

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)
سال سی و دوم، دوره جدید، شماره ۵۶، پیاپی ۱۴۶، زمستان ۱۴۰۱
مقاله علمی - پژوهشی
صفحات ۱۹۴-۱۷۳

تقسیمات سرزمینی در پیوند با نظام حکمرانی دیوانی دوره ناصرالدین شاه (۱۲۶۴-۱۳۱۳ق/۱۸۴۷-۱۸۹۵م)^۱

فرشید نوروزی^۲
هوشنگ خسروبیگی^۳
نظام علی دهنوی^۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۰۱

چکیده

قاجارها در اوایل حکومتشان برای اداره نظام تقسیمات سرزمینی از سنت حکمرانی خاندانی استفاده کردند، اما از دوره ناصرالدین شاه سنت حکمرانی خاندانی برای اداره آن نظام و استفاده از شاهزادگان و اعضای خاندان شاهی در ایالات و ولایات به تدریج رنگ باخت و دیوان سالاران زمانه و اعضای خاندانهای آنها، جای شاهزادگان و اعضای خاندان سلطنت را در امر حکمرانی ایالات و ولایات گرفتند. در این پژوهش تلاش شده است با روش تحقیق تاریخی و رویکرد توصیفی-تحلیلی، به این سؤال اصلی پاسخ داده شود که ویژگی‌های نظام تقسیمات سرزمینی دوره سلطنت ناصرالدین شاه چه بوده و چه عواملی سبب تغییر رویکرد از سیاست حکمرانی خاندانی به سیاست حکمرانی دیوانی و به کار گماردن دیوانیان حاکم در ایالات و ولایات شد؟ روش تحقیق در این پژوهش، روش تاریخی با رویکرد توصیفی-تحلیلی، در حوزه مطالعات کتابخانه‌ای است. یافته‌ها نشان می‌دهد که تغییر در حدود

۱. شناسه دیجیتال (DOI): 10.22051/hii.2023.42324.2726

شناسه دیجیتال (DOR): 20.1001.1.2008885.1401.32.56.7.7

۲. دانشجوی دکتری گروه تاریخ، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

farshidnoroozi20@gmail.com

۳. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه پیام نور، تهران، ایران kh_beagi@pnu.ac.ir

۴. استادیار گروه تاریخ دانشگاه پیام نور، تهران، ایران n_dehnavi@pnu.ac.ir

- مقاله برگرفته از پایان‌نامه با عنوان «تقسیمات کشوری در پیوند با نوسازی دوره پهلوی اول ۱۳۰۴-۱۳۲۰ ش با تکیه بر اسناد» دانشگاه پیام نور در سال ۱۴۰۱ است.

و ثغور ایالات و تجميع ایالات و ولایات تحت نظر یک حاکم و نیز ایجاد ایالات جدید، ویژگی نظام تقسیمات سرزمینی در این دوره بود. گردانندگان نظام اداره تقسیمات سرزمینی دوره ناصرالدین شاه ابتدا سیاست حکمرانی خاندانی را ادامه دادند، اما به دلیل نتایج زیان بار سیاست حکمرانی خاندانی در حوزه سیاسی و نیز تضعیف بنیه مالی حکومت مرکزی، سبب تغییر رویکرد از سنت حکمرانی خاندانی به سنت حکمرانی دیوانی شد.

واژه‌های کلیدی: قاجار، شاهزادگان، دیوان‌سالاران، تقسیمات سرزمینی، حکمرانی خاندانی، حکمرانی دیوانی

مقدمه

با روی کار آمدن سلسله قاجاریه و دستیابی آقامحمدخان به قدرت در اوایل قرن سیزده قمری/ نوزده میلادی، همچون سایر حکومت‌های پیشین حاکم بر ایران، توانست روند سلطه بر این سرزمین را تثبیت کند؛ روندی که براساس آن یک ایل در پیوند با ایالات دیگر و از طریق جنگ و درگیری نظامی، بر سراسر کشور مسلط می‌شد و قدرت و حکومت را در اختیار می‌گرفت و در ادامه با کسب حمایت خاندان‌های دیوان‌سالار بزرگ و ریشه‌دار و سپس نشان دادن استعداد و ظرفیت خود در امر اداره مملکت، با استفاده از ابزارهایی چون ارتش، دیوان‌سالاری، نظام واگذاری ایالات، فروش مناصب و غیره به اداره کشور می‌پرداخت.

نظام اداره تقسیمات سرزمینی دوره قاجاریه تا پیش از مشروطه را می‌توان به دو دوره کلی تقسیم‌بندی کرد: دوره اول شامل سال‌های آغازین این حکومت یا همان مرحله تأسیس این حکومت بود که طی آن قاجاریه در چارچوب و قالب نظام تقسیمات سرزمینی حکومت‌های پیشین عمل کردند. در این دوره، قاجارها به دلیل نبرد برای تصرف مناطق مختلف ایران و یا جنگ در سرحدات، نتوانستند تغییری در این نظام، ساختار و مدیریت تقسیمات سرزمینی ایجاد کنند و گردانندگان نظام اداری قاجاریه بیشتر ترجیح دادند همان نظام تقسیماتی گذشتگان را با اندکی تغییر ادامه دهند. آنها در این دوره دیوان‌سالاری سازمان‌یافته‌ای نیز نداشتند تا از درون آن دستورالعمل‌های جدید چگونگی اداره ایالات و ولایات متولد شود.

مهم‌ترین هدف حاکمان و مدیران نظام اداری قاجاریه در این مقطع از حکومتشان، نخست ایجاد امنیت و سرکوب مخالفت‌ها و سپس سروسامان دادن به امور مالی حکومت بود. از این منظر، پادشاه و گردانندگان نظام اداری از زمان سلطنت آقا محمدخان در سال ۱۲۱۰ تا سال ۱۲۶۴ق/ ۱۸۴۷-۱۷۹۵م، یعنی پایان حکومت محمدشاه، در چارچوب همان ساختارهای سنتی

نظام مدیریت سرزمینی عمل می‌کردند و به علت عدم شکل‌گیری ارتباطات گسترده با دنیای غرب و عدم آشنایی پادشاهان و دیوانسالاران قاجاریه با روش‌های جدید مدیریت سرزمینی، نتوانستند تغییر خاصی در این حوزه ایجاد کنند.

دوره دوم یا دوره میانه مدیریت و تقسیمات سرزمینی، به بعد از تحکیم و ایجاد روابط فزاینده سیاسی و اقتصادی ایران با دنیای غرب و تلاش‌های نوگرایان حاضر در ساختار اداری ایران برای ایجاد اصلاح در جنبه‌ها و ابعاد مختلف حکومتی و نیز فشارهای فکری اندیشمندان نوگرای ایرانی برای اصلاح امور حکومتی برمی‌گردد. این دوره، از اصلاحات امیرکبیر تا عصر سپهسالار را در برمی‌گیرد. طی این دوره که همزمان با حکومت ناصرالدین‌شاه و دوره مشروطه است، نخبگان نوگرای حکومتی به همراه دیوانسالاران اصلاحگر ایرانی، تغییراتی را در ساختار و عناصر تقسیمات سرزمینی ایجاد کردند. این دوره ترکیبی از سنت قدیم و عزمی برای اصلاحات اداری به تبع تقسیمات اداری بود. از عصر سپهسالار فارغ‌التحصیلان دارالفنون در مطالعات تقسیمات کشوری و مالی ورود کردند که کم‌وبیش تا مشروطه و ایامی پس از آن ادامه یافت. برای نمونه، کتابچه نفوس ارض اقدس شهر مقدس مشهد که برآورد جمعیتی و مالی مشهد است و حدود سال ۱۲۹۸ق/۱۸۸۱م. تنظیم شده، نشان‌دهنده ورود گروه جدیدی از دیوانسالارانی است که بازترکیبی از شاهزادگان و امرای اداری بودند (قاجار، ۱۳۸۲: ۸۵-۳۱۵).

در این مرحله، پادشاهان قاجاریه براساس ایده‌های عناصر نظام اداری ایران، فرایند «بازسازمان‌دهی»^۱ نظام تقسیمات و مدیریت سرزمینی را آغاز کردند. آنها در این راستا، هم در حدود و ثغور این تقسیمات و هم درباره نحوه اداره بلاد و انتصاب حاکمان، تغییراتی ایجاد کردند.

در نتیجه این تغییرات، اعضای خاندان شاهی و بازماندگان سران ایالات در مناصب حکومتی ایالات و ولایات، به تدریج جای خود را به دیوانسالارانی دادند که پیش از این در مدرسه دارالفنون با سازوکارهای برگرفته از دانش و علوم دنیای جدید، به‌ویژه در رشته جغرافیا و با الگویی نزدیک به عثمانی آشنا شدند و جسارت و توانایی لازم برای اداره ایالات و ولایات را پیدا کرده بودند. این دیوانسالاران در قالب منصب وزارت ایالات، سال‌های متمادی به عنوان نفر دوم در حکومت‌های اعضای خاندان‌های شاهی و رؤسای خاندان‌های ایلی، خدمت کرده بودند و شناخت دقیقی از اداره و مدیریت ایالات و ولایات داشتند و در واقع می‌توان گفت آنها گردانندگان اصلی حکومت‌های ایالتی و ولایتی بودند.

نگارندگان پژوهش پیش رو کوشیده‌اند به دو سؤال اصلی پاسخ دهند: ۱. نظام اداره تقسیمات سرزمینی دوره سلطنت ناصرالدین‌شاه چه ویژگی‌هایی داشت؟ ۲. چه دلایلی موجب تغییر رویکرد حکومت قاجاریه از سنت حکمرانی خاندانی یا همان انتصاب شاهزادگان به عنوان حاکم، به سنت حکمرانی دیوانی یا همان گماشتن دیوانیان در ایالات و ولایات شد؟ روش تحقیق در این پژوهش روش تاریخی با رویکرد توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای است. تغییرات دستگاه دیوانی ایران در دوره قاجاریه، موضوع پژوهش‌های چندی بوده است. فرزام اجلالی در «بنیان حکومت قاجار: نظام سیاسی ایلی و دیوانسالاری مدرن»^۱ و محسن جعفری‌مذهب در مقاله «سال‌های بدون صدراعظم»^۲ ترتیبات، اجزا و سازوکارهای شکل‌های مختلف هیئت دولت را در دوره ناصری بررسی کرده‌اند. هوشنگ خسروبیگی و محمدحسن مرادی علی‌آبادی نیز در مقاله «نظام هیئت وزاری در ایران پیشامشروطه»^۳ علاوه بر بررسی سازوکارهای شکل‌های مختلف هیئت دولت، به علل آشفتگی و بی‌ثباتی این دولت‌ها و آرای اندیشمندان دوره ناصری درباره آنها پرداخته‌اند. محمد رحیم ربانی‌زاده و لطف‌الله لطفی در دو بخش از مقاله‌ای با عنوان «ساختار قدرت در ایران عصر ناصری»^۴ به موضوع ماهیت سلطه و اقتدار در عصر ناصری و سلسله‌مراتب سلطه و اقتدار در ساختار قدرت و همچنین فاطمه سادات نژاد، سهراب یزدانی و محمدتقی مختاری در قسمتهایی از مقاله‌ای با عنوان «بررسی روند تغییرات نهاد وزارت و ایجاد وزارتخانه‌های جدید در جریان انقلاب مشروطه ایران»^۵ به موضوع دیوان‌سالاری در دوره ناصری پرداخته‌اند. گفتنی است نوشته در حاضر به صورت خاص به موضوع تقسیمات سرزمینی، نحوه اداره این تقسیمات و سیاست حکمرانی دیوانی در دوره ناصری پرداخته شده است که تاکنون توسط پژوهشگران مورد توجه قرار نگرفته است.

۱. فرزام اجلالی (۱۳۸۳)، بنیان حکومت قاجار، نظام سیاسی ایلی و دیوانسالاری مدرن، تهران، نشر نی.

۲. محسن جعفری‌مذهب (تابستان ۱۳۸۸)، «سال‌های بدون صدراعظم»، گنجینه اسناد، سال نوزدهم، شماره ۷۴.

۳. محمدحسن مرادی علی‌آبادی و هوشنگ خسروبیگی (تابستان و پاییز ۱۳۹۳)، «نظام هیئت وزاری در ایران پیشامشروطه»، تاریخ ایران، سال هفتم، شماره ۷۴.

۴. سید محمدرحیم ربانی‌زاده و لطف‌الله لطفی (زمستان ۱۳۹۴)، «ساختار قدرت در ایران عصر ناصری»، جستارهای سیاسی معاصر، سال ششم، شماره ۴.

۵. سیده فاطمه سادات نژاد، سهراب یزدانی مقدم و محمدتقی مختاری (بهار و تابستان ۱۳۹۹)، «بررسی روند تغییر نهاد وزارت و ایجاد وزارتخانه‌های جدید در جریان انقلاب»، تاریخ ایران، سال سیزدهم، شماره ۸۶.

تقسیمات سرزمینی ایران در دوره سلطنت ناصرالدین شاه

تعداد ایالات و ولایات ایران در دوره ناصرالدین شاه توسط سیاحان اروپایی و نیز مورخان ایرانی برشمرده شده است. کرزن که در سال ۱۲۹۸ق/۱۸۸۰م. از ایران دیدن کرده، در بخش مربوط به تعداد ایالات، کشور را شامل یازده ایالت آذربایجان، خراسان و سیستان، تهران، فارس، اصفهان، کرمان و بلوچستان، خوزستان، گیلان و طوالش، مازندران، یزد، خلیج فارس و جزایر ساحلی و همچنین هجده ولایت شامل کردستان، لرستان، عراق و فراهان، خمسه، قزوین، استرآباد، سمنان و دامغان، قم، کاشان، گلپایگان و خوانسار، کزاز، گروس، همدان، نهاوند، نطنز، بیابانک و جندق دانسته است. شهرهای داخلی نیز شامل بروجرد، کمره، جوشقان، خرقان، طالقان، فیروزکوه، بسطام، استرآباد، خوار، دماوند، ساوه و طارم بودند (کرزن، ۱۳۶۳: ۱۵۰/۱)

بنا به نوشته ادوارد پولاک، مملکت ایران در سال ۱۲۶۷ق/۱۸۵۰م. به بیست «حاکم‌نشین» یا «ولایت» تقسیم می‌شد که عبارت بود از: ۱. آذربایجان؛ ۲. خمسه با مرکزیت زنجان؛ ۳. همدان؛ ۴. قزوین؛ ۵. تهران؛ ۶. قم؛ ۷. کاشان؛ ۸. اصفهان؛ ۹. شیراز؛ ۱۰. یزد؛ ۱۱. کرمان؛ ۱۲. ملایر؛ ۱۳. تویسرکان؛ ۱۴. خراسان با مرکزیت مشهد؛ ۱۵. عربستان (خوزستان) با مرکزیت شوشتر؛ ۱۶. کرمانشاه؛ ۱۷. کردستان با مرکزیت سنه (سنندج)؛ ۱۸. استرآباد؛ ۱۹. گیلان با مرکزیت رشت؛ ۲۰. مازندران با مرکزیت ساری؛ ۲۱. بروجرد (پولاک، ۱۳۶۸: ۲۹۶).

اعتمادالسلطنه در باب پنجم کتاب *المآثر و الآثار ضمن عنوان «در ذکر ولات عظام و حکام فخام»* دوره ناصرالدین شاه، «ایالات و بلاد و ممالک محروسه ایران» را در سال ۱۳۰۶ق/۱۸۸۸م. چنین معرفی کرده است: «ایالت خراسان و سیستان»؛ «حکومت دارالخلافه طهران»؛ «ایالت آذربایجان»؛ «حکومت اصفهان»؛ «ایالت فارس»؛ «ایالت کرمان و بلوچستان»؛ «ایالت عربستان و خوزستان»؛ «ایالت کردستان»؛ «حکومت لرستان»؛ «ایالت گیلان»؛ «ایالت طبرستان»؛ «حکومت قزوین»؛ «حکومت دارالعباد یزد»؛ «حکومت دارالسعاده زنجان و ولایت خمسه»؛ «حکومت دارالمؤمنین کاشان»؛ «حکومت دارالسرور بروجرد و ملحقات»؛ «حکومت دارالایمان قم»؛ «ساوه»؛ «حکومت دارالدوله کرمانشهان»؛ «حکومت بلده طیه همدان»؛ «حکومت دارالمؤمنین استرآباد و گرگان و ترکمان»؛ «حکومت گلپایگان و خوانسار»؛ «حکومت ملایر و تویسرکان»؛ «حکومت نهاوند»؛ «حکومت عراق»؛ «حکومت سمنان و دامغان»؛ «حکومت شاهرود و بسطام» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۰۶: ۲۹، ۳۵).

۱. سنندج به زبان کردی «سنه» بیان می‌شود.

علت اصلی اختلاف گزارش‌ها این است که در دوره حکومت پنجاهساله ناصرالدین‌شاه، حدود و ثغور ایالات و ولایات ثابت نبود و همواره تغییر می‌کرد. زمانی ولایات کوچک هم به عنوان واحد تقسیماتی مستقل محسوب می‌شدند و گاهی هم به عنوان بخش به ولایات بزرگ‌تر و یا به ایالات منضم می‌شدند. با بررسی چکیده و متن سالنامه‌های ایران، گزارش کرزن به صحت نزدیک‌تر است و ایران در این دوره، به یازده ایالت و نوزده ولایت تقسیم می‌شد (قلاوند، ۱۳۹۴: ۳۸، ۲۰۷، ۲۰۸).

جدول شماره ۱: فهرست ایالات، ولایات و شهرهای ایران در دوره ناصرالدین‌شاه براساس گزارش اعتمادالسلطنه، ادوارد پولاک و کرزن

ردیف	گزارش اعتمادالسلطنه ۱۳۰۶ق/۱۸۸۸م	گزارش ادوارد پولاک ۱۲۶۷ق/۱۸۵۰م	گزارش کرزن ۱۲۹۸ق/۱۸۸۰م
۱	ایالت خراسان و سیستان	حاکم‌نشین یا ولایت خراسان	ایالت خراسان و سیستان
۲	حکومت دارالخلافه طهران	حاکم‌نشین یا ولایت تهران	ایالت تهران
۳	ایالت آذربایجان	حاکم‌نشین یا ولایت آذربایجان	ایالت آذربایجان
۴	حکومت اصفهان	حاکم‌نشین یا ولایت اصفهان	ایالت اصفهان
۵	ایالت فارس	حاکم‌نشین یا ولایت شیراز	ایالت فارس
۶	ایالت کرمان و بلوچستان	حاکم‌نشین یا ولایت کرمان	ایالت کرمان و بلوچستان
۷	ایالت عربستان و خوزستان	حاکم‌نشین یا ولایت عربستان	ایالت خوزستان
۸	ایالت کردستان	حاکم‌نشین یا ولایت کردستان	ولایت کردستان
۹	حکومت لرستان	؟	ولایت لرستان
۱۰	ایالت گیلان	حاکم‌نشین یا ولایت گیلان	ایالت گیلان و طوالش
۱۱	ایالت طبرستان	حاکم‌نشین یا ولایت مازندران	ایالت مازندران
۱۲	حکومت قزوین	حاکم‌نشین یا ولایت قزوین	ولایت قزوین

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۶، زمستان ۱۴۰۱ / ۱۷۹

۱۳	حکومت دارالعباد یزد	حاکم نشین یا ولایت یزد	ایالت یزد
۱۴	حکومت دارالسعاده زنجان و ولایت خمسه	حاکم نشین یا ولایت خمسه	ولایت خمسه
۱۵	حکومت دارالمؤمنین کاشان	حاکم نشین یا ولایت کاشان	ولایت کاشان
۱۶	حکومت دارالسرور بروجرد و ملحقات	حاکم نشین یا ولایت بروجرد	شهر بروجرد
۱۷	حکومت دارالایمان قم	حاکم نشین یا ولایت قم	ولایت قم
۱۸	ساوه	؟	شهر ساوه و طارم
۱۹	حکومت دارالدوله کرمانشاهان	حاکم نشین یا ولایت کرمانشاه	
۲۰	حکومت بلده طیه همدان	حاکم نشین یا ولایت همدان	ولایت همدان
۲۱	حکومت دارالمؤمنین استرآباد و گرگان و ترکمان	حاکم نشین یا ولایت استرآباد	ولایت استرآباد
۲۲	حکومت گلپایگان و خوانسار	؟	ولایت گلپایگان و خوانسار
۲۳	حکومت ملایر و تویسرکان	حاکم نشین یا ولایت ملایر	
		حاکم نشین یا ولایت تویسرکان	
۲۴	حکومت نهاوند	؟	ولایت نهاوند
۲۵	حکومت عراق	؟	ولایت عراق و فراهان
۲۶	حکومت سمنان و دامغان	؟	ولایت سمنان و دامغان
۲۷	حکومت شاهرود و بسطام	؟	شهر بسطام
۲۸	؟	؟	ایالت خلیج فارس و جزایر ساحلی
۲۹	؟	؟	ولایت همدان
۳۰	؟	؟	ولایت گروس
۳۱	؟	؟	ولایت کزاز

ولایت نطنز	؟	؟	۳۲
ولایت بیابانک و جندق	؟	؟	۳۳
شهر جوشقان	؟	؟	۳۴
شهر کمره	؟	؟	۳۵
شهر خرقان	؟	؟	۳۶
شهر فیروزکوه	؟	؟	۳۷
شهر خوار	؟	؟	۳۸
شهر دماوند	؟	؟	۳۹
شهر طارم	؟	؟	۴۰
شهر طالقان	؟	؟	۴۱

سیاست تجمیع ایالات و ولایات

در طول دوره سلطنت ناصرالدین شاه، حدود و ثغور ایالات دچار تغییراتی شد. منابع این دوره درباره چرایی این تغییرات اطلاعاتی را ارائه نداده‌اند و تنها به بیان این تغییرات اکتفا کرده‌اند. برای نمونه، در سال ۱۲۶۷ق/۱۸۵۰م. «حکومت گلپایگان و خوانسار از عربستان و لرستان مجزی و محول به نواب احمد میرزا شد» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۷۱۴/۳). سپس در سال ۱۲۹۵ق/۱۸۷۸م این شهرها از عربستان و لرستان انتزاع و متصل به اصفهان شدند. «حکمرانی گلپایگان و خوانسار و بروجرد را ضمیمه حکمرانی اصفهان نموده به حضرت اعظم اجل شاهنشاهزاده والا ظل السلطان واگذار فرمودند» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۹۷۶/۳). حتی در سال ۱۲۹۳ق/۱۸۷۶م. ایالتی به نام ایالت مرکزی ایجاد شد و «نواب والا نصرت‌الدوله به حکومت ایالت مرکزی که عبارت از عراق و همدان و ملایر و تویسرکان و گلپایگان و خوانسار و نهاوند و بروجرد باشد منصوب و به لقب فرمانفرمائی ملقب گردیدند» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۹۶۴/۳).

به نظر می‌رسد تعداد ایالات و ولایات در این دوره با توجه به عملکرد حاکمان و میزان نفوذ آنان در دربار، کم یا زیاد می‌شدند. در سال ۱۲۹۷ق/۱۸۷۹م. علاوه بر حکومت اصفهان، یزد، بروجرد، گلپایگان و خوانسار، حکمرانی ایالات عربستان، لرستان و عراق نیز به

ظل السلطان واگذار شد (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷: ۳/۲۰۰۴). در برهه‌هایی از حکومت ناصرالدین‌شاه، سیاست تجمیع و واگذاری ایالات و ولایات متعدد به یک شاهزاده به شدت دنبال می‌شد. براساس این سیاست، دیوان‌سالاری مرکزی، حکومت ایالات و ولایات متعدد را از حاکمان سابق می‌گرفت و به قلمرو حاکمی دیگر اضافه می‌کرد و بدین ترتیب، کار تدوین برنامه و بودجه و مالیات‌گیری از سوی حکومت مرکزی سهولت بیشتری پیدا می‌کرد و از جزیره‌ای عمل کردن و چندپارگی در قدرت جلوگیری به عمل می‌آمد و کار نظارت و حسابرسی نیز روان‌تر صورت می‌گرفت. البته این موضوع می‌توانست به شورش این حکام در برابر حکومت مرکزی منجر شود. انضمام حکومت فارس به بقیه قلمرو حکومتی ظل السلطان، یعنی اصفهان، یزد، عراق، بروجرد، عربستان، لرستان، خوانسار و گلپایگان، در راستای این سیاست می‌گنجد (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷: ۳/۲۰۲۱).

در این تمرکز قدرت که در ایالات شکل می‌گرفت، حاکم منصوب پادشاه قاجاریه خود دارای تشکیلات دیوانی بود که نسبت به انتصاب حاکمان شهرها و ولایات قلمرو حکومتی‌اش اقدام می‌کرد و به‌ظاهر نوعی تفویض اختیار هم‌تراز با اختیارات حکومت مرکزی در حوزه انتصابات حکام به آنها اعطا می‌شد. انتصاب عبدالله‌میرزا با لقب حشمت‌الدوله به حکومت کرمانشاه توسط ظل السلطان، یا انتصاب حاجی محمد میرزا به حکومت تربت، انتصاب موسی‌خان به حکومت جوین و انتصاب حسینعلی‌خان تحویل‌دار به حکومت اسفراین، بر این اساس انجام شده بود (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷: ۳/۲۰۲۵، ۲۰۳۶، ۲۰۳۷).

این تفویض اختیار، نافی نظارت تشکیلات دیوانی حکومت مرکزی نبود و در واقع پیش از این انتصاب‌ها، هماهنگی‌های لازم با دارالخلافه تهران صورت می‌گرفت. ظل السلطان پیش از انتصاب ناصرالملک محمودخان به حکومت ایالت کرمانشاه و کردستان، موافقت حکومت مرکزی را جلب کرده بود (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷: ۳/۲۰۳۴). تجمیع ایالات در ذیل حکمرانی یک شاهزاده و نیز تجمیع چندین ولایت در یک حکومت و ایجاد یک ایالت جدید، رویه‌ای خارج از روال مرسوم تقسیمات ایالتی و ولایتی در این دوره بود و به همین دلیل دوام چندانی نداشت.

تغییر رویکرد از سیاست حکمرانی خاندانی به سیاست حکمرانی دیوانی

با تثبیت حکومت قاجار و انتقال آرام قدرت از محمدشاه به ناصرالدین‌شاه در سال ۱۲۶۴ق/۱۸۴۷م، دیوان‌سالاری حکومت نیز فرصت بیشتر و بهتری پیدا کرد تا نسبت به تغییر رویکرد در اداره ایالت‌ها و ولایت‌ها پردازد. در بستر این فضای آرام سیاسی و اداری، کار

انتصاب حاکمان جدید ایالات و ولایات با تدبیر بیشتری صورت گرفت. اعتمادالسلطنه درباره این شرایط بیان کرده است که از همان روز آغاز سلطنت ناصرالدین شاه، میرزا تقی خان امیرکبیر با مشورت دیگر دیوانسالاران از جمله میرزا آقاخان وزیر لشکر که در امور عراق و بعضی ایالات دیگر «بصیرتی» داشت، فرایند انتصاب حاکمان جدید را آغاز کرد و بر این اساس، اسکندر میرزا با وزارت میرزا موسی تفرشی مستوفی، به حکومت قزوین گسیل شد و شاهرخ میرزا حاکم کاشان گردید و محمدکاظم خان کاشانی نیز وزیر او شد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۶۹۳/۳).

در سال‌های آغازین حکومت ناصرالدین شاه، سیاست استفاده از شاهزادگان قاجاریه در سطح ایالات و ولایات ادامه پیدا کرد. اعتمادالسلطنه به هنگام بیان وقایع سال‌های آغازین حکومت ناصرالدین شاه، به تعدادی از این انتصابات در ایالات اشاره کرده است (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۶۹۴/۳). در چهار دهه اول حکومت ناصرالدین شاه، از ۳۲۵ منصب حکمرانی ایالات و ولایات، ۱۸۲ منصب مرتبط با حکومت ایالات و ولایت مهم این دوره، به شاهزادگان واگذار شده بود (اشرف و بنوعیزی، ۱۳۸۶: ۳۹).

گردانندگان امور اداری حکومت ناصرالدین شاه، همانند روال پیشین، در کنار شاهزادگان حاکم، وزرایی از طبقه دیوانیان می‌گماردند که به قول پولاک: «ارکان و اعیان دولت در ولایات عبارت‌اند از: حکام که برای رشته‌های مختلف اداری، وزرایی در کنار خود دارند» (پولاک، ۱۳۶۸: ۲۹۶). آنها از طریق این وزرا اوضاع سیاسی، نظامی و اقتصادی این مناطق را نظارت می‌کردند. میرزا شفیع تویسرکانی، میرزا موسی تفرشی مستوفی، محمدکاظم خان کاشانی، میرزا محمد مستوفی، میرزا فضل‌الله وزیر نظام، میرزا محمد قوام‌الدوله، میرزا اسدالله مستوفی، حاجی حسنعلی خان خوئی، میرزا زکی گیلانی، محمداسماعیل خان، میرزا مصطفی خان افشار، محمدرضاخان فراهانی، عزیزخان سردار کل، حاجی میرزا عبدالله خان، میرزا مصطفی بهاءالملک، ظهیرالدوله، میرزا فتحعلی خان صاحب‌دیوان، میرزا محمدحسین مستوفی و میرزا محمدحسین ناظم‌الملک از جمله وزرایی بودند که در سطح ایالات و ولایات به عنوان نماینده دیوان‌سالاری مرکزی فعالیت می‌کردند و مدیریت امور اداری و مالی این مناطق را برعهده داشتند (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۹۱۳/۳، ۱۹۲۴، ۱۸۴۴، ۱۸۵۱، ۱۸۹۷).

شاهزادگانی که به حکومت ایالات مختلف گماشته می‌شدند، به دلیل وسعت حکومت تحت نظارتشان، برای اداره آن به دو طریق عمل می‌کردند: یکی حضور مستقیم در محل مأموریت؛ و دیگری تعیین حاکمانی از طرف آنها که به نیابت از خود، اداره امور محل مأموریتشان را برعهده بگیرد (Sheikholeslami, ۱۹۹۷: ۱۰۱). ظل‌السلطان که به عنوان حاکم

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۶، زمستان ۱۴۰۱ / ۱۸۳

ایالات و ولایات اصفهان، فارس، کرمانشهان، کردستان، عربستان، لرستان، بروجرد، یزد، عراق، گلپایگان، خوانسار، کمره و محلات انتخاب شده بود، برای ایالات و ولایات اصفهان، لرستان، بروجرد، یزد، عراق، گلپایگان، خوانسار و کمره، نایب‌الحکومه تعیین کرده بود. احتشام‌السلطنه به عنوان نایب‌الایاله عربستان، شیخ مرغشی‌خان به عنوان نایب‌الحکومه محمره، حاجی میرزا محسن‌خان سرتیپ به عنوان نایب‌الایاله لرستان و بروجرد، ابراهیم خلیل‌خان به عنوان نایب‌الحکومه یزد، میرزا علی‌اکبرخان به عنوان نایب‌الحکومه عراق و محمدابراهیم‌خان به عنوان نایب‌الحکومه محلات انتخاب شده بودند (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۲۹۷/۳، ۱۲۹۸، ۲۱۴۳).

در روزگار پادشاهی ناصرالدین‌شاه، تغییر نیروی انسانی اداره‌کننده ایالات و ولایات، در دستور کار دیوان‌سالاری جدید قرار گرفت. این تغییر به استفاده از دیوان‌سالاران در امر حکمرانی ایالات و ولایات مربوط می‌شد که طی حکومت ناصرالدین‌شاه روند استفاده از آنها رو به فزونی نهاد؛ به طوری که در بیشتر ایالات و ولایات جای شاهزادگان حاکم را گرفتند. تا قبل از سال ۱۲۸۳ق/۱۸۶۶م. استفاده از دیوان‌سالاران در مناصب حکمرانی ایالات و ولایات به صورت موردی صورت می‌گرفت.

جدول شماره ۲: فهرست دیوان‌سالاران حاکم قبل از سال ۱۲۸۲ق/۱۸۶۵م (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۳:

(۱۷۰۵/۱، ۱۸۴۸)

نام حاکم	وابستگی طبقاتی	محل حکمرانی	سال انتصاب ق/م
میرزا حسنعلی‌خان	دیوان‌سالار	بندر بوشهر	۱۲۶۶ق/۱۸۴۹م
میرزا حسن‌خان وزیر نظام	دیوان‌سالار	عراق	۱۲۶۷ق/۱۸۵۰م
میرزا محمدخان کشیکچی‌باشی	دیوان‌سالار	سمنان و دامغان	۱۲۶۸ق/۱۸۵۱م
مستوفی‌الممالک میرزا فتحعلی‌خان	دیوان‌سالار	عراق	۱۲۶۸ق/۱۸۵۱م
میرزا هاشم‌خان	دیوان‌سالار	نهادند	۱۲۶۹ق/۱۸۵۲م
میرزا حسن‌خان وزیر نظام	دیوان‌سالار		۱۲۷۰ق/۱۸۵۳م
میرزا فتحعلی‌خان صاحب‌دیوان	دیوان‌سالار	یزد	۱۲۷۵ق/۱۸۵۸م
میرزا محمدعلی‌خان	دیوان‌سالار	لاهیجان	۱۲۷۶ق/۱۸۵۹م
میرزا عبدالله‌خان مستوفی	دیوان‌سالار	همدان	۱۲۷۹ق/۱۸۶۲م

۱۸۴ / تقسیمات سرزمینی در پیوند با نظام حکمرانی دیوانی ... / نوروزی و ...

گفتنی است در سال ۱۲۸۳ق/۱۸۶۶م. فرایند استفاده از دیوان سالاران منسجم تر شد و در این سال به یکباره کار اداره ایالات بین دیوانیان تقسیم شد.

جدول شماره ۳: فهرست دیوان سالاران حاکم در سال ۱۲۸۳ق/۱۸۶۶م (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۳:

۱۸۸۴-۱۸۸۶)

سال انتصاب ق/م	محل حکمرانی	وابستگی طبقاتی	نام حاکم
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات کاشان، اصفهان، فارس، نطنز	دیوان سالار	امین الدوله فرخ خان
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات جوشقان، گلپایگان، خوانسار	دیوان سالار	محمدناصرخان ظهیرالدوله
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات مازندران، قزوین، عربستان، محلات	دیوان سالار	اعتضادالدوله انوشیروان خان
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات کرمان، عراق، درجزین	دیوان سالار	دبیرالملک میرزا محمدحسین
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات همدان	دیوان سالار	اعتمادالسلطنه حاجی علی خان
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات گیلان، یزد	دیوان سالار	دوستعلی خان معیرالممالک
ق/۱۸۶۶م ۱۲۸۳	اداره والیگری و حکومت ولایات بروجرد، خمسه	دیوان سالار	امین الملک پاشاخان

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۶، زمستان ۱۴۰۱ / ۱۸۵

از سال ۱۲۸۴ق/۱۸۶۷م. به بعد، از تعداد ۸۴ حاکمی که برای ایالات و ولایات انتخاب شده بودند، ۲۸ نفر از طبقه شاهزادگان انتخاب شدند و ۵۶ نفر از دیوانسالارانی انتخاب شدند که قدرت سیاسی و مالی لازم را برای اداره ایالات و ولایات پیدا کرده بودند. در واقع، در کنار قدرت مالی و سیاسی دیوانیان، کاهش نسل شاهزادگان و اقدامات امیرکبیر و میرزا حسین‌خان سپهسالار قزوینی در تنزل قدرت سیاسی شاهزادگان، عوامل دیگری بودند که فضا را برای قدرت‌گیری دیوانیان در ایالات فراهم آورده بود (مستوفی، ۱۳۸۴: ۴۳۸/۱؛ شعبانی، ۱۳۶۶: ۴۹-۵۱).

واگذاری مناصب ایالتی و ولایتی در قبال دریافت مبالغ تقدیمی (پیشکش)

موضوع به مزایده گذاشتن مناصب و واگذاری مشاغل و القاب در قبال دریافت مبالغ تقدیمی (پیشکش) از دیگر ویژگی‌های نظام حاکم‌گزینی برای ایالات و ولایات در دوره قاجار بود (طرفداری، ۱۳۹۹: ۲۱۳). پدیده خرید و فروش مناصب و مقامات و حکومت ولایات و مناطق، با یک پیشکش و هدیه به نفع شخص ذی‌نفع انجام می‌گردید. ساختار پدرسالارانه جامعه و حکومت دوره قاجار عامل مهمی در رشد و رونق بازار مزایده عناوین و القاب بود. خود شاه با دامن زدن به این پدیده مخرب، به فکر تثبیت و تداوم قدرت خود بود. در واقع، شاه از این سیستم بیشترین سود را می‌برد و قسمت مهمی از درآمد خزانه او از جوهی به دست می‌آمد که در مقابل واگذاری پست‌های مهم به افراد دریافت می‌کرد. هر کس پول بیشتری پرداخت می‌کرد، آن مقام و منصب را از آن خود می‌کرد (بنجامین، ۱۳۶۳: ۱۲۵-۱۲۶؛ احتشام‌السلطنه، ۱۳۶۷: ۱۲۰-۱۲۱). در واقع، سیاست واگذاری حکومت ایالات در قبال پرداخت پیشکش به پادشاه قاجار به علت تنگناهای اقتصادی دوره پادشاهی ناصرالدین‌شاه، امری رایج و متداول شده بود (احتشام‌السلطنه، ۱۳۶۷: ۱۱۸-۱۱۹؛ مجدالاسلام کرمانی، ۱۳۲۸: ۵۷۴-۵۷۶).

در این دوره، مراکز غیررسمی برای خرید و فروش القاب و مناصب دایر شد. پس از آن تقاضا برای گرفتن و خرید منصب و مقام زیاد شد و دیوانسالاری نیز گسترش یافت (۱۰۶: Sheikholeslami, ۱۹۷۱). در بسیاری از مناصب، صاحبان القاب و عناوین لیاقت و کاردانی نداشتند: «در سراسر دوره قاجار زیادتی عناوین و القاب به غیر استحقاق متداول بود» (صدر، ۱۳۶۴: ۱۳۷). با این حال، مناصب حکومتی راهی به سوی ثروت تلقی می‌شد و مناصب عالی در مرکز و ایالات معمولاً در انحصار خانواده‌های بزرگ بود و قوم و خویش‌بازی ویژگی بارز تشکیلات حکومتی بود (لمبتون، ۱۳۷۵: ۱۴۳).

گزارش احتشام السلطنه ترسیم به نسبت روشنی از وضعیت خرید مناصب ایالات در این دوره ارائه می‌دهد. وی در سال سوم حکمرانی خود در خمسه، درخواست کرد حکومت قزوین نیز ضمیمه خمسه شود. درباره طی تلگرافی پاسخ داد که «چه مبلغ تقدیمی می‌دهی؟!» و برای واگذاری حکومت قزوین به او، پیشنهاد پنج‌هزار تومان را می‌دهند. او که پاسخی نداده بود، متوجه می‌شود که قزوین را در ازای هشت‌هزار تومان، به دیگری واگذار کرده‌اند. به نوشته او، معمولاً بعد از سه سال حکمرانی یک شخص در یک ایالت یا ولایت، رقبای او با پیشنهاد پیشکش‌ها تلاش می‌کنند حکمرانی را از او برابیند. به اعتقاد وی «در مملکتی که کسب و کار و حرفه و صنعت نیست و فقط نوکری دولت راه معیشت عمومی است این قبیل افراد ناچار بایستی برای به دست آوردن مشاغل و مقامات معدود دولتی خود را به آب و آتش بزنند» (احتشام السلطنه، ۱۳۶۷: ۱۱۹).

گفتنی است پرداخت این پیشکش‌ها هم تضمینی برای بقای حکام در حکومت ایالات نبود و حاکم انتخابی از طریق این شیوه انتصابات، امنیت شغلی نداشت و به همین دلیل می‌بایست به سرعت کار اخذ مرسومات و انواع مختلف مالیات از مردم برای جبران پیش‌کشی پرداخت‌شده به عوامل این انتصاب -از دیوان‌سالاران تا شخص پادشاه- را آغاز می‌کرد و به اتمام می‌رساند. نظام السلطنه برای تمدید یک‌ساله حکومت خود در فارس، مبلغ صد هزار تومان وجه نقد به دیوان‌سالاری حکومت پرداخت کرد، اما به دلیل ارتباطات سیاسی قوی‌تر و نفوذ بیشتر رکن‌الدوله در نظام اداری، وی پس از یازده روز، از حکومت فارس عزل و رکن‌الدوله به جای وی منصوب شد (نظام السلطنه، ۱۳۶۲: ۱۹۳/۱). شخص حاکم نیز پس از انتصاب به امر حکومت ایالات، نسبت به فروش مناصب محدود حکمرانی خود اقدام می‌کرد. برای نمونه، نظام السلطنه حکمرانی رامهرمز را پس از موافقت صدراعظم، به مبلغ سیزده هزار تومان به فرد دیگری واگذار کرد (نظام السلطنه، ۱۳۶۲: ۲۱۰/۱). در بلندمدت، دهقانان و روستاییان هزینه القاب را پرداخت می‌کردند و صاحب‌منصبان در سال اول هزینه خود را جبران می‌کردند. حکام که با پول مقامی را به دست آورده بودند، در رقابت با یکدیگر فشار بیشتری بر مردم تحت حاکمیت خود تحمیل می‌کردند (Sheikholeslami, 1971: 110). لذا این مدل نظام اداری، دست بسیاری از صاحب‌منصبان را باز گذارده بود که به بهره‌کشی از مردم پردازند.

امیرکبیر این رسم قدیمی را ریشه‌کن کرد و اساس واگذاری مشاغل را اصل لیاقت، کاردانی و قابلیت و از همه مهم‌تر اهلیت متقاضی قرار داد (اقبال آشتیانی، ۱۳۹۲: ۹۸۶). فروش مناصب دیوانی تا پایان دوره قاجار وجود داشت. این موضوع، محصول فقدان مدیریت درست کشور و راهی برای جبران کسری هزینه‌های دربار بود.

تدوین قوانین مرتبط با تقسیمات و اداره سرزمینی

تعمیق روابط و مراودات ایران با دنیای غرب، مشخصه بارز دوره قاجار بود که از ابتدای سلطنت شاهان قاجار آغاز شده بود (توفیق، ۱۳۸۵: ۱۰۵). مهم ترین گام در راه آشنا شدن ایرانیان با تمدن و معارف جدید، در همین دوره بود که بدون واسطه با سیاست اروپایی مواجه شد (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۰: ۴۹/۱). اصلاحگرانی چون عباس میرزا، قائم مقام فراهانی، امیرکبیر، سپهسالار، مستشارالدوله، امین الدوله و غیره و اندیشه ورزانی چون سید حسن تقی زاده، ملک خان، سید جمال الدین اسدآبادی و غیره که اقلیتی تأثیرگذار بودند، در این روند سهم بسزایی داشتند. تلاش های آنان پاسخ به یکی از نیازها و ضروریات تاریخی جامعه ایران، یعنی استقرار نظم و قانون در ساختار سیاسی-اداری کشور بود.

شکل گیری و تعمیق روابط ایران با دنیای غرب، تأثیر فراوانی بر چگونگی اداره کشور و ایالات و ولایات بر جای نهاد. بر این اساس، نخستین دستورالعمل حکام دوره قاجار در سال ۱۲۹۱ق/۱۸۷۴م، یعنی یک سال پس از اولین سفر ناصرالدین شاه به اروپا، در قالب قانون تنظیمات توسط میرزا حسین خان سپهسالار نگاشته شد و در همان سال با توشیح ناصرالدین شاه به حکام ایالت و ولایات ابلاغ شد، اما اجرای آن به صورت تدریجی در پایتخت و ولایات قزوین، سمنان، دامغان، قم، ساوه، زرنند و فیروزکوه صورت گرفت (آدمیت، ۱۳۵۱: ۲۲۴).

طبق قانون تنظیمات، مجلس تنظیماتی که مرکب از رؤسای اداره های دولتی در هر ولایت، غیر از شخص حاکم، متشکل از مستوفی یا سررشته دار، مأمور وزارت جنگ، امین دیوان خانه، امین وظایف و اوقاف، امین تجارت و منشی بود (آدمیت ۱۳۵۱: ۲۱۸)، بر کار و عملکرد شخص حاکم نظارت داشت. در این قانون آمده بود که حکام به «مواجب» و «حق الحکومه» دیوانی قانع باشند و «از نایبان حکومت و کدخدایان دیناری پیشکش و تعارف نگیرند و نیز مأموران حاکم نباید «خلعت بها»، «قلق محصل» و «ناز شست» از رعیت بخواهند و یا «دیناری پیشکش یا تعارف بگیرند» (آدمیت ۱۳۵۱: ۲۲۰). در واقع قانونگذار، هیئت تنظیمات را جانشین اراده فردی حاکم ولایات گردانیده بود.

با توجه به اینکه این قانون به علت مخالفت ها و فشارهای طبقه شاهزادگان و حاکمان ایالات و ولایات به سرانجام نرسید، دیوان سالاران عصر ناصرالدین شاه در سال ۱۲۹۳ق/۱۸۷۶م دستورالعمل حکام ولایات را نگاشتند. طبق این دستورالعمل که با توشیح ناصرالدین شاه در سال ۱۲۹۴ق/۱۸۷۷م ابلاغ شد، وظایفی در حوزه های اقتصادی، اجتماعی، قضایی و سیاسی برای حکام تعیین گردید. از جمله این وظایف آن بود که مالیات دیوانی

مطابق «جمع دفتری» از مردم وصول شود و حبه و دیناری بیشتر از آنچه که معین شده است، به نام تعارف و رسوم از رعیت ولایت مطالبه و دریافت نگردد که اگر خلاف این معلوم شود، مورد مؤاخذه خواهند بود. فرمان‌های اداری مستقیماً از سوی دستگاه صدراعظم و با مهر این مقام صادر می‌گردد و تمام امور مربوط به ولایات و ایالات توسط صدراعظم مدیریت می‌شود (آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶: ۴۴۹-۴۵۳).

عدم اجرای قانون تنظیمات سال ۱۲۹۱ق/۱۸۷۴م. و دستورالعمل سال ۱۲۹۴ق/۱۸۷۷م. توسط حکام ایالات و ولایات، دیوانیان را وا داشت تا با فشار بر شاه دستورالعمل دیگری را که جامع‌تر و با جزئیات بیشتر بود، به حکام ابلاغ کند. شاه نیز دستورالعمل سال ۱۳۰۵ق/۱۸۸۷م. را که در ۳۲ فصل و ده فقره تدوین شده بود، برای اجرا به سراسر ممالک محروسه ابلاغ کرد (دستورالعمل حکام سال ۱۳۰۵ق، اسناد تاریخی کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران، سند شماره ۹۱۶۹).

در این دستورالعمل، قانونگذار ابتدا به معرفی پنج اداره مالیه، قشون، عدلیه، تجارت و صناعت و احتسابیه که در هر ایالت و ولایت مستقر بودند، می‌پردازد و سپس وظایف حکام را تشریح می‌کند. حمایت از رعیت و اجرای عدالت، پاکیزگی شهرها و معابر، تعدیل نیروی انسانی ایالات و ولایات، ایجاد امنیت، مبارزه با شرارت و ناامنی، ارسال اطلاعات دقیق جمعیتی به دارالخلافه، ارسال مالیات تعیین شده به خزانه سلطنتی، انجام هزینه براساس بودجه معین، حمایت از تولیدات داخلی، ترویج و حمایت از آموزش، ترویج و حمایت از زراعت و صناعت، حمایت از معدن‌داران، تهیه اطلاعات افراد قشون، پاسداری از مرزها، جلوگیری از صادرات در مواقع قحطی، ساخت و نگهداری راه‌ها، ایجاد و نگهداری کاروان‌سراها، درخت‌کاری خیابان‌ها و ایجاد باغات در شهرها، نظارت بر بیلاق و قشلاق ایلات و عشایر، جلوگیری از تقلب در کالاها، ایجاد گمرکات و اخذ عوارض گمرکی در سرحدات، جلوگیری از رواج پول‌های تقلبی، ارجاع امور اتباع خارجه به نمایندگی‌های کارگزاری‌های امور خارجه در ایالات و ولایات و ارسال اخبار و اطلاعات برای حکومت مرکزی، از مهم‌ترین وظایف تعیین شده برای حکام در این دستورالعمل بود (دستورالعمل حکام سال ۱۳۰۵ق، اسناد تاریخی کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران، سند شماره ۹۱۶۹).

به نظر می‌رسد تأثیر این تلاش‌ها برای ترقی و رفاه حال مردم چندان تأثیر و دوامی نداشت و روال کارها در ایالات و ولایات به علت حاکمیت ارباب و رعیتی در ایران و عدم تعمیق قانون‌خواهی در این سرزمین، به شیوه سابق بازگشت و اخذ انواع و اقسام مالیات و عوارض از مردم و صنوف مختلف رواج داشت (افضل‌الملک، ۱۳۶۱: ۱۹).

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء^(س)، سال ۳۲، شماره ۵۶، زمستان ۱۴۰۱ / ۱۸۹

بر اساس قانون دستورالعمل حکام ولایات سال ۱۳۰۵ق/۱۸۸۷م، انتخاب و انتصاب حکام ایالات و ولایات باید از جانب «دربار معدلتمدار» بوده باشد. این موضوع باعث می‌شد که ارتباط حکام به‌طور مستقیم با شاه باشد و «احکام قدر نظام همایون زودتر به آنها برسد و آنها عرایض خود را بلاواسطه و بدون تأخیر و فوت وقت بتوانند به عرض آستان همایون برسانند و کسب تکلیف و جلب اراده کنند» (دستورالعمل حکام سال ۱۳۰۵ق، اسناد تاریخی کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران، سند شماره ۹۱۶۹).

در نتیجه این سیاست، ظل‌السلطان از حکومت‌های فارس، بروجرد، عراق، خوزستان، لرستان، کرمانشاهان و کردستان معزول و تنها حکومت اصفهان به وی سپرده شد. شواهد نشان می‌دهد که ناصرالدین‌شاه و امین‌السلطان بدون اطلاع افراد دیگر، حکمرانی دیگر مناطق تحت کنترل سابق ظل‌السلطان را به اشخاص دیگری سپردند. بدین ترتیب، حکمرانی ولایت فارس را به اوئیس میرزا احتشام‌الدوله، عربستان (خوزستان) را به نظام‌السلطنه، لرستان را به انوشیروان میرزا ضیاء‌الدوله، کرمانشاهان را به حسام‌الملک، کردستان را به محمد ابراهیم‌خان نوری سهام‌الملک و یزد را به عماد‌الدوله واگذار کرده بودند (نظام‌السلطنه مافی، ۱۳۶۲: ۱۱۸/۱).

نظام دیوانی ایران تا پایان دهه اول سلطنت ناصرالدین‌شاه بر همان مدار سنتی و بر پایه میراث به جای مانده از دوره‌های گذشته بود، اما این ساختار کهن پاسخ‌گوی نیازهای حکومت و سیاست ایران در قرن نوزدهم میلادی نبود. شکست‌های متعدد نظامی و عقب‌نشینی‌های دائم سیاسی نه تنها لزوم تغییر ساختار نظامی و شیوه جنگاوری را به ایرانیان یادآور شد، بلکه ضرورت ایجاد دگرگونی در نظام دیوانی و دستگاه‌های اجرایی را هم اجتناب‌ناپذیر کرد. حکومت قاجار با تنگناهای متعدد سیاسی و مالی دست به گریبان بود. نخبگان سیاسی و دیوانی راه حل را در اتخاذ ساختارها و رویه‌های حکومتی اروپاییان جست‌وجو می‌کردند. در دهه‌های پایانی دوره سلطنت ناصرالدین‌شاه گروهی از دیوان‌سالاران اصلاح ساختار و عناصر حکومت ایالات و ولایات را تدوین و اجرا کردند.

با این حال، این اصلاحات قرین موفقیت نبود. یادداشت محرمانه «سر هنری مورتیمر دیورند»^۱ (۱۸۵۰-۱۹۲۴م) وزیرمختار انگلستان در تهران به همراه گزارش وابسته نظامی سفارت، تصویر روشنی از وضعیت نابسامان اداری، از جمله در بخش نظام ایالات و ولایات در اواخر دوره ناصری را ارائه می‌دهد. این یادداشت مربوط به سال ۱۸۹۴م. و حدود دو سال پیش از مرگ ناصرالدین‌شاه است. این وابسته نظامی آشفتگی‌ها و سوء استفاده‌های موجود در

1. Henry Mortimer Durand

انتصابات حکمرانان، مالیات‌ها، گمرکات، نظام حسابرسی و امور دیوانی را یادآور شده است. در ادامه، وی ضمن مسئول دانستن مستقیم شاه در این نابسامانی، توصیه‌هایی را برای بهبود اوضاع ارائه کرده است (R. M. Buurrell & Robert L. Jarman, 1997: 291-308). ولی همان‌گونه که مافوق او مورتیمر دیورند یادآور شده بود، هیچ چشم‌اندازی برای انجام اصلاحات اساسی که این وابسته نظامی ارائه داده بود، در ایران مشاهده نمی‌شد (R. M. Buurrell & Robert L. Jarman, 1997: 276-291). اصلاحات اشخاصی چون امیرکبیر نیز در حقیقت میان پرده‌هایی بود که نتوانست پابرجا بماند (نصراللهی و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۷۸).

درواقع، اعطای مناصب ایالات از سوی حکومت به اشخاص در قبال دریافت بالاترین مبلغ پیشنهاد شده، در فرهنگ سیاسی سال‌های ابتدایی دوره قاجار همچنان رواج داشت و به عنوان مشخصه اصلی دیوان‌سالاری این حکومت به شمار می‌رفت. این‌گونه به نظر می‌رسد که بخش اعظمی از درآمد سالانه حکومت قاجار در نیمه دوم قرن سیزدهم قمری/ نوزدهم میلادی از این طریق به دست می‌آمد و به همین دلیل از نظر اقتصادی نیز برای این حکومت حیاتی بود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه اعطای مناصب ایالات از سوی حکومت به اشخاص در قبال دریافت بالاترین مبلغ پیشنهاد شده، عملی با سابقه طولانی بود، احیای آن در دوران قاجار راهی برای حاکمان بود تا خود را وارث قانونی سلسله‌های سیاسی پیشین معرفی کنند. بر همین اساس، در وقایع‌نامه‌های دوره قاجار از «خراج‌های مناسب» و «هدایای مناسب» مکرر سخن رفته است (اشرف، ۱۳۹۹: ۱۰۳).

نتیجه‌گیری

تغییر در حدود و ثغور ایالات و تجمیع ایالات و ولایات زیر نظر یک حاکم و نیز ایجاد ایالات جدید، ویژگی‌های نظام تقسیمات سرزمینی دوره ناصری است که در مقطع کوتاهی به اجرا درآمد، اما با وجود برخی فواید این سیاست، چون سهولت در تدوین برنامه و بودجه و مالیات‌گیری از سوی حکومت مرکزی، اجتناب از جزیره‌ای عمل کردن و چندپارگی در قدرت و انجام نظارت و حسابرسی به صورت روان‌تر، ادامه آن امکان‌پذیر نبود؛ زیرا این سیاست با بروز نشانه‌هایی از قدرت‌گیری حکام و احتمال شورش در برابر حکومت مرکزی و اینکه این سیاست خارج از رویه مرسوم تقسیمات ایالتی و ولایتی در گذشته ایران بود، تداوم آن مشکلاتی را فراهم می‌کرد. در نظام تقسیمات سرزمینی دوره ناصرالدین‌شاه، سیاست به کارگیری شاهزادگان و بزرگان ایالات حامی و مطیع قاجاریه در سطح ایالات و ولایات (سیاست حکمرانی خاندانی) تداوم داشت، اما به دلیل بروز رقابت‌های درون‌خاندانی در نسل

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۶، زمستان ۱۴۰۱ / ۱۹۱

سوم قاجارها از یک سو و افزایش تعداد و نفوذ کارکنان دیوانی وفادار از سوی دیگر، زمینه برای حضور دیوانیان در حکمرانی ایالات و ولایات فراهم شد. همچنین رسم فروش منافع ایالات باعث شد دیوانیان توانگر بتوانند در این عرصه ورود کنند و با پرداخت بیشتر، توان مالی و خزانه ضعیف قاجارها را تقویت کنند. گسترش روابط خارجی ایران با دنیای غرب و آشنایی ایرانیان با مقوله قانون و نظام‌های تقسیمات سرزمینی حکومت‌های اروپایی، سبب تدوین دستورالعمل‌ها و قوانین مرتبط با امر حکمرانی در ایالات و ولایات و بازنگری چندباره آن شد.

منابع و مأخذ

احتشام‌السلطنه، محمود (۱۳۶۷)، *خاطرات*، به کوشش محمدمهدی موسوی، تهران: زوار. آدمیت، فریدون و هما ناطق (۱۳۵۶)، *افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشرنشده دوره قاجار*، تهران: آگاه.

آدمیت، فریدون (۱۳۵۱)، *اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپهسالار)*، تهران: خوارزمی. اشرف، احمد و علی بنوعزیزی (۱۳۸۶)، *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: نیلوفر.

اشرف، آصف (۱۳۹۹)، «سیاست تبادل هدیه در ایران اوایل قاجار (۱۷۳۴-۱۸۸۵م)»، ترجمه فرشید نوری، *تاریخ‌اندیش*، سال سوم، شماره ۷، صص ۷۵-۱۰۴.

افضل‌الملک، غلامحسین (۱۳۶۱)، *افضل‌التواریخ*، به کوشش منصوره اتحادیه و سیروس سعدونیان، تهران: تاریخ ایران.

اقبال آشتیانی، عباس (۱۳۹۲)، *امیرکبیر*، تهران: نگاه. اعتمادالسلطنه، محمدحسن (۱۳۶۳)، *المآثر و الآثار (چهل سال تاریخ ایران)*، ج ۱، به کوشش ایرج افشار، تهران: اساطیر.

_____ (۱۳۶۷)، *تاریخ منتظم ناصری*، ج ۳، تصحیح اسماعیل رضوانی، تهران: دنیای کتاب.

_____ (۱۳۰۶)، *المآثر و الآثار*، چاپ سنگی، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.

بنجامین، س. ج. و. (۱۳۶۳)، *ایران و ایرانیان عصر ناصرالدین‌شاه*، ترجمه حسین کردبچه، تهران: جاویدان.

پولاک، یاکوب ادوارد (۱۳۶۸)، *ایران و ایرانیان*، ترجمه کیکاووس جهانداری، تهران: خوارزمی. توفیق، سید ابراهیم (بهار ۱۳۸۵)، «مدرنیست و شبه‌پاتریمونالیسم و تحلیلی از دولت در عصر پهلوی»، *جامعه‌شناسی ایران*، دوره هفتم، شماره ۱، صص ۹۳-۱۲۵.

- دستورالعمل حکام سال ۱۳۰۵ قی، اسناد تاریخی کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران، سند شماره ۹۱۶۹. شعبانی، علی (۱۳۶۶)، ۱۰۰۰ فامیل، تهران: بوعلی.
- صدر (صدرالاشراف)، محسن (۱۳۶۴)، *خاطرات صدرالاشراف*، تهران: وحید.
- طرفداری، منصور (زمستان ۱۳۹۹)، «واکوی ارتباط ساخت قدرت با مفاسد مالی و پیامدهای آن از (عصر ناصری تا انقلاب مشروطیت)»، *فصلنامه تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)*، سال سی ام، دوره جدید، شماره ۴۸ (پیاپی ۱۳۸)، صص ۲۰۹-۲۳۱.
- قاجار، زین العابدین میرزا (۱۳۸۲)، *نفوس ارض اقدس یا مردم مشهد قدیم*، تصحیح مهدی سیدی، مشهد: سگال.
- قلاوند، زهرا، (۱۳۹۴)، «نظام ایالات در دوره قاجار (از آغاز تا انقلاب مشروطه)»، رساله دکتری، مرکز تحصیلات تکمیلی پیام نور تهران.
- کرزن، جرج ناتانیل (۱۳۶۳)، *ایران و قضیه ایران*، ج ۱، ۲، ترجمه غلامعلی وحید مازندرانی، تهران: علمی و فرهنگی.
- لمبتون، آن. ک. (۱۳۷۵)، *ایران عصر قاجار*، ترجمه سیمین فصیحی، تهران: جاودان خرد.
- مجدالاسلام کرمانی، احمد (زمستان ۱۳۲۸)، «مناصب و القاب»، *مجله یغما*، شماره ۱۲، صص ۵۷۴-۵۷۶.
- محبوبی اردکانی، حسین (۱۳۷۰)، *تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران*، ج ۱، تهران: دانشگاه تهران.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۸۴)، *شرح زندگانی من*، ج ۱، ۲، ۳، تهران: زوار.
- نصراللهی، فاطمه، محمدمیر شیخ نوری، ناصر تکمیل همایون و هوشنگ خسروبیگی (پاییز و زمستان ۱۳۹۹)، «بازنمایی مفهوم عوام در خاطره‌نگاری‌های عصر مشروطه براساس نظریه داده بنیاد»، *دوفصلنامه تاریخ‌نگاری و تاریخ‌نگاری دانشگاه الزهراء (س)*، سال سی ام، دوره جدید، شماره ۲۶ (پیاپی ۱۱۱)، صص ۲۶۵-۲۹۶.
- نظام السلطنه مافی، حسینقلی (۱۳۶۲)، *خاطرات و اسناد حسینقلی خان نظام السلطنه مافی*، ج ۱، تهران: تاریخ ایران.

منابع لاتین

- R. M. Buurrell, Robert L. Jarman, *Iran Political Diaries, 1881-1965, Volume 9, 8: 1927-1930*, Archive Editions Ltd; 1st edition (June 30, 1997)
- Sheikholeslami, A. Reza (Spring & Summer 1971), "The Sale of Offices in Qajar Iran: 1858-1896", *Iranian Studies*, Vol.4, No.2/3, pp.104- 118.
- (1997), *The Structure of Central Authority in Qajar Iran, 1871-1896*, Atlanta: Ga. Scholars Press.

List of sources with English handwriting

- Adamiyyat, Fereydun, Nāteq Homa (1356). Social, political and economic thoughts in the unpublished works of the Qajar period, Tehran: Agāh.
- Adamiyyat, Fereydun (1351). The idea of progress and the rule of law, Tehran: k̄ārazmī.
- Afzal ul-molk, Qolāmhossein (1361). Afzal ul-Tavāriq, edited by Mansure Etehadiye and Sirus saduniyan, Tehran: Tārīq-e Iran.
- Ashraf, Ahmad, Bano Azizi, Ali (1386). Social classes, government and revolution in Iran, translated by Soheila Torabi Farsani, Tehran: Nīlūfar.
- Ashraf, Asef (1399). Gift exchange policy in early Qajar Iran, 1885-1734 AD, translated by Farshid Nowrozi, Tarikh Andish, third year, number 7: 104-75.
- Benjamin, Samuel Greene Wheeler (1363). Persia and the Persians, tarjome Hoseyn kard bacce, Tehrān: jāvidān.
- Dastur ul-‘amal-e hokkām-e sāl-e 1305 q. asnād-e tārīqī-ye ketābkāne-ye markazī-ye dānešgāh-e Tehran: 9169.
- Ehtešām ul saltāne, Mahmūd (1367). k̄āterāt, edited by Mohammad Mehdi Musavi, Tehran: zevvar
- Eqbal-e Ashtiyani, Abbas (1392). Amīrkabīr, Tehran: Negāh.
- E‘temād ul-ssaltāne, Moḥammadhasan (1363). Al-Ma‘āter va al-Aṭār vol.1, edited by Iraj Afshar, Tehran: Asāfir.
- E‘temād ul-ssaltāne, Moḥammadhasan (1367). Tārīq-e Montażam Nāserī, vol 3, edited by Esmail Rezvani, Tehran: Donyā-ye ketāb.
- E‘temād ul-ssaltāne, Moḥammadhasan (1306). Al-Ma‘āter va al-Aṭār, Sakma, Lithography.
- Qalavand, Zahra, (2014). The state system in the Qajar period (from the beginning to the constitutional revolution). Doctoral thesis on the history of Islamic Iran, Payam Noor Postgraduate Education Center. Tehran.
- Curzon, George Nathaniel Curzon (1373). Persia and the Persian question, vol. 1-o 2, Translated by Ali Vahid Mazandarani, Tehran: Elmī-yo Farhangī.
- Lambton, Ann. K (1375). Qajar Persia, translated by Simin Fasihi, Tehran: Jāvīdān kerad.
- Majid al-Islam Kermani, Ahmad (1328). Manāseb va Alqāb, Yaḡmā, Number 12. (Winter): pp. 576-574.
- Mahbubi Ardakani, Hoseyn (1370). History of new civilizational institutions in Iran, Vol. 1-3, Tehran: University of Tehran.
- Mostufi, ‘Abdollah (1384). Sarh-e Zendegānī-ye Man, vol: 2-o 3, Tehran: zevvār.
- Fatemeh Nasrolahi, Mohammad Amir Shikh Noori, Naser Takmil Homayon, Hooshang Khosrobeigi, Representation of the Concept of Common People in the Memoirs of the Constitutional Era, Based on Grounded Theory, Historical perspective and historiography scientific quarterly, Siam year, New period, number 26, series 111, autumn and winter, pages 2-296.
- Nezamossaltane Mafī, Hoseyn Qoli (1362). Memoirs and documents of Hossein Qoli Khan Nizam al-Sultaneh Mafī, three volumes, Tehran: Tarikh Iran.
- Polak, Jakob Edward (1368). Persien: Das Land und seine Bewohner: ethnographische Schilderunge, Translated by Keykavus Jahandari, Tehran: k̄ārazmī.
- Qājār, Zeynul-‘ābedīn Mīrzā (1382), Nofūs-e Arz-e Aqdas yā mardom-e Mašhad qadīm, edited by Mahdi-ye Seyyed-i, Mašhad: segāl
- Rabbanizade, Mohammad Rahim, Lotfi, Lotfollah (1394), " The structure of power in Nasrid era Iran", jostārḥā-ye siyāsi-ye mo‘āser, sāl-e, Volume 6, Issue 18, July 2016, p 57-77
- Shabani, Ali (1366) 1000 fāmīl, Tehran, Bū‘alī.
- Sadr, Mohsen (1364) k̄āterāt-e Sadr ul-Ašraf, Tehran, vahīd.
- Towfigh, Seyyed Ebrahim (1385). Modernism and Pseudo-patrimonialism. an Analysis of the State in the Pahlavi Era". IRANIAN JOURNAL OF SOCIOLOGY (ISA) Year:1385, Volume:7, Issue:1 Page(s): 93-125.
- Tarafdari, Mansur, (1399), Investigating the Relationship Between Power Building and Financial Corruption and Its Consequences (From the Nasserite Era to the Constitutional Revolution), HISTORY OF ISLAM & IRAN Year:1399, Volume:30, Issue:48, Page(s): 209-231.



Territorial divisions in connection with the civil governance system of the Naser al-Din Shah period (1264-1313AH/1847-1895 AD)¹

Farshid Noroozi²
Hoshang Khosrobeighi³
Nezamali Dehnavi⁴

Received: 2022/12/18
Accepted: 2023/02/20

Abstract

At the beginning of their rule, the Qajars used the tradition of dynastic rule to manage the system of territorial division, but from the period of Naser al-Din Shah, the tradition of dynastic rule to manage that system and the use of princes and members of the royal family in the states and provinces gradually lost color, and the bureaucrats of the time and members of their families, They took the place of princes and members of the royal family in the governance of the states and provinces. In this study, the historical research method and the descriptive-analytical approach were used to try to answer the main question of what were the characteristics of the system of territorial division during the reign of Naser al-Din Shah and what were the factors that caused the change of approach from the policy of dynastic rule to the policy of civil rule and what caused the appointment of the ruling judges in the states and provinces. The research method in this study is the historical method with a descriptive-analytical approach in the field of library studies. The results show that the change of state boundaries and the consolidation of states and provinces under the supervision of a ruler, as well as the creation of new states, were the characteristics of the system of territorial division in this period. The administrators of the administrative system of territorial division during the period of Naser al-Din Shah initially continued the policy of dynastic rule, but due to the harmful results of the dynastic rule policy in the political field as well as the weakening of the financial basis of the central government, they changed the approach from the dynastic rule tradition to the civil rule tradition.

Keywords: Qajar, princes, bureaucrats, territorial divisions, dynastic rule, civil rule

1. DOI: 10.22051/hii.2023.42324.2726

2. PhD student, Department of History, Payam Noor University, Tehran, Iran (Corresponding author), Email: Farshidnoroozi20@gmail.com

3. Associate Professor, Department of History, Payame noor university, Tehran, Iran, Email: kh_beagi@pnu.ac.ir

4. Assistant Professor, Department of History, Payame noor university, Tehran, Iran, Email: N_dehnavi@pnu.ac.ir

Print ISSN: 2008-885X/Online ISSN: 2538-3493