

# ساختار قدرت در عهد قاجاریه

## از آغاز تا انقلاب مشروطه

دکتر مصطفی اجتهادی

سپاهداری بسیار کاردان بود<sup>۵</sup>. وی، پس از شانزده سال تلاش خستگی ناپذیر در جنگهای پی در پی و با راندن سیاستی خشن و بی رحمانه در برابر دشمنان، سرانجام بر رقبای خود چیره گشت و در سال ۱۲۱۰ هـ ق در شهر تهران تاجگذاری کرد و با این تاجگذاری دولت مرکزی سلسله قاجاریه در ایران را بنیان نهاد. اما این به معنی استقرار یافتن و نهادی شدن قدرت دولت مرکزی قاجاریه در شهر تهران نبود، زیرا آقامحمدخان، در سالهای پس از تاجگذاری (دو سال و اندی)، هم برای کشورگشایی و هم برای سرکوب مدعیان قدرت در داخل مرزها، همواره در جنگ و ستیز بود و هیچگاه - اگر هم خواسته بوده باشد<sup>۶</sup> - مجال آن را نیافت که در مقام پادشاهی بر سرزمین ایران فرمان براند. او نتوانست

### حاشیه:

۱) پس از ۷۶ سال کشمکشهای قومی در ایران، که با سقوط سلسله صفوی و پایتخت (اصفهان) در سال ۱۱۳۵ هـ ق آغاز می‌گشت (به استثنای دوره کوتاه نادری، ۱۱۶۰-۱۱۴۸ هـ ق)، سرانجام، به همت آقامحمدخان قاجار، بار دیگر در ایران يك دولت مرکزی تشکیل شد که توانست همه مناطق ایران (امروزی) را زیر فرمان خود در آورد. در این باره ر.ک.

Lambton, A.K.S.: "The Tribal Serfitude and the Decline of the Bureaucracy in the Eighteenth Century", in Naff/T. and Roger, O. (Ed.)- *Studies in Eighteenth Century of Islamic History*, 1977. Southern Illinois University Press. U.S.A

۲) درباره نهاد «صدر»، ر.ک.

Gottfried Herrmann: "Zur Entstehung des Šadr-Amtes", in: *Die islamische Welt zwischen Mittelalter and Neuzeit*, 1979 Beirut, s. 278-295.

آقامحمدخان قاجار، به هنگام فتح شهر قم و در برخورد با روحانیت شیعه، متوجه شد که علاوه بر قدرت شمشیر او قدرت یا نفوذ دیگری نیز در جامعه ایران وجود دارد و کوششهای جانشین او، فتحعلیشاه، برای جلب پشتیبانی روحانیت شیعه نیز با موفقیت روبرو نگشت.

با تاجگذاری آقامحمدخان قاجار و تشکیل دولت مرکزی تهران (۱۲۱۰ هـ ق)، بار دیگر، نظام سلطنتی پادشاهی بر ایران مسلط شد که بنیاد آن بر استبداد فردی بود<sup>۱</sup>. در این نظام، که آن را «سلطنت مستقله» می‌نامیدند، شاه در رأس هرم قدرت قرار داشت و همه قدرت دولتی - چه قانونگذاری و چه اجرایی - در دست او تمرکز می‌یافت و فرمانش نیز چون قانون لازم الاجرا بود. اهالی کشور «رعیت» و فرمانبردار او بودند و زیردستانش (درباریان و حکمرانان محلی) «نوکران» فرمانبر او. پادشاه می‌توانست، با سپردن قلمدان و عصای مرصع (نمودهای قدرت سلطنت) به صدراعظم، همه یا بخشی از قدرت مطلق خود را به وی واگذارد و او را مأمور اجرای فرمانهای خود کند. اما این قدرت دولتی نه از مشروعیت مذهبی (مانند مشروعیت قدرت دولتی در دوره صفویه که به توسط نهاد «صدر»<sup>۲</sup> تأمین می‌شد) برخوردار بود و نه از مشروعیت قومی - فرهنگی یا عشیره‌ای و یا مشروعیتی که از توافق عمومی حاصل گشته باشد<sup>۳</sup>. از این رو تنها لبه تیز شمشیر یا تدبیر پادشاه و یا هر دو بود که فرمان او را در این نظام به اجرا در می‌آورد و رعیت و زیردستانش را به تبعیت و اطاعت و امی داشت. در این ساختار قدرت، پادشاه خود منشأ قدرت<sup>۴</sup> و اقتدار او در برابر زیردستان (درباریان و حکمرانان محلی) بنیاد قدرت دولت بود، همان طور که ضعف وی در برابر آنان پایه‌های قدرت دولت را سست می‌کرد. ویژگیهای شخصیتی او، از آن جمله اقتدار فردی و تدبیر و نیروی سازماندهی او یگانه عواملی بودند که به وی در تمرکز دادن و حفظ قدرت دولتی یاری می‌رساندند.

آقامحمدخان، بنیانگذار سلسله قاجاریه در ایران (۱۳۴۴-۱۲۱۰ هـ ق)، فرمانده نظامی هوشمند و بیباک و در

قدرت نظامی خود را، که از راه لشکرکشیهای متعدد و با چیره شدن بر دشمنان به دست آورده بود، با ایجاد اهرمهای اداری- تشکیلاتی در سازمانهای سیاسی و در قالب درباری پرشکوه و نیرومند به صورت قدرتی نهادی در آورد و بر کرسی نشاند. از این رو در دوره کوتاه پادشاهی او در تهران درباری پدیدار نگشت و وی تا دم مرگ با کمترین ابزار قدرت- یک لشکر نویس، یک مستوفی و در پایان کار یک وزیر و گروه کوچکی از منشیان و نویسندگان- حکومت کرد که خود شخصا بر کار آنها نظارت و مراقبت داشت.<sup>۸</sup> آقامحمدخان برای نهادی کردن قدرت نظامی خود و ابقای آن تنها دو اقدام مهم انجام داد: (۱) تعیین محل استقرار حکومت، یعنی انتخاب شهر تهران به عنوان پایتخت؛ (۲) برگزیدن برادرزاده اش، باباخان، به ولیعهدی. اما این دو اقدام نه می توانستند در غیاب او حامل و حافظ قدرت نظامی او باشند و نه اهرمی بودند که پس از او این قدرت نظامی را به طور مشروع به فتحعلی میرزا انتقال دهند. هرچند وی، برای به کرسی نشاندن ولیعهدی باباخان، حتی از کشتن برادران و برادرزادگان خود دریغ نورزیده بود، باز تاج و تخت فتحعلیشاه در طول سی و هفت سال پادشاهی از دشمنی و ستیز مدعیان قدرت مصون نماند و او، برای حفظ قدرت و مقام پادشاهی، ناگزیر تا دم مرگ با دشمنان خود جنگید: پنج سال اول پادشاهی وی (از سال ۱۲۱۲ تا سال ۱۲۱۷ هـ ق) تماماً در مبارزه با شورشیان و مدعیان پادشاهی سپری شد. در نواحی شمالی کشور (خراسان و آذربایجان) او خود شخصا به سرکوبی شورشیان پرداخت و در نواحی فارس و ایالات غربی فرزندان او را مأمور دفع یاغیان کرد. در پی این سالهای ناآرام، قدرت مرکزی تهران از بیرون از مرزها آماج تهاجم سپاهیان روسیه تزاری قرار گرفت. شکست ایران در دو جنگ پی در پی با روسیه دامنه نفوذ قدرت مرکزی تهران را در نواحی شمالی کشور تا مرزهای امروزی ایران محدود ساخت. پس از امضای قرارداد ترکمانچای (۱۲۴۳ هـ ق)، بار دیگر مدعیان تاج و تخت سر به شورش نهادند و فتحعلیشاه تا پایان کار سرگرم مبارزه با آنان بود.

کشورگشایی سلسله قاجاریه با مرگ آقامحمدخان به پایان می رسد و فتحعلیشاه با پذیرفتن شکستهای گلستان و ترکمانچای، حتی بخشی از خاک ایران را به روسیه تزاری واگذار می کند، ضمن اینکه وی در مدت سی و هفت سال پادشاهی خود تنها با پشتیبانی فرزندان دلیری چون عباس میرزا است که می تواند تاج و تختی را که به ارث برده بود نگاهبان باشد و در برابر شورشیان داخلی ایستادگی کند. با اینهمه، در دوره پادشاهی او تلاشهایی برای حفظ قدرت نظامی تهران و استقرار دادن و نهادی کردن آن صورت می گیرد و در همین دوره است که سازمان دربار تهران

پی ریزی می شود: در خندق تهران، ساختمان اراک برای استقرار دستگاه پادشاهی ساخته می شود، و در کنار آن، «بیوتات سلطنتی» برپا می گردد که شامل ضرابخانه، خزانه، ایشیکخانه (اداره تشریفات سلطنتی)، زنبورکخانه، اسلحهخانه، نقارهخانه، شاطرخانه، یساولخانه، فیلخانه، شترخانه، قاطرخانه، زیندارخانه، سرایدارخانه، غلامخانه، آبدارخانه، آشپزخانه، قهوهخانه، خلوت (اداره پیشخدمتان و فراش) و حرمخانه بوده است. برای نخستین بار به نام پادشاه «صاحبقران» سکه می زنند، و همراه با آن، شغل معبرالممالکی نیز به وجود می آید؛ خزانه دولتی به دو خزانه نقدینهها و جواهرات و خزانه درآمدها و هزینهها تقسیم می شود. کلید خزانه نقدینه در دست پادشاه می ماند و خزانه دوم به مستوفی سپرده می شود؛ با ایجاد تقسیمات کشوری، خاک ایران به پنج «ولایت» تقسیم و برای هر یک از آنها یک مستوفی تعیین می گردد که حساب هزینهها و درآمدهای ولایات را به خزانه هزینهها و درآمدها گزارش دهد. سرپرست همه مستوفیان شخصی است به نام مستوفی الممالک. در کنار او منصب دیگری به نام صاحب دیوان پدید می آید که صورت اسامی همه حقوق بگیران دولت و میزان حقوق هر یک از آنها را نگه می دارد؛ با افزایش تعداد لشکر نویسیها منصب وزیر لشکر، به عنوان سرپرست همه آنها، نیز به وجود می آید؛ از مشاغل مهم دیگری که در این دوره ایجاد می شود منصب منشی الممالکی است که کار «فرمان نویسی» را به عهده دارد و فرمانهای شاه را به زیردستان کتباً ابلاغ می کند. در رأس همه این مشاغل صدراعظم قرار گرفته است که از جانب شاه اداره همه کارها را در دست دارد.<sup>۹</sup>

فتحعلیشاه، در سالهای آخر سلطنت خویش (سالهای پس از ۱۲۳۹ هـ ق)، دستگاه دولت را از نو سازمان داد. وی مناصب نامبرده را، پس از تأسیس «وزارت دول خارجه» در سال ۱۲۳۹ هـ ق، در سه وزارتخانه داخلی، مالیه و فوائد عامه ادغام کرد و بدین ترتیب اولین هیئت دولت را با چهار وزیر به وجود آورد. این هیئت، زیر نظر و با سرپرستی صدراعظم، زمام امور کشور را در دست گرفت.<sup>۱۰</sup>

اما این تشکیلات اداری گسترده نیز نتوانست زمینههای استقرار یافتن و نهادی شدن قدرت نظامی قاجاریه را فراهم آورد، زیرا تقلید ناقصی از سازمانهای اداری در دوره صفویه و، بر وفق شرایط تاریخی دوره قاجاریه، فاقد اهرمهایی بود که بتوانند

حامل و حافظ قدرت مرکزی تهران در ایالات باشند و آنها را به مرکز پیوند دهند. در تشکیلات اداری دوره فتحعلیشاه، به عنوان مثال، برای گردآوری مالیات و گرفتن سرباز ضوابط خاصی پیش بینی نشده بود و میزان مالیات و شمار سربازانی که از هر منطقه در اختیار دولت مرکزی گذاشته می شد به میزان نفوذ دولت در آن منطقه بستگی داشت. ضعف نفوذ دولت مرکزی در نقاط دور از مرکز ضمناً موجب گردید که انتقال قدرت دولت مرکزی به ولیعهد فتحعلیشاه به آسانی انجام نپذیرد و تاج و تخت پادشاهی ایران در دوره چهارده ساله پادشاهی محمدشاه (از ۱۲۵۰ تا ۱۲۶۴ هـ ق) نیز همواره موضوع کشمکشهای طولانی بین شاه و مدعیان قدرت (سلطنت) باشد. در همان آغاز کار، یعنی زمانی که خبر مرگ فتحعلیشاه از اصفهان به تهران رسید، شاهزاده علیشاه ظل السلطان، پسر دهم فتحعلیشاه و حکمران تهران، و حسینعلی میرزا شجاع السلطنه، حکمران کرمان، سر به شورش برداشتند. ظل السلطان، در تهران، و فرمانفرما به کمک برادرش، در شیراز، خود را پادشاه خواندند و هر یک به نام خود خطبه خواند و سکه زد. ظل السلطان، پس از اعلام پادشاهی خود، مدت نود روز در تهران فرمان راند تا اینکه محمدمیرزا در تبریز، به کمک میرزا ابوالقاسم قائم مقام فراهانی و با پشتیبانی سفیران روس و انگلیس، توانست مقدمات سفر خود را به پایتخت فراهم آورد. وی ابتدا سپاهی را که قائم مقام گرد آورده بود برای سرکوبی ظل السلطان، روانه تهران کرد و خود، پس از شکست سپاه ظل السلطان در نزدیکی قزوین، به همراهی قائم مقام و رجال دربار تبریز و همچنین سفیران روس و انگلیس راهی تهران شد و در روز ۱۴ رمضان ۱۲۵۰ هـ ق در پایتخت تاجگذاری کرد. با تاجگذاری وی و با دفع شورش فرمانفرما و شجاع السلطنه در فارس، اوضاع کشور موقتاً آرام گرفت. اما، پس از کشته شدن قائم مقام، حکمران خراسان و ترکمنان این سرزمین سر به شورش نهادند. در ربیع الاول سال ۱۲۵۳ هـ ق، محمدشاه روانه خراسان شد و پس از سرکوب کردن شورشیان، تا جمادی الثانی سال ۱۲۵۴ هـ ق هرات را در محاصره سپاهیان خود داشت. وی با اشغال جزیره خارک به دست انگلیسیها هرات را رها کرد و به پایتخت باز گشت. پس از این رویداد، محمدشاه همواره در ستیز با سرکشان بود که اغلب در جهت سیاستهای انگلستان علیه قدرت مرکزی تهران قیام می کردند.<sup>۱۲</sup>

در این دوره، تشکیلات اداری دوره فتحعلیشاه نه تنها گسترش نیافت که سستیهای نیز در سازمان آن پدیدار گشت، چنانچه خود محمدشاه قائم مقام و میرزا آغاسی را، که شغل صدراعظمی داشتند، بدون اعطای لقب صدراعظم و به شکل غیر رسمی بر

مسند این منصب نشانده بود<sup>۱۳</sup>  
بدین سان، نخستین پادشاهان سلسله قاجاریه نتوانستند

حاشیه:

(۳) آقامحمدخان قاجار خود برگزیده ایل قاجار نبود. وی از تیره قاجار قویونلو بود که با شنیدن خبر مرگ کریمخان به مازندران فرار کرد. آقامحمدخان، طی شش سالی که در شمال ایران به سر می برد، توانست ابتدا مدعیان قدرت در درون ایل قاجار را سرکوب کند و با تحمیل اراده خود بر آنان وحدت در درون ایل قاجار به وجود آورد و سپس به تسخیر صفحات شمال بپردازد. وی، در پی این بیز و زیبا، روانه جنوب شد و پس از دو جنگ سخت (در سال ۱۲۰۳ و در سالهای ۱۲۰۶-۱۲۰۵ هـ ق) با سپاهیان زند، توانست راه جنوب را باز کند.

(۴) مداحان دربار قاجاریه، برای مشروع نشان دادن قدرت و جایگاه پادشاه در نظام سلطنت مستقله، از رسوبات فرهنگی ایران باستان بهره می گرفتند و شاه را «سایه خدا» یا «ظل الله» معرفی می کردند. اما ما نمی دانیم که این رسوبات باقی مانده از فرهنگ اساطیری و کهن ایران تا چه حد در ذهن ایرانیان در دوره پادشاهی قاجاریه مؤثر بوده است. تحقیقی که در آن تأثیر این رسوبات در ذهن ایرانیان در طول تاریخ پی گرفته شده باشد در دست نیست.

(۵) تاریخ مفصل ایران، عباس اقبال آشتیانی (تهران)، ص ۸۰۸؛ ایران در دوره سلطنت قاجار، علی اصغر شمیم (تهران، ۱۳۴۲)، ص ۳۵.

(۶) محمدشاه آصف در سنم التواریخ (تهران، ۱۳۴۸)، ص ۴۵۶، درباره آیین کشورداری آقامحمدخان قاجار، چنین می نویسد: «آن والاچه از خواندن تواریخ و قصص، چنگیزخان و امیر تیمور گورکانی را پسندیده و انتخاب نموده و خود به رسم و راه و آیین و قواعد این دو سلطان جهانگیر جهاندار با تمیز قهار رفتار می نمود و فرموده بود صورت چنگیزخان را در مجلس پادشاهی بالای سرش و صورت امیر تیمور گورکانی را در پیش رویش نصب نموده بودند.»

(۷) برای مثال، در دوره پادشاهی او اداره ای که اسناد دولتی را ثبت و ضبط کند وجود نداشته و به همین دلیل نیز از وی هیچ فرمانی به جای نمانده است. او فرمانهای خود را اغلب شفاهی ابلاغ می کرد و شخصاً بر اجرای آنها نظارت و مراقبت نیز داشت. ر.ک. شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی واداری دوره قاجاریه، عبدالله مستوفی، جلد اول، چاپ سوم (تهران، ۱۳۷۱)، ص ۱۲.

(۸) سعید نفیسی در تاریخ اجتماعی و سیاسی ایران در دوره معاصر، جلد اول، (تهران، ۱۳۶۶)، ص ۲۴-۲۲، اشاره می کند که آقامحمدخان به دیوانسالاری تمایلی نشان نمی داده است و می افزاید: «وی بجز کارهای نظامی به کارهای دیگر توجه نمی کرد... (حتی) به مردم شهر (تهران) اجازه نمی داد، چنانچه پیش از او معمول بود، از او پیشباز کنند و نیز دستور داد که فتنه‌ها و مکاتیب و فرمانهای دولتی را به انشای مغلق کنایه و استعاره دار نویسند و به زبان ساده بنویسند... همه اتکای او در سلطنت به لشکریانش بود. به همین جهت، در موقعی که در جنگ نبود با ایشان نشست و برخاست داشت و یا به شکار می رفت و همواره با ایشان بر زمین می نشست و همخوراک می شد و همان جامه ساده ایشان را می پوشید و تنها در روزهای عید جامه فاخر می پوشید.»

(۹) شمیم، علی اصغر، ایران در دوره سلطنت قاجاریه، ص ۵۳، ۵۴، ۵۸.

(۱۰) مستوفی، عبدالله، همان، ص ۱۲ و نیز ر.ک.

– Meredith, Colin. "Early Qajar Administration: An Analysis of its Development and Functions", in *Iranian Studies*, vol. IV, 1971, USA.

– Bakhsh, Shaul. "The Evolution of Qajar Bureaucracy 1779-1879", in *Middle Eastern Studies*, vol. 7, 1971, Nr. 2. London.

(۱۱) شمیم، علی اصغر، همان، ص ۳۳۶.

(۱۲) ر.ک. Sykes, Sir Percy. *A History of Persia*, Bd. 2, p. 331-336.

– Rawlinson, Sir Henry. *England and Russia in the East* (A Series of Papers on the political and geographical conditions of central Asia), London, 1875, p. 49-59.

و شمیم، علی اصغر، همان، ص ۱۵۲-۱۳۸.

(۱۳) مستوفی، عبدالله، همان، ص ۴۵.



ناصرالدین شاه

دست گرفت و به رفع نارساییهای نظام سلطنت مطلقه ایران پرداخت. از این رو اصلاحات وی اقداماتی بود برای تحکیم پایه‌های قدرت مرکزی تهران و تثبیت آن در سازمانهای کشوری و لشکری.

نخستین اقدام عاجل میرزاتقی خان امیرکبیر برقراری آرامش در کشور بود<sup>۱۵</sup>: امیرکبیر پانزده هزار سربازی را که از آذربایجان به تهران آورده بود برای سرکوب کردن شورش سالار از نو سازمان داد و مسلح کرد. وی، پس از روانه کردن این سپاه به خراسان، به تدارک سپاه تازه نفس دیگری پرداخت و آن را نیز به جنوب گسیل داشت و در اندک زمانی موفق شد شورشهای خراسان و فارس و بختیاری را همزمان درهم شکند و از گسترش ناآرامی در کشور جلوگیری کند. امیرکبیر با این پیروزی نظامی توانست قدرت (نظامی) دولت مرکزی تهران را متمرکز سازد و مهار آن را خود در دست گیرد. اما تثبیت این پیروزی و حفظ شیرازه قدرت متمرکز حاصل از آن به اهرمهایی نیاز داشت که بتوانند قدرت نظامی حکومت را در چهارچوب روابط سازمانی-اداری بر کرسی نشانند؛ اهرمهایی که نه تنها حافظ که حامل و به هنگام مرگ پادشاه ناقل این قدرت نظامی به جانشین وی باشند. از این رو امیر اقدامات اصلاحی خود را در چهار بُعد نظامی، مالی، سازمانی-اداری و ارتباطی سامان داد.

امیر تشخیص داده بود که نیروی نظامی دربار تهران پایه قدرت دولت مرکزی است و، به همین دلیل، همه توان خود را صرف کرد تا این نیروی نظامی را متناسب با وسعت خاک ایران

قدرت نظامی خود را در چهارچوب سازمانهای کشوری و لشکری تثبیت کنند و هیبت مقام پادشاهی و سلطنت مطلقه را در يك سلسله مراتب اداری-تشکیلاتی منجسم و کاربردی تجسد بخشند و قدرت سلطنت را در ساحت سیاسی نیز استوار سازند. با مرگ محمدشاه (شاهنشاه غازی) در ششم شوال ۱۲۶۴ هـ ق و با تاجگذاری ولیعهد او، ناصرالدین میرزا، در ۲۱ ذیقعده همان سال، «عصر ناصری» یا نیم قرن دوم پادشاهی سلسله قاجاریه (۱۳۱۳-۱۲۶۴ هـ ق) آغاز می شود. در این دوره، به استثنای سالهای نخستین آن، مشکل بنیادی نیم قرن گذشته، یعنی مسئله نهادی کردن قدرت دولت مرکزی، همچنان بدون راه حل باقی ماند. حتی توان مقاومتی که نخستین پادشاهان این سلسله در ستیز با مدعیان سلطنت و در برابر شورشهای متعدد از خود نشان دادند، در این دوره نسبتاً آرام، رفته رفته رو به نابودی رفت، تا آنجا که شیرازه قدرت مرکزی سلطنت مستقله قاجاریه، با تداوم این روند، در دوره مظفری بکلی از هم پاشید و شاه وقت نیز سلطنت مشروطه را پذیرا شد.

عصر ناصری را می توان به طور کلی به دو دوره قدرت تقسیم کرد:

۱) دوره صدارت امیرکبیر یا دوره تمرکز قدرت دولتی و اصلاحات کشوری برای تقویت قدرت مرکزی تهران؛ ۲) دوره پس از عزل امیرکبیر از مقام صدارت یا دوره تورم دیوانسالاری در دربار تهران.

نخستین دوره قدرت در عصر ناصری بسیار کوتاه بود و فقط سه سال و دو ماه (از ۲۲ ذیقعده ۱۲۶۴ تا ۲۵ محرم ۱۲۶۸ هـ ق) طول کشید. در این دوره، اعمال کننده اصلی قدرت در دربار تهران میرزاتقی خان امیرکبیر بود که، با اتکا به اقتدار فردی خود در برابر پادشاه و درباریان، توانست در اندک زمانی بشخصه زمام دولت را در دست گیرد و با ایجاد اهرمهای نو قدرت پایه‌های قدرت مرکزی تهران را محکم سازد. در آغاز، وابستگی شاه جوان و بی تجربه به مربی و آموزگار مجرب خود، میرزاتقی خان، و نیز ناتوانی او در فراهم آوردن مقدمات تاجگذاری و هم در سر و سامان دادن به امور آشفته کشوری و لشکری راه گشای کار امیر بود و این همان اهرمی است که امیر را بر مسند قدرت نشانده<sup>۱۶</sup>. امیر نیز با بهره گیری از این اهرم مؤثر بیدرنگ اداره امور کشور را در

تقویت کند و آن را در يك ارتش منظم و مسلح سازمان دهد: ارتشی که در همه احوال آماده دفاع از مرزها و حفظ امنیت داخلی باشد. اما امیر نیک می دانست که این کار بدون بنیه مالی قوی دولت مرکزی ممکن نیست. او در عین حال می دانست که دولت مرکزی اگر از نظر نظامی و مالی ناتوان باشد، هرگز نخواهد توانست در راه آبادانی و توسعه فرهنگی گامی مثبت بردارد. از این رو وی سازمان دولت مرکزی تهران را بر دو ستون نظامی و مالی استوار ساخت و با برقرار کردن قانون «سر باز بُنیچه» این دو ستون را به یکدیگر پیوند داد.

قانون «سر باز بُنیچه» تعیین می کرد که چه مقدار از مالیات يك منطقه (ایالت، شهر، یا ایل) به ازای تعداد سر بازی که آن منطقه به ارتش می دهد کاسته شود. به عبارت دیگر، هر منطقه می توانست با دادن سر باز تخفیف مالیاتی بگیرد. برخی مناطق، مانند کاشان و یزد، که سر باز نمی دادند، می بایست مالیات بیشتری بپردازند. از آنجا که همه مناطق «تحت الحمايه دولت» می بایست مالیات بپردازند و الا جزو «ممالک محروسه ایران» به شمار نمی آمدند، قانون «سر باز بُنیچه» در همه مناطق کشور - چه عشیره ای و چه غیر عشیره ای - قابل اجرا بود. امیر کبیر با اجرای این قانون همه مناطق ایالتی، شهری، روستایی، و عشیره ای را که زیر حمایت دولت مرکزی قرار داشتند و مالیات می پرداختند هم به دادن سر باز وادار کرد و هم آنها را به مرکز تهران پیوند و پیوست داده و در يك نظام سیاسی واحد وارد کرد. بدین سان، وی برای نخستین بار ارتش ملی ایران را پایه گذاری کرد و در مدت کوتاهی نیرویی متشکل از صدهزار پیاده از دهات و شهرها و سی هزار سواره از ایلات و نیز عده ای توپچی فراهم آورد.<sup>۱۶</sup>

از سوی دیگر، قانون «سر باز بُنیچه» موجب گردید که احتساب درآمدها و هزینه ها در دهات، شهرها، ایالات و یا در مناطق عشیره ای و تعیین میزان مالیات هر يك از آنها به نظم در آید. امیر، با در نظر گرفتن درآمدها و هزینه های دولت مرکزی و دربارهای محلی، برای هر يك از آنها بودجه سالانه تعیین کرد و موفق شد در مدت کوتاهی وضع آشفته خزانه دولتی را نیز سامان دهد.<sup>۱۷</sup> وی همچنین، برای تعیین میزان مالیات و سهمیه سر باز هر ده و شهر و ایالت یا ایل، هیئتهایی برگزید. این هیئت ها را، که در پایان دوره پادشاهی محمدشاه به طور پراکنده در کشور به وجود آمده بودند و در دوره صدارت امیر عمومیت یافتند، «هیئت های ممیزی» می نامیدند. از مجموعه این هیئتها در سطح کشور «اداره ممیزی» تشکیل می شد. این اداره وظیفه داشت در شهرها درآمدها، در دهات میزان زمین زیر کشت و ساعت آب آن و در ایلات تعداد احشام را بر آورد کند، و با احتساب هزینه ها، میزان مالیات و سهمیه سر باز یا سواره هر يك از آنها را تعیین کند.

اما چگونگی اجرای این قانون نیز ایجاب می کرد که راههای ارتباطی بین این مناطق و مرکز تهران گسترش یابد. به همین دلیل، امیر همزمان به گسترش دادن راههای کشور پرداخت و برای حفظ امنیت آنها نیز تلاش بسیار کرد. وی، با بهره گیری از نیروهای نظامی و با ایجاد قراولخانه در راهها، رفت و آمد در سراسر کشور را بی خطر ساخت. از سوی دیگر، وی چاپارخانه های دولتی را که یگانه وسیله ارتباطی در کشور بودند، از نو سازمان داد. چاپارها دیگر تنها نوشتجات پستی دولت را حمل نمی کردند. آنها وظیفه داشتند که نامه های مردم را نیز به مقصد برسانند، ضمن اینکه آنها اجازه مسافر کشی هم داشتند.

برای حفظ این نظم، امیر هیئتهای نظارت و مراقبت تعیین کرد که اعضای آنها از مأموران مورد اعتماد وی بودند. این مأموران ویژه وظیفه داشتند رفتار مسؤولان دولتی، چه در دربار تهران و چه در ایالات، را زیر نظر بگیرند و مراقب باشند که از آنها در اجرای فرمانهای امیر تخلفی سر نزنند.

بدین سان، امیر کبیر موفق شد قدرت نظامی تهران را بر محمل قانون «سر باز بُنیچه»، به عنوان اهرم پیونددهنده مناطق مختلف کشور به مرکز تهران، بنشانند و، با پیوند دادن همه مناطق کشور به حاشیه:

۱۶) ناصرالدین شاه به هنگام تاجگذاری ۱۷ سال پیش نداشت و بشدت زیر نفوذ میرزاتقی خان بود. حسین مکی می نویسد که امیر در حضور درباریان به شاه چنان تعظیم می کرد که عبرت آنان گردد، اما در خلوت شاه را به خاطر سهل انگاریها و اشتباهاتش سخت سرزنش و شماتت می کرد. رک. امیر کبیر (تهران، ۱۳۶۰)، ص ۲۲۹.

۱۵) رک. واتسن، در کتاب تاریخ ایران - دوره قاجاریه، ترجمه وحید مازندرانی، چاپ چهارم (تهران، ۱۳۵۶)، ص ۳۴۲-۳۴۰، با اشاره به سوءتدبیرهای میرزا آغاسی صدراعظم، به توصیف اوضاع آشفته دربار تهران، ادارات دولتی و نیروهای نظامی در این دوره می پردازد و می نویسد: «مأموریتی که امیر در پیش داشت بسیار سنگین بود. ایالات خراسان بر ضد شاه قیام کرده بود. اگر اقدامات دولت جدید مؤثر واقع نمی گردید، اغتشاش از دنبال آن فرا می رسد. در این هنگام، آشکارا پیش بینی می کردند که دوره حکومت قاجار بزودی سبزی و ایران تجزیه خواهد شد.»

۱۶) مستوفی، عبدالله، همان، ص ۶۹ و ۷۰؛ فرهنگ فارسی معین، ۱۳۶۳، جلد پنجم، ص ۵۹۶

۱۷) تعیین بودجه سالانه ابتکار امیر بود و نخستین بار در تاریخ سلسله قاجاریه انجام می گرفت.



امیرکبیر

### نشان نمی‌داد<sup>۲۱</sup>

ناصرالدین شاه، پس از عزل امیرکبیر، همهٔ اختیارات دولت را یکجا به میرزا آقاخان نوری سپرد و خود نزدیک به هشت سال از دخالت در کارهای دولتی غفلت ورزید. میرزا آقاخان نیز، با پشتیبانی مهد علیا، فرصت را غنیمت شمرد و بی‌درنگ جرح و تعدیلی را که امیر در پرداخت مقرریها صورت داده بود لغو کرد و در ابلاغیهٔ سوم ربیع الاول ۱۲۶۸ (چهار روز پس از قتل امیرکبیر)، که در روزنامهٔ وقایع اتفاقیه به چاپ رسید، تصریح کرد که «سابقاً نوکر و رعیت ایران بواسطهٔ سوء خلق و بدزبانی و بی‌حرمتی میرزاتقی خان در کمال دلسردی راه می‌رفتند چون به قدر امکان از حق نوکر کم می‌کرد و به طریق بدعت بر رعیت می‌افزود و نزدیک به آن شده بود که اهل ایران از دولت خود مأیوس شوند و کار به جایی رسیده بود که اگر اعلیحضرت پادشاهی دربارهٔ کسی بذل مرحمت می‌فرمودند، میرزاتقی خان به تدریج برای آن شخص بهانه‌جویی می‌کرد و در مقام آزار او برمی‌آمد. اما از روزی که اعلیحضرت قدر قَدت پادشاهی، به اقتضای مصلحت و حکمت دولت و ملاحظهٔ نوکر و رعیت، جناب جلالتمآب... اعتمادالدولهٔ العلیه صدر اعظم را به انتظام مهمام دولت مأمور فرموده، از جمیع نوکر و رعیت از حسن سلوک و رفتار ایشان راضی و خوشنود هستند و اعیان و اشراف در خانه و ولایات ایران نفر به نفر و دسته‌دسته در کمال امیدواری و خوشحالی به حضور همایون پادشاهی می‌روند. به هر که بذل مرحمتی از جانب اعلیحضرت شاهنشاهی منی شود جناب جلالتمآب صدر اعظم ده برابر آن به آن شخص لطف و مهربانی می‌کنند و مردم را به خدمت پادشاه ترغیب می‌کنند و خدمت و قابلیت مردم را در پیشگاه حضور اقدس همایون پادشاهی تعریف و توصیف می‌نمایند»<sup>۲۲</sup>.

در دورهٔ صدارت هشت سالهٔ میرزا آقاخان نوری، نظامی که امیرکبیر بر پایهٔ قانون «سرباز بُنیچه» ایجاد کرده بود از بین رفت و بی‌نظمی در همهٔ کارهای لشکری و کشوری جای آن را گرفت. میرزا آقاخان، با پشتگر می‌مهد علیا، همهٔ کسانی را که امیرکبیر در دستگاههای دولتی به کار گمارده بود از این دستگاهها بیرون راند و اغلب بستگان خود را به جای آنان نشانند. در آغاز، ناصرالدین شاه در خود توان آن را نمی‌دید که در برابر صدر اعظم بایستد و از

مرکز، فرمانهای دولت مرکزی تهران را در سراسر کشور به اجرا در آورد، و سرانجام، زمینه‌های بازسازی و نوسازی دستگاه دولت مرکزی تهران را فراهم سازد. اما دورهٔ کوتاه صدارت او اجازه نداد که از نتایج اقدامات بلندمدت خود (مانند تأسیس مدرسهٔ دارالفنون) نیز بهره گیرد و در راه نهادی کردن قدرت نظامی تهران گام بلندتری بردارد.

دورهٔ دوم قدرت در عصر ناصری با عزل امیرکبیر و صدارت میرزا آقاخان نوری آغاز می‌شود. قدرت دولت مرکزی تهران در این دوره، مانند دورهٔ پادشاهی فتحعلیشاه، نه از جانب مدعیان سلطنت در داخل در خطر بود و نه از جانب همسایگان از خارج. عصر ناصری - صرفنظر از دو جنگ سرخس و هرات در آغاز سلطنت ناصرالدین شاه و جنبش تنباکو<sup>۱۸</sup> - از نظر سیاسی، روی هم رفته دورهٔ نسبتاً آرامی بود. اما، با اینهمه، دستاوردهای صدارت امیرکبیر نه تنها پرونده نشد، که روز بروز از تأثیر آنها بیشتر کاسته شد.

در دورهٔ دوم قدرت امیرکبیر جانشینی نداشت - جانشینی که بتواند ضعفهای شخصیتی شاه جوان را بیوشاند تا شاید هیبت مقام پادشاهی در نظر زیردستان حفظ شود<sup>۱۹</sup>. جانشینی که بتواند، با تکیه بر اقتدار فردی خود، مهار قدرت دولتی را در دست گیرد، همانند امیر، به جای شاه جوان، که به گفتهٔ لورنس، تنها یک «نوزاد سیاسی»<sup>۲۰</sup> بود، بر سرزمین ایران فرمان براند، ضمن اینکه ناصرالدین شاه خود نیز به رتق و فتق امور دولتی رغبتی



میرزاملکم خان

میرزاملکم خان ناظم الدوله - از همفکران جعفر خان مشیر الدوله - بود که، پس از دریافت خبر تشکیل هیئت شش نفره دولت، به نگارش دفترچه غیبی یا دفتر تنظیمات خطاب به میرزا جعفر خان در سال ۱۲۷۶ ه. ق. پرداخت.<sup>۲۶</sup>

#### حاشیه:

۱۸) هر چند جنبش تنباکو نیز با قدرت دولت مرکزی تهران به مقابله برخاست، اما این مقابله با شورشهای مدعیان سلطنت علیه قدرت مرکزی تفاوت کیفی داشت. جنبش تنباکو دولت مرکزی را در مقابل مردمی که تحت حمایت آن دولت بودند قرار داد، به همین دلیل نیز، حامل عنصر ملی و وحدت دهنده مردم ایران بود، در حالی که مدعیان سلطنت با شخص شاه بر سر قدرت رقابت ستیزه جویانه داشتند.

۱۹) یاکوب ا. پولاک، در سفرنامه خود، ایران و ایرانیان، ترجمه کیکاوس جهاننداری، چاپ دوم (تهران، ۱۳۶۸)، ص ۲۷۲، درباره ناصرالدین شاه جوان می نویسد: «این فرمانروای هجده ساله به هیچ وجه یارای حفظ و تنفیذ ابهت مقام سلطنت را نداشت، یا شرمسارانه به زمین خیره می شد یا شکلک در می آورد و در بحبوحه مذاکرات مهم و جدی قهقهه سر می داد، وی، که همواره با اطرافیان خود ترکی صحبت کرده بود، به همین دلیل، به فارسی بد و شکسته بسته ای سخن می گفت، و در مراسم سلام، به سختی و به طرزی مغلوطن منظور خود را بیان می داشت.» امیرکبیر امیدوار بود که بتواند شاه جوان را زیر دست خود تربیت کند و دانش کشورداری بیاموزد (حسین مکی، امیرکبیر، ص ۲۹۹).

20) «Political Babe». Lorenz, John H., "Iran's Great Reformer of the Nineteenth Century-An Analysis of Amir Kabir's Reforms" in *Iranian Studies*, vol. IV, 1971, Boston, p. 85-103.

21) Edjtehadi, Mostafa. *Zerfall der Staatsmacht Persiens unter Nāsir ad-Dīn Schah Qāğār* (1848-1896), 1992, Berlin, s. 56-71.

۲۲) خان ملک ساسانی، سیاستگران دوره قاجار، ۱۳۰۸، تهران، ص ۱۲.

۲۳) مستوفی، عبدالله، همان، ص ۸۷.

۲۴) فرهاد، محمود، سه سالار اعظم، ۱۳۲۵، تهران، ص ۸۵.

۲۵) در کشورهای مشابه مانند مصر و عثمانی و، به طور کلی، همه کشورهای که با تمدن غرب در ارتباط بودند، این نسل نو به وجود آمد که به مرور زمان در همه این کشورها تا مرز یک قشر اجتماعی رشد کرد. عملکرد این قشر و بازتاب اندیشه های آن در جوامع شرقی کم و بیش یکسان بود. گرایش مشترک و عمده آن همان نوگرایی مطابق با الگوهای اخذ شده از تمدن صنعتی غرب بود.

۲۶) آدمیت، فریدون، فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت (تهران، ۱۳۴۰)، ص ۵۶.

اعمال نفوذ وی در دستگاههای دولتی جلوگیری کند. تنها در سالهای آخر صدارت میرزا آقاخان بود که شاه توانست با پشتیبانی رجالی چون محمدخان قاجار کشیکچی باشی، بیشتر در کارهای دولتی دخالت کند: ابتدا وی به تقسیم کارهای دولتی پرداخت و فرماندهی کل قشون را به عزیزخان مکرری با لقب سردار کل، و وزارت خارجه را به میرزا سعیدخان با لقب مؤتمن الملک سپرد<sup>۲۳</sup>. اما، سرانجام، پس از عقد معاهده پاریس (۱۲۷۳ ه. ق)، فرمان عزل میرزا آقاخان را نیز صادر (۱۲۷۵ ه. ق) و دلیل آن را چنین اظهار کرد که میرزا تمام کارهای دولتی را بتنهایی در دست گرفته بوده و به شخص دیگری اجازه دخالت در اداره امور را نمی داده و روشن است که وی نمی توانسته بتنهایی انتظارات شاه را برآورد و اشتباهات وی موجب گردیده که دولت به دست غریبه ها (بستگان میرزا) بیفتد<sup>۲۴</sup>.

ناصرالدین شاه، پس از عزل میرزا آقاخان نیز، در خود توان آن را ندید که زمام قدرت دولتی را در دست گیرد و به تنهایی فرمان برآورد. از این رو او از رأی میرزا جعفر خان مشیرالدوله استقبال کرد و نخستین هیئت دولت را، با شش وزیر داخله، خارجه، جنگ، مالیه، عدلیه و وظایف، در سال ۱۲۷۵ ه. ق تشکیل داد، و اندکی پس از آن، فرخ خان امین الملک را نیز از پاریس احضار کرد و به وزارت حضور (دربار) و مهرداری شاه گماشت. ریاست این هیئت با میرزا جعفر خان بود. اما وزرا می بایست مستقل عمل کنند و گزارش کار خود را به شاه بدهند، زیرا که شاه مایل نبود، مانند دوره صدارت میرزا آقاخان، همه اختیارات دولت به دست رئیس هیئت افتد.

میرزا جعفر خان از اعضای گروه پنج نفری بود که در زمان عباس میرزا به انگلستان سفر کرد. وی و همراهانش - و در بین آنها میرزا صالح شیرازی - از نخستین کسانی بودند که با مظاهر تمدن غرب از نزدیک آشنا شده و در نوشته های خود به توصیف آن پرداختند. این گروه و گروه های دیگری که به اروپا سفر می کردند و همچنین کسانی که در مدرسه دارالفنون با تمدن غرب آشنا می شدند، نسل نوی از روشنفکران ایران در این دوره را تشکیل می دادند<sup>۲۵</sup>. اینان از شیفتگان تمدن غرب بودند که به پیشرفتهای علمی و فرهنگی و صنعتی اروپا غبطه می خوردند و در پی آن بودند تا رمز این شکوفایی را کشف کنند. در بین آنان

امپراطوریهای روسیه و اطیش و عثمانی، تأکید دارد که در ایران نیز، همانند این امپراطوریا، جدایی دو قوه نامبرده- به رغم قدرت مطلقه شاه- میسر است و وظیفه شاه در نظام نو دقت و مراقبت در کار دو قوه خواهد بود<sup>۲۷</sup>.

این برداشت از نظام شورایی (یا پارلمانی) اروپا و شکل تعدیل یافته‌ای از این نظام که برای دستگاه حکومتی ایران پیشنهاد می‌شد چهارچوب کلی اندیشه‌های سیاسی روشنفکران نسل نو ایران و از آن جمله میرزا حسین خان مشیرالدوله بود. این روشنفکران- با تفاوت‌های اندک- باور داشتند که ایجاد نظم شورایی در دستگاه حکومتی ایران لاجرم شکوفایی علمی، اقتصادی، صنعتی و فرهنگی را به بار خواهد آورد. از این رو، آنان در برنامه اصلاحات خود «گسترش صوری دستگاه اداری دولت» (Formal Extention of State Bureacracy) را بر جستجوی اهرمی که محمل واقعی قدرت دولت مرکزی در نظام باشد مقدم می‌دانستند و می‌پنداشتند که تعدد وزارتخانه‌ها و شور و زرا به خودی خود موجب برقراری نظم در دربارهای تهران و ایالتها و همچنین موجب حاکمیت قانون در کشور خواهد شد.

میرزا حسین خان مشیرالدوله، صدراعظم، اساسنامه هیئت دولت خود را نیز بر پایه همین «فلسفه سیاسی» تنظیم کرد و تعداد وزارتخانه‌ها را از شش به نه افزایش داد که عبارت بودند از: وزارت داخله، وزارت خارجه، وزارت جنگ، وزارت مالیه، وزارت عدلیه، وزارت علوم، وزارت تجارب و زراعت، وزارت دربار و وزارت فوائد. حال آنکه وزارتخانه‌هایی چون وظایف و اوقاف، عدلیه و فوائد و یا حتی علوم از تشکیل اولین هیئت دولت به ریاست میرزا جعفرخان مشیرالدوله تا انقلاب مشروطه عملاً وجود خارجی نداشتند. وزیر وظایف و اوقاف کسی بود که صورت اسامی علما و ساداتی را که حقوق بگیر دولت بودند نگه می‌داشت، در حالی که مستوفیان، که حقوقها را می‌پرداختند، نیز صورت این اسامی را در اختیار داشتند. مهمتر اینکه دولت، در دوره پادشاهی قاجاریه، در کارهای مربوط به اوقاف هیچ‌گونه دخالتی نداشت، همان‌گونه که دولت در این دوره تا انقلاب مشروطه در کارهای مربوط به دادگستری نیز ذی‌نقش نبود. رسیدگی به دعاوی مردم عموماً با بزرگان وریش سفیدان محل بود و تنها در برخی موارد حکمرانان در دعاوی عمومی دخالت داشتند. هرگاه موضوع دعوا مسئله‌ای شرعی بود، رسیدگی بدان در محضر شرع انجام می‌گرفت. وظایف وزارت علوم از سال ۱۲۷۵ هـ.ق تا زمان صدارت امین‌الدوله (در دوره مظفری) نیز به اداره کردن مدرسه دارالفنون و رسیدگی به کار فارغ‌التحصیلان این مدرسه و یا کسانی که از اروپا بازگشته بودند محدود می‌شده است. با تأسیس مدرسه رشیدی و مدارس دیگری

ملکم خان در مقدمه دفترچه غیبی به معضل اصلی کشورداری آن روز ایران، یعنی مشکل ایجاد نظم و برقرار کردن قانون در کشور می‌پردازد و بینش قدرتمندان کهنه‌گرا و پایبندی آنان به اصول کهنه کشورداری را سخت انتقاد می‌کند. وی می‌افزاید که آنان با تمدن غرب کاملاً بیگانه‌اند و از آثار این تمدن تنها برخی فرآورده‌های صنعتی را می‌شناسد. نویسنده تأکید می‌کند که، با وجود پیشرفتهای چشمگیر بشر در علم و صنعت، دیگر نمی‌توان با اصول کهنه و غیر علمی کشورداری حکومت کرد. از این رو وی ریشه معضلات کشورداری در ایران را همین پایبندی به کهنه‌گرایی و بیگانگی نسبت به دستاوردهای دانشهای نو می‌داند و از آن به عنوان «طاعون دولتی» یاد می‌کند که در تار و پود نظام سیاسی ایران رخنه کرده و سد راه هر گونه تحرك و دگرگونی شده است. به نظر وی، همین کهنه‌گرایی موجب بی‌اعتباری دولت، ویرانی شهرها و روستاها و هرج و مرج در ادارات دولتی شده است. وی اقتدار دولتهای اروپایی را در پایبندی آنها به علم و اصول نو در کشورداری می‌داند و می‌افزاید که اروپاییان، با بهره‌گیری از دستاوردهای دانشهای نو، توانسته‌اند در کنار کارخانه‌های صنعتی، کارخانه‌های انسانی نیز اختراع کنند. محصول هر يك از این کارخانه‌ها، که مستقلاً به کارهای مالیاتی و آموزشی و صنعتی و نظامی و غیره می‌پردازند، ایجاد نظم و برقرار کردن قانون است. این کارخانه‌ها همگی با هم واحد بزرگتری به نام دولت تشکیل می‌دهند که قوه اجرایی است. در کنار این قوه، قوه دیگری وجود دارد که قوانین کشور را تصویب می‌کند و اجرای آن را به قوه اجرایی می‌سپارد. این دو قوه، که مستقل از یکدیگرند، دو ستون اصلی حکومت در اروپا را تشکیل می‌دهند و نظم جامعه اروپایی نیز به دلیل جدایی این دو قوه از یکدیگر است. حال اگر وظایف این دو قوه در هم ادغام شود، چنانچه در ایران نیز چنین است، نظم از بین می‌رود و جای آن را هرج و مرج می‌گیرد. از این رو هدف بنیادی اصلاحات در ایران باید جدا کردن این دو قوه از یکدیگر و تفکیک وظایف آنها باشد.

نویسنده دو نوع حکومت سلطنتی مشروطه و مطلقه را از یکدیگر تفکیک می‌کند و می‌افزاید که حکومت نوع اول برای کشور ایران مناسب نیست. پس در اصلاح امور کشوری قدرت مطلقه شاه باید محفوظ بماند. وی، با استناد به قانون اساسی





میرزا حسین خان مشیرالدوله

دولتی است، ضمن اینکه ساختارهای تشکیلاتی آنها نمودار ریشه یا بنیاد یا ماهیت قدرت دولتی (قدرت مبتنی بر اقتدار فردی و یا قدرت مبتنی بر توافق گروهی) اند. از این رو، تشکیلاتی که قدرتی را در خود تجسد می‌بخشد و خود نیز اهرم اجرایی آن قدرت می‌گردد نمی‌تواند نسبت به بنیاد یا ماهیت آن قدرت از نظر ساختاری بیگانه باشد زیرا که خود هم محمل یا بستر و هم اهرم اجرایی آن قدرت است و قدرت سازمان نیافته‌ای که اهرمهای اجرایی خود را نمی‌یابد، به مرور زمان ضعیف می‌شود و توان سازماندهی را از دست می‌دهد.<sup>۲۸</sup> در این حال، جامعه برای حفظ نظم خود، به جستجوی سازمان‌دهنده دیگری خواهد رفت. بدین ترتیب، قدرت دولت مرکزی سلسله قاجاریه، در طول یک قرن، از ۱۲۱۰ تا ۱۳۲۴ هـ. ق، هیچگاه قدرتی نهادی نبود و هیچیک از پادشاهان این سلسله نتوانست از برای نهادی کردن این قدرت گام مثبتی بردارد. اصلاحات دوره اول قدرت در عصر ناصری، که زمینه‌های نهادی کردن قدرت دولت مرکزی را فراهم آورده بود، با آغاز دوره دوم قدرت و با «اصلاحات» این دوره رفته‌رفته رنگ باخت و نابود گشت. در این دوره، شاه وقت، با تکیه بر اندیشه‌های روشنفکران دربار، شکلهای مختلف از «تشکیلات شورایی» را (با نامهای مجلس وزیران، مجلس دربار اعظم، دارالشورای کبریا، مجلس شورای دولتی، مجلس وزرای ثلاثه، مجلس وزرای خامسه، مجلس اجراکننده احکام دولتی و غیره)، بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های نظام سیاسی آن روز، آزمود<sup>۲۹</sup>، اما قدرت دولت مرکزی نه تنها استقرار نیافت و نهادی نشد که روزبروز نیز ضعیف‌تر گشت و نفوذ خود را در همه سطوح جامعه از دست داد، به طوری که، در پایان دهه چهارم از عصر ناصری، دیگر آن نیرویی نبود که بتواند رعیت را به تبعیت و اطاعت وا دارد.

حاشیه:

۲۷) میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله، مجموع آثار، محمد محیط طباطبائی (تهران، ۱۳۶۶)، ص ۱۲۴.

۲۸) با پایین آمدن توان سازماندهی قدرت، هرج و مرج و بی‌نظمی و فساد و دسته‌بندیها و زدوبندهای گروهی امکان رشد و گسترش می‌یابند، بویژه اگر این قدرت مشروع نیز نبوده باشد.

29) Edjtehadi, Mostafa. Zerfall der Staatsmacht Persiens, s. 67-71.

که پس از رشديه افتتاح شدند وظایف این وزارتخانه کمی وسعت یافت؛ از وزارت فوائد عامه نیز، که از اختراعات میرزا حسین خان مشیرالدوله بود، تا زمان انقلاب مشروطه تنها نامی باقی بود و وزیر آن عملاً هیچ کار اجرایی نداشت. این وزارتخانه در دوره پادشاهی احمدشاه دوباره تأسیس شد و وظایفی چون نظارت بر راهها و نظارت بر کشاورزی و صنعت برای آن در نظر گرفتند. اما این وظایف نیز تعریفی بود نه تحقیقی؛ وزارت تجارت نیز، که همیشه وجود داشت و برای آن وزیر تعیین می‌شد، کاری جز رسیدگی به شکایات تجار نداشت. پس از انقلاب مشروطه، این کار به وزارت عدلیه سپرده شد. حوزه فعالیت وزارتخانه‌های دیگر، که در واقع ادارات دولتی بودند، نیز بسیار محدود بود و تنها نامی پرطمطراق با خود یدک می‌کشیدند.

بدین ترتیب، اصلاحات دوره دوم قدرت در عصر ناصری مانند اصلاحات دوره مظفری (در زمان صدارت میرزا علی‌خان امین‌الدوله) زیر بنایی یا، به عبارت دقیقتر، ساختاری نبود و تنها گسترش صوری دستگاه اداری دولت یا تورم دیوانسالاری را موجب گردید. با این اصلاحات ساختارهایی پدید نمی‌آمد که محمل قدرت پادشاهی (سلطنت) گردند و در کارهای اجرایی نیز اهرمهای اعمال آن قدرت باشند. در حقیقت، تشکیلات کشوری مجموعه سازمانهایی است که با یکدیگر پیوند درونی دارند و هر یک از آنها جنبه‌ای از قدرت را در خود تجسد می‌بخشند و نیز، به صورت اهرم اجرایی آن قدرت، در این یا آن زمینه خاص نفوذ می‌کنند و اثر می‌گذارند. همان گونه که قدرت دولتی برای حفظ خود نیازمند است که در سازمانهای اداری استقرار یابد، به همان گونه عملکرد و نفوذ این سازمانها نشانه انسجام قدرت