

بررسی روند تغییر نهاد وزارت و ایجاد وزارتخانه‌های جدید در جریان انقلاب مشروطه ایران

سیده فاطمه سادات‌نژاد^۱ / سهراب یزدانی مقدم^۲ / محمد تقی مختاری^۳

چکیده

نهاد وزارت نقطه ثقل نظم دیوانی ایران در طول تاریخ بوده است. وزیر با عنوان‌های مختلفی مانند وزیر اعظم و صدراعظم در رأس این نظام قرار داشت و به دستیاری رؤسای دیوان‌ها کشور را اداره می‌کرد. از دوره ناصرالدین شاه تکاپوهایی برای نوسازی دستگاه دیوان آغاز شد. این تلاش‌ها دو وجه داشت: ایجاد وزارتخانه‌های چندانگانه و تعدیل جایگاه صدراعظم. این امر که به منزله تغییر در نهاد وزارت بود، به سادگی امکان‌پذیر نبود، زیرا نهادها در برابر تغییر مقاومت می‌کنند. نتیجه آنکه تلاش‌ها برای ایجاد نهاد جدید وزارت شکست خورد. تا پایان سلطنت مظفرالدین شاه با وجود آنکه عنوان‌های متعدد وزارتی خلق شد، اداره امور همچنان در دستگاه صدراعظم باقی ماند. بی‌آنکه «وزارتخانه‌های چندانگانه» به نهاد تبدیل شده باشد، پژوهش حاضر کوشیده است با اتکا به منابع کتابخانه‌ای و با استفاده از روش توصیفی تحلیلی به بررسی این مطلب بپردازد که تغییر نهاد وزارت و ایجاد وزارتخانه‌های جدید به عنوان نهادهایی نو در جریان انقلاب مشروطه ایران چگونه امکان‌پذیر گردید؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد انقلاب مشروطه نیروی لازم را برای ایجاد تغییر ناگهانی در نهاد وزارت فراهم ساخت. تحقق این امر از خلال تثبیت معنایی جدید از مفهوم وزیر صورت گرفت. این تثبیت معنایی از رهگذر مفهوم «وزیر مسئول» محقق گردید. طرح مفهوم «مسئولیت» در دایره مفاهیم اداری و سیاسی ایران، ریشه در تلاش‌های اصلاح‌طلبان دوره ناصری و مظفری داشت. پس از پیروزی مشروطه، تحقق حکومت مشروطه با «مسئولیت» و زرا یکسان تلقی شد. از سوی دیگر التهابات ماه‌های نخست پس از پیروزی انقلاب مشروطه، شکل دستگاه اجرایی و مفهوم وزارت را به مسئله محوری فعالان سیاسی بدل کرد. اتحاد این دو عامل زمینه‌ساز دگرگونی نهاد وزارت، حذف عنوان‌های متعدد وزارتی قبل از مشروطه و خلق وزارتخانه‌های جدید به عنوان نهادهایی نو گردید. واژگان کلیدی: وزارت، وزیر مسئول، دولت مسئول، انقلاب مشروطه.

Examination of the Process of Changing the Institution of the “vizierate” and Creating New Ministries During the Iranian Constitutional Revolution

Seyede Fatemeh Sadatnejad⁴/Sohrab Yazdani Moghadam⁵/Mohamad Thaghi Mokhtari⁶

Abstract

The institution of the “vizierate” was the center of Iran’s bureaucratic order throughout history. The “vizier” was at the head of the system with various titles, such as the grand chancellor, the chancellor, etc., were administering the country with heads of the bureaux assistance. Some efforts were made to renovate the Iran’s bureaucratic system from the time of Nasser al-Din Shah. These efforts were two-fold: the creation of multiple ministries and the modification of the position of the Chancellor. This was simply not possible as a change in the institution of the “vizierate”. Because the institutions resisted the change. By the end of the reign of Mozaffar al-Din Shah, numerous ministerial titles were created, while the focus of affairs remained on the chancellery, without the “multiple ministries” being transformed. The present study, using a descriptive-analytic method and library resources, attempts to answer the question of the quality of changing the institution of vizierate and creating modern ministries during the Iranian constitutional revolution. The findings of study show that the Constitutional Revolution provided the necessary force for a sudden change in the “vizierate” structure. This realization came about through a new meaning consolidation of the concept of “Vizier”. This semantic consolidation was realized through the concept of “responsible minister.” The concept of “responsible minister” in the bureaucratic and political contexts of Iran, had roots in the Nasser and Mozaffari era reformists. Following the victory of the constitution, the realization of the constitutional government was considered as the “responsibility” of the ministers. On the other hand, the turbulences of the first months after the victory of the Constitutional Revolution transformed the form of the executive system and the concept of ministry into a central issue for political activists. The unification of these two factors provided the basis for a change in the institution of the “vizierate”, the removal of numerous pre-constitutional ministerial titles, and the creation of new ministries as a new institution.

Keywords: Vizierate, Responsible minister, Responsable government, Constitutional revolution

۱. دانشجوی دکتری تاریخ مطالعات ایران دوره اسلامی دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول). این مقاله برگرفته از پایان‌نامه دکتری سیده فاطمه سادات‌نژاد با عنوان «روند شکل‌گیری نهاد‌های اداری نظامی نوین ایران در جریان انقلاب مشروطه» است.
۲. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه خوارزمی. *تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۱۹ * تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۰۹
۳. استادیار گروه تاریخ دانشگاه خوارزمی.
4. Ph.D. Candidate of the History of the Islamic Iran, Kharazmi University. Email: Fatemeh.Sadatnejad@gmail.com
5. Associate Professor, Department of History, Kharazmi University. Email: Sohrab-Yazdani-78@yahoo.com
6. Assistant Professor, Department of History, Kharazmi University. Email: mokhtari@khu.ac.ir

مقدمه

نهادهای ساختارها و فعالیت‌هایی هستند که در رفتار اجتماعی ثبات و معنی و مفهوم ایجاد می‌کنند.^۱ آنها «حدود کنش انسان‌ها و انتظارات دیگران را معین»^۲ و بخش‌های پایه‌ای جامعه، یعنی خانواده، اقتصاد و سیاست، را تنظیم می‌کنند. «بدون وجود نهادهای سیاسی نمی‌توان حیات سیاسی سازمان‌یافته‌ای را متصور بود.»^۳

تشکیلات کشوری در ایران از دیرباز به دیوان‌های مختلف تقسیم شده بود. این تقسیم کار کمابیش در تمام تاریخ ایران استمرار داشت. رؤسای این دیوان‌ها و اعضای آنها نظامی سلسله‌مراتبی را تشکیل می‌دادند. وزیر در رأس این نظام قرار داشت. رؤسای دیوان‌ها در مرتبه بعد بودند که هر یک عنوانی خاص داشتند. در ایالات هم نظام دیوانی کم‌ویش مشابه دیوان مرکزی برقرار بود. وزیر ایالتی در رأس این نظام قرار داشت.^۴ نهاد وزارت با ساختاری که بدان اشاره شد، اساس دستگاه دیوانی ایران را در طول تاریخ تشکیل می‌داد. در سال‌های آغازین دهه دوم سلطنت ناصرالدین شاه گام‌هایی برای تغییر این نهاد و تشکیل وزارتخانه‌های چندگانه به سبک اروپایی برداشته شد، اما این امر به راحتی امکان‌پذیر نبود. اصولاً تغییرات نهادی به سادگی محقق نمی‌شود. ثبات و استمرار در طول زمان، ویژگی کلیدی نهادهاست. آنها در برابر تغییر مقاومت می‌کنند.^۵ همین امر تغییر نهادی را به امری زمان‌بر تبدیل می‌کند، اما شرایط خاص، کشمکش‌های حاد و یا مشکلات جدی دیگر می‌توانند تغییرات سریع ایجاد کنند. پدیده‌هایی مانند جنگ‌ها، انقلاب‌ها، فتوحات و بلایای طبیعی در زمره این رخدادها هستند. بر این مبنا تغییرات نهادی را در دو گروه تغییرات تدریجی و پیوسته و تغییرات گسسته دسته‌بندی می‌کنند.^۶ گام‌های آغازین برای تغییر نهاد وزارت در دوره ناصرالدین شاه نه تنها دردی را دوا نکرد، بلکه سرآغاز راهی شد که در پایان سلطنت مظفرالدین شاه به هرج و مرج و نابه‌سامانی آشکار در تقسیم‌بندی‌ها و سازوکارهای دستگاه دیوانی انجامید. تغییر و تبدل‌های متعدد در شمار و عنوان‌ها و حوزه عمل وزارتخانه‌ها، آنها را به اسامی بی‌رسمی بدل کرده بود.

انقلاب مشروطه در بنیادهای نظم سیاسی ایران تغییراتی اساسی ایجاد کرد. این امر از طریق ایجاد تغییرات

۱. آرن قلی پور، جامعه‌شناسی سازمان‌ها: رویکرد جامعه‌شناختی به سازمان و مدیریت (تهران: سمت، ۱۳۹۴)، ص ۲۵۹.

۲. محمود متوسلی، توسعه اقتصادی: مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی (تهران: سمت، ۱۳۸۲)، ص ۳۳۹.

۳. آرن قلی پور، نهادها و سازمان‌ها (اکولوژی نهادی سازمان‌ها) (تهران: سمت، ۱۳۸۴)، ص ۳۱.

۴. کارلا کلونز، دیوان‌سالاری در عهد سلجوقی: وزارت در عهد سلجوقی، ترجمه یعقوب آژند (تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۳)، ص ۳۱.

۵. ریچارد اسکات، سازمان‌ها: سیستم‌های عقلایی، طبیعی و باز، ترجمه و اقتباس حسن میرزایی اهرنجانی (تهران: سمت، ۱۳۸۷)، ص ۶۹.

۶. ساموئل هانتینگتون، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی (تهران: نشر علم، ۱۳۷۰)، ص ۲۶.

۷. داگلاس سسپیل نورث، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی (تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵)، ص ۲۳.

در نهادهای موجود یا خلق نهادهای جدید صورت گرفت. مهم‌ترین نهادهایی که اغلب به‌عنوان دستاورد انقلاب مشروطه مورد توجه قرار گرفته‌اند، مجلس شورای ملی و قانون اساسی هستند. مفهوم قانون چنان جایگاهی در گفتمان مشروطه‌خواهی ایرانیان داشت و نهاد قانون‌گذاری چندان بدیع می‌نمود که سایر نهادهای برآمده از انقلاب مشروطه چنان که شایسته است، مورد توجه قرار نگرفته‌اند. همگام با ایجاد قوه قانون‌گذاری و تدوین قانون اساسی، وجود دستگاهی اجرایی که آن قوانین را عملی سازد، ضرورت داشت. البته دستگاه اجرایی، یا به تعبیر مشروطه‌خواهان قوه مجریه، در نگاه کلی در قیاس با دو نهاد پیشین، با نظم سیاسی ماقبل مشروطه ایران نسبت نزدیک‌تری داشت. اما با دیدی دقیق‌تر قوه مجریه در دولت مشروطه نه همان دستگاه دیوانی بر مبنای نهاد وزارت، که نهادی جدید با تفاوت‌های اساسی بود. عنصر تعیین‌کننده در این تغییر نهادی، تشکیل وزارتخانه‌ها در معنا و کارکردی جدید بود. در این پژوهش بر مبنای روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای بر آنیم به این پرسش پاسخ دهیم که تغییر نهاد وزارت و ایجاد وزارتخانه‌های جدید در جریان انقلاب مشروطه ایران چگونه امکان‌پذیر گردید؟ فرض این پژوهش آن است که انقلاب مشروطه نیرویی خلق کرد که غلبه بر مقاومت نهاد وزارت و ایجاد تغییرات نهادی سریع و گسسته را امکان‌پذیر کرد. این نیرو از مفهوم مسئولیت وزرا در پیشگاه مجلس بهره گرفت و با تثبیت معنای وزیر در مفهوم وزرای هشت‌گانه مسئول، زمینه تغییر نهاد وزارت و خلق وزارتخانه‌های جدید به‌عنوان نهادهایی نو را فراهم ساخت. پژوهش حاضر تلاش می‌کند روند ایجاد این تغییرات را در جریان انقلاب مشروطه بررسی کند.

تغییرات دستگاه دیوانی ایران در دوره قاجاریه موضوع پژوهش‌های چندی بوده است. فرزام اجلالی در «بنیان حکومت قاجار: نظام سیاسی ایلی و دیوانسالاری مدرن» و محسن جعفری‌مذهب در مقاله «سال‌های بدون صدراعظم» 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 وزرایی در ایران پیشامشروطه» علاوه بر بررسی سازوکارهای شکل‌های مختلف هیئت دولت، به علل آشفتگی و بی‌ثباتی این دولت‌ها و آرای اندیش‌مندان دوره ناصری درباره آنها پرداخته‌اند. همه این پژوهش‌ها تحولات نظام دیوانی در دوره ناصری را از منظر ترکیب هیئت دولت‌ها و تعداد وزارتخانه‌ها مطالعه کرده‌اند. نوشته حاضر ضمن توجه به تحولات دوره ناصری و مظفری به دنبال آن است که با تمرکز بر نهاد وزارت، به‌عنوان نهادی دیرپا و قدرتمند در دستگاه دیوانی ایران، چگونگی تبدیل دستگاه دیوانی سنتی پایان سلطنت مظفرالدین شاه را به قوه مجریه نوین به‌واسطه تغییر نهاد وزارت در مقطع انقلاب مشروطه بررسی کند.

نظم دیوانی ماقبل مشروطه

نظم دیوانی ایران تا پایان دهه اول سلطنت ناصرالدین شاه بر همان مدار سنتی و بر پایه میراث به جای مانده از دوره صفوی بود. اما این ساختار کهن پاسخگوی نیازهای حکومت و سیاست ایران در قرن پراشوب نوزدهم میلادی نبود. شکست‌های متعدد نظامی و عقب‌نشینی‌های دائم سیاسی نه تنها لزوم تغییر ساختار نظامی و شیوه جنگ‌آوری را به ایرانیان یادآور شد، که ضرورت ایجاد دگرگونی در نظام دیوانی و دستگاه اجرایی را هم اجتناب‌ناپذیر کرد. دولت با تنگناهای متعدد سیاسی و مالی دست به گریبان بود. نخبگان سیاسی و دیوانی راه‌حل را در اتخاذ ساختارها و رویه‌های حکومتی اروپاییان جست‌وجو کردند. در سراسر دوره سلطنت ناصرالدین شاه و مظفرالدین شاه، روشنفکران و همچنین گروهی از حکومتگران اصلاح ساختار دولت، تشکیل هیئت وزیران و تقسیم امور دولت در میان وزارتخانه‌های چندگانه را ابزارهایی مهم برای حل مشکل ناکارآمدی دولت تلقی می‌کردند. میرزا ملکم خان در «دفتر تنظیمات»^۱، ابوطالب بهبهانی در «منهاج‌العلی»^۲ و خان خانان در رساله «در اصلاح امور»^۳ همگی از لزوم تقسیم وظایف دولت میان وزارتخانه‌های چندگانه سخن گفته‌اند.

ناصرالدین شاه در محرم ۱۲۷۵ق/ ۱۸۵۸م میرزا آقاخان نوری را از صدارت عزل و مقام صدارت را ملغی کرد. به دنبال آن مجلس شورای دولتی مرکب از شش وزارتخانه ایجاد کرد که تعداد آن سال بعد به هشت وزارتخانه افزایش یافت. از الغای مقام صدارت و ایجاد این وزارتخانه‌های شش‌گانه تا پیروزی انقلاب مشروطه الگوها و عنوان‌های گوناگون اختراعی یا برگرفته از اروپا در دستگاه دیوانی ایران به بوته آزمون گذارده شد. منضبط‌ترین آنها در دوره صدراعظمی میرزا حسین خان سپهسالار (۱۲۸۸-۱۲۹۰ق/ ۱۸۷۱-۱۸۷۳م) بود که طرح هیئت دولتی به شیوه اروپا با نه وزیر، مسئول در برابر صدراعظم و دارای مسئولیت مشترک در امور دولت، ریخته شد. بنا بود صدراعظم همه وزارتخانه‌ها را در خود جمع نکند و هر وزیری در کار خود مستقل و مسئول باشد.^۴

تغییرات نهادی در ساختار دستگاه اجرایی ایران در دوره تقریباً پنجاه ساله قبل از انقلاب مشروطه را از دو منظر می‌توان بررسی کرد: نخست ایجاد «وزیر» در مفهوم متولی یکی از وزارتخانه‌های دولت^۵ به‌عنوان

۱. رساله‌های میرزا ملکم‌خان ناظم‌الدوله، گردآوری و مقدمه حجت‌الله اصیل (تهران: نی، ۱۳۸۸)، ص ۴۰.

۲. ابوطالب بهبهانی، «منهاج‌العلی»، در رسائل سیاسی عصر قاجار، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد (تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰)، ص ۲۸۱.

۳. خان خانان، «رساله در اصلاح امور»، در رسائل سیاسی عصر قاجار، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد (تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰)، ص ۵۱۵.

۴. علی بن محمد امین‌الدوله، خاطرات سیاسی میرزا علی خان امین‌الدوله، به کوشش حافظ فرمانفرمائیان، زیر نظر ایرج افشار (تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۰)، ص ۳۵.

۵. حسن انوری، فرهنگ بزرگ سخن (تهران: سخن، ۱۳۸۱)، مدخل «وزیر».

یک نهاد جدید و دوم تقسیم و تعدیل اختیارات و وظایف صدراعظم و تغییر (یا حذف) «وزیر» در مفهوم همنشین خاص پادشاه که مشیر تدبیر و ظهیر سریر باشد.^۱

ایجاد وزارتخانه‌های جدید: شش وزارتخانه‌ای که در سال ۱۲۷۵ق/ ۱۸۵۸م تأسیس شده بودند، در خلال تحولات دوره ناصری و مظفری به وزارتخانه‌های متعدد بدل شدند، اما نه تعداد آنها محدود بود و نه حدود آنها معین. برخی از وزارتخانه‌های جدید تنها نامی بر روی کاغذ بودند. وزارتخانه‌هایی مانند معادن، فلاح و فواید عامه اغلب کاری نداشتند که انجام دهند. علاوه بر آن، وزارتخانه‌های بزرگ هم تعریف و حدود مشخصی نداشتند. نمونه آن دو وزارتخانه مالیه و داخله بودند. امور مالی مشتمل بر دو بخش اصلی عایدات و هزینه‌ها بود. در فرمان سال ۱۲۷۵ق/ ۱۸۵۸م در تعیین حدود وزارت داخله آمده بود: «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 مقر حکومت بفرستند و همچنین در عزل آنها. بروات را که به مهر مهرآثار همایون صادر می‌شود ایشان باید به طور قسطبندی و قاعده از خزانه لشکر یا معیرالممالک حواله بدهند بعد به نظر اقدس همایون رسیده...»^۲ بر پایه این تعریف وزارت داخله دو وظیفه بر عهده داشت: یکی ارتباط با حکام و دیگری اداره مخارج. در همان فرمان حدود وزارت مالیه معادل و هم‌ارز دستگاه مستوفی‌الممالک تلقی گردید. در سالنامه سال ۱۳۱۲ق/ ۱۸۹۴م تعریف دیگری به چشم می‌خورد: دفترخانه استیفا هم‌ارز وزارت داخله قلمداد شده و امور خزانه زیرمجموعه وزارت مالیه آمده است.^۳ در فاصله نزدیک به نیم قرن بین ایجاد وزارتخانه‌های چندگانه به امر ناصرالدین شاه تا انقلاب مشروطه، حوزه وظایف وزارتخانه‌ها پیاپی تغییر کرد و جابه‌جا شد. وزیر داخله گاه عهده‌دار دستگاه محاسبات مالیاتی بود،^۴ گاه اداره خزانه را بر عهده داشت و گاه رئیس دارالانشاء بود.^۵ این جابه‌جایی‌ها در وزارت مالیه هم دیده می‌شد. به نظر می‌رسد به‌جز وزارت خارجه که محصول الزامات روابط خارجی ایران در قرن نوزدهم بود، سایر وزارتخانه‌های نوظهور نه در اسم و نه در رسم مرزهای مشخصی نداشتند.

در فقدان تعریف و جایگاه مشخص برای وزارتخانه‌های جدید در سال‌های آخر پیش از مشروطه، تقریباً هر یک از ادارات و دوائر دولتی که قدر و وزنی داشتند، عنوان وزارت یافتند؛ مانند وزارت تلگراف، وزارت دارالضرب، وزارت گمرکات، وزارت خزانه، وزارت بنایی و غیره. به لحاظ نظری «وزارت» نهادی بالاتر از

۱. علی‌اکبر دهخدا، *لغت‌نامه دهخدا* (تهران: مؤسسه لغت‌نامه دهخدا، ۱۳۸۵)، مدخل «وزیر».

۲. *وقایع اتفاقیه*، شماره ۳۹۷۳۰ محرم ۱۲۷۵، ص ۲.

۳. محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، *سالنامه دولت علیه ایران* (تهران: چاپ سنگی، ۱۳۱۲ق)، ص ۸.

۴. رک: محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، *سالنامه دولت علیه ایران* (تهران: چاپ سنگی، ۱۲۹۲ق)، محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، *سالنامه دولت علیه ایران*

(تهران: چاپ سنگی، ۱۲۹۱ق).

۵. محمد مهدی عبدالرب‌آبادی و دیگران، *نامه دانشوران ناصری*، ج ۳ (بی‌جا: چاپ سنگی، ۱۳۱۷ق)، ص ۲۶.

اداره بود و تبدیل اداره‌ای به وزارت روندی صعودی تلقی می‌شد. چنانکه به نوشته مخبرالسلطنه «اداره پست وزارت پست شد.»^۱ اما به نظر می‌رسد در عمل حدود و قیودی برای تبدیل اداره یا دایره‌ای دولتی به وزارت وجود نداشت. برخی از کسانی که عنوان وزیر داشتند، رؤسای ادارات بودند و مدیریت دستگاهی را بر عهده داشتند که خود زیرمجموعه وزارتخانه بزرگ‌تری بود. برای نمونه در وزارت ذخیره و قورخانه، احتساب‌الملک وزیر ذخیره در زمان واحد هم عنوان وزارت داشت و هم «رئیس اداره ذخیره عسکریه» خوانده می‌شد،^۲ اما اداره ذخیره عسکریه خود زیرمجموعه وزارت جنگ به شمار می‌رفت. ریاست قورخانه گاه عنوان وزارت داشت، گاه زیرمجموعه وزارت جنگ بود^۳ و زمانی اداره آن به وزیر صنایع واگذار می‌شد.^۴ گاه نیز در انحلال وزارت جنگ هر یک از این وزارت‌های فرعی عضو اصلی مجموعه دولت تلقی می‌شد.^۵ نمونه‌هایی از این دست در میان ادارات مالی و نظامی فراوان به چشم می‌خورد. در عمل گاه شأن و جایگاه این وزارتخانه‌های متعدد فرعی از وزارتخانه‌های اصلی عضو دولت بالاتر بود. در حالی که وزارتخانه‌های فلاحت یا فواید عامه کاری نداشتند که انجام دهند، وزارتخانه‌های گمرک یا خزانه یا پست و تلگراف عملاً متصدی شعبه‌های مهم ادارات دولت بودند.

وضعیت وزارتخانه‌های جدید در پایان دوره مظفری از ناکامی نخستین تغییرات در ساختار دیوانی ایران، یعنی ایجاد وزارت‌های چندگانه، خبر می‌دهد که می‌بایست عمده‌دار شعبه‌های اساسی امور کشور باشند. بسیاری از وزارتخانه‌ها حدود و وظایف روشنی نداشتند. آنچه به وجود آمده بود، تنها «عنوان»‌های وزارتی جدید بود و نه «نهاد»‌های وزارتی نو. نهادی شدن روندی است که در طی زمان شکل می‌گیرد. تعیین زمان دقیق شکل‌گیری نهادها کار دشواری است. با همه اینها می‌توان نهادی شدن را مرحله‌ای در حیات پدیده‌ای خاص دانست که به حدی از استقرار و ثبات در طول زمان دست یافته است. ویژگی پایداری در طول زمان از چنان اهمیتی برخوردار است که یکی از متفکران هر آنچه را که در جامعه پابرجا باشد، نهاد تلقی می‌کند. نکته دیگر توانایی در تحمیل قیود و محدودیت‌ها بر رفتار کنشگران است.^۶ وزارتخانه‌های قبل از مشروطه واجد هیچ یک از این ویژگی‌ها نبودند.

تغییر یا حذف نهاد دیرین وزارت: رویه دیگر ایجاد وزارتخانه‌های جدید به چالش کشیدن نهاد سنتی وزارت و سردرگمی در جایگاه مقام صدارت بود. تلاش‌هایی برای تغییر جایگاه و یا حذف مقام صدارت

۱. مهدی‌قلی‌خان هدایت، گزارش ایران: قاجاریه و مشروطیت، مقدمه از سعید وزیری، به اهتمام محمدعلی صوتی (تهران: نقره، ۱۳۶۳)، ص ۱۲۴.

۲. ایران، سال ۵۸، شماره ۲۲، ۲۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۳، ص ۲.

۳. همان، سال ۵۹، شماره ۳، ۲۴ صفر ۱۳۲۴، ص ۱.

۴. قهرمان‌میرزا سالور، روزنامه خاطرات عین‌السلطنه، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار، ج ۱ (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص ۳۶۱.

۵. محمدمهدی عبدالرب‌آبادی و دیگران، نامه دانشوران ناصری، ج ۶ (تهران: چاپ سنگی، ۱۳۲۲ق)، ص ۱۷.

۶. متوسلی، ص ۱۳۹.

صورت می‌گرفت. گاه مقام صدارت یا همان وزارت عظمی ملغی می‌شد، گاه وظایف آن میان دو یا سه تن قسمت می‌گردید، بی‌آنکه کسی عنوان صدارت داشته باشد و گاه همزمان با ابقای مقام صدارت بخشی از وظایف آن به فرد دیگری واگذار می‌شد. علت این آشفتگی‌ها را می‌توان مقاومت نهاد دیرپای وزارت، در قالب مقام صدارت، در برابر تغییرات نهادی دانست. تغییرات نهادی که رویه دیگر ایجاد نهادهای جدید است، به سادگی محقق نمی‌شود. چنانکه با همه تلاش‌های دوره ناصری برای الغای مقام صدارت در بخش اعظم این دوره ۵۰ ساله، قدرتمندترین فرد دربار با عنوان‌ها و منصب‌های مختلف، مهم‌ترین کارویژه نهاد تاریخی وزارت را بر عهده داشت که همان اداره امور مالی دولت بود.^۱ در وزارتخانه‌های سه‌گانه سال ۱۲۸۱ق/ ۱۸۶۴م میرزا محمدخان سپهسالار، وزیر عسکریه، در عمل مدیریت امور مالی و وظایف صدراعظم را عهده‌دار بود.^۲ در دستورالعمل وزارتخانه‌های چندگانه سال ۱۲۸۴ق/ ۱۸۶۷م، «میرزا یوسف خان مستوفی‌الممالک به وزارت مالیه و انتظام خزانه و وصول و ایصال مالیات» منصوب شد.^۳ او تا سال ۱۲۸۸ق/ ۱۸۷۱م که در این مقام بود گرچه عنوان صدارت نداشت، در قول و عمل «وزیر اول» محسوب می‌شد.^۴ در تقسیم وظایف میان وزرای دوگانه «امور کشور» و «امور لشکر» به سال ۱۲۹۴ق/ ۱۸۷۷م^۵ قدرت وزیر امور لشکر، میرزا حسین خان سپهسالار، آشکار بود. با وجود این وزیر اعظم کشور، میرزا یوسف خان مستوفی‌الممالک، همچنان وظایف و اختیارات نهاد سنتی وزارت را در قبضه خود داشت.^۶ این الگو در اغلب دوره‌های فترت منصب صدارت عظمی در مقطع زمانی مورد بحث برقرار بود.

آشفتگی‌ها دامن‌گیر مقام صدارت هم شده بود. به این معنی که با توجه به آنچه گفتیم، گاه وزارت داخله را هم‌ارز صدارت می‌دانستند^۷ و گاه وزارت مالیه و خزانه را همان صدارت عظمی تلقی می‌کردند.^۸ به‌رغم کوشش‌های مکرر نظم جدید مستقر نشد، اما نظم سنتی هم برقرار نماند. تلاش‌ها برای حذف مقام وزارت با مقاومت این نهاد به تداوم حضور آن در قالب عنوان‌های جدید وزارت‌تی انجامید، در حالی که خود این عنوان‌های وزارتی هنوز نهادینه نشده و دستخوش دگرگونی و جابه‌جایی پیاپی بودند. از

۱. آدم متز، تمدن اسلامی در قرن چهارم هجری یا رنسانس اسلامی، ترجمه علیرضا ذکاوتی قراگوزلو (تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۷)، ص ۱۱۲.

۲. دولت علیه ایران، شماره ۵۶۸، ۹ ذی‌قعدة ۱۲۸۱، ص ۷.

۳. محمدحسین خان اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، تصحیحات و حواشی و فهراس به کوشش عبدالحسین نوایی و میرهاشم محدث، ج ۳ (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷)، ص ۱۵۳۰.

۴. ایران، شماره ۱، ۱۱ محرم ۱۲۸۸، ص ۲.

۵. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۳، ص ۱۷۹۹.

۶. ایران، شماره ۲، جمادی‌الاولی ۱۲۹۵، ص ۲.

۷. عبدالحسین سپهر، مرآت الوقایع مظفری، تصحیح عبدالحسین نوایی، ج ۱ (تهران: مرکز پژوهشی میراث مکتوب، ۱۳۸۶)، ص ۶.

۸. محمدعلی فروغی، یادداشت‌های روزانه از محمدعلی فروغی (۲۶ شوال ۱۳۳۱-۲۸ ربیع‌الاول ۱۳۳۲ق)، به کوشش ایرج افشار (تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸)، ص ۴۲.

سوی دیگر نهاد وزارت در برابر از دست دادن مهم‌ترین کارکرد خود، یعنی مدیریت مالی کشور، مقاومت می‌کرد. همین امر مانع نهادینه شدن و تثبیت موقعیت وزارتخانه‌های جدید بود.

انقلاب مشروطه و تغییر نظم دیوانی

با پیروزی مشروطه و تشکیل مجلس زمینه مساعد سیاسی برای اصلاح ساختار اداری و تشکیل نهادهای جدید فراهم آمد. روزنامه مجلس در قالب نامه‌ای خطاب به نمایندگان نوشت: «امروز عمده‌ترین و مهم‌ترین کارها تشکیل و ترتیب ادارات دولت از روی یک قاعده صحیحی است که هیچ یک از ادارات را مجال تجاوز از قانون موضوعه باقی نماند.»^۱ از همان جلسات آغازین مجلس ساماندهی ادارات مورد توجه نمایندگان بود. در همین زمینه مجلس اول کوشید ترتیبی نو برای ترکیب هیئت دولت و تقسیمات وزارتخانه‌ها پدید آورد. تحقق این امر با پیگیری دو سیاست به هم پیوسته امکان‌پذیر گردید: نخست مسئول گردانیدن وزیران و دوم محدود کردن تعداد وزارتخانه‌ها و تحکیم نسبی حوزه وظایف آنها.

وزرای مسئول

مفهوم «مسئولیت» و ترکیب «وزرای مسئول» در نظام اداری و نوشته‌های سیاسی و انتقادی ایران دوره قاجاریه پیشینه داشت. فرمان صدراعظمی میرزا حسین خان سپهسالار که ناصرالدین شاه صادر کرد، احتمالاً نخستین متن رسمی دوره قاجاریه بود که کلمه «مسئول» در آن به کار می‌رفت: «چون در هر دولت رسم و قرار این است که یک نفر از نوکران کافی و رجال دولت را مسئول امور دولت می‌نمایند...»^۲ پس از آن در لایحه تشکیلات دربار اعظم که سپهسالار تدوین کرد و در ذی‌قعدة ۱۲۸۹ق/۱۸۷۲م به امضای ناصرالدین شاه رسید، به مفهوم مسئولیت برمی‌خوریم: «مسئولیت کل ادارات دولتی بر عهده صدراعظم است... سایر وزرا هر کدامی مخصوصاً در محضر صدارت عظمی مسئول امور وزارت خود می‌باشند... اما کل وزرا در شور کلیه امورات دولتی شریک اعمال همدیگر و عموماً مسئول امور دولت هستند.»^۳ فرمان ناصرالدین شاه برای تشکیل «وزرای مختار سته» در سال ۱۲۹۱ق/۱۸۷۴م^۴ و متن «قانون به جهت دستورالعمل حکام ولایات و رؤسای نظام» که در زمان وزارت جنگی سپهسالار در سال ۱۲۹۳ق/۱۸۷۵م تدوین شد،^۵ نمونه‌های دیگرند. به نظر می‌رسد طرح مفهوم «مسئولیت» در دایره اصطلاحات سیاسی و دیوانی ایران از ابداعات عهد میرزا حسین خان سپهسالار باشد. در عزل و

۱. مجلس، سال ۱، شماره ۱۹، ۱۲ ذی‌قعدة ۱۳۲۴، ص ۳.

۲. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۳، ص ۱۶۶۵.

۳. ایران، شماره ۱۴۱، ۴ ذی‌قعدة ۱۲۸۹، ص ۲.

۴. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۳، ص ۱۷۴۹.

۵. روزنامه نظامی علمیه و ادبیه، شماره ۸، ۱۹ محرم ۱۲۹۴، ص ۱.

نصب‌های مکرر آن سال‌ها تنها در مواردی که نام او مطرح می‌شد مفهوم مسئولیت به میان می‌آمد. در فرمان‌های انتصاب و احکام مربوط به سایر رجال حرفی از مسئولیت نبود. در گفت‌وگوهای سیاسی حاکم در سال‌های پایانی قرن ۱۳ هجری قمری مفهوم «مسئولیت» جایی نداشت. شاهد آن متن دستورالعمل ترتیبات تقسیم امورات کشور میان مستوفی‌الممالک، سپهسالار و نایب‌السلطنه موسوم به وزرای مسئول سه‌گانه، در سال ۱۲۹۵ ق/ ۱۸۷۷ م است. در این دستورالعمل کلمه «مسئولیت» بارها به کار رفته است، اما چون مفهوم آن جدید و ناآشنا بود و در نظام سیاسی ایران پیشینه‌ای نداشت، نویسنده ناچار شد در بند پایانی آن را توضیح دهد: «معنی مسئولیت این است که مکرر در ضمن قراردادهای دولت لفظ مسئولیت گفته شده است و چون معنی و تفسیر آن را ندانسته‌اند به نظر سهل ملاحظه کرده اهمیت آن را منظور نداشته‌اند. در وقوع خلاف تعهد مرجع خدمت و مدیر امر مسئول است، به این معنی که قصور غیرت و عدم کفایت خود را ظاهر کرده وقت دولت را ضایع و کار مملکت را معطل نموده است. به ازای این تقصیر مورد پرسش و مؤاخذه گردیده از تمام اعتبارات و امتیازات محروم خواهد شد.»^۱

در دوره مظفرالدین شاه مسئولیت همچنان با سیاستمداران و جریان‌های ترقی‌خواه پیوند داشت. نمونه برجسته آن مجلس وزرایی بود که در سال ۱۳۱۴ ق/ ۱۸۹۶ م بعد از عزل میرزا علی‌اصغر خان امین‌السلطان تشکیل شد. مقام صدارت عظمی ملغی گردید و اداره امور به وزرایی که هر یک در کار خود «مسئول» بودند، واگذار شد.^۲ در این ترکیب علی‌قلی خان مخبرالدوله در مقام وزیر داخله عملاً وظایف ریاست وزرا را عهده‌دار بود.^۳ چند ماه بعد مخبرالدوله برکنار شد و ریاست مجلس وزرا به امین‌الدوله واگذار گردید. مظفرالدین شاه از اجزای این مجلس به «وزرای مسئول» یاد کرد.^۴ دستخط مظفرالدین شاه به مناسبت وزارت عظمای امین‌الدوله یا دستخط او به وزیر علوم در باب انجمن معارف^۵ نمونه‌های دیگر هستند.^۶ همه این فرمان‌ها با تحولات مربوط به جریان‌های ترقی‌خواه در ارتباط بودند. چنانکه در فرمان‌های صدراعظمی و وزرات عظمای امین‌السلطان و عین‌الدوله که به جریان ضدترقی تعلق داشتند، هیچ حرفی از مسئولیت به میان نیامده است.

درباره منشأ و خاستگاه این مفهوم می‌توان حدس‌هایی زد. به احتمال، ترقی‌خواهان ایرانی این مفهوم را در برابر اصطلاح انگلیسی Responsible Government به کار می‌بردند. «دولت محدود و مسئول»

۱. ایران، شماره ۳۶۹، اول ذی‌قعدة ۱۲۹۵، ص ۲.

۲. همان، شماره ۸۹۹، ۲۴ جمادی‌الثانی ۱۳۱۴، ص ۴.

۳. مهدی‌قلی‌خان هدایت، خاطرات و خطرات: توشه‌ای از تاریخ شش پادشاه و گوشه‌ای از دوره زندگی من (تهران: زوار، ۱۳۸۵)، صص ۱۰۲-۱۰۳.

۴. سپهر، ج ۱، ص ۷۹.

۵. معارف، سال اول، شماره ۱، ۱ شعبان ۱۳۱۶، ص ۳.

۶. ایران، شماره ۹۱۷، ۱۴ ربیع‌الاول ۱۳۱۵، ص ۲.

در مفهوم عام آن در تاریخ تفکر اروپایی در پیوند با نظریه دولت مشروطه آمده است.^۱ فراتر از این معنای عام مفهوم «مسئولیت» متضمن نوعی ابهام است. مفهوم «دولت مسئول» را در سه معنی می‌توان به کار برد: مسئولیت در معنای نخست منطبق بر همان معنای عام است که گفته شد. در این معنا این اصطلاح برای متمایز کردن حکومت‌های لیبرال از حکومت‌های دیکتاتوری و فردمحور به کار می‌رود.^۲ در این نگاه، دولت مسئول مبین نوعی دولت است که «در برابر افکار عمومی پاسخگوست... و در برابر نمایندگان انتخاب‌کنندگان حساب پس می‌دهد.»^۳ معنای دوم دولت مسئول به تعهد اخلاقی و عملی دولت در قبال جامعه اشاره دارد.^۴ در معنای سوم، مسئولیت مفهومی خاص دارد و مراد از آن نظام سیاسی انگلستان و کشورهای وابسته به امپراتوری بریتانیاست که اعضای دولت جمعاً و به انفراد در برابر نهاد قانون‌گذار پاسخگو بودند. این شیوه‌ای بود که در انگلستان و سپس در کانادا و بعدها در سایر مستعمرات سفیدپوست انگلستان اعمال گردید.^۵ در این معنا با مسئولیت در دو سطح روبه‌رو هستیم. سطح نخست، مسئولیت هر یک از وزرا به انفراد در برابر پارلمان که حاصل انقلاب ۱۶۸۸م انگلستان بود^۶ و سطح بعدی مسئولیت جمعی وزرا در برابر پارلمان که بین سال‌های ۱۷۸۰ تا ۱۸۳۲م در بریتانیا شکل گرفت. تداول اصطلاح «دولت مسئول» از حدود سال ۱۸۲۹م حاصل شکل‌گیری و گسترش این مفهوم اخیر مسئولیت بود.^۷

به نظر می‌رسد بتوان طرح مفهوم «مسئولیت» در نظام سیاسی ایران را نتیجه آشنایی ایرانیان با مفهوم غربی «دولت مسئول» به طور عام و نظام سیاسی انگلستان به‌طور خاص دانست. خان خانان نویسنده «رساله در اصلاح امور» در سال ۱۳۱۴ق/۱۸۹۶م تقریباً همزمان با وزارت داخله مخبرالدوله، اجزای دولت را به سه دسته مسئول، آمر و مأمور طبقه‌بندی کرد. احتمالاً این نخستین بار بود که در دستگاه اجرایی ایران به مفهوم «مسئولیت» از بُعد نظری و به‌عنوان اصطلاحی خاص نگریسته می‌شد: «اما مسئول کسانی‌اند که عنان امور به دست ایشان است. مورد مرحمت‌اند و طرف مشورت. حسن رفتارشان در مملکت سرمشق اختیار است و سوء کردارشان موجب خسارات بسیار... اما آمر کسانی‌اند که مسئولیت ایشان محدود و منحصر در ادای تکلیف است و ضرر و نفع ایشان در حیظه نفوذشان.»^۸ حسین

۱. اندرو وینست، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه (تهران: نی، ۱۳۷۶)، صص ۱۲۹، ۱۳۰.

۲. A. H. Rich, *Representative and Responsible Government: An Essay on British Constitution* (London: George Allen and Unwin, 1964), p. 18.

۳. ایان مک‌لین، فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی (تهران: میزان، ۱۳۸۱)، ص ۷۰۳.

۴. Rich, p. 18.

۵. David Maxwell Walker, *The Oxford Companion to Law* (Oxford: Clarendon Press, 1980), p. 1065.

۶. Rich, p. 141.

۷. Ibid, p. 131.

بن محمود موسوی در رساله «در تعریف تشکیل ملت متمدن» که در دوره مظفری به رشته تحریر درآمده است، می‌نویسد: «هر یک از وزرا و کارکنان دولت را دو مسئولیت باید باشد، یکی مسئولیت تحت اداره خود و یکی مسئولیت در کلیه امورات دولتی. مقام سلطنت را اعماض از این دو مسئولیت نشاید.»^۱ به نظر می‌رسد موسوی در تلاش برای تطبیق مسئولیت دوگانه وزرا در دولت‌های مسئول اروپایی با بستر سیاسی ایران به این حکم رسیده باشد. ملکم در رساله «اشتهارنامه اولیای آدمیت»، تقریباً همزمان با رساله خان خانان، برای نخستین بار در رسالات خود از «مسئولیت وزرا» سخن گفت و آنها را در محضر دربار اعظم مسئول خواند.^۲ اصلاح‌طلبان ایرانی داخل حاکمیت تحقق مسئولیت وزرا را به‌مثابه راهی برای برون‌رفت از مشکل ناکارآمدی دولت می‌نگریستند، اما در فقدان پارلمان یا هر نوع نهاد نمایندگی مردم که مستقل از دولت باشد، مرجع مسئولیت نامشخص بود و طرح این مفهوم با ابهام‌هایی همراه می‌شد. مفهوم مسئولیت در خاستگاه اصلی آن، نظام‌های سیاسی اروپا، در پیوند با دولت مشروطه شکل گرفت. تلاش‌ها برای تطبیق این مفهوم با نظام سیاسی ایران پیش از مشروطه و ارائه تعریفی از آن متناسب با بستر سیاسی موجود به مسئولیت نزد شاه یا دربار اعظم یا حتی بدون هیچ مرجع مشخص می‌انجامید. شاید به همین علت نیز گفته‌های آثاری مانند رساله خان خانان نامفهوم از آب درمی‌آمد. ملکم ده سال بعد، مقارن انقلاب مشروطه، در رساله «ندای عدالت» از «مسئولیت وزرا» پیشگاه مجلس قوانی سخن به میان آورد.^۳ نویسنده ناشناس رساله «مکتوب دانشمند» هم در رمضان ۱۳۳۴ق/ ۱۹۰۶م به موضوع مسئولیت وزرا نزد مجلس اشاره کرد.^۴ در اینجا با معنایی از مسئولیت روبه‌رو هستیم که به کارکرد دولت‌های مسئول اروپایی شباهت بسیار دارد. دقیق‌ترین تبیین از این مفهوم حدود یک سال پس از پیروزی مشروطه در رساله «حقوق اساسی یعنی آداب مشروطیت دول» نوشته میرزا محمدعلی خان ذکاءالملک آمد. او به‌درستی مفهوم مسئولیت جمعی و انفرادی وزرا در دولت‌های مشروطه اروپایی را تشریح کرد.^۵ همین دریافت از مسئولیت بود که در ماه‌های پرتلهاب پس از پیروزی مشروطه دستمایه تحقق مقدمات دولت نوین قرار گرفت.

انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی زمینه تحقق مفهوم مسئولیت را در نظام سیاسی

۱. حسین بن محمود موسوی، «رساله در تعریف تشکیل ملت متمدن»، در *سیاست‌نامه‌های قاجاری: سی و یک اندرزنامه سیاسی عصر قاجار*، گردآوری و تصحیح غلامحسین زرگری‌نژاد، ج ۴ (تهران: نگارستان اندیشه، ۱۳۹۵)، ص ۴۶۶.

۲. رساله‌های میرزا ملکم‌خان ناظم‌الدوله، ص ۱۵۴.

۳. همان، ص ۱۴۵.

۴. «مکتوب دانشمند»، در *رسایل مشروطیت: مشروطه به روایت موافقان و مخالفان*، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد، ج ۲ (تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷)، ص ۵۷۱.

۵. محمدعلی فروغی، «حقوق اساسی یعنی آداب مشروطیت دول»، در *رسایل مشروطیت: مشروطه به روایت موافقان و مخالفان*، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد، ج ۱ (تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷)، صص ۷۸۸-۷۸۹.

ایران فراهم آورد. تلاش برای عینیت بخشیدن به این مفهوم که پایه حکومت مشروطه تلقی می‌شد، زمینه‌ساز تشکیل نهاد وزارت در معنای جدید آن شد. این امر از طریق مفهوم وزیر مسئول محقق گردید. مسئول شدن وزرا در پیشگاه مجلس به تمایز وزرای مسئول از وزارتخانه‌های متعدد قبل از مشروطه و ارائه تعریفی جدید از وزارت انجامید. در برخی از بندهای قانون اساسی مشروطه به «وزرای مسئول» اشاره گردید. در جلسات متعدد مجلس از «وزرای مسئول» سخن به میان آمد. «وزیر مسئول» در پیوند مستقیم با مشروطه و قانون و در تأکید آن به کار می‌رفت و عنصری نو در نظم سیاسی ایران محسوب می‌شد. حتی محمدعلی شاه هم وزرای مسئول را در پیوند با مشروطه می‌دید: «اکیداً به تمام وزرای مسئول امر می‌فرماییم که بر طبق قوانین مشروطه منتهای جد و قابلیت خود را در رتق و فتق امور مشهود و معمول بدارند.»^۱ در اعلانی که به احتمال در نیمه‌های سال ۱۳۲۵ ق/۱۹۰۷ م منتشر شده می‌خوانیم: «سابقاً شاه و شاهزادگان و وزرا و حکام ظلم و تعدی می‌کردند. حالا علما و آقایان و آقازادگان و طلاب و روضه‌خوان‌ها آن ظلم‌ها را می‌نمایند. و الا اگر وکلای مجلس مقدس و یا وزرای مسئول و یا آقایان ملت مردمان دانا و پخته و عاقل و کامل و مشروطه‌خواه بودند...»^۲ در این عبارات آشکارا «وزرای مسئول» و «وزرا» در دو مفهوم متفاوت به کار رفته‌اند و اشاره به دو نظم سیاسی متفاوت دارند. اصطلاح وزیر مسئول که در دوره وزارت داخله مخبرالدوله و ریاست وزرایی امین‌الدوله نیز کاربرد داشت، در ماه‌های ابتدایی پیروزی مشروطیت به صورتی خاص درآمد و برای پرهیز از تداخل معنایی مفاهیم جدید با ساختارهای پیشین به کار گرفته شد. سرانجام نیز در خدمت تشکیل وزارتخانه‌های جدید به‌عنوان نهادی نو قرار گرفت.

محدود شدن تعداد وزارتخانه‌ها

پس از استقرار مشروطیت مسئله شکل دستگاه اجرایی، تعداد وزیران و نقش و کارکرد آنها مورد توجه سیاستمداران قرار گرفت. به نظر می‌رسد طرح غیر رسمی اولیه‌ای برای تشکیل هیئت دولت براساس هشت وزیر و یک رئیس‌الوزرا تهیه شده بود. این هشت وزیر در تمایز از وزرای متعدد بازمانده از دوره قبل از مشروطه «وزرای مسئول» خوانده می‌شدند، اما در عمل، در ماه‌های آغازین، جریان امور بر همان مدار سابق قرار داشت. بدین معنی که در عین اینکه در حرف و نظر وزرای هشت‌گانه در برابر مجلس مسئول دانسته می‌شدند، اجرای کارها در عمل به دست وزرای متعدد سابق بود. این رجوع به روال سابق و دوگانگی میان حرف و عمل نه تنها از جانب دولت که از سوی مجلس هم بود. برای مثال در یک

۱. محمد مهدی شریف کاشانی، تاریخ مشروطیت، به کوشش سیروس سعدوندیان (تهران: نگارستان کتاب، ۱۳۸۹)، ص ۲۲۰.

۲. همان، ص ۲۱۶.

مورد نمایندگان مجلس در واکنش به اعلانی که در شهر منتشر شده بود، خواهان استنطاق از وزارت انطباعات گردیدند.^۱ حال آنکه اگر مجلس تنها وزرای هشت‌گانه را به رسمیت می‌شناخت، اساساً نباید مقامی به نام وزیر انطباعات وجود می‌داشت.

رخدادهایی چند زمینه دگرگونی این وضعیت را فراهم آورد. مجلسیان در موضوعات متعدد خواهان حضور وزرا در مجلس، پاسخ‌گویی آنها و پذیرش مسئولیت از جانب آنها بودند. اما وزرا خودداری می‌کردند. این امر موجب نارضایتی نمایندگان گردید و اعتراض‌هایی را در پی داشت. آنچه دوگانگی پیش‌گفته را به سطح کشمکش‌های سیاسی کشاند و به موضوع منازعه بدل کرد، مسئله دو وزارتخانه جنگ و گمرک بود. وجود کامران میرزا نایب‌السلطنه در رأس وزارت جنگ خطر بزرگی برای مشروطه به شمار می‌آمد. از سوی دیگر بروز زمزمه‌هایی مبنی بر تجدید قرارداد استخدام بلژیکی‌ها در اداره‌های پست و ضراب‌خانه، اختلافات سعدالدوله با مسیو ژوزف نوز، وزیر گمرک،^۲ و حساسیت جامعه ایران به بلژیکی‌ها بر شدت اختلافات افزود. نمایندگان مجلس و آزادی‌خواهان با تأکید بر تحدید تعداد وزرا و اصرار بر حضور آنان در پیشگاه مجلس، به دنبال روشن کردن جایگاه نوز در هیئت دولت بودند.

با درگذشت مظفرالدین شاه، معرفی وزیران به مجلس و پذیرش مسئولیت در پیشگاه مجلس به یکی از صحنه‌های مهم تقابل محمدعلی شاه و مشروطه‌خواهان بدل گردید. شاه تلاش داشت با در اختیار گرفتن دو وزارت جنگ و گمرک، نبض امور نظامی و مالی را در دست بگیرد و بدین وسیله در عمل بر طریق استبداد حکمرانی کند. بنابراین، با معرفی وزرای این دو وزارتخانه به‌عنوان «وزیر مسئول» به مجلس مخالفت می‌ورزید. در بستر این رخدادها مجلس رسماً خواهان معرفی وزرا و تعیین حدود تکالیف آنها گردید.^۳ دو موضوع نوز و نایب‌السلطنه و خودداری وزیران از پاسخ‌گویی موضوع مهم‌تری را پیش کشید که آن مشخص شدن حدود وزارتخانه‌ها بود. وزرا در مواجهه با سؤالات نمایندگان از پاسخ طفره می‌رفتند و سؤال مطرح‌شده را خارج از حدود وزارتخانه خود می‌شمردند. وزیر مالیه، میرزا ابوالقاسم خان ناصرالملک، در پاسخ به سؤالی درباره گمرک گفت: «گمرک وزیر علی حده دارد باید این مطالب از او سؤال شود.»^۴ ناصرالملک هم در جواب سؤالی درباره اداره پست همین پاسخ را تکرار کرد. مسئولیت وزرا مستلزم معین شدن دامنه عمل آنها بود. محدود و معین شدن دامنه عمل وزارتخانه‌ها گریزگاهی از این دست را از وزیران سلب می‌کرد. مادام که عنوان‌های وزارتی متعدد قبل از مشروطه برقرار بودند و نسبت

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول، جلسه ۵، ۱۲ شوال ۱۳۲۴؛ جلسه ۷، ۱۵ شوال ۱۳۲۵.

۲. هدایت، گزارش ایران، ج ۲، ص ۱۷۰؛ محمدعلی سیاح، خاطرات حاج سیاح یا دوره خوف و وحشت، به کوشش حمید سیاح و به تصحیح سیف‌الله گلکار، زیر نظر ایرج افشار (تهران: امیرکبیر، ۱۳۵۹)، ص ۶۵۶.

۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول، جلسه ۳۵، ۱۴ ذی‌حجه ۱۳۲۴؛ جلسه ۳۸، ۲۱ ذی‌حجه ۱۳۲۴.

۴. همان، جلسه ۲، ۲۸ ذی‌حجه ۱۳۲۴.

آنها با وزارتخانه‌های مسئول مشخص نبود، این امر امکان‌پذیر نمی‌شد؛ یعنی آن وزارتخانه‌های سابق یا باید به مجلس معرفی و مسئول شناخته می‌شدند، یا آنکه در وزارتخانه‌های جدید ادغام می‌گردیدند. به گفته آقا میرزا ابوالحسن خان، «این نمی‌شود که بگویند هشت نفر وزیر مسئول است، در حالی که دوازده وزیر دیگر باشد. مثلاً وزیر جنگ معین شد و مجلس او را شناخت، دیگر وزیر قورخانه و مخزن و غیره و غیره چیست. اینها را باید مدیر و رئیس گفت یا به وزارت معرفی شده و مسئول باشند.»^۱ این گفت‌وگوها سؤال بسیار مهم‌تری را پیش کشید. صنایع‌الدوله، رئیس مجلس، پرسید: «وزیر یعنی چه؟ هر کس می‌داند بگوید.»^۲ درک ضرورت ارائه تعریفی معین از «وزیر» از جدا شدن این مفهوم از معانی سابق و تبدیل آن به مفهومی خاص با جایگاه، تعاریف و مرزهای جدید خبر می‌داد.

در سه ماه آغازین عمر مجلس اول مسئله ترتیب هیئت دولت و تعداد وزارتخانه‌ها و مسئولیت آنها موجب سخت‌ترین درگیری‌ها بین نمایندگان مجلس و حکومتگران سنتی گردید. اهمیت این چالش از نگاه معاصران و ناظران بیرونی به حدی بود که یادداشت‌نویس سفارت انگلیس این گفت‌وگوها را اولین مذاکره‌ای دانست که در مجلس موضوع بحث شده است.^۳ روزنامه‌ها و انجمن‌ها در خارج از مجلس هم خواهان مسئول شدن وزرا و محدود گردیدن تعداد وزارتخانه‌ها بودند. روزنامه حبل‌المتین در مقاله‌ای نوشت: «در اواسط سلطنت شاه شهید خواستند به تقلید دول خارجه وزرای متعدد نصب نمایند. اولیای زمان عوض اینکه عدد وزرا را موافق قواعد علمی محدود نگاه بدارند، به یک سفاهت عجیب، چهل پنجاه نفر اشخاص بی‌کار و بی‌ربط را به اصطلاح خود وزیر قرار دادند... در ترتیب هیئت وزرا آنچه به قانون علمی مقرر شده این است که عدد وزرا باید محدود باشد.»^۴ روزنامه ندای وطن درباره بی‌ترتیبی وزراتخانه‌ها آورد: «مثلاً وزیر گمرک، وزیر تلگراف، وزیر پست اگر چه رسماً وزیر خوانده می‌شوند... ناچار راجع به مالیه است.»^۵ مسئله از منازعات و گفت‌وگوهای مجلس و روزنامه‌ها فراتر رفت. در انجمن‌ها ضمن تمجید از میرزا رضا کرمانی، از کشتن وزرا در صورت عدم قبول مسئولیت از جانب آنها سخن به میان آمد. در جلسه ۱۹ ذی‌حجه مجلس شورای ملی، آقا سید محمدتقی با اشاره به گفت‌وگوهای انجمن‌ها و مجالس عمومی گفت: «نباید به آنها گفت که اگر وزرا نیامدند و خود را مسئول ندانستند ما آنها را می‌کشیم یا به زور می‌آوریم حاضر می‌کنیم که خودشان را مسئول مجلس بدانند.»^۶

۱. همان، جلسه ۲۱، ۳۸، ذی‌حجه ۱۳۲۴.

۲. همان، جلسه ۱۹، ۴۷، ذی‌حجه ۱۳۲۴.

۳. نامه سیسیل اسپرینگ رایس به سر ادوارد گری، شماره ۱۹، ۲۴ فوریه ۱۹۰۷، در کتاب آبی: گزارش‌های محرمانه وزارت امور خارجه انگلیس درباره انقلاب مشروطه ایران، به کوشش و ویراستاری احمد بشیری، ج ۱ (تهران: نشر نو، ۱۳۶۳)، ص ۲۵.

۴. حبل‌المتین، سال ۱۴، شماره ۱۳، ۲۴، ذی‌حجه ۱۳۲۴، ص ۵.

۵. ندای وطن، سال ۱، شماره ۲، ذی‌حجه ۱۳۲۴، ص ۱.

۶. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، جلسه ۱۹، ۴۷، ذی‌حجه ۱۳۲۴.

بر بستر این رخدادها روزهای پایانی سال ۱۳۲۴ ق/ ۱۹۰۶ م شاهد نخستین دور رویارویی جدی محمدعلی شاه با مجلس و مشروطه‌خواهان بود. موضوع برجسته اختلافات مدلول فرمان صادرشده توسط مظفرالدین شاه در ۱۴ جمادی‌الثانی بود. شاه‌دان و روایتگران تاریخ مشروطه کشمکش‌های آن مقطع را بر سر مشروطه دانستن یا ندانستن نظام حکومتی ایران بعد از آن فرمان ارزیابی کرده و سایر درخواست‌ها و موضوعات آن روزها را فاقد اهمیت دانسته‌اند.^۱ در واقع این بحث آنقدر مهم و حیاتی بود که سایه سنگین آن مانع دیده شدن زمینه‌ها و پیامدهای مهم آن رویارویی گردید. مسئله فقط لفظ مشروطه نبود. «نواقص نظام‌نامه اساسی» مضمون مهم تلگراف‌ها و مذاکرات آن روزها بود.^۲ موضوع «وزرای مسئول» و تعداد وزارتخانه‌ها نقش مهمی در آن میانه داشت. توضیح آنکه بیشتر بندهای قانون اساسی مشروطه ناظر بر اساس مجلس و انتخاب و کلا و بعضی حقوق مجلس بود و به احتمال، به علت اضطرار، «حقوق ملت و حدود دولت و سلطنت را تحت مذاکره نیاوردند.»^۳ در قانون اساسی مشروطه تعداد وزارتخانه‌ها مشخص نشده بود. بدین ترتیب، این قانون درباره مسائل مورد اختلاف در منازعات ذی‌حجه ۱۳۲۴ / ژانویه ۱۹۰۷ ساکت بود. مسئول بودن وزرا و محدود و معین بودن تعداد آنها گامی اساسی در جهت تکمیل مشروطیت به شمار می‌آمد^۴ و به‌منزله تأیید مشروطه بودن حکومت ایران از جانب شاه تلقی می‌شد. این مضمون در جلسه غیر رسمی خارج مجلس میان نمایندگان و صدراعظم مشاهده می‌شد. سعدالدوله گفت: «در دولت مشروطه باید وزرا مسئول باشند و غیر از وزرای معین هیچ وزیری خواه افتخاری یا رسمی باید نباشد. مگر ما دولت مشروطه نیستیم و دولت به ما مشروطه نداده؟ حضرت صدراعظم فرمود خیر ما دولت مشروطه نیستیم و ابداً دولت به شما مشروطه نداده و مجلسی که دارید جهت وضع قوانین است.»^۵ این تلقی از نامحدود بودن تعداد وزرا و پاسخگو نبودن وزرا در برابر مجلس احتمالاً ریشه در زمینه‌های فکری وزیران داشت و یادآور مجلس شورای دولتی دوره ناصری و موقعیت وزیران در نسبت با آن بود.^۶

اینها بخش‌هایی از گفت‌وگوهای نمایندگان و رئیس‌الوزرا در گرماگرم کشمکش‌های ذی‌حجه ۱۳۲۴ / ژانویه ۱۹۰۷ بود. جمعیت پشتیبان مجلس در بهارستان ازدحام کردند. و کلاهی آذربایجان در آن میان نقش مهمی داشتند. تبریز از چند روز قبل نآرام بود. مردم از روز چهارشنبه ۲۲ ذی‌حجه ۶ فوریه بازارها را

۱. هدایت، گزارش ایران، ج ۲، ص ۱۷۹.

۲. انجمن، سال ۱، شماره ۴۸، ۱۵ محرم ۱۳۲۵، ص ۲.

۳. سیاح، ص ۵۶۵.

۴. الجناب، سال ۱، شماره ۱۰، محرم ۱۳۲۵، ص ۷.

۵. انجمن، سال ۱، شماره ۴۸، ۱۵ محرم ۱۳۲۵، ص ۲.

۶. مجلس شورای دولتی یا دارالشورای کبرای دولتی دوره ناصری بیشتر نقش مشورتی داشت و گاه از سوی شاه وظیفه نوشتن قانون هم به آن محول می‌شد. اعضای آن از رجال، شاهدگان درجه اول و وزرای سابق بودند. وزرا در برابر این مجلس پاسخگو نبودند و نسبت به اجرای تصمیمات آن الزامی نداشتند (ن. ک: امین‌الدوله، صص ۱۳۳-۱۳۴).

تعطیل کرده، در تلگراف خانه جمع شده بودند.^۱ از گیلان و اصفهان هم درخواست‌هایی می‌رسید.^۲ دو بند از درخواست‌های هفت‌گانه اهالی آذربایجان به مسئله وزارتخانه‌ها اختصاص داشت. آنها خواهان محدود شدن تعداد وزرا به هشت وزیر بودند؛ به گونه‌ای که دولت به‌جز در زمان اقتضا و با تصویب مجلس نتواند بر عده وزارتخانه‌ها بیفزاید و وزارت افتخاری به کسی داده نشود.^۳ یعنی اسم وزارت به‌جز بر هشت وزیر مسئول در دایره دولت نباید داده شود.^۴

پس از کش‌وقوس‌های چند و مقاومت جدی هر دو طرف در نهایت محمدعلی شاه در برابر مردم تسلیم شد و درخواست‌های مشروطه‌خواهان را پذیرفت. تعداد وزارتخانه‌ها شکل قانونی به خود گرفت. کمی بعد مشیرالدوله استعفا داد. با تلاش‌ها و مذاکرات نمایندگان و پشتیبانی سرسختانه مردم^۵ کابینه وزیر افخم با هشت وزارتخانه به‌عنوان اولین کابینه قانونی ایران بر سر کار آمد.^۶

به دنبال این رخدادها، حدود وظایف وزارتخانه‌های هشت‌گانه و بخش‌های تابع هر یک معین شدند. وزارتخانه‌های متعدد قبل از مشروطه نام اداره گرفتند و زیرمجموعه‌های وزارتخانه‌های نو قلمداد گردیدند. وزارتخانه‌های خالصجات و گمرکات و وظایف آنها زیرمجموعه وزارت مالیه شدند.^۷ وزارت اوقاف و وزارت انطباعات زیرمجموعه وزارت علوم شدند. وزیر مخزن، وزیر قورخانه و وزیر ذخیره هم زیرمجموعه وزارت جنگ گردیدند. وزارت‌های تلگراف، پست و نظمی هم زیرمجموعه وزارت داخله شدند.^۸ وزارت رسایل به اداره انشائات و تحریرات مبدل گردید.^۹ محمدولی خان نصرالدوله، سپه‌دار تنکابنی، دیگر مقام وزیر پست و تلگراف نداشت، بلکه رئیس اداره تلگرافیه یا پست خوانده می‌شد.^{۱۰} حتی نام «اداره وزارت انطباعات» که در صفحه اول روزنامه رسمی دولت ایران دیده می‌شد، از جمادی‌الاولی ۱۳۲۵ق/جولای ۱۹۰۷م به «اداره انطباعات» تغییر یافت.^{۱۱} تنها وزیر باقی‌مانده غیر مسئول و خارج از کابینه وزیر دربار بود که انتخاب او از اختیارات سلطنت محسوب می‌شد و جنبه تشریفاتی داشت.^{۱۲} گذشته از محدود و معین شدن تعداد وزیران، القاب و عنوان‌های ترکیبی با کلمه وزیر هم موقوف شدند.

۱. احمد کسروی، تاریخ مشروطه (تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۳)، ص ۲۱۱.

۲. شریف کاشانی، ص ۱۷۶.

۳. الجناب، سال ۱، شماره ۱۰، محرم ۱۳۲۵، صص ۸، ۷.

۴. کسروی، ص ۲۱۵.

۵. خاطرات و اسناد مستشارالدوله صادق، به کوشش ایرج افشار، ج ۴ (تهران: فردوسی، ۱۳۶۷)، ص ۲۳۰.

۶. هدایت، خاطرات و خطرات، ص ۱۵۴.

۷. ایران، سال ۶۰ شماره ۲، ۲۷ صفر ۱۳۲۵، ص ۱.

۸. صبح صادق، سال ۱، شماره ۱، ۲۳ صفر ۱۳۲۵، ص ۱.

۹. ایران، سال ۶۰ شماره ۵، ۱۷ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵، ص ۳.

۱۰. همان، سال ۶۰ شماره ۲، ۲۷ صفر ۱۳۲۵.

۱۱. همان، سال ۶۰ شماره ۶، ۸ جمادی‌الاولی ۱۳۲۵، ص ۱.

۱۲. خاطرات و اسناد مستشارالدوله صادق، ج ۱، ص ۸۵.

برخی از افرادی که القابی این چنین داشتند لقب خود را تغییر دادند. «وزیر مخصوص که بعد از امضای قانون اساسی و وزارت هشت وزیر معین اسم وزیر موقوف شد، صاحب اختیار لقب گرفت.»^۱ روزنامه‌ها به صراحت نوشتند: «گذشت آن زمانی که وزارت لقب بود.»^۲ نکته مهم دیگر حذف مناصب و عنوان‌های وزارتی ریشه‌دار و جایگزینی اصطلاحات نو بود. برخی از این عنوان‌ها و مناصب مانند وزارت دفتر و وزارت لشکر سابقه‌ای دیرینه در نظام دیوانی ایران داشتند و دستگاه گسترده‌ای از افراد و سازوکارها را رهبری می‌کردند. بعد از مشروطه دیگر نامی از این نهادهای ریشه‌دار نیست.

تغییر ساختاری از وزیران متعدد به چند تن محدود در عمل به سادگی امکان‌پذیر نبود و بلافاصله محقق نگردید. دست کم در اوایل سال ۱۳۲۵ ق/ ۱۹۰۷ م عنوان‌های وزارت بنایی، تشریفات، خزانه و بقایا در نوشته‌های غیر رسمی هنوز استفاده می‌شد^۳ و در ولایات و شهرهای کوچک هنوز پیشکار مالیه را وزیر یا وزیر مالیه می‌خواندند.^۴ با همه اینها باید گفت هرچند در نامه‌های پیشکاران و لایه‌های میانی نظام اداری به این عنوان‌ها اشاره می‌شود، در نوشته‌های رسمی سیاسی و اداری آن دوره دیگر اثری از آنها نیست. به جز تغییر ساختاری، تغییر رفتاری وزیران از غیر مسئول به مسئول و پاسخگویی در برابر مجلس هم چندان راحت نبود. شکایت از عملکرد ضعیف وزیران همچنان ادامه داشت. روزنامه‌ها شکایت داشتند که «وزرای مسئول جدید چرا به تکالیف و وظایف خود عمل نمی‌کنند.»^۵ نمایندگان مجلس وزرا را متهم می‌کردند که «غیر از سرپیچاندن کاری دیگر ندارند.»^۶ اعتراضاتی از این دست نشان از دشواری و کندی تحقق مسئولیت وزرا در عمل داشت.

به‌رغم کندی و تدریجی بودن این روند در این مقطع ترکیب هیئت دولت و ترتیب قوه مجریه براساس یک رئیس‌الوزرا و هشت «وزیر مسئول» تعریف قانونی یافت و طی دو سال بعد به تثبیت نسبی رسید. پس از فتح تهران و اعاده مشروطیت، بحث‌های سیاسیون در هیئت مدیره موقت و کمیسیون فوق‌العاده، نه در ترکیب دستگاه مجریه که در ترتیب ادارات و دوایر بود و اینکه هشت وزارتخانه قانونی چگونه نظم و نسق یابند. تلاش برای «تحریر لوایح قانونی برای وزارتخانه‌ها» و «استخدام هیئتی از مشاورین خارج» به‌منظور ترتیب دوایر دولتی از تبدیل این وزارتخانه‌ها به نهادی تثبیت‌شده خبر می‌داد.^۷

۱. سالور، ج ۳، ص ۱۸۱۶.

۲. حبل‌المتین، سال ۱۴، شماره ۳۰، ص ۱۳۲۵، ص ۳.

۳. یوسف مغیث‌السلطنه، نامه‌های یوسف مغیث‌السلطنه از مجموعه مکاتبات حسین‌قلی خان نظام‌السلطنه (۱۳۳۴-۱۳۳۰ ق)، به کوشش معصومه مافی (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۸۸)، صص ۱۳۴، ۱۳۳، ۱۴۶.

۴. گزیده‌ای از مجموعه اسناد عبدالحسین میرزا فرمانفرما ۱۳۲۵-۱۳۴۰ ق، به کوشش منصوره اتحادیه و سیروس سعدوندیان، ج ۱ (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۶)، صص ۱۶، ۱۸.

۵. روح‌القدس، شماره ۱۱، ۱۳ رمضان ۱۳۲۵، ص ۲.

۶. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، جلسه ۷۴، ۱۳ ربیع‌الاول ۱۳۲۵.

۷. خاطرات و اسناد مستشارالدوله صادق، ج ۱، ص ۱۷۶.

نتیجه‌گیری

نهاد وزارت در طول قرن‌ها تدبیر امور دولت‌ها را در ایران عهده‌دار بود. وزیر عنصر مرکزی این نهاد به شمار می‌آمد. در قرن نوزدهم، نظام سیاسی ایران و ابزار اجرایی آن، دستگاه دیوانی قادر به تحقق کارویژه‌های تاریخی دولت، یعنی برقراری انتظام داخلی و امنیت خارجی، نبودند. بنابراین، اصلاح نظام اداری و تغییر ساختار دیوانی ابزاری اساسی برای برون‌رفت از شرایط نابه‌سامان موجود تلقی گردید. تغییر ساختار دیوانی لاجرم مستلزم تغییر نهاد وزارت بود. تحقق این امر از دو مسیر پیگیری شد: یکم تلاش برای تغییر و تعدیل جایگاه صدراعظم (وزیر سنتی) در دستگاه دیوانی ایران که گاه به الغای موقتی این منصب منجر می‌گردید و دوم ایجاد وزارتخانه‌های چندگانه و تقسیم وظایف صدراعظم میان آنها. اما این تغییرات به دشواری امکان‌پذیر بود. وزارت نهادی دیرپا در تاریخ ایران بود و تغییر آن به سادگی میسر نبود. از سوی دیگر تغییر نهادی امری مستمر و تدریجی است. وزارتخانه‌های جدید حاصل تغییر مستمر نهادهای پیشین در بستر زمان نبودند، بلکه نتیجه تصمیم و دستور شاه بودند. حاصل کار پیدا شدن عنوان‌های وزارتی بود که در عمل اسامی‌ای بی‌رسم و فاقد هر گونه سازوکار یا ساختار مشخص بودند، چرا که فرمان شاه از نیروی کافی برای ایجاد تغییرات نهادی ناگهانی برخوردار نبود. نهادها حدود اختیارات و دامنه عمل کنشگران و انتظارات از آنها را مشخص می‌کنند. عنوان‌های وزارتی جدید واجد هیچ یک از این ویژگی‌ها نبودند. نتیجه آنکه در پایان سلطنت مظفرالدین شاه اداره امور مهم مملکتی همچنان در مقام صدارت عظمی متمرکز بود.

از سوی دیگر، دولتمردان اصلاح‌طلب و گروهی از روشنفکران به علت آشنایی با نظام‌های حکومتی مشروطه به امید منضبط و قاعده‌مند کردن امور، مفهوم «مسئولیت» وزیران را مطرح کردند، اما طرح این مفهوم در بستر نظام سیاسی استبدادی ایران راه به جایی نبرد. در فقدان مجلس نمایندگان مستقل از دولت که مرجع رسیدگی به عملکرد وزیران باشد، مفهوم مسئولیت لاجرم به مسئولیت نزد شاه یا دربار اعظم تقلیل یافت. حتی گاه هیچ مرجع مشخصی وجود نداشت.

سرانجام انقلاب مشروطه نیروی سیاسی عظیمی فراهم آورد که زمینه‌ساز تغییرات نهادی در نهاد وزارت سنتی ایران شد. ستیز سیاسی بر سر وزارت مسیو نوز و کامران میرزا به گفت‌وگو در موضوع شکل دستگاه اجرایی و تعداد وزیران تبدیل شد و در سطح بالاتر ارائه تعریفی جدید از مفهوم وزارت را برای نیروهای سیاسی به مسئله‌ای حائز اهمیت بدل کرد. از سوی دیگر دولت مسئول هم‌ارز حکومت مشروطه تلقی شد و پیش کشیدن مفهوم وزیر مسئول برای ایجاد تمایز میان مفاهیم جدید و ساختارهای پیشین به کار گرفته شد. اتحاد این دو عامل نیروی سیاسی و اجتماعی قدرتمندی فراهم کرد که به

حذف وزارتخانه‌های متعدد پیشین و ایجاد نهاد جدید وزارت با تعاریف و جایگاه قانونی مشخص و مسئول در برابر مجلس، در نظام سیاسی ایران انجامید. این وزارتخانه‌های جدید چهارچوب قطعی و پایدار نظام اداری ایران را در سال‌های بعد شکل دادند. تحولات پس از آن از قبیل استبداد صغیر، دوره فترت، جنگ جهانی اول و غیره هیچ یک نتوانستند این چهارچوب نهادینه را متزلزل سازند. نهادینه شدن وزارتخانه‌های هشت‌گانه در زمان مجلس اول گام مهمی بود که زمینه سازماندهی ادارات دولتی به سبک جدید و تحقق دستگاه اجرایی نوین را فراهم ساخت.

کتابنامه

اسکات، ریچارد، *سازمان‌ها: سیستم‌های عقلایی، طبیعی و باز*، ترجمه و اقتباس حسن میرزایی اهرنجانی، تهران: سمت، ۱۳۸۷.

اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان، *مرآت البلدان*، تصحیحات و حواشی و فهارس به کوشش عبدالحسین نوایی و میرهاشم محدث، ج ۳، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.

_____، *سالنامه دولت علیه ایران*، تهران: چاپ سنگی، ۱۲۹۱ق، ۱۲۹۲ق، ۱۳۱۲ق.

امین‌الدوله، علی بن محمد، *خاطرات سیاسی میرزا علی خان امین‌الدوله*، به کوشش حافظ فرمانفرمائی‌ان و زیر نظر ایرج افشار، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۰.

انوری، حسن، *فرهنگ بزرگ سخن*، تهران: سخن، ۱۳۸۱.

بهبهانی، ابوطالب، «منهاج‌العلی»، در *رسائل سیاسی عصر قاجار*، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد، تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰.

خاطرات و اسناد مستشارالدوله صادق، به کوشش ایرج افشار، ج ۱ و ۴، تهران: فردوسی، ۱۳۶۱.

خان‌خانان، «رساله در اصلاح امور»، در *رسائل سیاسی عصر قاجار*، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد، تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰.

دهخدا، علی‌اکبر، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: مؤسسه لغت‌نامه دهخدا، ۱۳۸۵.

رساله‌های میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله، گردآوری و مقدمه حجت‌الله اصیل، تهران: نی، ۱۳۸۱.

روزنامه انجمن، سال ۱۳۲۵ق.

روزنامه ایران، سال‌های ۱۲۸۸ق، ۱۲۸۵ق، ۱۲۸۹ق، ۱۲۹۵ق، ۱۳۱۴ق، ۱۳۱۵ق، ۱۳۲۳ق، ۱۳۲۴ق، ۱۳۲۵ق.

روزنامه الجناب، سال ۱۳۲۵ق.

روزنامه حبل‌المتین، سال ۱۳۲۴ق.

روزنامه صبح صادق، سال ۱۳۲۵ق.

روزنامه دولت علیه ایران، سال ۱۲۸۱ق.

روزنامه روح القدس، سال ۱۳۲۵ق.

- روزنامه مجلس، سال ۱۳۲۴ ق.
- روزنامه ندای وطن، سال ۱۳۲۴ ق.
- روزنامه نظامی علمیه و ادبیه، سال ۱۲۹۴ ق.
- روزنامه وقایع اتفاقیه، سال ۱۲۷۵ ق.
- سالور، قهرمان میرزا، روزنامه خاطرات عین السلطنه، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار، ج ۱ و ۳، تهران: اساطیر، ۱۳۷۴.
- سپهر، عبدالحسین، مرات الوقایع مظفری، تصحیح عبدالحسین نوایی، تهران: مرکز پژوهشی میراث مکتوب، ۱۳۸۶.
- سیاح، محمدعلی، خاطرات حاج سیاح یا دوره خوف و وحشت، به کوشش حمید سیاح و به تصحیح سیف‌الله گلکار، زیر نظر ایرج افشار، تهران: امیر کبیر، ۱۳۵۹.
- شریف کاشانی، محمد مهدی، تاریخ مشروطیت، به کوشش سیروس سعدوندیان، تهران: نگارستان کتاب، ۱۳۸۹.
- فروغی، محمدعلی، «حقوق اساسی یعنی آداب مشروطیت دول»، در رسایل مشروطیت: مشروطه به روایت موافقان و مخالفان، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری نژاد، ج ۱، تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷.
- فروغی، محمدعلی، یادداشت‌های روزانه از محمدعلی فروغی (۲۶ شوال ۱۳۲۱-۲۸ ربیع‌الاول ۱۳۲۲ ق)، به کوشش ایرج افشار، تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
- قلی‌پور، آرین، جامعه‌شناسی سازمان‌ها: رویکرد جامعه‌شناختی به سازمان و مدیریت، تهران: سمت، ۱۳۹۴.
- _____ نهادها و سازمان‌ها (اکولوژی نهادی سازمان‌ها)، تهران: سمت، ۱۳۸۴.
- کتاب‌آبی: گزارش‌های محرمانه وزارت امور خارجه انگلیس درباره انقلاب مشروطه ایران، به کوشش و ویراستاری احمد بشیری، تهران: نشر نو، ۱۳۶۳.
- کسروی، احمد، تاریخ مشروطه، تهران: امیر کبیر، ۱۳۶۳.
- کلوزنر، کارلا، دیوان سالاری در عهد سلجوقی: وزارت در عهد سلجوقی، ترجمه یعقوب آژند، تهران: امیر کبیر، ۱۳۶۳.
- گزیده‌ای از مجموعه اسناد عبدالحسین میرزا فرمانفرما ۱۳۲۵-۱۳۴۰، به کوشش منصوره اتحادیه و سیروس سعدوندیان، تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۶.
- متر، آدام، تمدن اسلامی در قرن چهارم هجری یا رنسانس اسلامی، ترجمه علیرضا ذکاوتی قراگوزلو، تهران: امیر کبیر، ۱۳۷۷.
- متوسلی، محمود، توسعه اقتصادی: مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی، تهران: سمت، ۱۳۸۲.
- مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول.
- مغیث‌السلطنه، یوسف، نامه‌های یوسف مغیث‌السلطنه از مجموعه مکاتبات حسین قلی خان نظام‌السلطنه (۱۳۳۴-۱۳۳۰ ق)، به کوشش معصومه مافی، تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۸۸.
- مک‌لین، ایان، فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی، تهران: میزان، ۱۳۸۱.
- «مکتوب دانشمند»، در رسایل مشروطیت: مشروطه به روایت موافقان و مخالفان، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری نژاد، ج ۲، تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷.

- موسوی، حسین بن محمود، «رساله در تعریف تشکیل ملت متمدن»، در سیاست‌نامه‌های قاجاری: سی و یک‌اندرزنامه سیاسی عصر قاجار، گردآوری و تصحیح غلامحسین زرگری نژاد، ج ۴، تهران: نگارستان اندیشه، ۱۳۹۵.
- عبدالرب‌آبادی، محمدمهدی و دیگران، نامه دانشوران ناصری، ج ۳، بی‌جا: چاپ سنگی، ۱۳۱۷ق.
- _____، نامه دانشوران ناصری، ج ۶، تهران: چاپ سنگی، ۱۳۲۲ق.
- نورث، داگلاس سسیل، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
- وینسنت، اندرو، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نی، ۱۳۷۶.
- هانتینگتون، ساموئل، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: علم، ۱۳۷۰.
- هدایت، مهدی‌قلی، خاطرات و خطرات: توشه‌ای از تاریخ شش پادشاه و گوشه‌ای از دوره زندگی من، تهران: زوار، ۱۳۸۵.
- _____ گزارش ایران: قاجاریه و مشروطیت، به اهتمام محمدعلی صوتی، تهران: نقره، ۱۳۶۳.
- Rich, A. H., *Representative and Responsible Government: An Essay on British Constitution*, London: George Allen and Unwi, 1964.
- Walker, David Maxwell, *The Oxford Companion to Law*, Oxford: Clarendon Press, 1980.