

ساختار اقتدار مرکزی در ایران قاجار

● لیلا انصاری

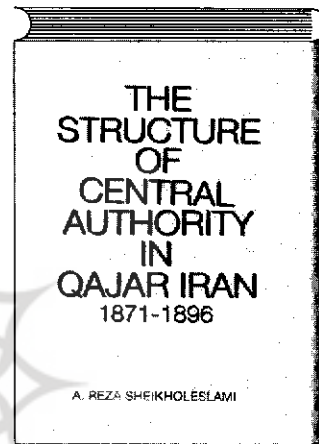
همه خیرات و مخالفت با او به منزله مخالفت با خدا تلقی می شد و تنها، مفهوم سنتی مشروعیت، قدرت بی حد و مرز وی را محدود می کرد. منابع سیاسی، به صراحت بین نماد سلطنت که آن را ذاتاً نهادی مشروع و مقدس دانسته اند و شاه به عنوان عامل آن تمایز قایل شده اند. شاه تا زمانی مشروع بود که با عدالت حکم می راند و عدالت نیز به معنای حفظ چارچوب های سنتی و صورت بندی های مسلط اجتماعی بود. در دنیای سنت، جایگاه فرد، طبقه و حتی حرفه افراد بنابر مشیت الهی بود. به تعبیری آموزه سرنوشت مقدر، مهم ترین ویژگی تفکر سنتی بود و از این رو عمده ترین کار ویژه حکومت حفظ و تبادل بین افراد جامعه بود. تعدی از این اندیشه و مبادرت به هرگونه تغییری، به معنای وارد نشدن به قلمرو بی عدالتی و از دست دادن مشروعیت بود. چنین نگرش ایستایی، از یک طرف امکان هرگونه تحرک اجتماعی را از بین می برد و از طرف دیگر خط مشی کردارهای سیاسی حکومت را تعیین می کرد.

در همین گفتار به تعریف نظام پاتریمونیا، مؤلفه ها و شاخصه های آن با تکیه بر سنت و بری پرداخته می شود. بنا بر تعریف ماکس وبر، «سلطه پاتریمونیا، شکل خاصی از سلطه پدرسالارانه است که در آن از طریق واگذاری زمین و پاره ای اوقات تجهیزات به خانواده و سایر وابستگان پادشاه، از اقتدار داخلی تمرکززدایی می شود.» (ص ۱۲)

تمرکززدایی که وبر در ذهن دارد فرآیند ساده توسعه خودمختاری های محلی نیست، بلکه منظور او اغلب تقسیم و توزیع کارکردی در خانواده است.

در این ساختار سیاسی، دولت به عنوان بخشی از دارایی شاه، میان خانواده و سایر وابستگان پادشاه توزیع می گردد و لطف و قهر ملوکانه اساس سیاست محسوب می شود. حوزه اختیارات مقامات حکومتی چندان واضح و روشن نبود تا از منازعات حقوقی جلوگیری نماید. به همین دلیل نیز مقاماتی که قدرت می یافتند به حوزه های دیگر تجاوز می کردند. این همان پیش بینی ناپذیری و بی ثباتی است که وبر آن را از ویژگی های نظام پاتریمونیا و وجه تمایز آن با ساختار روابط پدرسالارانه و فئودالی می داند.

در این نظام، رابطه شاه با حاکمان و نجبای محلی رابطه ای



- THE STRUCTURE OF CENTRAL AUTHORITY IN QAJAR IRAN, 1871-1896
- by: A.R Shikholeslami
- publisher: scholarspress, Atlanta, Georgia, 1997

در دوره ناصرالدین شاه شاهد تداوم قدرت شاه هستیم، با این تفاوت که ناصرالدین شاه پس از آشنایی با تمدن غرب، درصدد تغییر الگوی اقتدار و روابط قدرت به سوی تمرکزگرایی و تشکیل دولت مطلقه برآمد. این که اقدامات ناصرالدین شاه به کجا انجامید؟ چه تبعات و پیامدهایی به همراه داشت؟ آیا صورتبندی اجتماعی و ساختار سیاسی دستخوش تغییر و تحول شد؟ نظام مختلط یا انتقالی دوره ناصری چه خصایصی داشته است؟ از پرسش های اصلی علیرضا شیخ الاسلامی است که در کتاب ساختار اقتدار مرکزی در ایران قاجار به آن ها پاسخ داده است. کتاب حاوی هشت گفتار است که در ذیل به اختصار معرفی می شود.

گفتار نخست «ساختار نظری اقتدار و ساختار اجتماعی در ایران»، به تبیین اندیشه سیاسی و جایگاه سلطنت و شاه به عنوان تبلور عینی آن می پردازد. در آثار سیاسی، شاه سایه خدا بر زمین و منشأ

دیوان سالاری مدرن تلاش نمود ولی نه تنها به این مهم دست نیافت، بلکه با مخالفت گروه‌های مختلف جامعه مواجه شد. به اعتقاد نویسنده، عدم توفیق اصلاحات میرزا حسین خان سپهسالار باید در عدم درک اصول تمدن غربی و مبنا قرار دادن آن برای پیشرفت در جامعه سنتی جست و جو کرد.

در پایان گفتار به دوره بازگشت به سنت‌گرایی اشاره شده است که تا پایان دوره ناصری ادامه می‌یابد. سنت‌های قدیمی چون افزایش القاب دوباره احیا شد. در این دوره شاهد واکنش‌های منفی مردم و علما به تمدن غرب و مظاهر آن هستیم. حتی خود شاه نیز موضع متفاوتی اتخاذ کرد، تا آن‌جا که دستور داد دانش‌آموزان خارج از کشور به ایران بازگردند. در یک کلام گذشته‌گرایی و سنت‌گرایی غالب شد. «سلطنت» عنوان گفتار سوم کتاب است. نویسنده در این گفتار ابتدا به مفهوم حاکمیت، حاکم و دولت می‌پردازد. به عقیده او نظریه حاکمیت به معنای عالی‌ترین اقتدار در دولت، ممکن است در یک فرد و یا در مجمعی از افراد تجلی یابد. این اقتدار که از آن با عنوان حق حاکمیت نامبرده شده، «برتر، مطلق، غیرقابل مقاومت و کنترل است.» ژان بُدن می‌نویسد: «نشانه حاکمیت... حق تحمیل قوانین به طور کلی به همه تابعین صرف نظر از رضایت آن‌ها است.» با این وجود حاکم بُدن همانند جبار ارسطو نیست، بلکه او در نهایت به واسطه قوانین خداوند محدود می‌شود.

هابز در مقایسه با بدن نظریه دربرگیرنده تری از حاکمیت ارائه می‌دهد. هابز قائل به هیچ محدودیتی برای اقتدار فرمانروا نیست و از نظر او حاکمیت فقط تجلی قدرت فرمانروا است. به نظر هابز پیمان‌ها بدون شمشیر یوچ هستند و در واقع مشروعیت تابع قدرت است.

با وجود این، بدون میزانی از تمرکز قدرت سیاسی، توسعه دولت عملی نبود. این تمرکز اقتدار سیاسی به صورت حاکمیت در یک اجتماع یا یک فرد، مشخصه دولت است. نویسنده دولت را به عنوان یک مفهوم عملیاتی مد نظر قرار داده است و در این معنا مفهوم دولت با طیف گسترده‌ای از تمرکز حاکمیت از یک انجمن قبله‌ای تا دولت توتالیتر مدرن را دربر می‌گیرد. وی بر این باور است که با مطالعه سلطنت ایران می‌توان توسعه دولت را درک کرد، زیرا پادشاه تجلی حاکمیت عرفی بود و در این معنا تجسم دولت بود.

در همین گفتار به خصایص و صفات پادشاه که وقایع نویسان بر آن تأکید داشته‌اند از جمله عدل، کمال و علم توجه می‌نماید. آن‌چه در خصایص بی‌شمار پادشاه لحاظ نشده، قدرت تدوین قانون بوده و همین صفت نیز خودکامگی و آمرانگی شاه ایران را نسبت به سلاطین مدنظر بدن و هابز کمتر می‌سازد. اما این وضعیت متغیر و مکانیسم ضد نهادی باعث بی‌نظمی و بی‌ثباتی بود.

در ذیل همین بخش، روابط شاه و علما و مشروعیت مذهبی مورد بررسی قرار می‌گیرد. نویسنده، نزاع بین علما و شاهان، عدم وابستگی علمای شیعی به دولت و امتناع آن‌ها از دادن مشروعیت مذهبی به شاهان، که از سوی بعضی از نویسندگان مطرح شده را مورد بحث قرار می‌دهد.

گفتار چهارم کتاب، به بررسی دیوان سالاری در بطن حکومت پاتریمونالی اختصاص دارد. به زعم نویسنده، دیوان سالاری در

دوسویه و متفاوت از رابطه وی با مقامات رسمی بود. شاه مشروعیت اقتدار آن‌ها را می‌پذیرفت و به حفظ موقعیت آنان کمک می‌کرد و در عوض، از آن‌ها دو کار ویژه؛ جمع‌آوری مالیات و برقراری نظم در قلمروشان را انتظار داشت. به زعم نویسنده این دوگانگی در الگوی اقتدار، ویژگی اصلی نظام پاتریمونالی قاجار بود که با توجه به مرحله تکنولوژی، وضعیت حکومت و هم‌چنین ساختار جامعه سنتی متفاوت می‌گردید.

نویسنده پس از تشریح نظام سیاسی آن دوره، به سیاست‌های ناصرالدین شاه در فاصله سال‌های ۱۸۹۶ - ۱۸۷۱ می‌پردازد. در این زمان شاه دست به کار نوسازی و اصلاحات در جهت تمرکزگرایی و انحصار قدرت گردید. بزرگ کردن حکومت مرکزی، توسعه ارتش، وارد نمودن خطوط تلگراف، کاهش قدرت نجبای محلی، تأسیس وزارتخانه‌ها و نهادهای مدرن در همین راستا بود.

به اعتقاد نویسنده، نظام سیاسی قاجار، در این دوران نظامی نیمه‌سنتی - مدرن بود، به عبارت دیگر گامی به سوی مدرنیته برداشته بود.

در گفتار دوم با عنوان «پیش زمینه‌های تاریخی ۱۸۹۶ - ۱۸۴۸»، چگونگی به سلطنت رسیدن ناصرالدین شاه، شورش‌ها و طغیان‌های شاهزادگان قاجار، شورش بابیه که کل نظام سیاسی را دچار بحران کرد و عملکردهای سیاسی صدراعظم‌های ناصرالدین شاه بررسی شده است.

اصلاحات امیرکبیر در راستای افزایش قدرت دولت و تمرکزگرایی صورت گرفت. از مهم‌ترین اقدامات وی، تأسیس دارالفنون به عنوان زیربنای تغییر ساختار اجتماعی و حکومتی، در جهت تربیت نخبان جدید و کارمندان نهادهای مدرن بود.

روزنامه وقایع اتفاقیه نیز به منظور افزایش آگاهی و اطلاعات مردم و ابزاری برای عقلانی کردن حکومت و کنترل سیاسی بود.

دوران پس از امیرکبیر دوره بازگشت به سنت‌های پیشین بود. نویسنده با نینم‌نگاهی به مهم‌ترین وقایع آن دوره، یعنی شورش بابیه، مسئله هرات و عملکرد ضعیف میرزا آقاخان بحث را دنبال می‌کند. پس از میرزا آقاخان شاهد دورانی هستیم که به زعم نویسنده آغاز فرآیند توسعه اجرایی و قدرت عرفی بود. ترس شاه از انحصار قدرت صدراعظم، علنی شد تا وظایف او را میان چندین وزیر تقسیم نماید.

بنابراین وزارتخانه‌های خارجه، جنگ، مالیه، عدلیه، داخله، علوم و تجارت را بنیاد نهاد. اما راهکار وی با توفیق چندانی توأم نبود و پس از گذشت شش سال میرزا حسین خان سپهسالار را به صدراعظمی برگزید. میرزا حسین خان سپهسالار نیز هم‌چون امیرکبیر در اندیشه تمرکز قدرت و افزایش اقتدار دولت بود و بر همین اساس به اصلاحات چندی دست زد. از آن جمله: تعریف وزارتخانه‌ها و حوزه اختیارات وزیران، تحدید نیروهای پیرامون و حکام محلی که در این راستا نقش رهبری نیروی نظامی را از آنان گرفت و این نقش را به افراد دیگر سپرد و حوزه اختیارات حکام محلی و رؤسای نظامی را مشخص و متمایز نمود. اقداماتی هم در جهت تأمین حقوق مردم به خصوص در امور مالیاتی انجام داد.

میرزا حسین خان سپهسالار در جهت عقلانی شدن امور اجرایی و

ایران دوره قاجار مطابق با الگوی دیوان سالاری ابتدایی ویراست. مشخصه‌های آن عبارتند از:

- ۱- عدم تمایز ادارات به لحاظ ساختاری و یاکارکردی
- ۲- فقدان قانون و نظم در سازمان‌های رسمی
- ۳- عدم اقتدار مقامات رسمی برای اجرای وظایف خود
- ۴- عدم آموزش مناسب فراخور شغل کارمندان
- ۵- واگذاری مناصب از سوی صاحب منصبان برای کسب درآمد
- ۶- فرمانبرداری مردم از خود صاحب منصب و نه به واسطه مقام

و

دیوان سالاری ابتدایی در جامعه‌ای تبلور عینی می‌یابد که اصول قانونی یا توافق و یا حتی به اجبار نتوانسته تعیین یابد. جامعه قاجار جامعه‌ای متشکل از قبایل، قومیت‌ها، گروه‌بندی‌های زبانی و مذهبی بود که به محض افول اقتدار مرکزی، هر کدام برای کسب قدرت قدم می‌افراشتند. بنابراین الگوهای اقتدار نمی‌توانست در یک نظام پیکارچه از قوانین عام بیان شود.

«پاتریمونالیسم بر مبنای تعهد افراد به اهداف عمومی و اصول عام نیست، بلکه مبتنی بر وفاداری شخصی است.» (ص ۹۹)

در اوایل دوره ناصری تغییراتی در دیوان سالاری ایجاد شد. از جمله فرآیند نهادینه شدن وزارت امور خارجه آغاز شد و در بعضی وزارتخانه‌ها مثل وزارت جنگ و وزارت مالیه آموزش‌هایی به فراخور شغل مقامات دیوانی به آن‌ها داده می‌شد، اما ساختار سنتی و عمودی قدرت هم چنان باقی ماند. نویسنده به ساختارهای سنتی و تبعات نظام پاتریمونالیستی بر بخش اجرایی توجه می‌نماید و ساختارها را در ذیل این عناوین به بحث می‌گذارد:

- تکیه بر خانواده‌شاهی به عنوان مهم‌ترین رکن دیوان سالاری
- رشد دیوان سالاری بدون جاه و مقام: دیوان‌های جدید متأثر از تمدن غربی ایجاد شد و افرادی از خانواده شاه که توانایی ایفای نقش داشتند به کار گمارده شدند، اما بسیاری از افراد خانواده سلطنتی نتوانستند در ذیل وظایف جدید، نقشی بیابند و تنها وظیفه آنان حضور در رکاب ملوکانه بود. در نتیجه بسیاری از مناصب و القاب جدید ایجاد شد که به اعتقاد نویسنده، شمار زیاد این القاب نشان از شروع انتقال حکومت درباری به یک ساختار دیوانی بود.
- زیربنای سنتی و توسعه دیوان سالاری: اگرچه سازمان‌های جدید ایجاد و یا سازمان‌های قدیمی عناوین جدید به خود گرفتند، ولی شالوده و تفکر آن هم چنان سنتی باقی ماند. مناصب بخشی از دارایی شاه محسوب می‌شد که بین خاندان سلطنتی توزیع می‌گشت. کسانی که از خانواده سلطنتی نبودند مجال کمتری برای حضور در دیوان سالاری داشتند و حتی اگر می‌توانستند ساختار سنتی را بشکنند و به مقامات بالا نایل گردند، باید به نوعی در صدد پیوند با خاندان سلطنتی برمی‌آمدند تا بتوانند موقعیت خویش را تحکیم نمایند. به عبارت واضح‌تر، دیوان سالاری دوره قاجار بر اساس یک گروه‌بندی قومی و نژادی بود و ساختار اجتماعی پدرسالارانه امکان هرگونه تحرک اجتماعی و سیاسی را از بین می‌برد.
- حق تصرف دارایی مقامات از جانب شاه: اقتدار شاه به عنوان حاکم

پاتریمونالی و بخشاینده مقامات و دارایی، موجب حقی برای وی می‌شد که به موجب آن می‌توانست بخشی از دارایی مقامات را از آن خود کند و حتی پس از مرگ آنان، حقوقی به ارث از مقامات متوفی بگیرد.

در برابر آن شاه از خادمین خود حمایت می‌کرد و عطایای شاهانه مثل زمین و حتی پوشاک شخصی خود را بین آنان تقسیم می‌کرد که به نظر نویسنده، تقسیم این هدایا فراتر از یک حرکت نمادین بود و همان «کمک‌های جنسی»، به تعبیر ویر بود.

«رویه‌های حکومت مرکزی» عنوان گفتار پنجم کتاب است که در آن به تلقی مناصب به عنوان بخشی از درآمد حکومتی و تبعات آن پرداخته می‌شود. حاکم پاتریمونالی در قبال واگذاری مناصب و مشاغل حکومتی برای خود کسب درآمد می‌کرد. به عبارتی فروش مناصب ناشی از روابط پاتریمونالیستی بود که طبق آن شاه نه تنها بر ثروت خود می‌افزود، بلکه حمایت افراد خانواده را جلب می‌کرد. خریداران مناصب نیز علاوه بر بهره بردن از درآمدهای آن، منزلت اجتماعی نیز کسب می‌کردند. به عبارت دیگر احراز مناصب دیوانی مرتبه‌ای از اشرافیت درباری فاقد استقلال برای صاحب‌منصبان ایجاد می‌کرد.

علاوه بر این، حکومت برای تحقق اهداف تجددگرایانه خود به بودجه کافی نیازمند بود که البته تأمین بودجه با توجه به فقدان بودجه عمومی توسعه یافته و عدم تمایز بین بخش عمومی و خصوصی عملی نبود و حکومت ناگزیر به توسل به شیوه قدیمی فروش مناصب می‌شد. توسعه سرزمین‌های تحت سیطره قاجاریه، توانایی حکومت مرکزی در انتصاب گماشتگان خود به شغل‌های مهم و گنگ، نیاز به توسعه ارتش و دیوان سالاری، شکست اقتصاد طبیعی و رشد اقتصاد پولی، روند فروش مناصب را تسهیل نمود. پیامدهای فروش مناصب عبارت بودند از:

- ناکارآمدی مشاغل: صاحب منصبان یا همان خریداران مناصب برای کسب درآمد، حق فروش و واگذاری مناصب خود را داشتند. خریداران آن‌ها نیز چنین حقی را دارا بودند. در نتیجه ممکن بود این روند هم چنان ادامه یابد بدون این‌که عملاً کاری صورت گرفته باشد.
- جوانی در حکومت: با وجود این‌که در سیاست سنتی، داشتن سن بالا احترام و منزلت اجتماعی به همراه داشت، در زمان ناصرالدین شاه بسیاری از جوانان به مقامات بالای حکومتی رسیدند، زیرا بسیاری از آنان وارثان منصب پدر خود بودند.
- تخصیص موقعیت: مناصب و مشاغل اغلب در دست خاندان‌های خاصی می‌چرخید، زیرا کمبود امکانات مالی و اقتصادی مانع از توسعه دیوان سالاری و استخدام افراد جدید بود. در نتیجه مناصب پس از مرگ صاحب منصبان به فرزندان آنان اعطا می‌شد و شاه نیز برای حفظ امنیت و همراهی حامیان ذی‌نفوذ، در اکثر موارد اقدامی خلاف آن انجام نمی‌داد.

- نرخ بالای مالیات‌گیری: عمده‌ترین پیامد فروش مناصب تحمیل بار سنگین مالیاتی بر دوش مردم بود. زیرا صاحب منصبان برای اعاده پولی که در قبال منصب خود به شاه پرداخته بودند و هم چنین نیاز به درآمد، مالیات‌ها را افزایش داده و در نتیجه فشار مضاعفی بر



► جمعی از نظامیان تهران در دوره ناصرالدین شاه. عکس از کتاب گنجینه‌ی عکس‌های ایران، ایرج افشار

رعایا تحمیل می‌کردند.

گفتار ششم کتاب به فضای سیاسی آن دوره اختصاص دارد. شخصی شدن دیوان سالاری به معنای تلقی مناصب به عنوان بخشی از دارایی فرد، که به عنوان ماترک او به خانواده‌اش می‌رسید، با جهت‌گیری‌های طولانی مدت برای نهادینه کردن مناصب در تضاد بود. در ضمن دیوان سالاری قاجار هم‌چنان وابسته به شاه و فاقد هرگونه استقلال داخلی بود و مرزبندی بین طبقات حرفه‌ای و اشرافیت وجود نداشت. فرد با احراز مناصب بالا در طبقه اشراف قرار می‌گرفت و درصد برمی‌آمد که دارایی و منزلت اجتماعی خویش را برای خانواده‌اش به میراث بگذارد. پس افرادی از خانواده خود را به استخدام می‌گرفت و هدف آن محدود به تأمین اهداف شخصی بود.

بی‌نظمی کارکردی که بخشی از آن ناشی از عدم آموزش صاحب مناصب به فراخور شغل خود و بخش دیگر آن مربوط به نبود تعریف و یا تعریف گنگ و مبهم مناصب بود.

در چنین فضایی، کسانی که توانایی اعمال قدرت بیشتر داشتند به حوزه اختیارات دیگران تعدی می‌کردند و در نتیجه نزاع بر سر قدرت از ویژگی‌های عمده نظام سیاسی قاجار است.

فضای سیاسی ایران دوره قاجار همان تعبیر هابز «جنگ همه با یکدیگر» بود. فضای ناامنی و بی‌ثباتی، ترس گسترده و بی‌اعتمادی سیاسی در آن عصر حاکم بود.

نویسنده در ادامه به شناساندن سه مرکز قدرت، امین السلطان، ظل السلطان و کامران میرزا می‌پردازد. آن‌ها در نبرد قدرت، مقامات پایین را زیر نفوذ و چتر حمایت خود قرار می‌دادند. حتی بسیاری از مقامات بالا نیز برای پیشبرد اهداف خود به یکی از آن‌ها می‌پیوستند. البته تعداد دیگری از صاحب‌منصبان هم‌چنان مستقل از آن‌ها بودند. در واقع آن‌ها به عنوان نیروی چهارم، مانع مهمی برای قدرت مطلقه این سه قدرت بودند. اما به هر تقدیر، شکاف قدرت از اعتبار فرامین

حکومتی می‌کاست و فرآیند بی‌نظمی را شدت می‌بخشید.

گفتار هفتم کتاب به بررسی ساختار اجرایی بر حسب عملکرد و کارکرد آن اختصاص دارد. به زعم نویسنده، بررسی ساختار اجرایی در چارچوب نهادها میسر نیست، زیرا بدنه اجرایی غیرسازمانی و غیرنهادی بود و پیرامون انحصارها سازمان یافته بود. وزارتخانه‌ها نیز در رأس بالاترین نهادها کشور، ملک طلق و حق انحصاری تلقی می‌شدند. نویسنده با تأکید بر چنین طرز تلقی به چگونگی شکل‌گیری، وضعیت وزارتخانه‌هایی چون وزارت علوم، تلگراف، جنگ، مالیه، تشریفات و پست می‌پردازد.

نویسنده در همین گفتار به اصلاحاتی که در حوزه ارتش و مالیه انجام شده بود توجه می‌نماید. وی در بخش اصلاحات مالی به اصلاحات امیرکبیر که بر قطع مواجب درباریان و سامان دادن به شیوه مالیات‌گیری متمرکز بود و اصلاحات مالی در دوره صدارت میرزا حسین خان سپهسالار می‌پردازد. در ذیل همین بحث به ناکامی اصلاحات مالی و علل آن اشاره می‌نماید که برخی از آن علل عبارتند از:

– تمایلات و علایق شاه

– آشفتگی ساختار اقتصادی و مالی

– عدم هماهنگی و فقدان سازمان یافتگی مقامات مالیه

– مخالفت مقامات مالیه با اصلاحات

– واگذاری بخشی از درآمدهای مالی به یک نهاد و یا وزارتخانه

گفتار پایانی کتاب جمع‌بندی و نتیجه‌گیری است. توسعه حکومت مرکزی، تأسیس وزارتخانه‌ها توسعه تلگراف و آگاهی از عقلانیت اداره حکومتی گامی به سوی مدرنیته بود. اگرچه ما شاهد هیچ گونه تغییری در صورت‌بندی اجتماعی و سیاسی نیستیم، ولی نظام سیاسی این دوران را نمی‌توان نظام سنتی دانست. به هر حال در اواخر دوره ناصرالدین شاه، ایران یک گام به سوی دولت ملی تمام عیار برداشت.