



## Modernization of the system of administration of country divisions during the period of Ahmad Shah Qajar (1288-1304)

Farshid Noroozi<sup>1</sup>  Hoshang Khosrobeigi<sup>2</sup>   
Nezamali Dehnavi<sup>3</sup>  Alireza Alisoufi<sup>4</sup> 

1. PhD student, Department of History, Payam Noor University, Tehran, Iran, Email: [farshidnoroozi20@gmail.com](mailto:farshidnoroozi20@gmail.com).

2. (corresponding author) Associate Professor, Department of History, Payame noor university, Tehran, Iran, Email: [kh\\_beagi@pnu.ac.ir](mailto:kh_beagi@pnu.ac.ir).

3. Assistant Professor, Department of History, Payame noor university, Tehran, Iran, Email: [N\\_dehnavi@pnu.ac.ir](mailto:N_dehnavi@pnu.ac.ir).

4. Associate Professor, Department of History, Payame noor university, Tehran, Iran, Email: [ar.sofi@pnu.ac.ir](mailto:ar.sofi@pnu.ac.ir).

### Article Info

### ABSTRACT

Article type:

**Research Article**

Article history:

Received: 2Nov2022

Received in revised

Form: 3Febr2023

Accepted: 23Febr2023

Published online: 8April2023

Key word:

Country divisions,  
Administrative  
modernization, Ministry of  
Interior,  
Qajariyah,  
Ahmad Shah.

The administrative system of country divisions in Iran before the constitution until the reign of Ahmad Shah was in a traditional structural framework, and even the law of 1325 AH in the first parliament of the National Council, which was written by the authors of the constitutionalists, could not bring much change in the administrative system and country divisions. But during the period of Ahmad Shah and the Ministry of Interior Qawam al-Sultaneh and with the presence of Demarni, the French advisor of the Ministry of Interior, the modernization of the system of administration of national divisions was implemented. Therefore, this research wants to answer this question by using the historical research method and archival documents, publications, and other historical sources, what were the factors and reasons for the change in the previous trend in the division of the country during the period of Ahmad Shah? And how was this change implemented? The findings of the research show that the leaders of government affairs during the reign of Ahmad Shah implemented reforms in the structure of the Ministry of Interior and the state administration, the preparation of the annual budget for the headquarters of the Ministry of Interior and the states and provinces, and the preparation of the regulations for the administrative employees of the Ministry of Interior and the states. And provinces, and the formation of specialized commissions for country divisions in the Ministry of Interior, sought to modernize the system of administration of country divisions and make changes in that area to concentrate affairs and implement reform programs of the Qajar government.

Cite this article Noroozi, Farshid & Khosrobeigi, Hoshang & Dehnavi, Nezamali & Alisoufi, Alireza (2023).

Modernization of the system of administration of country divisions during the period of Ahmad Shah Qajar (1288-1304).

Journal of Historical Researches of Iran and Islam, vol 17, No.32 Pages:383-407.

DOI. 10.22111/JHR.2023.43576.3450

© The Author: Farshid Noroozi & Hoshang Khosrobeigi & Nezamali Dehnavi & Alireza Alisoufi



Publisher: University of Sistan and Baluchestan

## نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری در دوره احمد شاه قاجار (۱۲۸۸-۱۳۰۴ ش)

فرشید نوروزی<sup>۱</sup> هوشنگ خسروبیگی<sup>۲</sup>

نظامعلی دهنوی<sup>۳</sup> علیرضا علی صوفی<sup>۴</sup>

۱. دانشجوی دکتری، گروه تاریخ، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: [Farshidnorozi20@gmail.com](mailto:Farshidnorozi20@gmail.com)

۲. نویسنده مسئول) دانشیار گروه تاریخ دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: [kh\\_beagi@pnu.ac.ir](mailto:kh_beagi@pnu.ac.ir)

۳. استادیار گروه تاریخ دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: [N\\_dehnavi@pnu.ac.ir](mailto:N_dehnavi@pnu.ac.ir)

۴. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، رایانامه: [ar.sofi@pnu.ac.ir](mailto:ar.sofi@pnu.ac.ir)

### چکیده

### اطلاعات مقاله

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

نظام اداره تقسیمات کشوری ایران تا قبل از دوره سلطنت احمد شاه در چارچوب ساختاری سنتی پیش از مشروطه قرار داشت و حتی قانون سال ۱۳۲۵ ق مجلس اول شورای ملی که توسط نویسندگان مشروطه طلب به رشته تحریر درآمده بود نیز نتوانست در نظام اداره تقسیمات کشوری تغییر چندانی ایجاد نماید. اما در دوره احمد شاه و وزارت داخله قوام السلطنه و با حضور دمرنی مستشار فرانسوی وزارت داخله؛ نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری به اجرا درآمد. براین اساس این پژوهش درصدد است تا با استفاده از روش تحقیق تاریخی و به‌کارگیری اسناد و مدارک آرشیوی، نشریات و دیگر منابع تاریخی به این پرسش پاسخ دهد که عوامل و دلایل تغییر روال پیشینی در تقسیمات کشوری در دوره احمد شاه چه بود و این تغییر چگونه اجرا شد؟ یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد اولیای امور حکومتی در دوران سلطنت احمد شاه از طریق اصلاحات در ساختار وزارت داخله و اداره ایالتی، تدوین بودجه سنواتی برای ستاد وزارت داخله و ایالات و ولایات، تدوین نظام نامه پرسنل اداری وزارت داخله و ایالات و ولایات و تشکیل کمیسیون های تخصصی تقسیمات کشوری در وزارت داخله در پی نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری و ایجاد تغییرات در آن حوزه باهدف تمرکز امور و اجرای برنامه های اصلاحی حکومت قاجاریه بودند.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۱۱

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۱/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۰۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۱/۱۹

واژه‌های کلیدی:

تقسیمات کشوری،

نوسازی اداری،

وزارت داخله،

قاجاریه،

احمد شاه؛

**استناد:** نوروزی، فرشید و خسروبیگی، هوشنگ و دهنوی، نظامعلی و علی صوفی، علیرضا (۱۴۰۲) نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری در دوره احمد شاه قاجار ( ۱۲۸۸-۱۳۰۴ ش)، پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام، بهار و تابستان ۱۴۰۲، دوره ۱۷، شماره ۱ - شماره پیاپی ۳۲، ص ۳۸۳-۴۰۷.

DOI. 10.22111/JHR.2023.43576.3450

© نویسندگان. فرشید نوروزی هوشنگ خسروبیگی نظامعلی دهنوی علیرضا علی صوفی



## مقدمه

تقسیمات داخلی قلمرو جغرافیایی هر حکومت یا نظام تقسیمات کشوری بخشی از حوزه مطالعات تشکیلات اداری محسوب می‌شود. غالباً حکومت‌ها از الگوی تقسیمات کشوری موجود در نظام اداری ایران استفاده کرده‌اند؛ ولی در تطابق با شرایط جدید، برخی تغییرات در آن اعمال نمودند. به عبارت دیگر، استمرار و تداوم از وجوه پابرجا در بخش نظام ایالات و تقسیمات کشوری ایران است. قاجارها از منظر تقسیمات سرزمینی، میراث دار صفویه بودند. آن‌ها این ساختار تقسیمات جغرافیایی در قالب ایالات و ولایات را تا پایان حکومتشان دست نزدند و شاکله اصلی آن را حفظ کردند. ولی در مقاطعی شاهد انضمام و یا تفکیک ولایات از ایالتی به ایالتی دیگر و یا ادغام چند ولایت و ایجاد یک ایالت جدید هستیم که در واقع سیاستی مقطعی و غیر مداوم بود و پس از مدتی تمام این تغییرات به حالت اولیه خودشان برگشتند. اداره‌کنندگان سازمان اداری حکومت قاجاریه پس از این تجربه به این نتیجه رسیدند که اداره این سرزمین با همان الگوی تقسیمات جغرافیایی پیشینی دارای معایب کمتر و مزایای بیشتری بود و این مدل حتی در قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکامی که محصول مجلس نوگرای مشروطه بود، تثبیت شد.

قاجاریه در سال‌های آغازین حکومتشان از سنت پیوند حکمرانی خاندانی با تقسیمات سرزمینی استفاده کردند که پیش از این نیز توسط خاندان‌های حکومتگری چون سلجوقیان، خوارزمشاهیان، ایلخانان، تیموریان، صفویان، افشاریان و زندیان استفاده شده بود و در واقع تلفیقی از سنت و نوآوری بود. قاجارها در دوره حکومت آقا محمد خان و با حمایت دیوان‌سالاران زمانه از سنت پیوند تقسیمات و اداره سرزمینی با حکمرانی خاندانی با مفهوم عام انتصاب عموها، برادران، برادرزادگان و فرزندان پادشاه و به صورت کلی اعضای خاندان حاکم به حکومت ایالات و ولایات، استفاده کردند و به عبارت دیگر تغییر در این دوره بیشتر شکلی بود و نه ماهیتی (نوروزی و...، ۱۴۰۱: ۱۶-۷). اما از دوره فتحعلی‌شاه و نیز دوره محمدشاه با تعریف جدیدی که از این مفهوم توسط دیوان‌سالاران ارائه شد، این سنت

مفهومی خاص پیدا کرد و محدود به استفاده و به‌کارگیری فرزندان و نوادگان پادشاه وقت در امر حکمرانی ایالات و ولایات شد. در واقع در دوره حکمرانی این دو پادشاه به دلیل تعداد زیاد فرزندان بلافصل و نیز هراس از قدرت‌گیری شاخه دیگر خاندان قاجاریه موجب شد که در امر حکمرانی ایالات و ولایات صرفاً بر فرزندان بلافصل یا نوادگان بلافصل اتکا شود. در همین راستا در دوره ناصرالدین‌شاه و مظفرالدین‌شاه سنت پیوند حکمرانی خاندانی با تقسیمات و اداره سرزمینی و استفاده از شاهزادگان و اعضای خاندان شاهی در ایالات و ولایات به‌تدریج رنگ باخت و اعضای نظام اداری و مالی زمانه جای شاهزادگان و اعضای خاندان شاهی را در امر حکمرانی ایالات و ولایات گرفتند (نوروزی و...، ۱۴۰۱: ۱۶-۷). به عبارت دیگر در دوره ناصری به دلیل بروز رقابتهای درون‌خاندانی در نسل سوم قاجارها از یک سو و گسترش کارکنان دیوانی وفادار از سوی دیگر، زمینه برای حضور دیوانیان در حکمرانی ایالات و ولایات فراهم شد. علاوه بر این رسم فروش منافع ایالات نیز این امر را ممکن ساخت تا دیوانیان توانگر بتوانند در این عرصه ورود نموده و از سویی توان مالی و خزانه ضعیف قاجارها را تقویت کنند.

نوسازی و تحول در نظام اداره «ممالک محروسه ایران» با سفرهای ناصرالدین‌شاه به اروپا و اصلاحات امیرکبیر آغاز شد (امرای و...، ۱۴۰۱: ۹۶). ناصرالدین‌شاه در سال ۱۲۷۵ هـ فرمانی صادر و وظایف دولت را میان شش وزارتخانه - هیئت دولت - تقسیم کرد که عبارت بودند از: داخله، خارجه، جنگ، مالیه، عدلیه و وظایف و علو. وزیران در برابر صدراعظم مسئولیت نداشتند و از شخص شاه دستور می‌گرفتند. در ضمن، مجلسی به نام مجلس دربار اعظم یا دارالشورای کبرای دولتی با عضویت صدراعظم، وزیران، شاهزادگان بزرگ و چند تن از رجال و اعیان تشکیل می‌شد تا دربارهٔ اجرای اموری مشورت کنند که دستورشان را شاه صادر می‌کرد. به طور معمول این مجلس تنها با اموری موافقت می‌کرد که ارادهٔ شاه به آنها تعلق گرفته بود (اعتمادالسلطنه، ۱۳۴۶: ج ۳، ۱۶۳-۱۶۵). تعداد وزارتخانه‌ها به مرور زمان و بر اساس مقتضیات و نیازهای کشور تا

سال ۱۲۸۳ به هفت و در سال ۱۲۸۹ به پیشنهاد میرزا حسین خان مشیرالدوله (سپهسالار) به نه وزارتخانه رسید. ضمن آنکه بر اختیارهای صدراعظم و وزیران افزوده شد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ج ۳، ۳۳). اما تلاش های اصلاحگرایانه در ساختار تشکیلات اداری دوره اول حکومت قاجاری مانند تأسیس وزارتخانه هایی چون وزارت علوم، خارجه، انطباعات و تجارت و فلاحت حتی پرداختن به مسئله قانون یا «دستورالعمل نظام امور دیوانی» بنابر دستخط ناصرالدین شاه ناکام ماند (اعتمادالسلطنه، ۱۳۴۶: ج ۳، ۱۴۶ - ۱۴۸ و عزیزی و ...، ۱۴۰۱: ۳۷۲).

در دوره پسا مشروطه به واسطه ارتباط گسترده ایران با دنیای غرب، ساختار دیوانی و تشکیلات اداری ایران دچار تحول و دگرگونی گردید. در این راستا، یکی از وجوه برجسته انقلاب مشروطیت، خواست روشنفکران و اندیشمندان ایرانی تغییر و تحول در حوزه نظام اداره تقسیمات کشوری بود. بر این اساس در دوران سلطنت احمد شاه، تغییرات چشمگیری در حوزه وزارت داخله و نظام اداره تقسیمات سرزمینی و اداره ایالتی با هدف تمرکزگرایی و حمایت از برنامه های نوگرایانه حکومت صورت گرفت که ساختارهای پیشینی را دچار دگرگونی ساخت. براین اساس، این پژوهش درصدد است تا با استفاده از روش تحقیق تاریخی و به کارگیری اسناد و مدارک آرشیوی، نشریات و دیگر منابع تاریخی این پرسش را طرح کند و به آن پاسخ دهد که در دوره احمد شاه، عوامل و دلایل تغییر روال پیشینی در تقسیمات کشوری چه بود و این تغییر چگونه اجرا شد؟ در خصوص پیشینه پژوهش موضوع مورد بحث این مقاله باید عنوان کرد که پژوهشی که به بررسی نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری در دوره احمد شاه قاجار (۱۳۰۴-۱۲۸۸ ش) پرداخته باشد، انجام نشده است. با این وجود اما پژوهش های ارزشمندی در خصوص تقسیمات کشوری، شیوه اداره ایالات و ولایات و نظام اداری ایران در دوره قاجاریه و دوره مشروطه صورت گرفته است. نوروزی، فرشید، خسروبیگی، هوشنگ و دهنوی، نظام علی در مقاله ای با عنوان «تقسیمات سرزمینی در پیوند با حکمرانی خاندانی در ایران اوایل دوره قاجاریه (۱۲۶۴ق/۱۲۱۰ ق)» ضمن بررسی تقسیمات سرزمینی ایران اوایل دوره قاجاریه، یعنی تا پیش از سلطنت

ناصرالدین شاه، به شیوه اداره حکومت ایالات و ولایات با استفاده از سیاست حکمرانی خاندانی توسط دیوانسالاری مرکزی حکومت قاجار می‌پردازند. حمید تنکابنی نیز در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر انقلاب مشروطیت در دیوانسالاری دوره قاجار» پس از بررسی ویژگی‌های دیوانسالاری حکومت قاجار در دوره پیش از مشروطه و اشاره به تلاش‌های اصلاحگرانی چون امیر کبیر و سپهسالار در ساحت اداری این دوران به نقش دولت و وضعیت دیوانسالاری پس از مشروطیت می‌پردازد. وجه تمایز مقاله حاضر با پژوهش‌های اشاره شده در این وجه است که پژوهش پیش رو به نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری در دوره‌ای از تاریخ ایران، یعنی دوره احمد شاه قاجار (۱۳۰۴-۱۲۸۸ ش)، می‌پردازد که پژوهشگران تا کنون به آن نپرداخته‌اند.

#### قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام سال ۱۲۸۶ ش؛

نخستین تلاش نوگرایانه مشروطه خواهان در زمینه نوسازی نظام اداره تقسیمات

#### کشوری

باتوجه به اوضاع نامناسب اقتصادی و اجتماعی ایران در دوران حکومت مظفرالدین شاه، حکومت مستبدانه و عدم توجه عناصر و ساختار حکومتی به رعایا، تلاش‌های نخبگان جامعه برای رواج اندیشه قانون و قانون‌خواهی و مذمت حکومت استبدادی همراه با سیاست‌های حمایتی دولت انگلستان، سبب شد تا پس از حرکت‌های انقلابی مردم به رهبری نخبگان، حکومت مشروطه شکل گیرد (صلاح و ...، ۱۳۹۸: ۱۸۳). از مهم‌ترین عوامل داخلی وقوع این رویداد، فساد و ناکارآمدی ساختار سیاسی و حکومتی و انحطاط روزافزون آن بود (زنجانی، ۱۳۷۹: ۱۹۲). از دل این نظام سیاسی جدید، صرف‌نظر از اتفاقات سیاسی داخلی و خارجی، استبداد صغیر و جنگ جهانی اول که در مقاطعی منجر به وقفه و سکون در این نظام نیز شد، مجلس و هیئت وزرا با اختیارات وسیع و گسترده در امر حکومت شکل گرفتند. مشروطیت در مقام نظر، نقطه عطف بنیادینی در تاریخ ایران و پایانی بر شیوه سنتی حکومت (فرهنگ سیاسی ایللیاتی و ظل‌اللهی) و همین‌طور مقدمه‌ای برای جایگزینی مردم

به جای شاه در امر حکومت‌داری محسوب می‌شد. این رویداد مفاهیم جدید و بی‌سابقه‌ای را وارد فرهنگ سیاسی ایران کرد (براون، ۱۳۷۶: ۲۱).

مشروطه یک رژیم استبدادی را با تکیه بر قانون و ایجاد نوسازی و تحول در نظام دیوانسالاری تبدیل به حکومت پارلمانی ساخت (تنکابنی، ۱۳۸۹: ۳۳-۳۲). وقوع انقلاب مشروطه، تغییراتی را به‌ویژه از نظر کمی در عرصه نظام اداری به وجود آورد؛ دامنه دستگاه اداری گسترش یافت و تعداد ادارات و وزارتخانه‌ها افزایش پیدا کرد. این روند یعنی تقسیم قدرت دولت بین مراجع مختلف، نوعی تمرکززدایی به شمار می‌رفت که دولت وادار به پذیرش آن شد. به تعبیری این اولین مرحله تمرکززدایی در ساختار سیاسی اداری ایران، به شکل قانونی به شمار می‌رفت (مدیر شانه چی، ۱۳۷۹: ۶۸). اعطای فرمان مشروطه، اصل تفکیک قوا و تقسیم کار بین وزارتخانه‌ها را به رسمیت شناخت و حکومت پارلمان از طریق وکلای مردم، قدرت بالای سلطنت را محدود و مشروط کرد. قوه مجریه حکومت یعنی وزیران به ریاست عالی شاه، در مجموع نظام اداری را تشکیل می‌داد و وظیفه تصویب و اجرای قوانین مصوب مجلس را بر عهده داشت. شورای وزیران زیر نظر رئیس الوزراء شروع به کار کرد.

برای نظام سیاسی جدید، امر اداره ایالات و ولایات و نحوه تقسیمات کشوری چنان مهم بود که در سال اول، یعنی در ۱۳۲۵ ق، تدوین قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در مجلس شورای ملی مطرح و به تصویب رسید و برای اجرا به دولت وقت ابلاغ شد. این قانون در واقع تفصیل و تکمیل قانون سال ۱۳۰۵ ق بود که توسط امین‌السلطان، صدراعظم وقت، تدوین و ابلاغ شده بود. باتوجه به تحولاتی که در نحوه اداره قلمرو حکومت‌ها در دنیای غرب به وجود آمده بود تدوین چنین قانونی، امری لازم و ضروری به نظر می‌رسید. نمایندگان مجلس شورای ملی، که از اوضاع نامناسب نحوه اداره ایالت‌ها و ولایت‌ها و مالک‌الرقابی حاکمان منصوب دربار به‌خوبی آگاه بودند، برای تنظیم امور قلمرو حکومت ایران، تدوین و تصویب این قانون را در کنار دیگر قوانین فوری و مهم، قرار دادند.

قانونگذار در این قانون مملکت محروسه ایران را برای تسهیل امور سیاسی به ایالات و ولایات منقسم و ایالت را قسمتی از مملکت می‌دانست که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم‌نشین جزء و منحصر به چهار ایالت آذربایجان کرمان و بلوچستان، فارس و خراسان بود. ولایات نیز قسمتی از مملکت بود که دارای یک شهر حاکم‌نشین و توابع بود اعم از این که حکومت آن تابع پایتخت یا تابع مرکز ایالتی باشد (کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳). قانون‌گذار هم چنین سطوح مملکت را به ایالات، ولایات، بلوکات و قراء تقسیم‌بندی کرد. با این تقسیم‌بندی و نیز اعزام فرمان‌فرما (فرمانفرما مسئول و رئیس کل یک ایالت محسوب می‌شد که اداره چندین ولایت به عهده او سپرده می‌شد و فرمان انتصاب وی توسط شاه صادر می‌شد. حاکم مسئول اداره یک ولایت بود و فرمان انتصاب وی توسط فرمانفرما صادر می‌شد.) و حاکم به مناطق مختلف از دارالخلافه تهران، جذب کدخدا به‌عنوان عامل حکومت در قراء و ورود به ساختار قبیله‌ای عشایر مناطق مختلف و تعیین حاکمان قبایل، نفوذ و قدرت حکومت تا سطوح پایین جغرافیایی نیز گسترش یافت. در کنار این عناصر سیاسی اعزامی از پایتخت، به‌عنوان نماینده دولت، عناصر اداری نیز در قالب شعب وزارتخانه‌ها به همراه نمایندگان عدلیه و نظامیان روانه ایالات، ولایات و بلوکات شدند. اگرچه در این قانون تعیین فرمان‌فرمایان و حکام کماکان با شخص شاه بود اما وظیفه صدور احکام انتصاب و یا عزل و نیز اعزام و یا فراخوان آنها با وزارت داخله بود (ماده ۷ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳). در واقع با این بند قانونی اجرای حکم انتصاب فرمان‌فرمایان و حکام صادره توسط شاه منوط به تصویب وزارت داخله شده بود و قانون‌گذار از این طریق اختیار انتخاب حکام را برای شاه در نظر گرفت اما انتصاب را به وزارت داخله تفویض کرد. در صورتی که پیش‌ازین هم انتخاب و هم انتصاب حکام در اختیار شخص شاه بود. در این قانون برای جلوگیری از استبداد حکام و رفتارهای سلیقه‌ای آنها، قدرت تصمیم‌گیری نهایی در پایتخت متمرکز شد و حکام می‌بایست برای بیشتر امور از وزارتخانه‌ها کسب تکلیف می‌کردند. به‌عنوان نمونه



«هرگاه حاکم، بی‌نظمی یا اغتشاشی در اداره مالیه مشاهده کند باید فوراً به اداره مزبور ملاحظات خود را اخطار نموده مراتب را به وزارت مالیه اطلاع دهد و اگر رفع بی‌نظمی نشد باز وزارت مالیه را مطلع نموده توجه آن وزارت را به مسئله لازمه معطوف دارد ولی حاکم حق ندارد رأساً اجزای اداره محاسبات را تنبیه یا سیاست نماید» (ماده ۶۳ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳)؛ اینکه اگر در اجرای قانون، مانعی یا شبهه‌ای روی دهد، حاکم نمی‌تواند راساً تصمیم بگیرد و باید در اداره ولایتی مطرح کند و در صورتی مشکل بر طرف نشد باید موضوع به وزارتخانه منعکس می‌شد (ماده ۱۸ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳).

یکی از رویکردهای قانون در تعیین وظایف حکام، ایجاد امنیت، رفاه، نظم و آسایش عمومی برای مردم بود و در راستای این رویکرد، وظایف حکام شامل حفظ امنیت مالی و جانی مردم، کمک به رونق کشاورزی، صنایع، تجارت و پیشه‌وری، نظارت بر توزیع مناسب کالا و مایحتاج مردم، جلوگیری از گرانفروشی، کم‌فروشی و احتکار کالا، گسترش بهداشت و جلوگیری از شیوع بیماری‌های واگیر، جلوگیری از گسترش فساد اخلاقی در جامعه و نظارت بر ادارات مانند بلدیة، نظمیه، اطفاییه بود (مواد ۴۱ تا ۵۰ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳). در کنار این وظایف حکام، در راستای حمایت از مردم، در ماده ۲۹ نیز قانون‌گذار برای جلوگیری از تعدی حاکم به حقوق عامه، اختیارات وی را محدود به قوانین موجود نموده بود: «چون حکام آلت اجرائیه‌اند به هیچ‌وجه حق ندارند قانون یا قرار جدیدی بگذارند یا مالیات و عوارض جدیدی وضع نمایند و یا در احکام محاکم عدلیه تغییری بدهند و یا بالاخره از اجرای قوانین موضوعه خودداری کنند» (ماده ۲۹ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳). در ماده ۱۰۴ نیز قانون‌گذار نخستین وظیفه حاکم را حفظ رفاهیت و امنیت مردم و برخورد مناسب توأم با مردم‌داری و ادب با مردم دانسته است (ماده ۱۰۴ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳).

عناصر اجرایی حکومتی در این ساختار قانونی جدید، اداره ایالات، ولایات، بلوکات و قراء به ترتیب فرمان فرماها، حکام، رؤسای بلوکات و ده باشی (کدخدا) بودند که توسط مقام سلطنت، فرمان فرما، حاکم و رؤسای بلوکات انتخاب و معرفی می‌شدند. قانون‌گذار در خصوص شرایط عمومی و یا اختصاصی هر یک از این عناصر سیاسی - اجرایی مطلبی را بیان نکرده است و در واقع این امر را به سلیقه و خواست شاه و وزارت داخله منوط کرده و تنها در خصوص فرمان فرمایان اشاره می‌نماید که «فرمان فرماهای ایالات و ولایات از رجال موثق مجرب کافی دولت به تصویب وزارت داخله انتخاب» و از طرف شاه مصوب می‌شدند (ماده ۳۹۷ کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳). بعد از مشروطیت از جمله جهت‌گیری‌های مجلس اول بر این بود که حکام ایالات با نظر مجلس تعیین شده و حقوق معین برای آنها در نظر گرفته شود. در این باره مذاکرات زیادی در مجلس صورت گرفت، از جمله گفته شد که حکام نمی‌باید در حوزه حکومتی خود دارای ملک باشند. عده‌ای از نمایندگان هم تأکید داشتند که شاهدگان نباید به سمت حکومت و وزارت تعیین شوند (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۳۱-۳۲). همچنین نظر وکلا بر این بود که حکام باید نسبت به گذشته تغییر روش دهند و بارها نیز بر اجرای قانون انجمن‌های ایالتی و دستورالعمل حکام تذکر داده شد (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۳۴-۳۵).

مندرجات کتاب قواعد حکمرانی مملکت فرانسه ترجمه و تألیف موسی ریشار(میرزا رضا مؤدب الملک) که در سال ۱۲۹۷ ق. چاپ شده (مؤدب الملک، ۱۲۹۷ ق: ۱۱-۷-۹-۱۰-۶-۵) تشابه فراوانی با قانون مصوب سال ۱۳۲۵ ق مجلس مشروطه دارد. اینگونه به نظر می‌رسد که قانونگذاران ایرانی در تدوین قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام سال ۱۳۲۵ ق از این کتاب تاثیر پذیرفته باشند و ترجمه و تألیف این کتاب و ارائه الگو اروپایی تقسیمات کشوری و شرح وظایف حکمرانان در سال ۱۲۹۷ ق، راه را برای تدوین مدل ایرانی تقسیمات کشوری و شرح وظایف حاکمان در قالب قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام سال ۱۳۲۵ ق فراهم نموده باشد

نقشه شماره ۱: تقسیمات کشوری در ایران اواخر دوره قاجاریه بر اساس قانون تشکیلات

ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام. ۱۳۲۵ق



### تشکیل کمیسیون نقشه اداری و نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری

در شیوه حکمرانی که قرن‌ها در ایران متداول بوده و در دوره مشروطیت هم ادامه داشت، شخص حاکم مباشرت مالیات ایالت یا ولایت را متقبل می‌گردید و مبلغ معهود را هر ساله به خزانه دولت واریز می‌کرد. این حاکم به محض اینکه از دروازه تهران بیرون می‌رفت و در محل حکومت خویش مستقر می‌شد به هیچ وجه فکر نمی‌کرد که نماینده و عامل حکومت مرکزی است بلکه خود را مالک الرقاب می‌دانست و حتی وجود ادارات ولایتی دیگر از قبیل محاکم عدلیه و دوائر مالیه را نادیده انگاشته و کلیه امور محلی را بخود اختصاص می‌داد و در واقع هم قانون گذار بود و هم مجری قوانین. به اعتقاد گوستاو دمرنی (۱۸۶۹-۱۹۳۷م) مستشار فرانسوی وزارت داخله، مساعی حکومت مشروطه برای تغییر این ترتیب نتیجه نبخشید و طرز حکومت تغییر نکرد (دمرنی، ۱۳۹۸: ۱۲۳-۱۲۲).

قاجارها بعد از گسست‌هایی که با سقوط صفویه در حکومت مرکزی ایران به وجود آمده بود، موفق شدند دوباره، یک حکومت مرکزی پایدار را بنیان نهاده و به تدریج حکومت ایلاتی پراکنده جای خود را به شیوه‌های متمرکزتر داد(غنی، ۱۳۷۷: ۳۱). به لحاظ تئوریک ایران در این زمان از نظام حکومتی بسیار متمرکز و واحد برخوردار بود، نهادی به نام حکومت محلی وجود نداشت، بلکه مقام‌های هر ایالت و ولایت به صورت پلکانی از طرف حکومت مرکزی منصوب می‌شدند. به عبارت دیگر در حکومت قاجار قبل از مشروطه، نوعی تمرکز در قدرت حاکم بوده است. سلطنت فردی و مطلقه حاکم بر این دوران با تشکیلات اداری نسبتاً نهادینه شده، تجمیع قدرت سیاسی و اداری و به عبارت کامل‌تر تمرکزگرایی را در این دوره حاکم کرده بود. در این شیوه حکمرانی شاهزادگان حاکم در مقام نمایندگان حکومت مرکزی ملزم به اطاعت و انجام تعهدهایی نسبت به شخص شاه بودند. البته می‌توان بیان کرد که ابزارهای فراگیر اعمال قدرت و حاکمیت همانند دوره‌های بعد در اختیار حاکمان نبوده است اما زمینه‌ها و ابزارهای موجود به تمرکز و تداوم قدرت یاری می‌رسانده است(فروغی ابری، سهامی، ۱۳۹۴: ۱۱۸-۱۱۷).

با توجه به ماده ۸۷ قانون ربيع الثانی ۱۳۲۵، امنای حکومت مشروطه گرچه به شیوه اداره عدم مرکزیت در ایران اعتقاد داشتند اما در این زمان، هنوز بستر لازم برای قبول این نوع شیوه حکمرانی آماده نبود. مشروطه خواهان سعی داشتند که نظام مشروطه، قانون و آزادی‌های سیاسی را در کشور برقرار سازند، ولی صفوف رجالی که اکثر مقام‌های اجرایی را در دست داشتند، تغییری نکرده بود و مشی سیاسی نیز با همان روال سابق و با معیارهای دیرین باقی ماند(اتحادیه، ۱۳۷۵: ۲۵-۲۴). اگرچه حکومت مشروطه در تخریب نظم کهن موفق بود اما نظام جدید برآمده از این جنبش، از ارائه یک نظم نوین ناتوان بود. البته به نظر دمرنی، اولیای حکومت مشروطه نمی‌بایستی ترتیب مرکزیت سابق را به کناری می‌نهادند؛ چرا که ممکن بود حکومت ایالات از یکدیگر مجزا شود و هر ایالتی در اداره و حکومت خود مستقل باشد. نکات اداری در ایران مثل سایر کشورها رعایت نمی‌شد. مفاد

اسناد موجود نیز نشان می دهد که برنامه ریزان اداری در این دوره، به این وضع واقف بودند. در یکی از اسناد موجود اشاره شده که در غالب کشورهای اروپائی در تقسیمات اداری در پس از تعیین یک محدوده اداری، یک شهر یا یک نقطه مهم را به عنوان حاکم نشین آن منطقه مشخص می کردند. ولی در ایران برخلاف این روال بود یعنی ایالت و ولایت و قریه و ده مینا و مأخذ تقسیمات اراضی نبود بلکه مبنای هر تقسیمه، قصبه یا شهری بود که در آن ناحیه وجود داشت. از این رو تعیین حدود ولایات و بلوکات میسر نبود. عموماً در ایران به تحدید مضافات ولایات اهمیتی داده نمی شد و بر حسب اتفاقات و ماموریت حکام، تغییر می کرد. نویسنده این امر را دلیلی می داند که موجب شده هنوز در ایران نقشه اداری وجود نداشته باشد (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق. : ۶۱-۶۰).

برای نوسازی این نظام اداره تقسیمات کشوری و ترسیم نقشه اداری کشور، «کمیسیون نقشه اداری ایران» در دوره احمد شاه تشکیل شد. این کمیسیون در وزارت داخله و با حکم نایب السلطنه در ۱۴ رمضان ۱۳۲۹ تاسیس شد. چهار وظیفه مهم برای این کمیسیون تعیین شد: تدوین ساختار جدید وزارت داخله؛ تهیه تقسیمات جزء ایالات و ولایات برای تسهیل اجرای اصلاحات اداری؛ تعیین شرایط اجرای قانون وظایف حکام و در نهایت تهیه بودجه ایالات و ولایات بود. ریاست این کمیسیون که سه نفر عضو و یک نفر منشی داشت با وزیر داخله بود (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۲۵). کمیسیون نقشه اداری ایران ظاهراً از هنگام شکل گیری و در طی شش ماه اولیه، مشغول اصلاح و تدوین ساختار وزارت داخله - به عنوان مسوول اجرایی تقسیمات کشوری - بود. پس از آن و حتی قبل از ابلاغ ساختار جدید وزارت داخله، برنامه های خود را به منظور اصلاح تقسیمات کشوری آغاز کرد. نخستین جلسه کمیسیون نقشه اداری برای بررسی طرح اصلاح تقسیمات کشوری، در نهم ربیع الاول سال ۱۳۳۰ برای ترتیب نقشه بخش شرقی کشور، با حضور ۱- مسیو دمرنی ژوریس کنسولت (Juris Consul) (مستشار حقوقی) وزارت داخله (رئیس کمیسیون) ۲- آقای ادیب السلطنه مدیرکل اداره ایالات و ولایات (نایب رئیس) ۳- سردار سعید نایب الایاله سابق خراسان ۴- ظهیرالسلطان نایب الایاله سابق خراسان ۵- معزز الملک و افتخارالواعظین

نمایندگان سابق خراسان در مجلس شورای ملی ۶-علاءالسلطان رئیس دفتر سابق ایالت خراسان ۷-منشی حضور رئیس دایره شرق(منشی کمیسیون) تشکیل شد(دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ق: ۲۶).

یکی از ویژگی‌های مهم این کمیسیون این بود که اعضای آن بر حسب کار موضوع درباره هر ایالت تغییر می کرد و این انعطاف ساختار کمیسیون این امکان را ایجاد می کرد که از دانش و اطلاعات خبره‌ترین اشخاص بر حسب شناخت و تعلق محلی شان استفاده شود. در این راستا ترکیب کمیسیون برای مطالعه درباره ایالات غرب، شمال، جنوب و نیز شرق که معمولاً از حکام و نایب الحکومه های سابق همان مناطق انتخاب می شدند؛ تغییر می کرد(دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۲۶-۲۵ و دمرنی، ۱۳۹۸: ۵۷). با تشکیل کمیسیون بودجه برای تهیه بودجه مخارج پرسنل اداری ستاد وزارت داخله و ایالات و ولایات با دستور وزیر داخله در ۱۲ ربیع الاول ۱۳۳۰؛ کمیسیون نقشه اداری ایران با کمیسیون بودجه تلفیق و تحت عنوان «کمیسیون نقشه اداری و بودجه ولایتی» شروع به فعالیت کرد و همزمان کار تدوین نقشه اداری و تهیه بودجه ارکان وزارت داخله در ستاد و صف را انجام داد. نتایج بررسی‌های اعضای این کمیسیون راجع به تشکیلات ایالات و ولایات طی گزارشی به وزیر داخله ارائه شد. اعضای کمیسیون بیان کردند که با توجه به اوضاع سیاسی کشور، دولت مجبور است که از نفوذ و اقتدار شخصی طبقه متنفذین در غالب نقاط استفاده نماید و از این رو تقسیمات اداری ایالات، کما فی السابق محفوظ باشد. آنها اعتقاد داشتند که ترتیب فعلی تقسیم اداری خالی از اشکال نیست. از جمله اینکه تقسیم اداری فعلی بر مبنای اختلافات نژادی و مغایرت منافع شخصی انجام شده و در تقسیمات اداری ایالات ثباتی وجود ندارد و بعضی ایالات بر مبنای مقتضیات و اتفاقات ایجاد شده است. آنها اعلام کردند که اگرچه معایب فوق را نمی توان رفع نمود ولی با کاهش نفوذ شخصی حکام و ایجاد نظم و ترتیب در کار این حکام برای کاهش این اشکالات می توان اقدام کرد(دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ق: ۳۳).

تقسیم ایالات چهارگانه خراسان، آذربایجان، فارس و کرمان بر اساس اهمیت به دو درجه یکی از این اقدامات بود که بر اساس آن آذربایجان و فارس ایالات درجه اول و ایالات خراسان و کرمان ایالات درجه دوم شدند (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق: ۳۴). کمیسیون برای تقسیمات کشوری ایالت فارس نظام اداره مفصل تری معین کرد. با توجه به نبود شناسنامه و ثبت احوال و بالطبع نبود آمار دقیق جمعیت مناطق، کمیسیون بر اساس میزان اهمیت سیاسی- اقتصادی ولایات فارس را به چهار گروه و بلوک ها را به دو گروه تقسیم کرد (دمرنی، ۱۳۹۰: ۹۰). کمیسیون در ادامه، سلسله مراتب حاکمان در کل کشور را نیز تعیین کرد. برای ولایت درجه یک «والی»، ولایت درجه دو «حکمران»، ولایت درجه سه «حاکم درجه یک» و برای ولایت درجه چهار «حاکم درجه دو» تعیین شد. حکومت های درجه اول شامل: گیلان، مازندران، اصفهان، استرآباد، خوزستان و کرمانشاهان و حکومت های درجه دوم: قزوین، همدان، بلوچستان، زنجان، عراق، یزد، لرستان و کردستان بودند. به همین ترتیب بلوکات هر ولایت نیز به دو درجه تقسیم شدند. به عنوان نمونه در ولایت مازندران، چهاردانگه و دودانگه، سوادکوه، نور، اشرف، آمل و لاریجان به عنوان بلوک درجه اول و فیروزکوه و بندپی به عنوان بلوک درجه دوم تعیین شدند و در ولایت گیلان: طولاش و لاهیجان به عنوان بلوک درجه اول و لنگرود و منجیل به عنوان بلوک درجه دوم در نظر گرفته شدند (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق: ۶۲-۴۰؛ نجمی، عمادزاده، ۱۳۴۶: ۵۸-۵۷).

اقدام دیگر این کمیسیون احیای دایره سیاسی و اقتصادی در ساختار ایالات چهارگانه فوق به استناد مواد چهارده و سی قانون تشکیل ایالات و ولایت و دستورالعمل حکام چهارم ذی القعدة سال ۱۳۲۵ مصوب مجلس شورای ملی بود. بر این اساس تحت اداره فرمانفرمای هر ایالتی یک «دایره پلتیکی» و یک «دایره اقتصادی» پیش بینی شد. رئیس دایره پلتیکی که در واقع همان ریاست کابینه باشد در اداره کل ایالتی دارای رتبه و حقوق یک نفر رئیس شعبه درجه اول است و عده قلیلی اجزا و ثبات هم برای معاونت او تعیین می شود. دایره اقتصادی نیز در هر ایالتی دارای یک شعبه درجه اول و دو نفر منشی و سه نفر ثبات خواهد بود (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق: ۳۶). نظام اداره تقسیمات کشوری ایران در طی این سال ها

بنا به مقتضیات سیاسی و امنیتی نیز تغییر پیدا کرد. به عنوان نمونه در سال ۱۳۳۱ ق. وزارت داخله بنا به مقتضیات سیاسی و امنیتی غرب ایران؛ ایالتی با عنوان ایالت غرب که متشکل از ولایات همدان، کردستان، کرمانشاه، اسدآباد و کنگاور می شد را تشکیل داد (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق. : ۱۱۰). یا در ولایت مازندران در سال ۱۳۳۱ ق.، تنکابن، کجور و کلارستاق به دلیل ملاحظات سیاسی از این ولایت جدا و تحت عنوان ولایت محال ثلاث دارای حاکم نشین علی حده شدند و بندرجز که تا پیش از این از مضافات استرآباد بود به اقتضای موقع جغرافیایی و رعایت حیثیت اداری و سیاسی جزو ولایت مازندران محسوب گردید (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق. : ۵۲-۵۱). کمیسیون نقشه اداری در بعضی مواقع به دلیل حساسیتهای سیاسی و امنیتی تعیین نقشه اداری ولایاتی مثل اصفهان را به شورای عالی اداری و شورای عالی ایالات محول می نمود (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق. : ۵۹-۵۸). یا در مورد ایالت فارس ضمن تقسیم این ایالت به سه ولایت گهگیلویه و بویراحمد، قشقای و خمسه اعلام نمود که شورای عالی عشایر در تهران باید در این خصوص اظهار نظر نماید و از نظر اقتصادی نیز برای مبارزه با قاچاق کالا پیشنهاد حذف حکومت بنادر و ایجاد گارد بنادر و ولایات سیاسی جدید ارائه شد (دمرنی، ۱۳۹۰، ۶۹-۶۶-۴۴).

#### نوسازی ساختار وزارت داخله با هدف ایجاد تمرکز امور

در دوره ناصرالدین شاه برای نخستین بار، مدیریت ایالات و ولایات در ایران از حوزه صدراعظم به حوزه وزارت داخله تغییر پیدا کرد. در فرمان سال ۱۲۷۵ ق / ۱۸۵۸ م در تعیین حدود وزارت داخله آمده است: «در نصب حکام ولایات دستورالعمل رفتار و کردار آنها از جانب اقدس همایون به ایشان القا شود که از آن قرار به حکام ابلاغ دارند و به مقرر حکومت بفرستند و همچنین در عزل آنها. بروات را که به مهر آثار همایون صادر می شود ایشان باید به طور قسطبندی و قاعده از خزانه لشکر یا معیرالممالک حواله بدهند بعد به نظر اقدس همایون رسیده ...» (وقایع اتفاقیه، ۱۲۷۵: ۲). بر پایه این تعریف، وزارت داخله دو وظیفه بر



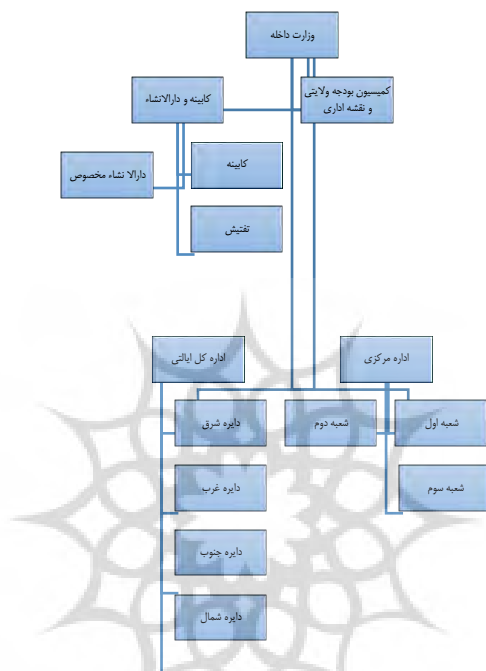
عهده داشت: یکی ارتباط با حکام و دیگری اداره مخارج. در سالنامه سال ۱۳۱۲ ق تعریف دیگری به چشم می خورد: دفترخانه استیفا هم عرض وزارت داخله قلمداد شده و امور خزانه زیرمجموعه وزارت مالیه آمده است (اعتمادالسلطنه، ۱۳۱۲: ۸). در فاصله نزدیک به نیم قرن بین ایجاد وزارتخانه های چندگانه به امر ناصرالدین شاه تا انقلاب مشروطه، حوزه وظایف وزارتخانه ها پیایی تغییر کرد و جابه جا شد. وزیر داخله گاه عهده دار دستگاه محاسبات مالیاتی بود (اعتمادالسلطنه، ۱۲۹۲) گاه اداره خزانه را بر عهده داشت و گاه رئیس دارالانشاء بود (عبدالرب آبادی، ۱۳۱۷ ق: ۳/۲۶). وزارت داخله در سال ۱۲۷۵ ه. ق و در زمان سلطنت ناصرالدین شاه تشکیل یافت و امین الدوله به عنوان اولین وزیر داخله به این سمت منصوب شد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۸۰۹). ناصرالدین شاه مقرر کرد: «عرایض و مطالب علما و شاهزادگان عظام را جناب معزی الیه معروض حضور مبارک دارد و عزل و نصب حکام ولایات ممالک محروسه هم به مشاورت و صوابدید ایشان باشد» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۸۱۴). در این دوره یکی از وظایف تخصصی وزارت داخله یعنی تعیین و انتخاب حکام ولایات به وزارت داخله سپرده شد. این وزارتخانه در دوره سلطنت مظفرالدین شاه نیز جزو سی و پنج وزارتخانه ای بود که عبدالحسین خان ملک المورخین در مرات الوقایع مظفری در ابتدای حکومت مظفرالدین شاه از آن نام می برد (ملک المورخین، ۱۳۸۶: ۱/۶۱). در ادامه سلطنت مظفرالدین شاه بار دیگر وزارت داخله از وظایف تخصصی خود دور شد و وظایف خزانه و ضرابخانه به آن واگذار گردید (ملک المورخین، ۱۳۸۶: ۱/۵۸). اما بار دیگر وزارت داخله در زمان وزارت میرزا اسمعیل خان امین الملک جایگاه تخصصی خود را به دست می آورد هم به عنوان وزیر اول، یعنی همان مقام صدارت از لحاظ جایگاه معرفی می گردد و هم یکی از وظایف اصلی وزارت داخله که همان رسیدگی به امور حکام است را بازمی یابد (ملک المورخین، ۱۳۸۶: ۱/۲۴۰-۹۴). بدین ترتیب و تا پیش از حکومت مشروطه، وزارت داخله به عنوان یکی از وزارتخانه های مهم و اثرگذار که وظیفه مدیریت امور ایالات و ولایات را بر عهده داشت و جایگاهی هم تراز با مقام صدارت پیشینی داشت، ثبات و دوام یافت.

در ۲۸ جمادی الاخر ۱۳۲۷ احمد شاه فرزند ۲۱ ساله محمدعلی شاه به سلطنت برگزیده شد و نیابت سلطنت به عضدالملک و سپس ناصرالملک محول شد. در این مدت وزارت داخله تشکیلات منظمی نداشت و سازمان آن به وسیله چند نفر عضو اداره می‌شد. تا اینکه در سال ۱۳۲۷ ق که قوام السلطنه به معاونت وزارت داخله منصوب گشت تشکیلات اداری وزارت داخله را به شکل دیگری تغییر داد (نجمی، عمادزاده، ۱۳۴۶: ۵۶). قوام السلطنه در ۲۷ رجب ۱۳۲۹ در کابینه صمصام السلطنه به وزارت داخله منصوب شد. در سال ۱۳۳۰ ق. مستشارانی از خارج با تصویب مجلس شورای ملی استخدام گردیدند که از آن جمله گوستاو دمرنی از کشور فرانسه برای سازمان دهی وزارت داخله بود. در قرارداد دمرنی با دولت ایران او عهده دار دو وظیفه آموزش حقوق اداری و مشاوره حقوق بود و به توصیه دولت فرانسه و به موجب قرارداد ۲۹ جمادی الثانی ۱۳۲۹ به خدمت دولت ایران درآمد (دمرنی، ۱۳۹۸: ۵۴).

با اقدامات و تعلیمات دمرنی، نوسازی ساختار و وظایف وزارت داخله در راستای برنامه کلان نوسازی اداری حکومت؛ در قالب لایحه ای تدوین و با توشیح احمد شاه به اجرا درآمد (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۱) این لایحه سه هدف عمده را دنبال می‌کرد. نخست تمرکز امور در پایتخت و اجرای سیاست های حکومت مرکزی در سراسر کشور و دوم جذب و به کارگیری نیروهای مورد نیاز وزارت داخله، به غیر از مدیران، از طریق برگزاری آزمون استخدامی و سوم چابک سازی ستاد و صف وزارت داخله ( دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق: ۱-۲). ساختار جدید وزارت داخله ای که نایب السلطنه ناصر الملک آن را در دوم شوال سال ۱۳۳۰ برای اجرا ابلاغ نمود، شامل دفتر وزارتی، یک اداره مرکزی با سه شعبه و یک اداره کل ولایتی با چهار دایره بود (نمودار و جدول شماره یک؛ دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق: ۵-۴). پس از ابلاغ این ساختار، قوام السلطنه، وزیر داخله وقت، طی سه حکم جداگانه، شرح تفصیلی ساختار «کابینه و دارالانشاء مخصوص»، «اداره مرکزی» و «اداره کل ایالتی» را

در تاریخ سوم شوال همین سال ابلاغ نمود(نمودار شماره یک؛ دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق.؛ ۱۳-۱۲-۱۱-۱۰-۹).

### نمودار شماره یک: ساختار وزارت داخله- ابلاغی شوال ۱۳۳۰



### تدوین نظامنامه پرسنل اداری وزارت داخله

یکی دیگر از بخش های نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری تدوین نظامنامه پرسنل اداری در وزارت داخله و در ایالات و ولایات بود. این نظامنامه دو روز پس از ابلاغ ساختار جدید وزارت داخله در پنجم شوال ۱۳۳۰ به تصویب هیات وزرا رسید. در این نظام نامه شرایط داوطلبان برای استخدام در وزارت داخله و در تشکیلات اداری ایالات و ولایات مشخص شده است(دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۶۸). همچنین چگونگی برگزاری آزمون استخدامی، شرایط و ضوابط انتخاب از بین داوطلبان و تشریفات شروع به کار پذیرفته شدگان مشخص شده است(دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۶۹-۶۸). در نظام نامه دو گروه

کارمند مشخص شده است. ۱- اجزاء مرکزی وزارت خانه ۲ - مأمورین ولایات. اجزای مرکزی وزارت خانه شامل: رؤسای وزارتخانه و رؤسای دوایر و شعب و مفتشین و منشیان و ثباتان و ضباطان و منتظرین خدمت که در مرکز وزارت داخله مشغول خدمت هستند و مأمورین ولایات نیز عبارت بودند از: دو درجه فرمانفرمایان ایالات و چهار درجه حکام ولایات و معاونین و دو درج نایب الحکومه ورؤسای دفتر ایالتی و ولاتی و منشیان و ثباتان و ضباطان و منتظرین خدمت. نصب و عزل مدیران و رؤسای دوایر با فرمان شاه و انتصاب سایر مستخدمین و اجزاء بحکم وزیر داخله بود. در وایالات و ولایات نیز فرمان فرمایان ( دو درجه ) و حکام (۴درجه) و معاونین ایالات و ولایات موجب دستخط شاه نصب می شدند. نایب الحکومه ها ورؤسای دفتر به موجب حکم وزارتی منصوب و معزول می شدند. رؤسای کابینه نیز به موجب احکام وزارتی و برحسب پیشنهاد حکام منصوب می شدند. نصب و عزل منشیان و ثبات ها و منتظرین خدمت با حاکم ولایت بود(دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۷۰-۶۹).

### تدوین بودجه سنواتی ستاد وزارت داخله و ایالات و ولایات

با تشکیل کمیسیون بودجه سنواتی در وزارت داخله دوران احمد شاه؛ تهیه بودجه سالانه برای ستاد وزارت داخله و ایالات و ولایات ایران در راستای نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری در دستور کار قرار گرفت. این در حالی است که تا پیش از این، این امر مسبوق به سابقه نبود و این نوسازی و تحول همزمان با انجام اصلاحات در ساختار و تشکیلات وزارت داخله در این دوره، شکل گرفت و وظایف و تشکیلات وزارت داخله را تحت یک ترتیب معینی قرار داد. این کمیسیون با دستور قوام السلطنه وزیر داخله وقت در ۱۲ ربیع الاول سال ۱۳۳۰ و با عضویت گوستاو دمرنی، مشاور حقوقی وزارت داخله، ادیب السلطنه، مدیر کل اداره ایالتی وزارت داخله، میرزا زین العابدین خان، مدیر کل وزارت مالیه، مصطفی قلی خان، مدیر اداره مرکزی وزارت داخله، آلبرت، نماینده خزانه داری کل، میرزا سید محمدخان، معاون مشاور حقوقی وزارت داخله و میرزا احمدخان، رئیس شعبه محاسبات وزارت داخله

شکل گرفت. ضمن اینکه روسای دوائر اداره ایالتی وزارت داخله نیز در کمیسیون مزبور حضور داشته و در مواقع مشورت رای و نظر خود را اعلام می کردند (دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۲۸-۳۱). نخستین اقدام کمیسیون، تهیه بودجه سال ۱۳۳۰ ق ستاد وزارت داخله بود. این بودجه بر اساس اصل صرفه جویی و برای یک سال تهیه شده و بر حسب پیشرفت اصلاحات اداری در مرکز و ولایات و بر اساس حوائج و مقتضیات اداری و با رعایت وسائل و اوضاع خزانه قابلیت اصلاح داشت (منبع: دولت علیه ایران، ۱۳۳۱: ۲۰). کمیسیون بر اساس اصول فوق الذکر لایحه ساختار بودجه ای سال ۱۳۳۰ ق. ستاد وزارت داخله تدوین نمود (جدول شماره دو - پیوست). دومین اقدام این کمیسیون تهیه بودجه ایالات و ولایات با رویکرد تمرکز و ایجاد نظم اداری در پرداخت ها در راستای ایجاد نوسازی در نظام اداره تقسیمات کشوری بود. کمیسیون ایالات چهارگانه موجود را بر اساس اهمیت به دو درجه تقسیم و بر اساس درجه هر یک از ایالات اعتبارات و حقوق مزایای عناصر ساختار ستادی این ایالات را تعیین کرد. این کار با هدف ایجاد تمرکز پرداخت ها در پایتخت و ایجاد نظم اداری در پرداخت ها به فرمانفرمایان صورت گرفت. همچنین حقوق نایب الایاله ها، رئیس کابینه و روسای سایر دوایر ایالتی با هدف تمرکز فرایند عزل و نصب آنان در پایتخت، به عهده دولت قرار گرفت. با این کار از اختیارات نامحدود فرمانفرمایان در اداره ایالات کاسته شد. فرمانفرمایان ایالات و حاکمان ولایات تا پیش از این عملاً از اختیارات نامحدودی در محل ماموریتشان برخوردار بودند و وابستگی قابل توجهی به حکومت مرکزی نداشتند. اما با تهیه و تدوین بودجه سالانه برای ایالات و ولایات عواید حاصله از ایالات و ولایات در قالب مالیات های مختلف مستقیماً به خزانه داری کل واریز و حقوق و مزایای ماموران حکومتی از این محل پرداخت شد. در واقع با اجرای این سیاست تمرکز مالی و سیاسی در پایتخت ایجاد شد و زمینه لازم برای انجام اصلاحات در نظام اداره تقسیمات کشوری فراهم شد.

کمیسیون همچنین ولایات ایران را با توجه به اهمیت سیاسی و اقتصادی به چهار درجه و بلوک را نیز به دو درجه تقسیم کرد و برای صرفه جویی در بودجه، از تقسیمات کوچکتر

صرف نظر نمود. کمیسیون در این بخش با برشمردن ویژگیهای جغرافیایی و اقتصادی و تعداد حدودی جمعیت هر ولایت و تهیه نقشه تقسیمات کشوری نسبت به تدوین طرح جدید تشکیلات اداری هر ولایت و تهیه ریز بودجه سالانه ولایت و بلوکات اقدام کرد (جدول شماره چهار: دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ ق. ۶۲-۴۰).

### نتایج تحقیق

در شیوه حکمرانی که در ایران متداول تا پیش از دوره سلطنت احمد شاه هم ادامه داشت، اشخاص با پرداخت مبلغ مشخصی به خزانه؛ حکومت ایالت و یا ولایتی را به دست می آوردند. این افراد به محض اینکه از تهران بیرون می رفتند و در محل حکومت خویش مستقر می شدند، خود را مالک الرقاب آن محل می دانستند و حتی وجود ادارات ولایتی دیگر از قبیل محاکم عدلیه و دوایر مالیه نیز مانعی برای اختیارات نامحدودشان ایجاد نمی کرد. به عبارت دیگر آنها در محل حکومتش هم قانون گذار بودند و هم مجری قوانین. حتی تلاش‌های امنای حکومت مشروطه نیز تغییری در این روش حکمرانی آنها ایجاد نکرد. در واقع با وضع قوانین تقسیمات کشوری در دوره مشروطه اوضاع اداره کشور ایران با دوران پیش از مشروطه تفاوتی نکرد که این موضوع نیز به دلایل مختلف از جمله: ضعف دولت مرکزی و نفوذ آن در ایالات و ولایات، فقدان تمرکز اداری، نفوذ متنفذین، ضعف ارتباط مرکز با ایالت و ولایات به دلیل مسافت طولانی و کمبود وسایل ارتباطی، اختلافات محلی و رقابت ایالات و ولایات با یکدیگر، فقدان رویه‌ها و فرایندهای اداری مناسب بود. در دوره احمد شاه با توجه برقراری ارتباطات گسترده نخبگان ایرانی با غرب و حضور مشاوران اروپایی در حوزه‌های مختلفی چون مالی، نظامی، حقوقی در سطوح مدیریتی، تلاش‌هایی برای نوسازی ساختارها و تشکیلات اداری و مالی، نظامی و سیاسی صورت گرفت. نظام اداره تقسیمات کشوری ایران، یکی از این حوزه‌ها محسوب می شد که فرایند نوسازی در آن شکل گرفت و به اجرا گذاشته شد. از آنجایی که محور اصلی برای اجرای تقسیمات جدید کشوری، وزارت داخله بود، در ابتدا ضرورت داشت تا تشکیلات اداری و

ساختار وزارت داخله اصلاح شود. حضور همزمان دو عنصر نوگرا ایرانی یعنی قوام السلطنه، وزیر داخله وقت ایران و غیر ایرانی یعنی گوستاو دمرنی مشاور و مدرس فرانسوی حقوق اداری در این مقطع از حکومت قاجاریه اجرای این فرایند را تسریع نمود. نوسازی نظام اداره تقسیمات کشوری با طراحی و مدل سازی معلم فرانسوی همراه با حمایت‌های ناصر الملک، نایب السلطنه و قوام السلطنه وزیر داخله در طی سه سال به اجرا درآمد. اجزای این فرایند نوسازی شامل: ۱- تدوین و اجرای تنظیمات جدید وزارت داخله مطابق با مقتضیات جدید ۲- تشکیل کمیسیون بودجه و تدوین بودجه سنواتی برای ستاد وزارت داخله و ایالات و لایات ۳- تشکیل کمیسیون نقشه اداری برای تعیین تقسیمات جزء ایالات و ولایات ۴- تدوین نظامنامه پرسنل اداری وزارت داخله بود. فرمانفرمایان و حاکمان ایالات و ولایات تا پیش از انجام این اصلاحات عملاً از اختیارات نا محدودی برخوردار بودند و وابستگی قابل توجهی به حکومت مرکزی نداشتند. اما با اجرای این اصلاحات و نوسازی در نظام اداره تقسیمات کشوری عواید حاصله از ایالات و ولایات مستقیماً به خزانه داری کل واریز و حقوق و مزایای ماموران حکومتی از تهران تا پایین‌ترین سطوح حکومتی از این محل پرداخت می‌شد. بر همین اساس انتخاب و انتصاب حاکم و مامورین ایالات، ولایات و بلوک با حکومت مرکزی شد. در واقع با اجرای این سیاست تمرکز مالی و سیاسی در پایتخت ایجاد شد.

## فهرست منابع و مطالعات

### کتاب های فارسی:

اتحادیه (نظام مافی)، منصوره (۱۳۷۵)، مجلس و انتخابات از مشروطه تا پایان قاجاریه، تهران: تاریخ ایران.

اعتماد السلطنه، محمدحسن (۱۳۱۲). سالنامه دولت علیه ایران، چاپ سنگی، تهران.

اعتماد السلطنه، محمدحسن (۱۳۶۷). تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، تصحیح اسماعیل رضوانی، تهران: دنیای کتاب.

اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۴۶). مرآت البلدان (مرآت البلدان ناصری). به کوشش پرتو نوری علا و محمدعلی سپانلو. تهران: اسفار.

براون، ادوارد (۱۳۷۶). انقلاب مشروطیت ایران، ترجمه مهدی قزوینی، تهران: امیرکبیر.  
دمرنی، گوستاو (۱۳۹۸). حقوق اداری: درس‌های مدرسه علوم سیاسی، به کوشش سید ناصر سلطانی، تهران: نگاه معاصر.

دمرنی، گوستاو (۱۳۹۰). عشایر فارس، ترجمه جلال الدین رفیع فر، تهران: دانشگاه تهران.  
زنجانی، شیخ ابراهیم (۱۳۷۹). خاطرات، به کوشش غلامحسین میرزا صالح، تهران: کویر.  
عبدالرب آبادی، محمد مهدی و دیگران (۱۳۱۷ق). نامه دانشوران ناصری، ج ۳، بی جا: چاپ سنگی.  
غنی، سیروس (۱۳۷۷). ایران، برآمدن رضاخان، برافتادن قاجار و نقش انگلیسی‌ها، ترجمه حسن کامشاد، تهران، نیلوفر.

مدیر شانه چی، محسن (۱۳۷۹). تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، تهران: رسا.  
ملک المورخین، عبدالحسین (۱۳۸۶). مرآت الوقایع مظفری، تصحیح عبدالحسین نوایی، تهران: میراث مکتوب.

مؤدب الملک، میرزا رضا (۱۲۹۷ق). قواعد حکمرانی مملکت فرانسه، کتابخانه دولت علیه ایران.  
اسناد

کتابچه قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ساکما: ۱۹۹۳۸۰۳  
دولت علیه ایران، ۱۳۳۱ق، ساکما: ۷۴۷۸۳  
نشریه مخصوص وزارت کشور، نجمی ناصر، عمادزاده حسین (۱۳۴۶). تهران: اداره اطلاعات و مطبوعات وزارت کشور

روزنامه

وقایع اتفاقیه، شماره ۳۰، ۳۹۷ محرم ۱۲۷۵.

مقالات

امرای، سیاوش، ثواقب، جهانبخش، خزائی، سهم الدین، شهیدائی، شهاب، (۱۴۰۱) بازتاب اندیشه



شهریاری و مذهب بر سکه های دوره قاجاریه، پژوهشهای تاریخی ایران و اسلام، بهار و تابستان ۱۴۰۱، دوره ۱۶، شماره ۱ - شماره پیاپی ۳۰، ص. ۷۳-۱۱۲  
تنکابنی، حمید(۱۳۸۹). تأثیر انقلاب مشروطیت بر دیوانسالاری دوره قاجار، جستارهای تاریخی. شماره ۱.(بهار و تابستان): صص ۴۴-۲۱.

صلاح، مهدی، دادفر، سجاد، بهرامی، روح الله (۱۳۹۸). تجددخواهی در اندیشه محمدباقر میرزا خسروی کرمانشاهی (تجدد، ادب و سیاست)، پژوهشهای تاریخی ایران و اسلام، دوره ۱۳، شماره ۲۴، فروردین ۱۳۹۸، صفحه ۱۷۹-۲۱۰.

فروغی ابری، علی اصغر، سهامی، فرهاد(۱۳۹۴). بررسی و تحلیل عوامل موثر بر تمرکزگرایی در تاریخ معاصر ایران در دو مقطع انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی، ژرفاپژوه، شماره ۲ و ۳(زمستان و بهار)صص ۱۴۶-۱۱۵.

عزیزی، غلامرضا، فیاضی، عمادالدین، خدری زاده، علی اکبر (۱۴۰۱). تحلیل اصلاحات اداری در ایران: بررسی موردی تأسیس مؤسسه علوم اداری دانشگاه تهران، مجله پژوهش های تاریخی ایران و اسلام، دوره ۱۶، شماره ۳۰، ص ۳۷۰-۳۰۰.

نوروزی، فرشید، خسرویگی، هوشنگ، نظام علی، دهنوی(۱۴۰۱). تقسیمات سرزمینی در پیوند با حکمرانی خاندانی در ایران اوایل دوره قاجاریه (۱۲۶۴ق/۱۲۱۰ ق)، تاریخ ایران، شماره ۲.(پاییز و زمستان):صص ۴۴-۲۱.