

بررسی پیدایی و رشد نظام نوین اداری در بستر اصلاحات عصر ناصری^۱ (از امیر کبیر تا پایان صدارت سپهسالار)

دکتر غلامحسین سعیدیان^۲

مرتضی حجتی نسب^۳

الهام لطفیان^۴

چکیده

اصلاحات در ایران با اقدامات عباس میرزا ولیعهد بعد از شکست ایران در جنگ های ایران و روس آغاز شد و این اصلاحات زیر بنای اصلاحات بعدی به شمار آمد. مصلحانی همچون امیرکبیر و دیگران آن را ادامه دادند. از جمله تأسیس دارالفنون موجب شد قشر نوینی در جامعه ایران به وجود آید. این قشر تحصیل کرده، که بعدها به روشنفکر معروف گشت، نقش مهمی در تحولات جامعه ایران ایفاء نمود و به ظهور نظام اداری جدیدی، همانند شیوه جوامع غربی، منجر گردید. این مقاله برآن است چگونگی فرآیند نظام اداری جدید در بستر اصلاحات عصر ناصری را بررسی و تجزیه و تحلیل کند.

واژگان کلیدی: عصر ناصری، اصلاحات، نظام اداری، امیرکبیر، سپهسالار.

۱. این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی تحت عنوان آسیب شناسی نظام اداری ایران در عصر قاجار است که در دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری ارائه شد.
۲. استادیار گروه تاریخ دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری
۳. کارشناس ارشد تاریخ ایران دوره اسلامی
۴. کارشناس ارشد تاریخ ایران دوره اسلامی

مقدمه

در عصر ناصری تحولاتی به وقوع پیوست که زمینه ساز تحولاتی شگرف، در ادوار بعدی تاریخ معاصر ایران شد. نظام دیوانی در سر آغاز تثبیت حاکمیت سلسله قاجاریه در ایران بر مبنای ساختار سنتی عصر صفویه و افشاریه و زندیه، ادامه یافت. آنچه در این میان مسلم به نظر می رسد، به میراث رسیدن بسیاری از معضلات نظام دیوانی و مالی ادوار گذشته برای نظام سلطنتی قاجاریه بود.

با سقوط دولت صفویه و روی کار آمدن سلسله های بی ثبات افشاریه و زندیه، بی تدبیری در اداره امور و عدم تمرکز قدرت حکومت مرکزی ایران بود که کشور را جولانگاه آشوب و بی ثباتی ساخته بود؛ به گونه ای که عدم اطمینان خاطر حاکمان محلی و منطقه ای از ادامه کارشان، موجب گردید که هر روز با برخاستن یک مدعی جدید تاج و تخت خود را در به خطر بینند. این امر آنها را بر آن می داشت تمام در آمد های مالیاتی را صرف تحکیم قدرت نظامی خود کنند. به همین خاطر، حاکمان محلی کمتر به فکر آبادانی و اصلاح امور ملک بر می آمدند. این مسئله موجب شد تا اقتصاد کشاورزی به رکود گراید و قنات ها چندان ترمیم نشود.

با روی کار آمدن آقا محمد خان و تأسیس سلسله قاجاریه، ایران بهای زیادی برای اتحاد حول پادشاهی او پرداخت. سیاست مشت آهنین وی سبب گشت تا برخی از حکومت های تابع ایران به فکر کمک خواستن از دول همسایه، به ویژه روسیه، برآیند. با آغاز جنگ های ایران و روسیه و شکست ایران و پذیرش دو قرار داد ذلت بار گلستان و ترکمن چای، ایرانیان و حاکمیت آنان متوجه مسئله جدیدی گردیدند و آن عقب افتادگی شدید ایران در قبال روسیه بود. عباس میرزای ولیعهد را باید پرچم دار بیدارشدگان ایرانی از خواب غفلت بر اثر حرکت تمدن دنیای غرب دانست. تلاش برای اصلاح امور در تبریز، آن شهر را به پایتخت اصلاحات ایران تبدیل نمود. اگر چه در ابتدا کسانی چون عباس میرزا و امیر کبیر در اصلاح نظام دیوانی سنتی

تلاش نمودند، اما در سال های حکومت ناصری، پایه های نظام اداری جدید در ایران گذاشته شد. آنچه مسلم است تلاش برای تبدیل نمودن نظام دیوانی سنتی به شکل نوین غربی، با مخالفت ها و کارشکنی هایی رو به رو بود. در این نوشتار به چگونگی تولد و رشد نظام نوین اداری در بستر اصلاحات عصر ناصری تا پایان زمام داری سپهسالار توجه شده است.

عباس میرزا

عباس میرزا را اولین رجل سیاسی ایران می دانند که به لزوم ایجاد اصلاحات در نظام و جامعه ایرانی پی برد. وی بعد از شکست در جنگ های ایران و روسیه، از یکی از خارجیان که به ملاقاتش آمده بود، درباره علت عقب ماندگی جامعه ایران، چنین می پرسد: «چه قدرتی این چنین شمارا بر ما برتری داده است؟ سبب پیشرفت های شما و ضعف همیشگی ما چیست؟ شما با فن پیروزی و هنر به کار گرفتن همه توانایی های انسانی آشنایی دارید، در حالی که ما جهلی شرمناک محکوم به زندگی گیاهی هستیم و کم تر به آینده می اندیشیم...» (طباطبایی، ۱۳۸۵: ۱۳۴). این باور به ضرورت اصلاحات در ذهن ولیعهد ایران، باعث گشت تا دارالسلطنه تبریز، که ایالت مقر ولیعهد ایران در زمان قاجاریه بود، به مرکزتجدد طلبی تبدیل شود (همان: ۱۳۷). در کنار توجه دولت مردانی همچون عباس میرزا و قائم مقام فراهانی به پیشرفت های غرب و لزوم ایجاد روابط با غرب، دول غربی نیز به خاطر رقابت های استعماری میل شدیدی در ایجاد ارتباط با ایران داشتند. لذا آنها با اعزام مستشار، رایزنی ارتباط بیشتر با ایران را ترغیب می کردند و نیز پذیرای دانشجویان و محصلین ایرانی شدند (امیری، ۱۳۸۳: ۴۱).

شروع جریان اصلاحات، ابتدا از درون طبقه حاکم و از میان خاندان های سرشناس آغاز شد؛ که می توان آن را انقلاب از درون یا انقلاب از بالا نام نهاد. صدراعظم ها و درباریان و دیپلمات ها و شاه زادگان، که امکان مسافرت به خارج از کشور را

داشتند، با آشنا شدن به مبانی تمدنی غرب و دستاوردهای پیشرفت اروپاییان، در مقام مقایسهٔ اوضاع ایران با غرب، مملکت خود را بسیار عقب افتاده یافتند. تلاش این طبقه برای رفع عقب ماندگی جامعه، در عین اشتغال ایشان به مناصب مهم و در ساختار قدرت سلطنت قاجاریه، یک حرکت اصلاحی با جنبه ای محافظه کارانه به وجود آورد، که آن را با روشنفکران متأخری که خواستار اصلاح بنیادین براساس اصول لائیسیم و ناسیونالیسم بودند، جدا می کرد (همان: ۴۱).

موانع در مسیر اصلاحات عباس میرزا

آنچه مسلم است تلاش برای تحقق بخشیدن به اصلاحاتی در دورهٔ عباس میرزا در جامعهٔ سنتی ایران با موانع و مشکلاتی روبه رو بود، که تأثیر آن در میزان کارایی این اصلاحات نقش تعیین کننده ای ایفا کرد. این موانع عبارت بودند از:

۱. اولین مشکل عباس میرزا تهیهٔ بودجه و امکانات لازم برای اصلاحات مورد نظر وی بود. او مجبور بود برای انجام اصلاحاتش به درگیری همیشگی با پدر تاج دار و خسیس و درباریان مغرض و کینه جو بپردازد. اگر چه شاه با فکر اصلاحی او در تعارض نبود، اما بودجه و امکانات را به سختی در اختیار وی قرار می داد و ولیعهد را مجبور می نمود برای تهیهٔ بودجهٔ مورد نیازش از مقرری و بودجهٔ دربار خود بکاهد و نیز فشار مالیاتی مضاعفی بر قلمرو حکومتی خود بیاورد.

۲. رقابت های موجود در درون دربار شاه، مانعی بزرگ بر سر راه اصلاحات عباس میرزا بود. به طور مسلم در نظر درباریان، اگر عباس میرزا می توانست در اصلاحاتش موفق شود، جایگاه مخالفان در ساختار قدرت به خطر می افتاد. لذا درباریان تلاش می نمودند اصلاحات وی به سر انجام نرسد.

۳. رؤسای ایلات و عشایر نسبت به ایجاد ارتش مدرن نظر خوبی نداشتند. زیرا این ارتش بدون وابستگی به نیروهای عشایر، به حکومت این امکان را می داد که در

داخل سرزمین قلمرو خود قدرتش را مستحکم تر کند و بخواهد عشایر نیمه مستقل را به تابعیت بیشتری وادار نماید.

۴. مخالفت های مذهبی نیز مانع اصلاحات بود. شماری از درباریان و برادران عباس میرزا، مانند محمد علی میرزا تلاش می کردند پای مذهبیون را در مخالفت با عباس میرزا، به میان بکشند. اما عباس میرزا که دارای قوه تدبیر بالایی بود، در ابتدای حرکت اصلاحی خود، شیخ الاسلام تبریز را با خود هماهنگ نموده بود تا به این وسیله موافقت بالاترین مقام مذهبی رسمی آذربایجان را با خود همراه داشته باشد (الگار، ۱۳۶۹: ۲۴۱).

امیر کبیر

درباره منشأ تفکر اصلاحی امیر کبیر، جنبه های مختلفی از زندگی او را باید شناخت. زندگی و رشد او در دستگاه قائم مقام فراهانی صورت گرفت، که بازوی اجرایی عباس میرزا در امر اصلاحات بود. قائم مقام تأثیر بسیاری در شکل دهی مبانی تفکر امیر کبیر داشت. سفر های سیاسی امیر به روسیه و عثمانی هم در شکل دهی به تفکر اصلاحی او مؤثر بود (آدمیت، ۱۳۶۲: ۵۱). امیر کبیر در روسیه با جنبه های مختلف پیشرفت های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی این کشور آشنا شد. همچنین، او کارخانه های صنعتی روسیه، مانند: کارخانه های اسلحه سازی، ابریشم بافی، توپ ریزی، باروت سازی، کاغذ سازی؛ و مؤسسات علمی مسکو، مدرسه نظامی مسکو، اتاق تجارت، کودکستان و مدارس دخترانه را مشاهده نمود و در مدت کوتاه وزارتش سعی داشت تا این اصلاحات را در ایران به انجام برساند. امیر درست زمانی مأموریت چهارساله اش را در امپراتوری عثمانی می گذراند، که جامعه ترک در بستری از طوفان و جدال میان موافقین و مخالفین قرار داشت. امیر در مکاتبه و ارتباط مستقیم با رشید پاشای اصلاح طلب قرار داشت. اگر چه اصلاحات در عثمانی بدان پایه که در روسیه پیشرفت نموده بود، نبود، که امیر کبیر را تحت تأثیر قرار دهد؛ اما

عثمانی کشوری بود که شباهت های بسیار با ایران داشت؛ لذا، امیر به ضرورت اصلاحات پی برده بود. وی مصمم بود تا آن اصلاحات را در ایران عملی کند (همان: ۱۸۳-۱۸۱). در شکل گیری مبانی فکری امیر کبیر، مطالعه آثار نویسندگان خارجی، به ویژه غربی، نقش بسزایی داشتند (همان: ۱۸۴). محرک دیگر امیر کبیر، مطبوعات اروپا بود.

اصلاحات امیر کبیر

اصلاحات امیر کبیر به نوعی انقلاب از بالا خوانده می شود. به سختی می توان گوشه ای از حیات سیاسی و اجتماعی و اقتصادی ایران را در نظر گرفت که امیر بر آن تأثیر نگذاشته باشد. حال به بررسی ابعاد مختلف اصلاحات وی پرداخته می شود.

الف) اصلاحات اقتصادی

۱. حمایت از تولید داخلی

وی سیاست حمایت از تولیدات داخلی را پیشه ساخت و در مقابل شال های کشمیری، به تولید شال در ایران پرداخت که به شال امیر کبیر معروف شد و نیز اطلس دوزی ها و مخمل های امیری هم تولید کارگاه های داخلی بود. در این خصوص رابرت گرانت واتسن می گوید: «تجارت بین شهرهای عمده و ایالات ایران و همچنین میان ایرانیان و همسایگان آنها، روسیه، ترکیه، عربستان، هندوستان، افغانستان و نواحی ازبک و ترکمن، با اطمینان خاطر تحت حمایت دولتی جریان داشت؛ و امیر اهالی تهران، به خصوص طبقه بازرگانان، را با ایجاد راسته های بازار، که زیباتر از هر بازار مشابهی در ایران بود، قرین امتنان نمود» (واتسن، ۱۳۵۶: ۳۶۶). امیر به حمایت از کشاورزان پرداخت و کاشت نیشکر را در خوزستان و مازندران رواج داد (مستوفی، ۱۳۸۴: ۱/۷۵). دستور ساخت چندین سد را بر رودهای مهم صادر کرد. شیلات شمال را از چنگ روس ها درآورد، و به آبادی

خوزستان توجه خاصی نمود. درباره معادن، امیر به کشف معادن همت گماشت و به حمایت از معدن داران پرداخت. معادن را از زمان کشف آنها، تا پنج سال از مالیات معاف نمود. او به استخدام استادان معدن شناس پرداخت و مجمع الصنایعی از مصنوعات ایرانی پدید آورد و به نمایشگاهی در لندن فرستاد (آدمیت، ۱۳۶۲: ۲۱۹). در امر تجارت، از بازرگانی داخلی حمایت نمود و بر میزان صادرات ایران افزود و آزادی واردات را محدود ساخت. تیمچه امیر را به عنوان مجمع بازرگانان راه انداخت و تجارت را رونقی بسیار داد (همان جا).

۲. امنیت راه ها

یکی از زیر بناهای رشد تجارت و اقتصاد امنیت راه ها بود. امیر با درک این مهم امنیت قابل قبولی در راه های تجاری و کاروان سراها بر قرار کرد و دزدی از کاروان های تجاری از ترس مجازات امیر بسیار کم شد (مستوفی، همان: ۱/۷۲).

۳. اصلاحات مالی

امیر بعد از نشستن بر مسند صدارت، به فکر چاره جویی در امر خرج و دخل حکومت افتاد. وی، در خصوص حقوق مستخدمان دولت، که یکی دو سال عقب مانده بود، با در نظر گرفتن تعداد افراد تحت سرپرستی فرد مستخدم دولت، درصدی از حواله های عقب مانده را کسر نمود و بقیه را پرداخت کرد. این امر سبب اعتبار حواله ها و برات های دولتی شد (همان: ۱/۶۸). امیر در وصول بقایای مالی گذشته بسیار کوشید و توانست مالیات های عقب مانده دوره حاج میرزا آغاسی را دریافت نماید (همان: ۷۰).

ب) اصلاح امور نظامی

امیر پس از اصلاح امور مالی، به اصلاح امور ارتش پرداخت. این اصلاحات، هم شامل اصلاح ساختار ارتش بود، و هم تقویت بنیه نظامی. امیر روش جدیدی برای

سربازگیری بر مبنای مالیات مناطق مختلف به اجرا درآورد. امیر به جای ارتش، طوایف و نیروهای داوطلب ارتشی جدید، بر مبنای مالیات و میزان ثروت و رعایای هر ایالت ایجاد نمود؛ بدین صورت که هر ایالت می‌بایست میزان معینی سرباز در اختیار حکومت قرار دهد. بر این اساس، برخی مخارج سربازان، مانند خرج سفر تا اردوگاه، به عهده حاکم ایالت یا خان منطقه، و برخی مخارج، همچون جیره سرباز، به عهده حکومت مرکزی بود. این روش به نام سربازگیری بنیچه معروف شد (همان: ۶۹).

ج) اصلاحات اجتماعی و فرهنگی

۱. مبارزه با آسیب‌های اجتماعی

امیر رشوه دادن و رشوه گرفتن و دزدی و پیشکش دادن در میان حکام، دیوانیان و مقامات لشکر را که یکی از بزرگ‌ترین آسیب‌های اجتماعی آن زمان بود، بر انداخت. تملق‌گویی و القاب ناپسند دولتیان را نیز منسوخ نمود. امیر جلو اوباش و لوطیان را در شهرها گرفت، و قمه زدن را ممنوع کرد.

۲. اصلاح در امر قضاء

از آنجا که نهاد های قضایی کشور در زمان وی توان پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه آن روز را در برقراری عدالت و جلوگیری از اشاعه جرایم اجتماعی نداشتند، امیر اصلاحاتی در امر قضاء انجام داد. او در امور قضایی «دیوانخانه» و «دارالشرع» را بر اصول تازه بنیاد نهاد، و امور عرفی و شرعی را از هم جدا ساخت. همچنین، اقلیت‌های دینی زرتشتی، مسیحی و یهودی را از اجحاف‌های شرعی رهانید، و آیین شکنجه زندانیان و مظلومین را منسوخ گردانید؛ رسم بست نشینی را شکست و حکومت قانون را استوار گردانید (آدمیت، همان: ۳۰۸).

۳. اصلاح امور شهری و مدنی

امیر چاپارخانه و پست جدید را راه اندازی نمود (مستوفی، همان: ۱/۷۵). او قانون تذکره دادن را بنیان نهاد، آبله کوبی را تعمیم داد، جزوه هایی درباره مبارزه با آبله در میان مردم و روحانیت منتشر نمود. به دستور وی کوچه ها و خیابان ها را سنگ فرش نمودند، بیمارستان دولتی بنیان نهاد و برای حرفه پزشکی امتحانی گذارد. از آب رودخانه کرج به تهران نهرکشی کرد، و بنا به درخواست وی، قانونی برای تقسیم آب نوشته شد؛ و در داخل شهرها قراولخانه تأسیس گردید (آدمیت، همان: ۲۲۰).

۴. تأسیس دارالفنون و اصلاح نظام آموزشی

امیر کبیر بر اساس تجاربی که از اقامت در دو کشور عثمانی و روسیه به دست آورده بود، به جای اعزام دانشجو به خارج و دعوت از مستشاران خارجی، به فکر ایجاد مدرسه جدید در داخل ایران افتاد، و برای تحقق این منظور، موافقت ناصرالدین شاه را به دست آورد. او به موازات تهیه مقدمات و احداث ساختمان دارالفنون، مسیو جان داودخان، مترجم مخصوص خود، را به اتریش فرستاد، تا برای آوردن معلمان اتریشی اقدام کند. علت انتخاب اتریشی ها، وابسته نبودنشان به دو دولت روسیه و انگلستان بود (پولاک، ۱۳۶۸: ۲۰۶).

پیامدهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دارالفنون

اولین پیامد اجتماعی و سیاسی ایجاد دارالفنون را باید پیدایش قشر تحصیل کرده جدید دانست. دارالفنون از زمان تأسیس تا هنگام وقوع انقلاب مشروطیت، یعنی در طی شصت سال حیات خود، توانست تعداد قابل ملاحظه ای از جوانان ایرانی را به سبک و سیاق نو آموزش دهد. این افراد که با تفکر جدید تا حدودی آشنا شده بودند، در ابتدا یک لایه ی اجتماعی را در جامعه ایران پدید آوردند که از این حیث قشر بندی اجتماعی، پدیده تازه ای در این کشور محسوب می شد. در این طبقه بندی

اجتماعی، تحصیل کردگان سنتی جایگاه مشخصی داشتند. آنان به چهار گروه تقسیم می شدند: یکم، طلاب و علمای علوم دینی، دوم دیوانیان و مأموران دولتی، سوم اطباء و منجمان و شعراء، چهارم برخی از تجار. قابل توجه است که به نسبت سایر طبقات اجتماعی، اینان به لحاظ جایگاه و کار کرد اجتماعی، از ثبات اجتماعی بیشتری برخوردار بودند. علت این موضوع نیز کاملاً روشن بود؛ زیرا در طول این مدت نه در سبک و سیاق نظام آموزشی و مضمون آن تحولی به وجود آمده بود، و نه مواجهه خاصی با فرهنگ و تمدن دیگر ممالک رخ داده بود. حال آنکه با تأسیس دارالفنون و تربیت نسلی تازه، آموزش های جدید و گسترده تفکر اروپایی در میان طبقه تحصیل کرده، لایه جدیدی به وجود آمد. این لایه جدید نیروهای اجتماعی را در بر می گرفت که با دیگر عناصر قدیمی تحصیل کرده کاملاً متفاوت بودند. این تفاوت در نوع نگرش آنان به مسائل اجتماعی و سیاسی مشاهده می شد، و این امر در سطح و نوع توقعاتی که از نظام سیاسی و مناسبات اجتماعی داشتند، محسوس بود.

بعدها نیز از میان تحصیل گردگان، گروهی از اصلاح طلبان در جامعه به وجود آمدند (اکبری، ۱۳۸۴: ۵۱-۹۱). اکثر فارغ التحصیلان دارالفنون، که برخاسته از طبقات ذی نفوذ جامعه به ویژه دیوانیان سنتی بودند، در مناصب دیوانی به کار گرفته شدند، و با توجه به آموزش های تازه و افکار متجددی که یافته بودند، نسلی نوگرا از دیوان سالاران را به وجود آوردند؛ که از جمله اعتمادالسلطنه، فرزندان مشیرالدوله، مخبرالدوله و صنیع الدوله، بعدها در تحولات جامعه به سوی اصلاحات، ایجاد نظام اداری جدید و برقراری حکومت مشروطه، نقش مهمی ایفا کردند (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷: ۱۰۹۸-۱۰۸۷/۲ و ۳).

میزان کار آمدی اصلاحات امیر کبیر

با مروری مجدد بر اصلاحات امیر کبیر و توجهی دوباره به سر چشمه های فکری وی، که بر گرفته از پیشرفت های ممالک روسیه و عثمانی بود، می توان به این مهم دست یافت که اولاً نوسازی به شیوه غربی منشاء تفکرات جدید در نزد وی بود، و ثانیاً امیر اندیشه های خود را در چار چوب معینی گرد آوری نکرده و باورهای مدنیت غرب را به درستی مورد مطالعه قرار نداده بود. به عبارت دیگر، کار امیر در الگو برداری از مدنیت غرب گزینش برمبنای مشاهدات خویش بود. وی برخی از مظاهر مدنیت را که در جریان مسافرت هایش به روسیه و عثمانی دیده بود، در دوران صدارت خود سعی کرد این مؤسسات جدید را در ایران بنا نهد. آنچه چشم امیر کبیر و دیگر ایرانیان منور الفکر را خیره کرد و تحیری زائد الوصف پدید آورد، نه بنیاد های تمدن غرب، که مظاهر و تجلیات آن بود. البته، این درست است که ناگزیر از تمدن و فرهنگ غرب بایستی وام گرفته می شد، همان طور که آنان در جریان جنگ های صلیبی از تمدن شکوفای اسلام بهره ها جستند، اما این امر نیازمند شناسایی دقیق و همه جانبه بنیادهای مدنیت غرب بود.

ایرانیان می بایستی زیرساخت تمدن غرب و عوامل اساسی ترقی غربیان را می شناختند؛ کاری که نه امیر بدان دست یافت، و نه معماران بعدی اصلاحات در ایران. به درستی، ایران به اصلاحات امیر کبیر نیاز داشت، ولی این کار با رویکردی عمیق به بنیاد های مدنیت غرب امکان پذیر بود. بدون شک، فارغ از نقش بازدارنده سیاست استعماری و نیروهای کهنه پرست، عدم دسترسی به بنیاد های حقیقی مدنیت جدید، و نسبت آن با مبانی فرهنگ سنتی ما، ریشه اصلی نا کامی تلاش های متفکران و منور الفکران بوده است (اکبری، همان: ۶۱).

اما باید بیان نمود آنچه به عنوان اشتباه اصلاح طلبان مطرح می شود، به دلیل درکی است که گذشت زمان و توسعه مبانی فکری برای ما فراهم نموده و به ما امکان

درک برخی از اشتباهات گذشته را داده است، امکانی که در آن زمان در اختیار اصلاح طلبانی همچون امیر کبیر قرار نداشته است. منظور امیر کبیر از احداث مدرسه دارالفنون، آن چنان که خود در مکاتباتش گفته است، نخست تربیت کادر ورزیده و مطلع برای قشون، و سپس تربیت کارشناس علوم کاربردی مانند مهندس معدن، عالم تشریح، طبیب و معلم ریاضی بود (آدمیت، همان: ۲۴۵-۲۳۰).

برخلاف ادعای فریدون آدمیت، که معتقد است ذهن امیر کبیر در درجه اول معطوف به دانش و فن جدید بود و بعد به علوم نظامی توجه داشت (همان: ۳۵۳). چنین به نظر می‌رسد که امیر دو هدف فوق‌الذکر را به طور موازی در دارالفنون دنبال می‌کرد. آدمیت به شعب هفت گانه مدرسه استناد می‌کند که آموزش نظامی یک شعبه از آن را تشکیل می‌دهد، ولی باید دانست که این شعب بعد ها به وجود آمد و در پی گسترش مدرسه، مواد درسی آن نیز افزایش یافت (اعتماد السلطنه، همان: ۲/۴۳). از همه مهم تر اینکه وجهه نظر امیر از احداث مدرسه دارالفنون، پاسخ دادن به نیازهایی بود که ضرورت وجود آنها در میدان عمل احراز شده بود و نه برخاسته از بررسی های بنیادین در فلسفه جدید و نحوه تحقیق آن در کشوری مانند ایران.

اقتدارگرایی، خصوصیت دیگر رویکرد کلان امیر به اصلاحات بود که درخور تأمل بسیار و دقت فراوان است. به بیان دیگر، امیر را باید مصلحی اقتدار گرا دانست که به اصلاحات از بالا باور داشت و بر همان پایه نیز عمل می نمود. تلاش امیر کبیر برای برچیدن بست نشینی، جلوگیری از مداخله روحانیون در امور حکومتی و مقابله با کانون های غیر رسمی قدرت - مانند مادر شاه و درباریان - نمونه هایی از اقدامات اقتدار گرایانه وی محسوب می شد که با مراکز تصمیم گیری نا موجه مقابله کرد. اگر چه برخی از محققان اقدامات اقتدار گرایانه او را بر پایه خصلت استبدادی یا مشارکت ستیز وی تفسیر کرده اند، ولی به نظر می رسد که منطق رویکرد اقتدار

گرایانه امیر به اصلاحات، چنین رفتاری را الزامی و اجتناب ناپذیر می نمود و از این رو به مواردی از تندی ها و تندروی های رفتار امیر، نباید چندان اعتناء کرد، بلکه می بایست رفتار اقتدار گرایانه وی را در چارچوب رویکردش به اصلاحات ادراک نمود (اکبری، همان: ۶۵).

میرزا آقاخان نوری

پس از برکناری امیر کبیر، میرزا آقاخان نوری در سال ۱۲۶۸ هـ.ق به وزارت گمارده شد (اعتماد السلطنه، ۱۳۴۹: ۲۳۷) تا دوباره بساط سنت واپس گرایی در ایران عصر قاجار به حیات خود ادامه دهد. در شیوه صدارت، خویشاوندگرایی و اعطای مناصب به اقوام و بستگان، روش اداری دوره وی بود (خور موجی، ۱۳۶۳: ۱۰۷). میرزا آقاخان به جای توجه به اصلاح امور سپاه و ملک، تلاش می نمود شاه را به ورطه خرافات بکشاند. از این رو، در زمان او، رمل و اسطرلاب به جای منطق بر ذهن شاه و وزیر مسلط شده بود (خان ملک ساسانی، ۱۳۵۴: ۱۷۸). سرانجام میرزا آقاخان نوری به علت ازدست دادن حمایت روس و انگلیس و عدم مشروعیت مردمی و قدرت یافتن مخالفان وی، توسط شاه از وزارت برکنار گردید. این برکناری صدراعظم همراه با پیش زمینه های اصلاحی در مورد تقسیم قدرت بود؛ چنانکه عبدالله مستوفی در این خصوص می گوید: «شاه که از گشاد بازی های صدراعظم به تنگ آمده بود، شروع به تجزیه کارها و کوچک کردن کار نمود. اول از نظام شروع کرد و عزیزخان مکرری سردار کل را در کارقشون مسئول قرارداد و جلو یک قسمت از گشادبازی های صدراعظم را گرفت» (مستوفی، همان: ۸۷/۱).

در هنگام عزل میرزا آقاخان نوری کارهای فرهنگی به عهده علیقلی میرزا بود، بدون آنکه وزارتی برپا باشد. ولی وزارت کشور یا وزارت داخله همچنان با خود صدراعظم وقت بود. امور مالی، با وجود میرزا نصرالله و مستوفیان دیگر، از حیث و میل اساسی مصون بود. صدراعظم با وجود وزارت مالیه پسرش _ نظام الملک _

نمی توانست گشادبازی بکند، اما سر انجام میرزا آقاخان این عدم مداخله در تمامی امور را نتوانست بپذیرد و بادسیسه چینی میرزامحمد خان قاجار، در بیستم محرم ۱۲۷۵ه. ق فرمان عزل میرزا آقاخان صادر شد (همان: ۸۷).

سرآغاز تفکیک قوا

ناصرالدین شاه با عزل میرزا آقاخان نوری، در ابتدا صدراعظم انتخاب نکرد، بلکه مایل شد کارها را بین چند نفر تقسیم کند و هریک را در حوزه اجرایی خود دارای استقلال نماید و تمامی کارها در نهایت با امضاء و تأیید شاه جنبه رسمیت بیابد و برای اجرای این امر دست خطی صادر و وزراء را به شرح زیر معرفی کرد:

۱. وزارت داخله به میرزامحمدصادق قائم مقام، که به امین الدوله ملقب شد.
 ۲. وزارت خارجه به میرزاسعید خان، که به مؤتمن الملک ملقب شد.
 ۳. وزارت جنگ به میرزامحمد خان قاجار، که به سپهسالار ملقب شد.
 ۴. وزارت مالیه به میرزایوسف پسر میرزاحسین، که از سابق مستوفی الممالک بود.
 ۵. وزارت عدلیه به عباسقلی خان جوانشیر، که به معتمد الدوله ملقب بود.
 ۶. وزارت وظایف و اوقاف به میرزافضل الله، که به نصرالملک ملقب بود (همان: ۸۸).
- در ادامه فرمان، شاه وزراء را از تعدی حکام ولایات بر مردم برحذر داشت. در صورت شکایت مردم از والیان و صاحبان قدرت، آنان می بایستی به آن رسیدگی کنند. ناصرالدین شاه این وزراء را به نام وزرای مختار معرفی کرد. وزراء در اجرای کارهای مربوط به خود مستقل بودند و در این میان شاه تأکید داشت که تصمیمات مهم در حضور تمامی اعضای دولت گرفته شود و وزراء را به شور و مشورت دائمی فرا خواند. تلاش در ساختن و بازسازی راه های ارتباطی و رساندن تلگراف به همه شهرها، به ویژه مشهد، مبارزه با رسم رشوه گیری از وظایفشان بود. همچنین وزراء در عزل و نصب حکام و غیره مختار بودند، اما در عزل حکام می بایست با دلایل مستدل به این کار اقدام نمایند (بیانی، ۱۳۷۵: ۲۶/۳).

سپس به فرمان شاه ، در سال ۱۲۷۶ ه.ق ، مجلسی به اسم مصلحت خانه ایجاد شد. ریاست این مجلس به عیسی خان اعتمادالدوله داده شد. اعضای این مجلس عمومی تر از مجلس شورای وزراء بودند و حتی مستوفی و ملّاء و نویسندگان هم در جزو کارکنان آن دیده می شدند. نیز امر داده شد در سایر ولایات هم نظیر آن تأسیس شود (مستوفی، همان: ۱/۹۲). اعضای جدید اضافه شده به مجلس مشورت خانه ، عبارت بودند از :

۱. شاه زاده علیقلی میرزای اعتضادالسلطنه ، وزیر صنایع و علوم

۲. میرزاجعفر خان مشیرالدوله ، ریاست مشورت خانه خاص

۳. میرزامحمد حسین خان دبیر الممالک ، مسئول تحریرفرامین واحکام حضوری

۴. محمد خان قراگوزلو ، ریاست تجار ممالک محروسه

ناصرالدین شاه دستور داد که وزرای ده گانه ، هفته ای دوروز در عمارتی مخصوص مجلس منعقد کنند و به شور در امور کلیه مسائل دولتی اقدام نمایند . تا پس از تعلیق آرا توسط پاشاخان امین شورا مطالب به عرض شاه برسد (خورموجی، همان: ۲۴۵-۲۴۰). عمر این کابینه شش سال طول کشید . در واقع، ناصرالدین شاه رئیس الوزرای واقعی بود. وزرای دوره شش ساله مصدر کارهای مهمی نبودند و قشر اشراف، آنان را محلی از اعتناء نمی یافتند (امین الدوله، ۱۳۵۵: ۲۴). شاید بتوان بیان نمود نظام نوین اداری قاجار ، که بر مبنای اصل تقسیم قدرت شکل گرفته بود ، نمی توانست در ابتدای امر دست آوردی داشته باشد ؛ زیرا این ساختار جدید تلاش داشت محدوده ای را در اختیار گیرد که سال ها در نظام سنتی وایلاتی ایرانی ، در پس نهادهای جامعه ایلاتی ، نهادینه شده بود.

از طرفی ، شاه که سرسلسله نظام استبدادی بود ، رأس نظام اداری قرار داشت و دارای اختیارتام و تمام بود؛ و از طرفی دیگر، شاه مبنای حاکمیت خود را در پیوند با اجزای سنتی نهاد قدرت در ایران ، از جمله اشراف ، خوانین و حکام ولایات

روحانیون و تاحدی کمتر تجار، می دانست؛ نگاه سنتی مبتنی بر اینکه که همه ممالک محروسه ملک شاه است و به تبع آن، تقسیم این ثروت مبتنی بر میزان وابستگی به شاه بود. هر شاه زاده و فرد منتسب به درگاه شاه، ملکی که شامل ولایتی متشکل از رعایا و حشم و مزارع و باغ ها و راه ها بود، به اجاره تملک می نمود و براساس درآمد آن مبلغی به شاه می داد. به عبارتی، شاه و زنجیره متصل به هرم قدرت، به ملک به عنوان وسیله ای برای جلب منافع بیشتر نگاه می کردند.

از آنجا که خاصیت عدم ثبات در نظام استبدادی به صاحبان قدرت در ایران فهمانده بود که چند صباحی دیگر در قدرت قرار ندارند، کمتر به فکر آبادانی ملک در اختیار قرار گرفته شده بودند، و بیشتر به فکر بهره وری در زمان محدودی بودند که آن را در اختیار داشتند. با چنین ساختار سنتی حاکم بر نظام سیاسی ایران عصر ناصری، بی شک روند اصلاحات اداری نمی توانست در ابتدا چندان موفق باشد، و ایجاد شکل ظاهری نظام نوین را باید بزرگ ترین ره آورد دارالشورا دانست.

اگر این نظام نوین سرانجامی کوتاه یافت، سرآغازی برای تقسیم قدرت و مسئولیت در نظام دیوانی و اداری ایران عصر قاجار بود؛ چنانکه آدمیت نیز می گوید: «دارالشورای دولتی در این مرحله، یعنی آغاز تأسیس آن، هیچ قدرتی نداشت. اگر مقصد ترقی سیاست بود، چنین منظوری حاصل نمی کردند. جوهر نظام تازه دولت این بود که اداره حکومت از دستگاه متشکل صدارت به هیأت متشکل وزیران شش گانه منتقل شود، وزیرانی که نه مسئولیت مشترک، نه رئیس و سرپرستی داشتند و نه هیأت واحد ثابتی را می ساختند...» (آدمیت، ۱۳۵۸: ۵۶). شورا دولتی در طی عمر خود سال به سال و به تدریج قدم در راه تکامل می گذاشت در سال ۱۲۷۶ ه. ق تعداد وزراء به هشت نفر رسید و جلسات شورا مسیر منظم یافت و هفته ای دو بار تشکیل می شد. از طرفی دایره صلاحیت شورا نیز گسترش یافت و شامل کلیه امور دولتی گردید. در میان تحولات رخ داده در شورا، مهم ترین تحول ماهوی آن را باید

قانون گذاری دانست. از جمله اختیارات مجلس مصلحت خانه وضع قوانین بود و آن اختیاری بود که تاپیش از این در اختیار مقام سلطنت بود (همان: ۵۶).

وزارت میرزا محمدخان

مجلس شورای دولتی نتوانست انتظاراتی را که شاه از آن داشت، برآورده کند. از طرفی، میرزا جعفرخان مشیرالدوله رئیس مجلس وفات یافت و میرزا صادق قائم مقام، که امین الدوله و وزیر داخله بود، فلج شد. شاه در نهایت محمدخان سپهسالار را به سمت وزارت اول خود برگزید و او در عین حال، تلاش داشت نشان دهد مقید به حفظ باطن تفکیک قدرت است. لذا، سپهسالار راقائم مقام خود در اموری دانست که می بایست به تصویب شاه برسد؛ اما از آنجا که مستوفی الممالک با در اختیار قرار داشتن مالیه، نفوذ زیادی در نظام دیوانی ایران داشت، به این سبب شاه به تدریج می خواست بر قدرت صدراعظم جدید خود بیفزاید.

میرزا محمدخان سپهسالار، پسر دوم امیرخان سردار، که از زمان سلطنت محمد شاه قاجار مصدر خدماتی گردیده بود، از جمله در تحکیم سلطنت ناصرالدین شاه فعالیت هایی کرده بود (اعتماد السلطنه، ۱۳۵۷: ۲۴۹). چنانکه گفته شد، به علت ناکارایی مجلس شورای دولتی شاه، محمدخان سپهسالار را که از خاندان قاجار بود، به صدراعظمی برگزید. به گفته اعتماد السلطنه، چون محمدخان بیشتر دارای تجارب لشکری و جنگاوری بود، چندان دارای قوه سیاست و مدیریت در اداره کشور نبود، و یاران او در اداره امور کشور بیشتر از طیف لشکری بودند تا کشوری، و وزراء هم چندان از صدراعظم حرف شنوی نداشتند و عرایض خود را بی واسطه به حضور شاه می رساندند. در کابینه محمدخان سپهسالار، میرزا یوسف مستوفی الممالک وزارت داخله یافت و وزارت جنگ به عزیزخان سردار سپرده شد. علیقلی میرزا اعتضاد السلطنه وزیر علوم شد. میرزا سعیدخان انصاری مؤتمن الملک وزیر خارجه بود. جمیع وزراء از او حرف شنوی نداشتند و فرامین او را اجراء نمی کردند.

(مستوفی، همان: ۱۰۴ / ۱؛ اعتمادالسلطنه، همان: ۱۸۷). در اوایل سال ۱۲۸۳ ه. ق شاه دست خطی صادر کرد و قدرت سپهسالار را منحصر به وزارت جنگ کرد و سپس پیشکاری سلطان حسین میرزا جلال الدوله پسر شاه را، که والی خراسان بود، نیز به وی سپرد. او در محرم ۱۲۸۴ ه. ق در خراسان درگذشت. با برکناری و فوت محمد خان سپهسالار، ناصرالدین شاه اداره امور کشور را شخصاً خود به دست گرفت و تمام وزراء شخصاً امور مهم رابه عرض وی می رساندند. ایام هفته از شنبه تا پنجشنبه هر روز رابه یک وزرات خانه تخصیص داد و کار کشور را خود اداره می کرد.

میرزا حسین خان سپهسالار

سپهسالار از سال ۱۲۶۶ تا ۱۲۸۸ ه. ق در حدود بیست سال از عمر خود را در خارج از ایران گذراند. همین اقامت نسبتاً طولانی در خارج، حشرونشر با ملل اروپایی و آسیایی، خاصه معاشرت با افراد طبقات بالای اجتماع، توجه و شیفتگی حکومت های غربی به استفاده از منابع طبیعی کشور و بهره گیری از علوم جدید و اشاعه صنعت نو تأثیر زیادی بر او گذاشت. اقامت او در اسلامبول مصادف گشت با استفاده از تجربیات ملل اروپایی، به خصوص اقدامات صدراعظم های اصلاح طلب و روشنفکر امپراتوری عثمانی، مانند مدحت پاشا و علی پاشا، که در جاده تجدد و نوگرایی گام بر می داشتند. چنین بود که میرزا حسین خان یکپارچه شور و شوق برای جلب افکار نو و تمدن و فرهنگ غربی شد. زیرکی و کاردانی سپهسالار موجب جلب توجه ناصرالدین شاه نسبت به شخصیت مشیر الدوله گردید، تا آنجا که وی را از اسلامبول به تهران خواست. ابتدا وزارت عدلیه و وظایف اوقاف را بدو واگذار نمود. پس از برکناری مستوفی الممالک، که در سال ۱۲۸۳ ه. ق به عنوان شخص اول لقب عظمی را داشت، به مشیرالدوله لقب سپهسالار داد و منصب وزارت جنگ و فرماندهی سپاه را نیز به او بخشید. سپس وی در سال ۱۲۸۸ ه. ق به صدارت عظمی منصوب و برگزیده شد (نوابی، ۱۳۷۷: ۶۲۷ / ۲).

در سال ۱۲۹۰ ه. ق. سپهسالار ناصرالدین شاه رابه فرنگ برد و وی رابا ترقیات صنعتی و طبیعی غرب آشنا کرد. درحقیقت، هدف سپهسالار از بردن شاه به این سفر، آن بود که وی بادیدن ترقیات فرنگیان، به اصلاح و ترقی مملکت ایران برخیزد (آدمیت، ۱۳۵۸: ۲۵۹). از مهم ترین اقدامات او در تغییرساختار دیوانی باید ایجاد دارالشورای کبری توسط او و مشاورت مشاورانش، از جمله میرزاملکم خان، دانست. اساس دوستی این دو را باید در همکاری آن دو در امور کنسولی در استانبول به شمار آورد. ملکم نیز از مجاری مشابه سپهسالار با تحولات جدید آشنا و از آنها متأثر شده بود. اگر چه پیش از این، روند تقسیم قوا در دستگاه دیوانی ایران شکل گرفته بود؛ ولی چندان دارای نظام نامه ای مبسوط و مدرن نبود.

سپهسالار و تأسیس در الشورا

ناصرالدین شاه، که در عصر سپهسالار در روزگار میان سالی بود، تجربیات متفاوتی از دنیای سیاست و حاکمیت در یافته بود. او در روزگار جوانی شاهد وزارت دو وزیر با منش و عملکرد متضاد بود: امیرکبیر و میرزا آقاخان نوری. این دو با تمام تضادهایی که با هم داشتند، در یک امر با هم شریک بودند، و آن محدود نمودن پادشاه در دخالت در امور بود. عدم انتخاب صدراعظم و ایجاد شورای مشورتی پس از خلع میرزا آقا خان، مؤید این ادعاست. شاه مستبد وزیر مقتدر را در کنار خود نمی خواهد. به راستی اساساً حمایت شاه از اصلاحات سپهسالار ریشه در چه مسئله ای داشت؟ در پاسخ شاید بتوان گفت که خود شاه به دنبال اصلاح امور ایران بود و از سوی دیگر می خواست نیرو و طبقه روشنفکران و دیوانیان جدید را در مقابل طبقه سنتی حاکم قرار دهد، تا بدین وسیله قدرتشان ضعیف شود و نتوانند در برابر سلطنت به مخالفت پردازند. انتخاب بعدی شاه در آوردن امین السلطان و عین السلطنه را باید تدبیری دانست برای مهار قشری که در عصر سپهسالار برای محدود نمودن طبقه حاکم به وجود آمده بود.

سپهسالار با برانگیختن علاقه شاه برای سفر به فرنگ، مقاصد اصلاحی چندی را در نظر داشت. اول، بیدار شدن شاه از خواب غفلت و متوجه ساختن وی به عقب ماندگی ایران، و نیز زمینه سازی در ذهن شاه برای ایجاد اسلوب نوین حکومتی به منظور حفظ جایگاه و احترام شاه. چنانکه سپهسالار در نامه ای به شاه می نویسد: «... به اقتضای فرمایشات ملوکانه این دولت ابد مدت باید حکماً یک هیأت رسمی داشته باشند، فواید چنان هیأت رسمی با منظورات جدید شاهانه از برای دولت علیه ایران محسوس است. بخصوص از برای بندگان اقدس شاهنشاهی عازم مسافرت فرنگستان هستند. درغیاب همایون زیاد از حد لازم است که دولت ایران یک هیأت رسمی و صورت عظم و شکوهی داشته باشد» (مستوفی، همان: ۱/۱۲۰).

با تلاش های سپهسالار موافقت تأسیس مجلس وزراء از شاه گرفته شد. در اساس نامه این شورا مقرر گردید همه وزراء در برابر صدر اعظم مسئول مسائل مربوط به وزارت خانه خود باشند. هر وزیر بر امور وزارت خانه خود کاملاً مسلط بود. هیچ وزیری حق مداخله در امور وزارت خانه دیگری را نداشت. اما کل وزراء در شور امور دولتی شریک اعمال یکدیگر و عموماً مسئول امور دولت بودند (همان: ۱۰۱).

اعضای دارالشورا عبارت بودند از چهار نفر از شاه زادگان درجه اول، مؤید الدوله پسر محمدعلی میرزا دولت شاه، ملک آرا و اعتضاد السلطنه پسران فتحعلی شاه و نصرت الدوله پسر عباس میرزا، که یکی وزیر علوم و دیگری وزیر جنگ هم بودند، و امیر ارسلان خان مجدالدوله قاجار، مؤتمن الدوله، وزیر خارجه، و مشیر الدوله وزیر عدلیه و نظام الملک پسر میرزا آقاخان، و قوام الدوله پیشکار ظل السلطان، غلامحسین سپهدار والی سابق کرمان، ببر الملک که مدتی وزارت رسائل داشت، معیر الملک وزیر خزانه، محمد رحیم خان علاء الدوله، و معتمدالدوله برادر مشیر الدوله هم ناظم این در الشورا شناخته شد.

قانون مشورت مجلس

۱. افتتاح و اختتام مجلس با شخص رئیس است .
۲. در افتتاح مجلس، رئیس مجلس ابتدا قرار یومیه را اظهار می دارد.
۳. قرار یومیه مجلس آینده را رئیس به اتفاق کل اجزا در اختتام مجلس در یک دفتر مخصوص مقرر می دارد .

درباره اظهار آراء:

۱. کل اجزا مختار رأی خود هستند .
 ۲. کل آراء مساوی هستند.
 ۳. حکم مجلس مرکب است از نصف به علاوه یک.
- مجلس مصلحت خانه دارای فعالیت های نسبتاً مفیدی به شرح زیر بود:

۱. درباره کم و کیف ارزاق عمومی شهر
۲. تصمیم درباره تولید ابریشم
۳. اعتبار اسناد و تملکات دولتی و اجبار در نوشتن احکام شرعیه در کاغذ دولتی
۴. آبله کوبی عمومی
۵. اصلاح وضع گدایان پایتخت و برقراری مقرری به نیازمندان
۶. تلاش در پی سرشماری نفوس ، مسکن و املاک

وجود مصلحت خانه باعث ایجاد نظم اداری مکتوب درباره نحوه مشورت در ایران آن روز شد. با این وصف، تعدادی از نویسندگان ، مانند ملکم خان ، بر وضع موجود مصلحت خانه اعتراض داشتند. ملکم در این خصوص رساله ای نوشت و در آن از اعضای مشورت خانه پرسید : شما یک سال است به عضویت مشورت خانه در آمده اید، حاصل عقل و مشورت شما در این مدت چه بوده است؟ ملکم در ادامه کلامش از عدم تفکیک قدرت اجرایی و قانون گذاری در ایران می نالد که بعد از پایان عمر

دو سألۀ مصلحت‌خانه مجدداً کارها به روال سنت کهن می‌افتد (همان‌طور و آدمیت، ۱۳۵۶: ۲۱۹-۲۱۰).

اصلاحات سپهسالار

۱. اصلاح عدلیه

دیوان سالاری ایرانی در عصر قاجار به تناسب نقشی که در اداره نظام اجتماعی آن روزگار داشت، دارای ابعاد گوناگونی از عدم کارایی و ناکار آمدی بود. یکی از بارزترین آنها امر قضاء و قضاوت بود. قضاوت در ایران آن روز در ابتدا به دعاوی شرعی و عرفی تقسیم می‌شد، که سپس با شکل‌گیری ادارات دولتی، دعاوی اداری نیز بر آن دو بعد اضافه شد و امر قضاوت عرفی در اختیار حاکمان ایالات و نواحی قرار گرفت.

پیش از سپهسالار، قضاوت در امور شرعی در محدوده مراجعۀ مردم به علمای دین، و امر دعاوی اداری در حوزۀ اختیار وزیر هر اداره بود. از آن پس، ناصرالدین شاه دستور داد تا امر قضاوت در ادارات به وزیر عدلیه سپرده شود. سپس، در پاره‌ای موارد از اختیارات وزراء و حکام کاسته شد؛ اما در نهایت، تبدیل به دخالتی تشریفاتی شد که با حضور نماینده عدلیه، محاکم قضایی توسط حکام انجام می‌شد و در دفتر عدلیه ثبت می‌گردید (مستوفی، همان: ۱۱۲/۱).

سپهسالار بر پایه تجربیات خانوادگی که در امر قضاوت داشت، تاحدی به مشکلات دستگاه قضاوت آشنا بود و به پشتوانه آن پیشینه، به هنگام تصدی وزارت عدلیه، و سپس صدارت عظمی، توانست مبانی اصلاحات نوین قضایی را در ایران پایه‌ریزی کند. وی محاکم شش‌گانه‌ای به قرار زیر برای امر قضاء ایجاد نمود.

۱. «محکمۀ تحقیق دعاوی» که در حقیقت معادل دادسرا و شامل قضات تحقیق و بازپرس و مسئول رسیدگی به شکایات عمومی مردم بود.

۲. «مجلس جنایات» که در حقیقت دادگاه کیفری و مسئول رسیدگی به دعاوی و محاکمه کسانی بود که مجلس تحقیق برای آنها قرار اتهام صادر کرده بود.

۳. «محکمه تجارت» که دادگاه تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تجاری بین بازرگانان بود.

۴. «محکمه املاک» که دادگاه تخصصی برای رسیدگی به دعاوی مالکیت دراموال غیر منقول بود.

۵. «دایره اجرای احکام» که موظف بود تمام احکام صادره از دادگاه های چهارگانه بالا را ثبت و سپس اجراء کند.

۶. «دایره تنظیم قوانین» که در صدد بود با تدوین قوانین، دستورالعمل ها و مقررات جدید در زمینه های مختلف به طور اساسی نهادهای مرتبط با اجرای عدالت را چه در وزارت عدلیه، چه در دیگر وزارت خانه ها، و یا نهادهای عمومی اصلاح کند (امین، ۱۳۸۲: ۴۲۸).

سپس سپهسالار به تمام والیان و حاکمان سراسر کشور دستور داد که خود آنان هیچ متهمی را مجازات نکنند، بلکه همه متهمان، پس از تشکیل پرونده و دستگیری و بازجویی از ایشان، برای محاکمه و مجازات نهایی به وزارت عدلیه اعزام شوند تا زیر نظر شخص شاه، بعد از احراز متهمین، مجازات مقصر معین شود (محیط طباطبایی، ۱۳۴۷: ۱۲۰). سپهسالار طی فرمانی، تفصیل و تفکیک حکام ولایات تهران، قزوین سمنان و دامغان، ساوه، زرنند، دماوند، کاشان، فیروزکوه را به «مرافعات شرعیه» معین کرد. نگاهی به دامنه این فرامین، خوف حکام قدرتمند، مراجع و روحانیون ذی نفوذ را نشان می دهد (وحیدنیا، ۱۳۶۹: ۱۷۰).

قانون گذار در عصر سپهسالار دریافته بود که منع قانون و استفاده از کلمه قانون نوعی دخالت در قانون شرع پنداشته می شود و قانون گذار به همین سبب از لفظ «قاعده» به جای «قانون» استفاده بیشتری نموده؛ زیرا می دانسته است که استفاده از

لفظ «قانون» نوعی بدعت از لحاظ شرع به حساب می آید. قوانین این دوره دستگاه عدلیه بر دو پایه قرار گرفت. قضاوت را طبق قواعد مشخصی انجام دادن و عدم اختیار مداخله دستگاه در امر قضاوت، همچنین تلاش در نگاه داشتن انصاف در صدور حکم و جلوگیری از زیاده روی در امر مجازات و یا تناسب جرم با مجازات. چنانکه گفته شد، دستگاه عدالت خانه از هفت مجلس (محکمه) تشکیل می یافت. فراموشخانه و یا زندان را هم داشت. رئیس عدالت خانه را «امین عدلیه» می نامیدند. برای نخستین بار به منصب «ناظر عدلیه» برخورد می کنیم، که دقیقاً مسئولیت مدعی العموم را برعهده داشت. قانون مقرر می داشت ناظر عدلیه مأمور است در هر جا چیزی خلاف قانون و نافی عدالت ملاحظه نماید، عاملان آن را به عدالت خانه بخواهد و امین عدلیه را به مؤاخذه آنان بگمارد. این قاعده به صورت عام است و می تواند حکام را نیز تحت تعقیب در آورد (آدمیت، همان: ۱۸۱).

در کارهای حقوقی، محاکم شرع همچنان وجود داشتند و اصحاب دعوی مختار بودند به هر کدام از دو مرجع (محکمه عدلیه و محضر شرع) رجوع کنند؛ البته قانون گذار به صورت قانون در آوردن اصول شرعی را از نظر دور نگه نمی داشت. استقبال عامه مردم از نظام نوین قضایی در حوزه هایی که دو نیروی مخالف حضور کم رنگ تری داشتند. رونق بیشتری یافت. زیرا برای عامه مردم امری باور نکردنی بود که فقیر و غنی، یا حاکم و محکوم، برابر باشند (همان جا). چون مردم از عدالت خانه راضی بودند، در عرض دو ماه به اندازه ای مراجعه کننده به عدلیه وجود داشت که عدلیه مجبور به افزایش شعب خود در عهد سپهسالار شد.

۲. اصلاح پست

از جمله اصلاحات عصر سپهسالار، اصلاح پست توسط رجلی اصلاحگر به نام میرزا علی خان منشی الحضور بود که ریاست چاپارخانه های ایران را به وی سپردند (کیا، ۱۳۸۶: ۱۱۳). اصلاحات آن دوره پست، ترمیم راهنمای پستی، ایجاد چاپارخانه

های جدیدتر، تهیه لباس متحدالشکل برای چاپارها، وضع قوانین جدید، مرتب شدن برنامه حرکت چاپارها، اصلاح وضع تهیه و توزیع تمبرها، در زمان او صورت گرفت (عبدلی فرد، ۱۳۷۵: ۱۳۶).

به دنبال تلاش های انجام شده، پست ایران به سبک اروپایی در آمد و قانونی هم برای آن نوشته شد. تمبر پستی نخستین بار رایج گردید، و رابطه پستی منظمی بین ایران و دنیا برقرار شد. پست خانه با استخدام «ریدر» اتریشی به عنوان مستشار پست ایران، پیشرفت شایانی کرد. در ضمن، او به تعلیم کارآموزان پست نیز پرداخت، و مقررات پست، ترتیب چسباندن تمبر، طرز نوشتن نشانی فرستنده و گیرنده نامه را ذکر کرد. در سال ۱۲۹۴ ه. ق ایران تقاضای عضویت در اتحادیه جهانی پستی را نمود. علی رغم مخالفت روسیه با عضویت ایران در اتحادیه جهانی پست، ایران جزو اتحادیه پستی پذیرفته شد (آدمیت، ۱۳۸۵: ۴۵۵).

۳. اصلاح وزارت جنگ

سپهسالار برای وزارت جنگ قانونی گذراند که حدود حکام و رؤسای قشون را در ولایات معین می نمود و سروسامانی در روابط آنها با یکدیگر می داد و تنظیمات مناسبی بین آنها برقرار می کرد. او هفته ای دو سه روز، خود به شخصه در میدان مشق حاضر می شد و در کار مشق افواج مرکز، که هر سال آنها را عوض می کرد، نظارت می نمود. دیگر اعطای درجه و حمایل و نشان، بی سبب معمول نبود و بی حساب داده نمی شد. رتبه نظامی قرب و اقتدار پیدا کرد. این دو وزارت خانه دارای آبرو و اعتبار بیشتری شدند (مستوفی، ۱۳۸۴: ۱/۱۴۴).

در عصر سپهسالار، وزارت لشکر از وزارت مالیه منتزع شد و در اختیار کامل وزارت جنگ قرار گرفت، و در رأس وزارت لشکر وزیر لشکر قرار داشت، و در تحت نظر سپهسالار، سر رشته دار کل و تعدادی لشکر نویس انجام وظیفه می کردند. وظیفه آنان تنظیم و محاسبه هزینه های هر محل در طول سال بود. بعد از آنکه سر

رشته دار و وزیر لشکر صورت مخارج و هزینه هار امهر می کردند ، آن را به وزارت مالیه می فرستادند و در آنجا در کتابچه دستورالعمل ایالات و ولایات ثبت و منظوری شد ، و هر فوج محلی سهمیه ای سالانه دریافت می نمود (ور هرام ، ۱۳۶۸ : ۱۰۶-۱۰۵).

۴. اصلاح وزارت داخله

با تشکیل وزارت داخله ، مسئولیت اداره ولایات و ایالات به آن سپرده شد. تشکیل این وزارتخانه با شیوه های سنتی اداره حکومت در تعارض بود. پیش از تشکیل وزارت داخله ، انتصاب حکام و والیان شهرها با شاه و صدراعظم بود. سپس ، شاه زادگان قاجار و یا افراد وابسته به دربار به عنوان حاکم روانه ایالات می شدند . به همراه هر یک از آنان فردی دبیر برای رتق وفتق امور به آنجا می رفت. حکام ایالات با نظر مقامات پایتخت، والی ولایات تحت اداره خویش را بر می گزیدند. با تشکیل وزارت داخله ، قدرت حکومت مرکزی بر نواحی تحت قلمرو قاجار افزایش یافت (تاجبخش، ۱۳۸۲ : ۸۲). با قرار گرفتن حکام ولایات و ایالات در زیر نظر وزارت داخله ، و سپس با ایجاد شورای دولتی ، از قدرت و اختیارات مقام سلطنت کاسته شد (همان : ۸۲۵). وزارت داخله، که از زمان صدارت میرزا حسین خان مشیرالدوله در ایران دایر شد ، تا تشکیل اولین دوره مجلس شورای ملی ، چندان اسم و رسمی نداشت (مستوفی، همان: ۱/ ۱۶۲). در ادوار بعد ، ادارات جدیدی تحت مسئولیت وزارت داخله به وجود آمد ، که عبارت بودند از : اداره نظمیة ، اداره قراسواران ، اداره پست و تلگراف اداره بلدیة و اداره حفظ الصحه (اجلالی، ۱۳۸۳ : ۱۰۸).

۵. اصلاح وزارت مالیه

با تشکیل دارالشورای دولتی ، دستگاه استیفاء رسماً به عنوان وزارت خانه ای مستقل از حکام بلاد ، زیر نظر وزیر مالیه در پایتخت مسئول رسیدگی به امور دیوانی و منابع در آمد حکومت قاجار شد. پیش از تشکیل وزارت مالیه، رسیدگی به امور مالی

حکومت قاجار زیر نظر مستوفی الممالک کل قرار داشت (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۲۲۰) مستوفی الممالک کل، مستوفیانی را به ایالات و ولایات می فرستاد که آنان عملاً تحت اختیار حکام محلی و زیر نظر آنان قرار داشتند. با تشکیل وزارت مالیه و تأسیس ادارات آن، مستوفی الممالک کل به عنوان وزیر مالیه در رأس وزارت مالیه قرار گرفت. دیوان استیفاء و شغل مستوفی گری از مشاغل کلی و از مناصب قدیمی در ایران بود.

با تشکیل وزارت مالیه، دیوان استیفاء گسترش بی سابقه ای یافت و بر تعداد کارکنان و دوایر آن افزوده شد. اساس وزارت مالیه جدید همان دیوان قدیمی استیفاء بود و در رأس وزارت مالیه، میرزا یوسف آشتیانی، ملقب به مستوفی الممالک، قرار داشت. وی از مستوفیان با سابقه و قدیمی به شمار می رفت (اعتماد السلطنه، ۱۳۵۸: ۲۸۴-۲۸۳). پدر بزرگ و پدر وی، میرزا کاظم و میرزا حسن، از مستوفیان بنام نخستین شاهان قاجار بودند. میرزا یوسف با فوت پدر خویش میرزا حسن آشتیانی، مناصب وی را عهده دار شد. با عزل میرزا آقا خان نوری و پسرش میرزا کاظم نظام الملک، میرزا یوسف آشتیانی وزیر مالیه، عضو دارالشورای دولتی گردید.

بعدها در دوران وزارت جنگ میرزا حسین خان سپهسالار، امور مالی قشون کاملاً از وزارت مالیه منفک شد. صورت درآمدها و هزینه های عمومی کشور توسط مستوفیان و محرران آنان، تحت ریاست وزیر دفتر، تنظیم می شد. در ایالات و ولایات دفاتری وجود داشت که کل درآمدها و هزینه های ایالات و ولایات در آنها به ثبت می رسید. در پایتخت، دفتر کلی وجود داشت که دفاتر ایالات و ولایات با آن تطبیق داده می شد و تمامی هزینه های حکومت قاجار، بجز هزینه های نیروهای مسلح، توسط وزیر دفتر محاسبه و تنظیم می شد. امور مالی قشون زیر نظر وزیر لشکر و لشکر نویسان تنظیم می گردید. پس از وزیر دفتر، وزیر بقایا قرار داشت. منصب مهم وزارت مالیه، منصب وزیر خزانه بود (همان: ۳۲-۳۳).

وزیر خزانه مکلف بود تمامی عواید و مخارجی را که پس از برداشت مخارج هر ایالت یا ولایت به حساب خزانه واریز می گشت، برای تأمین هزینه ها و مخارج عمومی کشور تأمین کند. در اواسط هر سال، از سوی وزیر مالیه حکمی صادر می شد که بر پایه آن وزیر دفتر و وزیر بقایا موظف می شدند درآمدها و هزینه های هر ایالت یا ولایتی را که مستوفیان محلی تنظیم کرده بودند، مورد رسیدگی جامع قرار دهند و در مرحله بعد، برای اجرا به امضای شاه قاجار برسانند.

قوانین مالیه مشخص و مدونی وجود نداشت. اما عرف حاکم بر وزارت مالیه و امور مستوفیان بسیار دقیق، پیچیده و مرتب بود و وزارت مالیه درآمدها و هزینه های عمومی شاه، شاه زادگان و دربار را تحت نظارت کامل خود داشت. اگر شاه برای برقراری مستمری و یا اعطای تیول و یا دادن زمین های خالصه به افراد، فرمانی صادر می کرد (همان: ۳۴)، تأیید مستوفی محل و یا وزیر دفتر، فرمان صادره را اعتبار می بخشید و چنین فرامینی در دفاتر ثبت مهر، به اصطلاح دفتری می شد.

در تشکیلات وزارت مالیه نقش اصلی را مستوفیان ایفاء می کردند. این افراد به دو دسته تقسیم می شدند: استیفای درجه اول و استیفای درجه دوم؛ و هر کدام از آنان حقوق معینی داشتند که در ایام کار یا بی کار توسط وزارت مالیه پرداخت می شد. مستوفی هر محل موظف به تنظیم کتابچه دستور العمل ولایات و تحویل آن در موعد مقرر به وزیر بقایا بود. حاشیه نویسی قبوض صاحبان حقوق نیز از دیگر وظایف مستوفیان به شمار می رفت (مصدق، ۱۳۵۸: ۳۳-۳۲).

تنظیم کتابچه دستور العمل (جمع و خرج) یکساله ایالات و ولایات به این صورت بود که جمع و خرج هر ایالت و ولایت در کتابچه دستور العمل تدوین و تنظیم و توسط وزیر بقایا به وزیر دفتر تقدیم می شد. از طرف وزیر دفتر، عده ای به حساب های کتابچه ها رسیدگی می کردند. اگر درستی و صحت کتابچه به مهر وزیر دفتر می رسید، وزیر مالیه (مستوفی الممالک) آن را امضا می کرد و سپس به امضای

شاه می رسید. مستوفیان بیشتر کار خود را در خانه خویش انجام می دادند و در اواخر هر سال هفته ای چند روز در دفتر وزارت مالیه برای انجام کارهای جمعی حاضر می شدند. حقوق مستوفیان از محل تومانی یک عباسی (صدی دو) بود، که در مقابل صدور برات، یعنی حواله مستمری ها و از محل عایدات حوزه فعالیتشان، از مؤدیان مالیاتی دریافت می شد. برای مستوفی هر محل و برای برات دولت، حق العمل معینی قرار می گرفت و طبق کتابچه دستورالعمل، که توسط مستوفیان تهیه می شد، مالیات هر ایالت و ولایت به صورتی تنظیم می گردید که پس از طی مراحل قانونی، یعنی امضای وزیر مالیه و شاه، برای ابلاغ به حکام ایالات و ولایات ارسال می شد (همان: ۳۳).

مالیات ها به موجب دستورالعمل ها وصول می گشت. مستوفیان و محصلان مالیاتی نیز حقوق خود را از محل مالیات ها دریافت می کردند و بخشی از درآمد مالیات ها به مصارف محلی می رسید، و بقیه به تهران ارسال می شد. در آمد اصلی، مالیات بر زمین های زراعی بود و زمین های مزروعی در اشکال مختلفی از مالکیت، اداره می شد. مالیات های اراضی عموماً بر مبنای ده یک بود و بیشتر به بهره مالکان تعلق می گرفت. تنظیم مفاصا حساب حکام بخش دیگری از وظایف وزارت مالیه بود (همان: ۳۵).

مخالفت با سپهسالار

اکنون می رسیم به واکنش الیگارشی حاکم در قبال اصلاحات سپهسالار. ناگفته پیداست که آن اقدامات و سیاست ها به سرعت امواج گسترده ای از مخالفت ها را در میان الیگارشی حاکم پدید آورد، و اولین موج، از میان حکام، بالاخص شاه زادگان و آن دسته از حکامی برخاست که از مسئولان مملکتی و نزدیکان پادشاه بودند. در رأس آنان ظل السلطان پسر ارشد شاه و حاکم پر قدرت اصفهان قرار داشت؛ حاکمی که از ظلم و استبداد او اهل اصفهان به ستوه آمده بودند. ظل السلطان می خواست ایالت

فارس را نیز بر قلمرو فرمان روایی خود بیفزاید. سپهسالار صراحتاً با تقاضای وی مخالفت کرد و به علاوه کوشید او را نیز در چارچوب تنظیمات قرار دهد (آدمیت، همان: ۳۳).

حسام السلطنه، حاکم خراسان و عموی پادشاه، دومین فردی بود که با سپهسالار درگیر شد. او که لقب فاتح هرات را با خود یدک می کشید، در ابتدا اعلام نمود که سیاست ها و قوانین صدراعظم جدید را به اجراء خواهد گذاشت، اما به زودی غیر از آن نشان داد. سپهسالار هم آن والی مقتدر و نیرومند را بلافاصله عزل نمود و به دین گونه دشمن نیرومند و پرنفوذ دیگری علیه خود به وجود آورد (همان: ۲۳۴).

در سطوح پایین نیز شماری از حکام زورگو در مقابل تنظیمات ایستادگی می کردند که به دستور سپهسالار برکنار شدند. از جمله شجاع الدوله حاکم مستبد قوچان را، که مردم از دستش به ستوه آمده بودند، روانه زندان کرد، تا عبرتی باشد برای حکام دیگر که متوجه شوند در مملکت سیاست دیگری آغاز شده است (همان: ۲۳۵). واضح بود که حکام و رجال برکنار شده به تظلم نزد ناصرالدین شاه رفتند و ادعای بی گناهی کردند، که چگونه سپهسالار در حق آنان ستم روا داشته است. واکنش سپهسالار به این گونه تحریکات و فشارها روشن بود. وی به ناصرالدین شاه نوشت. در ایران به قدری عادت به بی قاعدگی کرده اند که اگر جزئی انتظام در امور دهد، محل حرف می شود (همان: ۲۳۸-۲۲۹).

جبهه بعدی مخالفت با سپهسالار از سوی برخی علما و روحانیان بود. در این جبهه، مهم ترین زمینه های اختلاف بر سر محاکم شرع پیش آمد (کسرای، ۱۳۷۹: ۲۶۹). همچون امیر کبیر، سپهسالار مصمم بود که در نحوه عملکرد آن محاکم اصلاحاتی به وجود آورد و بعضاً جلو صدور احکام منسوخ را بگیرد و در مجموع آنان را تابع یک رویه قضایی منضبط و منسجم کند.

سومین حوزه مناقشه برسر دستور وی به محاکم شرع بود تا از اجرای مجازات های جسمانی و بریدن اعضای بدن خودداری نمایند (همان: ۲۶۱). با توجه به آنکه حاج ملاعلی کنی رئیس یکی از با نفوذترین محاکم شرع در پایتخت بود، می توان حدس زد که یکی از موارد تنش میان او و سپهسالار می باید برسر مسئله اصلاحات محاکم شرع بوده باشد. مورد دیگر اختلافات همان طور که اشاره کردیم، بر سر مسئله آزادی بود (همان جا).

علت دیگر تقابل میان سپهسالار و روحانیون برسر آن بود که سپهسالار نیز همچون امیر کبیر تلاش نمود از نفوذ و دخالت روحانیون در امور مملکتی بکاهد و در مقابل بر قدرت دولت بیفزاید. این مشابه همان سیاست قبلی سپهسالار در محدود کردن قدرت حکام و والیان بود. بعد ها که دولت سپهسالار ساقط گردید، در دفاع از خود در باب رابطه اش با روحانیون نوشت که از هیچ گونه اقدام و بزرگداشتی نسبت به آنان فروگذار نبوده، اما درعین حال دخالت در امور دولت را به ایشان تجویز نمی کرده است (الگار، ۱۳۶۹: ۲۶۲). او علت مخالفت روحانیون با خود را بدین سبب می داند که وی جلو دخالت آنان را در امور دولتی گرفته بود (امیری، همان: ۵۶).

روحانیت در مخالفت با سپهسالار دو انگیزه مهم را دنبال می کرد: نخست تلاش سپهسالار برای بردن شاه به اروپا، دوم قرار داد رویتر. به هر حال، رابطه میان سپهسالار و روحانیون باعث گردید رفته رفته ناخشنودی روحانیون از سپهسالار، به جدالی آشکار برای براندازی وی منجر شود. این رویارویی برسر امتیاز رویتر و کشیدن راه آهن به اوج خود رسید. حامدالگار معتقد است که مخالفت علما باره آهن به سبب نگرانی آنان از بروز نفوذ بیگانگان در ایران بود، و حاج ملاعلی کنی در این خصوص نیز در رأس روحانیون مخالف سپهسالار در ایران قرار داشت (الگار، همان: ۲۶۹). به علاوه، سپهسالار پس از عزلش نوشت که علت مخالفت علما با احداث راه آهن به سبب ترجمه بدی بود که وزیر خارجه و یکی از بزرگ ترین مخالفان

سپهسالار از قرارداد کرده بود. برطبق آن ترجمه، راه آهن پیشنهاد شده می بایست از حومه تهران بگذرد و به ضرورت موجب تخریب حرم عبدالعظیم و مقابر پیرامون آن می شد (همان: ۳۳۸). درنهایت، به دلیل امتیاز رویت، طبقه حاکم، روحانیون، درباریان و شاه زادگان به مخالفت با سپهسالار برخاستند و بر شاه فشار آوردند تا او را عزل کند.

نتیجه گیری

نظام نوین اداری دستاورد اصلاحاتی بود که از زمان عباس میرزا آغاز و سپس در دل اصلاحات عصر ناصری نشو و نما یافت. مبانی نظام نوین اداری یکشنبه گذارده نشد بلکه به صورت گام به گام توانست درمقابل کارشکنی ذی نفوذان نظام دیوانی سنتی ره آوردهایی به دنبال آورد. سرآغاز این تولد را می توان در تقسیم قوا بعد از عزل میرزا آقاخان نوری و تشکیل شورای وزراء دانست، و پس از آن، شکل گیری مجلس مصلحت خانه را باید ذکر نمود. در پس این دو نهاد مفاهیم جدیدی در حوزه حکومتی و دیوانی پذیرفته شد.

اصل تقسیم قدرت، استقلال قوا و پذیرفتن مشورت در اداره حکومت، یعنی مفاهیمی که تا آن روز با ساختار حکومتی بر پایه استبداد در دیوان سالاری سنتی در تعارض بود. آنچه در ابتدا مشهود می نمود اداره وزارت خانه های نوبنیاد بر همان اسلوب دیوان سالاری قدیم بود. اما گذر زمان نشان داد که این تغییر در نظام اداری اهدافی فراتر از تعویض شکل ظاهری نظام سنتی را در برنامه داشت. با جدی شدن اصلاحات، در هر وزارت خانه کارشکنی افراد وابسته به نظام سنتی بیشتر می شد زیرا به درستی در یافته بودند که روند اصلاحات در نظام اداری جایگاه امن آنان را در هرم قدرت و نظام اجتماعی هدف گرفته است. بی شک ظهور نظام اداری جدید، باعث ظهور قشر اجتماعی تازه ای در جامعه ایرانی شد. برخی براین اعتقادند که

هدف ناصرالدین شاه از حمایت از اصلاحات و اصلاح طلبان، برقراری نوعی موازنه در برابر صاحبان قدرت و نفوذ در نظام دیوان سالاری ایران بود. بعدها، با قدرت گیری اصلاح طلبان، ناصرالدین شاه درصدد مهار ایشان برآمد. شاید بتوان گفت وزارت افراد مستبدی مانند امین السلطان، در راستای این سیاست بوده است. هر چند که گذشت زمان ناکامی این سیاست را نشان داد.

کتابنامه

۱. آدمیت، فریدون. ۱۳۶۲، *امیر کبیر و ایران*، تهران، خوارزمی .
۲. _____، ۱۳۵۸، *اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپهسالار)*، تهران، خوارزمی.
۳. آدمیت، فریدون و هما ناطق، هما. ۱۳۵۶، *افکار اجتماعی و سیاسی اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران مشروطه*، تهران، آگاه.
۴. اجلالی، فرزام. ۱۳۸۳، *بنیان حکومت قاجار*، تهران، نی.
۵. اعتمادالسلطنه، محمد حسن خان. ۱۳۴۹، *صدرالتواریخ*، تهران، وحید.
۶. اکبری، محمد علی. ۱۳۸۴، *چالشهای عصر مدرن در ایران عصر قاجار*، تهران، روزنامه ایران.
۷. امیری، جهاندار. ۱۳۸۳، *روشنفکری و سیاست*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی .
۸. امین الدوله، علی. ۱۳۵۵، *خاطرات سیاسی میرزا علی خان امین الدوله*، تهران، امیر کبیر.
۱۰. امین، سید حسن. ۱۳۸۲، *تاریخ حقوق ایران*، تهران، دایرة المعارف ایران شناسی.
۱۱. بیانی، خانابا. ۱۳۷۵، *پنجاه سال تاریخ ناصری*، تهران، علمی و فرهنگی، ج ۳.
۱۲. پولاک، یاکوب ادوارد. ۱۳۶۸، *سفرنامه پولاک*، ایران و ایرانیان، ترجمه کیکاوس جهانداری، تهران، خوارزمی .
۱۳. تنکابنی، حمید. ۱۳۸۳، *درآمدی بر دیوان سالاری در ایران*، تهران، علمی و فرهنگی.

۱۴. خورموجی، محمد جعفر. ۱۳۶۳، *حقایق الاخبار ناصری*، به کوشش حسین خدیو جم، تهران، بی نا.
۱۵. ساسانی، خان ملک. ۱۳۵۴، *سیاستگران دوره قاجار*، تهران، هدایت.
۱۶. طباطبائی، سید جواد. ۱۳۸۵، *مکتب تبریز و مبانی تجدد خواهی*، تبریز، ستوده.
۱۷. عبدلی فرد، فریدون. ۱۳۷۵، *تاریخ پست در ایران از صدرات امیر کبیر تا وزارت امین الدوله*، تهران، هیرمند.
۱۸. کسرایی، محمد سالار. ۱۳۷۹، *چالش سنت و مدرنیته در ایران*، تهران، مرکز.
۱۹. کیا، ایرج. ۱۳۸۶، *مروری بر تاریخ پست ایران*، تهران، نگین.
۲۰. محبوبی اردکانی، حسین. ۱۳۷۶، *تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران*، تهران، دانشگاه تهران، ج ۲.
۲۱. محیط، طباطبائی سید محمد. ۱۳۴۷، *دادگستری در ایران (از انقراض ساسانی تا ابتدای مشروطیت)*، تهران، وحید.
۲۲. مستوفی، عبدالله. ۱۳۸۴، *شرح زندگانی من*، تهران، زوار، ج ۱.
۲۳. مصدق، محمد. ۱۳۵۸، *خاطرات و تألمات مصدق*، تهران، علمی.
۲۴. نوایی، عبدالحسین. ۱۳۷۷، *روابط ایران و جهان از قاجاریه تا پایان عهد ناصری*، تهران، هما.
۲۵. وحید نیا، سیف الله. ۱۳۶۲، *خاطرات سیاسی و تاریخی*، تهران، فردوسی.
۲۶. ورهرام، غلام رضا و مریم میراحمدی. ۱۳۶۸، *نظام حکومت ایران در دوران اسلامی*، تهران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی.
۲۷. واتسن، رابرت. ۱۳۵۶، *تاریخ ایران دوره قاجاریه*، ترجمه وحید مازندرانی، تهران، امیر کبیر.