

نظام هیئت وزرای در ایران پیشامشروطه*

محمد حسن مرادی علی آبادی^۱ / هوشنگ خسرو بیگی^۲

چکیده

سازمان اداری ایران در دوره قاجاریه با اقتباس از تشکیلات اداری دوره صفویه شکل گرفت و همگام با تثبیت حکومت قاجاریه و توسعه روابط خارجی، به سرعت گسترش یافت. بخش زیادی از این گسترش تشکیلات مربوط به دوره طولانی حکومت ناصرالدین شاه قاجار است. در دوره ناصری نه تنها گستره این تشکیلات افزایش یافت، بلکه تغییرات زیادی نیز در بدنه و ساختار آن بروز کرد. بخش مهمی از این تغییرات در حوزه وزارتخانه‌ها و مربوط به شکل گیری هیئت وزرا بود. شناسایی این تغییرات و زمینه‌ها و عوامل موثر بر بروز این تغییرات، و ارزیابی دیدگاه‌های انتقادی نخبگان دوره ناصری در این خصوص، مهمترین مسأله این تحقیق است. این بررسی با اتکاء به دستاوردهای تحقیق نشان داد: رفع آشفتگی‌های تشکیلات اداری، افزایش جایگاه و توانمندی کتابخانه‌ای صورت گرفته است. دستاوردهای تحقیق نشان داد: رفع آشفتگی‌های تشکیلات اداری، افزایش جایگاه و توانمندی حکومت قاجارها که بواسطه شکست‌های سیاسی و نظامی از روس‌ها و انگلیس‌ها به شدت تضعیف شده بود، اقتباس از تشکیلات اداری غرب را که حاصل سفرهای ناصرالدین شاه و برخی درباریان به اروپا بود و در نهایت اندیشه‌های اصلاح‌گرایانه و تجدد خواهانه در میان برخی شخصیت‌های سیاسی و اداری دوره ناصری، از مهم‌ترین عوامل بروز این تغییرات بوده است. وازگان کلیدی: نظام هیئت وزرای، ایران، ناصرالدین شاه، قاجاریه.

Cabinet Ministers before Constitutional Revolution of Iran

Mohammad Hassan Moradi Aliabadi³ / Hooshang khosrobeigi⁴

Abstract

In the Qajar period, administrative structures of Iran were constituted on the same basis that formed such structures in the Safavieh period. They started their rapid developments through governmental integrations and comprehensive foreign relations. Most of these developments belonged to Naseradin Shah government. In Naseri era, not only did these organizations develop, but also many changes in body and structure occurred. One of these important changes was in administration cabinet minister formation. Recognition of these changes and their efficient prerogatives, backgrounds and evaluation of critical attitudes of thinkers of the period constitute the argument of the present study. The present study utilizes archival historical documents and descriptive-analytical method. The results of the study indicate that the most important prerogatives for such drastic changes in administrative structure were obviation of administrative confusion and chaos, authoritative empowerment of the Qajar government — which had been enervated dramatically after their political and military defeat against Russia and Britain — emulation of administrative structure of western models — which had been materialized in Nasser Al-Din Shah's expeditions to the West, modernization of the royal court and reformist affinities of some of political and administrative personages of the time.

Key words: Cabinet Ministers, Iran, Nasser Al-Din Shah, Qajar.

۱. دانشجوی دکتری تاریخ ایران دوره اسلامی و مربی گروه تاریخ دانشگاه پیام نور (نویسنده مسئول) *تاریخ دریافت

۱۳۹۳/۷/۱۰ تاریخ پذیرش ۱۳۹۳/۹/۲۵

۲. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه پیام نور.

3. PhD Student, Department of History, Payame Noor University, E-mail: mhs.moradi@gmail.com

4. Associate Professor, Department of History, Payame Noor University, E-mail: kh_beagi@pnu.ac.ir

مقدمه

ناصرالدین شاه در آستانه عصر پر تحولی به قدرت رسید که سلطنت‌اش را دشوارتر از پیشینیان‌اش می‌ساخت. زمانه‌ای که محوری‌ترین مسأله آن تجدد بود. اندیشه‌ای که با برخورد ایران با مدنیت جدید اروپایی پیوندی مستقیم و بنیادین داشت. از این رو، در ایران به تدریج گام‌هایی در راه نوگرایی و نوسازی برداشته شد. منظومه فرهنگ، تفکر، و معرفت ایرانیان در وجود اشخاصی چون عباس میرزا و خاندان فراهانی و امیرکبیر و... قابلیت یافت تا درباره تجدد و ترقی اروپاییان از یک سو و انحطاط و عقب ماندگی ایران از سوی دیگر و به طور کلی مفاهیم و اصلاحاتی از این قبیل به طرح پرسش پردازند. به دنبال طرح چنین پرسش‌هایی بود که «فکر تغییر و اندیشه اصلاحات» جهت قانون‌مند کردن نظام اداری ایران توسط اصلاحگران دوره قاجاریه پی‌گیری شد. از این رو، آنان درصدد تأسیس ساختارهایی پویا و کارآمد بودند تا مردم را متوجه آفات عادات رایج و مرسوم کنند، تفکر و رفتار افراد را در سازمان، استدلالی، منطقی، و عقلانی گردانند، و ساختارهای اداری مبتنی بر عقلانیت و قابل نقد و اصلاح را جایگزین نظام‌های اداری غیرعقلانی و غیرقابل انعطاف و اقتدارگر سازند.

ناصرالدین شاه جوان در تبریز خاستگاه اصلاحات ایران نشو و نما یافت. تحصیلات او ترکیبی از آموزش‌های عادی شاهزادگان ایرانی^۵ و مطالعه سفرنامه‌های ایرانیان به اروپا چون *مرآت الارض*^۶ و شاید سفرنامه میرزا مصطفی افشار^۷ و کتب تاریخ و جغرافیا که به زبان فارسی در اختیار او قرار می‌گرفت، بود.^۸

۵. جرج ناتانیل کرزن، *ایران و قضیه ایران*، ج ۱، ترجمه غلام علی وحید مازندرانی (تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۰)، ص ۵۲۰.

۶. نوشته میرزا محمد لوسانی که همراه یک هیئت ایرانی در سال ۱۲۶۴ ق به روسیه رفت و حاوی مشاهدات نویسنده و اظهار نظرهای او در باره جغرافیا و زندگی در روسیه است.

۷. این سفرنامه حاصل سفر خسرو میرزا، عموی محمد شاه، به پترزبورگ به سال ۱۲۴۵ ق. جهت عذرخواهی از جانب شاه و عباس میرزا از قتل گریبایدوف و هیئت نمایندگی روسیه در ایران بود.

۸. حدس ما بر این اساس استوار است: میرزا تقی خان در سال ۱۲۴۴ ق از همراهان خسرو میرزا به روسیه بود که سفرنامه میرزا مصطفی افشار حاصل این سفر است و همچنین در سال ۱۲۵۳ ق ناصرالدین میرزا، ولیعهد هفت ساله، را که برای ملاقات تزار روسیه، نیکلا، عازم ایروان بود، همراهی نمود. نک: رضاقلی خان هدایت، *روضه الصفاى ناصرى*، ج ۱۰، به تصحیح و تحشیه جمشید کیان‌فر (تهران: اساطیر، ۱۳۸۰)، ص ۸۲۰۴؛ محمدحسن خان اعتماد السلطنه، *صدرا لتواریخ*، تصحیح و تحشیه محمد مشیری (تهران: روزبهان، ۱۳۵۷)، ۲۰۱؛ فریدون آدمیت، *امیرکبیر و ایران* (تهران: خوارزمی، ۱۳۸۹)، ص ۵۳. ناصرالدین شاه در شب شنبه ۲۲ ذی‌قعدة سال ۱۲۶۴ ق. در رأس قدرت قرار گرفت و در همان شب میرزا تقی خان امیر نظام را به صدارت برگزید. نک: اعتماد السلطنه، همان، ۲۰۷. بنا بر این امیرکبیر می‌کوشید برای پیشرفت برنامه اصلاحی خود شاه را محور اصلاحاتش قرار دهد و او را با اصول مملکت داری

وی پس از رسیدن به سلطنت کوشید تا بین عناصر سنتی و عناصر جدید، به سود خود تعادل را حفظ کند. از این رو، با آگاهی‌های اندکی که از طرز مسئولیت و استقلال وزرای اروپایی پیدا کرده بود، کارها را بین شش وزارتخانه تقسیم نمود و بدین گونه نخستین هیئت وزراء در دوره ناصری شکل گرفت. نکته قابل تأمل در بررسی وزارتخانه‌های این دوره، وضعیت بی‌ثباتی است که بر آن‌ها حاکم بود.

تا کنون هر چند تحقیقاتی در خصوص نظام دیوانسالاری ایران در دوره قاجاریه صورت گرفته است، اما در هیچ‌کدام از آن‌ها علل آشفتگی و بی‌ثباتی هیئت وزرای دوره ناصری به پرسش گرفته نشده است و کمتر به نظر اندیشمندان دوره ناصری با رویکرد تقسیم امور مملکتی در بین وزراء که یکی از مشخصه‌های نظام بوروکراسی مدرن بود، توجه شده است. مسأله اصلی این تحقیق پرسش از عوامل آشفتگی و بی‌ثباتی و تغییرات تشکیلاتی نظام هیئت وزرائی در ایران عصر ناصری و تأثیر این تغییرات در بروز اندیشه نوسازی اداری در دوره قبل از بروز انقلاب مشروطه است.

شکل‌گیری وزارتخانه‌ها در اوایل دوره قاجاریه

قاجارها میراث دار تشکیلات اداری صفویان بودند. با این حال تشکیلات اداری دوره آقامحمدخان

آشنا سازد، چنان‌چه از نامه اش به شاه چنین برداشت می‌شود. نک: علی آل داوود، *نامه‌های امیر کبیر به انضمام نوادر الامیر* (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۲۸۴)، ص ۱۱۱. وی می‌خواست شاه را چنان تربیت کند تا بر امورات مملکت مسلط شود. چنان که می‌نویسد: «... وجود امثال این غلام باشد یا نباشد، به فضل خدا همان ذات مبارک دوی هر دردی باشد و چنان محیط بر کار شوند که بی مشاوره احدی خدمات کلیه به یک اشاره خاطر همایون انجام گیرد...» نک: همان، ص ۱۶۱. لذا، دور از ذهن نیست که امیر کبیر شاه را به مطالعه این گونه آثار ترغیب کرده باشد. از موارد دیگر این‌که در سال ۱۲۶۵ق. تعداد دویست و نود و سه جلد کتاب در موضوعات مختلف و سه قطعه نقشه جغرافی جهان از فرانسه به ایران یکجا رسید. نک: آدمیت، ص ۳۸۰؛ هما ناطق، *کارنامه فرهنگی فرزگی در ایران (۱۹۲۱-۱۸۳۷ م.)*، با مقدمه فریدون آدمیت (تهران: معاصر پژوهان، ۱۳۸۰)، ص ۷ مقدمه. کتاب‌های جهان‌نمای جدید ترجمه جان داوود خان با موضوع جغرافیای تاریخی و سیاسی و اقتصادی جهان، *جغرافیای عمومی اثر رفائیل و نقشه‌های جغرافیای جهان* در زمان امیر تهیه و منتشر شد. همچنین برای مطالعه ناصرالدین شاه، تاریخ مفصل فرانسه را تا زمان ناپلئون، امیر در دو جلد به ترجمه رسانید. رساله دیگری نیز در باره مسأله مشرق و امور سیاسی یونان به فارسی ترجمه گردید. نک: آدمیت، ص ۳۸۳، ۳۸۲، ۳۸۱. علاقه ناصرالدین شاه به جغرافیا در سال‌های بعد نیز ادامه یافت و گزارش‌های اعتماد السلطنه در *روزنامه خاطرات* این ادعا را تأیید می‌کند. نک: محمدحسن خان اعتماد السلطنه، *روزنامه خاطرات*، با مقدمه و فهرس از ایرج افشار (تهران: امیر کبیر، ۱۳۸۹)، ص ۹۸. ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۳. وی در خاطرات روز جمعه دوم ماه رمضان ۱۲۹۸ می‌نویسد: «امروز شاه میل کردند ژغرافی تالیف فرمایند...» نک: همان، ص ۹۸. کرزن که در چهل و دومین سال سلطنت ناصرالدین شاه به ایران آمد، می‌نویسد: «وقتی که بر تخت پادشاهی جلوس کرد فقط به زبان ترکی رایج در آذربایجان حرف می‌زد، ولی بزودی خواندن و نوشتن فارسی را نیک آموخت و به تدریج هم با زبان فرانسه و عربی آشنائی یافت، وی شعرای ایران را خوب می‌شناسد و کتاب‌های شرقی در باب تاریخ و فلسفه و هنر را خوانده است و به هیچ عنوان نمی‌توان گفت که شاه از کارهای هنری بی‌بهره است.» نک: کرزن، ص ۵۲۰.

قاجار از حیث سادگی دستگاه و تشکیلات اداری مشابه زمان پادشاهان افشار و زند بود. تشکیلات دیوانی و لشکری متشکل از مجموعه شاه، صدراعظم و عدّه بسیار معدودی لشکر نویس و مستوفی بود. در زمان فتحعلی شاه پس از برقراری آرامش نسبی در کشور، دوباره تشکیلات اداری توسعه یافت و مشاغل اداری زیاد شد. از این رو، فتحعلی شاه در سال ۱۲۲۱ ق. اداره امور کشور را به دست چهار وزیر: صدراعظم، مستوفی الممالک، منشی الممالک، و وزیر لشکر سپرد.^۹

در زمان فتحعلیشاه، ایران در کانون توجهات دول اروپایی قرار گرفته بود و برقراری روابط روز افزون آن‌ها با ایران ایجاب می‌کرد تا درباره دستگاه اداری و دولتی، به خصوص اداره امور خارجی، تدابیری اتخاذ شود. بنابراین، در سال ۱۳۳۹ ق. با ایجاد وزارت دول خارجه تعداد وزراء به چهار رسید و وزیر اعظم رابط بین وزراء و شاه گردید. هرچند این تقسیم قدرت و وظایف سیاسی و اداری، جنبه ظاهری داشت و در عمل قدرت شاه و وزیر اعظم اختیارات رؤسای دیوان‌ها و وزرا را محدود می‌ساخت. علاوه بر وزارتخانه‌های اخیرالذکر، برای پیشبرد امور اداری در سطح پائین تر از متصدیان فوق، افرادی با عناوین مختلف قرار داشتند. با روی کار آمدن محمد شاه، قائم مقام فراهانی به صدارت رسید اما طولی نکشید که توسط مرتجعین، رقباء، و حاسدین حذف گردید^{۱۰} و حاج میرزا آقاسی یکه تاز میدان صحنه سیاسی و دیوانسالاری ایران گشت.^{۱۱}

بررسی وضعیت وزارتخانه‌های دوره ناصری

ناصرالدین شاه در ذی‌القعدة سال ۱۲۶۴ به تخت سلطنت نشست و میرزا تقی خان فراهانی را به صدارت انتخاب نمود. میرزا تقی خان امیر کبیر با حسن سیاست و لیاقت و کاردانی خود همه رقبا را کنار زد.^{۱۲} ولی سرانجام او «به اقتضای رای ثواب نمای همایون و نظر به مصالح ملکی» از همه

۹. محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، صدرالتواریخ، ص ۷۷ - ۷۶.

۱۰. همان، ص ۱۴۹-۱۴۸ و ۱۳۳؛ هدایت، ص ۸۱۶۴ تا ۸۱۶۷.

۱۱. عقیده محمد شاه این بود که «آن چه مرحوم حاجی بخواهد می‌شود و می‌تواند بکند.» نک: اعتمادالسلطنه، صدرالتواریخ، ص ۱۸۸. بنا به نوشته جهانگیر میرزا، اقتدار حاج میرزا آقاسی تا به آن حد بود که: «در ایام استقلال و وزارت خود هر صاحب منصبی که در درب خانه پادشاه از منصب خود معزول می‌شد یا به اجل طبیعی در می‌گذشت منصب آن صاحب منصب را به اسم خود فرمان گذرانیده خلعت از دولت علیه می‌گرفت.» نک: جهانگیر میرزا، تاریخ نو، مصحح عباس اقبال آشتیانی (تهران: نشر علم، ۱۳۸۴)، ص ۳۰۰-۲۹۹. تقرب او در نزد محمد شاه تا اندازه‌ای بود که در کارهایی که انجام می‌داد با کمال بی‌پروایی بود و برای عقاید و نظرات دیگران هیچ ارزشی قائل نبود. نک: عبدالله مستوفی، شرح زندگانی من، ج ۱ (تهران: انتشارات زوار، ۱۳۷۱)، ص ۴۹.

۱۲. مستوفی، ص ۶۶ - ۶۵.

مشاغل و مناصب ملکی خلع شد^{۱۳}. مدتی بعد نیز به فرمان شاه به قتل رسید. سنت وزیرکشی تکرار شد اما تفکر نوگرایی زنده ماند هر چند در تنگنا افتاد. ناصرالدین شاه پس از کشتن امیرکبیر، میرزا آقاخان نوری را به صدارت برگزید. در مدت زمان کوتاهی میرزا آقاخان نوری و بستگانش قدرت زیادی به دست آوردند. میرزا آقاخان نوری دومین وزیر قاجاریه، بعد از حاج ابراهیم خان شیرازی، بود که به لقب «اعتمادالدوله» و «صدر اعظم» مخاطب شد. در همان سال ۱۲۶۸ق. برادرش، میرزا فضل الله، به منصب «وزارت کل نظام» رسید و فرزندش، میرزا کاظم خان، به «لقب جلیل نظام الملکی سرافراز گشته و استیفاء ممالک محروسه هم به او تفویض شد و هر روز بر ترقیات او افزوده شد» و در سال ۱۲۷۰ق. «به رتبه شخص دویمی و نیابت صدارت عظمی و لقب جنایی و تمثال همایون و حمایل آبی و سبز که مخصوص شخص دویمی است نایل و به وزارت شاهزاده مرحوم معین‌الدین میرزا نیز منصوب گردیدند»^{۱۴}. سپهر نیابت صدارت او را ذیل وقایع ۱۲۶۹ق. آورده و می‌نویسد: «و به شخص دوم ایران ملقب آمد و حکم رفت که در تمام امور مملکت مداخلت اندازد و از غث و سمین بازپرس کند»^{۱۵}. پولاک درباره نفوذ میرزا آقاخان و بستگانش می‌نویسد:

در مدتی کوتاه نوریها که همشهری صدر اعظم بودند به چنان قدرت و سطوتی دست یافتند که بی سابقه بود. چنان شبکه‌ای از فساد و قوم و خویش بازی در سراسر کشور ایجاد کردند که هیچ شغل مهم و پر مداخلی نماند که به یک نفر نوری سپرده نشده باشد... هر حاکمی در کنار خود یک نوری به عنوان وزیر داشت که کارها را قبضه کرده بود و مداخل را به جیب خود می‌ریخت. خاندان صدر اعظم به ثروتی غیر قابل تخمین دست یافت و قسمت‌های کاملی از شهر توسط نوری‌ها خریداری شد.^{۱۶} اداره امور وزارت جنگ، امور مربوط به وزارت خارجه، امور فرهنگی، مالیه، و داخله در دست خانواده نوری‌ها قرار داشت.^{۱۷} ناصر الدین شاه برای جلوگیری از تمرکز قدرت در دست آنان، به تجزیه وظایف آنان پرداخت. در سال ۱۲۷۱ق. اداره امور وزارت جنگ را به موجب فرمانی به

۱۳. اعتمادالسلطنه، ص ۱۷۲.

۱۴. همان، ص ۲۳۷.

۱۵. محمد تقی لسان‌الملک سپهر، *ناسخ التواریخ*، ج ۳، به اهتمام جمشید کیانفر (تهران: اساطیر، ۱۳۷۷)، ص ۱۲۰۲.

۱۶. یاکوب ادوارد پولاک، *سفرنامه (ایران و ایرانیان)*، ترجمه کیکاوس جهاننداری (تهران: خوارزمی، ۱۳۶۱)، ص ۲۷۴؛ محمد جعفر خور موجی، *حقایق الاخبار ناصری*، محقق و مصحح حسین خدیو جم (تهران: زوار، ۱۳۴۴)، ص ۲۳۹-۲۳۸؛ احمد خان ملک ساسانی، *سیاستگران دوره قاجار*، ج ۱ (تهران: انتشارات هدایت با همکاری انتشارات بابک، ۱۳۳۸)، ص ۲۱-۱۷.

۱۷. مستوفی، ص ۸۷.

مسئولیت یکی از امرای ارشد لشکر، عزیزخان مکرری واگذار کرد. در همین سال میرزا سعید خان را با لقب «مؤتمن الملکی» به وزارت خارجه برگزید و در سال بعد سرپرستی امور فرهنگی را به علیقلی میرزای اعتضاد السلطنه (بدون عنوان وزارت) واگذار کرد. وزارت مالیه در دست ناظم‌الملک و وزارت داخله در دست صدر اعظم باقی ماند. این شرایط تا عزل خاندان نوری ادامه داشت.^{۱۸}

اقدامات ناصرالدین شاه در حوزه تشکیلات اداری فقط معطوف به تحدید نفوذ خاندان نوری‌ها باقی نماند. علاقه مندی او به کسب نظر از ناپلئون سوم برای اصلاح امور، از این علاقه مندی ناشی می‌شود. وی در سال ۱۲۷۳ق. به واسطه میرزا فرخ خان امین‌الملک، نظر ناپلئون سوم را خواسته بود. در مذاکره‌ای که بین میرزا فرخ خان امین‌الملک با ناپلئون سوم امپراطور فرانسه صورت گرفت، ناپلئون می‌گوید: «شما باید در انتظام مملکت سعی نمائید؛ بی آن که رسوم قدیم ملت را از دست بدهید.»^{۱۹} او سپس در نامه‌ای که به ناصرالدین شاه نوشت توصیه کرد که توازن بین نو و کهنه را نگه دارد.^{۲۰} در زمینه سیاست داخلی نظر ناپلئون این بود که شاه «افکار مردم را دریابد و منافع همگانی را در نظر گیرد.»^{۲۱} او قشون نیرومند، توسعه دستگاه اداری، مالی، قضایی، و نیز توجه به مذهب را کلید حکومت استوار می‌دانست. او به ناصرالدین شاه توصیه کرد که «تشکیلات اداری پدران‌های» بوجود آورد و با تأسیس راه‌ها و ترعه‌ها، منابع مالی خود را زیاد کند و بالاخره نیروی مسلحی تشکیل دهد.^{۲۲}

دو سال بعد این فرصت برای ناصرالدین شاه فراهم می‌شود تا میرزا آقا خان نوری را عزل کند. آشفتگی تشکیلات اداری، نفوذ گسترده خانواده نوری در تشکیلات اداری و حکومتی، خصومت حرم و وضعیت آشفتنه قشون، وجود ناراضیان سیاسی و مذهبی، و شکست‌های سیاسی و نظامی ایران در جنوب و شرق از مهمترین دلایل این امر بود.^{۲۳} به موجب «دستخط جهان مطاع» صدراعظم و نظام الملک از «امورات دولت» معزول شدند:

جناب صدراعظم! چون شما امورات دولتی را به عهده خود گرفته‌اید و احدی را شریک و سهیم خود

۱۸. مستوفی، ص ۸۷؛ محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، تصحیح محمداسماعیل رضوانی (تهران: دنیای کتاب، ۱۳۶۷)، ص ۱۷۸۵، ۱۷۷۰.

۱۹. کریم اصفهانیان و قدرت‌الله روشنی، مجموعه اسناد و مدارک فرخ خان امین‌الدوله (قسمت اول سال‌های ۱۲۴۹ق. تا ۱۲۷۳ق.)، ج ۱ (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۸)، ص ۴۱۰.

۲۰. همان، ص ۴۳۹ - ۴۳۸.

۲۱. همان، ص ۴۳۹ - ۴۳۸.

۲۲. همان، ص ۴۳۹ - ۴۳۸.

۲۳. پولاک، ص ۲۹۰؛ فریدون آدمیت، فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت (تهران: سخن، ۱۳۴۰)، ص ۵۶-۵۵.

قرار نمی‌دادید، معلوم شد قوه یک شخص شما از عهدهٔ جمیع خدمات ما برنیامد و در این بین خبط و خطاها اتفاق افتاده و کم کم امورات دولت معوق ماند و البته شما در دولتخواهی راضی نمی‌شوید که ما در این حالت مجبور باشیم و امورات را غیر منظم ملاحظه فرمائیم. لهذا امروز که روز بیستم محرم الحرام است شما را از منصب صدارت، و نظام الملک وزیر لشکر را از مناصب خود معزول فرمودیم...^{۲۴}

اعتمادالسلطنه در کتاب خلسه از زبان میرزا آقا خان نوری می‌نویسد:

از خویشان من آن‌ها که قابلیت داشتند کارشان پیش رفت لیکن نا قابل‌ها مایه ضایع روزگاری گردیدند... در اواخر صدارتم غرض شخصی به میان آمد. بعضی از رجال دولت را به ناحق مقصر کردم و شاه را خواهی نخواهی بر آن داشتم که آن‌ها را عزل و طرد فرماید. نخوت و کبر پسر[م] نظام الملک و بی تجربگی او در کارها و بی‌اعتنایی‌ها که به مردم می‌نمود، دل‌ها را آزرده کرد و مردم را از من رنجیده خاطر ساخت وقتی ملتفت شدم و دیدم که امور پر مختل است و وضع مغشوش و عزل من از صدارت قریب الظهور. جنگ انگلیس را سبب شدم که پادشاه را مشغول دارم و مقام خود را محفوظ و این کار راستی برای دولت و ملت ایران هر دو، مضرت داشت. جز این که من صلاح شخصی خودم را در آن می‌دیدم.^{۲۵}

ادارهٔ امور با شش وزارتخانه

ناصرالدین شاه پس از عزل میرزا آقا خان نوری، «محض نظم و انتظام و امکان رسیدگی تام و تمام به امور مملکتی» امورات را بین شش وزارتخانه داخله، خارجه، جنگ، مالیه، عدلیه و وظایف تقسیم نمود.^{۲۶} وزارت داخله به میرزا محمد صادق قائم مقام واگذار شد و او به «امین الدوله» ملقب گردید. وزارت خارجه کماکان به عهدهٔ میرزا سعید خان مؤتمن الملک باقی ماند. وزارت جنگ به میرزا محمد خان کشیکچی باشی واگذار شد و او به «سپهسالاری» ملقب گشت. وزارت مالیه به میرزا یوسف مستوفی الممالک واگذار شد. وزارت عدلیه به عباسقلی خان والی جوانشیر واگذار شد. وزارت وظایف و اوقاف به میرزا فضل‌الله نصیرالملک واگذار شد.^{۲۷} اعتمادالسلطنه می‌نویسد: «وزرای

۲۴. محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۲، به کوشش عبدالحسین نوایی و میرهاشم محدث (تهران: انتشارات دانشگاه

تهران، ۱۳۶۷)، ص ۱۳۱۲؛ اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، ص ۱۸۰۹؛ اعتمادالسلطنه، صدرالتواریخ، ص ۲۴۱ - ۲۴۰.

۲۵. محمدحسن خان اعتمادالسلطنه، خلسه (مشهور به خوابنامه)، به کوشش محمود کنیریایی (تهران: توکا، ۱۳۵۷)، ص ۸۷-۸۶.

۲۶. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۲، ص ۱۳۱۳ - ۱۳۱۲؛ اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، ص ۱۸۱۰ - ۱۸۰۹.

۲۷. همان.

عظام مزبوره هر یک در کار خود کمال استقلال را دارند و اگر مهمی از برای دولت پیش آید کل وزراء و امناء باید شوری نموده گفتگو در مصالح آن امر نمایند. در هر حال امضای کل امور به نفس نفیس مبارک است.^{۲۸} به گزارش پولاک «برای هر رشته از کارها وزیری متخصص انتخاب کرد» و شاه که تصور می کرد از این طریق «هم می تواند سلطنت کند و هم حکومت» پس از «بحث و فحص و چانه زدن با منشی ها و سایر کارمندان درجه دوم» متوجه شد «که فقط ارباب خود را عوض کرده است و بس» بنابر این «از قدرت وزرا می کاست و آنان را به درجه نوکران بی اختیار ساقط می کرد.»^{۲۹}

به دنبال آن در ۱۲۷۶ق. مجلس شورای دولتی و سپس مصلحتخانه تشکیل شد. میرزا جعفرخان مشیرالدوله که در «صداقت و دولتخواهی» آزمایش خود را پس داده بود، به ریاست مجلس شورای دولتی منصوب شد. اعضای این مجلس با احتساب خود مشیرالدوله یازده تن بودند.^{۳۰}

ریاست مجلس مصلحتخانه نیز که از «رجال دانشمند مجرب دولت» تشکیل شده بود به عهده عیسی خان اعتمادالدوله واگذار شد و قرار شد هر روز در این مجلس از «مصالح ملک و ترقی مملکت» گفتگو شود و «آسایش رعیت و آبادی مملکت و ترقی دولت را در مد نظر داشته باشند.»^{۳۱} اعضای این مجلس نیز با احتساب رئیس مجلس و آقا اسماعیل ابلاغ کننده احکام شاه به مصلحتخانه بیست و چهار تن بودند.^{۳۲} کارنامه مجلس مصلحتخانه را آدمیت و ناطق بررسی کرده اند.^{۳۳} این مجلس خیلی زود خاصیت خود را از دست داد تا آن جا که ملکم در رساله «دفتر قانون» در سال ۱۲۷۷ق. آن را به باد انتقاد گرفته، می نویسد: «یک سال است که شما را میان عقلای ملت منتخب نموده اند، انتظام ایران و سرنوشت دولت اسلام را به حسن مشورت شما مفوض داشته اند. حاصل عقل و مشورت شما در این مدت چه بوده؟ کدام نقطه ایران را نظم داده اید؟ کدام یک از معایب دولت را رفع کرده اید؟ شما در نظر کل عالم مأمور احیای ایران بودید. اگر خود را در

۲۸. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۲، ص ۱۳۱۳.

۲۹. پولاک، ص ۲۹۱.

۳۰. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۲، ص ۱۳۴۱ - ۱۳۳۹، ۱۳۱۴.

۳۱. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، ص ۱۸۲۳ - ۱۸۲۲.

۳۲. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۲، ص ۱۳۴۱ - ۱۳۳۹.

۳۳. آدمیت، فریدون و هما ناطق، افکار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار (تهران: آگاه، ۱۳۵۶)، ص

این مأموریت غیر کافی می‌دانستید، چرا جای خود را تخلیه نمودید؟ اگر خود را صاحب غیرت و کفایت می‌شمارید، پس در این یک سال مانع ظهور کفایت چه بوده است؟»^{۳۴}

ملکم مجلس شورای دولتی را نیز مورد انتقاد قرار داده است. وی این مجلس را «مرکز نظم ایران» می‌دانست و از این که آن را «عاطل و باطل» گذاشتند، گلایه می‌کند و می‌نویسد: «اعضای مجلس نه قدرت حرف دارند نه قدرت عمل.»^{۳۵} پولاک این وضعیت را مسخره آمیز توصیف می‌کند: «در چنین اوضاع و احوالی ایجاد دو مجلس اعیان و شورا سخت مسخره آمیز بود. تفاوت بین این دو مجلس فقط در این بود که برای صرف صبحانه مجلس اعیان چند کاسه پلو بیشتر اختصاص داده می‌شد. کاملاً معلوم است که دیگر از وجود چنین نمایندگانی چه سودی عاید مملکت می‌توانست بشود»^{۳۶}. بنا بر این مجلس شورای دولتی نیز به علت اینکه حدود اختیارات و وظایف وزرا به علت فقدان تشکیلات سازمانی تعریف و تعیین نشده بود، موفقیتی بدست نیاورد.

ساختار محافظه کار و استبداد پرور، موجب گردید شاه بار دیگر برای خود صدر اعظم انتخاب نماید. این بار میرزا محمد خان سپهسالار به مقام صدارت رسید. هر چند در دستخطی که جهت شغل وزارت اول او صادر شد اسمی از وزارت اول او نیست و به مستوفی الممالک و مؤتمن الملک استقلال تام و تمام می‌دهد. ولی ظاهراً وزرا از سپهسالار تمکین نکردند.^{۳۷} اعتمادالسلطنه می‌نویسد: «چون میرزا محمدخان سپهسالار اعظم بیشتر جنبه امارت و لشکری داشت به طور وافی از عهده وزارت کشوری بر نمی‌آمد. حواشی مجلس او بیشتر از مردمان سپاهی بودند که اهل سیف و علمند، نه اهل تدبیر و قلم، و بسا اتفاق می‌افتاد که کار ده نفر سرباز صورت می‌گرفت و امور مستوفیان و اهل قلم و مردان کشوری معوق میماند و در آن زمان وزرای بزرگ تربیت شده بودند که با همه فضل و بلاغت و تدبیر و کیاست بر آن‌ها شاق بود که به صدارت شخص سپاهی که مطلع از پاره‌ای عوالم نیست تمکین کنند. لهذا، این جماعت خود متدرجاً استقلال یافته و رأی بیضا ضیای همایونی بر آن تعلق یافت که هر وزیری مستقلاً به کار خود رسیدگی کند و در ایام معینه عرایض خود را به حضور مبارک برساند و نفس نفیس همایونی به خلاصه مطالب آن‌ها رسیدگی فرمایند.»^{۳۸} این امر

۳۴. حجت الله اصیل، رساله‌های میرزا ملکم خان ناظم الدوله (تهران: نشر نی، ۱۳۸۸)، ص ۱۰۳ - ۱۰۲.

۳۵. میرزا ملکم خان، روزنامه قانون، نمره ۲، ص ۳.

۳۶. پولاک، ص ۲۹۱.

۳۷. مستوفی، ص ۱۰۳؛ میرزا علی خان امین الدوله، خاطرات سیاسی. به کوشش حافظ فرمانفرمایان (تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۰)،

ص ۱۸.

۳۸. اعتمادالسلطنه، صدرالتواریخ، ص ۲۵۲.

در کنار نارضایتی شاه از سپهسالار زمینه تحدید بیشتر جایگاه او را فراهم آورد.^{۳۹} بر همین اساس نیز شاه در دستخطی امورات دولتی را بین هشت وزارتخانه تقسیم نمود.

اداره امور با هشت وزارتخانه

در سال ۱۲۸۳ق. به فرمان ناصرالدین شاه ترکیب وزارتخانه به هشت وزارتخانه تغییر کرد: وزارت جنگ به سپهسالار اعظم میرزا محمدخان، وزارتخانه مالیات و رتق و فتق محاسبات و معاملات دیوانی به میرزا یوسف مستوفی الممالک، وزارت علوم و صنایع و تجارت به اعتضادالسلطنه، وزارت امور خارجه به میرزا سعیدخان، وزارت حضور همایون به امین الدوله فرخ خان، وزارت عدلیه به حاجی محمدقلی خان واگذار شد. همچنین وزارت دربار به همراه منصب ایشیک آقاسی باشیگری به محمد ناصرخان ظهیرالدوله، وزارت وظایف و اوقاف به اعتمادالسلطنه حاجی علی خان محول گردید.^{۴۰} در روزنامه «دولت علیّه ایران» علاوه بر این هشت وزارتخانه، از وزارت خوانسالاری، وزارت دارالخلافه و وزارت خزانه نیز یاد شده است.^{۴۱} این امر به این دلیل بود که برخی از مشاغل عنوان وزارت داشتند مثل: «وزارت دارالانشاء» که در این زمان به عهده میرزا محمد حسین دبیرالملک فراهانی بود.^{۴۲}

وزراء علاوه بر وزارت مربوطه، اداره امور چند ولایت و ایالت را هم بر عهده داشتند. شاه در دستخطی که صادر کرد خود را «مواظب در نظم و پیشرفت خدمات منقسمه مقرر» معرفی کرد.^{۴۳} بنابراین برای رسیدگی به امور وزارتخانه‌ها، ایام هفته را از شنبه تا پنج شنبه هر روزی به یکی دو وزارتخانه اختصاص داد. او از استقلال وزرا سخن گفت و این که «هر یک از وزرا در خدمات دولتی و مهمات مملکتی که راجع به آن‌هاست باید نهایت استقلال را داشته باشند به نحوی که نوشتجات و احکام آن‌ها را حکام و مباشرین امور ولایات سپرده به آن وزیر سند خود دانسته و در حضور مبارک به امضا و قبول مقرون دانند».^{۴۴}

شاه، منصب سپهسالار را منحصر به وزارت جنگ نمود و وزارت داخله و بیوتات سلطنتی را که

۳۹. روزنامه دولت علیّه ایران، سال ۱۲۸۵ ق.، شماره ۶۱۸.

۴۰. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، ص ۱۸۸۵.

۴۱. روزنامه دولت علیّه ایران، ۱۲۸۳ ق.، شماره ۵۸۹.

۴۲. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، ص ۱۸۸۵.

۴۳. روزنامه دولت علیّه ایران، ۱۲۸۳ ق.، شماره ۵۸۹.

۴۴. همان، شماره ۵۸۹.

قبل از این در حوزه اختیارات او بود، بین او و مستوفی الممالک و مؤتمن الملک و اعتضادالسلطنه و رجال درباری تقسیم کرد.^{۴۵} وزیر عدلیه اسمی بی‌مسما می‌شود و تنها وزارتخانه‌ای که فعال بود وزارت علوم بود که اعتضادالسلطنه در رأس آن قرار داشت و چون علم بی‌مقدار بود و دیگران از این کارها چیزی نمی‌فهمیدند کاری به کار او نداشتند.^{۴۶} سایر وزرا «از کار عالم بی‌خبر بودند و وضع حاضر را بهترین اوضاع می‌دانستند.»^{۴۷}

اما یکی از نقاط عطف دیوانسالاری ایران در زمان وزارت و صدارت میرزا حسین خان مشیرالدوله (۱۲۹۷-۱۳۲۸ق.) روی داد.^{۴۸} او تلاش نمود در دستگاه اداری ایران تحولاتی ایجاد نماید. مشیرالدوله مدت مدیدی را در عثمانی گذرانیده و اصلاحات آن‌جا را از نزدیک دیده بود و با بزرگان عثمانی از سویی و نیز با اشخاصی چون آخوندزاده، ملکم خان و مستشارالدوله دوستی داشت؛ با چند زبان به خصوص فرانسه آشنایی داشت و در تفکر سیاسی خود از سبک حکومت فرانسوی و سپس آلمانی پیروی می‌کرد.^{۴۹} او ترتیب سفر ناصرالدین شاه به عتبات عالیات را با هماهنگی حکومت عثمانی فراهم آورد. شاه در بغداد دستخط «وزارت عدلیه و وزارت وظایف و اوقاف» را برای او صادر کرد و او را همراه خود به تهران آورد.^{۵۰} او تلاش نمود شاه را با شیوه مملکت‌داری دولت‌های اروپایی آشنا سازد و او را برای قبول و اجرای طرح‌های تازه‌تری آماده کند. مشیرالدوله به محض ورود به ایران مجلسی به اسم «دارالشوری کبری» تأسیس نمود که در بین اعضای آن اشخاصی چون اعتضادالسلطنه، ناصرالملک محمودخان قره‌گزلو وزیر مختار ایران در لندن و حسنعلیخان گروسی

۴۵. اعتمادالسلطنه، صدرالتواریخ، ص ۲۵۲.

۴۶. مستوفی، ص ۱۰۵.

۴۷. همان، ص ۱۰۶.

۴۸. اعتمادالسلطنه می‌نویسد: «اول صدر است که بخت سعید داشت و طرز جدید آورد» اگرچه به مقصودش نرسید (اعتمادالسلطنه، صدرالتواریخ، ۲۶۰). مستوفی می‌نویسد: «وطن پرستی و عشق به ترقی کشور و انتظام امور در او جبلی بود. برای این جمله احکام و دستورهای او که در کارهای کشور داده دلیلی بس هویدا است. با هر چه کهنه بود دشمن و در همه چیز به نوبی و تازگی معتقد بوده به افکار پوسیده و رسوم قدیم واقعی نمی‌گذاشت.» نک: مستوفی، ۱۱۶. آدمیت نیز دوران وزارت و صدارت مشیرالدوله را «عصری با خصوصیات متمایز نسبت به دوره قبل و بعد از آن» ذکر می‌کند. نک: فریدون آدمیت، اندیشه ترقی و حکومت قانون (تهران: شرکت سهامی انتشار خوارزمی، ۱۳۹۲)، ص ۱۲۹. صبوری نیز درباره اصلاحات سپهسالار می‌نویسد: «اما نقطه آغاز بوروکراسی دولتی مدرن در ایران از این اصلاحات سرچشمه گرفته است و برای نخستین بار در این زمان است که کوشش‌هایی برای ایجاد یک بوروکراسی دولتی مدرن صورت می‌گیرد.» نک: منوچهر صبوری، جامعه‌شناسی سازمان‌ها: بوروکراسی مدرن ایران (تهران: سخن، ۱۳۸۰)، ص ۸۴.

۴۹. آدمیت، اندیشه ترقی و حکومت قانون، ص ۱۹۳.

۵۰. مستوفی، ص ۱۱۰.

وزیر مختار ایران در پاریس به چشم می‌خوردند.^{۵۱} به قول مستوفی، سپهسالار «چم قبله عالم» را در ماه‌های اول به دست آورده بود و او را فریفتهٔ اصلاحات نموده، به دنبال خود می‌کشانید.^{۵۲} از این رو شاه در رجب ۱۲۸۸ق. او را «ملقب به سپهسالار اعظم و به منصب وزارت اعظم عسگریه سرافراز فرمودند» و در شعبان همین سال او را به «صدارت عظمی دولت علیّه» منصوب نمود.^{۵۳}

پیشنهاد هیئت وزرای به سبک اروپایی

در ذی‌القعدة ۱۲۸۹ لایحهٔ میرزا حسین خان سپهسالار در مورد تشکیل یک هیئت وزرا به سبک اروپایی به شاه ارائه شد. به نوشتهٔ اعتمادالسلطنه این قاعده هیئت وزرا در «ممالک فرنگ... کابینه می‌نامند» و این هیئت در ایران «به عنوان دربار اعظم اصطلاح گردید». در لایحه بر محسنات این هیئت تاکید و در آن ذکر شده است که «به اقتضای همان فرمان ملوکانه، این دولت ابد مدت باید حکما یک هیئت رسمی داشته باشد. فوائد چنان هیئت رسمی با منظورات جدید شاهانه از برای دولت علیه ایران محسوس است...» سپهسالار با زبردستی کوشش نمود تا افکار جدید را برپایه دستگاه سلطنت تزریق کند تا موجبات حساسیت شاه را فراهم نسازد. عصارهٔ کلام سپهسالار در «هیئت رسمی» در قالب «منظورات جدید» بود تا «بر این اساس ساده یک بنائی ساخته شود که نام نامی شاهنشاهی را تا انقراض تاریخ مایهٔ تشکر ملت ایران و موجب تمجیدکل آیندگان بسازد.»^{۵۴} روزنامهٔ ایران نوشت که صدراعظم می‌خواهد «اساس محکمی بر کلیه امور دولت قرار دهند و قوانین ممدوحهٔ که معمول دول متمدنه و موجب ترقیات عظیمه است در دولت علیه وضع نمایند.»^{۵۵}

ترتیب و تعداد وزارت‌های این هیئت از این قرار بود: داخله، خارجه، جنگ، مالیات، عدلیه، علوم، فواید، تجارت و زراعت، دربار، صدارت عظمی. صدر اعظم شخص اول دولت بود و ادارهٔ این نه وزارت بر عهدهٔ او قرار داشت. ولی عزل و نصب افراد با شاه بود. در لایحه دربارهٔ مسئولیت مشترک هیئت دولت آمده است: «کلیات امور دولت راجع به مجلس وزراء و حضور صدراعظم است... مسئولیت کل ادارات دولتی بر عهدهٔ صدراعظم است به این معنی که ارجاع خدمات و صدور

۵۱. مستوفی، ص ۱۱۱.

۵۲. همان، ص ۱۱۴.

۵۳. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری. ص ۱۹۲۶؛ اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۳، ص ۱۶۶۵-۱۶۶۳.

۵۴. اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ص ۱۶۹۴.

۵۵. روزنامه ایران، ۱۲۸۹ق.، نمره ۱۴۱.

فرمایشات علیّه بلاواسطه به شخص صدر اعظم خواهد شد و صدراعظم هر امری که منوط به هر اداره است راجع خواهند داشت. سایر وزراء هر کدامی مخصوصاً در محضر صدارت عظمی مسئول امور وزارت خود می‌باشند. هر وزیری در امور وزارت خود کاملاً مسلط است. هیچ وزیری عملاً حق مداخله به امور وزارت دیگر را ندارد و اما کل وزراء در شور کل امورات دولتی شریک اعمال یکدیگر و عموماً مسئول امور دولت هستند.^{۵۶} آن‌جا که در باب ترتیب وزارتخانه‌ها در لایحه آمده، دو باره تاکید شده است که «صدراعظم باید مسئول کل باشد در حضور مبارک همایونی، و جمیع وزراء و شعبات سپرده به خودشان مسئولند در نزد صدراعظم. واسطه مراودات امور دولت در خاکپای مبارک شخص صدراعظم است.»^{۵۷} بدین ترتیب امور اجرایی به هیئت وزراء انتقال می‌یافت و آنان در برابر صدراعظم، و صدراعظم در برابر شاه مسئول بودند.

موضوع دیگری که در لایحه مطرح گردید اساسنامه وزارتخانه‌ها بود که در تشکیلات دیوانسالاری ایران تازگی داشت. دربارهٔ اختیارات وزارتخانه‌ها قواعدی مشخص شده بود. «هر وزارتخانه باید یک وزارتخانه مخصوص داشته باشد... عدد و مناصب و تکالیف جمیع عمال وزارتخانه‌ها به حکم مشورت وزرا معین خواهد بود. هیچ وزیری مأذون نیست که عدد اجزاء وزارت خود را بدون اجازهٔ صدراعظم در مجلس مشورت زیاد و کم نماید. هیچ وزیری نمیتواند بدون اجازهٔ مجلس، منصب تازه اختراع نماید. هیچ وزیری نمی‌تواند بدون اجازهٔ صدراعظم یکی از اجزاء وزارت خود را از نوکری اخراج نماید...»^{۵۷} بنابراین، می‌بایستی ادارات مختلف جهت هر یک از وزارتخانه‌ها تشکیل می‌شد و کارکنان استخدام، ترقی و تنزلشان... بر اساس قانون تعیین می‌شد. صدراعظم می‌خواست هر یک از وزراء در حوزهٔ مأموریت خویش به اندازهٔ مقام خود مستقل باشند و «هیأتی که نظیر آن در تمام دول منتظمه موجود است حاصل گردد و کارها در میزان مشورتی قرار گرفته و اجرای آن به تصدیق و امضای اعلیحضرت... که شخص دولت را به منزلهٔ روح است موقوف و منوط باشد.»^{۵۸} در این لایحه همچنین از مجلس مشورت وزراء سخن به میان آمده و از این مجلس به «روح دربار اعظم» تعبیر شده است. قرار شد روزهای شنبه و پنج شنبه از چهار ساعت قبل ظهر در مکانی مخصوص، همگی وزراء جمع شوند و راجع به موضوعاتی که از قبل معین شده است، گفتگو کنند. به جز وزرا هیچکس

۵۶. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ص ۱۹۳۵؛ اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ص ۱۶۹۵ - ۱۶۹۳.

۵۷. روزنامه ایران، ۱۲۸۹ق،، نمره ۱۴۱.

۵۸. همان، نمره ۱۴۱.

نمی‌توانست در این مجلس شرکت کند.^{۵۹} در این لایحه هر چند از آیین مشورت صحبت شده است، اما از جوهر مشورت که اصل «رأی اکثریت» است به عمد صحبتی نشد؛ هر چند از دیدگاه فلسفه حکومت جدید مطلب اصلی اکثریت آراء می‌باشد. سپهسالار مدتی بعد، اصل رأی اکثریت را در دستورالعمل جداگانه‌ای «در بیان قرار مشاورت دربار» بر «متن قانون» افزود و به امضای شاه رسانید.^{۶۰} آدمیت می‌نویسد: «نامه‌های میرزا حسین گواهی می‌دهند که همه مسائل دولتی را در هیأت دولت مطرح می‌ساختند، به آزادی گفتگو می‌کردند، صورت مجلس منظم می‌نوشتند، و بر قاعده مشورت و رأی اکثریت تصمیم می‌گرفتند... آیین مشورت مهمترین ارکان سیاست سپهسالار بود.»^{۶۱} آدمیت معتقد است مجلس وزرای مزبور از لحاظ ماهیت و مسئولیت به شورای دولتی روسیه بیشتر شباهت داشت تا هیئت دولت در ممالک اروپایی.^{۶۲} نظم و روالی که سپهسالار ایجاد نمود دیری نپایید. شاه پس از بازگشت از سفر اول فرنگ، در چهاردهم رجب ۱۲۹۰ ق. و در هنگام گام گذاشتن به ایران، سپهسالار را از صدارت معزول و وقتی اوضاع آرام شد او را به تهران فرا خواند و به وزارت خارجه منصوب کرد.^{۶۳}

کاستن از و افزودن بر تعداد وزراء

بر اساس اعلان رسمی روزنامه *ایران* به تاریخ دهم شعبان ۱۲۹۰ ق. «منصب صدارت اعظم و وزارت مستقله که یک شخص باید از نوکران دربار همایون مرجع کل باشد در دولت ایران، متروک شد و اداره امور دولتی در مجلس دربار اعظم به دست وزراء متعدده که هر یک در امور سپرده به خود کمال استقلال را دارند مقرر گردید.» نقش واسطه صدراعظم از میان رفت و قرار شد وزراء «عرایض لازمه را بلاواسطه [به شاه] معروض» دارند.^{۶۴} این روزنامه در نه شماره بعدی (نمره ۱۹۷) به توجیه این تغییر پرداخته است: «اختیار کلیه امور دولت را به کف کفایت یک وزیر دادن و او را مختار جمیع شعبات کارهای دولتی نمودن فایده برای دولت نداده بلکه... امور شعبات دولت را مختل و پریشان

۵۹. اعتمادالسلطنه، *مرآت البلدان*، ج ۳، ص ۱۶۹۶.

۶۰. آدمیت، *اندیشه ترقی و حکومت قانون*، ص ۲۰۶ - ۲۰۵.

۶۱. همان، ص ۲۱۱ - ۲۱۰.

۶۲. آدمیت، *فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت*، ص ۸۰.

۶۳. میرزا مهدی خان ممتحن الدوله شقاقی، *رجال وزارت خارجه در دوره ناصری و مظفری*، به کوشش ایرج افشار (تهران:

اساطیر، ۱۳۶۵)، ص ۳۴.

۶۴. *روزنامه ایران*، نمره ۱۸۸.

تر کرده است.» در ادامه نیز از کوشش پادشاه در آسودگی رعیت سخن می‌گوید و این که امورات دولت باید به دست شاه باشد: «اما غیر ازین باشد نمی‌شود که اغراض نفسانی داخل است مردم را مایوس دارد و رشته نظم مهام جمهور و رعایا را معکوس نماید.» بنابراین تعیین صدراعظم «رسم و قانون قدیم» خوانده شد و می‌بایست منسوخ می‌شد و «شعبات امور دولت» در اختیار «وزرای عاقل و کافی» قرار می‌گرفت «چرا که نظم همه امور دولت بسته به این وزارتخانه هاست.»^{۶۵}

در شعبان ۱۲۹۰ق. تعداد وزارت‌های دربار اعظم، هشت وزارت اعلام شد: میرزا یوسف مستوفی الممالک وزیر داخله و رئیس کل دفاتر و محاسبات و خزانه و غیره و رئیس دار الشوری شد. مابقی وزارتخانه‌ها نیز عبارت از جنگ، علوم، عدلیه، امور خارجه، تجارت، وظایف، و رسایل بودند.^{۶۶} در ماه ربیع الاول سال ۱۲۹۱ق. تعداد وزارتخانه‌ها به شش وزارتخانه کاهش یافت.^{۶۷} در روزنامه ایران درباره این ترتیب جدید چنین می‌خوانیم: «جناب مستوفی الممالک و جناب مشیرالدوله و نواب اعتضاد السلطنه وزیر علوم و نواب عمادالدوله وزیر عدلیه و جناب علاءالدوله وزیر جنگ و جناب عضدالملک ایلخانی و خازن مهر مبارک است انتخاب فرموده و وزرای مختار دربار اعظم لقب دادیم.»^{۶۸} مستوفی در علل این کاهش می‌نویسد، مستوفی الممالک «به شورای وزراء اصلا معتقد نبود تا چه رسد به ریاست آن. این بی‌قیدی جناب آقا شاه را مجبور کرد فکر تازه‌ای ببیندش.»^{۶۹} که نتیجه آن تقسیم امور دولتی بین شش تن بود. اما در ماه شوال سال ۱۲۹۱ق. اقتدار وزاری سته به هم خورد و کارها میان مستوفی الممالک و سپهسالار تقسیم شد.^{۷۰} شاه در حضور وزراء و شاهزادگان ترتیب جدید را این گونه معرفی نمود: «چندی است رشته امور دولت را آن طوری که باید و شاید و میل ما در آن است منتظم نمی‌بینیم و اغلب زحمات امور دولت را که باید وزرا متحمل باشند راجع به عرض و زحمت ما می‌کردند و وزرا خود را غیرمسئول و آزاد از مؤاخذه و پرسش می‌دانستند. امروز حکم صریحی در قانون حالیه و مالیه دولت می‌فرماییم و آن این است که اداره دولت در دست دو نفر وزیر مسئول باشد که عبارت است از کشور و لشکر.»^{۷۱} این روند ادامه داشت تا این که شاه در شوال ۱۲۹۵ق. بعد از بازگشت از سفر دوم فرنگ کامران میرزا را

۶۵ روزنامه ایران، نمره ۱۹۷.

۶۶ اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ج ۳، ص ۱۷۳۶ - ۱۷۳۵؛ اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ص ۱۹۴۷.

۶۷ اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ص ۱۹۵۴؛ روزنامه ایران، نمره ۲۱۸.

۶۸ روزنامه ایران، نمره ۲۱۸.

۶۹ مستوفی، ص ۱۳۲.

۷۰ اعتمادالسلطنه، صدر التواریخ، ص ۲۸۶؛ اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ص ۱۹۵۴.

۷۱ روزنامه ایران، نمره ۳۲۵.

با آنها شریک ساخت.^{۷۲} به نظر می‌رسد که شاه پس از مشورت با مشیرالدوله چنین تصمیمی گرفته باشد. مشیرالدوله فکر می‌کرد که شاهزاده به اقتضای جوانی «تجددپرور» است بنابراین هم می‌توانست به کمک او مستوفی الممالک را مطیع کند و هم او را با افکار خود همراه کند. هر چند شاه هم بدش نمی‌آمد از یک سو جلوی انتقادات سپهسالار از «جناب آقا» را بگیرد و از سوی دیگر فرزندش را برای وزارت جنگ آماده کند.^{۷۳} او خطاب به آنان گفت: «باید وزرای ما متحد و متفق باشند. باید در کارها به طرز و اسلوب کهنه قانع نشوند. باید از دستگاه وزرا اسباب تفرقه حواس و مفسدهٔ وسواس منسوخ شود.»^{۷۴} حدود وظایف این سه تن، سه ماه پس از بازگشت از سفردوم فرنگ مقرر و در اختیار آنان گذاشته شد.^{۷۵}

به استناد گزارش فوروکاوا، تعداد وزرا در ۱۲۹۷ق. مجدداً افزایش یافت و تعداد آنها گویا به ده وزارتخانه رسید.^{۷۶} اگرچه این گزارش را باید با احتیاط پذیرفت، ولی، با اتکاء به گزارش اعتمادالسلطنه در ۱۳۰۰ق. میدانیم که تعداد سیزده وزارتخانه وجود داشته که وزارت مالیه و داخله در این تقسیم جدید یک وزارت بوده و مستوفی الممالک در رأس آن قرار داشته است.^{۷۷} در سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۰۳ق. صدارت، با مستوفی الممالک بود ولی، پس از آن از نامه امین‌الدوله به ملکم در رجب ۱۳۰۴ق. بر می‌آید که یک هیأت وزاری «نه گانه» متشکل از داخله، دفتر و محاسبات، مالیه و دربار، علوم، جنگ، عدلیه، فواید عامه، بقایا، وزارت مخصوص، عهده دار امور بوده است.^{۷۸} امین‌السلطان به عنوان وزیر اعظم در رأس این تشکیلات قرار داشت و دیگر اعضاء در کارها رأیی از خود نداشتند.^{۷۹}

در این زمان وزارت جنگ و مالیه که در رأس اینها کامران میرزا و امین‌السلطان قرار داشتند،

۷۲. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ص ۱۹۸۵؛ اعتمادالسلطنه، مرآت البلدان، ص ۱۸۲۲.

۷۳. مستوفی، ص ۱۴۹.

۷۴. روزنامه ایران، ۱۲۹۵ق، نمره ۳۶۹.

۷۵. ابراهیم صفایی، برگ‌های تاریخ (تهران: انتشارات بابک، ۲۵۳۵)، ص ۲۲.

۷۶. نوبیوشی فوروکاوا، سفرنامه، ترجمهٔ هاشم رجب زاده و کینجی تئ اورا (تهران: انجمن آثار و مفاخر ملی، ۱۳۸۴)، ص

۸۰-۸۱

۷۷. اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ص ۲۰۴۶.

۷۸. فرشته نورایی، تحقیق در افکار میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله (تهران: شرکت سهامی کتابهای جیبی با همکاری مؤسسه

انتشارات فرانکلین، ۱۳۵۲)، ص ۱۲۷.

۷۹. غلامحسین افضل‌الملک، افضل‌التواریخ، به تحقیق و کوشش منصوره اتحادیه و سیروس سعدوندیان (تهران: نشر تاریخ

ایران، ۱۳۶۱)، ص ۲۳۸.

وزارتخانه های «با اسم و رسم» در کشور بودند که به نوشته مستوفی، رقابت این دو تن این دو وزارتخانه را هم خراب کرد^{۸۰}. گویا در اثر مغشوش بودن اوضاع مملکت و افتادن امور در دست «سه چهار نفر میرزائی نکره» بود که علیقلی خان مخبرالدوله بعد از حوادث «رژی» تشکیلاتی را با هشت وزیر متشکل از: جنگ، داخله، خارجه، وزیر دفتر یا مستوفی الممالک، وظایف، تلگراف، عدلیه و رئیس مجلس وزرا را به شاه پیشنهاد کرد.^{۸۱}

به رغم کوشش‌های نیم بندی که جهت تشکیل وزارتخانه‌ها در زمان حکومت ناصرالدین شاه صورت گرفت، دولت مرکزی اسکلتی بیش نبود که فقط از نه وزارتخانه کوچک تشکیل می‌شد: داخله، تجارت، معارف و فواید عامه، امور عامه و هنرهای مستظرفه، پست و تلگراف، جنگ، مالیه، عدلیه، و امور خارجه. پنج وزارتخانه اول که جدید بودند عملاً فقط روی کاغذ وجود داشتند و چهارتای آخری اگر چه در زمره دستگاه‌های قدیمی بودند، اما فاقد جنبه‌های بوروکراسی مدرن بودند.^{۸۲} در حقیقت نه تنها این وزارتخانه‌ها نقش فعالی در اداره امور نداشتند، بلکه از ثبات لازم نیز برخوردار نبودند.

عوامل موثر بر بی ثباتی وزار تخانه های دوره ناصری

۱. وجود حکومت مطلقه فردی: یکی از علت‌های اصلی بی ثباتی وزارتخانه‌ها، ساختار سیاسی در ایران و نفس حکومت خود کامه بود. شاه ایران، شاهنشاه، قبله عالم، قدر قدرت، فلک صولت، انجم حشم، و مانند آن عنوان و لقب داشت. حرفش قانون، امرش مطاع و اختیارش نامحدود بود و بر جان و مال رعایای خود حکومت مطلق می‌کرد. او یک تنه قوه مقننه، قوه مجریه، و قوه قضائیه را تشکیل می‌داد و به طور خلاصه تنها مالک سرزمینی بود که بر آن سلطنت می‌کرد.^{۸۳} در شاه «خود نمائی و تلوّن مزاج به درجه کمال بود و به هر کاری اقدام کرد ناتمام گذارد».^{۸۴} جای تعجب در این بود که او در روز چندین بار تغییر رأی می‌داد این پریشان فکری به همه امور مملکتی سرایت

۸۰. مستوفی، ص ۴۹۰-۴۸۹.

۸۱. مهدیقلی مخبرالسلطنه هدایت، *خاطرات و خطرات* (تهران: زوار، ۱۳۸۵)، ص ۸۲.

۸۲. پرواند ابراهامیان، *تاریخ ایران مدرن* (تهران: نشر نی، ۱۳۹۱)، ص ۲۹.

۸۳. جرج ناتانیل کرزن، *ایران و مسئله ایران*، ترجمه علی جواهر کلام (تهران: انتشارات ابن سینا، ۱۳۴۷)، ص ۹۲؛ ژوانس فووریه،

سه سال در دربار ایران (۱۳۰۶ - ۱۳۰۹ ق.)، ترجمه عباس اقبال آشتیانی (تهران: نشر علمی، ۱۳۸۵)، ص ۲۴۱.

۸۴. ناظم الاسلام کرمانی، *تاریخ بیداری ایرانیان* (تهران: موسسه انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۴)، ص ۱۰۰.

کرده بود.^{۸۵} بنابراین تشکیلات وزارتی ثبات نیافت و هر کدام به نوبت محکوم سنت سیاسی و نظام حاکم گشت. چنین نظامی «فرهنگ چاکری» را پرورش می‌داد. چنانچه عین السلطنه در خاطرات خود نوشت: «وضع دولت ما الان [حوالی ۱۳۱۰ ق.] تمامش به تملق و بله بله می‌گذرد. هر صاحب منصبی هر کاری کرد اجزایش تعریف و تمجید می‌کنند... تمام مردم مبتلا و سرگردان می‌باشند.»^{۸۶} این سرگردانی مردم را تاج السلطنه در «پولیتیکات عظیمی» می‌دانست که پدرش برای استقلال سلطنتش به کار گرفت و آن به کارگیری «اشخاص پست بی علم» بود.^{۸۷} حاج سیاح، ناصرالدین شاه را شخصی باهوش معرفی می‌کند که دشمن آزادی و ترقی بود و هرگز مرد نام‌آور و بزرگی در مملکت نمی‌خواست.^{۸۸}

انتقاد از شاه ایران در سفر اول فرنگ حتی توسط کارگران مزارع انگلیس در قالب ترانه «جانمی، پایکوبان به خانه برمیگردد» صورت گرفت. در این تصنیف شاه را پادشاه جبار سرزمین برده‌ها و پادشاه خودکامه بی‌قانون می‌خواندند.^{۸۹}

در برلین بود که همراهان شاه متوجه شدند که او میل نداشت فرنگستان را ایرانیان چنانکه هست ببیند و با عقب‌ماندگی مملکتش مقایسه کنند اما امیدواران یقین داشتند که این سیاحت در شاه بی‌تاثیر نخواهد بود.^{۹۰} با این وجود هر چند سفرهای شاه جنبه سنت شکنی داشت و او نخستین شاه ایرانی بود که از مرز «دارالایمان» به خاک «دارالکفر» گام می‌گذاشت اما این سفرها تاثیری در ثبات وزارتخانه‌ها نداشت.

ناصرالدین شاه بعد از بازگشت از هر سفر اروپایی‌اش می‌خواست مشورتخانه دولتی تشکیل دهد و قانون و تنظیمات جدید بگذارد. ولی چون پای محدود شدن اختیارات شخصی او و اقلیت حاکم به میان می‌آمد از آن منصرف می‌شد.^{۹۱} منظومه فکری ناصرالدین شاه مردم را معیوب می‌دید،

۸۵. کرزن، ص ۷۱.

۸۶. قهرمان میرزا عین‌السلطنه، *روزنامه خاطرات*، ج ۱، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص

۵۵۱.

۸۷. تاج السلطنه، *خاطرات*، مصحح منصوره اتحادیه (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۱)، ص ۴۶.

۸۸. محمدعلی سیاح، *خاطرات*، به کوشش حمید سیاح و تصحیح سیف‌الله گلکار (تهران: امیرکبیر، ۱۳۴۶)، ص ۳۷۹.

۸۹. دنیس رایت، *ایرانیان در میان انگلیسی‌ها*، ج ۲، ترجمه کریم امامی (تهران: نشر نو با همکاری انتشارات زمینه، ۱۳۶۵)،

ص ۲۶۰.

۹۰. امین‌الدوله، ص ۴۱-۴۰.

۹۱. عباس میرزا ملک آرا، شرح حال عباس میرزا ملک آرا، به کوشش عبدالحسین نوایی و با مقدمه عباس اقبال آشتیانی (تهران:

بابک، ۲۵۳۵)، ص ۱۷۶؛ یحیی دولت‌آبادی، *حیات یحیی*، ج ۱ (تهران: عطار، ۱۳۷۱)، ص ۴۹.

اعتقاد و اعتمادی به مردم نداشت.^{۹۲} بنابراین چنین شاه خودکامه‌ای نسبت به اصلاحات تنفر پیدا نمود تا آن‌جا که، به قول امین الدوله، بارها گفت مردم این مملکت جز ایران نباید از جای دیگر خبر داشته باشند و «بالمثل اگر اسم پاریس یا بروکسل نزد آن‌ها برده شود ندانند این دو خوردنی است یا پوشیدنی.»^{۹۳}

۲. نبود قانون و مقررات: در نبود قانون و مقررات و جنبه‌های یک بوروکراسی عقلانی تقسیم کارها در میان وزرا نمی‌توانست کارگشا باشد. شاه که فکر می‌کرد می‌تواند از این طریق سلطنت و حکومت کند، به زودی پشیمان می‌شد.^{۹۴} بنابراین، «هر چه از قدرت وزرا می‌کاست و آنان را به درجه نوکرانی بی‌اختیار ساقط می‌کرد، بر میزان نفوذ ملکه مادر و چند تن از درباریان بر وی افزوده می‌شد.»^{۹۵} شاهی که بیرحمانه «صفحه‌های خونینی بر تاریخ سپاه این ملت تیره روز افزوده» بود، چگونه می‌توانست به وزرای خود تأمین مالی و جانی دهد تا آنان «وقتی که به حضور او می‌رسند مثل بید» نلرزند و تملق و دروغ را پیشه خود نسازند.^{۹۶} هرچند دستورالعمل‌ها و دستخط‌های متعددی مبنی بر اجرای وظایف و رعایت مقررات نوشته و صادر می‌شد اما هیچکدام تقریباً جنبه عملی پیدا نکردند.^{۹۷} رقابت^{۹۸} و دخالت وزرا در کار یکدیگر نیز بر مشکلات می‌افزود، سینکی در این باره چنین می‌نویسد: «از زمانی که امور قشون ایران به دخالت وزیر مالیه مشروط شد این اسم بی‌مُسمی هم که به منزله آواز دهل

۹۲. امین الدوله، ص ۱۰۳-۱۰۲.

۹۳. همان، ص ۱۲۳.

۹۴. کرزن درباره بی‌ثباتی ناصرالدین شاه می‌نویسد: «... در سال جاری فرمان تازه‌ای راجع به قشون صادر می‌شود و سال آینده هم وعده تدوین مجموعه جدید قوانین و از تمام این نقشه‌های درخشان نتیجه‌ای به دست نمی‌آید... قفسه‌های ادارات دولتی نیز حاوی طرح‌های عاطل و متروک مربوط به اصلاحات و آرزوهای از دست رفته است.» نک: کرزن، *ایران و قضیه ایران*، ج ۱، ص ۵۲۳.

۹۵. پولاک، ص ۲۹۱.

۹۶. کرزن، *ایران و مسئله ایران*، ص ۷۷-۷۶، ۷۱.

۹۷. برای نمونه می‌توان از دستورالعملی نام برد که میرزا حسین خان سپهسالار در سال ۱۲۸۸ق. به «حکام ولایات ممالک

محروسه» درباره برخی اصلاحات نوشت. نک: اعتمادالسلطنه، *مرآت البلدان*، ص ۱۶۷۳ تا ۱۶۷۶.

۹۸. معیرالممالک می‌نویسد: «حاج میرزا حسین خان سپهسالار که به چشم رقابت در میرزا یوسف مستوفی‌الممالک و دوستعلی‌خان معیرالممالک می‌نگریست، عریضه‌ای به شاه نوشت که این دو مال دولت را به رایگان می‌برند و در صندوق‌های خود انباشته می‌سازند. هرگاه امر مبارک صادر شود که در خانه آنان را مهر کنند، خیانتشان را به ثبوت خواهیم رسانید. شاه که خدمتگزاران خود را نیک می‌شناخت، در پاسخ وی تنها بدین بیت اکتفا کرد

دوست به دنیا و آخرت نتوان داد/ صحبت یوسف به از دrahm معدود.» نک: دوستعلی‌خان معیرالممالک، *یادداشت‌هایی از زندگانی خصوصی ناصرالدین شاه* (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۹۰)، ص ۴۱.

بود از میان رفت.^{۹۹}

شاه حرفش قانون بود^{۱۰۰} و وزرا اختیاری از خود نداشتند و به تعبیر فورو کاوا «کار وزرا در واقع منشیگری شاه» بود.^{۱۰۱} بنا بر این، در چنین نظامی نه تنها امنیت شغلی وجود نداشت، بلکه جان و مال وزرا و سایر زیردستان در معرض خطر بی‌قانونی بود.^{۱۰۲} از این رو، آنان به صفات رذیله خود جولان دادند و فضای دیوانسالاری را با تملق‌گویی^{۱۰۳} و دروغ‌نوی^{۱۰۴} آلوده کردند، تا با ارادت و رزوی به شاه باعث جلب عنایتش شوند و غضب ملوکانه را از خود دور کنند.

۳. ضعف مالی: مالیه ایران در خلال قرن نوزدهم در اثر کاهش بهای شدید پول رایج و بالا رفتن قیمت‌ها تنزل عمده‌ای یافت به طوری که ارزش برابری پول ایران، ۴۱۰ درصد کاهش یافت.^{۱۰۵} با وجود این، توزیع آن بسیار ناهمگون بود. به عنوان مثال هزینه‌های حکومت مرکزی در سال ۱۲۸۵ ق. ۴,۲۵۰,۰۰۰ تومان بود. از این هزینه، ارتش ۱,۷۲۵,۰۰۰ تومان، حقوق شاهزادگان، وزرا، و مستخدمین دولتی ۷۲۵,۰۰۰ تومان، مستمریات روحانیون و سادات ۲۵۰,۰۰۰ تومان، هزینه‌های خصوصی شاه ۵۰۰,۰۰۰ تومان و هزینه‌های فوق‌العاده ۵۰۰,۰۰۰ تومان را شامل می‌شد و

۹۹. میرزا محمدخان مجدالملک سینیکی، *کشف الغرائب مشهور به (رساله مجدیه)*، مقابله و اکمال و تصحیح متن و تحریر حواشی و توضیحات از فضل‌الله گرگانی (تهران: اقبال، ۱۳۵۸)، ص ۵۱.

۱۰۰. کرزن، ص ۹۲.

۱۰۱. فورو کاوا، ص ۸۰.

۱۰۲. بهبهانی می‌نویسد: «در دولت و ملت ایران هیچ قاعده و قانونی مستحکم و مترسّم نیست.» نک: غلامحسین زرگری نژاد، *رسائل سیاسی عصر قاجار* (تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰)، ص ۲۵۵. او از علت و جوب استقرار قانون می‌نویسد: «بدون قانون امکان ندارد قطع ید ظالم از ظلم و متعدی از تعدی... حاصل نمی‌شود. اطمینان کافه ملت از مال و جان و عرض و ناموس خودشان و بی‌اطمینان و تأمین عامه، آبادی ممالک و ترقی دولت و ملت صورت نمی‌بندد... وضع و نشر قانون، باعث می‌شود بر اتفاق و اتحاد جمیع آراء و حرکت و رفتار دولت و ملت بر اسلوب واحد و از این به هم می‌رسد، اتفاق دولت و ملت.» نک: همان، ص ۲۵۸-۲۵۷.

۱۰۳. سینیکی می‌نویسد: «یکی از اسباب عمده که در اعدام دولت ایران تعجیل دارد بیانات مُتملقانه زبان آوران اهل نظام است.» نک: همان، ص ۵۵. وی همچنین بعضی از «متملقین ایرانی» را «قاتل دولت» نامگذاری می‌کند. همان، ص ۷۱. تاج السلطنه در *خاطرات خود* می‌نویسد: «این بیچاره سلاطین، اول بدبخت روی کره هستند. زیرا که از بدو طفولیت، جز دروغ و تملق و ریا ندیده و نشنیده‌اند. هرکس به آن‌ها تعظیم کرده، یا از ترس بوده یا از احتیاج.» نک: تاج السلطنه، ص ۴۶.

۱۰۴. برای نمونه وقتی به توصیه میرزا علی‌خان امین‌المک قرار شد مجلس شوری منحل و مجلس جدیدی تشکیل شود، اعضای مجلس جدید که تا دیروز «... به مال و جان و عرض و ناموس در کار وطن آماده جهاد» بودند به امین‌الملک «اعتراض و پرخاش» کردند. «دیگر این چه رنگ بود، در تمام و فنای ماها وسیله از این نغزتر چه می‌شود که با پسرهای شاه و وزرای بزرگ در افتیم عالمی را با خود دشمن کنیم در این مملکت کجا امکان دارد حق گفتن و مصلحت بینی کردن مگر خود شاه نمی‌داند عیب در کجا است و از کیست؟ می‌خواهند ما را سنگ روی یخ و شاگرد اتوکش کنند.» نک: امین‌الدوله، همان، ص ۷۳-۷۲-۷۱.

۱۰۵. محمدعلی کاتوزیان، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کاظم عزیزی (تهران: نشر مرکز، ۱۳۹۰)، ص ۷۸.

یک مازاد ۵۰۰,۰۰۰ تومانی باقی می ماند.^{۱۰۶} بیشترین هزینه از آن ارتش و سپس پرداخت حقوق شاهزادگان و کارکنان دولت بود که آن هم در اثر نبود سیستم منظم و قانونی در پرداخت حقوق به زیردستان اجحاف و ستم می شد.

به نظر نمی رسد که بوجه مکفی در اختیار وزارتخانه ها جهت ایجاد تشکیلات سازمانی و توسعه آن ها قرار گرفته باشد از این رو وزارتخانه ها و ادارات اسم بی مسمایی بودند و نظم و نسقی نداشتند. دفتر و دستگاهی ترتیب داده نشده بود. همه اجزای دولت هر روز به دربار می آمدند در اتاق جداگانه ای، بر روی زمین می نشستند و کارهای دفتری می کردند. از ظاهر و تشکیلات اداری دولتی نشانی نبود و فقط چند ساختمان که نما و طرز تشکیلاتی و اداری داشتند، دفاتری مانند دفتر لشکر و چاپارخانه و تلگرافخانه و پست خانه و قورخانه و ضراب خانه بودند که مشاوری خارجی در استخدام داشتند.^{۱۰۷}

حقوق دادن به مستخدمین معمول نبود و تنها عده معدودی از مستخدمین فرنگی که در ایران مشغول به کار بودند «حقوقی بالنسبه منظم» دریافت می نمودند.^{۱۰۸} وقتی سپهسالار مسئولیت وزارت جنگ و خارجه را بر عهده داشت بر این عقیده بود که اگر پول و مواجب و مرسوم قشون و اتباع وزارت خارجه در موقع و وقت برسد در حسن ترتیب و اداره این دو وزارتخانه هیچ مانعی نخواهد بود.^{۱۰۹} پول و مواجب یا نمی رسید و اگر هم می رسید تا بدست صاحب حق برسد مقدار زیادی از آن پامال می شد.^{۱۱۰} به نظر عین السلطنه، برای اصلاح اوضاع «دست غیب لازم دارد.»^{۱۱۱} طالبوف اصلاح «معایب شخصی یا ملتی» را در علم و ثروت می دانست و می گفت: ثروت ما تنخواه یک نفر اروپایی یا آمریکایی است.^{۱۱۲}

بنابراین، نه تنها بی پولی در شکل نگرفتن تشکیلات دولتی (وزارتخانه ها) به معنای واقعی تاثیر گذار بود، بلکه به موقع نرسیدن مواجب کارکنان نیز تبعات منفی را به همراه داشت که رشوه خواری بارزترین نمونه آن بود. این امر به قدری رایج بود که از شاه گرفته تا آخرین مأمور جزء دولت رشوه

۱۰۶. چارلز عیسوی، تاریخ اقتصادی ایران (۱۲۱۵ - ۱۳۳۲ ه ق.)، ترجمه یعقوب آژند (تهران: نشر گستره، ۱۳۸۸)، ص ۵۲۷.

۱۰۷. فورو کاوا، ص ۸۲-۸۱-۸۰.

۱۰۸. کرزن، ص ۹۷، ۱۰۳.

۱۰۹. صفایی، برگ های تاریخ، ص ۲۶.

۱۱۰. عین السلطنه، قهرمان میرزا، روزنامه خاطرات، ج ۱. به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص

۱۱۱. همان، ص ۸۱۰.

۱۱۲. عبدالرحیم طالبوف، کتاب احمد، با مقدمه و حواشی باقر مؤمنی (تهران: انتشارات شبگیر، ۲۵۲۶)، ص ۲۰۸.

می‌گرفتند و در عین حال هم هیچ‌کس صدایش در نمی‌آمد.^{۱۱۳} شاه و تمامی مقامات اداری مانند یک سوداگر رفتار می‌کردند. کارکنان شغل خود را به عنوان یک منبع درآمد انحصاری که از طریق خرید یا به کمک یک نوع رابطه به دست آورده‌اند در نظر می‌گرفتند و تمام کوشش و تلاش خود را به کار می‌بستند تا در مدت کمی که این انحصار را در اختیار دارند حداکثر بهره برداری را از آن به عمل آورند.

به مزایده گذاشتن حکومت‌ها، فروش مناصب و القاب، مصادرهٔ اموال، و دادن امتیازات به بیگانگان ناشی از بی‌تدبیری اولیای دولت و بی‌پولی نظام استبدادی بود. با چنین وضع مالی آشفته‌ای کسانی از نظر اربابان خود شایسته بودند که می‌توانستند برای آنان از راه‌های مختلف کسب درآمد کنند.

علاوه بر سه علت اساسی فوق، یعنی موروثی بودن مناصب و القاب، نبود شایسته‌سالاری، و چند شغلی بودن، تکیه کردن بر «استخوان‌های اجدادی»^{۱۱۴} و لازم ندانستن علم اداره و تکیه کردن وزرا بر عقل خود تا به علم، تملق و رشوه خواری و از بین رفتن اخلاق و معنویت، واسطه‌گری و خویشاوند گرایی، غرض ورزی، تبانی، توطئه، حسادت، رقابت و حذف، تقابل، نزاع، چند دستگی، ناجوانمردی، خشونت و... همه از ویژگی‌های نظام دیوانسالاری سنتی بودند که بی‌ثباتی را بر تشکیلات وزارتی دوره ناصری حاکم نمود.

دیدگاه‌های انتقادی دربارهٔ تعداد و ترکیب وزارتخانه‌ها

تشکیلات جدید هر چند موفقیتی کسب نکرد، اما آگاهی و درک حکومت را از نیاز به اصلاحات در حوزهٔ دیوانسالاری نمایاند و از سوی دیگر زمینه را برای طرح انتقادات از سوی برخی دولتمردان و نخبگان جامعه فراهم آورد. این شکسته شدن سد افکار کهنه تا حدودی گامی به جلو تلقی می‌شد. ملکم‌خان با نوشتن «کتابچه غیبی» کوشید تا نظم و قواعد نوینی را در کشورداری پیشنهاد کند. دیگری «شرح عیوب، علاج و نواقص مملکتی» را گزارش کرد؛ و ابوطالب بهبهانی نیز *منهاج العلی* را نوشت. این دسته از نویسندگان در تلاش بودند تا نظام سیاسی و دستگاه حکومت را به سوی وظایف اصلی خود در اصلاح روابط میان حکومت و جامعه، آسایش و رفاه مردم سوق دهند. کتابچه غیبی از بعضی لحاظ با ارزش می‌باشد. زیرا نه تنها نخستین مقالات ملکم می‌باشد،

۱۱۳. کنت دوگوبینو، سه سال در ایران، ترجمهٔ ذبیح الله منصوری (تهران: نگارستان کتاب، ۱۳۸۵)، ص ۴۲-۴۱.

۱۱۴. این تعبیر را ملکم در کتابچهٔ غیبی به کار برده است. نک: اصیل، ص ۲۷.

بلکه از آن جهت که نکات مهم آن در نوشته‌های بعدی ملکم منعکس است. استعمال کلمه «تنظیمات» که از ترکی عثمانی اقتباس شده بود، برای نخستین بار در زبان فارسی به معنای اصلاحات و تجدید سازمان حکومت از سوی ملکم به کار گرفته شد.^{۱۱۵}

مقام ملکم به عنوان «متفکر اصلاحات در دستگاه دیوان» حائز اهمیت بسیار است. دفتر تنظیمات طرح جامعی بود در اصلاحات و شامل مقدمه انتقادی و یک سلسله قوانین جدید برای اصلاح اوضاع سیاسی و اقتصادی و اجتماعی مملکت بود و نخبگان را به چالش واداشت. در انتقاد به این رساله، رساله «شرح عیوب و علاج نواقصی مملکتی ایران» به رشته تحریر درآمد.^{۱۱۶}

ملکم معتقد بود باید مجموع ترقیبات مغرب را اخذ کرد، آن جا که صحبت از کابینه وزرا به میان می‌آورد، «استقرار وزرای متعدد در دولت ایران [را] بلاحرف بزرگترین» کارها می‌دانست که می‌توانست فواید مالی زیادی بدنبال داشته باشد؛ هرچند او متوجه این امر نیز بود که لوازم این کار در ایران هنوز فراهم نیست و توصیه می‌کرد برای این که حکومت دوباره به «بلیه عظمی» صدارت گرفتار نشود باید مجلس تنظیمات تداوم کابینه وزراء را تضمین کند.^{۱۱۷}

در «کتابچه غیبی» ملکم در قانون پنجم، از تقسیم اختیارات اجراء در هشت وزارت صحبت به میان آورده است؛ این وزارت‌ها به ترتیب عبارتند از: عدالت، خارجه، داخلی، جنگ، علوم، تجارت و عمارت، مالیات، دربار. اداره هر یک از این هشت وزارت محول به یک وزیر باشد و ترتیب هر کدام از آن‌ها از روی یک قانون مخصوص و معین باشد. وظیفه اصلی وزرا اجرای دقیق است. وزرا باید شأن همدیگر را رعایت کنند و در کار یکدیگر دخالت نکنند. به نظر ملکم، وزرا این حق را دارند که اگر به قوانینی نیاز افتاد وضع آن‌را از مجلس تنظیمات تکلیف کنند و در مواقعی خودشان می‌توانند موافق قانون قواعدی را وضع نمایند. وی حتی موجب وزرا را نیز مشخص می‌کند. وزرایی که در اجرای قانون ناتوان هستند باید سریع استعفا نمایند و اگر خلاف قانون عمل نماید خائن به دولت هستند و جزای آن‌ها قتل است.^{۱۱۸}

او سپس در قانون دوازدهم ترتیب هر یک از وزارتخانه‌ها را بیان نموده و تکالیف و اختیارات

۱۱۵. حامد الگار، میرزا ملکم خان، ترجمه متن جهانگیر عظیمی و ترجمه حواشی مجید تفرشی (تهران: شرکت سهامی انتشار با همکاری انتشارات مدرس، ۱۳۹۶)، ص ۲۸.

۱۱۶. نورایی، ص ۱۱۱.

۱۱۷. محمد محیط طباطبایی، مجموعه آثار میرزا ملکم خان (تهران: انتشارات علمی، ۱۳۲۷)، ص ۱۱۷ - ۱۱۶.

۱۱۸. حجت الله اصیل، رساله های میرزا ملکم خان نظم الدوله (تهران: نشر نی، ۱۳۸۸)، ص ۴۱ - ۴۰.

هر یک را شرح می‌دهد.^{۱۱۹} ملکم در ترتیب اهمیت وزارتخانه‌ها اولین وزارتخانه را عدلیه و دومی را خارجه قرار داده بود. این امر نشان از اهمیتی داشت که این دو وزارتخانه در نزد ملکم داشتند. او در رساله «دستگاه دیوان» معتقد است که نظم و انتظام ایران باید از وزارت عدلیه بروز کند و می‌نویسد: «هرگاه کسی مرا ناظم ایران قرار می‌داد من وزارت عدلیه را برای خود قرار می‌دادم.» او سپس اولین شرط وزارت عدلیه را بعد از علم، جرأت، و استقلال رأی می‌داند. ملکم معتقد است دولت‌هایی که از ترقی عقب مانده‌اند باید وزارت خارجه را گسترش دهند. وزارت خارجه «مظهر جلال و مصدر قدرت دولت محسوب می‌شود» و در سایر دول نیز بر سایر وزارتخانه‌ها امتیاز کلی دارد.^{۱۲۰}

در اولین کابینه عصر ناصرالدین شاهی، وزارت وظایف و اوقاف ششمین وزارتخانه بود. حال آن‌که، ملکم ذکری از این وزارت نمی‌کند و سه وزارت دیگر، یعنی علوم، تجارت، و عمارت و دربار را ذکر می‌کند. به نظر می‌رسد ملکم این هشت وزارت را موافق قواعد علمی جهت اجرای قوانین می‌داند.^{۱۲۱}

ملکم انتقادات زیادی درباره نظام دیوانسالاری دوره ناصری در نوشته‌های خود مطرح کرده است. او در رساله «دفتر قانون» از وزرای ایران انتقاد می‌کند، و با این پرسش‌ها وزرا را به چالش می‌کشد:

وزرای ایران چرا باید عزل پذیر نباشند؟ چرا باید در دولت ایران بیست نفر وزیر معزول نباشد؟ کسی که بر سایر رعایا یک امتیاز و توفیق نداشته باشد چرا باید بیش از شش ماه وزارت نماید؟ اگر در میان این ده نفر وزیر سالی دو نفر وزیر تازه ظهور می‌کرد چه عیب داشت؟ از کجا که عقلای ایران منحصر به همین چند نفر باشند؟ از کجا که نسل امیر نظام در ایران منقطع باشد؟^{۱۲۲}

او در رساله «دستگاه دیوان» به فروش مناصب و عدم شایسته سالاری انتقاد می‌کند.^{۱۲۳} او سال‌ها بعد در یکی از نامه‌های خود که به یکی از وزرای ایران نوشته از ده وزارتخانه صحبت کرده است؛ هر چند نام آن‌ها را ذکر نمی‌کند و توصیه می‌کند که از «دول فرنگستان صد نفر معلم و محاسب و مهندس و صاحب منصب» در زیردست این ده تن وزیر به کار گیرند تا «وزارتخانه‌ها

۱۱۹. حجت الله اصیل، رساله‌های میرزا ملکم خان نظم الدوله (تهران: نشر نی، ۱۳۸۸)، ص ۴۳-۴۲.

۱۲۰. همان، ص ۹۵-۹۴.

۱۲۱. همان، ص ۶۴.

۱۲۲. طباطبایی، ص ۱۲۳.

۱۲۳. همان، ص ۷۵.

و کل شقوق اداره دولت را موافق علوم این عهد نظم بدهند.^{۱۲۴} وی این توصیه را در ۱۳۰۴ ق. با شاه در میان گذاشت که هر چند ترتیب وزارتخانه‌ها برای ملاحظات داخلی خیلی خوب است، «اما نسبت به ملاحظات دول فرنگستان خیلی غریب و به کلی نقطه مقابل اصول اداره است، وضع و ارتباط حالیه وزارت‌های ما در نظر فرنگی‌ها به عینه مثل این است که ما می‌خواهیم امور دولت را درهم و مغشوش نمائیم. ترتیب این اصول موافق سایر دول خیلی سهل است و به هیچ دستگاه و به هیچ خیال ضرری نخواهد رساند.»^{۱۲۵} اما با تمام تلاش‌های نظری که او در دوره ناصری از خود بروز داد وزارتخانه‌ها براساس قواعد علمی که او مدعی بود، سامان نیافتند. این برداشت در رساله «ندای عدالت» که در دوره مظفری و به سال ۱۳۲۳ ق. نوشت، نمایان است:

در اواسط سلطنت شاهنشاه شهید خواستند به تقلید دول خارجه وزرای متعدد نصب نمایند، اولیای زمان عوض اینکه عدد وزراء را موافق قواعد علمی محدود نگاه بدارند، بیک سفاهت عجیب، چهل و پنجاه نفر اشخاص بیکار و بی‌ربط را باصطلاح خود وزیر قرار دادند که همه مدعی و نقیض همدیگر شب و روز باقسام هنر مشغول تخریب بنیان سلطنت شدند. در ترتیب هیأت وزارت آنچه بقانون علمی مقرر شده است اینست که عدد وزرا باید محدود باشد.^{۱۲۶}

نویسنده ناشناس رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران» نیز، اگر حدس دکتر زرگری‌نژاد در تاریخ تألیف آن درست باشد،^{۱۲۷} در نوشتن این رساله ملهم از فضای سیاسی حاکم بر سال ۱۲۷۵ ق. بوده است. او بر ملکم که «ترسا بچه باده فروش» اش می‌خواند، ایراد می‌گیرد، ولی، از امیرکبیر به نیکی یاد می‌کند و هزار افسوس می‌خورد «از بدبختی دولت و بیچارگی ملت» که خون آن «مرد وطن پرست کافی که به هزار سال پروردگار به اهالی مملکتی و اقلیمی نمی‌دهد»، را «به هوسات جاهلانه و به خواهش‌های زمانه» ریختند.^{۱۲۸} امیرکبیری که به نقل آدمیت در خیال «کنسلیطوسیون» خود علاوه بر «تعديل سلطنت مطلقه» و «اجرای حقوق ثابته» قصد توزیع قدرت در دستگاه صدارت از طریق ایجاد وزارتخانه‌های مختلف و تقسیم کار و مسئولیت در میان وزیران را داشت.^{۱۲۹} نویسنده رساله، پس از این که از نبود افراد غیرتمند وطن پرست سخن

۱۲۴. علی اصغر حقدار، میرزاملکم خان ناظم الدوله: نامه‌ها (تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۹)، ص ۱۸۱.

۱۲۵. ابراهیم صفایی، اسناد نویافته (تهران: انتشارات بابک، ۱۳۴۹)، ص ۱۲۵.

۱۲۶. محیط طباطبایی، ص ۲۰۵.

۱۲۷. غلامحسین زرگری نژاد، رسائل سیاسی عصر قاجار (تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰)، ص ۱۳.

۱۲۸. همان، ص ۱۲۶ و ۱۲۸.

۱۲۹. آدمیت، امیرکبیر و ایران، ص ۲۲۶.

می‌گوید،^{۱۳۰} در ذکر اهمیت وزرا و نیازمندی پادشاه به آنان، می‌نویسد: «تمام موجبات مملکت و راه ترقی هر ملت موقوف به کنکاش وزرای پادشاه است» و توصیه می‌کند اگر در مملکت «فحط الرجال» است و وزرای خود را قابل استمداد نمی‌دانند، «از اطراف مملکت نوکرهای تربیت شده دولت، اشخاص خردمند و خداوندان غیرتمند فراهم» آورند.^{۱۳۱}

او از دوازده وزارتخانه صحبت می‌کند؛ مداخل، مخارج، احتساب، صلح و جنگ، خارجه، تربیت، صنایع و مکاسب، فلاحت، علم، لشکر، عدل، وظایف و اوقاف. او برای دو وزارت تربیت و علم جایگاه بالایی قایل است، و معتقد است که یکی از «علمای بزرگوار که همه ایشان او را معتمد شمارند» در رأس وزارت عدلیه قرار گیرد.^{۱۳۲} اما یک ضعف اساسی که در این تقسیم وجود دارد تطبیق آن با بروج دوازده‌گانه است که به نظر می‌رسد نویسنده فقط خواسته است آن را با قالب ذهنی خود درست درآورد، تا توجه به واقعیت‌ها و آنچه ملوک «قواعد علمی» می‌خواند.

او در جایی دیگر در همین رساله آن‌جا که از طول مدت خدمت وزیر مختارهای ایران در خارج شکوه می‌کند، معتقد است باید این زمان به پنج سال تقلیل داده شود و آنان فراخوانده شوند تا هر کدام هنر خود را نشان دهند، هر یک در رأس وزارتخانه‌ای قرار گیرند. او در این‌جا نیز از دوازده وزارتخانه صحبت نموده است که عبارتند از: عدلیه، نظمیه، مالیه، ممیزالممالک، معادن، معارف، فواید، استیفا، گمرکات، خالصجات، داخله، وزیر دارالشوری.^{۱۳۳} هرچند در این مورد هم دچار آشفتگی است اما چیزی که او سعی در بیان آن دارد تقسیم وزارتخانه‌هاست. او همچنین تأکید می‌کند که وزرا نباید از روی هوی و هوس خود اظهار نظر کنند، بلکه آن‌ها باید براساس قوانین که از فرنگ اخذ کرده‌اند و به صورت کتابچه در اختیار وزارتخانه‌هاست عمل کنند و این قوانین نباید با فوت وزیر، مرحوم شوند.^{۱۳۴} به نظر می‌رسد نویسنده رساله درک درستی از تقسیم وزارتخانه‌ها نداشته‌است. زیرا، در دو تقسیم بندی که ارائه نموده است اختلافات زیادی وجود دارد؛ هر چند در هر دو تقسیم بندی هم از دوازده وزارتخانه نام می‌برد.

از آن‌جا که نفع طبقه حاکم در تغییر و اصلاح نبود و اشخاص محافظه کار و متحجری در رأس آن قرار گرفته بودند، حرکت اصلاحات از شور و تحرک اولیه افتاد و دوره ده ساله‌ای شروع شد

۱۳۰. زرگری نژاد، ص ۱۲۶.

۱۳۱. همان، ص ۱۲۶.

۱۳۲. همان، ص ۱۵۵-۱۵۳.

۱۳۳. همان، ص ۱۳۷.

۱۳۴. همان، ص ۱۳۸.

(۱۲۸۷-۱۲۷۸ق.) که جهت سیاسی دولت به کلی ارتجاعی بود.^{۱۳۵} اما با روی کار آمدن سپهسالار دامنه اندیشه‌های نوگسترش یافت. منبع افکار نو در درجه اول کشور فرانسه بود. یکی از آثاری که در این زمان توسط «میرزا رضا ریشار» به فارسی ترجمه شد «کتابچه‌ای در باب قواعد حکمرانی مملکت فرانسه» بود که در آن از اصول حقوق اداری فرانسه و تأسیسات شهری و دارالفنون بحث شده بود.^{۱۳۶} ترجمه این گونه آثار و وجود مشاورانی همچون مستشارالدوله و ملکم در کنار سپهسالار، در تقسیم کارها بین وزارتخانه‌ها در زمان صدارت او و همچنین در اصلاحات او مؤثر بودند. یکی دیگر از رساله‌هایی که در ۱۲۹۴ق. به رشته تحریر درآمد و در آن حرف از تقسیم وزارتخانه‌ها به میان آمد «منهاج العلی» نوشته ابوطالب بهبهانی است. او مدتی را در خارج از ایران خصوصاً مصر سپری نمود و در آن جا با «قوانین تمدن و تنظیم» که از زبان فرانسه و غیره به عربی و ترکی ترجمه شده بود بهره گرفت.^{۱۳۷} او در فصل سوم رساله خود به «بیان تعیین و تشخیص وزارتخانه‌هایی که اجرای احکام دولت به توسط آن‌ها می‌شود» پرداخته است. او وزارتخانه‌های فرانسه را از آن رو که آنان در وضع قانون پیشگام بودند، تجویز می‌کند. وزارتخانه‌های فرانسه بر ده قسم بودند، او وزارت بحریه را از آن رو که ایران استعداد بحریه نداشت برای ایران تجویز نمی‌کند. این وزارتخانه‌ها عبارت بودند از: وزارت اولی که در ایران مقام صدارت است، عدلیه، خارجه، مالیه و محاسبات، داخله، جنگ، علوم و صنایع، بحریه، تجارت و فلاح، فواید عامه، و دربار. عزل و نصب وزرا بدست پادشاه خواهد بود و فقط پادشاه می‌تواند آن‌ها را که وزارت مادام‌العمر دارند در صورت ثبوت تقصیر عزل کند، وزیر عزل شده دوباره به منصب وزارت منصوب نمی‌شود و در خدمات پایین انجام وظیفه می‌کند. انتصاب مجدد او به وزارت منوط به تأیید مجلس بزرگ امپراطوری بود.^{۱۳۸} او سپس تکالیف صدراعظم و هر کدام از وزارتخانه‌ها را شرح می‌دهد.^{۱۳۹}

در اوایل دوره مظفری نیز در برخی از رسائل تقسیم وزارتخانه‌ها مورد توجه قرار گرفت. «خان خانان» که رساله خود، در «اصلاح امور» را، در ۱۳۱۴ق. نوشت، معتقد بود که رفتار اهل اروپا باید در هر کاری سرمشق باشد. وی اطلاع بر «اطوار و افکار» آن‌ها را واجب می‌دانست.^{۱۴۰} خان

۱۳۵. آدمیت، اندیشه ترقی و حکومت قانون، ص ۸۲.

۱۳۶. همان، ص ۸۷.

۱۳۷. اصیل، ص ۲۳۷.

۱۳۸. همان، ص ۲۸۱ - ۲۸۰.

۱۳۹. همان، ۲۸۲ تا ۲۹۲.

۱۴۰. همان، ص ۵۲۷.

خانان بر این نظر بود که دولت ده وزارتخانه مستقل و ادارات تحت هر وزارتخانه تشکیل دهد. این وزارتخانه‌ها عبارت بودند از: جنگ، داخله، خارجه، مالیه، علوم، عدلیه، تجارت، صنایع، فلاحت، و درخانه.^{۱۴۱} در رساله‌ای دیگر که در حقوق اداری ایران می‌باشد و به سال ۱۳۱۵ ق. نوشته شده، نویسنده اثر معتقد است که عدد وزرا در کابینه بیش از ده الی دوازده نفر نباشند.^{۱۴۲}

بدین ترتیب جنبش اصلاح‌طلبی که از بالا و توسط حکومت پدید آمده بود به نخبگان فرصت داد تا در حوزه دیوانسالاری و به خصوص تقسیم امور اداری در میان وزارتخانه‌ها به ارائه اندیشه‌های نو پردازند. هر یک با توجه به سطح آگاهی و میزان آشنایی با اوضاع اداری دول اروپائی از تقسیم کارها سخن گفتند که در این میان با توجه به میزان حضور ملوک خان در کشورهای اروپایی و همچنین نوشتن آثار مختلف در این حوزه و انتقادات و نگاه‌های آسیب شناسانه‌ای که به دستگاه دیوان داشت، نظرات مستحکم تری ارائه نمود.

نتیجه گیری

ناصرالدین شاه سرخورده از شکستش توسط انگلیس‌ها و به ظاهر خسته از آشفتگی‌های دوره وزارت پس از امیر کبیر، با آگاهی‌های اندک و ناقصی که از طرز مسئولیت و استقلال وزرای اروپایی پیدا نموده بود، در سال ۱۲۷۵ ق. / ۱۸۵۸ م. کارها را بین شش وزارتخانه تقسیم نمود. اما، به علت بی ثباتی شاه نسبت به اصلاحات، بی قانونی، مشخص نبودن حدود اختیارات و وظایف، فقدان تشکیلات سازمانی، ضعف مالی، نبود شایسته سالاری، و تداوم سنت‌های اداری پیشین، وزارتخانه‌ها بی ثبات بودند. شاه چندین بار دیگر به نظام صدر اعظمی روی آورد و بارها کارها را بین وزارتخانه‌ها تقسیم نمود که جز اسم بی مسمایی بیش نبود.

با وجود این، مزیت اصلی این تغییرات در آن بود که نخبگان از فضای ایجاد شده استفاده نموده و ضمن انتقاداتی که بر نظام حکومتی و دستگاه دیوانسالاری به صورت مستقیم و غیر مستقیم داشتند به ارائه اندیشه‌های نو درباره تعداد و ترکیب وزارتخانه‌ها با توجه به سطح آگاهی خود پرداختند. هرچند دیدگاه‌های ارائه شده دارای تفاوت‌هایی بودند، اما نکته اساسی در همه آن‌ها توجه به تقسیم کارها بین وزارتخانه بود.

توجه به تقسیم کار در وزارتخانه‌ها به عنوان رأس سازمان اداری، تدوین اندیشه‌های نو در

۱۴۱. اصل، ۵۱۵.

۱۴۲. آدمیت و ناطق، ص ۴۷۴.

اصلاح تشکیلات اداری، و تلاش در ارائه ایده‌های جدید به منظور کاهش رویه خودکامانه شاه در اداره امور، به تدریج زمینه را برای طرح اندیشه تفکیک قوا و بروز انقلاب مشروطیت فراهم آورد.

کتابنامه

- آبراهامیان، یرواند. *تاریخ ایران مدرن*. ترجمه محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی، ۱۳۹۱.
- آدمیت، فریدون. *امیرکبیر و ایران*. تهران: خوارزمی، ۱۳۸۹.
- _____ *اندیشه ترقی و حکومت قانون*. تهران: شرکت سهامی انتشار خوارزمی، ۱۳۹۲.
- _____ *فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت*. تهران: سخن، ۱۳۴۰.
- آدمیت، فریدون و هما ناطق. *افکار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار*. تهران: آگاه، ۱۳۵۶.
- آل داوود، سیدعلی. *نامه‌های امیرکبیر به انضمام نواذر الامیر*. تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۸۴.
- اصفهانیان، کریم و قدرت الله روشنی. *مجموعه اسناد و مدارک فرخ خان امین الدوله (قسمت اول سالهای ۱۲۴۹ ق تا ۱۲۷۳ ق)*. ج ۱. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۸.
- اصیل، حجت الله. *رساله های میرزا ملکم خان نظم الدوله*. تهران: نشر نی، ۱۳۸۸.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان. *مرآت البلدان*. ج ۲ و ج ۳. به کوشش عبدالحسین نوایی و میرهاشم محدث. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.
- _____ *تاریخ منتظم ناصری*. ج ۳. تصحیح محمداسماعیل رضوانی. تهران: دنیای کتاب، ۱۳۶۷.
- _____ *صدرالتواریخ*. تصحیح و تحشیه محمد مشیری. تهران: روزبهان، ۱۳۵۷.
- _____ *المآثر والآثار*. ج ۱. به کوشش ایرج افشار. تهران: اساطیر، ۱۳۶۳.
- _____ *خلسه (مشهور به خوابنامه)*. به کوشش محمود کتیرایی. تهران: توکا، ۱۳۵۷.
- _____ *روزنامه خاطرات*. با مقدمه و فهرس از ایرج افشار. تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۹.
- افضل الملک، غلامحسین. *افضل التواریخ*. به تحقیق و کوشش منصوره اتحادیه و سیروس سعدوندیان. تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۱.
- الگار، حامد. *میرزا ملکم خان*. ترجمه متن جهانگیر عظیمیا. ترجمه حواشی مجید نفرشی. تهران: شرکت سهامی انتشار با همکاری انتشارات مدرس، ۱۳۹۶.
- امین الدوله، میرزا علی خان. *خاطرات سیاسی*. به کوشش حافظ فرمانفرمائیان. تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۰.
- پولاک، یاکوب ادوارد. *سفرنامه (ایران و ایرانیان)*. ترجمه کیکاووس جهاننداری. تهران: خوارزمی، ۱۳۶۱.
- تاج السلطنه، *خاطرات*. مصحح منصوره اتحادیه. تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۱.
- حقدار، علی اصغر. *میرزا ملکم خان ناظم الدوله (نامه ها)*. تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۹.
- خان ملک ساسانی، احمد. *سیاستگران دوره قاجار*. ج ۱. تهران: انتشارات هدایت با همکاری انتشارات بابک، ۱۳۳۸.

خور موجی، محمد جعفر. حقایق الاخبار ناصری. محقق و مصحح حسین خدیو جم. تهران: زوار، ۱۳۴۴.
دنيس رایت. *ایرانیان در میان انگلیسی ها*. ترجمه کریم امامی. تهران: نشر نو با همکاری انتشارات زمینه، ۱۳۶۵.

دولت آبادی، یحیی. *حیات یحیی*. ج ۱. تهران: عطار، ۱۳۷۱.

روزنامه ایران، نمره ۱۴۱، نمره ۱۸۸، نمره ۱۹۷، نمره ۳۲۵، نمره ۳۶۹.

روزنامه دولت علیه ایران، نمره ۶۱۸، نمره ۵۸۹.

زرگری نژاد، غلامحسین. *رسائل سیاسی عصر قاجار*. تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰.

سیاح، حاج محمدعلی. *خاطرات*، به کوشش حمید سیاح و تصحیح سیف الله گلکار. تهران: امیرکبیر، ۱۳۴۶.
سینکی، حاج میرزا محمدخان مجدالملک. *کشف الغرائب مشهور به (رساله مجديه)*. مقابله، اکمال و تصحیح متن، تحریر حواشی و توضیحات از فضل الله گرگانی. تهران: اقبال، ۱۳۵۸.

صبوری، منوچهر. *جامعه شناسی سازمان ها: بوروکراسی مدرن ایران*. تهران: سخن، ۱۳۸۰.

صفایی، ابراهیم. *اسناد نویافته*. تهران: انتشارات بابک، ۱۳۴۹.

_____ *برگ های تاریخ*. تهران: انتشارات بابک، ۲۵۳۵.

طالبوف، عبد الرحیم. *کتاب احمد*. با مقدمه و حواشی باقر مؤمنی. تهران: انتشارات شبگیر، ۲۵۳۶.

عین السلطنه، قهرمان میرزا. *روزنامه خاطرات*. ج ۱. به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار. تهران: اساطیر، ۱۳۷۴.

عیسوی، چارلز. *تاریخ اقتصادی ایران (۱۲۱۵ - ۱۳۳۲ ه ق)*. ترجمه یعقوب آژند. تهران: نشر گستره، ۱۳۸۸.

فرهاد معتمد، محمود. *تاریخ روابط سیاسی ایران و عثمانی*. تهران: ابن سینا، بی تا.

فورو کوا، نوبویوشی. *سفرنامه*، ترجمه هاشم رجب زاده و کینجی ئه اورا. تهران: انجمن آثار و مفاخر ملی، ۱۳۸۴.

فووریه، ژوانس. *سه سال در دربار ایران (۱۳۰۶ - ۱۳۰۹ ق)*. ترجمه عباس اقبال آشتیانی. تهران: نشر علمی، ۱۳۸۵.

قاجار، جهانگیر میرزا. *تاریخ نو*. مصحح عباس اقبال آشتیانی. تهران: نشر علم، ۱۳۸۴.

کانتوزیان، محمد علی. *اقتصاد سیاسی ایران*. ترجمه محمد رضا نفیسی و کاظم عزیزی. تهران: نشر مرکز، ۱۳۹۰.

کرزن، جرج ناتانیل. *ایران و مسئله ایران*. ترجمه علی جواهر کلام. تهران: انتشارات ابن سینا، ۱۳۴۷.

_____ *ایران و قضیه ایران*. ج ۱. ترجمه غلام علی وحید مازندرانی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۰.

کرمانی، ناظم الاسلام. *تاریخ بیداری ایرانیان*. تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۴.

کنت دوگوبینو. *سه سال در ایران*. ترجمه ذبیح الله منصوری. تهران: نگارستان کتاب، ۱۳۸۵.

لسان الملک سپهر، محمد تقی. *ناسخ التواریخ*. ج ۳. به اهتمام جمشید کیانفر. تهران: اساطیر، ۱۳۷۷.

محیط طباطبایی، محمد. *مجموعه آثار میرزاملکم خان*. تهران: انتشارات علمی، ۱۳۲۷.

- مستوفی، عبدالله. شرح زندگانی من. ج ۱. تهران: انتشارات زوار، ۱۳۷۱.
- معیرالممالک، دوستعلی خان. یادداشت‌هایی از زندگانی خصوصی ناصرالدین شاه. تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۹۰.
- ملک آرا، عباس میرزا. شرح حال عباس میرزا ملک آرا. بکوشش عبدالحسین نوایی و با مقدمه عباس اقبال آشتیانی. تهران: بابک، ۲۵۳۵.
- ممتحن‌الدوله شقاقی، میرزا مهدی خان. رجال وزارت خارجه در دوره ناصری و مظفری. به کوشش ایرج افشار. تهران: اساطیر، ۱۳۶۵.
- ناطق، هما. کارنامه فرهنگی فرنگی در ایران (۱۹۲۱-۱۸۳۷ م). با مقدمه فریدون آدمیت. تهران: مؤسسه فرهنگی هنری انتشاراتی معاصر پژوهان، ۱۳۸۰.
- ناظم‌الدوله، میرزا ملکم خان، روزنامه قانون. سال ۱۳۰۷، نمره ۲.
- نورایی، فرشته. تحقیق در افکار میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله. تهران: شرکت سهامی کتابهای جیبی با همکاری مؤسسه انتشارات فرانکلین، ۱۳۵۲.
- هدایت، حاج مهدیقلی مخبرالسلطنه. خاطرات و خطرات. تهران: زوار، ۱۳۸۵.
- هدایت، رضاقلی خان. روضه‌الصفای ناصری. ج ۱۰. به تصحیح و تحشیه جمشید کیان‌فر. تهران: اساطیر، ۱۳۸۰.

