اعتباری، بانک ملی بود. دولت موظف بود از محل فروش املاک خالصه، یک کروور تومان را در اختیار وزارت تجارت قرار دهد تا بانک ملی تأسیس شود. کل سرمایه بانک دو کروور تومان خواهد بود. این دو کروور تقسیم خواهد شد به ده هزار سهم صد تومانی. صاحبان این ده هزار سهم صاحب بانک خواهند بود.^{۴۹}

از مجموع آنچه درباره ساختار دولت در سلطنت مستقله منظمه بیان می‌شد، می‌توان

نتیجه گرفت که در معماری آن، منطق حاکم بر دولت مدرن، به کار گرفته شده بود. به عبارت دیگر جای پای تجربه دول اروپایی را در مدرن سازی دولت به خوبی می توان در ساختار سلطنت مستقل منظم مشاهده کرد. تأکید بر مفهوم کابینه و مسؤولیت مشترک وزرا، تعیین حدود وظایف و اختیارات هر کدام از وزرا و بقیه ساختار تشکیلاتی مشخص و مناسب برای هر کدام از وزارتخانه ها از جمله عناصر دولت مدرن است که در ساختار اجرایی دولت منظم نیز به کار گرفته شده است.

در جمع بندی نهایی باید اذعان کرد که تأسیس ایده سلطنت مستقل منظم بیش از آن که محصول نظورزیهای محض باشد، برآیند آشنایی نخبگان ایرانی با دولت های مدرن اروپایی و اقتضائات و محدودیت های تحول سیاسی در ایران عصر ناصری بود. از سوی دیگر نظریه سلطنت مستقل منظم، نظریه ای ویژه عصر گذار و مقدمه ای بر تأسیس دولت تمام عیار مدرن در قالب سلطنت مشروطه بود. نکته مهم دیگر این که این نظریه سلطنت مستقل منظم، صرفاً در سطح نظری باقی نماند و در میان نخبگان ایرانی پژواک وسیعی یافت و پیروان فراوانی نیز پیدا کرد. بررسی اسناد و مدارک تاریخی گواهی می دهد که گفتار غالب اصلاحی در دوره ناصری مخصوصاً تا سال های ۱۳۰۰ هجری قمری - گفتار سلطنت مستقل منظم بود. دستکم بخش مهمی از نخبگان سیاسی چنین الگویی را برای انجام اصلاحات به سبک مدرن در ایران عصر ناصری، الگوی ممکن و در عین حال مطلوب می دانستند. از سوی دیگر از زمان طرح این نظریه تا وقوع انقلاب مشروطیت، با استمداد از این نظریه برنامه های اصلاحی در ساختار دولت به عمل آمد و به خصوص در دوره صدارت میرزا حسین خان مشیرالدوله (سپهسالار) کوشش های فراوانی برای انجام اصلاحات سیاسی بر پایه مبادی این نظریه و راهکارهای مندرج در آن صورت پذیرفت. البته نهایتاً با ناتوانی دستگاه سلطنت ناصری برای تحقق این نظریه و اوج گیری حرکت تحول خواهی و خصوصاً قتل ناصرالدین شاه و روی کار آمدن مظفرالدین شاه، شرایط برای گذار از این نظریه به نظریه سلطنت مشروطه فراهم آمد. بررسی ریشه های تاریخی و پیامدهای گذار از نظریه سلطنت مستقل منظم به سلطنت مشروطه مجال دیگری را طلب می کند که طی بحث مستقلی می بایست مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

پی‌نوشت‌ها

۱. در متون سیاسی عصر قاجار خصوصاً عصر ناصری، نوع حکومت ایران «سلطنت مستقل» یا مطلق گفته شده است. به نظر می‌رسد که اصطلاح سلطنت مستقل واژه دقیق‌تر و رساتری برای نوع حکومت ایران در این دوران است. از این رو در این مطالعه اصطلاح سلطنت مستقل به سایر عناوین ترجیح داده شده است.
۲. محمد حسن خان، اعتمادالسلطنه: صدرالتواریخ، به کوشش محمد بشیری، چاپ دوم (تهران، ۱۳۵۷) انتشارات روزبهان، ص ۱۳۷.
۳. محمدعلی کرمانشاهی: احکام‌المدن، خطی، برگ‌های ۳۹ الی ۴۵.
۴. حاج میرزا موسی بن علیرضا ساوجی: سیاست مدن، در کتاب رسایل سیاسی عصر قاجار، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد، (تهران، ۱۳۸۰) کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، صفحات ۴۷ و ۱۱۳.
۵. همان جا، ص ۴۳.
۶. همان جا: ص ۸۴ الی ۵۱.
۷. همان جا، ص ۴۳.
۸. حسین بن محمودالموسوی: ملت متمدن و تشکیلات آن، همان جا، ص ۶۴۷، ۶۵۳ (۸).
۹. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به آثار: فریدون آدمیت، عبدالهادی حائری، آرامش دوستدار، سید جواد طباطبایی، رضا داوری اردکانی.
۱۰. میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله، کتابچه غیبی یا رساله تنظیمات در مجموعه آثار میرزا ملکم خان، تدوین و تنظیم محیط طباطبایی، انتشارات علمی، ص ۷ و ۸ و ۱۰ و ۱۳.
۱۱. ابوطالب، بهبهانی: منهاج‌العلمی، در رسایل سیاسی عصر قاجار، همان جا، ص ۲۶۴.
۱۲. البته باید در نظر داشت که نظریه سلطنت مطلق منظم، نظریه ملکم طی سال‌های ۱۳۷۶ الی ۱۳۰۶ ق. است و پس از این سال وی با انتشار روزنامه قانون رسماً علناً مروج نظریه سلطنت معتدله یا حکومت مشروطه شد.
۱۳. میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله، ص ۱۴.

۱۴. همان جا، ص ۱۵.
۱۵. ساوجی، همان جا، ص ۲۶۳.
۱۶. ملکم خان به جای سلطنت مستقله از اصطلاح سلطنت مطلقه استفاده کرده است. بنظر می‌رسد که وی این اصطلاح را از ادبیات فرنگی به عاریت گرفته که همانا معادل Absolutist state یعنی دولت‌های مطلقه اروپایی است و حال آن‌که اصطلاح مستقله یا مستقل تناسب بیشتری با ادبیات سیاسی ایران و نوع ساختار حکومتی این سرزمین دارد.
۱۷. ساوجی، همان جا، ص ۲۶۳.
۱۸. میرزا ملکم‌خان، همان جا ص ۱۶.
۱۹. ساوجی، همان جا، ص ۲۶۴.
۲۰. ملکم‌خان، همان جا، ص ۱۹.
۲۱. خان خانان: «رساله در اصلاح امور»، در رسایل سیاسی عصر قاجار، همان جا، ص ۵۰۰ و ۵۰۱.
۲۲. همان جا، ص ۵۰۵.
۲۳. ملکم‌خان، همان جا، ص ۲۳.
۲۴. بهبهانی، همان جا، ص ۲۵۵.
۲۵. بهبهانی، همان جا، صص ۳۲۴ و ۳۲۵.
۲۶. میرزا ملکم‌خان، همان جا، ص ۲۵.
۲۷. حسن بن محمودالموسوی: ملت متمدن و تشکیلات آن، در رسایل سیاسی قاجار، همان جا، ص ۶۰۴.
۲۸. بهبهانی، همان جا، ص ۳۱۰.
۲۹. ملکم، همان جا، ص ۲۷.
۳۰. بهبهانی، همان جا، صص ۳۲۴ و ۳۲۳.
۳۱. ساوجی، همان جا، صص ۵۰ و ۱۱۳ و ۱۱۴.
۳۲. بهبهانی، همان جا، ص ۳۱۳.
۳۳. ملکم، همان جا، ص ۲۷ و ۳۰.
۳۴. همان جا، ص ۴۷.
۳۵. ملکم، همان جا، صص ۲۹ و ۲۸.
۳۶. بهبهانی، همان جا، ص ۲۸۱.
۳۷. ملکم، همان جا، ص ۳۵ الی ۳۳.
۳۸. بهبهانی، همان جا، ص ۲۸۴.
۳۹. ملکم، همان جا، ص ۳۶.
۴۰. بهبهانی، همان جا، ص ۲۸۶ و ۲۸۵.

۴۱. ملکم، همان جا، ص ۳۸ و ۳۷.

۴۲. بهبهانی، همان جا، ص ۳۸۳.

۴۳. اتامازور [Etamazhor / فرانسه] صاحب منصب مأمور خدمت در قرارگاه فرماندهی نیروها و رئیس اتامازور یعنی رئیس صاحب‌منصبان دفاتر وزارت جنگ. رجوع کنید به: فرهنگ اصطلاحات دوره قاجاریه (قشون و نظمیه)، جمعی از نویسندگان (تهران ۱۳۸۰)، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ص ۲۱ و ۲۲.

۴۴. آجودان‌باشی [Ajudanbashi / فرانسه- ترکی] صاحب منظم ملازم فرمانده کل، مأمور رسیدگی به وضعیت واحدها و قراولان درباری، بازرسی امور نظامی، معاون فرمانده کل، همان جا، ص ۱۳ و ۱۴.

۴۵. ملکم، همان جا، صص ۳۸ الی ۴۱.

۴۶. بهبهانی، همان جا، ص ۲۸۸.

۴۷. ملکم، همان جا، ص ۴۱ الی ۴۵ و بهبهانی، همان جا، صص ۲۸۷ و ۲۸۶.

۴۸. ملکم، همان جا، صص ۴۶ و ۴۵ و بهبهانی، صص ۲۹۰ و ۲۸۹.

۴۹. ملکم، همان جا، ص ۵۰.