

بسترهای تحدید و توسعه امنیت اجتماعی در ایران عصر قاجاریه (با تأکید بر آسیب شناسی نهادهای امنیت ساز)

محمد امیر احمد زاده^۱

تاریخ دریافت: ۹۲/۱۱/۰۱
تاریخ پذیرش: ۹۲/۱۱/۲۸

از صفحه ۴۵ تا ۷۴

چکیده

نوشتار حاضر بر آن است تا مسئله امنیت اجتماعی را به عنوان یکی از مهمترین مباحث تاریخی در پرتو تحولات دوره قاجار بررسی نماید و به تبیین این مسئله تحقیق بپردازد که چرا و تحت تأثیر چه عوامل درونی و بیرونی امنیت اجتماعی در ایران دچار قبض و بسط شده و چه عواملی در توسعه مفهومی و کارکردی آن اثرگذار بودند؟ بر اساس روش تحلیل داده‌های تاریخی می‌توان امنیت اجتماعی را به عنوان یک اصل مهم در توسعه حیات اجتماعی- اقتصادی دانست که حلقه واسطه بین امنیت فردی و ملی بوده است. در دوره قاجار مهمترین تهدیدات پیش روی امنیت اجتماعی جامعه قاجاریه به عنوان جامعه‌ای که تلقی سنتی از امنیت بر آن حکمفرما بود را می‌توان به عوامل درونی (الگوی زیستی، بحران‌های طبیعی- اقتصادی، ساختار سیاسی قبیله‌ای و فرهنگ مبتنی بر آن، تقلیل وظیفه دولت‌ها به تأمین امنیت مرزها در تصورات عمومی ایرانیان، عدم توسعه نهادهای انتظامی جهت تأمین امنیت، تسلط رویکرد سنتی به تأمین امنیت شهرها یعنی حصار و دروازه) و عوامل بیرونی (جنگ‌های ایران و روسیه تزاری، منازعات ایران و انگلیس بر سر هرات، پرتنگ شدن نقش قدرت‌های بزرگ در مسائل سیاسی- اجتماعی ایران) سنخ شناسی کرد. بر اساس الگوی روش شناسی تحلیلی- تاریخی می‌توان دستاورد این تحقیق را چنین برشمرد که مفهوم امنیت اجتماعی در جامعه عصر پیشامشروطه ایران به مرور زمان و در اثر تقویت بخش‌های فعال حوزه عمومی و طرح مفاهیم جدیدی چون قانون‌گرایی، حقوق اجتماعی، تشکیل نهادی حقوقی و انتظامی جدید، رشد شهرنشینی و توسعه آموزش و درک افراد جامعه از حق شهروندی تا حدودی تقویت گردید و نخبگان جامعه جهت نیل به توسعه بیشتر در عرصه امنیت فردی، امنیت اجتماعی و امنیت ملی درصدد تغییر در ساختار سیاسی، ساختار اجتماعی و ساختار آموزش عمومی در چارچوب تشکیل نهادهای مشروطیت برآمدند. نظام نوپای مشروطه ضمن توسعه نهادهای اجتماعی شهری و تقویت حوزه عمومی کوشید تا فرایند تحول در مفهوم امنیت اجتماعی را بسترسازی و اجرایی نماید.

کلید واژه‌ها

امنیت اجتماعی، فرهنگ سیاسی، دوره قاجار، جامعه سنتی، الگوی زیست اجتماعی، مشروطیت.

مبانی نظری و تاریخی امنیت اجتماعی

۱- مفهوم امنیت اجتماعی

امنیت^۱ مفهومی است که سه سطح امنیت فردی، اجتماعی و ملی را دربرمی‌گیرد. اهمیت این مفهوم در این است که یکی از شاخص‌های اصلی رونق و تحول در هر جامعه بوده و خواهد بود. بخشی از مفهوم امنیت به رهایی افراد و جامعه انسانی از انواع تهدیدات شامل حملات خشونت آمیز، قتل و به طور کلی تهدیدات مستقیمی که ممکن است سلامت جسمی را هدف قرار بدهد، معطوف است (نصری، ۱۳۹۰: ۵۵). ارکان اصلی تأمین کننده امنیت را می‌توان سه عامل حاکمیت قانون، وجود پلیس و نهادهای انتظامی کنترل کننده جرم و تهدیدات، ایجاد نظام قضایی صالح برشمرد. مسلماً در دوره قاجاریه سه رکن فوق چندان توسعه نیافته بود و مسئله امنیت اجتماعی با توجه به ضعف این ساختارها همواره در بحران مفهومی و اجرایی وجود داشت. در موضوع امنیت فردی آنچه که مطرح است اینکه باید حق حیات و مالکیت افراد به رسمیت شناخته شود، اما در جامعه سنتی دوره قاجار طرح دو مفهوم حاکم و رعایا بیانگر ضعف اساسی بسترهای سیاسی و فرهنگی حقوق افراد و به تبع آن مسئله امنیت فردی بوده است. در سطح کلان تر، موضوع امنیت اجتماعی مطرح است که به حوزه عمومی و امنیت عمومی مرتبط است که بازیگر تعیین کننده این عرصه از امنیت به طور مستقیم دولت و نهادهای رسمی هستند. در واقع، امنیت اجتماعی به تأمین حفظ جان، مال و شئون افراد و جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی از طریق برقراری نظم و قانون مرتبط است. دو گونه امنیت فردی و اجتماعی در نهایت شکل دهنده امنیت ملی هستند و در تعیین شرایط رشد و رونق اجتماعی و بلوغ فکری- فرهنگی جامعه مؤثرند. یکی از عوامل اصلی انسجام شهری مسئله امنیت است و بدون این امر امکان شکل گیری محیط اقتصادی مناسب در فضای سکونت شهری وجود ندارد. بر این اساس است که در اروپا تکوین حیات شهری از طریق شهر-قلعه‌ها صورت گرفت. این موضوع به تأمین امنیت شهری از طریق حکمران نظامی برمی‌گردد. موضوع مؤثر دیگر در انسجام حیات شهری، آزادی و برابری است. ماکس وبر الغای حقوق فئودالی در حیات شهری اروپا را بزرگترین نوآوری شهرهای اروپایی دوره میانه برای انتقال به عصر

1 - Security

جدید می‌داند، زیرا اربابان از حقوق خود چشم‌پوشی کردند و شرایط و بسترها را برای معادلات جدید شهری فراهم کردند که این امر آزادی اموال را به همراه داشت، به طوری که در شهر بورژوازی برخلاف املاک اربابی در روستا، ملک و اموال به شکل آزادانه به فروش می‌رفت و این مرحله مهمی در انتقال از شهر اشرافی به شهر بورژوازی در تاریخ اروپا بود (فیالکوف، ۱۳۸۳: ۱۰۱-۱۰۲). از سوی دیگر، در اثر ترویج و توسعه برابری در فضای حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهر، در اروپا شاهد شکل‌گیری بازار با کارکرد جدید، دادگاه‌های مدرن، شکل‌گیری انواع انجمن‌های اجتماعی و مدنی و برآمدن استقلال نسبی جامعه و افراد در عرصه قضایی و اداری هستیم که همه این دگرگونی‌های ساختاری و کارکردی به توسعه امنیت اجتماعی و شکل‌گیری طبقات مستقل اجتماعی و رشد و بلوغ فکری - فرهنگی جامعه منجر شد.

اما مسئله امنیت اجتماعی در متون تاریخ‌نگاری، دینی و ادبی عصر پیشامدرن مبتنی بر نقش و کاریزمای شاه بود. در ادبیات سیاسی سلطنت‌مدار آن‌چه که باعث می‌شد تا قدرت پادشاه به عنوان *ظل‌الله* مشروعیت یابد، مسئله فرآیندی بود و هر گونه تقابل با او به معنای بدعت و دین‌ستیزی تلقی می‌شد. در این نوع منابع تنبیه و مجازات بندگان از حقوق خاصه سلطان به حساب می‌آمد، زیرا در کنش سیاسی پیشامدرن، رابطه پادشاه با مردم به مثابه رابطه شبان با گله‌اش پنداشته می‌شد. به طوری که نقل است: «پادشاه چون شبان است و رعیت چون رمه. بر شبان واجب است که رمه را از گرگ نگاه دارد و در دفع شرّ او کوشد» (رازی، ۱۳۷۴: ۴۳۸ و کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴-۱۹). سلطان مالک الرقاب و برتر از عامه است. این طرز تلقی در ارتباط میان حاکمان و رعایا و تعریف این دو مفهوم بیانگر رابطه‌ای یک طرفه و تقویت موضوع حاکم - محکوم است و امنیت اجتماعی در این راستا تعریفی بسیار یک سویه و شاه‌مدار داشت، به طوری که هر گونه که شاه در رابطه با رعایا عمل نماید، عین عدالت است و در نظریه توأمانی امنیت و عدالت هر حکمرانی که بتواند امنیت مرزها را تأمین نماید، به عدالت و حکمران خوب مشهور می‌شد. بنابراین، در اندیشه سیاسی مبتنی بر گفتمان شاه‌مدار ایران در دوره‌های مختلف از جمله قاجاریه این تفسیر از امنیت و عدالت، برآیند نهادینه شدن دولت و عمومیت یافتن حوزه قلمرو و دخالت سلطنت از یک سو و ضعف شدید حوزه عمومی و حقوق فردی در ادبیات سیاسی و تاریخی ایران از سوی دیگر بود. دعاوی قضایی در

ایران دوره قاجار مبتنی بر قانون نوشته شده ای نبود که این مسئله باعث بحران در امنیت اجتماعی می شده است و این موضوع در گزارش مأموران سیاسی خارجی انعکاس یافته است، به طوری که سرجان ملکم^۱ در توصیف شرایط قضایی دوره فتحعلیشاه آورده است: «دعاوی در ایران اعم از شرعی و عرفی به سرعت پایان می یابد و به صورت ظاهر طرح دعوا خرجی ندارد، ولی به طور پنهانی حکم نهایی به زور رشوه صادر می شود. در ایران پادشاه فوق قاعده و قانون قرار دارد و به حکم قدرت پادشاهی قادر به سلب ارواح و ضبط اموال هر یک از رعایاست، ولی در امور شرعیه علما این عمل را می کنند» (مالکم، ۱۳۸۳: ۱۵۷-۱۵۸).

ضعف محاکم قضایی در این ساختار سیاسی سنتی، نقش مهمی در تقلیل مفهوم و معنای امنیت اجتماعی داشت. در دوره قاجار محاکم قضایی تحت فرمانروایی شاه بودند. محاکم شرعی به اختلافات، معاملات، عقود و ثبت و تنظیم اسناد معامله، نکاح و طلاق می پرداختند، اما به دلیل عدم تدوین قوانین و دخالت های ارباب قدرت، نوعی تداخل با حوزه اختیارات این محاکم با محاکم عرف وجود داشت. مسئله عدم استقلال ماهیت و عملکرد در این نوع محاکم بر مسئله امنیت اجتماعی تأثیر می گذاشت. در متن تلگرافات عصر ناصرالدین شاه شاهد آن هستیم که سازمان مشخص و مستقلی برای رسیدگی به تظلمات مردم وجود نداشته است. در یک مورد آمده است که شخصی که اموال او در راه ساوه به سرقت رفته بود به حکومت قم عارض گردید، اما به او جواب دادند: «از دروازه بیرون دخیلی به حکومت ندارد» (عباسی، ۱۳۷۲: ۱۰-۱۱). با توجه به عدم تفکیک بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی سازمان های مرتبط با آن دو، از هم تفکیک نشده بود و قاضی همچنان مدعی العموم هم بود.

فقدان قوانین مدون و اعمال مجازات های سلیقه ای، غیرقانونی و بی ضابطه به گونه ای بود که گاه برای یک جرم مشخص در ولایات گوناگون مجازات های متفاوتی قائل می شدند. این مسئله وقتی که با رواج رسومات منفی همچون اعمال نفوذ و رشوه خواری جمع می شد، موجی از احساس ناامنی بیشتر و به محاق کشیده شدن امنیت اجتماعی را در پی داشت و در این خصوص منابع تاریخی دوره قاجار در هر عصری به ارائه روایات تاریخی تکان دهنده ای پرداخته اند: «به اسم مجازات هزاران نحو

1- Sir John Malcolm

شکنجه به میل ظالم بر مظلوم جاری می‌شد و احقاق حق ابدأ نبود... مجرمان شریک دخل حاکمان شدند و حاکمان آلت اجرای مقاصد مجرمان گردیدند و این وضع آشفته در مناطق و ایالات دورافتاده و دهات به مراتب شدت می‌گرفت» (محلّاتی، ۱۳۵۹: ۴۷۲)

از اواسط دوره قاجار و با ورود آموزش جدید و ترجمه منابع فکر و فرهنگ جدید به مرور زمان شاهد چند تغییر به نفع حوزه عمومی جامعه و توجه به حقوق افراد هستیم که به تبع آن مفهوم امنیت اجتماعی هم دستخوش تغییراتی گردید. در واقع، با توسعه آگاهی و فهم گروه‌های فعال اجتماعی مرتبط با دنیای خارج در ایران نظم جدیدی در حال شکل‌گیری بود که اگرچه به طور کامل جایگزین گفتمان پیشین نمی‌شد، اما به شکل خرده گفتمانی در کنار آن اعلام موجودیت کرد و افراد آگاه و تحصیلکرده جامعه در رونق بخشیدن به آن فعالیت داشتند. در راستای این نظم جدید شاهد اتفاقات مهمی همچون «تفکیک مرزها و تعیین مرزداران، توجه به رشد تعلیم و تربیت عمومی»، «سامان دادن پلیس»، توجه به «بهداشت همگان»، اقدام برای جلوگیری از رشد فحشا از طریق تشکیل نهادهای جدید، توجه به سلامت عمومی از طریق «تأسیس مراکز حفظ الصحة و بیمارستان»، و «تشکیل اداره نظمیّه و امنیت عامه» هستیم که همه این موارد از جمله اقدامات و کنش‌های دولتی برای توسعه امنیت عامه بود. این توجه به تأسیس نهادهای جدید که متوجه بهبود وضعیت جامعه بود، با اقدامات آموزشی دارالفنون و تربیت افرادی که در پیدایش جمعیت‌ها و انجمن‌های سازنده حریم عمومی ناقدانه سهیم بودند، نقش مهمی در تغییر مفهوم امنیت اجتماعی و تشکیل نهادها برای اجرای آن داشتند. از این زمان به تدریج کارکرد کنترلی دولت جای خود را به کارکرد آموزشی آن داد و این امر مبنای شکل‌گیری دولت مدرن در ایران بود. این نوع تغییرات باعث گردید تا حکومت و حاکمیت از گستره خاص به حوزه عام توسعه یابد و سنگ بنای نهادهای مردم‌مدار در عرصه حوزه عمومی^۱ ایجاد شود. همه تلاش‌های کوشندگان جهت تأمین و تحول در مفهوم امنیت اجتماعی به فراهم شدن جایگاهی برای گفتمان نقادانه غیررسمی منجر شد و گام‌های مثبتی رخ داد، اما تحول بنیادین نیاز به نگارش قوانین و اجرای آن در ساختار سیاسی جدید داشت که به عنوان یکی از آرمان‌های مشروطیت

1- Public Sphere

پیگیری شد و حقوق افراد و گروهها در چارچوب قوانین مشروطه منعکس شد.^۱ یکی از نمونه‌های این تحول که در نهایت به تقویت مفهوم امنیت اجتماعی و توسعه حوزه عمومی ایران پس از مشروطه کمک کرد، مساوات در برابر قانون، لغو رسم موروثی بودن شغل و مناصب دیوانی، اخذ مالیات به حکم قانون، آزادی عقاید اهل ایران به حکم قانون بودند. حال آنکه در عصر پیشامشروطه برای انتصاب مقامات حکمرانی در ایالات و ولایات هیچ ضوابط و ملاک‌های انسانی مطرح نبود بلکه این مناصب به شکل انحصاری و به مثابه متاعی قابل خرید و فروش واگذار می‌گردید و در صورت هر گونه برخوردی از سوی حکمران با مردم «کسی جرأت شکایت از آنها را نداشت و تنها معدودی از افراد اجتماع با تحمل خشم و انتقام آنها برای تقدیم عرض حال به تهران می‌رفتند» (واتسن، ۱۳۴۰: ۱۱۲).

بنابراین، می‌توان روند تغییر در مفهوم و اجرای مسئله امنیت اجتماعی را روندی تدریجی دانست که انقلاب مشروطیت نقطه شروع تحول جدی در این امر تلقی می‌شود. این امر متأثر از گرایش نهادهای مشروطیت به تشکیل و توسعه نهادهای اجتماعی، مدنی و قانونی مردم محور از یک سو و تنظیم قوانین و رشد آگاهی اجتماعی و ترویج مفاهیم برابری و آزادی به حکم قانون از سوی دیگر بود که در نهایت در تقویت تدریجی حوزه عمومی انعکاس پیدا می‌کرد.

۲ - تأثیر ساختار سیاسی ایران در توسعه و تحدید امنیت اجتماعی دوره قاجار

ساختار حکومت قاجاریه در ابتدای عصر تأسیس، یک ساختار سنتی و مبتنی بر تلاش اتحادیه قبایل قاجاریه برای کسب قدرت سیاسی از طریق شمشیر بود. این امر در تداوم الگوهای پیشین تأسیس حکومت در ایران رخ داد و علیرغم تغییرات اندک و جابجایی‌های نسبی در ساختار قدرت قاجاریه به خصوص در دوره ناصرالدین شاه (۱۲۶۴-۱۳۱۳ ه.ق) منجر به انقطاع بنیادینی در روند پیشین تأسیس یا تداوم قدرت نشد. طبعاً این ساختار سیاسی قبایلی به نشر و توسعه مفهوم مورد نظر خود از مفهوم امنیت شهرها و افراد جامعه و تشکیل نهادهای انتظامی برای تأمین آن می‌پرداخت. با توجه به اینکه عمده حکومت‌های پس از اسلام در ایران در اثر نزاع با پارادایم و ساختار

۱- مذاکرات مجلس دوره اول تفتیشیه، ص ۱۸-۲۳

سیاسی مسلط و جنگ‌های مکرر موفق می‌شدند تا خود الگوی مسلط قدرت جدید را ایجاد نمایند، در تلقی سنتی آنان «ملک مطلق از آن سلطان» بود و تمام مفاهیمی که بیانگر نقش حاکمان بود و آنان را به توده اجتماع ارتباط می‌داد از این سرمشق مسلط تأثیر می‌گرفت. بنابراین، مسئله «حریم خصوصی» و مفهوم «حوزه عمومی» در این نوع از ساختارهای سیاسی به شدت کم‌رنگ و ناچیز باقی می‌ماند. وظیفه حاکمان در مسئله امنیت صرفاً به موضوع تأمین امنیت مرزها تقلیل یافته بود. رابطه حکمران با رعایا از طریق تعیین انواع مالیات‌ها مشخص می‌شد و هر گونه نارضایتی اجتماعی سرکوب می‌شد. تأمین نیروهای جنگی برای حکومت مرکزی و گردآوری مالیات دولتی از وظایف اصلی حکمران انتصابی در قبال شاه بود. در هر سرزمینی هر کدام از رعایا باید یک سوم از محصولات خود را به عنوان بهره مالکانه می‌پرداختند (مستوفی، ۱۳۸۴: ۲۷۴).

این ساختار سیاسی قبیله‌ای در ایران باعث می‌شد تا خصوصیات فرهنگی قبیله و نگرش‌های مبتنی بر شیوه رفتار سیاسی و الگوی زیست آن منجر به تقویت الگوی اقتدار سنتی شود. در این الگوی قبایلی حیات سیاسی - اجتماعی میزان نهادسازی و تفکیک وظایف و حدود افراد به شدت غیرقابل تفکیک بود، زیرا بسیاری از وظایف بر عهده اعضای قبایل بود و آنان وظیفه حفاظت از خود و قبیله تابعه را داشتند و این کارکرد چندگانه ایلی مانع از شکل‌گیری و توسعه نهادها و اجتماعات شهری در عرصه امنیت فردی، اجتماعی و عمومی می‌شد، بلکه وجود مردان جنگی بیشتر می‌توانست به تضمین امنیت بیشتر ایلات منجر شود (سریع‌القلم، ۱۳۷۷: ۱۳۴). در این ساختار سیاسی و اجتماعی تشکیلات و نهادهای متولی امنیت و سایر نهادها تاحدودی در شهرها شکل می‌گرفت، اما از الگوی رفتار و فرهنگ سیاسی ایلی متأثر بود و فاقد ثبات و قدرت واقعی در تأمین امنیت امور بود، زیرا مراکز اعمال قدرت متکثر بودند و ماهیت غالب آنان حاکم محور بود و مسئله تأمین و جلب امنیت اجتماعی رعایا به عنوان وظیفه اصلی آنان مطرح نبود. مسئله توجه به امنیت اجتماعی در شرایط خاص با وخامت بیشتری همراه می‌شد و آن مواجهه امور مملکتی با بحران جنگ و تقابل با خارجی‌ها و یا در شرایط نزاع داخلی بر سر قدرت که هر گونه کنترل حداقلی را هم به چالش می‌کشید. در عصر تأسیس حکومت هم نقش نیروهای نظامی در کنترل و سلطه بر امور بیشتر بود. به طوری که فرماندهان نظامی در دوره جنگ‌های ایران و روس خود به مالکان و زمین

دارانی بزرگ تبدیل شده بودند و این مسئله به تداوم نفوذ و حضور سیاسی آنان می‌افزود. آنان در چنین شرایطی ضمن جلب حمایت ایلات مستقر در مناطق تحت نفوذ در کوتاه مدت می‌توانستند به تأمین امنیت اجتماعی بپردازند اما در نهایت این روند گام مثبتی در جهت تحول مفهوم امنیت اجتماعی و تقدم آن بر منافع نظامی تلقی نمی‌شد بلکه موضوعی موقتی بود (کدی، ۱۳۶۹: ۵۹؛ سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۷: ۱۳۱).

الف) محوریت نقش قبیله در شکل‌گیری ساختار سیاسی و فرهنگ سیاسی

در ساختار قدرت سنتی ایران دوره قاجار، شاهد انتقال فرهنگ قبیله‌ای در ساختار سیاسی هستیم. جابجایی‌های ناشی از تسلط الگوی فرهنگ سیاسی ایلی و روی کار آمدن نیروی جدید قبیله‌ای در مقاطع مختلف این برهه مهم تاریخی موجب آسیب‌هایی اجتماعی زیادی بر امنیت اجتماعی ایران گردید که ایالات مختلف ایران را به کانون‌های تهدید و بحران برای جامعه ایران تبدیل کرده بود. این مسئله در نتیجه توسعه نقش قبیله از شکل یک واحد اجتماعی به گونه یک واحد سیاسی اثرگذار به وقوع پیوست و مسئله امنیت اجتماعی را به امنیت در برابر تهدید بیرونی تقلیل داد. حال آنکه بندگان سلطان در نبود قانون و نهادهای پایدار اجتماعی حق هر گونه برخوردی با افراد جامعه و ظلم‌های مالیاتی را داشتند.

قاجارها در افول قدرت سیاسی ایران مهمترین قدرت ایلیاتی ایران بودند که توانایی کسب قدرت سیاسی را داشتند. مطلق‌گرایی سیاسی مهمترین ویژگی این خاندان ایلی در ساختار قدرت سیاسی آنان بود (اکبری، ۱۳۸۴: ۱۵) در این شرایط دو اصل مهم که در درون ماهیت قاجاریه وجود داشت و می‌توانست به تضعیف ابعاد امنیت اجتماعی در جامعه ایران منجر شود شامل عدم حدودگذاری سنتی یا قانونی برای اعمال قدرت حاکمان از یک سو و وسعت دامنه قدرت خودسرانه آنان از سوی دیگر بود. شاه در این ساختار مرکز قدرت بود به طوری که تمام عزل و نصب عاملان حکومت و کلیه امور جزئی مربوط به دخل و خرج دولت با توشیح او صورت می‌گرفت و بر اساس میل شخصی خود به صدور فرمان جهت ضبط و مصادره اموال شخصی می‌پرداخت و در خصوص گسترده بودن قدرت سلطان در امور نقل شده است: «اعمام، برادران و

برادرزادگان، فرزندان خود او، رجال، اعیان و بزرگان مملکت هم از این گونه تعرضات شاه مصون نبودند» (احتشام السلطنه، ۱۳۶۲: ۱۲۴).

این گونه روایات و گزاره‌های تاریخی بیانگر مطلق العنان بودن سلطان و افراد او است که مسلماً در تضعیف حقوق فردی و اجتماعی شهرنشینان و روستائیان و تحدید امنیت اجتماعی آنان نقش پررنگی ایفا می‌کرد. در چنین شرایطی حکم پادشاه همواره اصل قانون و لازم الاجراء تلقی می‌شد و همه باید به آن گردن می‌نهادند. مردمان در این منطق قدرت به عنوان «ضعیفان از همه جا بیچاره و از همه جا آواره‌ای» تصور می‌شدند که «نه در دروازه ی قدم، راهرو و نه در کتم عدم قراری» دارند و صرفاً مرحمت سلطان می‌تواند که آن را از «دریای عدم به ساحل وجود» برساند (قزوینی، ۱۳۷۰: ۳۱). با این وجود، در متون دینی و سیاسی دوره قاجار همواره سلطان به صفاتی همچون عادل بودن موصوف می‌شده است و عقل او از همه خلاق تمام تر و کامل تر و اطاعت امر او لازم است و هیچ چیزی مانع از اجرای اوامر و نواهی او نمی‌شد.

پس از او مقامات بلندپایه شامل شاهزادگان، درباریان، تیولداران، مستوفیان و اشراف هر کدام بنا به میزان قربت به هسته مرکزی قدرت (شخص شاه) در تملک امور، ذی‌نفوذ و مسلط بودند. بنابراین می‌توان گفت یکی از مهمترین عوامل تحدید امنیت فردی و اجتماعی و عدم شکل‌گیری امنیت ملی در دوره قاجار همین مسئله ساختار سلسله مراتب و منظومه‌ای قدرت قاجاریه بود. شاه اغلب به انتخاب پسران، دامادها و نوه‌هایش به عنوان حکمران ایالات و ولایات اقدام می‌کرد (فریزر، ۱۳۶۶: ۸۵). آنان در قلمرو تحت امر با استقلال نسبی به تشکیل درباری مشابه با دربار سلطان و اعمال سلطه مطلقه می‌پرداختند. این واگذاری قدرت در ایالات به شاهزادگان عامل نوعی بی‌ثباتی و کاهش امنیت اجتماعی بود، زیرا به طور خاص در تصاحب سرزمین‌های بیشتری حریص بودند و این مسئله گاه با شکل‌گیری نوعی رقابت و تقابل بین شاهزادگان به ویرانی خانه رعایا و توسعه بحران قدرت بر وخامت اوضاع می‌افزود (هدایت، ۱۳۸۰: ۵۷-۵۸).

ب) نقش ساختار قومی جامعه و رشد ستیزه‌های اجتماعی در تحدید امنیت اجتماعی

باقی ماندن جامعه ایران در وضع قومی - قبایلی در مراحل مختلف تاریخ قاجار، آثار سوء و ناگواری در امنیت اجتماعی شهرها و روستاها داشت. یکی از آفت‌های حفظ وضع

سنتی در ایران به شکل منازعات فرقه‌ای و کشمکش‌های گروهی بود. بنا به روایت سیاحت نامه ابراهیم بیک «در بسیاری از شهرهای بزرگ ایران در میان اهالی جنگ حیدری نعمتی هست و به هواخواهی این دو نام ... همه ساله خون‌ها ریخته می‌شود که طرف غالب به خانه‌ها و دکاکین مغلوبین افتاده از غارت اموال نیز خودداری نمی‌کنند» (مراغه‌ای، ۱۳۱۳ ه.ق: ۱۵۶). این روایت بیانگر آشفتگی و پریشان‌حوالی است که در درون جامعه به سلب امنیت فردی و اجتماعی در دوره ناصرالدین شاه منجر شده است.

عدم تحول در ساختار اجتماعی جامعه عصر قاجار باعث می‌شد که هر گونه نارضایتی اجتماعی در قالب قیام‌های ایلی انعکاس تاریخی یابد و در نطفه خاموش و سرکوب شود. مسئله عدم امنیت اجتماعی و گسترش دامنه شورش‌ها و اغتشاشات و غارتگری‌ها به عنوان نشانه‌های وجود و طرح معضلات فراوان همواره مطرح بود. قطعاً در طول دوره قاجار وجود کانون‌های شورش محلی و تداوم و تقویت رفتار قومی در عرصه اجتماعی و سیاسی مهمترین نقش را در بروز ناامنی داشت، به طوری که حکومت قاجار علیرغم به کارگیری ساز و کارهای مختلف برای کنترل امور نتوانست به امحای بسترهای آنان و تعمیم امنیت توفیق یابد. در نتیجه همواره شاهد شرارت‌های اجتماعی در قالب شورش‌های مختلف از یک سو و غارتگری و راهزنی‌های محلی و منطقه‌ای و گاه شورش‌های سیاسی با هدف مقابله جویی با وضعیت سیاسی زمانه هستیم و هر کدام به نوبه خود بر وخامت اوضاع می‌افزودند.

تقدم هویت قومی و فرقه‌ای بر هویت ملی نوعی بحران امنیت از پایین را به سایر سطوح تعمیم می‌بخشید. در واقع، جامعه بر مبانی ترویج و رشد همبستگی اجتماعی استوار نبوده است و این کاستی در درون جامعه ایرانی مانع رونق هویت ملی و تسلط آن بر گونه‌های هویت قبایلی و قومی می‌شد. در چنین شرایطی نظر و همت عمومی اهل جامعه به سوی اصلاح امور و وطن نبود و هر کسی در هر قامت و چهره‌ای «منفرداً خر خود را می‌چرانید و کسی را پروای دیگری نبود ... گویی نه این وطن از ایشان است و نه با یکدیگر هموطن اند» (همان: ۵۷).

از میان شکاف‌ها و تعارضات اجتماعی در ایران مسئله شکاف‌های طبقاتی، قومی، منطقه‌ای، مذهبی و زبانی باعث تولید شکاف فکری و فرهنگی هم شده بودند. این وضعیت باعث از بین رفتن روحیه تساهل هم‌پذیری اجتماعی و فرهنگی شده بود، اما در ایران به

تقابل میان سنت و نوگرایی تفسیر می‌شد. این تعارضات و چندپارگی‌های فرهنگی موجود از درون و بیرون نظام اجتماعی قاجاریه ریشه می‌گرفت که تقابل و صف بندی جدیدی هم با ورود نوگرایی به ایران ایجاد شد و در کنار عوامل درونی بر تشدید بحران امنیت اجتماعی افزود.

ج) نحوه تأمین امنیت در ساختار سیاسی و اجتماعی دوره قاجار

در نظام پیشامدرن قاجار مسئله اداره امور شهرها بر اساس سلسله مراتب به مقامات موسوم به بیگلربیگی، کلانتر، کدخداباشی‌ها، داروغه صورت می‌گرفت و انتقال این منصب‌ها به روش موروثی انجام می‌گردید. کلانتر علاوه بر اینکه بر محلات گوناگون شهرها تسلط داشت بلکه نیرویی پلیس هم برای حفظ قانون، نظم و اخلاق هم داشته است و نیروی پلیس بر محلات شهرها اعمال نظر می‌کرد. آنها به حل و فصل دعاوی پرداخته و تخلفات را با اعمال جریمه‌های متفاوت سیاست می‌کردند. اما دعاوی بزرگ تر به حوزه اختیار کلانتر و فراتر از آن حاکم شهرسپرده می‌شد (پولاک، ۱۳۶۱:۳۶۳؛ ویلسن ۱۳۶۳:۶۱). یکی از وظایف مهم کلانتر در شهر اعمال مالیات و گرفتن آن از مردم شهر بود و میزان اعمال نفوذ این مقام در بین جمعیت شهری به حدی بود که از میزان ثروت و استطاعت مردم به خوبی آگاهی داشت. از سوی دیگر، این مقام مهم شهر به تعیین قیمت بر روی کالاهای ضروری حیات اجتماعی می‌پرداخت و از طریق داروغه و محتسب به اعمال نظر بر نرخ اجناس مشغول بود (موریه ۱۳۸۵:۲۳۶).

اما در این ساختار اداری امور شهر مسئله این بود که این مقامات خود باعث سلب امنیت اجتماعی می‌شدند. این موضوع در زمانی پررنگ تر می‌شد که مقامات شهری به جای تقید به انجام وظایف اجتماعی خود صرفاً برای سود شخصی و مستحکم کردن جایگاه خود در برابر حکومت عمل می‌کردند. در چنین شرایطی، آنان با دسیسه و خیانت، نیرنگ و زور به تهدید جامعه شهری و تحدید امنیت اجتماعی می‌پرداختند و کارکردی نقیض آنچه باید می‌بود داشتند. در موارد متعدد شاهد گزاره‌ها و روایات تاریخی هستیم که منابع نوشتاری از جمله سفرنامه‌ها و خاطرات خارجی‌ها در وضع غیرمسئولانه کلانترها و مقامات تأمین نیاز و امنیت شهرها ارائه داده اند. در این بین

مری لیدی شیل^۱ همسر وزیر مختار انگلیس جستین شیل^۲ در اوایل دوره ناصرالدین شاه انگلیس نوشته است که شاهد قدم زدن بیگلربیگی در حالت مست در کوچه‌ها در ملاً عام بوده است و هر جا که می‌رفت و مردم کف نمی‌زدند با عصایی که در دست داشت بر سر مردم می‌کوبید (شیل، ۱۳۶۸: ۳۴۲). این نوع رفتارهایی که از سوی متصدیان امنیت اجتماعی شهرها سر می‌زد، نقش مهمی در تضعیف امنیت فردی و جمعی داشت.

ساختار پلیس هم به عنوان یکی دیگر از مراکزی که وظیفه سنتی آن تأمین امنیت اجتماعی و کنترل بحران و بی‌نظمی جامعه بود، در دوره قاجار به شکل قدیمی باقی مانده بود. پلیس تحت نظر بیگلربیگی یا کلانتر به انجام وظیفه می‌پرداخت. این سازمان مسئول حفظ نظم عمومی در شهر و محلات آن بود. در هر محله کدخدایی حضور داشت که تحت نظر پلیس عمل می‌کرد و خود این مقام محلی در اجرای احکام و جریمه‌های کوچک از استقلال عمل برخوردار بود و جرایم بزرگ اجتماعی به کلانتر محول می‌شد (ویلسن، ۱۳۶۳: ۶۶). پلیس دوره قاجار معمولاً به دسته ده نفری تقسیم بندی می‌شدند و هر روز ساعت نه شب پلیس روز وظیفه را به پلیس شب می‌سپرد تا در محلات و مناطق مختلف به نگهبانی و حراست از نظم عمومی بپردازد. داروغه محله تحت تابعیت کدخدای محل بود و این دو با توجه به اینکه در میان مردم می‌زیستند. از تهدیدات احتمالی به سرعت مطلع می‌شدند، اما این یک روش سنتی در انجام مأموریت تلقی می‌شود.

به طور خاص می‌توان از اقدامات امیرکبیر در دوره تصدی مقام صدراعظمی در اوایل دوره ناصرالدین شاه به عنوان دوره‌ای که تلاش‌هایی در جهت بهبود عملکرد سازمان‌های تأمین امنیت شهری شده است، یاد کرد. میرزا تقی خان از ناصرالدین شاه اجازه ساخت قراولخانه (پاسدارخانه) در تمام شهرهای بزرگ را گرفت تا به وظیفه حفظ نظم و قانون شهر بپردازند. در برخی از منابع به بحث درباره تأثیر مفید حضور قراول‌ها در پیشرفت امنیت شهری سخن آمده است (بروگشن، ۱۳۷۵: ۱۲۴ و ۱۶۸) او به منظور بهبود شرایط به نفع جامعه رسم خرید و فروش مناصب را برانداخت، زیرا کسی که

1 - Mary Leonora Sheil

2 - Justin Sheil

والی‌گری را می‌خرید باید به مبلغ به مراتب بیش از آنکه خرج کرده بود، دست می‌یافت و در این شرایط فشار و بی‌عدالتی و ظلم مالیاتی به عنوان الگوی اداره ایالت بر ناامنی اجتماعی می‌افزود. اقدام دیگر امیرکبیر در راستای انتظام به امور کشور ایجاد نظم مالیاتی جدیدی بود. امیرکبیر به منظور تأمین امنیت اقتصادی به اعمال قانون در عرصه‌های مختلف اقتصادی و حمایت از بازرگانی داخلی پرداخت تا از این طریق امنیت اقتصادی بهتر منجر به شکوفایی تولید داخلی گردد. در این عرصه او به امنیت اقتصادی و مالکیت خصوصی، جلوگیری از واردات غیرقانونی و حمایت از تجارت داخلی و خارجی، مبارزه با رشوه خواری، برانداختن رسم سیورسات (اخاذی حاکمان از مردم در مسیر عبور خود) پرداخت (آدمیت، ۱۳۷۸: ۲۱۹-۲۲۵).

یکی از روش‌های سربازان برای تأمین امنیت شهرها این بود که در مناطقی که احساس می‌کردند به فکر شورش هستند، از قدرت و عظمت و توانایی شاه و سربازان حرف می‌زدند تا آنان را منصرف نمایند. مقطع مهم تاریخی دیگری که منجر به تغییراتی در عملکرد سازمان‌های تأمین امنیت شهری از جمله کلانتر، کدخدا، پلیس گردید، بازگشت ناصرالدین شاه از سفر فرنگ و اقتباسات او از الگوی روس‌ها و اروپایی‌ها بود (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۳: ۱۲۰). او در سال ۱۸۷۸ بر اساس مشاهدات خود از سفر فرنگ به ایجاد پلیس به مفهوم جدید مبادرت نمود و از یکی از مستشاران ایتالیایی به نام کنت دو مونت فرت^۱ جهت تجدید سازمان نیروهای پلیس بهره گرفت. هدف از این نوع تغییرات در سازمان پلیس هماهنگ کردن فعالیت‌های پلیس در جهت بهبود مسئولین آن یعنی حفاظت از امنیت فردی و اجتماعی بود. رئیس نظمیه به عنوان مسئول و رئیس امنیت عامه شهر محل رجوع بود. در تغییرات جدید مورد نظر ناصرالدین شاه، نظمیه هم در قراولخانه‌ها گنجانده شد و در سراسر شهر وسعت یافت و نظمیه از پادگان شهر سرباز به کار می‌گرفت (کرزن، ۱۳۴۹: ۳۲۳). در نتیجه این اعمال تغییر بود که در بخش‌های متعدد وظایف نیروی پلیس گسترش قابل توجهی رخ داد. از نظر ساختاری هم تغییرات سلسله‌مراتبی به شکلی صورت گرفت که در هر منطقه یک رئیس پلیس، یک نایب رئیس اداره پلیس، یک رایزن یا مشاور که رئیس مجلس تحقیقات و دعاوی بود و یک مشاور دوم ایجاد شد تا این مراتب و مناصب در ارتباط با

1 - Comte de Monte Fort

هم بتوانند به تأمین امنیت شهرها بپردازند و این روند تغییر در چند مرحله دیگر در سال‌های ۱۸۸۰، ۱۸۸۴، ۱۸۹۶، ۱۸۸۶، ۱۸۹۰ م. شاهد توسعه مناصب در درون اداره پلیس جدید با هدف اشراف دقیق تر جهت کنترل تهدیدات داخلی و تأمین امنیت اجتماعی هستیم (فلور، ۱۳۶۶: ۴۳). اما این تغییرات که با قرار گرفتن دومونت فرت ایتالیایی بر امور سازمان پلیس انجام گرفت، در اثر تقابل و تعارض با وظایف مطلقه شاه با بحران‌هایی مواجه گردید. عملکرد مناسب این مستشار اتریشی در امور محوله باعث افزایش محبوبیت اجتماعی او شده بود، اما در شرایطی که شاه قاجار حق زندانی کردن را متعلق به خود کرد و زندانیان را به زندان شخصی خود برد با شکست‌هایی مواجه گردید تا اینکه سرانجام کنت دومونت فرت در جریان جنبش تنباکو که مانع از تظاهرات علیه امتیاز تنباکو با هدف کنترل نظم و امنیت اجتماعی شده بود با فشار نیروهای دینی از کار برکنار گردید (مستوفی، ۱۳۸۴: ۳۶۱). اقدامات و تلاش‌های او فصل مهمی در ورق خوردن برخی تغییرات در سبک عملکرد سازمان‌های تأمین امنیت اجتماعی بود، اما هرگز او و افراد پس از او نتوانستند به تحول بنیادین و ماهیتی در امور توفیقی حاصل نمایند که این امر ناشی از برآمدن ساختار پلیس از درون نظام سلطنت مطلقه و پیوند سرنوشت این دو به هم بود. در واقع، تشکیل پلیس متحدالشکل در ۱۸۷۹ به تغییر وضع موجود و مردم محور شدن امنیت اجتماعی منجر نشد، بلکه مردم ناگزیر با ایجاد پیوندهای سنتی با بزرگان دین از وجهه آنان برای تأمین امنیت خود در برابر تعدیات هیئت حاکمه استفاده می‌کردند (دولت آبادی، ۱۳۸۷: ۴۹). برای حکومت قاجاریه سازمان پلیس ابزار مهمی در جنگ علیه گسترش و نشر عقاید و اندیشه‌های نوگرایانه بود و با انگ زدن‌های مختلفی چون بابی بودن و غیره به حذف مخالفان می‌پرداختند و نظمی به عنوان سلاح اصلی حکومت در نبرد علیه مخالفت‌ها به کار می‌رفت. بنابراین هر گونه تحول در مفهوم و عملکرد نهادهای مدنی تأمین امنیت فردی و جمعی به دوره پس از مشروطه و تلاش نهادهای مشروطیت در تنظیم قوانین جدید مربوط به جرم و جنایت و حقوق اجتماعی مردم و تضعیف مفاهیم دال بر قدرت مطلقه انتقال یافت که در سال ۱۳۲۵ ه. ق لایحه تنظیم وظایف سازمان پلیس در فصل هشتم قانون و مواد ۲۸۶-۲۹۸ و قانون شهرداری مصوّب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ ه. ق تدوین

شد که این اقدامات به معنای آغاز راهی جدید و ترویج مفهومی مردم مدار از امنیت اجتماعی و نهادهای مرتبط با آن بود.

د) نقش عوامل برون زا و تهدیدات خارجی در تضعیف امنیت اجتماعی دوره قاجار

در دوره قاجار یکی از اصلی ترین عوامل خارجی که نقش مهمی در تحدید امنیت اجتماعی ایران داشت، مسئله پیشروی‌های روسیه تزاری در آسیای میانه و تلاش آن برای تسلط بر نواحی تحت نفوذ ایران در قفقاز بود. سپاه مجهز روسیه از سال ۱۲۰۴ ه.ق / ۱۸۰۱ م. شروع به حملات مکرر به مناطق قفقازی کرد که خراج گذار دولت ایران بودند. سپاه ایران در دوره فتحعلیشاه قاجار علیرغم میل باطنی خود در دو مرحله جنگ با روسیه شکست خورد و ضمن انعقاد قرارداد ترکمانچای بسیاری از مناطق تحت نفوذ ایران در قفقاز از دست رفت (کاظم زاده، ۱۳۵۴: ۶۰-۶۲). علاوه بر این که بسیاری از سرزمین‌های از دست رفته مسلمان نشین بود و اخبار مربوط به آزار آنان از سوی روس‌ها موجب تکدر خاطر مسلمانان ایران می‌شد. دولت ایران در ضمن انعقاد معاهدات صلح خود با روسیه شرایطی را پذیرفت که بعدها در تحدید و تهدید امنیت اجتماعی داخلی و بیرونی سرزمین‌های ایران بسیار سرنوشت ساز بود که از جمله می‌توانیم به پذیرش حق کشتیرانی روسیه در دریای خزر از یک سو و پذیرش تعرفه گمرکی نامطلوب برای کالاهای وارداتی روسیه به ایران از سوی دیگر و همچنین پذیرش حمایت دولت روسیه در مسئله جانشینی عباس میرزا و فرزندان او بر سلطنت ایران یاد کرد چرا که هر کدام از این سه شرط قرارداد بعدها زمینه بسیار خطرناکی برای اعمال مداخله روسیه در امور اقتصادی و سیاسی ایران گشت و به تبع آن استقلال سرزمینی و امنیت اجتماعی و روانی ساکنان ایران را درگیر بازی قدرت‌های بزرگ روس و انگلیس نمود. دولت ایران از آن پس و به طور عملی سلطه روس‌ها را بر بخش‌های شمالی قلمرو تاریخی ایران و اعمال نفوذهای آنان را پذیرفت. این مسئله با ورود بریتانیا به رقابت با روسیه تزاری و قرار گرفتن ایران در محل نزاع دو قدرت اصلی جهان قرن نوزدهم، چهره دراماتیک تری هم به خود گرفت، چرا که بریتانیا هم برای جلوگیری از تسلط بیشتر روسیه در ایران از دولت قاجاریه درخواست امتیازات مشابهی داشت و در موضوع جنگ هرات و مرزهای سیستان و بلوچستان به تداوم سیاست‌های توسعه طلبانه خود و رقابت با روسها پرداخت. این وضعیت که ایران را به شکل یک قلمرو نیمه استعماری و محل نزاع دولتین روس و انگلیس قرار داده بود، مسلماً یک فضای ناامنی اساسی و تشدید بحران

امنیت اجتماعی را در پی داشت، به طوری که در ایران هرگز شرایط انتقال از وضع اجتماعی و اقتصادی و شهری پیشین به وضع جدید رخ نداد.

نقش دول خارجی و اتباع سیاسی و بازرگانان آنان در تحدید امنیت اجتماعی و اقتصادی گروه‌های جامعه ایران نقش پررنگی بود. از این رو در دوره صدارت امیرکبیر به منظور جلوگیری یا کاهش سلطه و اعمال نفوذ دولت‌های روس و انگلیس و اتباع آن اقدام به وارد کردن نیروی سومی به جای آن دو به منظور حفظ استقلال و امنیت عمومی ایران شد. امیرکبیر درصدد بود تا دخالت خارجی‌ها را در امور داخلی ایران قطع نماید و با این تفکر بود که در قبال پیشنهاد همکاری این دولت‌ها برای سرکوب قیام سالار در مشهد گفته بود که «اگر بیست هزار سرباز ایرانی در این ماجرا تلف شوند، بهتر از این است که با دخالت بیگانگان حل و فصل شود» (رضاقلی، ۱۳۷۷: ۱۱۷-۱۵۳). دولت‌های روس و انگلیس همواره از طریق تعدیات نظامی و یا از راه کنسول‌ها و نمایندگان سیاسی و ایجاد تفرقه اجتماعی بر ناامنی ایران و بحران اقتصادی دوره قاجار نقش ایفا می‌کردند و بر این اساس یکی از آمال مشروطه‌خواهان تلاش برای جلوگیری یا کاهش نفوذ آنان در ایران بود، زیرا آنان با عمال قراردادهای سیاسی- تجاری تا دوره ناصرالدین شاه و از آن پس با ایجاد فضای رقابت در کسب امتیازات بیشتر از شاهان ایران تا مشروطه به ایجاد شرایطی در ایران پرداخته بودند که از آن به عنوان «نیمه مستعمره بودن» ایران یاد می‌شود (فوران، ۱۳۷۱: ۳۴-۳۹).

۳ - نقش الگوی زیست اجتماعی دوره قاجار بر قبض و بسط امنیت اجتماعی

یکی از عللی که باعث تضعیف امنیت اجتماعی در ایران دوره قاجار می‌شد، مسئله پراکندگی جمعیت در ایالات و ولایات دور دست از یک سو و مسئله عدم پیشرفت ابزارها و وسایل حمل و نقل عمومی و اجتماعی و عمدتاً ضعف حکومت مرکزی در تسلط بر مناطقی بود که فاصله زیادی با پایتخت داشتند. مسلماً ورود تلگرافخانه به ایران نقش مهمی در ارسال تظلمات مردم شهری و روستایی به حکومت مرکزی و بهبود امنیت اجتماعی آنان داشت و حیات اجتماعی مردمان را تحت تأثیر قرار داد.

در دوره قاجار جرم‌های گوناگونی از ساختارهای مختلف جامعه و کیفیت روابط اجتماعی بروز پیدا می‌کرد و در ارتباط با این مسئله می‌توان گفت اصلی‌ترین جرم‌ها

شامل جرم‌های در حق افراد و اموال بودند. جرم‌های نوع اول بیانگر تنش‌های اجتماعی ناشی بی قانونی و بی نظمی اجتماعی بود و جرم‌های نوع دوم به اقسام و اوضاع اختلافات اقتصادی مرتبط می‌گشت. معمولاً دزدی در شهرها و راهزنی در جاده‌ها رخ می‌داد. اغلب منابع نوشتاری دوره قاجار، راهزنی را کار دسته‌های مسلح، سارقان سواره و ایلپاتی‌ها دانسته‌اند. از سوی دیگر، روستاها باتوجه به نوع زیست‌شان و به دلیل دوری از پایتخت در معرض چپاول و راهزنی بیشتری قرار داشتند. عدالت قضایی مستبدانه مانع از ارتکاب مجدد به جرم نمی‌شد. دستگیری دزدان و اجرای عدالت و به تبع آن تأمین امنیت در داخل شهرها به مراتب آسانتر از بیرون شهرها بود. کیفیت جرم‌ها بستگی به دو عامل اندازه جمعیت و وضعیت طبیعی کشور داشت (فرمانفرمایان، ۱۳۸۹: ۲۹۶). در واقع، جغرافیای طبیعی (خشکی و فقر) سرزمین‌ها، شکل ابتدایی ارتباطات (میزان دسترسی برای تظلم مظلومان به پایتخت)، میزان خودمختاری مناطق و ایالات، ضعف یا قوت دولت مرکزی هر کدام از جمله مواردی بودند که به الگوی زیستی جوامع ارتباط داشتند و به نوبه خود نقش مهمی در توسعه یا تحدید جرم و جنایت و به تبع آن میزان قبض و بسط امنیت اجتماعی داشتند.

الف) رابطه کوچ نشین بودن جامعه دوره قاجار با ضعف امنیت اجتماعی

مسئله مهم در این خصوص این بود که حیات یکجانشینان شهری و روستایی همواره در معرض تهاجمات ایلات و قبایل کوچرویی بود که همچنان مهمترین کارکرد سنتی خود یعنی نظامی بودن را حفظ کرده بودند (وطن‌خواه، ۱۳۸۰: ۳۵-۴۲؛ اشرف، ۱۳۵۹: ۶۴). عوامل گوناگونی می‌توانست به عنوان انگیزه برای کوچ نشینان در تهاجم به یکجانشینان مطرح باشد که وجود شجاعت و روحیه جنگجویی ایلات کوچرو، تضعیف مقطعی یا طولانی مدت سلطه حکومت مرکزی بر مناطق محل تلاقی حیات یکجانشینی و کوچروان و ایلات، نیازهای اقتصادی زندگی کوچ نشینان از عوامل مهمی بودند که بر ناامنی اجتماعی حیات شهری و روستایی افزوده و مانع از رونق کسب و کار یکجانشینان می‌شد. در بررسی حیات اجتماعی و جمعیت ایران در دوره قاجار مشخص است که حدود نود درصد از جامعه در آستانه مشروطیت را گروه‌های کوچ نشین و روستانشین تشکیل می‌دادند (لمبتون، ۱۳۷۵: ۴۰۷) این به معنای راه طولانی بود که حکومت مرکزی باید به منظور تأمین امنیت اجتماعی در پیش داشت.

گروه‌های قبایلی ضمن آنکه در زمینه معیشت به امور روزمره چرا و گله‌داری می‌پرداختند، به انجام وظیفه حفاظت از خود، قبیله، قلمرو و مراتع مشغول بودند. حال آنکه اجتماعات شهری بر اساس قائل بودن به نوعی تقسیم کار، مسئله تأمین امنیت خود را به عهده نهادهای خاصی واگذار کرده بودند. اما اعضای قبایل و ایلات با توجه به ممارست در تأمین امنیت خود و عدم اتکای به دیگران توانسته بودند که به پرورش این نیرو جهت مقابله با بحران ناامنی در درون خود بپردازند. این گروه‌ها بر مبنای اصول سنتی درون ایلی به حفظ و تقویت همبستگی قومی خود پرداخته بودند و این امر در ترویج روحیه از خودگذشتگی و فداکاری در درون قبیله مؤثر بود، اما جامعه یکجانشین با وجود مسائل و بحران‌های متعدد دچار از هم گسیختگی شده بود. در حقیقت، هر گونه شکاف آشتی ناپذیر در جامعه مانع از وصول به اجماع کلی درباره اهداف زندگی سیاسی دوره قاجار می‌شد و از تکوین چارچوب‌های لازم برای همگرایی، مشارکت و رقابت جلوگیری می‌کرد و در نهایت ضمن کمک به استقرار نظام سیاسی سنتی غیررقابتی باعث تضعیف امنیت فردی و اجتماعی و عدم شکل‌گیری امنیت ملی شده بود. در ایران دوره قاجار این گسست‌های اجتماعی شامل شکاف محلی، منطقه‌ای، قومی، فرهنگی و اقتصادی بودند. در چنین شرایط اجتماعی برد یکی به معنای باخت دیگری بود که در نتیجه آن جامعه سیاسی ایران را از وصول به نوعی تفاهم و اجماع سیاسی باز می‌داشت (گوبینو، بی تا: ۱۳۹).

ب) تأثیر عوامل طبیعی بر رشد ناامنی اجتماعی دوره قاجار (خشکسالی و قحطی)

یکی از موضوعات مهم و مرتبط در این حوزه، مسئله کم آبی سرزمین ایران و تأثیر آن بر توسعه کنترل دولت بر منابع آب از یک سو و بحران در اقتصاد معیشتی جامعه بود. تداوم این روند مانع از پیدایش نیروهای نوسازی، اختلال اساسی و متناوب در فرایند انباشت سرمایه از یک سو و عدم وقوع تحول ایدئولوژیک در جهت توسعه اقتصادی و فرهنگی جامعه می‌شد. در واقع، ضعف طبقات اجتماعی و بحران در ارکان اقتصاد معیشتی و ملی باعث تقویت قدرت نظام پاتریمونیال بود (بشیریه، ۱۳۸۹: ۱۱۴). یکی از مهمترین ضربه‌هایی که این ساختار قدرت بر نهادها و سازمان‌های اجتماعی و سیاسی وارد می‌کرد، این بود که از استقلال عمل آنها ممانعت وارد می‌کرد؛ یعنی نهادسازی سیاسی خودمختار و مستقل به معنای پیدایش سازمان‌ها و رویه‌هایی بود که بازتاب علائق گروه‌های اجتماعی و باز بودن دست آنان در توسعه واقعی امور نبود. بنابراین، احتمال خودمختاری

نهادها و سازمان‌های سیاسی کاهش می‌یافت و به تجمیع و تمرکز منابع قدرت و بی‌ثباتی بسترهای اجتماعی استقلال جامعه منجر می‌گردید. دوره قاجار متأثر از این مسائل بود که دولت مطلقه در زندگی اقتصادی مردم دخالت و فعالیت آشکار داشت که هدف آن از دخالت‌های لجام گسیخته، بی‌سازمان و خودکامه در زندگی اقتصادی تلاش برای تأمین نیازمندی‌های گروه حاکم از یک سو و اعمال قدرت بر گروه‌های اجتماعی از سوی دیگر بود تا بدین ترتیب از تکوین قدرت‌های اقتصادی مستقل از دربار و حکومت ممانعت به عمل آورد. اما این دخالت‌ها باعث رشد ناامنی اجتماعی و اقتصادی در میان گروه‌های فعال جامعه بود به طوری که اعتراضات شدید طبقه بازرگانان را به همراه داشت. افزایش مالیات‌های شهری و روستایی یکی از ابزارهای مهمی بود که حکام مرکزی و محلی برای تأمین منابع مالی مورد نیاز خود در شرایط بحران اقتصادی و سیاسی بر گروه‌های اقتصادی اعمال می‌کردند.

مسئله دیگر این بود که گروه‌های اقتصادی فعال در دوره قاجار به دلیل نابرابری در رقابت با واردات تجار روس و انگلیس در خطر ورشکستگی بودند، زیرا هر دو دولت بر اساس اعمال قراردادهای نابرابر از حقوق گمرکی بسیار مناسبی در حمایت از بازرگانان خود در قلمرو ایران برخوردار شده بودند و در کل سرزمین ایران فقط یکبار به پرداخت حق گمرکی ناچیزی می‌پرداختند که این در قیاس با وضع بازرگانان داخلی که باید در وارد کردن کالا و مال التجاره به هر شهری ناگزیر از پرداخت انواع باج بودند، ناامنی شرایط را برای بازرگانان ایرانی منعکس می‌نماید. تکوین ساخت دولت مطلقه موجب سلب امنیت اجتماعی گروه‌های اقتصادی جامعه ایران در اثر دخالت آن در اقتصاد و رشد آن شده بود. اگرچه از لحاظ مقتضیات توسعه اقتصادی لازم بود، اما وضعیت سیاسی حاکم باعث مختل شدن شرایط به ضرر اقتصاد ملی بود. اقدام بازرگانان در ارائه طرح تأسیس مجلس وکلای تجار در سال ۱۳۰۱ ه.ق به منظور تأمین منافع صنفی و مقابله با تهدیدات و تلاش برای تأمین امنیت اجتماعی کار و سرمایه بود (آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶: ۲۲۹؛ سپهر، ۱۳۴۴: ۱۱۷). تجار به عنوان رکن اصلی جامعه مدنی سنتی دوره قاجاریه در جهت حفظ استقلال و تقویت امنیت اجتماعی - اقتصادی خود سه مرحله تغییر را در پیش گرفتند. آنان در مرحله اول یک رابطه بده و بستان با دولت (پول - قدرت) برقرار کرده و توانستند استقلال جامعه مدنی سنتی را در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی تا حد زیادی

حفظ کنند. در مرحله دوم، دولت به قصد از بین بردن استقلال جامعه مدنی سنتی و پر کردن خزانه خالی دولت، اقدام به فروش منابع کشور کرد که این امر به ضرر و زیان تجار تمام شد و استقلال آنان را با تهدید جدی مواجه ساخت. در مقابل آنها به منظور مقابله با اقدامات منفی دولت قاجار، در حوزه سیاسی، مجلس وکلای تجار و در حوزه اقتصادی، کارخانه‌ها، شرکت‌های بازرگانی و تجارت خانه‌ها را تأسیس کردند. هر چند مجلس وکلای تجار در جهت گام برداشتن به نفع جامعه مدنی سنتی به دلیل کارشکنی‌های مقامات ناکام ماند اما آنان دست از پیکار نکشیدند و با همراه کردن سایر گروه‌های اجتماعی، جنبش تنباکو و انقلاب مشروطه را به راه انداختند و بر سیستم سیاسی قاجاری غلبه یافتند و با شروع به کار مجلس اول، بیشترین کرسی مجلس را از آن خود کردند. گام سوم با مشارکت مؤثر تجار در مجلس اول شورای ملی همراه بود و در آن قوانینی را به نفع جامعه مدنی سنتی و همچنین تشکل‌ها و نهادهای مدنی جدید تصویب کردند تا از این طریق بتوانند برای همیشه استقلال و امنیت تشکل‌ها و نهادهای مدنی سنتی و جدید را در مقابل همه تهدیدات قانونی کردند. با وجود این، تلاش تجار در دستیابی به نظام اقتصادی و سیاسی مبتنی بر ساختار دموکراتیک چندان طول نکشید، زیرا انتظارات تجار و بازاریان از انقلاب مشروطه با وقوع وضعیت ناامنی و آشفتگی اجتماعی پس از انقلاب و صورت اجرایی به خود نگرفت و طبقات مستقل اجتماعی مجزا از دولت به وجود نیامد.

آنان در آستانه مشروطه توفیقاتی به دست آوردند. مثلاً به خاطر حضور و تصدی بیگانگان بر گمرکات ناراضی بودند و توانستند به عزل مستشاران بلژیکی تحت نفوذ روسیه از گمرکات شمال نائل شوند. آنان در انتخابات صنفی- طبقاتی مجلس اول شورای ملی توانستند تعداد زیادی از کرسی نمایندگی را به دست گیرند و اقداماتی در زمینه حمایت از سرمایه‌های داخلی، مقابله با نفوذ بیگانگان و محدود کردن قدرت سیاسی دربار انجام دهند و با حفظ همبستگی خود در امور مالی و تجارت خارجی به حلّ مسائلی که تقاضاهای اولیه آنها در پیش از مشروطیت بود، در مجلس اول بپردازند که از جمله آنان عزل مسیو ژوزف نوز^۱ از اختیارات مالی و کاهش قدرت حکام ولایات به خصوص در مورد جمع‌آوری مالیات و مخالفت با لایحه قرضه خارجی بود. آنان همچنین پیشنهاد تشکیل بانک ملی را به مجلس دادند تا اقتصاد ایران از زیر فشار و وابستگی قرضه‌های خارجی

1 - Joseph Nous

نجات یابد (اتحادیه، ۱۳۶۱:۱۱۳) نمایندگان تاجر در مجلس اول همچنین در تصویب قانون اساسی و متمم آن توجه ویژه ای به امور صنفی خود و ایجاد امنیت اقتصادی داشتند و توانستند به برخی از خواسته‌های قانونی خود با تصویب اصول پانزده، شانزده، هفده، بیست دو تا بیست و ششم قانون اساسی نائل شوند. بر اساس اصل پانزدهم «هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک نمی‌توان بیرون کرد، مگر با مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تأدیه قیمت عادلانه است». اصل شانزدهم در مورد ضبط املاک و اموال مردم به عنوان مجازات و سیاست ممنوع است، مگر به حکم قانون. اصل هفدهم سلب تسلط مالکین و متصرفین از املاک و اموال متفرقه ایشان به هر عنوان که باشد ممنوع است، مگر به حکم قانون. تصویب این ۳ اصل بالا به تجار اطمینان خاطر می‌داد که مالکیت آنها همواره مورد احترام و اموال آنها از هر گونه ضبط، تصرف و مصادره غیرقانونی مصون باشد و در صورت اجرای آنها امنیت و اطمینان لازم برای توسعه سرمایه ایجاد می‌شد. اصول ۲۲ تا ۲۶ قانون اساسی حاکی از واکنش تجار ایرانی در مقابل نفوذ سرمایه‌های بیگانه و ناتوانی آنها در مقابله با این تهاجم بود (صورت مذاکرات مجلس، بی‌تا: ۱۰۱). این اقدامات و تلاش‌ها ناشی از دغدغه فعالان مهم عرصه اقتصادی در جهت رفع تهدیدات و ناامنی کار و سرمایه در ساختار سیاسی سنتی قاجاریه بود.

۴ - اقدامات فرهنگی و نهادسازی قاجاریه در ترویج امنیت اجتماعی

الف) تغییر در مفهوم امنیت اجتماعی با رواج قانونگرایی و تحول در مناسبات دولت - ملت

با ورود برخی از عناصر و آموزه‌های مدرنیته به جامعه ایران و تعاملی که این پدیده با ساخت‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی موجود برقرار کرد، تأثیرات نسبتاً خوبی بر برخی از جنبه‌های زندگی سیاسی در ایران از اواسط دوره ناصرالدین شاه به وجود آمد. یکی از این جنبه‌ها را می‌توان در تأثیری که آشنایی با غرب بر گفتمان و فرهنگ سیاسی ایران و از آن طریق بر زندگی سیاسی ایرانیان گذاشته است، دانست (حائری، ۱۳۶۷: ۳۲۵-۳۲۸). بخشی از این تأثیر به جنبه‌های شکلی و صوری زندگی سیاسی از جمله پیدایش نهاد قانون گذاری، تفکیک قوا، محدود شدن قدرت شاه و ورود مفاهیم که نهایتاً به شکسته شدن مفهوم ارباب-رعیتی در ساخت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی می‌شد، از جمله مفهوم ملت، حقوق فردی،

آزادی، برابری و قانون مداری مربوط می شود. اما بخش دیگر این تأثیر به دگرگونی در بینش و نگرش جامعه در مورد پدیده دولت و حکومت باز می گردد و به زمینه های ذهنی و نظری مربوط می شد که مبنای پذیرش یا ردّ الگوی رفتار سیاسی و اجتماعی پیشین را برای جامعه ارائه داد. در واقع، می توان گفت که در نتیجه این تحولات بود که برای نخستین بار در تاریخ ایران مفهوم اقتدار در نظام سیاسی حاکم، نه از سوی شاهزادگان، سرداران و رقیبان آنان بلکه از سوی گروه های فعال اجتماعی آگاه و تحصیل کرده جدید به چالش جدی مواجه گردید و جامعه ایران در سال های پایانی قرن سیزدهم هجری قمری رو در روی حکومت به مطالبه حقوق جدید از جمله حفظ حریم خصوصی و تأمین امنیت اجتماعی پرداخت که این امر به منزله تحولی تلقی می شد که در بررسی تاریخ اجتماعی و فکری این مقطع تا مشروطیت به مثابه یک نقطه عطف در رشد امنیت اجتماعی جامعه مؤثر بوده است. روند این تحول خواهی نهایتاً منجر به تضعیف مبانی اقتدار سنتی حاکمان و افزایش حقوق اجتماعی و مهم تر از همه پررنگ شدن حوزه عمومی گردید که از اثرات و نشانه های آن می توان به ورود زنان و گروه های تحصیل کرده جدید به عرصه کنشگری در تعیین سرنوشت سیاسی و فرهنگی خود دانست. از نظر فرهنگی روندی که به مشروطه منجر گردید، روندی است که به تضعیف عناصر و مؤلفه های اقتدار سنتی منجر می شد که برخی از آنها در فرهنگ سیاسی و فرهنگ عمومی جامعه به شکل شیخوخیت، وراثتی بودن قدرت، پدرسالاری، سلطانیسم ایرانی، اطاعت مطلق از حکومت، قداست حکومت و حاکم و حق فرمانروایی مطلق شاه بازتاب داشت. در الگوی اجتماعی و سیاسی رفتار جمعی عصر پیشامشروطه، شاهد آن هستیم که تنها معیار برای در دست گرفتن قدرت و حکومت کردن بر کشور مبتنی بر قهر و غلبه بود و خاندان های حکومت گر و طوایف مختلف هر کدام برای مدتی با تکیه بر نیروی نظامی و پس از کشتن و یا متواری ساختن رقیبان بر تخت حکمرانی تکیه می زدند و با پدیدار شدن گروهی قدرتمندتر در صحنه کنار زده می شدند. (شعبانی، ۱۳۷۱: ۶۸) در چنین شرایط تاریخی بیشتر حکومت ها و حاکمان فاقد تعامل دو جانبه با جامعه تحت حکمرانی خود بودند و به گروه های اجتماعی، صرفاً به مثابه تأمین کنندگان نیروی انسانی (سرباز و جنگاور) و پرداخت کننده مالیات می نگریستند و پدیده دولت و حکومت در چشم افراد جامعه به عنوان امری تحمیلی و نه پدیده ای مصنوع و ساخته دست و اراده گروه های جامعه تلقی می شد که هیچ وظیفه ای در قبال جامعه نداشتند. (آدمیت،

۱۳۸۷ : ۱۴۷) در این وضعیت رابطه یک طرفه بین حاکم- محکوم اگر حکومتی نسبت به تأمین امنیتی نسبی مرزها توفیقی داشت و دست راهزنان غیر رسمی و غیر دولتی را از سر جامعه کوتاه می کرد (به طوری که گروه‌های اجتماعی فقط به کارگزاران و عمال دولت باج و خراج بپردازند) جای بسیار خوشحال بود و آن حاکمان به عنوان حاکمان با عدالت و انصاف مورد استقبال جامعه قرار می‌گرفتند. بنابراین در این ساختار قدرت، مسئله امنیت اجتماعی مطلقاً مطرح نبود، بلکه هر آنچه سلطان دستور انجام می‌داد عین عدالت بود و امنیت در زیر چتر عدالت سلطانی قرار می‌گرفت. این تعریف مفاهیم (که به معنای ناچیز بودن مبنای اجتماعی حکومت در ادبیات سیاسی و فرهنگی دوره قاجار و پیش از آن بود) بر الگوها و مبانی اقتدار سنتی و دینی برای توجیه و تعمیم رفتار کنشگران حکومت استناد می‌کرد و مبنای قانونی بودن چندان قابل طرح و پی‌گیری نبود. تنها راه کسب منزلت و قدرت و ثروت در جامعه، نزدیک شدن به حریم حاکم و کسب رضایت و اعتماد آن بود که این امر با اظهار بندگی و سر سپردگی قابل دستیابی بود. با توجه به غلبه این الگوهای حیات جمعی نوعی، فضای آکنده از بدبینی و بی‌اعتمادی در حوزه عمومی جامعه حاکم بود و این فرایندهای چند سویه در یک هم کنشی آشکار و محسوس، یکدیگر را در طول سال‌های متمادی باز تولید می‌کردند و ذهنیت و رفتار سیاسی افراد جامعه را در جهت کنش‌های همسو با خود تقویت می‌نمودند. در این نوع از فرهنگ سیاسی، نگرش و رفتار اجتماعی- سیاسی افراد، آمیزه‌ای از فرصت طلبی، انفعال و کناره‌گیری، اعتراض، عدم اعتماد و ترس و دلهره دائمی بود که همه این مفاهیم به معنای تضعیف و به محاق افتادن امنیت اجتماعی بود. نارضایتی و اعتراض از اوضاع مطرح نمی‌شد و تنها در شرایط ضعف و سستی قدرت حاکمه، اعتراض جنبه عمومی و عصبی به خود می‌گرفت، اما پس از مدتی با تخلیه روانی و عصبی جمعی، دوباره جای خود را به اطاعت و تابعیت محض می‌داد. (بشیریه، ۱۳۸۲ : ۹۵)

در دو دهه آخر حکومت ناصرالدین شاه و در تمام دوره مظفرالدین شاه (۱۳۱۳- ۱۳۲۴ ه.ق) می‌توان به تأثیر و نقش ترجمه آثار و منابع فکری و علمی جدید از متون اروپایی به فارسی در ترویج مفاهیم جدید از قبیل آزادی، عدالت و برابری اشاره کرد. این مفاهیم با ترجمه کتاب میزان الملل توسط علی بخش میرزا قاجار در حوزه حقوق اجتماعی و کتاب اکونومی پلتیک تألیف سیسموندی^۱ و کتاب یک کلمه قانون میرزا

1- Sismondi

یوسف مستشارالدوله، انعکاس اجتماعی قابل توجهی در ایران داشت. ایجاد مدارس جدید و رشد آموزش‌های جدید از طریق نشر روزنامه‌هایی همچون دانش، مریخ، وطن نیز به شکل‌گیری و تقویت افکار عمومی و در نهایت در مسیر توسعه فکر اجتماعی گام‌های مؤثری را برداشت.

ب) روند تغییر نهادهای امنیت اجتماعی ایران از اواسط دوره قاجار با تشکیل پلیس و نظمیه

بی شک، پیشگام جریان تغییر در نهادها و مفهوم امنیت اجتماعی در ایران دوره قاجار، میرزا تقی خان امیرکبیر بود. او به منظور تقویت بسترهای اجرای عدالت و توسعه قانون در حکومت و جامعه ایران، اقدامات متعددی انجام داد که ایجاد دیوان‌خانه عدالت، تفکیک محاکم شرعی و عرفی، رهنیدن اقلیت‌های مذهبی از اجحاف، ممنوع کردن شکنجه، حذف رسم لوطی‌گری و بست‌نشینی و تقویت حکومت قانون از مهمترین اقدامات او در عرصه فوق‌الذکر بود. امیرکبیر ضمن درک اهمیت قانون و جایگاه آن در امور از مسئله نبود قانون، امنیت و خودکامگی به عنوان مهلک‌ترین دشمن توسعه ایران یاد می‌کرد. او بر رعایت حقوق ثابته یا همان حقوق طبیعی و دائمی و فطری انسان‌ها تأکید داشت.

امیرکبیر در جهت مبارزه با ناامنی اجتماعی هم دست به اقداماتی زد که استخدام نظامیان اروپایی با هدف تحول در ساختار و عملکرد کلاترها و کدخداها (که مسئول حفظ نظم سنتی در شهر بودند)، ایجاد ساخلوهای مرزی دائمی مخصوصاً در مرزهای ناامن تر، ایجاد کارخانه اسلحه‌سازی، اعمال لباس متحدالشکل نظامی، مشخص کردن درجه‌های نظامی از مهمترین آنها در جهت بازسازی ساختار نهادهای امنیت شهری و عمومی بود. بخشی از اقدامات امیرکبیر به منظور امنیت بخشی اجتماعی شامل اقدامات انسجام بخش و نظم دهنده و قواعد عبور و مرور شهری بود. او در این راستا به تأسیس چاپارخانه و پست جدید، تنظیم و اعمال قانون تذکره، گسترش آبله کوبی با هدف مبارزه با تهدیدات بهداشت عمومی، بازسازی و سنگ فرش خیابان‌ها، استخدام پزشکان و جمع کردن گدایان شهری، ارسال آب از کرج به تهران و تدوین قانون تقسیم آب پرداخت. (آمار دارالخلافه تهران، ۱۳۶۸: ۳۰۴-۳۰۷)

یکی از روش‌های بهبود امنیت اجتماعی در ایران توسعه و آبادانی شهرها از جمله دارالخلافه تهران در دوره ناصرالدین شاه بود. در این خصوص اقدام به مرمت‌هایی در برج و باروهای شهرها شد. با اجرای بخش‌هایی از این تصمیمات در تهران که اقلیت‌های دینی به انگیزه داشتن امنیت بیشتر و مردم شهرهای کوچک به دلیل خرابی وضع ولایات و پرهیز از گرسنگی و گریختن از بیکاری به محلات کهنه پناه برده بودند، اما با توسعه شهر و پیدایش فضاهای جدید شاهد گسترش مهاجرت قفقازی‌ها و اهالی شهرها و اقلیت‌های دینی و قومی به فضاهای جدید شهری هستیم. از سوی دیگر، در جهت ساماندهی به املاک و ثبت اسنادی آنان و تأمین امنیت مالکیت فردی و اجتماعی اقدام به ایجاد کادستره (مراکز ثبت املاک) شد. (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷: ۷۸۲) این کار در دوره ناصرالدین شاه و با ترجمه آثار اروپایی در این حوزه صورت گرفت. با ایجاد این مراکز به ارزشیابی زمین‌ها، ثبات در مالکیت اراضی خصوصی به وجود آمد و مفهوم جدیدی در عرصه حیات اجتماعی توسعه یافت که به مثابه گامی مهم در توسعه امنیت فردی و جمعی تلقی می‌شد. با این اقدامات و ایجاد قوانینی در تأیید و تصدیق ممیزی، ایجاد ممیزی در املاک شهری، تعیین و شماره گذاری به ایجاد نظم درونی در جامعه و توسعه امنیت اجتماعی کمک‌های شایانی شد. بنابراین در جامعه ای که بسیاری از نزاع‌ها ناشی از بی قانونی بود، با ایجاد قوانین مالکیت و ثبت از یک سو و قانون کنت در پلیس از سوی دیگر بسیاری از موارد دعوای حل شد.

(۵) نتیجه گیری

امنیت اجتماعی به مثابه یک شاخص مهم در ارزیابی میزان توسعه و ترقی جوامع تلقی می‌شود. در دوره قاجار مسئله امنیت اجتماعی و به تبع آن امنیت فردی و ملی متأثر از چند عامل از جمله ساختار قدرت سیاسی و عدم ارائه تعریف جدیدی از آن که مبتنی بر نیازهای جامعه باشد، دچار بحران ماهیتی و اجرایی بود. پیدایش ساخت قدرت مطلقه و رشد فضای نامنی خارجی ناشی از وقوع جنگ‌های ایران و روس، مانع اساسی بر سر راه توسعه و تحول اجتماعی سیاسی و رشد نابسامانی و بی نظمی سیاسی شده بود که این امر در حیات اجتماعی به شکل توسعه نامنی تبلور یافت. مانع اصلی در ساخت قدرت که موجب پا نگرفتن حقوق عمومی و امنیت اجتماعی شده بود، مسئله تمرکز فزاینده

منابع قدرت در دست یک گروه مشخص بود. از سوی دیگر، فرآیند نهادسازی توسط حکومت مقتدر منجر به ایجاد نهادهای نسبتاً منسجم و پیچیده می‌شد، اما این نهادها در واقع ابزارهای باز تولید ساخت قدرت مطلقه و اعمال نظر آن بر جامعه بودند. در چنین ساختی، حوزه‌های مختلف جامعه از خود مختاری لازم و احساس امنیت نسبی برای رشد آزاد درونی محروم بودند. مهمترین ضربه که ساخت قدرت مطلقه بر بافت جامعه وارد می‌کرد، ممانعت از استقلال عمل آنها و جلوگیری از شکل‌گیری حوزه عمومی بود. در این چارچوب اجتماعی، فرهنگی و سیاسی که به سلب حقوق اجتماعی و عدم تنظیم قوانین و نهادهای مردم مدار برای توسعه امنیت اجتماعی و فردی منجر شده بود، امکان هر گونه زایش تحول و پیشرفت از جامعه وجود نداشت. متناسب با وقوع چنین وضعی بود که مفهوم امنیت ملی در منابع نوشتاری دوره قاجار مفهومی غایب است، زیرا رشد این گونه مفاهیم و تحول ماهیت و معنای آنها نیاز به دو تحول عمده در سطح جامعه و در سطح ساختار سیاسی و قضایی قاجاریه داشت. در نتیجه، همه این نیازهای جدید به مثابه آمال افراد جامعه در جهت پاس‌داشت حریم خصوصی و تقویت حوزه عمومی در راستای تأسیس نهادهای انتظامی - قضایی و تنظیم قوانین مدنی، تلاش برای شکل‌گیری طبقات مستقل اجتماعی و تنظیم قوانینی برای اعمال نظارت اجتماعی بر عملکرد ساختار دولتی در پرتو ایدئولوژی جنبش مشروطه خواهی متبلور شد.

منابع

- آمار دارالخلافه تهران (اسنادی از تاریخ اجتماعی تهران در عصر قاجار) (۱۳۶۸)، به کوشش سیروس سعدوندیان و منصوره اتحادیه، تهران: نشر تاریخ ایران.
- آدمیت، فریدون و ناطق، هما (۱۳۵۶)، افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوره قاجار، تهران: آگاه.
- آدمیت، فریدون (۱۳۷۸)، امیرکبیر و ایران، تهران: خوارزمی، چاپ ششم.
- _____ (۱۳۸۷)، ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران، تهران: نشر گستره.
- اتحادیه، منصوره (۱۳۶۱)، پیدایش و تحول احزاب سیاسی، چاپ اول، تهران: نشر گستره.
- احتشام السلطنه، محمودخان (۱۳۶۲)، خاطرات احتشام السلطنه، تهران: انتشارات زوآر.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۶۲)، المآثر و الآثار، تهران: سنایی.
- _____ (۱۳۶۷)، روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه، به کوشش ایرج افشار، تهران: امیرکبیر.
- اشرف، احمد (۱۳۵۹)، موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران، تهران: انتشارات زمینه.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۴)، چالش‌های مدرن در ایران عصر قاجار (ویژگی‌های اساسی ساختار قدرت سیاسی دولت قاجاری)، تهران: انتشارات روزنامه ایران.
- ایوری، پیتر؛ پاتر، لارنس؛ اسکندری قاجار، منوچهر و اسکوفیلد، ریچارد (۱۳۸۹)، جنگ و صلح در ایران دوره قاجار، ترجمه حسن افشار، تهران: نشر مرکز.
- بروگش، هینریش (۱۳۷۵)، در سرزمین آفتاب: دومین سفرنامه هینریش بروگش: تصویری از ایران سده نوزدهم، ترجمه محسن جلیلود، تهران: نشر مرکز.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، دیباچه ای بر جامعه شناسی سیاسی، تهران: نگاه معاصر.
- _____ (۱۳۸۹)، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو.
- پولاک، ادوارد یاکوب (۱۳۶۱)، سفرنامه پولاک (ایران و ایرانیان)، ترجمه کیاکاووس جهانداری، تهران: خوارزم
- حائری، عبدالهادی (۱۳۶۷)، نخستین رویارویی‌های اندیشه گران ایران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، تهران: امیرکبیر.
- دولت آبادی، یحیی (۱۳۸۷)، حیات یحیی، تهران: فردوس، جلد اول.

- رازی، نجم الدین (۱۳۷۴) مرصادالعباد، تهران: انتشارات علمی فرهنگی
- رضاقلی، علی (۱۳۷۷)، جامعه شناسی نخبه کشی، تهران: نشر نی، چاپ نهم.
- سپهر، محمدتقی (لسان الملک) (۱۳۴۴)، نسخ التواریخ، ج ۴، تهران: اسلامیه.
- سریع القلم، محمود (۱۳۷۷)، مبانی عشیره‌ای فرهنگ سیاسی ایران، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۳۵-۱۳۶.
- سمیعی اصفهانی، علیرضا (۱۳۸۷)، جامعه قدرتمند، دولت ضعیف: تبیین جامعه شناختی مناسبات دولت - جامعه در ایران عصر قاجار، فصلنامه سیاست، دوره ۳۸، شماره ۳.
- شعبانی، رضا (۱۳۷۱)، مبانی تاریخ اجتماعی ایران، تهران: قومس.
- شیل، مری (ماری) (۱۳۶۸)، خاطرات لیدی شیل، ترجمه حسین ابوترابیان، تهران: نشر نو.
- فریزر، جیمز (۱۳۶۶)، سفرنامه فریزر، ترجمه منوچهر امیری، تهران: توس.
- فلور، ویلم (۱۳۶۶)، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در دوره قاجار، ترجمه ابوالقاسم سرتی، تهران: انتشارات توس.
- فوران، جان (۱۳۷۱)، پیشرفته مفهوم توسعه وابسته، کلید اقتصاد سیاسی ایران در عصر قاجار، ترجمه علی طایفی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۵۵-۵۶، ص ۳۴-۳۹
- فیالکوف، یانکل (۱۳۸۳) جامعه شناسی شهر، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، تهران، انتشارات آگاه.
- قزوینی، محمدشفیع (۱۳۷۰)، قانون قزوینی، به کوشش ایرج افشار، تهران: طلایه.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۷۷)، فرّ ایزدی و حق الهی پادشاهان، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۲۹-۱۳۰، ص ۴-۱۹
- کاظم زاده، فیروز (۱۳۵۴)، روس و انگلیس در ایران ۱۸۶۸-۱۹۱۴ (پژوهشی در باره امپریالیسم)، ترجمه منوچهر امیری، تهران: شرکت کتابهای جیبی.
- کدی، نیکی آر (۱۳۶۹)، ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، تهران: انتشارات قلم.
- کرزن، جرج ناتالی (۱۳۴۹)، ایران و قضیه ایران، ترجمه وحید مازندرانی، تهران: علمی فرهنگی.
- گوبینو، کنت، سه سال در دربار ایران، ترجمه ذبیح الله منصوری، تهران: فرخی، بی تا.
- عباسی، محمدرضا و بدیعی، پرویز (۱۳۷۲)، گزارشهای اوضاع سیاسی - اجتماعی ولایات ناصری، تهران: سازمان اسناد ملی ایران - پژوهشکده اسناد.
- لمبتون، آن. ک. اس (۱۳۷۵)، ایران عصر قاجار، ترجمه سیمین فصیحی، مشهد: جاودان خرد.

- مستوفی، عبدالله (۱۳۸۴)، شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، تهران: زوآر، جلد ۲.
- محلاتی، حاج سیاح (۱۳۵۹)، خاطرات حاج سیاح یا دوره خوف و وحشت، تصحیح حمید سیاح - سیف‌الله گلکار. تهران: امیرکبیر.
- مراغه‌ای، زین العابدین (۱۳۱۳ه.ق)، سیاحتنامه ابراهیم بیک، قاهره.
- مالکم، سرجان، تاریخ ایران، ترجمه میرزا اسماعیل کتابفروشی حیرت، تهران: سعدی، بی تا، جلد ۲
- موریه، جیمز (۱۳۸۵)، سرگذشت حاجی بابای اصفهانی، ترجمه میرزا حبیب اصفهانی، ویرایش جعفر مدرس صادقی، تهران: نشر مرکز.
- نصری، قدیر (۱۳۹۰)، درآمدی نظری بر امنیت جامعه‌ای (مفاهیم، مولفه‌ها و نظریه‌ها)، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- واتسن، رابرت گرانت (۱۳۴۰)، تاریخ قاجار، ترجمه عباسقلی آذری، بی جا، بی تا
- وطن‌خواه، مصطفی (۱۳۸۰)، موانع تاریخی توسعه نیافتگی در ایران، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ اول.
- ویلسن، آرنولد تالبوت (۱۳۶۳)، سفرنامه ویلسن یا تاریخ سیاسی و اقتصادی جنوب غربی ایران، ترجمه حسین سعادت‌نوری، تهران: انتشارات وحید.
- هدایت، رضاقلی‌خان (۱۳۸۰)، تاریخ روضه الصفای ناصری، تصحیح و تحشیه جمشید کیانفر، تهران: اساطیر.
- روزنامه ایران، اداره جلیله نظمیه و امنیت عامه شهر دارالخلافه، شماره ۳۸۷ و ۳۸۸، ۱۵ و ۲۲ جمادی الثانی ۱۲۹۶ه.ق
- مجلس، مجموعه مصوبات مجلس شورای ملی در چهارده دوره تقنینیه، تهران: بی تا.