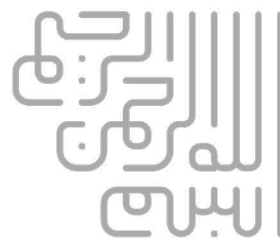


تکوین و تحول سازمان‌دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و درس‌آموخته‌های آن برای ایران امروز





عنوان: تکوین و تحول سازمان‌دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و درس‌آموخته‌های آن برای ایران امروز
تهیه و تدوین (Author): سیدمهدی موسوی شهیدی
واژه‌های کلیدی: سازمان‌دهی قدرت، تقسیمات کشوری، ایران باستان، مادها، سلوکیان، اشکانیان، ساسانیان
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21733>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: تکوین و تحول سازمان دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و

درس آموخته های آن برای ایران امروز

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

ناظران علمی: جلیل محبی، مهدی امیری، خیراله خیری اصل

اظهار نظر کنندگان: فاطمه سادات میراحمدی، محمدرضا شمس (دفتر مطالعات سیاسی)،

ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی)

گرافیک و صفحه آرایی: زهرا دلاوری

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۸/۳۰

نماینه در پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mag)



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۱
۲-۳. سوابق مطالعاتی دیگر.....	۱۲
۳. تقسیمات کشوری در حکومت‌های ایران باستان.....	۱۴
۳-۱. مادها.....	۱۴
۳-۲. هخامنشیان.....	۱۹
۳-۳. سلوکیان.....	۲۵
۳-۴. اشکانیان.....	۲۹
۳-۵. ساسانیان.....	۳۴
۴. نتیجه‌گیری.....	۴۰
۵. پیشنهادهای سیاستی.....	۴۱
منابع و مآخذ.....	۴۳

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. قلمرو حکومت ماد و حکومت‌های هم‌جوار.....	۱۵
شکل ۲. سطوح تقسیمات کشوری و ساختار اداری در دوران مادها.....	۱۶
شکل ۳. ساختار تقسیمات کشوری در دوران ماد.....	۱۸
شکل ۴. قلمرو هخامنشیان به همراه ساتراپی‌های آن.....	۱۹
شکل ۵. سطوح تقسیمات کشوری و ساختار اداری آنها در عهد هخامنشیان.....	۲۱
شکل ۶. ساختار تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان.....	۲۴
شکل ۷. سطوح تقسیمات کشوری در عهد سلوکیان.....	۲۶
شکل ۸. ساختار تقسیمات کشوری در دوران سلوکیان.....	۲۸
شکل ۹. قلمرو جغرافیایی اشکانیان.....	۲۹
شکل ۱۰. سطوح تقسیمات کشوری در عهد اشکانیان.....	۳۱
شکل ۱۱. ساختار تقسیمات کشوری در دوران اشکانیان.....	۳۳
شکل ۱۲. قلمرو ساسانیان و کشورهای مجاور.....	۳۴
شکل ۱۳. سطوح تقسیمات کشوری و ساختار اداری آنها در عهد ساسانیان.....	۳۶
شکل ۱۴. ساختار تقسیمات کشوری در دوران ساسانیان.....	۳۹

فهرست جداول

جدول ۱. مهم‌ترین ایرادات نظام تقسیمات کشوری فعلی و درس‌آموخته‌های ایران باستان برای دوران کنونی.....	۸
جدول ۲. شاخص‌های تقسیمات کشوری.....	۹
جدول ۳. پیشینه پژوهشی مربوط به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.....	۱۰
جدول ۴. پیشینه تقنینی مرتبط با موضوع تقسیمات کشوری.....	۱۱
جدول ۵. پیشینه موجود در مورد ساختار قدرت در ایران باستان.....	۱۲
جدول ۶. ساتراپی‌های پادشاهی ماد.....	۱۵
جدول ۷. نام و موقعیت جغرافیایی ساتراپ‌ها در دوره هخامنشیان.....	۲۰
جدول ۸. ساتراپ‌نشین‌های دوره اشکانیان.....	۳۰



تکوین و تحول سازمان‌دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و درس‌آموخته‌های آن برای ایران امروز

چکیده



تقسیمات کشوری ظرف و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور در سطوح مختلف است. هر حکومتی برای اداره قلمرو سرزمینی و در راستای اعمال حاکمیت و ارائه خدمات عمومی ناگزیر است که کشور را به واحدهای سیاسی-اداری کوچک‌تر تقسیم کند. در ایران تقسیم‌بندی فضای کشور به واحدهای کوچک‌تر سابقه دیرینه‌ای دارد و از شکل‌گیری اولین حکومت سرزمینی تا به امروز (بیش از ۲۵۰۰ سال)، تقسیم‌بندی فضای کشور برای اداره و کنترل فضای سرزمینی توسط حکومت‌ها، مورد استفاده قرار گرفته است. بررسی تقسیمات کشوری ایران در دوره‌های تاریخی از یک سو می‌تواند گامی در راستای شناخت تقسیمات کشوری، شاخص‌های تأثیرگذار بر تقسیمات و حدود اختیارات واحدها در دوره‌های تاریخی مذکور باشد و از سوی دیگر می‌توان از تجربیات آن دوران در راستای بهبود نظام تقسیمات کشوری فعلی استفاده کرد. در گزارش حاضر، روند تقسیمات کشوری در دوره ایران باستان (مادها، هخامنشیان، سلوکیان، اشکانیان و ساسانیان) بررسی شده است. مهم‌ترین موارد بررسی شده شامل سطوح تقسیمات کشوری، شاخص‌های تقسیمات سرزمین، ساختار اداری و مالی، روابط مرکزی-محلی و وظایف، اختیارات و کارکردهای سطوح تقسیماتی است. شاخص‌های استفاده شده برای تقسیم کشور در دوران باستان بیشتر شاخص‌ها و معیارهای کیفی بوده است. مهم‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری این دوران شامل ویژگی‌های جغرافیایی و سرزمینی (وسعت، فاصله، جهات جغرافیایی و ساختار ارتباطی)، ویژگی‌های فرهنگی (قومیت، مذهب و طایفه)، ملاحظات تاریخی (توجه به نظام تقسیمات کشوری دوره‌های پیشین)، ملاحظات اقتصادی (اخذ مالیات و توجه به کارکرد اقتصادی سطوح) و ملاحظات امنیتی و سیاسی (حفظ یکپارچگی و وحدت سرزمینی) بوده است.



بیان / شرح مسئله

سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان، یکی از پیچیده‌ترین و پایدارترین الگوهای حکمرانی در تاریخ جهان را نمایان می‌سازد. این پژوهش با رویکردی تطبیقی-تاریخی، به واکاوی چگونگی توزیع و تمرکز قدرت در قالب تقسیمات کشوری پنج سلسله بزرگ ایران باستان (ماد، هخامنشی، سلوکی، اشکانی و ساسانی) پرداخته است و با آسیب‌شناسی وضعیت کنونی، درس‌آموخته‌هایی برای اصلاح ساختار مدیریت فضای ایران امروز ارائه می‌دهد. پرسش محوری آن است که الگوی مطلوب سازمان‌دهی قدرت در قلمرویی با تنوع قومی و جغرافیایی چگونه باید باشد و تجارب تاریخی چه راهکاری برای چالش‌های امروز ارائه می‌دهند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعه سیر تحول سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان این نتایج را نشان می‌دهد:

- در دوره مادها، سازمان‌دهی قدرت بر مبنای اتحاد قبایل و طوایف شکل گرفت. هسته اولیه کشورسازی نه از طریق تمرکز اجباری، که با حفظ خودمختاری ساتراپی‌ها و نظارت مرکزی از طریق فرماندهان نظامی ایجاد شد. این الگو نشان داد که وحدت سرزمینی لزوماً مستلزم تمرکز اداری نیست.
- دوره هخامنشی نقطه اوج نوآوری در سازمان‌دهی قدرت است. داریوش با ایجاد نظام ساتراپی چهارسطحی و تفکیک قوای کشوری (شهربان)، نظامی (فرمانده مستقل) و نظارتی (چشم و گوش شاه)، الگویی از تمرکز سیاسی راهبردی همراه با تمرکززدایی اجرایی و مالی را پیاده کرد. شهربانان با حفظ سنت‌های محلی و برخورداری از اختیارات گسترده، در چارچوب قوانین شاهنشاهی پاسخ‌گو بودند. این الگو، که آن را می‌توان فدرالیسم درون‌زانا می‌نامید، تلفیقی از احترام به هویت‌های محلی و وفاداری به مرکز را ممکن ساخت.
- دوره سلوکی با ورود عنصر بیگانه، نوآوری در سازمان‌دهی قدرت را با ایجاد شهرهای خودگردان (پولیس) رقم زد. برای نخستین بار، واحدهای شهری با ساختار اداری - مالی مستقل و مجلس محلی، در کنار ساتراپی‌ها ظاهر شدند. اگرچه این شهرها تابع پادشاه بودند، خودمختاری آنها نشان‌دهنده امکان مشارکت سیاسی در سطح محلی بود. تفکیک امور مالی از شهربان و انتصاب مأموران ویژه (اکنوم) توسط مرکز، گامی به سوی تمرکز مالی بود.
- دوره اشکانی اوج عدم تمرکز و نظام ملوک‌الطوایفی را نمایان می‌سازد. ساتراپی‌ها و سرزمین‌های مستقل، با حفظ خودمختاری کامل در امور داخلی، فقط از طریق پرداخت مالیات و تأمین سپاه با مرکز مرتبط بودند. این الگو، هرچند از انسجام هخامنشی کمتر برخوردار بود، نشان‌دهنده ظرفیت ایران برای اداره قلمروی وسیع با حداکثر آزادی‌های محلی است.
- دوره ساسانی بازگشتی به تمرکزگرایی، اما با ساختاری پیچیده‌تر است. کشور به چهار بخش (پادوگس) با مرزبانان نظامی، سپس به ایالت، استان، شهر، رستگ، طسوج و ده تقسیم شد. هفت‌سطحی شدن، نشان‌دهنده اراده برای کنترل کامل سرزمین از بالا به پایین بود. با این حال، حتی در این نظام متمرکز، اداره دهکده‌ها به دهقانان محلی واگذار شد و مرزبانان تحت نظارت سپهبد مرکزی عمل می‌کردند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سلسله‌های ایران باستان با بهره‌گیری از الگویی که می‌توان آن را «وحدت در عین کثرت» نامید، توانستند قرن‌ها بر قلمرویی وسیع و متنوع حکومت کنند. مهم‌ترین دستاوردهای مطالعه این دوره تاریخی که می‌تواند در بازطراحی و بهبود نظام تقسیمات کشوری امروز استفاده شود، به شرح جدول ۱ است:

جدول ۱. مهم‌ترین ایرادات نظام تقسیمات کشوری فعلی و درس آموخته‌های ایران باستان برای دوران کنونی

ایرادات نظام تقسیمات کشوری کنونی ایران	درس آموخته‌های دوران باستان برای ایران امروز
تمرکزگرایی افراطی و نفی تجربه تاریخی: درحالی‌که ایران باستان الگوی تمرکز سیاسی همراه با تمرکززدایی اداری و مالی را با موفقیت تجربه کرد، وضعیت کنونی با تمرکزگرایی همه‌جانبه، استان‌ها را به واحدهای اجرایی صرف تبدیل کرده است و از ظرفیت‌های محلی برای تصمیم‌گیری و توسعه بهره نمی‌گیرد.	بازتعریف رابطه مرکز - پیرامون براساس اصل تمرکززدایی کنترل‌شده: ایران نیازمند الگویی است که ضمن حفظ حاکمیت و وحدت ملی (تمرکز سیاسی)، اختیارات اداری و مالی را به سطوح محلی تفویض کند. تجربه هخامنشی نشان می‌دهد که می‌توان با ایجاد نظام نظارتی قوی (مانند بازرسان ویژه) و تفکیک وظایف، از هرچرخ جلودگیری کرد و بهره‌وری را افزایش داد.
تک‌بعدی‌نگری در شاخص‌ها و کیفی‌زدایی: در دوران باستان، شاخص‌های کیفی (وسعت، دسترسی، امنیت، اقتصاد، قومیت) مبنای تقسیمات بودند. اما در حال حاضر اصرار بر شاخص کمی جمعیت به عنوان معیار اصلی ارتقا، به ایجاد واحدهای ناکارآمد، افزایش بی‌رویه استان‌ها (از ۲۴ به ۳۱ استان) و بده‌بستان‌ها برای کسب بودجه منجر شده است.	توجه به شاخص‌های ترکیبی و کیفی در تعیین واحدهای تقسیماتی: اصلاح قانون تقسیمات کشوری باید با جایگزینی الگوی چندمعیاره (با اولویت شاخص‌های فرهنگی، اقتصادی و امنیتی) به جای معیار صرف جمعیت صورت گیرد. تجربه ساسانی در تقسیم کشور براساس جهات جغرافیایی و ملاحظات دفاعی، می‌تواند برای ایجاد تقسیمات همسو با امنیت ملی و توسعه منطقه‌ای الهام‌بخش باشد.
نادیده‌انگاری جغرافیای قومی و محلی: شاخص اصلی در دوره ماد و هخامنشی، انطباق تقسیمات با قومیت‌ها و هویت‌های محلی بود. اما امروز نظام تقسیمات کشوری بی‌توجهی به بافت فرهنگی، نه تنها نتوانسته مشارکت گروه‌های قومی را جلب کند، بلکه با تحمیل مرزهای نامتناسب با هویت‌ها، زمینه ساز رقابت‌های منفی و احساس محرومیت شده است.	انطباق حداکثری تقسیمات با هویت‌های قومی و محلی: به رسمیت شناختن تنوع موجود در کشور در چارچوب رعایت عنصر وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور، مهم‌ترین درس از دوره ماد و هخامنشی است. این امر مستلزم طراحی واحدهای تقسیماتی است که ضمن حفظ همبستگی ملی و تمامیت ارضی کشور، به گروه‌های فرهنگی امکان مشارکت و توسعه هویت‌مند دهند و از تمرکزگرایی فرهنگی شدید پرهیز کنند.
بی‌توجهی به کارکرد واقعی شهرها: درحالی‌که دوره سلوکی و اشکانی شهرها را با ساختار مستقل و کارکرد اقتصادی به رسمیت می‌شناختند، امروز آستانه جمعیتی پایین برای تأسیس شهر، به ایجاد صدها شهر با ماهیت روستایی انجامیده که نه تنها کارآمد نیستند، بلکه بار اداری کشور را افزایش داده‌اند.	سامان‌دهی نظام شهری براساس کارکرد واقعی: شهر باید به عنوان یک سطح تقسیماتی با کارکرد مشخص (اقتصادی، اداری، فرهنگی) تعریف شود و آستانه‌های جمعیتی و اقتصادی برای ایجاد آن بازنگری گردد. تجربه پولیس‌های سلوکی و اشکانی، که دارای خودگردانی و مسئولیت مالیاتی بودند، می‌تواند الگویی برای توانمندسازی مدیریت شهری باشد.
فقدان نظارت هوشمند مرکزی: در الگوی هخامنشی، تمرکززدایی با شبکه نظارتی قدرتمند همراه بود. اما در نظام کنونی، تفویض اختیار بدون سازوکارهای نظارتی کارآمد، به ناکارآمدی و ناهماهنگی انجامیده است.	پایداری در تعداد واحدها و پرهیز از افزایش بی‌رویه: تجربه ایران باستان نشان می‌دهد که حتی در وسیع‌ترین قلمروها، تعداد ساتراپی‌ها از سی فراتر نرفت. این مهم به ما می‌آموزد که افزایش تعداد واحدها نه تنها راهکار توسعه نیست، بلکه می‌تواند به پراکندگی منابع و ناکارآمدی بینجامد.

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۱. مقدمه

سازمان‌دهی سیاسی فضا چگونگی ساخت تعامل فضایی انسان را به منظور ایفای نقش‌های سیاسی در محیط و فضا نشان می‌دهد [۱]. یکی از موضوعات سازمان‌دهی سیاسی فضا، تقسیمات کشوری است. تقسیمات کشوری شامل تقسیم کشور به مناطق مختلف از طریق استقرار مرزهای قراردادی است [۲]. در واقع تقسیمات کشوری عبارت است از عملی که هدف آن تقسیم کشور به واحدهای کوچک‌تر به منظور اداره مؤثر قلمرو ملی، رشد هماهنگ، و عرضه خدمات بهتر، به گونه‌ای است که به امنیت، وحدت و مشارکت ملی بینجامد [۳]. الگوی مدیریت سیاسی فضا و تقسیمات سیاسی سرزمین همواره به عنوان دو بُعد اصلی تقسیمات اداری-سیاسی در نظر گرفته می‌شود؛ چراکه تقسیمات اداری-سیاسی از یک سو چگونگی برنامه‌ریزی برای مدیریت سرزمین با توجه به نگاه مردم و حکومت به ساختار سیاسی کشور و وضعیت جغرافیایی آن است [۴] و از سوی دیگر تقسیمات کشوری شامل تقسیم سرزمین به مناطق اداری کوچک‌تر و توجه به

ویژگی‌های خاص آن برای مدیریت بهتر کشور است [۵].

مؤلفه‌ها و شاخص‌های تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری ابعاد متفاوتی دارند. اندیشمندان طبقه‌بندی‌های مجزایی از شاخص‌های تقسیمات کشوری ارائه کرده‌اند. در این میان «ودیعی» شاخص‌ها و مؤلفه‌های تقسیمات کشوری را در چهار حوزه جغرافیا، جمعیت، اقتصاد و نظام سیاسی طبقه‌بندی می‌کند و برای هر کدام چندین شاخص را قائل است (جدول ۲).

جدول ۲. شاخص‌های تقسیمات کشوری [۶] [۷] [۸]

ردیف	حوزه	شاخص‌های ذکر شده
۱	جغرافیا	شرایط طبیعی، اقلیم، وسعت، ناهمواری، فاصله، دسترسی و غیره
۲	جمعیت	پراکندگی، تراکم، قومیت، مذهب، زبان، تاریخ، فرهنگ و غیره
۳	اقتصاد	نوع معیشت، سبک زندگی، میزان توسعه، رشد، فعالیت‌ها، کارکرد مناطق و غیره
۴	نظام سیاسی	ملاحظات امنیتی، سیاسی، نظامی و غیره

تعداد سطوح و واحدهای تقسیمات کشوری در کشورهای مختلف متفاوت است. تعداد سطوح و واحدها نه تنها بستگی به آداب و رسوم و سوابق تاریخی و طرز تفکر مردم دارد، بلکه عواملی مانند درجه تمرکز [۹] حکومت‌ها و سیاست دولت‌ها در زمینه چگونگی مدیریت کشور در تعیین تعداد سطوح و واحدهای تقسیماتی از عوامل مهم به شمار می‌روند. میزان وظایف و اختیارات سطوح تقسیماتی نیز در کشورهای مختلف، با توجه به حاکم بودن الگوی متمرکز یا غیرمتمرکز مدیریت کشور متفاوت است. بررسی میزان وظایف و اختیارات سطوح تقسیماتی مستلزم بررسی روابط مرکزی-محلی در سه بُعد اداری، مالی و سیاسی است.

اهمیت تقسیمات کشوری و ارتباط مستقیم آن با امنیت ملی، بقای ملی، تسهیل اعمال اراده حکومت و به‌ویژه نقش مؤثر آن در توسعه پایدار کشور لزوم ایجاد یک سیستم بهینه تقسیمات کشوری را دوچندان می‌کند. ایران از جمله کشورهایی است که تقسیمات کشوری در آن از ریشه تاریخی و عمیقی برخوردار بوده، دولت در فضای ایران از این حیث دارای تجارب ممتد و عمده‌ای است [۱۰]. بررسی پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهد که اولین حکومتی که قلمرو سرزمین خود را از نظر سیاسی سازمان‌دهی کرده، ایران بوده است. با این حال، سیستم تقسیمات کشوری کنونی ایران کاستی‌های زیادی دارد که از جمله پیامدهای آن شکل‌گیری رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی‌گرایی منفی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی و عدم ایفای نقش در توسعه پایدار کشور است. شایان ذکر است که به دلیل آسیب‌های ناشی از سیستم تقسیمات کشوری، تاکنون برنامه‌های توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹»)، **چهارم (ماده ۷۳)** و **پنجم (ماده ۱۸۶)** دولت را به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری مکلف کرده‌اند، اما این مهم محقق نشده است. یکی از مواردی که می‌تواند در امر اصلاح سیستم کنونی تقسیمات کشوری به متخصصین این امر کمک کند، بررسی روند تحول تقسیمات کشوری، از زمان نخستین تجربیات در زمینه تقسیم کشور تا به امروز است. به همین دلیل تلاش می‌شود در قالب سلسله‌گزارش‌هایی، روند تحول تقسیمات کشوری در ایران از دوره باستان تا به امروز بررسی و آسیب‌شناسی شود. به این منظور هدف گزارش حاضر بررسی سیر و روند تقسیمات کشوری در ایران باستان (مادها، هخامنشیان، سلوکیان، اشکانیان و ساسانیان) با تأکید بر سطوح تقسیمات کشوری، شاخص‌های تقسیمات کشوری، میزان صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف سطوح تقسیمات کشوری، بررسی ساختار اداری-مالی و روابط مرکزی-محلی بین سطوح است. در پایان متناسب با دوره‌های بررسی شده، پیشنهادهایی برای بهبود نظام فعلی تقسیمات کشوری ارائه شده است.

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

موضوع و هدف اصلاح تقسیمات کشوری به‌طور معمول و به‌کرات، طی سال‌های گذشته در قالب طرح و لایحه در مجلس شورای اسلامی مطرح شده و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به‌فراخور طرح‌ها و لوایح مطرح شده، گزارش‌های کارشناسی متعددی در این زمینه تدوین کرده است. آسیب‌شناسی قانون و بررسی تجربیات کشورها در خصوص اصلاح نظام تقسیمات کشوری از جمله دیگر موضوعاتی بوده که در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس مورد توجه قرار گرفته است. نظر به بالا بودن تعداد گزارش‌ها، در جدول ۳ به برخی از گزارش‌های تهیه شده در این زمینه اشاره شده است:

جدول ۳. پیشینه پژوهشی مربوط به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری [۱۱]

ردیف	عنوان گزارش	تاریخ انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح موادی از قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲»	۱۳۸۸	۹۶۴۴	مطالعات سیاسی	این گزارش ضمن بررسی طرح، پیشنهاد کرده است مجلس شورای اسلامی طرحی با عنوان «الزام دولت به ارائه لایحه نظام جامع تقسیمات کشوری» تهیه و ارائه کند.
۲	نقد و ارزیابی قانون تقسیمات کشوری ایران	۱۳۹۲	۱۳۴۴۶	مطالعات سیاسی	طبق نتایج این گزارش نظام کنونی تقسیمات کشوری علاوه بر ضعف‌های بارز، در بُعد ایجاد انگیزه برای کسب و کار و عمران و آبادی، جلب مشارکت شهروندان، تقویت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ناحیه‌ای و کاستن از دیوان‌سالاری دارای ضعف و کاستی‌های جدی است.
۳	تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاش بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی-محلی	۱۳۹۷	۱۶۳۵۳	مطالعات سیاسی	نتایج این گزارش نشان می‌دهد که در ژاپن گرایش به سوی «کاهش تعداد و وسیع‌تر کردن» واحدهای تقسیماتی است. همچنین در این کشور پس از جنگ جهانی دوم تلاش زیادی برای تمرکززدایی از روابط مرکزی-محلی و واگذاری اختیارات به سطوح زیرین تقسیماتی صورت گرفته است.
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵	۱۳۹۹	۱۷۳۵۴	مطالعات سیاسی	این گزارش با بررسی کلیات و مواد طرح پیشنهاد کرده است تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده است، از هرگونه، اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که به تسهیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید منجر می‌شود، اجتناب شود.
۵	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تقسیم مجدد استان‌های کشور»	۱۴۰۰	۱۸۰۶۴	مطالعات سیاسی	این گزارش با بررسی طرح و توصیه به رد کلیات آن، پیشنهاد کرده است که با توجه به نقایص نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران از قبیل غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیماتی، متمرکز بودن، بلند بودن نظام تقسیماتی و پیرو آن نظام اداری و... ضروری است تغییرات اساسی، به‌ویژه براساس رویکرد «تمرکززدایی» در آن صورت گیرد و تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده است، از هرگونه تغییر در تقسیمات کشوری اجتناب شود.
۶	ارزیابی عملکرد دولت دوازدهم در خصوص ایجاد شهرستان، بخش، دهستان و شهر از منظر مطابقت با قوانین موجود	۱۴۰۱	۱۸۳۰۲	مطالعات سیاسی	نتایج این گزارش نشان می‌دهد که رویکرد دولت در امر ایجاد واحدهای جدید تقسیماتی در بسیاری از موارد مغایر مواد مندرج در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز احکام مندرج در قانون برنامه ششم توسعه (ماده ۲۸) و اسناد بالادستی کشور بوده است.
۷	اندونزی: دولت منطقه‌ای؛ مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری	۱۴۰۴	۲۱۰۰۵	مطالعات سیاسی	نتایج این گزارش نشان می‌دهد که تحقق تجدیدنظر در نظام تقسیمات کشوری با «رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت» نیازمند وجود قانونی جامع است که تصویری شفاف از نحوه اداره استان‌ها و سطوح ذیل آنها ارائه دهد.
۸	چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام «روستا» در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری	۱۴۰۳	۱۹۹۸۴	مطالعات سیاسی	یافته‌های پژوهش حاکی از این است که در کشور اندونزی شرایطی از جمله شرط سنی پنج سال به منظور انتزاع یک روستای جدید از روستای مادر، حدنصاب‌های جمعیتی متفاوت جهت ایجاد روستا برای مناطق مختلف کشور، وجود پتانسیل‌ها در زمینه منابع طبیعی، منابع انسانی و منابع اقتصادی حمایتی، وجود امکانات و زیرساخت‌ها برای دولت روستا و خدمات عمومی، و در دسترس بودن وجوه عملیاتی، درآمد ثابت و سایر کمک‌هزینه‌ها برای کارکنان دولت روستا به‌عنوان شاخص‌های ایجاد روستا تعیین شده است.

۲-۲. سوابق تقنینی

نظام تقسیمات کشوری ایران در حال حاضر بر مبنای «[قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری](#)» (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، با اصلاحات و الحاقات انجام شده در این قانون و آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲ قرار دارد. همچنین در دهه‌های گذشته قانون برنامه توسعه دوم، چهارم و پنجم بر اصلاح نظام تقسیمات کشوری تأکید داشته‌اند. در جدول ۴ پیشینه تقنینی مربوط به این موضوع ارائه شده است:

جدول ۴. پیشینه تقنینی مرتبط با موضوع تقسیمات کشوری [۱۱]

ردیف	قانون / آیین‌نامه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	توضیحات
۱	قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری با اصلاحات و الحاقات بعدی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۲/۰۴/۱۵	در کل این قانون دربردارنده: ۱. تعاریف عناصر تقسیمات کشوری و مفاهیم مرتبط با آنها و نیز میزان تراکم جمعیتی عناصر مذکور؛ ۲. اشاره‌ای کلی به ویژگی‌های مراکز سطوح تقسیماتی (مرکز دهستان، بخش، شهرستان و استان)؛ ۳. اشاره کلی به روابط سلسله‌مراتبی میان سطوح تقسیمات کشوری از نظر نظام اداری؛ ۴. دستورالعمل کلی درباره هرگونه ایجاد، انتزاع، الحاق، تبدیل و ادغام عناصر تقسیمات کشوری؛ ۵. ارتباط میان محدوده واحدهای تقسیماتی با واحدها و سازمان‌های اداری (اجرایی و قضایی) و نهادهای انقلاب اسلامی؛ ۶. چگونگی ارتباط میان محدوده واحدهای تقسیماتی با حوزه‌های انتخابیه و نیروهای انتظامی است. اشاره قانون مذکور به موارد بالا به صورت بسیار کلی بوده و این قانون نسبت به بسیاری از مسائل مهم‌تر مرتبط با تقسیمات کشوری مسکوت مانده است. برخی از مهم‌ترین نقایص نظام تقسیمات کشوری ایران که ریشه در این قانون دارد، عبارت‌اند از: ۱. تمرکزگرایی؛ ۲. بلند بودن نظام تقسیماتی و به تبع آن نظام اداری؛ ۳. غلبه شاخص‌های کمی و در رأس آن جمعیت در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیمات کشوری که یکی از مهم‌ترین پیامدهای آن عبارت است از تغییرات سریع و پی‌درپی در تعداد واحدهای تقسیمات کشوری؛ ۴. قانون‌کنونی برخلاف قوانین سلف خود در خصوص نحوه انتصاب مدیران سطوح دولت محلی و تعیین وظایف و اختیارات آنها سکوت اختیار کرده است.
۲	آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری	هیئت وزیران	۱۳۶۳/۰۷/۲۲	مهم‌ترین موارد تشریح شده در این آیین‌نامه عبارت‌اند از: ۱. تعیین عناصر و اجزای تقسیمات کشوری؛ ۲. ارائه توضیحاتی در خصوص شاخص‌ها و فرایند ایجاد واحدهای جدید؛ ۳. ارائه توضیحات مفصل تر نسبت به قانون درباره ویژگی‌های مرکز دهستان، بخش، شهرستان و استان؛ ۴. اشاره کلی به اداره بخش، شهرستان و استان؛ ۵. تعیین الزاماتی برای وزارت کشور جهت پیش‌بینی سازمان تقسیمات کشوری مناسب‌تر؛ ۶. اشاره کلی به تغییر نام و نام‌گذاری، تعیین علائم اختصاصی و اختصاری، کدگذاری و تهیه شناسنامه واحدها و عناصر تقسیمات کشوری. همان ایراداتی که به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است، دقیقاً در خصوص آیین‌نامه اجرایی نیز صدق می‌کند.
۳	قانون برنامه دوم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۳/۰۹/۲۵	قانون برنامه دوم توسعه، نظام تقسیمات کشوری را به عنوان ظرفی برای توسعه در نظر گرفته است. بند «الف» تبصره «۶۹» این قانون بیان می‌دارد: به منظور برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری و تثبیت منطقی و پایدار آن و تنظیم ترکیب جمعیت و توزیع منطقی آن در کشور به گونه‌ای که هماهنگی لازم با کلیه فعالیت‌های توسعه در مناطق را داشته باشد، دولت مکلف است طرح جامع تقسیمات کشوری را تهیه کند.
۴	قانون برنامه چهارم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۶/۱۱	قانون برنامه چهارم توسعه به تعیین جهت‌گیری برای تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری پرداخته است. ضمن اینکه ایجاد سطوح جدید را موقوف به رعایت این جهت‌گیری کرده است. ماده (۷۳) این قانون بیان می‌دارد: دولت موظف است ظرف سال اول برنامه طرح جامع تقسیمات کشوری را که دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد.

۱. در حالی که تقریباً دو سوم از حکومت‌های جهان دولت محلی با دو یا سه سطح (رده) را اتخاذ کرده‌اند، سیستم تقسیمات کشوری ایران چهار سطحی است.



ردیف	قانون / آیین‌نامه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	توضیحات
۵	قانون برنامه پنجم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۱۵	قانون برنامه پنجم توسعه، برای تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری جهت‌گیری تعیین کرده است. با این حال الزامی برای رعایت جهت‌گیری مذکور در ایجاد سطوح جدید تعیین نکرده است. ماده (۱۸۶) این قانون بیان می‌دارد: به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی‌دولت در استان‌ها اقدام کند.

۲-۲. سوابق مطالعاتی دیگر

بررسی سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان به‌عنوان یکی از کهن‌ترین و پیچیده‌ترین تجارب حکمرانی در جهان، همواره توجه مورخان، جامعه‌شناسان و پژوهشگران علوم سیاسی را به خود جلب کرده است. این مطالعات عمدتاً بر دو محور متمرکز بوده‌اند: نخست، تحلیل ساختارهای اداری، مالی و نظامی حکومت‌های باستانی (مانند نظام ساتراپی و تقسیمات کشوری) و دوم، واکاوی مبانی مشروعیت، ایدئولوژی حکمرانی و تعامل حکومت مرکزی با گروه‌های قومی و اجتماعی. پیشینه پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اگرچه تحقیقات ارزشمندی درباره تاریخ سیاسی و نهادهای اداری ایران باستان صورت گرفته است، اغلب به‌صورت پراکنده یا با تمرکز بر یک دوره خاص بوده‌اند. در ادامه، مهم‌ترین پژوهش‌هایی که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم به موضوع سازمان‌دهی فضا و توزیع قدرت در این دوران پرداخته‌اند، مرور می‌شود.

جدول ۵. پیشینه موجود در مورد ساختار قدرت در ایران باستان [۱۲] [۱۳] [۱۴] [۱۵] [۱۶] [۱۷] [۱۸]

ردیف	نویسنده	سال	عنوان	یافته‌های پژوهش
۱	یوزف ویسهورفر	۱۳۷۷	ایران باستان (از ۵۵۰ پیش از میلاد تا ۶۵۰ پس از میلاد)	ویسهورفر با نگاهی تاریخی-تحلیلی به ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران در بازه هخامنشیان تا پایان ساسانیان می‌پردازد. یافته‌های کلیدی وی عبارت‌اند از: اقتصاد مبتنی بر روستا و مالیات؛ در دوره ساسانیان، سرچشمه اصلی درآمد حکومت و خزانه شاهی، مالیات‌های روستایی بود، نه شهر. این امر نشان‌دهنده وزن سنگین اقتصاد کشاورزی و اهمیت واحدهای روستایی (ده‌ها) به‌عنوان پایه‌های مالیاتی و اداری در ساختار تقسیمات کشوری است. ساختار طبقاتی و اداری: تحلیل او از نظام طبقاتی ساسانی (روحانیون، جنگجویان، دبیران، روستائیان و پیشه‌وران) بستر مناسبی برای درک چگونگی توزیع وظایف و قدرت در سطوح مختلف حکومتی و محلی فراهم می‌کند و بر پیوند ناگسستنی ساختار اجتماعی با نظام اداری و مالی حکومت تأکید دارد. تداوم و تغییر در الگوی حکمرانی: اثر ویسهورفر به بررسی تداوم‌ها و تغییرات در الگوهای اداره سرزمین از هخامنشیان تا ساسانیان می‌پردازد که برای فهم سیر تحول مفاهیمی مانند ساتراپی، شهربانی و مرزبانی ضروری است.
۲	رمان گیرشمن	۱۳۷۰	ایران از آغاز تا اسلام	یافته‌های کتاب گیرشمن (ایران از آغاز تا اسلام) در زمینه تقسیمات کشوری ایران باستان را می‌توان در سه دوره کلیدی خلاصه کرد: در دوره ماد، شکل‌گیری حکومت حاصل اتحاد قبایل پراکنده در یک واحد سیاسی بود که هسته اولیه «ملت‌سازی» و «کشورسازی» را در فلات ایران پایه‌ریزی کرد. در دوره هخامنشی، اداره امپراتوری پهناور نیازمند سازمانی منظم بود و نظام ساتراپی‌نشینی به‌عنوان الگویی موفق، ترکیبی از احترام به سنت‌های محلی (با انتخاب شهریان از نخبگان همان ناحیه) و نظارت متمرکز مرکزی را به نمایش گذاشت. در دوره اشکانی، ساختار حکومت به شکل ملوک‌الطوایفی بود که در آن ساتراپی‌ها از خودمختاری داخلی برخوردار بودند، اما در چارچوب کلی فرمانروایی شاهنشاه عمل می‌کردند. در مجموع، گیرشمن بر تکامل تدریجی مدیریت سرزمین در ایران باستان تأکید دارد؛ از یکپارچه‌سازی اولیه در دوره ماد، تا ایجاد نظام اداری پیچیده و غیرمتمرکز در دوره هخامنشی و اشکانی.

ردیف	نویسنده	سال	عنوان	یافته‌های پژوهش
۳	ادوین گرانوسکی و همکاران	۱۳۵۹	تاریخ ایران از زمان باستان تا امروز	گرانوسکی و همکاران روند توزیع قدرت را در دوره تاریخی ایران باستان به این شکل بیان می‌کنند: در دوره ماد تأکید بر این نکته بود که انتخاب شهریان برای برخی ساتراپی‌ها مستقیماً از پایتخت (اکباتان) انجام می‌شد و یک «فرماندار نظامی» از جانب مرکز در هر ساتراپی حضور داشت. این سازوکار نشان‌دهنده اهمیت ملاحظات امنیتی و نظارتی حکومت مرکزی بر واحدهای تابعه است. داریوش اول در دوره هخامنشی به طور دقیق وظایف شهریان (امور کشوری، قضایی، اقتصادی و مالیاتی) و فرماندهان لشکری را در ساتراپی‌ها از یکدیگر تفکیک کرد. این نظام دوگانه و نظارتی، ابزاری برای تمرکززدایی عملیاتی همراه با نظارت متمرکز مرکز بود. پس از داریوش، اصول این تفکیک وظایف به طور جدی رعایت نشد. در دوره اشکانی، استاتما کوچک‌ترین واحد اداری بود که از اتحاد چند روستا تشکیل و توسط یک مقام دولتی کوچک اداره می‌شد. این نشان‌دهنده تداوم یک سلسله مراتب اداری مشخص حتی در دوره‌ای با ساختار ملوک الطوایفی است.
۴	ساموئل آیزنشتات	۱۹۶۳	تحلیل جامعه‌شناختی امپراتوری‌های باستانی	آیزنشتات الگوی هخامنشی را نمونه‌ای از «تمرکز قدرت در عین پراکندگی اجرا» می‌داند و بر نقش نخبگان پیونددهنده (شهربانان، کاتبان) در ایجاد ارتباط بین فرهنگ سیاسی مرکزی و جوامع تابع تأکید می‌کند. این چارچوب برای تحلیل نهادهای امروزی قابل تطبیق است.
۵	جان مان	۱۹۸۶	منابع قدرت اجتماعی	مان از چارچوب «شبکه‌های قدرت» (ایدئولوژیک، اقتصادی، نظامی، سیاسی) استفاده می‌کند. تحلیل او نشان می‌دهد هخامنشیان در ایجاد شبکه قدرت ایدئولوژیک (تبلیغ عدالت شاهانه) و شبکه قدرت اقتصادی (جاده‌ها، ضرب سکه) بسیار موفق‌تر از اعمال قدرت نظامی مستقیم بودند.
۶	ریچارد نلسون فرای	۱۹۹۳	میراث ایران	فرای بر سیاست فرهنگی و مذهبی هخامنشیان، مانند منشور کوروش، تأکید کرده و نشان می‌دهد که چگونه این امپراتوری با احترام به آیین‌های محلی، وفاداری اقوام گوناگون را جلب می‌کرد. این نگاه برای طراحی سیاست‌های چندفرهنگی در ایران معاصر که بتواند هم‌زمان هویت ملی و حقوق قومیت‌ها را پاس دارد، درس‌های مهمی دربردارد.
۷	محمد آ. داندامایف و وی. گ. لوکونین	۱۹۸۹	فرهنگ و نهادهای اجتماعی ایران باستان	این کتاب به تحلیل نهادهای نظارتی و کنترل‌کننده در ساختار هخامنشی، مانند بازرسی ساتراپ‌ها توسط مأموران مستقل مرکزی و سیستم مالیاتی منظم، می‌پردازد. این بررسی، درس‌هایی تاریخی درباره ضرورت ایجاد مکانیسم‌های شفافیت، حساب‌دهی و مهار فساد در ساختارهای اداری و لزوم ایجاد تعادل بین اختیارات محلی و نظارت مؤثر مرکزی ارائه می‌دهد که مستقیماً با چالش‌های حکمرانی در عصر حاضر مرتبط است.

بر پایه بررسی مطالعات پیشین، می‌توان نتیجه گرفت که پژوهش‌های موجود درباره سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان، اگرچه از غنای توصیفی و تحلیل‌های نظری ارزشمندی برخوردارند، عمدتاً یا محدود به یک دوره تاریخی خاص بوده (مانند تمرکز بر هخامنشیان) یا نتوانسته‌اند پلی نظام‌مند بین تحلیل نهادهای اداری-سرزمینی و مبانی مشروعیت و کنترل سیاسی در بلندمدت ایجاد کنند. مطالعات تاریخی کلاسیک (مانند گیرشمن و گرانتوفسکی) ساختارهای تقسیماتی و سلسله‌مراتب اداری را به دقت ترسیم کرده، ولی کمتر به تبیین «چرایی» پایداری یا زوال این ساختارها پرداخته‌اند. در مقابل، پژوهش‌های مبتنی بر چارچوب‌های علوم اجتماعی (مانند آیزنشتات و مان)، اگرچه در تحلیل منطق حکمرانی و شبکه‌های قدرت عمق نظری ایجاد کرده‌اند، عموماً از جزئیات نهادی و تطبیق تاریخی میان ادوار مختلف فاصله گرفته‌اند. آنچه در این میان مغفول مانده، ارائه تحلیلی یکپارچه و چندسطحی است که هم‌زمان ابعاد نهادی (مانند ساتراپی و مرزبانی)، اقتصادی (نظام مالیاتی)، ایدئولوژیک (مشروعیت) و فضایی (مدیریت تنوع قومی و جغرافیایی) سازمان قدرت را در گذر زمان و در تعامل با یکدیگر مورد کندو کاو قرار دهد. این خلأ، ضرورت انجام پژوهشی را که با نگاهی تطبیقی-تاریخی و مسئله‌محور به دنبال کشف الگوهای حکمرانی پایدار و استخراج آموزه‌های کاربردی برای مدیریت فضای سیاسی-اداری معاصر ایران باشد، توجیه می‌کند. پژوهش حاضر درصدد پر کردن این شکاف و ارائه چارچوبی تحلیلی از تطور حکمرانی در ایران باستان است.



۳. تقسیمات کشوری در حکومت‌های ایران باستان^۱

۳-۱. مادها

اولین حکومتی که به سازمان‌دهی سرزمین اقدام کرد، مادها بودند. مادها گروهی از اقوام آریایی بودند که در بخش‌هایی از کوهستان‌های زاگرس استقرار یافتند [۱۹]. مادها در قرن هفتم قبل از میلاد توانستند همگرایی، اتحاد و سازمان‌یافتگی «قبایل و طوایف» پراکنده ماد را بر محور یک رهبر و فرمانروای قوی تشکیل دهند. هرودوت، دیاکو (دیوکس) را اولین کسی می‌داند که توانست گروه‌های قومی ماد را گرد هم آورد [۲۰] [۲۱]. وی در حدود سال ۷۰۸ ق.م، رهبر یکی از قبایل مادی بود که به وسیله مجلس اتحادیه، به عنوان رهبر قبایل مادی انتخاب شد. تا قبل از این دوره شمار فراوانی از شاهان محلی (حاکمان مستقل شهرهای مختلف) در این منطقه ساکن بودند [۲۲] [۲۳]. طوایف تشکیل‌دهنده اتحادیه ماد متشکل از ۶ طایفه بوس‌ها، پارتاکن‌ها، استروخانت‌ها، آری‌سانت‌ها، بودی‌ها و مغ‌ها بودند. شاهنشاهی ماد در زمان هووخشتره، بزرگ‌ترین پادشاهی غرب آسیا شد و سراسر ایران را برای نخستین بار در تاریخ تحت فرمان داشت. این شاهنشاهی شامل سرزمین آذربایجان فعلی در شمال غربی فلات ایران به نام ماد کوچک و ناحیه امروزی کردستان، ری، حوزه شمال غربی کویر مرکزی و همدان با نام ماد بزرگ بود. پایتخت ماد در گذشته هگمتانه نام داشت که بعدها به اکباتان تغییر نام داد [۲۴]. از آنجاکه حکومت مادها ناشی از اتحاد قبایل ماد بود که در برابر آشوریان شکل گرفت، تشکیلات اجتماعی و سیاسی پیچیده‌ای نیافت. سازمان دولتی آن هم متأثر از این شرایط سست و ناستوار بود [۲۵]. عمده‌ترین ویژگی حکومت ماد را می‌توان در توفیق سامان‌دهی و ایجاد حکومتی فراگیر از مجموعه واحدها و اتحادیه‌های طایفه‌ای مستقل دانست که با وجود همسانی‌ها و نزدیکی‌ها و پیوندهای فرهنگی، تا آن زمان در یک واحد سیاسی سازمان نیافته بودند. هریک از واحدهای مزبور تا قبل از این تاریخ، بخشی از سرزمین ایران را تحت حاکمیت خود داشتند. از این رو پایه‌گذاری حکومت فراگیر ماد را باید به عنوان مهم‌ترین رویداد در تاریخ ایران به شمار آورد؛ رویدادی که موجب شد تا نخستین حکومت بر پایه وحدت بین گروه‌های قومی ساکن در فلات ایران را شکل دهد. براساس چنین شرایطی بود که حکومت ماد امکان یافت تا در کار ایجاد سازمانی گسترده و دقیق و متکی بر نهادهای اولیه در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی توفیق یابد. درواقع نیروهای بنیادین و اولیه کشور که متشکل از سه خصیصه «سرزمین»، «ملت» و «حکومت» است با «اتحادیه بین قومی» ماد شکل گرفت و در دوره‌های بعد بر اجزای این عناصر تقویت و تکامل یافت. اتحادیه‌ای که بین گروه‌های ماد شکل گرفت، هسته اولیه ملت‌سازی به سمت کشورسازی پایدار بود [۱۳] [۲۶].

۱. در این گزارش تمام مفاهیم استفاده شده برای سطوح تقسیماتی، شاخص‌های تقسیماتی و روابط مرکزی-محلی و... از منابع تاریخی آن دوران استخراج شده است.

شکل ۱. قلمرو حکومت ماد و حکومت‌های هم‌جوار [۲۵]



۱-۳. سطوح تقسیمات کشوری

در دوران حکومت ماد وضعیت محیطی و جغرافیایی ایران را به سرزمینی متشکل از «قبایل و طوایف» تقسیم می‌کرد. همان‌طور که بیان شد مادها در این زمان از ۶ طایفه تشکیل می‌شدند. هرودوت، تاریخ‌نگار یونانی، آنها را چنین برمی‌شمرد: بوس‌ها، پارتاکن‌ها، استروخان‌ها، آری‌سانت‌ها، بودی‌ها و مغ‌ها. وضعیت این طوایف متأثر از تقسیم‌بندی‌های بازمانده از سنن اوستایی بود [۲۱]. تقسیمات کشوری در زمان مادها دارای سه سطح تقسیماتی بوده است:

- سطح اول «ساتراپی»^۱ بود که مستقل و خودمختار بودند. ساتراپی‌ها در اداره امور داخلی خویش استقلال داشتند و در رأس آنها یک شهربان قرار داشت [۲۵]. در جدول ۶ به مهم‌ترین ساتراپی‌های دوران ماد به‌طور مختصر پرداخته شده است:

جدول ۶. ساتراپی‌های پادشاهی ماد [۲۷]

شماره	ساتراپی	ویژگی‌ها و محدوده جغرافیایی
۱	مادیا (یا میدیا) (آتورپاتکان)	مادیا: هسته اصلی و مرکزی امپراتوری سرزمین ماد را «مادیا، میدیا» تشکیل می‌داد؛ همان محدوده‌ای که در زمان هخامنشیان «ساتراپی ماد» نامیده شد. ماد (میدیا) که بعدها به آتورپاتکان (آذربایجان) شهرت یافته، شامل آذربایجان، کردستان و بخشی از قفقاز بود. کوه‌های تالش حد شرقی ماد را تشکیل می‌داد و مناطق جنوبی آن تا کوه‌های الوند می‌رسیده است.
۲	پارس	ساتراپی پارس که تقریباً هم‌زمان با نیرو گرفتن مادها، به وسیله پارس‌ها اداره می‌شد، جزء حکومت ماد به شمار می‌رفت و پارس‌ها تابع حکومت ماد بودند.
۳	ارمنیا	پس از آنکه آشور منقرض شد و حکومت اورارتو که در تصرف آشوری‌ها بود، تحت تسلط مادها قرار گرفت، به زودی ساتراپی دیگری به نام ارمنیا (ارمنستان بعدی) تشکیل شد و چون ساتراپی مهم و ثروتمند بوده تا حدی از استقلال داخلی برخوردار شد.
۴	آشور	پس از فتح نینوا به وسیله مادها، مملکت آشور یعنی بین‌النهرین شمالی و میانی تحت تسلط آنان قرار گرفت که خود مملکتی معظم، آباد و ثروتمند بود.

۱. Satrapy

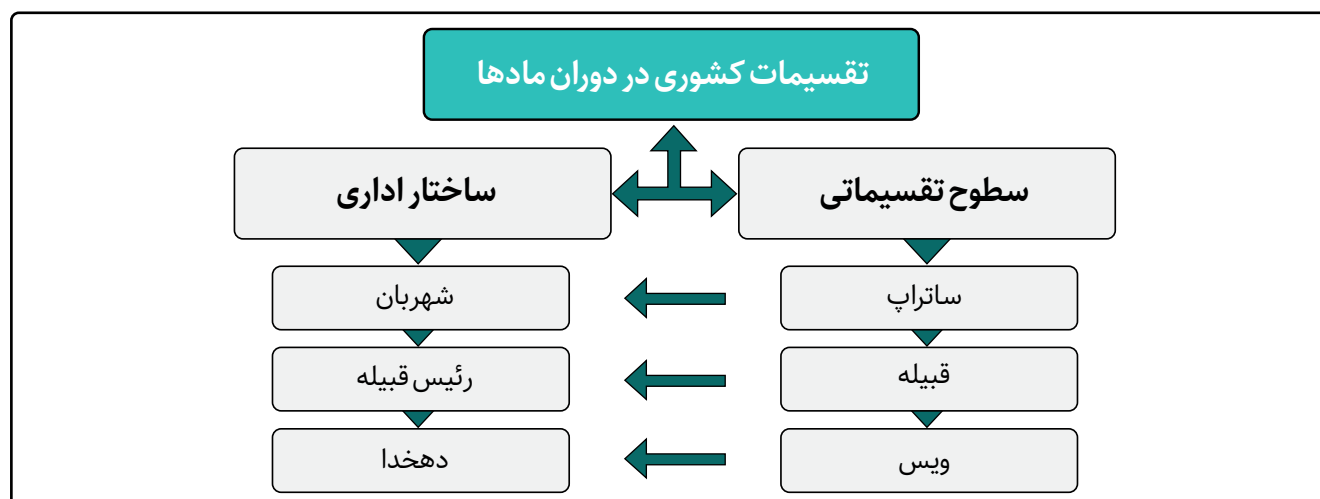


شماره	ساتراپی	ویژگی‌ها و محدوده جغرافیایی
۵	ایلام	آشوری‌ها آن را مضمحل کردند و پس از نابودی آشور از آن ماده‌ها شد.
۶	درنگیان یا (زرنگ)	این ساتراپی سیستان کنونی، کرمان و بخشی از مکران را شامل می‌شد.
۷	پارت و هیرکانیا	سرزمین پارت (پژو) ابتدا مرز قلمرو ماد بود، اما پس از دوره فتوحات درخشان ماد جزء متصرفات آنان درآمد. مهم‌ترین قسمت این سرزمین، قومس (کشمش) با مرکزیت دامغان امروزی و خراسان با مرکزیت قوچان امروزی بود، همان ساتراپی که در کتیبه‌های هخامنشی به «پرتو» معروف است. احتمالاً دامغان یکی از مهم‌ترین شهرهای دوران ماد بوده است. هیرکانیا (گرگان) یعنی کرانه جنوب شرقی دریای خزر و دره‌های رود گرگان و ترکیه ساتراپی مادی بوده است.
۸	آریا (هرات)، خوارزم و سغد	آریا به ناحیه دره رود تجن گفته می‌شد و همراه با خوارزم و سند، کانون اصلی ایران ویج را تشکیل می‌دادند. این سه منطقه مهم، با حفظ استقلال داخلی، تابع ماده‌ها بوده‌اند.
۹	سکاها و کاسپی‌ها	سکاها و کاسپی‌ها ناحیه قفقاز کنونی و کرانه جنوب غربی دریای خزر را شامل می‌شود که یک ساتراپی را تشکیل می‌داده‌اند.
۱۰	بلوچستان و مکران	به حبشیان آسیایی معروف بوده‌اند. در منابع یونانی و به خصوص در منابع ارمنی، این ساتراپی جزء قلمرو ماده‌ها آورده شده است.

■ سطح دوم «زنتو» و «قبیله» بود که پس از پیدایش جامعه طبقاتی به جای «جامعه قبیله‌ای» مفهومی تازه یافت. در رأس هر قبیله «رئیس» یا «زنتوپی» امور قبیله را اداره می‌کرد. زنتوها از چندین ویس تشکیل می‌شدند.

■ سطح سوم، «ویس» به معنای عشیره و تبار بوده و سپس به معنای دهکده استفاده شده است. ویس‌ها از دمانا (یانمانا)، که متشکل از خانه و خانواده بود تشکیل می‌شدند. دمانا به معنای یک خانواده پدرشاهی بود که شامل تمام اعضای آن خانواده به علاوه بردگان بود و در رأس آن خانه خدا یا پدر شاه قرار داشته است. این شکل خانواده از نظر طبقاتی و ثروت با سطوح مختلف وجود داشته است. در میان ویس‌ها، پیوند میان ویس‌ها بر مبنای تبار و عشیره بود و سپس احساس اشتراک بر مبنای زمین و دهکده ایجاد شد. در آغاز دهکده‌ها عشیره‌ای و خاندانی بودند و رئیس خاندان، دهخدا نیز محسوب می‌شد. این اشخاص گرایش داشتند تا به طبقه اشرف و حاکم مبدل شوند. رئیس و صاحب دهکده، ویس‌بیتی نامیده می‌شد و نماینده منافع عام بود و احتمالاً انتخاب می‌شد. وی صاحب‌مقام و فرد برجسته‌ای به شمار می‌رفت. در واقع شکل‌گیری ویس‌ها به عنوان سطح اولیه تقسیمات کشوری در دوران حکومت ماد نشان‌دهنده نقش «طایفه‌ها و تبارها» در شکل‌گیری سطوح پایین تقسیمات کشوری در این دوران بوده است.

شکل ۲. سطوح تقسیمات کشوری و ساختار اداری در دوران مادها



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۱-۳. شاخص‌های تقسیمات کشوری

مهم‌ترین شاخص‌های مؤثر در چگونگی تقسیمات کشوری در دوران مادها^۱ شامل این عوامل بوده است:

■ **سوابق تاریخی:** در ارتباط با تقسیمات و شاخص‌های آن در دوران ماد مدارک و اطلاعات بسیار کم و ناچیز است؛ ولی آنچه مشخص است اینکه شاهان ماد ترتیبات اداری و درباری را از آشور فراگرفتند. در این دوره ساتراپی‌ها (شهربانی‌ها) همان سازمان آشوری بودند که تا حدودی دگرگون شده بودند. بنابراین مادها از نظر سازمان سیاسی نیز پیرو سنتی کهن بودند. در این دوره شیوه تقسیم‌بندی سرزمین، نوع کامل شده دستگاه و نظام آشوری و اوراتوری بود و تنها تفاوت آن با نظام آشوری این بود که مناطق تحت نفوذ شهربان‌ها از ایالات آشوری به مراتب وسیع‌تر بودند و شهربان‌ها می‌توانستند مستقل‌تر و قوی‌تر باشند.

■ **ایلات و طایفه:** بررسی دوران ماد نشان می‌دهد طوایف تشکیل‌دهنده اتحادیه ماد متشکل از ۶ طایفه «بوسیان»، «ستروختیان»، «بودیان»، «آریزانتیان»، «مغها» و «پارتاکانیان» بودند. از آنجاکه حکومت مادها ناشی از اتحاد قبایل و طوایف ماد بود، بنابراین یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار بر تقسیمات این دوران نقش ایلات و طوایف بوده است. برگزیدن نام ایالت برای تقسیم‌بندی واحدهای سیاسی در دوره‌های تاریخی نیز تا حدود زیادی نشئت گرفته از تأثیر عامل ایلات بر تقسیمات کشوری بوده است.

■ **تراکم و قومیت:** کشور در این دوران به چندین ساتراپی تقسیم می‌شد که هر کدام تحت کنترل یک قوم قرار داشت. بنابراین شاخص اصلی برای شکل‌گیری ساتراپی‌ها به‌عنوان بالاترین سطح تقسیمات کشوری در این دوره، ویژگی‌های قومی بوده است. در این دوران اتحاد بین گروه‌های قومی به شکل‌گیری هسته اولیه کشورسازی در سرزمین ایران منجر شد.

■ **پیروی از جهات جغرافیایی:** براساس نظر «دیاکونوف» در این دوران سرزمین ماد به سه بخش تقسیم می‌شد که این تقسیم‌بندی باتوجه به موقعیت و جهات جغرافیایی بود. این سه بخش شامل ماد آتروپاتن، ماد سفلی (هگمتانه) و پارتاگنا بود [۲۵]. این بخش‌ها فاقد ساختار اداری و سلسله‌مراتب مدیریتی بودند و نمی‌توان آنها را به‌عنوان سطح تقسیمات کشوری در این دوره در نظر گرفت.

■ **مقتضیات نظامی - امنیتی:** نگاهی به تقسیمات کشوری این دوران نشان می‌دهد که اگرچه شهربان‌ها دارای اختیارات زیادی در ساتراپی‌ها بودند، پادشاهی ماد نیز از سازوکارهایی برای نظارت و حفظ امنیت درون ساتراپی‌ها استفاده می‌کرد. گرانتوسکی معتقد است که انتخاب شهربان برای برخی ساتراپی‌ها به‌صورت مستقیم از اکباتان انجام می‌شد و «فرماندار نظامی» از جانب مرکز برای حفظ امنیت در ساتراپی قرار داشت. این دو مورد خود نشان‌دهنده اهمیت «ملاحظات امنیتی و نظامی» برای تقسیمات کشوری این دوره بوده است [۱۴].

۳-۱-۳. ساختار اداری - مالی و روابط مرکزی - محلی

اطلاعات موجود از تشکیلات اداری مادها به دلیل فقدان مدارک بسیار کم است. اما آنچه مسلم است اداره قلمرو وسیعی که مادها به آن دست یافته بودند، نیازمند سازمانی منظم و منسجم بوده است [۲۵]. هرودوت سازمان اداری حکومت ماد را این‌چنین توصیف می‌کند: در زمان فرمانروایی ماد، قومی بر قوم دیگر حکومت می‌کرد و مادها بر همه و بر اقوامی که با ایشان نزدیک‌تر بودند و آنها هم بر همسایگان خویش و آن همسایگان بر هم‌مرزان خود [۲۱]. هسته اصلی امپراتوری ماد، سرزمین ماد بود که از اکباتان اداره می‌شد. در حالی که در اکثر متون شکل‌گیری ساتراپی‌ها را مربوط به دوران هخامنشیان می‌دانند، پاره‌ای پژوهشگران اعتقاد دارند که ساتراپی‌ها و شهربان‌ها در رأس آنها ریختی مادی دارند و نه پارسی. در واقع نظام ساتراپی شناخته شده در روزگار هخامنشیان در دوران مادها هم وجود داشته است [۲۸] [۲۹]. در واقع در راستای اداره بهتر سرزمین در این دوره، کشور به ساتراپی‌ها تقسیم می‌شد و در رأس ساختار اداری هر ساتراپی شهربان قرار داشت. کلمه شهربان به معنای «فرماندار ساتراپی‌ها» بوده است که از زمان مادها معمول شده بود. در ساتراپی‌هایی که استقلال داخلی خود را حفظ کرده بودند و فرمانروایان جداگانه‌ای داشتند، یک شهربان از مرکز فرستاده می‌شد تا فرمانروای محلی تحت نظارت او به کارها رسیدگی کند. شهربان‌ها اختیارات اداری، مالی و نظامی کامل داشتند و نقش مهمی در اداره مملکت ایفا می‌کردند [۲۵]. از سوی دیگر، برای حفظ آرامش، امنیت و نظارت بر اوضاع یک «فرماندار نظامی» از جانب مرکز

۱. براساس جست‌وجوی کتابخانه‌ای و اینترنتی نویسنده، در هیچ منبعی به‌صورت متمرکز شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوره‌های تاریخی ایران باستان بیان نشده است. شاخص‌هایی که برای این دوره‌ها بیان شده است حاصل مطالعات نویسنده و بررسی منابع تاریخی مربوط به آن دوران است که برای بررسی معیارهای تقسیمات کشوری در دوران ماد منابع دیاکونوف (۱۳۴۵)، گرانتوسکی (۱۳۵۹)، مارکوارت (۱۳۷۳)، گیرشمن (۱۳۷۰)، جواد (۱۳۸۰) و زمانی (۱۳۹۱) بررسی و نتایج استخراج شده است.



در آن ساتراپی‌ها وجود داشت که شهربان در برابر آن پاسخ‌گو بوده است [۳۰]. دیاکونوف در مورد کارکرد شهربان‌ها در دوران ماد اعتقاد دارد که آنها باید در سرزمینی که در اختیار داشتند به گردآوری سپاه، اداره دستگاه اداری، دادگستری و کارهای اقتصادی سرگرم بوده باشند [۲۵]. شهربان‌ها از استقلال مالی و اختیارات بسیاری از جمله ضرب سکه و وضع عوارض برای رفع نیازمندی‌های ساتراپی‌های خود برخوردار بودند. بنابراین در مورد اختیارات ساتراپی‌ها می‌توان چنین نتیجه گرفت که ساتراپی‌ها و شهربان‌ها در رأس آنها، پس از شکل‌گیری دولت ماد دارای خودمختاری بودند و اختیارات اقتصادی، سیاسی، اداری و مالی داشتند؛ اما این خودمختاری تحت نظارت حکومت مرکزی قرار داشت؛ به این صورت که حکومت مرکزی ماد با انتخاب شهربان برای برخی از ساتراپ‌نشین‌ها و همچنین فرستادن فرمانده نظامی در هر ساتراپی که شهربان در برابر آن پاسخ‌گو بود؛ بر فعالیت ساتراپی‌ها نظارت می‌کردند. ساتراپی‌ها خود به قبیله و قبیله‌ها به دهکده‌ها تقسیم‌بندی می‌شدند که در رأس آنها دهخدا بود. کارکرد و وظایف دهخدا در این دوران بیشتر دفاعی و نظامی بوده است. در این دوران دهکده‌های مادی، افراد ارتش را تشکیل می‌دادند. هر مرد جنگی در این دوران از لحاظ نظری کشاورزی بود عضو جماعات روستایی و بیش از هر چیزی زراعت داشت [۲۵]. اتحاد دهکده‌ها مبنایی برای اتحاد طوایف و قبایل قرار گرفت و اتحاد قبایل مبنایی برای تشکیل دولت ماد و تا آخرین پادشاهی ماد افراد دهکده‌ها تشکیل‌دهنده توده اصلی ارتش بوده‌اند [۳۱]. در مورد شهر و کارکرد آنها در تقسیمات کشوری این دوران باید گفت که در این دوره در درون هر ساتراپی، شهرهایی بنا می‌شدند که بیشتر جنبه سیاسی-اداری داشتند. در آن روزگار توان اقتصادی کشور در حدی نبود که بازرگانی و تولید را رونق بخشد و در نتیجه شهرهایی با نقش بازرگانی احداث کند و از طرفی قدرت نظامی مادها به حدی نبود که بتواند امنیت راه‌ها را برای مبادلات اقتصادی بین شهرهای قدیم و سرزمین‌های مجاور تأمین کند [۳۲]. بنابراین در این دوران شهرها فاقد ساختار منسجم در بین سطوح تقسیمات کشوری این دوران بوده‌اند. از حیث ساختار مالی، اطلاعات دقیقی در مورد ساختار مالی و نظام اقتصادی حکومت ماد وجود ندارد. در کل بررسی روابط مرکزی-محلی در دوران ماد نشان می‌دهد که به لحاظ سیاسی، اداری و مالی روابط غیرمتمرکز بوده است و وظایف به شهربان‌ها و سطوح تقسیماتی واگذار می‌شد و حکومت مرکزی از ابزارهایی نظیر فرمانده نظامی در هر ساتراپی برای برقراری نظم و امنیت و حفظ ساختار استفاده می‌کرد.

شکل ۳. ساختار تقسیمات کشوری در دوران ماد

ساختار تقسیمات کشوری در دوران ماد			
سطوح تقسیمات کشوری	شاخص‌های تقسیمات کشوری	ساختار اداری و مالی	میزان اختیارات و وظایف
ساتراپ قبیله ویس	مهم‌ترین شاخص برای تقسیمات کشوری این دوره اقوام و اتحاد میان گروه‌های قومی بوده است. علاوه بر این مؤلفه، ملاحظات تاریخی، طوایف، توجه به موقعیت و جهات جغرافیایی و همچنین ملاحظات امنیتی و سیاسی در تقسیمات کشوری این دوران اثر گذار بوده است.	بررسی ساختار اداری و مالی این دوره نشان می‌دهد در هر ساتراپی شهربان در رأس امور قرار می‌گرفت و امور اداری و مالی در هر ساتراپی زیر نظر شهربان انجام می‌شده است.	ساتراپی‌ها از وظایف و اختیارات اقتصادی، سیاسی، نظامی و امنیتی تحت نظارت حکومت مرکزی برخوردار بودند. شهرها در این دوره یک سطح تقسیماتی نبودند. کارکرد شهرها در این دوره سیاسی و اداری بوده است.

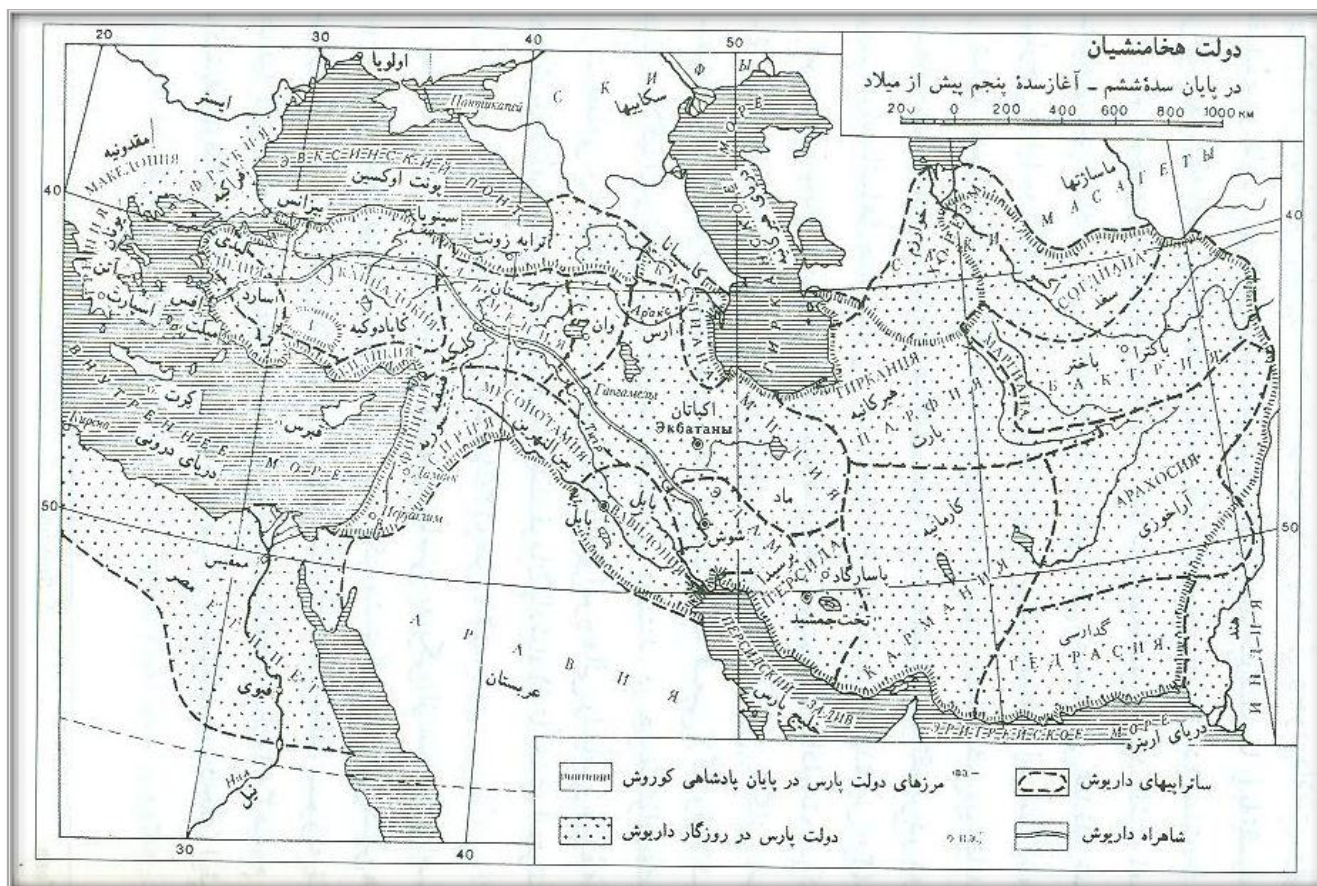
مأخذ: همان.

۲-۳. هخامنشیان

هسته اولیه حکومت هخامنشیان در بین قوم پارس که یکی از اقوام متحد و تابع حکومت ماد بود شکل گرفت [۲۱]. هخامنشیان یکی از خاندان‌های بزرگ پارس بودند که رهبری این قوم را برعهده داشتند [۳۳].

در دوره هخامنشیان قلمرو کشور و مرزهای ایران به منتهای گسترش تاریخی خود رسید و در حقیقت دولت هخامنشیان بزرگ‌ترین دولتی بود که تا آن زمان در عالم تأسیس شده بود و به غیر از دو ثلث یونان همه ملل متحد دنیای آن روز را در بر می‌گرفت [۳۴]. وسعت حکومت هخامنشیان که از شرق شامل آسیای مرکزی، بخشی از شبه‌قاره تافلات تب و از غرب شامل آسیای صغیر، شهرها و جزایر یونانی، بین‌النهرین تا سواحل شرقی دریای مدیترانه، مصر و جنوب خلیج فارس بود، سطحی از مدیریت متناسب با این گستردگی را ضرورت می‌بخشید [۱۳]. این قلمرو وسیع، که بیش از سی قوم و ملت را در بر می‌گرفت، براساس تقسیمات کشوری خاصی به بهترین نحو اداره می‌شد. در واقع انسجام‌یافته‌ترین نظام تقسیمات کشوری در دوران باستان در دوران هخامنشیان مشاهده می‌شود [۳۵]. ایران در زمان هخامنشیان دارای تقسیمات اداری، نظامی، سیاسی و اقتصادی بود و این تقسیمات را اداریوش سامان داده بود. در واقع ایران هخامنشی دارای نوعی تقسیم‌بندی سیاسی-اجتماعی بود که براساس آن سرتاسر کشور به سرزمین‌هایی تقسیم‌بندی می‌شد. این تقسیم‌بندی، اساساً سیاسی-اقتصادی بود [۳۶]. هخامنشیان برای اداره کشور، همان سازمانی را که نخست آشوریان و سپس مادها در پیش گرفته بودند، توسعه دادند. در این دوران نیز ساتراپی‌ها بالاترین سطح تقسیمات کشوری بودند. تفاوت ساتراپی‌های هخامنشیان با آشوریان این بود که ساتراپی‌های هخامنشیان بسیار بزرگ‌تر بودند. الگوی تقسیمات کشوری و اداره سرزمین هخامنشیان بعدها مورد استفاده دولت‌های دیگر نظیر موریان در شبه‌قاره هند و رومی‌ها قرار گرفت [۳۷].

شکل ۴. قلمرو هخامنشیان به همراه ساتراپی‌های آن [۳۸]





۱-۲-۳. سطوح تقسیمات کشوری

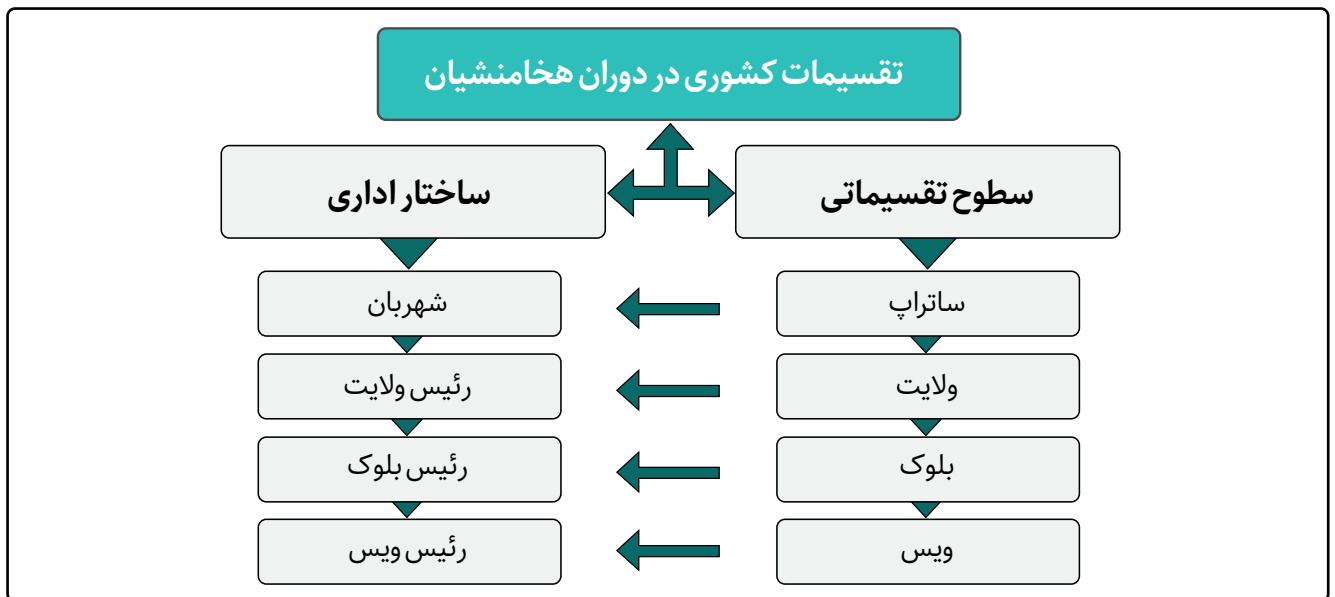
در این دوره چهار سطح برای تقسیمات کشوری وجود داشته است. در واقع سطح ولایت به سطوح سه‌گانه تقسیمات کشوری مابدا در این دوره اضافه شد. سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری در این دوره عبارت‌اند از: بالاترین سطح «ساتراپی» بود که از چند ولایت تشکیل می‌شد و نهایتاً از چندین ساتراپ‌نشین «سرزمین» یا «کشور» شکل می‌گرفت. در رأس ساتراپی‌ها شهربان قرار داشت [۱۳]. هرودوت تعداد ساتراپی‌های ایران را در دوران داریوش، بیست ساتراپ‌نشین ذکر کرده است.

جدول ۷. نام و موقعیت جغرافیایی ساتراپ‌ها در دوره هخامنشیان [۳۵]

شماره	نام ساتراپ	موقعیت جغرافیایی	شماره	نام ساتراپ	موقعیت جغرافیایی
۱	ماد	بخشی از شمال و شمال باختری ایران	۱۶	آسورا	آسور
۲	خووجا	خوزستان	۱۷	اربای	عربستان
۳	پرتو	پارت	۱۸	مودارایا	مصرولیپی
۴	هرایو	هرات	۱۹	آرمینا	ارمنستان
۵	باختریش	باختر	۲۰	کت‌پتوک	کاپادولیه
۶	سوغودا	سغد و بخارا	۲۱	سپرد	لیدی (سارد)
۷	خوارزمیش	خوارزم	۲۲	یئونا	یونانیان آسیای صغیر
۸	زرنگ	سیستان	۲۳	سکانتی‌ترادریا	سکاهای آن سوی دریای شمال و رود دانوب
۹	هراخواتیش	بخشی از افغانستان امروزی	۲۴	سکودر	مقدونیه
۱۰	ثت‌گوش	پنجاب و سند	۲۵	یئونانک‌برا	یونانیان سپردار (ترکیه)
۱۱	گندار	پیشاور و کابل	۲۶	پوتی‌به	سومالی و بخشی از آفریقا
۱۲	هیندوش	هند و سند	۲۷	کوشیا	حبشه
۱۳	سکاهوم‌ورک	مردمان جنوب روسیه	۲۸	مکیا	مکران
۱۴	سکاتیگرخثودا	سکاهای این سوی رود جیحون	۲۹	کرخا	کارتاز (قرطاجنه)
۱۵	بابیروش	بابل و کلاهد	-	-	-

- دومین سطح «ولایت یا ده‌یو» بود که از چند بلوک تشکیل می‌یافت. رئیس قوم یا ولایت در اوایل انتخابی بود، ولی چون فرماندهی لشکر را در موقع جنگ به‌عهده داشت، بعدها رئیس قوم انتصابی شد. رئیس قوم را «ده‌پت» می‌نامیدند. در تورات از ۱۲۷ ولایت ایران در زمان هخامنشیان، که از هند تا حبشه را شامل می‌شده، نام برده شده است.
- سومین سطح تقسیماتی در زمان هخامنشیان «بلوک یا گئو» بود که از چند ویس تشکیل می‌شد. رؤسای خانواده‌ها و رئیس ویس‌ها، رئیس بلوک را انتخاب می‌کردند.
- پایین‌ترین سطح تقسیمات در زمان هخامنشیان «ویس» یا دهکده بود که از چند خانواده تشکیل می‌شد.

شکل ۵. سطوح تقسیمات کشوری و ساختار اداری آنها در عهد هخامنشیان



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۳. شاخص‌های تقسیمات کشوری^۱

در این دوران جميع عوامل جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، امنیتی و نظامی در شکل‌گیری سیستم تقسیمات کشوری مؤثر بوده است. در عین حال بررسی متون تاریخی نشان می‌دهد که شاخص‌های زیر نقش مهم‌تری در تقسیمات کشوری این دوره ایفا کرده‌اند:

■ **وسعت سرزمین:** یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر در تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان وسعت جغرافیایی سرزمین بوده است. وسعت پادشاهی هخامنشی در این دوره در حدود ۵,۵۰۰,۰۰۰ هزار کیلومتر مربع بوده است [۳۹] [۴۰]. در برخی منابع، وسعت حکومت هخامنشیان تا ۱۱ میلیون کیلومتر مربع هم ذکر شده است [۳۷]. اداره این امپراتوری پهناور که قلمروهای گسترده‌ای را دربرمی‌گرفت کاری دشوار بود. هخامنشیان برای اداره سرزمین نیازمند ابزارهای حکومتی پیچیده‌تری از دولت بودند و آن به علت فواصل زیادتر و هزینه بیشتر برای اداره امور و حفظ تفوق نظامی بوده است [۴۱]. بنابراین هخامنشیان در این دوره برای اداره سرزمین و فائق آمدن بر مشکلات به تقسیم سرزمین به واحدهای مجزایی به نام ساتراپ اقدام کردند [۴۲].

■ **ساختار ارتباطی و دسترسی:** با توجه به وسعت کشور در این دوره، ساختار ارتباطی ویژه‌ای نیاز بود که امکان دسترسی میان مناطق مختلف قلمرو فراهم شود که در دوران داریوش ساختار مذکور در راستای دسترسی مناسب به ساتراپی‌ها شکل گرفت.

■ **جغرافیای فرهنگی (ویژگی‌های قومی و نژادی):** یکی از شاخص‌های تقسیمات کشوری در این دوره، تمایز اقوام و گروه‌های اجتماعی یکسان از یکدیگر بوده است. تقسیم‌بندی کشور به سی ساتراپی با توجه به ویژگی‌های نژادی و قومیتی صورت گرفت که از یک سو نشان‌دهنده اهمیت ملاحظات امنیتی و سیاسی در تقسیمات کشوری این دوره است و از سوی دیگر اهمیت ملاحظات نژادی و قومیتی را نشان می‌دهد. هرودوت معتقد است که در این دوره انتخاب شهریان برای هر ساتراپی از بین نخبگان همان ساتراپی بود؛ چراکه هم دارای قدرت محلی بیشتری بودند و هم نسبت به ویژگی‌های جغرافیایی و اجتماعی ساتراپی آگاه بودند. از سوی دیگر انتخاب شهریان از بین نخبگان ساتراپی‌ها به وحدت سرزمینی بیشتر در این دوره نیز منجر می‌شده که این مهم نشان‌دهنده احترام به بافت قومی و نژادی در درون هر ساتراپی بوده است.

■ **مقتضیات امنیتی - نظامی:** بررسی ساختار اداری هخامنشیان نشان می‌دهد که در هر ساتراپ‌نشین علاوه بر شهریان که در رأس آن قرار

۱. برای بررسی شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان منابع گیرشمن (۱۳۷۰)، پیگلسکایا (۱۳۴۶)، گرانتوسکی (۱۳۵۹)، سایکس (۱۳۷۰)، گرشویچ (۱۳۸۵)، هرودوت (۱۳۳۶)، اعظمی (۱۳۹۱)، بیانی (۱۳۸۱) و فرازمند (۱۳۸۹) بررسی و نتایج استخراج شده است.



می‌گرفت یک فرمانروای نظامی نیز وجود داشت که کاملاً مستقل از شهریان عمل می‌کرد و فقط در برابر پادشاه پاسخ‌گو بوده است. کنترل حکومت مرکزی بر حکومت‌های محلی و ساتراپی‌ها، از طریق سیاست‌هایی مانند بازرسی‌ها و بازدیدهای سرزده و ناگهانی نماینده شاه و حکومت مرکزی بود که هرگونه مشکل، فساد و نبود امنیت در ساتراپی‌ها را به حکومت مرکزی گزارش می‌کردند. توجه به مسائل امنیتی نیز در این شیوه حکومتی بسیار آموزنده است. داریوش و جانشینان او بر سرزمین بزرگی برای مدت ۲۰۰ سال حکومت کردند که در آن گروه‌های قومی قرار داشتند. حکومت آنها با حداقل شورش صورت می‌گرفت. اکثر جنبش‌ها و تلاش‌های حزبی برای دستیابی به قدرت مرکزی بود تا برای خودمختاری و خارج شدن از کنترل حکومت مرکزی [۴۳]. در واقع داریوش، اساس کار خود را بر سه اصل «قانونمندی، عدالت و امنیت» قرار داد و برای اجرای آن یک سازمان اداری ایجاد کرد و کوشید تا با نظارت مستقیم بر کارها، به خصوص بر کار ساتراپی‌ها، امنیت و عدالت را در سراسر قلمرو تأمین کند [۳۰].

■ **مقتضیات اقتصادی:** در زمان داریوش تقسیم‌بندی کشور به بیست تا سی منطقه براساس ملاحظات اقتصادی انجام شده است. این تقسیم‌بندی جدای از تقسیمات کشوری به ساتراپی‌ها بوده است. در این دوران وصول مالیات، تا پیش از داریوش نظم و قاعده خاصی نداشت و داریوش کشور را به بیست تا سی منطقه تقسیم کرد و مالیات هر منطقه مشخص شد [۴۴]. هرودوت هم معتقد است که تقسیم‌بندی کشور در این دوران به سی منطقه براساس عامل اقتصادی و اخذ مالیات از ساتراپی‌ها بوده است [۲۱].

■ **مقتضیات سیاسی:** حتی در کانون‌های ساتراپی نیز قدرت و اختیارات در اختیار یک نفر نبود و در هر ساتراپی، یک شهریان، یک فرمانده نظامی و یک دبیر، امور ساتراپی را اداره می‌کردند. این سه نفر از یکدیگر مستقل و مستقیماً با مرکز در ارتباط بودند. علاوه بر این، هیئتی به نام «چشم و گوش شاه»، وظیفه بازرسی از ساتراپ‌نشین‌ها را برعهده داشتند و اطلاعات و اخبار ساتراپی‌ها را به مرکز منتقل می‌کردند [۳۳]. در واقع تمام تلاش داریوش در راستای افزایش درجه تمرکز در بُعد سیاسی بوده است. این مهم نشان‌دهنده اهمیت ملاحظات سیاسی در راستای حفظ وحدت کشوری در ساختار تقسیمات کشوری دوران هخامنشیان بوده است.

۳-۲-۳. ساختار اداری-مالی و روابط مرکزی-محلی

بررسی ساختار اداری در دوران هخامنشیان نشان می‌دهد که اگرچه نظام اداری مادها به وسیله هخامنشیان اقتباس شد و در اصل برخی از ویژگی‌های ساختاری نظام مدیریتی آشوریان و بعد از آنها مادها توسط هخامنشیان مورد استفاده قرار گرفت، وسعت قلمرو، مستلزم سازمان و مدیریت اثربخش‌تری بود. برای اداره این سرزمین، یک ساختار سلسله‌مراتبی تقسیم شده به دو لایه کلی وجود داشت: مرکزی و ساتراپی. در رأس هرم، پادشاه، دربار او و دولت مرکزی مجهز به نوعی بورکراسی و ارتش حرفه‌ای و کارآمد قرار داشتند، در سطح بعدی ساتراپ‌نشین‌ها و تقسیم آن به ولایت، بلوک و ویس [۴۳].

در این دوره هر ساتراپی تحت فرمان فرمانروایی قرار می‌گرفت که شهریان خوانده می‌شد و در حقیقت جانشین پادشاه پیشین آن مملکت بود و خود دربار کوچکی داشت. داریوش این نظام را تکمیل کرد؛ به این معنا که تا حدودی از اختیارات شهریان ها کاست، یعنی اصل «تمرکز» را تقویت کرد تا آنان در صورت امکان از خودسری و استقلال دم‌نزنند. شهریان‌ها از جانب شاهنشاه انتخاب می‌شدند و در برابر وی مسئول و پاسخ‌گو بودند. کارگزاری چون «دبیر» و «فرمانده نظامی» نیز برای ساتراپی‌ها برگزیده می‌شد تا هریک از سویی به امور مربوط به خود بپردازند و از سوی دیگر از مسئولیت‌ها و اختیارات شهریان‌ها بکاهند [۴۵]؛ در حالی که مقامات متعدد محلی، چون مقاماتی که در مرکز به کار مشغول بودند، نیز به امور محوله می‌پرداختند. همچنین با فرستادن بازرسان ویژه و ایجاد روش‌های بازرسی پنهان و ناگهانی، انتظام، دادگری و عدم تبعیض در این ساختار تشکیلات کشوری و اداری برقرار می‌شد. به‌طور کلی می‌توان گفت که تقسیمات کشوری و ساختار اداری در دوران هخامنشیان دارای این ویژگی‌ها بوده است:

۱. کشور به چندین ساتراپ تقسیم می‌شده است.
۲. یک شهریان محلی، مدیریت هر ساتراپ را برعهده داشته است.
۳. شهریان محلی، از میان نخبگان هر ساتراپ توسط شاهنشاه انتخاب می‌شده است [۲۵].
۴. شهریان در اداره امور ساتراپ دارای استقلال عمل بوده است.

۵. شهریان توسط دو شخصیت دیوانی یعنی دبیر و فرمانده نظامی حمایت و پشتیبانی مدیریتی می شد. حکام محلی، دبیر، پیشوایان عشایر و مأمور داری و مأمور اخذ مالیات تابع شهریان بودند.

۶. حکومت مرکزی به وسیله یک سیستم نظارتی قوی، عملکرد شهریان را رصد می کرده است. نظارت بر ساتراپی ها توسط مأمور چشم و گوش شاه انجام می شد که تابع پادشاه بود و خود نشان دهنده اهمیت دفاعی، نظامی و وحدت سرزمینی در تقسیمات کشوری هخامنشیان بوده است. این بازرسان به قلمرو ساتراپی ها سفر می کردند و به جمع آوری اطلاعات می پرداختند و مراقب و موظف بودند تا شورش، عصیان و توطئه های وقوع نیابد و تمایلات و تجزیه طلبی پدید نیاید [۴۶].

در خصوص وظایف و اختیارات سطوح تقسیماتی می توان گفت که حوزه وظایف شهریان در این دوره تمام امور کشوری در درون ساتراپی بود و امور لشکری بر عهده فردی به نام فرمانده نظامی بود که در برابر شهریان استقلال داشت. ساتراپی ها مسئول پرداخت خراج سالیانه، سربازگیری و مسائل قضایی و امنیتی در برابر حکومت گسترده شاهنشاهی بودند [۴۷]. پیگولوسکایا معتقد است که در دوران هخامنشیان از لحاظ امور کشوری قدرت شهریان نامحدود بود. در بسیاری از ساتراپی ها و نواحی درون آنها حکام محلی، شاهان کوچک و نمایندگان کاهنان عالی مقام و پیشوایان عشایر وجود داشتند، ولی در تمام امور کشوری تابع و مطیع شهریان بودند. اما نیروهای نظامی ساتراپی ها تابع فرماندهان و سران نظامی بودند و اینان در برابر شهریان استقلال داشتند. به این ترتیب حکام کشوری (شهریان) و حکام لشکری (فرماندهان نظامی) متقابلاً بر امور یکدیگر نظارت می کردند و شهریان و فرماندهان نظامی هر یک مستقیماً و بلاواسطه تابع و فرمان بردار از پادشاه بودند [۴۶]. گرانوسکی معتقد است که داریوش به گونه ای دقیق وظایف شهریان و فرماندهان لشکری را در ساتراپ نشین ها تفکیک و مشخص کرد. در آغاز فقط شهریان ها کارهای کشوری را می گردانند و قدرت اداری منطقه در دست آنها متمرکز بود، «کارهای قضایی»، «مراقبت روند درست اقتصادی کشور»، «وصول مالیات»، «ایجاد امنیت در مرزها»، «نظارت بر عملیات مأموران محلی» و حتی «حق ضرب سکه های نقره ای و مسی» از وظایف و اختیارات شهریان بوده است، اما نیروهای لشکری فقط در اختیار فرماندهان لشکری در درون هر ساتراپی بوده است که این ها بدون تابعیت شهریان فقط از شاهنشاه فرمان می بردند. اما پس از مرگ داریوش یکم اصول تفکیک وظایف فرماندهان لشکری و رؤسای کشوری به گونه جدی رعایت نشده است [۱۴]. زیردست شهریان مأموران و دبیران بی شماری از جمله رئیس دبیرخانه، رئیس خزانه که مالیات دولتی را گرد می آورد، جارچیان که احکام را ابلاغ می کردند، حسابداران، قضات یا مأموران پیگیری بزه کاران، مأمور داری و غیره انجام وظیفه می کردند. دیاکونوف در مورد دهکده ها در این دوره معتقد است که «قسمت اصلی اراضی کشور به وسیله کشاورزانی اداره می شد که روی زمین پادشاه زندگی می کردند و حق نداشتند آن را ترک کنند و انواع مالیات ها، عوارض و خراج را پرداخت می کردند» [۲۸].

در این دوره هر ساتراپی در درون خود چندین شهر داشت. کارکرد شهرها سیاسی، اداری و اقتصادی بود. به این صورت که شهرها مرکز استقرار تشکیلات اداری و محل اجرای دستور ها و سیاست های حکومت مرکزی و محل جمع آوری مالیات از منطقه تحت نفوذ خود و تهیه و تدارک و اعزام سپاه در مواقع لازم بود. در واقع در این دوره شهر علاوه بر وظایف سابق، ویژگی ها و کارکردهای دیگری یافت؛ از جمله ظهور بازار به عنوان نهاد اقتصادی، جمع آوری مالیات، سرباز و تأمین امنیت ناحیه تحت نفوذ. در این دوره کارکرد اقتصادی شهرها به عنوان نهادهای تحت نظارت حکومت مرکزی برجسته تر شد [۳۲]. اداره امور داخلی شهرها، برای اداره بهتر سرزمین پهناور ایران به حاکمان محلی واگذار می شد، البته در کنار اجرای قواعد و قوانین محلی، ضوابط و مقررات عمومی و کلی نیز وجود داشت که وحدت نظام پادشاهی را حفظ می کرد. وظایف و اختیارات حاکمان محلی در حیطه امنیت سرزمینی، دریافت مالیات و حل اختلافات مدیران محلی و رفع منازعات حکومت های شهرهای تابعه بود. بنابراین اداره شهرهای درون ساتراپی ها و اداره امور داخلی شهرها به حکام محلی واگذار می شد که زیر نظر شهریان قرار داشتند.

بررسی ساختار اقتصادی این دوران حاکی از عدم تمرکز اقتصادی و واگذاری اختیارات مالی به ساتراپی هاست. در واقع، یکی از اهداف اصلی تقسیمات کشوری در این دوره، اخذ مالیات از سطوح تقسیمات کشوری بوده است. در راستای اداره امور مالی در هر ساتراپی «یک مأمور داری» و «یک عامل کسب مالیات» حضور داشتند که زیر نظر شهریان به امور مالی ساتراپی ها رسیدگی می کردند. داریوش با وضع قوانین جدید که بعضی از آنها متخذ از قوانین موجود ممالک تحت تابعیت بود، پایه های اقتصادی امپراتوری را استحکام بخشید. سازمان مالیاتی مرتب و منظم، توسعه و ترمیم راه ها، که همه مناطق امپراتوری را به یکدیگر متصل می کرد، ترتیب اوزان، مقیاس ها و ضرب سکه، تقویت بازرگانی داخلی و



خارجی و تشویق بازرگانان و سرانجام توسعه کشاورزی و دامداری و صنعت، از کان تشکیلات انسجام‌یافته اقتصادی در این دوره بوده است [۴۶]. به‌طور کلی در مورد ساختار تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان می‌توان گفت که هخامنشیان نوعی دولت آزادمنش با نوعی مدیریت مبتنی بر اصول تمرکز و عدم تمرکز شکل دادند. اصل تمرکز بر نهادهای بورکراتیک، نظامی، سیاسی و دولتی مختلف و همین‌طور برخی سنت‌ها استوار بود. تمرکزگرایی کلید مدیریت اثربخش و کارآمد (اثربخش در کنترل سیاسی و کارآمد در عملکرد سازمانی و مدیریتی) بود. اما عدم تمرکز نیز به دو طریق در سیستم به کار می‌رفت: ۱. به‌عنوان عنصر محوری خط‌مشی حکومت‌داری مدارگونه که رهبری محلی و ساتراپی را مجاز می‌کرد و به سنت‌های اقوام تحت سلطه احترام می‌گذاشت. ۲. نظام اداری را به حداکثر فرصت برای انعطاف‌پذیری و کارایی مجهز می‌کرد. هر دو اصل سازمانی تمرکزگرایی و عدم تمرکز، اجرای مدیریت اثربخش سرزمین را تکمیل می‌کردند. در واقع این بورکراسی سازمانی دوگانه، یک نوع‌آوری در مدیریت دولتی و حکومتی بود که در دنیای باستان بی‌سابقه بود [۴۳].

بنابراین بررسی روابط مرکزی-محلی در این دوران نشان می‌دهد که از بُعد اداری و مالی روابط بیشتر غیرمتمرکز بود و اختیارات مالی و اداری در درون هر ساتراپی به شهریان سپرده می‌شد. از بُعد سیاسی نیز روابط مرکزی-محلی در ابتدا که کوروش به قدرت رسید تا حدود زیادی مانند دوران ماد غیرمتمرکز بود، ولی با به قدرت رسیدن داریوش، حلقه قدرت تنگ‌تر و توزیع قدرت بسیط‌تر شد. به این صورت که قدرت ساتراپ‌ها کمتر و تمرکز قدرت در دست شاهنشاه بیشتر شد و روابط مرکزی-محلی به سمت تمرکز بیشتر سوق پیدا کرد.

شکل ۶. ساختار تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان

ساختار تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان			
سطوح تقسیماتی	شاخص‌های تقسیمات	ساختار اداری و مالی	میزان اختیارات و وظایف
ساتراپی ولایت بلوک ویس	مهم‌ترین شاخص تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری هخامنشیان وسعت زیاد سرزمین و وجود گروه‌های قومی و تقسیم‌بندی براساس گروه‌های قومی بوده است. در کنار این دو مؤلفه، ساختار ارتباطی، تبعیت از جهات جغرافیایی، مقتضیات اقتصادی و ملاحظات سیاسی نیز از شاخص‌های اصلی تقسیمات در این دوره بوده است.	ساختار اداری و مالی در این دوره زیر نظر شهریان که در رأس ساتراپی‌ها بوده انجام می‌شده است. شهریان برای اداره امور اداری دارای زیر مجموعه‌های رئیس دارایی، دبیر، عامل تحصیل مالیات و... بوده است. در راستای اداره امور مالی در سطوح تقسیمات کشوری در این دوره در هر ساتراپی «یک مأمور دارایی» و «یک عامل کسب مالیات» حضور داشتند که زیر نظر شهریان به امور مالی ساتراپی‌ها رسیدگی می‌کردند.	ساتراپی‌ها دارای اختیارات در زمینه اداری، اقتصادی، سیاسی، امنیتی بودند. «کارهای قضایی»، «مراقبت روند درست اقتصادی کشور»، «وصول مالیات»، «ایجاد امنیت در مرزها»، «نظارت عملیات مأموران محلی» و حتی «حق ضرب سکه‌های نقره‌ای و مسی» از وظایف و اختیارات شهریان بوده است. اداره امور نظامی در هر ساتراپی بر عهده فرمانده نظامی بود که مستقل از شهریان بود. هم شهریان و هم فرمانده نظامی هر دو در برابر پادشاه پاسخگو بودند و زیر نظروى قرار داشتند.

مأخذ: همان.

۳-۳. سلوکیان

پس از انقراض سلسله هخامنشیان به وسیله اسکندر در سال ۳۳۰ ق.م، سلوکیان بر سر کار آمدند. با آنکه وسعت و حدود قلمرو این دوره کمتر از دوره هخامنشیان بود، از نظر تقسیمات کشوری تشکیلاتی شبیه دوره هخامنشیان حکمفرما بود و کشور به ۲۷ قسمت بزرگ و کوچک تقسیم می‌شد که دارای حکمرانی بودند و آن را شهریان^۱ می‌نامیدند. هر ساتراپی دارای مرکزی بود که مقر شهریان و ادارات مرکزی ساتراپی بود. پایه ملی سلوکیان تا زمان اسکندر در مقدونیه بنا شده بود؛ اما پس از مرگ اسکندر، تقسیم بخش‌های مختلف امپراتوری بین سرداران وی موجب شد که بین سلوکیان و سرزمین ملی فاصله افتد و این بخش توسط دیگر سرداران یونانی مدیریت شود. لذا سلوکیان فاقد هسته ملی در بخش‌های ناتراب (زاگروتی، ساگرتی) مادی ایرانی‌نشین بودند [۲۴]. پایتخت سلوکیان در سلوکیه (عراق کنونی) بود که در حاشیه ایران قرار داشت. اما در سال ۳۰۰ ق.م این مکان کارکرد مرکزی خود را از دست داد و مرکز سیاسی به انطاکیه در شمال سوریه منتقل شد. فضای تحت حاکمیت سلوکیان در این زمان از هند تا سواحل سوریه گسترده شده بود. سلوکیان عمدتاً کشاورزی و تجارت را به عنوان دو منبع مالیات‌دهی خود محسوب می‌کردند [۴۸]. اراضی کشور به دو گروه اصلی تقسیم می‌شد: «اراضی پادشاهی» و «اراضی شهری». اراضی پادشاهی وسیع‌تر بوده و بیشتر سرزمین‌هایی بود که با زور و اسلحه تسخیر می‌شد. در حدود و ترکیب اراضی شاهی قطعاتی برای ایجاد شهرهای جدید وجود داشت که برای کسانی که خدمتی به پادشاه کرده بودند به تملک واگذار می‌شد. در هر دو مورد مزبور اراضی از تملک پادشاه خارج و جزو اراضی مسکونی می‌شد. ترکیب اراضی شاهی و شیوه اداره آن بسیار پیچیده و در بخش‌های مختلف کشور متفاوت بود. قسمت عظیمی از اراضی کشاورزی شاهی را جماعات روستایی کشت و زرع می‌کردند و ملزم بودند مالیات ارضی نقدی و جنسی به پادشاه بپردازند و بیگاری‌هایی را نیز به صورت کار رایگان در خانه شاه انجام دهند [۲۸].

۱-۳-۳. سطوح تقسیمات کشوری

■ بالاترین سطح تقسیمات در دوران سلوکیان مانند دوران هخامنشیان ساتراپی بودند. پادشاهی سلوکیان دارای ۲۵ تا ۲۸ ساتراپ‌نشین بود که عبارت بودند از: پارس، کرمان، ماد بزرگ، ماد کوچک، پارت و هیرکانی، باختر، سغد (رها)، آره‌آ، زرنگ (هرات و سیستان)، آراخوزیا، باگدروز (افغانستان جنوبی اور بلوچستان)، پاروپانیازاد (کابل و مشرق آن، ولایات بین هندوکش تا رود سند، ولایات بین سند و رود هیراسپس و ولایات بین قسمت سفلی سند تا پتاله).

■ دومین سطح تقسیمات کشوری «آپارخی» بود. در واقع ساتراپی‌ها به «آپارخی» تقسیم می‌شدند.

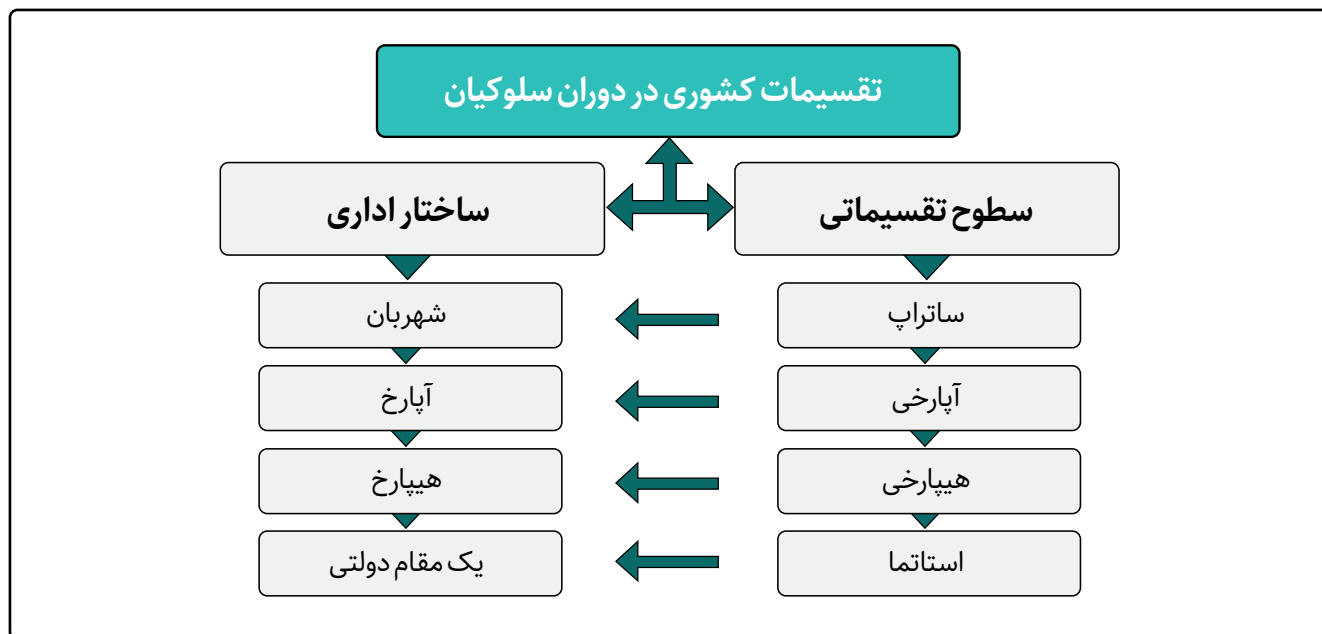
■ سومین سطح تقسیمات کشوری «هیپارخی» بود. «هیپارخی» از به هم پیوستن چند استاتما شکل می‌گرفت.

■ پایین‌ترین سطح و مبدأ تقسیمات کشوری در زمان سلوکیان «استاتما» بود. هر هیپارخی به استاتماها تقسیم می‌شد. استاتما معادل روستاها در تقسیمات کشوری زمان فعلی است و تقریباً همان ایستگاه‌های پستی دوره هخامنشی بودند. گرانتوسکی معتقد است که استاتماها از پیوست چندین روستا به هم شکل می‌گرفت [۴۹] [۳۵].

در این دوره فضای دیگری در قلمرو جغرافیایی ایران به نام پولیس (شهر یونانی) شکل گرفت که خودگردان بود. اما مابشری از سوی شاه بر آن نظارت می‌کرد. هر شهر دارای قلمروی بود که از حیث اقتصادی آن را خودگردان می‌کرد. زمین‌داران در شهر مستقر بودند، اما در بیرون، دیوارهای شهر دارای زمین بودند [۴۸].

۱. در منابع مورد مطالعه از مفاهیمی مانند «شهربان» و «استراتگ» به عنوان حکمران ساتراپی‌ها در دوره سلوکیان یاد شده که در این پژوهش در راستای جلوگیری از ابهام از شهربان استفاده شده است.

شکل ۷. سطوح تقسیمات کشوری در عهد سلوکیان



مأخذ: همان.

۲-۳-۳. شاخص‌های تقسیمات کشوری

در دوره سلوکیان ساختار تقسیمات کشوری دوران هخامنشیان^۱ حفظ شد. بنا بر مطالعه منابع تاریخی، شاخص‌ها و اصول تقسیمات کشوری در دوران هخامنشیان در این دوره پیاده‌سازی شد و الگوی ساتراپی برای ساختار تقسیمات کشوری استفاده شده است. تنها مؤلفه‌ای که می‌توان از آن برای تقسیمات کشوری این دوره جدای از تقسیمات کشوری دوران هخامنشیان نام برد، شکل‌گیری شهرها بر اساس شهرهای یونانی بوده که در منابع مختلف از آن به عنوان «پولیس» یاد شده است. بنابراین، آنچه تقسیمات کشوری دوران سلوکیان را از دوره‌های قبل متمایز می‌سازد، «توجه به واحدهای سیاسی-اداری شهر» است. در این دوران شهرها دارای ساختار سیاسی-اداری مجزایی از ساتراپی‌ها بودند. ساختار اداری پولیس‌ها (شهرها) به این صورت بود که شورای (پولیس) شهر در مورد شهر تصمیم‌گیری می‌کرد. با این حال خودمختاری شهرهای سلوکی به امور داخلی شهر محدود می‌شد و رسیدگی به امور خارجی شهر مربوط به پادشاه بوده است. شکل‌گیری شهرها در این دوره در راستای ملاحظات اقتصادی و ملاحظات نظامی بوده است. دیاکونوف در این خصوص معتقد است که در دوران سلوکیان شکل‌گیری شهرها و رشد شهرنشینی در راستای توسعه بازرگانی و صنعت و اداره امور اداری و نظامی بوده و به اعتقاد پیگلسکیا شکل‌گیری شهرهای جدید در این دوران در راستای کنترل و اداره سرزمین‌های تحت سلطه بوده است.

۳-۳-۳. ساختار اداری-مالی و روابط مرکزی-محلی

حکومت سلوکی اولین تجربه تأسیس حکومتی با خاستگاه بیگانه و هویت غیرآسیایی در ایران بود که امکان فرمانروایی بر فلات ایران را به دست آورد. اسکندر از حیث سازمان و اداره امور کشور چیز تازه‌ای به ایران نیاورد و همان سازمان و تقسیمات سیاسی-اداری هخامنشی را پذیرفت و همان روش حکومت و نیز همان سیاست کورش و داریوش در زمینه دادن استقلال در امور داخلی و آزادی مذهب، آیین و رسوم و قوانین محلی به ساتراپ‌ها را تعقیب کرد [۴۳] [۵۰]. هارولد لمب در این خصوص می‌نویسد: «ایرانیان یعنی پارسیان و کردها و ارمنی‌ها و

۱. شاخص‌هایی که برای این دوره‌ها بیان شده است حاصل مطالعات نویسنده و بررسی منابع تاریخی مربوط به آن دوران است که برای بررسی شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوران سلوکیان منابع لمب (۱۳۵۵)، بویل (۱۳۸۰)، دیاکونوف (۱۳۴۵)، پیگلسکیا (۱۳۷۷)، زنجانی (۱۳۸۰)، فقیهی (۱۳۸۴) و موسوی (۱۳۸۷) بررسی و نتایج استخراج شده است.

مجوس‌ها طرز حکومت هخامنشی را به اسکندر شرح دادند و فرق آن را از حکومت‌های دیگر نمودار ساختند. مثلاً بابلی‌ها یک دولت شهری ساختند که نیرومند بود، ولی عبارت بود از حکومت یک شهر به دیگران، آسوری‌ها ملل دیگر را تسخیر، ولی همه را تابع حکومت آسوری کردند. اما هخامنشیان ایران در عین حال که ملل دیگر را تحت حکومت خود در آوردند ملیت آنان را حفظ کردند. در واقع حکومت واحدی به وجود آوردند که هر یک از اجزای آن در حقوق خود محفوظ و مصون بود. این شاهنشاهان در آن سرزمین‌ها قانون صلح هخامنشی را برقرار ساختند. به این ترتیب اسکندر در باب نقشه کشور داری کورش مطالعاتی کرد و تصور کرد این سبک حکومت مشترک ملل را می‌شود بسط داد که ممالک غربی را شامل گردد و نزد خود به سبک قدیم حکومت شهربانان به آزمایش پرداخت و در همان اوایل اصلاحات محدودی ایجاد کرد، یعنی کار شهربانان را محدود به امور سیاسی نمود و برای وجوه عمومی، خزانه‌دارهای مستقل تعیین کرد» [۵۱]. محمود زنجانی نیز به همین موضوع این گونه اشاره می‌کند که «پس از شکست داریوش سوم و پیروزی اسکندر، تشکیلات و سازمان اداری زمان هخامنشیان باقی ماند. اسکندر نتوانست تغییر و تحول اساسی در اوضاع به وجود آورد و تنها یک نفر را جهت امور مالی تعیین کرد که وزیر دارایی امروزی محسوب می‌شد. در حالی که در زمان هخامنشیان امور مالی هر مرکز با حاکم همان محل بود» [۴۴].

در نظام ساتراپی سلوکیان، شهربان در رأس تشکیلات اداری هر ساتراپی قرار داشت. علاوه بر «شهربان»، هر ساتراپی یک «فرمانده نظامی» و «رئیس دارایی» محلی داشت که از سوی شاهنشاه انتخاب می‌شد و زیر نظر حکومت مرکزی عمل می‌کردند. امور اداری هر ساتراپی توسط شهربان و امور نظامی توسط فرمانده نظامی اداره می‌شد. امور مالی در این دوره در دست مأمور ویژه مالی، یعنی «کنوم»، قرار داشت. بنابراین می‌توان گفت که امور اداری، نظامی و مالی در دوران سلوکیان در درون هر ساتراپی به صورت مجزا مدیریت می‌شد؛ در حالی که در دوران هخامنشیان مدیریت امور مالی و اداری در درون ساتراپ‌ها در حیطه وظایف و اختیارات شهربان بوده است.

در این دوران از اجتماع و ادغام چند دهکده «شهر» تأسیس می‌شد که کاتوئیکی نام داشت. کاتوئیکی‌ها چنانچه دارای شرایط لازم بودند، گاهی به پولیس ارتقا می‌یافتند. در این دوران شهرنشینی در راستای نظم و اداره امور کشور و توسعه بازرگانی و اقتصاد رشد زیادی داشت. در واقع شکل‌گیری شهرها در این دوران در راستای توسعه اقتصادی و ایجاد مکانی برای مهاجرنشین‌های یونانی، برای کنترل و اداره بهتر سرزمین‌های تحت سلطه بود [۲۸] [۴۶]. پولیس‌های یکی از مهم‌ترین تکیه‌گاه‌های اجتماعی دولت سلوکیان به شمار می‌رفتند. این نوع شهرها، سازمان تشکیلاتی اداری و مالی خاصی داشتند و دارای یک مجلس ملی مرکب از شهرنشینان دارای حقوق مساوی، شورای منتخب شهری و کلانتران منتخب هیئت منتخبان شهر بودند که حق دخالت در امور اجتماعی پولیس را داشتند. شورا به کارهای پولیس رسیدگی می‌کرد و شاهان سلوکی از مداخله مستقیم در اداره پولیس‌ها خودداری می‌کردند و نظر خویش را از طریق نماینده خود پولیس‌ها عملی می‌ساختند. پولیس‌ها در واقع سازمان‌هایی بودند که عهده‌دار بخشی از امور دولت بودند. آنان مالیات اخذ می‌کردند و این گونه بار سنگین حصول مالیات از دوش دولت سلوکی برداشته می‌شد. البته برخی پولیس‌ها قائل به نوعی استقلال و خودمختاری از دولت سلوکی بودند. بسیاری از شهرها علاوه بر ادارات و مقامات انتخابی «پیستات»‌هایی داشتند که نماینده پادشاه در محل انتخابی بود و نظارت می‌کردند تا منافع پادشاه در شهرها مراعات شود. شهرها در این دوره تابع پادشاه بودند نه ساتراپ، و می‌توانستند در صورت بروز اختلاف و مسئله متنازع با منافع شهر، مستقیماً به پادشاه مراجعه کنند یا نمایندگان خویش را به نزد وی گسیل دارند. در واقع روابط بین شهرها و حکومت در این دوره یک رابطه دوسویه بوده است؛ به این صورت که شهرها در آمد خود را با پادشاهی سلوکیه تسهیم می‌کردند و دولت سلوکیه منافع تجاری شهرها را به وسیله حفظ جاده‌های تجاری، اساس پولی واحد، فقدان خودسری‌های گمرکی و اخذ عوارض بی‌بندوبار تأمین می‌کردند. بنابراین شهرها و حکومت مرکزی (پادشاه) همچون دو متحد در عرصه فعالیت گام می‌نهادند [۲۵]. در این دوره اگرچه برخی پولیس‌ها نیز حق ضرب سکه داشتند و از آزادی و اختیار فراوانی در روابط داخلی و خارجی برخوردار بودند، با این حال خودمختاری پولیس‌های سلوکی کامل نبود و از حدود زندگی و امور داخلی شهر تجاوز نمی‌کرد. مسائل روابط خارجی به صورت تمام در صلاحیت پادشاه بود [۲۸]. از جمله پولیس‌های مشهور می‌توان به انطاکیه، پارس و لائودیسه در ماد اشاره کرد. هر کدام از پولیس‌ها نیز دارای روستاهای پولیسی بودند. روستاهای پولیسی واحدهای تولیدی و اقتصادی در خدمت شهرهای پولیسی بودند [۳۱].



ساتراپ‌نشین‌ها و شهرها علاوه بر ساختار اداری مجزا، ساختار مالی مجزایی داشتند. در ساتراپ‌نشین‌ها اداره امور مالی توسط فردی به نام «اکنوم» انجام می‌شده که مستقیماً تحت نفوذ پادشاه بوده و اداره امور مالی در شهرها توسط «مجلس مالی» انجام می‌شده است. در این دوره شهرها مالیات خود را به حکومت مرکزی به صورت یکجا پرداخت می‌کردند [۵۲].

بنابراین بررسی روابط مرکزی-محلی در این دوران نشان می‌دهد که از بُعد اداری مانند دوران هخامنشیان روابط غیر متمرکز بوده و اختیارات اداری در درون هر ساتراپی به شهربان سپرده می‌شده است. از بُعد مالی تمام تلاش حکومت مرکزی در به کارگیری روابط متمرکز بوده است. در این دوره برخلاف دوران هخامنشیان اختیارات مالی از شهربان‌ها گرفته شد و به مأمور ویژه‌ای به نام اکنوم سپرده شد که مستقیماً به پادشاه پاسخ‌گو بود و مستقل از شهربان عمل می‌کرد. از بُعد سیاسی نیز روابط مرکزی-محلی تا حدود زیادی غیر متمرکز بود. همان‌طور که بیان شد، در این دوران ساتراپی‌ها و پولیس‌ها تا حدود زیادی دارای اختیارات و استقلال عمل بودند. اگرچه ساختار مالی و نظامی خاصی بر هر ساتراپی و پولیس حاکم بود، منتها از حیث سیاسی روابط مرکزی-محلی این دوران نشان‌دهنده روابط غیر متمرکز است.

شکل ۸. ساختار تقسیمات کشوری در دوران سلوکیان

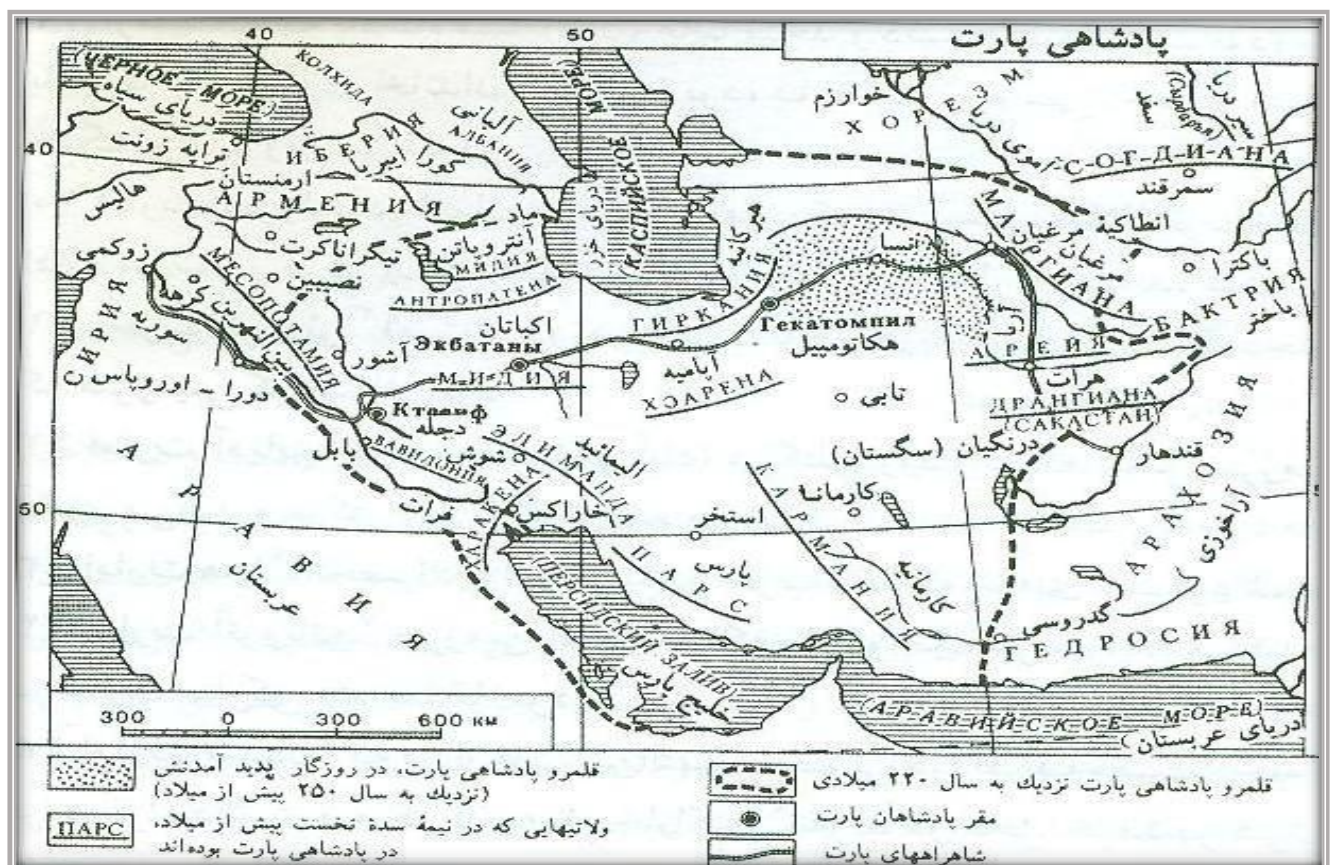
میزان اختیارات و وظایف	ساختار اداری و مالی	شاخص‌های تقسیمات کشوری	سطوح تقسیمات کشوری
میزان اختیارات ساتراپی‌ها در این دوره تا حدودی نسبت به دوره هخامنشیان کاهش پیدا کرد. در این دوره شهربان‌ها اختیارات نظامی و مالی زیادی نداشتند. در واقع رسیدگی به امور نظامی برعهده فرمانده نظامی و رسیدگی به امور مالی برعهده فردی به نام اکنوم در درون ساتراپی‌ها بوده که فعالیت آنها مجزا از شهربان بوده است. شورای شهر که در رأس شهرها بود در امور داخلی خود کاملاً اختیار عمل داشت اما امور خارجی تحت نظر حکومت مرکزی بوده است.	ساختار اداری کشور در دو سطح ساتراپی به ریاست شهربان و شهرها (پولیس‌ها) به ریاست شورای شهر سازمان می‌یافت. فعالیت این دو ساختار کاملاً مجزا بود. ساختار مالی این دوره نیز نسبت به دوره هخامنشیان دارای تفاوت‌هایی بوده است. در رأس امور مالی ساتراپی‌ها فردی به نام «اکنوم» و در رأس امور مالی شهرهای این دوره «مجلس مالی» قرار داشت. اکنوم و مجلس مالی مجزا از شهربان‌ها و شورای شهر به فعالیت می‌پرداختند.	شاخص اصلی در تقسیمات کشوری این دوره پیشینه تاریخی سرزمین به خصوص دوران هخامنشیان و شاخص‌های مؤثر در تقسیمات کشوری آن دوران بوده است.	ساتراپ‌نشین آپارخی هیپارخی استاتما

مأخذ: همان.

۳-۴. اشکانیان

از ورود اسکندر و سپس شکل‌گیری حکومت سلوکیان تا روی کار آمدن اشکانیان کمتر از یک قرن طول کشید. این یک قرن را باید قرن سلطه فرمانروایان بیگانه بر سرزمین‌های ایرانی دانست [۴۸]. شیوه حکومت اشکانیان به دلیل «استقلال داخلی ساتراپی‌ها»، حکومت ملوک الطوایفی نامیده شد. نظام ملوک الطوایفی پادشاهی پارت مبتنی بر هفت خانواده بزرگ از جمله اشکانیان بود که یادگار سنن هخامنشی بود. نجبای بزرگ، نیروی شاهان پارت را تشکیل می‌دادند [۱۳]. از آنجاکه تعدادی از ملوک الطوایف خود از بزرگان اشکانی بودند، مجلسی به نام مجلس مهستان مرکب از بزرگان کشور، موبدان و شاهزادگان شکل گرفت که در مورد مسائل مهم کشور تصمیم‌گیری می‌کرد [۵۳] [۱۴]. پارتیان همانند هخامنشیان، به جز گارد شاهنشاهی از سپاه دائمی برخوردار نبودند. هر زمان جنگی در می‌گرفت، ساتراپی‌ها هر یک از حوزه حکمرانی خود سپاه فراهم می‌کردند [۳۳]. اشکانیان در پانصد سال حکومت خود، همان تقسیمات کشوری سلوکی را پذیرفتند. اساس تقسیمات فضایی در دوره اشکانیان نیز مانند دوره سلوکیان و هخامنشیان بود. اما اشکانیان به اندازه هخامنشیان از تدبیر کشورداری برخوردار نبودند. مرکز سیاسی اشکانیان در ابتدای کار بود [۴۸] که در محل برآمدن این قوم در بخش‌هایی از ترکمنستان و خراسان تا استرآباد (گرگان) امروزی قرار داشت [۳۳]. به مرور که قلمرو اشکانیان گسترده شد و از سوی دیگر از جانب قبایل صحراگرد تهدید می‌شد، مرکز سیاسی اشکانیان در بخش‌های مرکزی شاهنشاهی یعنی صدر و رازه (دامغان کنونی) قرار گرفت. در این زمان تمام قلمرو اشکانیان به دو بخش تقسیم شد: بخش علیا مشتمل بر یازده ساتراپی و بخش سفلی مشتمل بر هفت ساتراپی بود. هر یک از این ساتراپی‌ها تازمانی که به قدرت مرکزی وفاداری داشتند، در امور داخلی خود از استقلال برخوردار بودند [۳۳]. در دوره اشکانیان مفاهیم جدیدی در ساخت حکومت شکل گرفت که از نوآوری‌های تاریخی است و آن مفهوم ملوک الطوایفی و مجلس مهستان مرکب از بزرگان ولایت بود. این مفاهیم را می‌توان اساس و سنگ‌بنای ساختارهای سیاسی آن دوران دانست [۳۳].

شکل ۹. قلمرو جغرافیایی اشکانیان [۳۸]





۱-۴-۳. سطوح تقسیمات کشوری

در این دوره کشور به دو بخش ساتراپ‌نشین‌ها و سرزمین‌های مستقل تقسیم شده است:

الف) ساتراپ‌نشین‌ها: نسبت به دوره سلوکیه، سطح آپارخی در این دوره مشاهده نمی‌شود. سطوح تقسیماتی ساتراپ‌نشین‌ها در این دوره به این شرح است:

■ بالاترین سطح تقسیماتی در دوران سلوکیان مانند دوران هخامنشیان «ساتراپی» بود. پادشاهی اشکانیان دارای هجده ساتراپ‌نشین بود: یازده ساتراپ‌نشین علیا و هفت ساتراپ‌نشین سفلی. محدوده جغرافیایی ساتراپ‌نشین‌های علیا و سفلی در جدول ۸ ذکر شده است.

جدول ۸. ساتراپ‌نشین‌های دوره اشکانیان [۵۴]

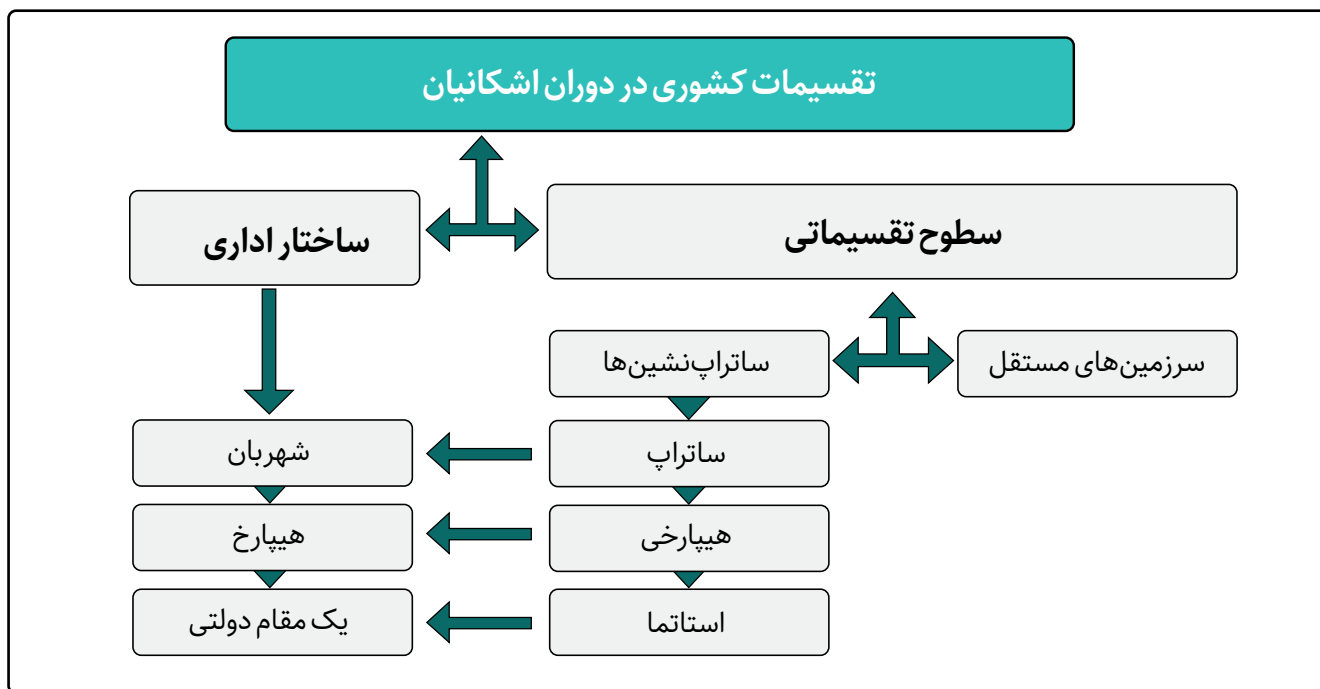
منطقه جغرافیایی	ساتراپ‌نشین‌های علیا	
سردره خوار	Choarena	۱. خوارنه
کومس (قومس) ناحیه کنارکویر	Comisene	۲. کومیسنه
گرگان	Hyrconia	۳. هورکانیا
ناحیه استو (قوچان)	Astabene	۴. استابنه
خراسان	Parthyene	۵. پارتیا
ابیورو حدود کلات	Apavarcticene	۶. آپه‌ورکتی‌کنه
ویوه و ولایت هرات	Aria	۷. آریا
ولایت مرو	Margiane	۸. مرگیانه
بخش جنوبی هرات	Anauen	۹. انائون
زرنج و کنارهامون	Zarangiane	۱۰. زرنگیان
در ساحل علیای هیرمند در ناحیه قندهار	-	۱۱. آراخوزیا
منطقه جغرافیایی	ساتراپ‌نشین‌های سفلی	
اراضی شمال بابل	Mesopotimia	۱۲. بین‌النهرین
جلگه واقع در شرق دجله	Apolloniatis	۱۳. آپولونیاتیس
بلندی‌های اطراف زاگرس	Chalonitis	۱۴. خالونی‌تیس
نهادند	-	۱۵. ماد غربی
اکباتان (همدان)	-	۱۶. ماد علیا
نواحی شرقی ماد	Rhagiane	۱۷. رگیان
حدود بیستون و بخش کوهستانی ماد	Cambaden	۱۸. کامبادین

■ دومین سطح تقسیمات کشوری «هیپارخی» بود که از به هم پیوستن چند استاتما شکل می‌گرفت.

■ پایین‌ترین سطح و مبدأ تقسیمات کشوری در زمان اشکانیان «استاتما» بود. استاتما معادل روستاها در تقسیمات کشوری زمان فعلی است و تقریباً همان ایستگاه‌های پستی دوره هخامنشی بودند. گرانوسکی معتقد است که استاتماها در زمان اشکانیان کوچک‌ترین واحد اداری محسوب می‌شد که از اتحاد چند روستا تشکیل می‌شد و یک مقام دولتی کوچک آن را اداره می‌کرد [۱۴].

ب) **سرزمین‌های مستقل:** تعدادی از ساتراپ‌های سابق هخامنشیان و سلوکیان در این دوره به‌صورت سرزمین مستقل در کنار ساتراپ‌های اشکانیان وجود داشتند که فرمانروایان این مناطق خود را تحت‌الحمايه پادشاه می‌شمردند. تعدادی از سرزمین‌های مستقل در این دوران عبارت بودند از: ارمنستان، اسروئن، کردوئن، آدیاین، هترا، آتروپاتن، ایلام، پارس [۲۳]. این ممالک در امور داخلی خویش استقلال داشتند.

شکل ۱۰. سطوح تقسیمات کشوری در عهد اشکانیان



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۴-۳. شاخص‌های تقسیمات کشوری^۱

آنچه از مطالعه متون تاریخی در مورد شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوران اشکانیان استنباط می‌شود نشان‌دهنده اهمیت بیشتر عوامل زیر در تقسیمات کشوری این دوران است:

■ توجه به «ملاحظات تاریخی» و تقسیمات کشوری هخامنشیان در این دوره نیز مشاهده می‌شود. در واقع، تقسیمات کشوری این دوران همانند دوران سلوکیان از دوره هخامنشیان به ارث رسیده بود. ودیعی معتقد است که ساتراپ‌های دوره اشکانی همان تقسیمات سیاسی عهد هخامنشیان و سپس سلوکیان بودند. اشکانیان سخت از فئودالیسم منسجم واحدهای جغرافیایی که پیش از آنها وجود داشت تبعیت می‌کردند و هرگز تقسیمات تازه‌ای نداشتند و به همان الگوی پیشینیان خود اکتفا می‌کردند.

■ علاوه بر ملاحظات تاریخی و توجه به تقسیمات کشوری هخامنشیان، توجه به «جهات جغرافیایی» و تقسیم‌بندی سرزمین براساس جهت و موقعیت جغرافیایی نیز در این دوره مشاهده می‌شود. در این دوره، تقسیم‌بندی کشور به دو بخش علیا و سفلی براساس پیروی از جهات جغرافیایی بوده است. به‌نظر می‌رسد که استفاده از جهات جغرافیایی برای تقسیم‌بندی سرزمین تا حدود زیادی نشئت گرفته از وسعت جغرافیایی سرزمین در دوره‌های مختلف تاریخی است.

■ **وسعت سرزمین:** توجه به وسعت جغرافیایی سرزمین عامل مهمی در تقسیمات کشوری ایران از زمان هخامنشیان بوده است. در دوران

۱. شاخص‌هایی که برای این دوره‌ها بیان شده است، حاصل مطالعات نویسنده و بررسی منابع تاریخی مربوط به آن دوران است که برای بررسی شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوران اشکانیان سایکس (۱۳۷۰)، گیرشمن (۱۳۷۰)، دیاکونوف (۱۳۴۵)، پیگلوسکایا (۱۳۷۷)، ودیعی (۱۳۴۹)، (جوادی، ۱۳۸۰)، اعظمی (۱۳۹۰) بررسی و نتایج استخراج شده است.



اشکانیان نیز وسعت جغرافیایی کشور بسیار زیاد بود. به طوری که وسعت حکومت اشکانیان از جیحون تا فرات و در زمان مهرداد دوم به کوه‌های هیمالیا و از شمال به دریای خزر و کوه‌های قفقاز می‌رسید [۴۹]. این فضای جغرافیایی وسیع، تقسیم‌بندی فضای سرزمین به منظور کنترل و اداره آن را امری الزامی می‌کرد [۵۵].

■ علاوه بر مؤلفه‌های مذکور، بررسی ساختار تقسیماتی در دوران اشکانیان نشان می‌دهد که «توجه به کانون‌های شهری» نیز در تقسیمات کشوری این دوران تأثیرگذار بوده است. در دوران اشکانیان شهرها کانون و نماد پیرامون خود بودند. شهرها در این دوران دارای کارکرد اقتصادی و تجاری بودند و ساختار اداری و مالی مختص به خود و مجزا از ساتراپی‌ها داشتند. رسیدگی به امور اداری شهر در این دوران برعهده فردی به نام استراتگ، و فعالیت آن کاملاً مستقل از شهربان بود و زیر نظر حکومت مرکزی فعالیت می‌کرد. رسیدگی به امور مالی شهرهای این دوره نیز مجزا از ساتراپی‌ها انجام می‌شده است. آنچه مسلم است اینکه توجه به اهمیت شهر، مؤلفه‌ای تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری اشکانیان بوده است.

۳-۴-۳. ساختار اداری-مالی و روابط مرکزی-محلی

اشکانیان که وارث شاهنشاهی متحد سلوکی بودند قادر نبودند پادشاهی‌های متحد و امیرنشین‌هایی را که از آن مجزای می‌شدند تحت اطاعت خود نگاه دارند؛ بنابراین تغییرات زیادی در ساختار اداری سلوکیان به وجود نیاوردند. اشکانیان پادشاهان کوچک و امرا را عزل نکردند، بلکه قانع شدند که سلطنت خود را بدان‌ها بقبولانند و اتباع جدید خویش را به احترام و پرداخت مالیات وادار کنند. بنابراین حکومت اشکانیان به این دلیل که روش حکومت قدیمی را بر پا داشت، ملوک‌الطوایفی بود. حکومت یک هسته مرکزی داشت با ساتراپ‌های تابعه که شهربان در رأس ساتراپی‌ها بود [۱۳]. در ادامه به ساختار اداری-مالی و اختیارات ساتراپ‌نشین‌ها و سرزمین‌های مستقل پرداخته می‌شود:

الف) ساتراپ‌نشین‌ها: در رأس ساتراپ‌نشین‌ها^۱ حکام شاهی که شهربان^۲ نامیده می‌شد قرار داشتند. تعداد ساتراپ‌های این دوره از زمان هخامنشیان کمتر بودند و در مواردی چند ساتراپ‌نشین زیر نظر یک شهربان اداره می‌شدند [۱۴]. ساتراپ‌ها در امور داخلی خودمختار بودند و به دستور حکومت مرکزی نیاز نداشتند. ولی بودجه عمومی و امور جنگی و دفاعی زیر نظر حکومت مرکزی بود. در هر ساتراپ‌نشین، یک یا چند خانواده وجود داشت که حکومت در دست آنان بود و رؤسای این خانواده عبارت بودند از ملوک‌الطوایفی که هر کدام صاحب دهات و شهرهای بسیاری بودند [۵۶]. کریستین سن معتقد است که فرمانروایان غالباً امرایی از دودمان شاهی یا از اعضای دودمان‌های ممتاز دیگر بودند. وسعت حوزه حکومت‌ها غالباً بسیار کمتر از حوزه‌های شهربان‌های قدیم بود، اما این حکام مستقل‌تر بودند و عنوان شاهی داشتند [۵۳]. پیگلسکا یا هم اعتقاد دارد که در این دوره شهربان‌ها تا حدود زیادی مستقل بودند و به حکومت مرکزی باج می‌پرداختند و در مواقع جنگ سپاه می‌فرستادند و اگر بر راه‌ها و مناطق نظامی یا بازرگانی مسلط بودند محافظت از آنها را برعهده می‌گرفتند [۴۶]. در واقع در این دوره از میزان تمرکز قدرت، که در هخامنشیان معمول بود، به شدت کاسته شد [۳۵].

ب) سرزمین‌های مستقل: سرزمین‌های مستقل از حیث اختیارات، از حکومت اشکانی استقلال داشتند، اما در عین حال به پادشاه مالیات پرداخت می‌کردند و هنگام ضرورت، سپاه مجهز در اختیار پادشاه قرار می‌دادند [۲۳].

در این دوره پولیس‌ها (شهرها) نیز دارای ساختار ویژه خود بودند. مانند دوره سلوکیان ساختار اداری پولیس‌ها مجزا از ساتراپ‌ها بوده است. به این ترتیب که در رأس پولیس‌ها فردی به نام «استراتگ» قرار می‌گرفت که تحت نفوذ شاه بود و شهرها دارای خودمختاری بودند و به حکومت مرکزی مالیات پرداخت می‌کردند. دیاکونوف معتقد است که مقام «استراتگ» انتصابی بوده و از بالا تعیین می‌شده است و ظاهراً به این وسیله سیاستی که منظور نظر پادشاه بوده در شهرها اجرا می‌شده است. در این دوره حکمرانان شهرها مستقیماً به پادشاه مراجعه می‌کردند و پادشاه به آنها پاسخ می‌داد و مسائل مورد اختلاف آنها، به وسیله مراجعه سیاسی مستقیم به شاه فیصله می‌یافته است [۵۲].

۱. در منابعی که پیرامون دوره اشکانیان مطالعه شده، در برخی منابع به جای ساتراپی، استان به عنوان بالاترین سطح تقسیمات کشوری در این دوره در نظر گرفته شده است. در این پژوهش در راستای جلوگیری از ابهام، همان ساتراپ استفاده شده است.

۲. در این دوره در برخی منابع، به جای شهربان از معادل‌های دیگری نظیر خشاپراپ یا ناخوادار یا ساتراپ استفاده شده که در این پژوهش از همان اصطلاح شهربان برای جلوگیری از ابهام استفاده شده است.

بررسی میزان اختیارات شهرها نشان می‌دهد که شهرها در این دوره نیز دارای خودمختاری بودند و فرماندهان و حکام بر شهرها فرمان می‌راندند و از اختیارات فراوان برخوردار بودند. در این دوره ثروتمندترین و قدرتمندترین افراد از طبقه فوقانی اشراف اداره امور شهر را برعهده داشتند و شاه با تکیه بر این گروه می‌کوشید تا مالیات بیشتری به دست آورد [۴۶]. همانند دوران سلوکیان، پولیس‌ها خود دارای روستاهای پولیسی در پیرامون خود بودند. انصاف‌پور در این مورد معتقد است که جامعه شهر در این دوران نه تنها حق داشت در تعیین وضع و سرنوشت حیات اجتماعی خود شرکت کند، بلکه دارای امتیازهای دیگری هم بود که می‌توانست اراضی ملکی خصوصی مربوط به شهر خود، یعنی روستاهای پولیسی، داشته باشد. به این دلیل در اطراف هر شهر اراضی نسبتاً وسیعی، متعلق به آن شهر وجود داشت. مردم روستایی این اراضی، به خزانه شاهی به‌طور مرتب مالیات می‌دادند [۳۱]. می‌توان گفت که در این دوره اگرچه شهرها از خودمختاری برخوردار بودند، تحت نظارت شدید پادشاه و حکومت مرکزی قرار داشتند و چون در راستای اخذ مالیات با حکومت مرکزی همکاری می‌کردند، رابطه دوسویه بین آنها برقرار می‌شد. از منظر ساختار مالی، در دوران اشکانیان نیز در هر ساتراپی دستگاه اقتصادی شاهی وجود داشت. در هر ساتراپی امور مالی و اقتصادی سلطنتی را کارمندی اداره می‌کرد که «استاندار» نامیده می‌شد. استاندار زیر نظر شهریان فعالیت خود را انجام می‌داد. برای محاسبه دقیق وصول مالیات و خراج، وصولی‌ها در اداراتی که در عین حال جنبه دفترخانه داشتند ثبت می‌شد. در شهرها «خرماتیسرا» این وظیفه را انجام می‌داد و در دهکدها، که کوچک‌ترین واحد اداری و اراضی ساتراپ نشین بودند، «کارمندان» مربوط به استاتم‌ها انجام این وظیفه را برعهده داشتند [۵۲]. بنابراین بررسی روابط مرکزی-محلی در این دوران نیز نشان‌دهنده تفویض اختیارات در بُعد اداری، مالی و سیاسی است. اختیارات مالی و اداری در درون هر ساتراپی به شهریان سپرده می‌شد. از بُعد سیاسی نیز روابط مرکزی-محلی نشان‌دهنده چرخش کامل در ساختار قدرت نسبت به دوران داریوش هخامنشی بوده است. به این صورت که ساتراپی‌ها در این دوره در زمینه سیاسی-اقتصادی و اداری استقلال عمل داشتند.

شکل ۱۱. ساختار تقسیمات کشوری در دوران اشکانیان

میزان اختیارات و وظایف	ساختار اداری و مالی	شاخص‌های تقسیمات کشوری	سطوح تقسیمات کشوری
میزان اختیارات ساتراپی‌ها در این دوره تا حدودی نسبت به دوره هخامنشیان افزایش پیدا کرده است. ساتراپی‌ها در امور داخلی خود کاملاً استقلال داشتند و خودمختار بودند ولی بودجه عمومی و امور جنگی و دفاعی زیر نظر حکومت مرکزی بود. شهرها نیز دارای اختیارات کامل داخلی بودند منتها تحت نظارت شدید پادشاه و حکومت مرکزی.	ساختار اداری کشور در دو سطح ساتراپی به ریاست شهریان و شهرها (پولیس‌ها) به ریاست استراتگ سازمان یافته است. فعالیت این دو کاملاً مجزا بوده است. در رأس امور مالی ساتراپی‌ها فردی به نام «استاندار» بود که در رأس دستگاه اقتصادی در درون هر ساتراپی قرار داشت و در رأس امور مالی شهرهای این دوره «خرماتیسرا» بود. استاندار و خرماتیسرا مجزا از شهریان‌ها و استراتگ‌ها به فعالیت می‌پرداختند.	ملاحظات تاریخی، وسعت جغرافیای سرزمین، توجه به موقعیت و جهات جغرافیایی و توجه به کانون‌های شهری در تقسیمات کشوری این دوره اثرگذار بوده است.	ساتراپ نشین هیپارخی استاتما

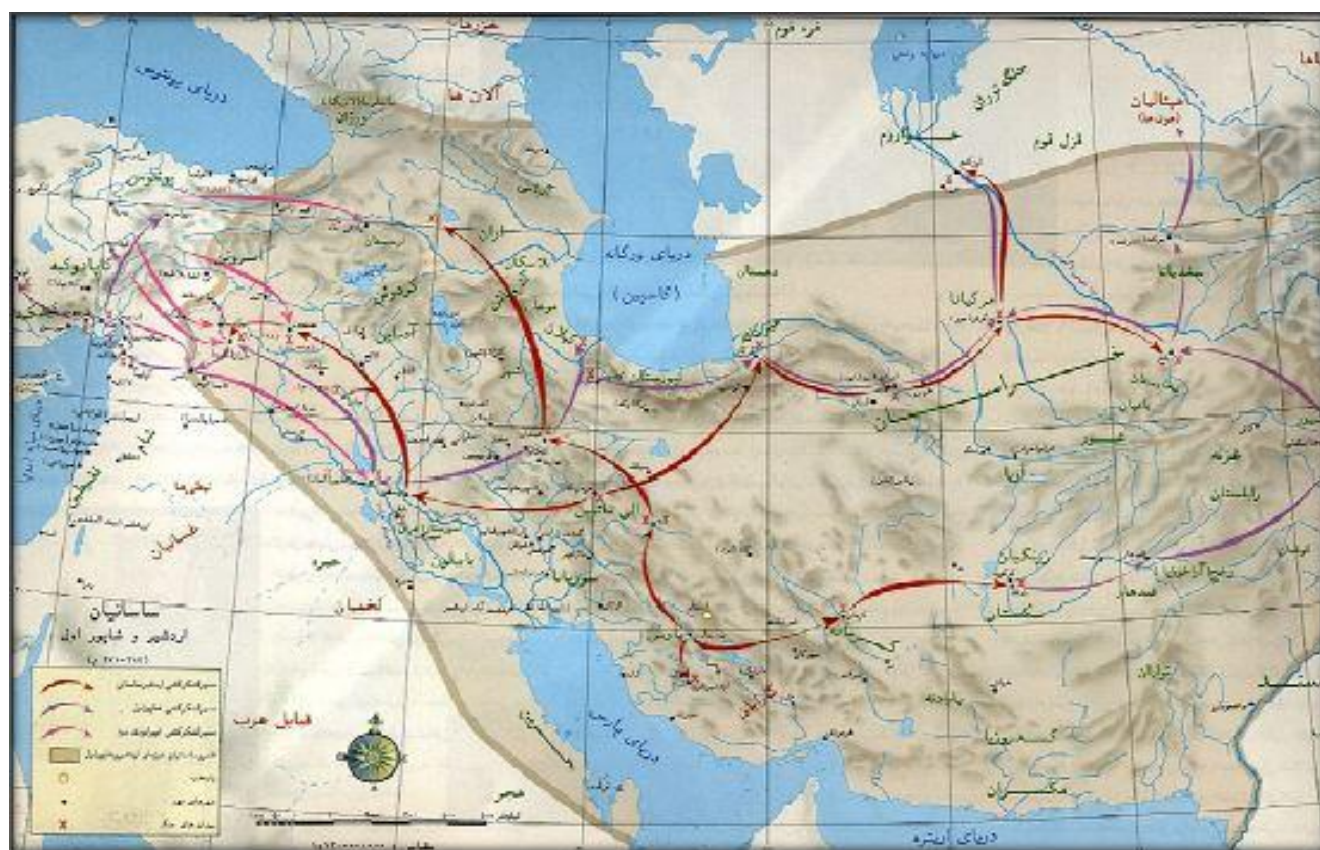
مأخذ: همان.

۵-۳. ساسانیان

سلسله ساسانی، آخرین سلسله پادشاهی ایران باستان است. ساسانیان همچون هخامنشیان، خاندانی در پارس بودند که در سال ۲۲۶ میلادی قدرت را در اختیار گرفتند و تا مدت مدیدی یعنی سال ۶۵۲ میلادی بر کشور پهناور ایران حکم راندند. در حکومت ساسانی، نظام اداری از حکومت‌های گذشته به ارث رسیده بود و سنن دیوان سالاری باستانی همچنان باقی مانده بود. اما سازمان حکومت ساسانی استوارتر بود. ساسانیان وارث سنت‌های فرهنگی هخامنشی، سلوکی و اشکانیان بودند. لیکن اردشیر تشکیلات مذهبی رانیز بدان افزود. نظام سیاسی ساسانیان نظام متمرکزی بود که شامل چهار طبقه بود که عبارت بودند از: روحانیون (آسروان)؛ جنگیان (ارتشیاران)؛ مستخدمان ادارات (دیبران)؛ آحاد ملت، روستائیان (واستریوشان) و صنعتگران [۳۳].

در دوره انوشیروان قلمرو ساسانی با به عبارتی ایرانشهر به چهار بخش بزرگ تقسیم‌بندی شد که در رأس هر یک نایب‌السلطنه‌ای قرار داشت. این چهار بخش که از جهات جغرافیایی تبعیت می‌کرد، نام «پاذوگس» یا مرزبان به خود گرفت. چهار نفر که در رأس چهار پاذوگس قرار داشتند، مرتبه‌ای نزدیک به خاندان سلطنتی داشتند و از عنوان شاهی نیز برخوردار بودند. وظیفه مرزبان‌ها انتصاب حکام واحدهای تقسیماتی کوچک‌تر بود، لیکن خود آنها از فرمانده سپاه هر پاذوگس که در این نظام به «سپهبد» مشهور بود، اطاعت می‌کردند [۵۳].

شکل ۱۲. قلمرو ساسانیان و کشورهای مجاور [۵۷]



۱-۵-۳. سطوح تقسیمات کشوری

سطوح تقسیمات در این دوره از بالا به پایین عبارت بود از: بخش (پاذوگس)، ایالت، استان، شهر، رستاق، طسوج و ده [۵۸].

■ **بخش یا پاذوگس:** در این دوران پادشاهی ساسانیان دارای چهار بخش بود که عبارت بودند از: خوراسان، نیمروز، آذربایجان و خوربران [۳۳] [۶].

۱. **خوراسان یا خور آیان (خراسان):** به معنای جایی است که خورشید از آنجا برمی‌آید. این قلمرو شامل خراسان کنونی، خوارزم، بخارا، گرگان، سیستان و بلوچستان و دیگر ولایات شرقی بود.

۲. **باختر:** شامل آذربایجان، ارمنستان، مازندران و غیره بود.

۳. **نیمروز:** شامل خوزستان، پارس، کرمان و سند بود.

۴. **خوربران:** به معنای جایی که خورشید از آنجا می‌رود. شامل عراق، کرمانشاهان، کردستان و دیگر ولایات غربی ایران‌شهر بود [۳۳] [۶].

در واقع تقسیم کشور در این دوره به چهار قسمت بزرگ انجام شده بود و چون این چهار قسمت در چهار گوشه کشور در مرزهای ایران قرار داشت هر یک از فرمانروایان آنها را مرزبان یعنی پاسبان مرز و حکمران مرز می‌گفتند [۵۸].

■ **ایالت:** مرزبانان که در رأس بخش‌ها قرار داشتند بر ایالت‌های درونی هر بخش نیز حکومت می‌کردند. بنا به نوشته آرتور کریستن‌سن، اسامی ایالات ایران در زمان ساسانیان از این قرار بود: آشور، خوزستان، ماد، پارت، کرمان بزرگ، هیرکانی، گرگان، مرو، بلخ، سغد، سکستان، ولایت سک‌های ماوراءالنهر، سریکا، هرات، پازوپانیزادها، رنج، گدروزی. علاوه بر این ایالات، ایالات کوچک‌تری هم در ایران وجود داشته است. بنا به نوشته او ایالت ارمنستان بیت آرامایی، پارس، کرمان، سپاهان، آذربایجان، طبرستان، زرنگ، بحرین، هرات، مرو، سرخس، نیشابور و طوس هر یک تحت فرمانروایی یک مرزبان قرار داشت [۵۳].

■ **استان (کوره - خوره):** در این دوره ایالت‌ها به استان تقسیم می‌شد که در رأس آن استاندار بوده است. در قانون‌نامه به دیوان استانداری برای اداره استان‌ها در این دوره اشاره شده است که به معنای ریاست استاندار کارفرما بوده است [۴۸]. در دوره ساسانیان بخش‌ها و ایالت‌ها به ۶۷ استان تقسیم شد. بخش غرب (خوربران) دارای ۹ استان، بخش جنوب (نیمروز) ۱۹ استان، بخش شرق (خوراسان) ۲۶ استان، و بخش شمال (آذربایجان) ۱۳ استان بوده است [۵۹].

■ **شهر (شهرستان):** استان‌ها هم به چندین شهر تقسیم‌بندی می‌شدند. در رأس شهرها نیز یک نفر شهریگ (شهردار) قرار داشته است. عموماً نام استان‌ها از بزرگ‌ترین «شهر» و شهردار آن استان اخذ می‌شد. در واقع حاکم‌نشین و شهرهای واقع شده در محدوده اداری آن استان، اجزای آن استان را تشکیل می‌دادند [۶۰].

■ **رستاق:** هر شهر دربرگیرنده چندین رستاق بوده است [۴۶]. به نظر می‌رسد که رستاق معادل با بخش در دوران امروزی بوده است. یاقوت در مورد رستاق‌ها در زمان ساسانیان معتقد است رستاق جایی است که ده و کشتزارهای بسیاری دارد و از شهر و استان کوچک‌تر است. کریستن‌سن می‌نویسد که استان و شهرهای زیر مجموعه آن چندین رستاق را دربرمی‌گرفت و هر رستاق چند طسوج و هر طسوج به چند ده تقسیم می‌شد. در فرهنگ جغرافی دانان قرون اولیه اسلامی، رستاق به مجموعه‌ای از استقرارگاه‌ها اطلاق می‌شد که از چندین ده تشکیل می‌شد [۶۱].

■ **طسوج:** «یاقوت» در باب طسوج می‌نویسد که طسوج از رستاق کوچک‌تر و گویی بخشی از رستاق و استان است [۴۶]. همچنین «دریایی» طسوج را معادل با یک‌چهارم رستاق می‌داند. ابن خردادبه، طسوج را ترجمه ناحیه می‌داند [۶۲]. به نظر می‌رسد که طسوج معادل با دهستان در زمان امروز بوده است. امروزه نیز دهستانی با نام طسوج در بخش کوار و تحت حوزه مرکزی شیراز وجود دارد [۶۱].

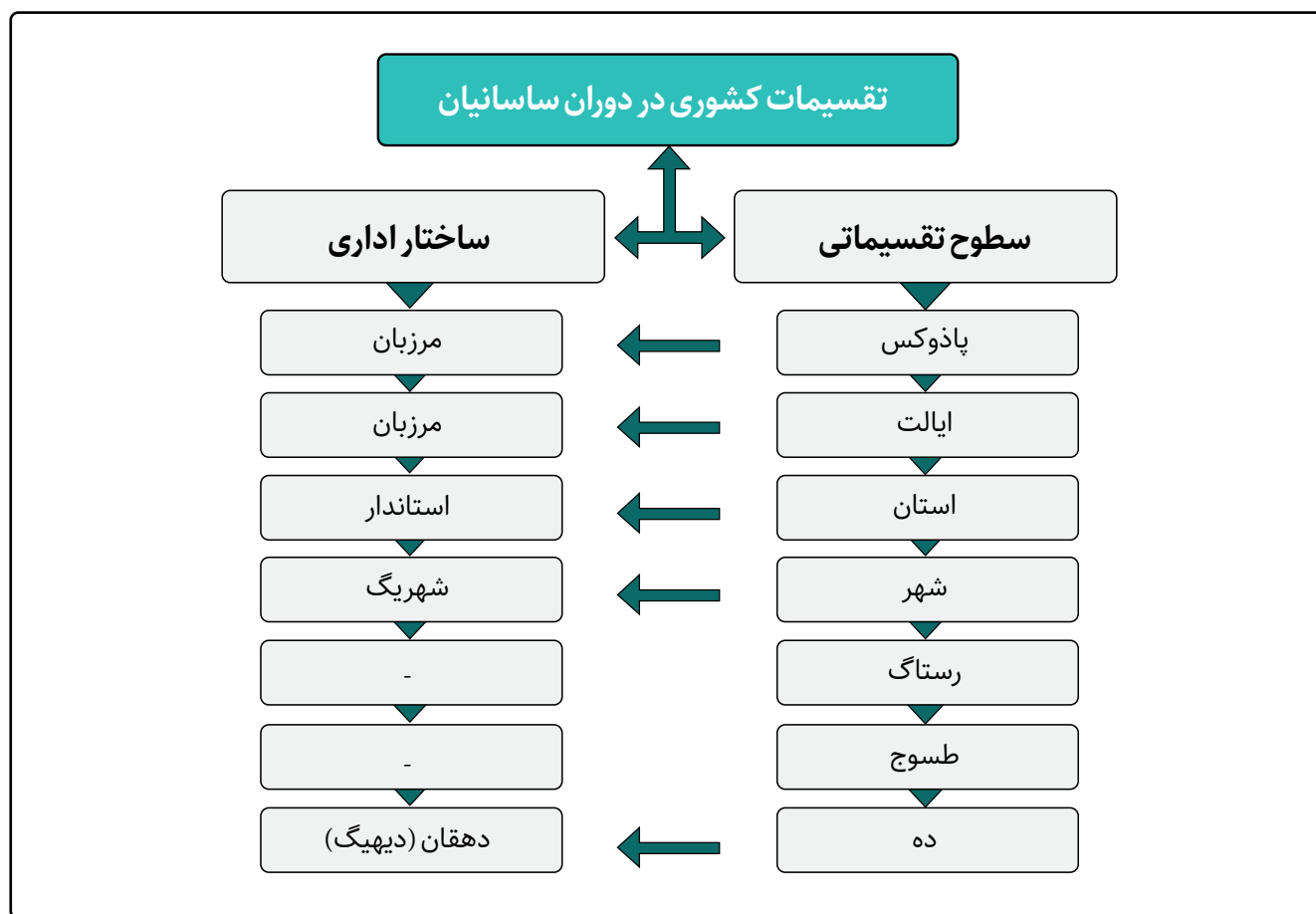
■ **ده:** کوچک‌ترین واحد اداری در تقسیمات کشوری دوره ساسانی، «ده» به شمار می‌رفت که در دوره اسلامی، به عنوان قریه شناخته می‌شد و معادل با روستا در تقسیمات کشوری زمان حال بوده است. به عقیده «لمبتون»، اساس تشکیل ده را اجتماع مردم برای همکاری اقتصادی

۱. در منابع مختلف که در مورد تقسیمات کشوری در دوره ساسانیان به نگارش درآمده، معادل‌های کوره و خوره نیز برای استان در نظر گرفته شده است. تأکید کریستن‌سن و پیگولوسکایا بر مفهوم استان برای این دوره است و در این نوشتار نیز برای درک بهتر نوشتار از عبارت استان استفاده شده است.



پایه‌ریزی می‌کنند و کیفیت اسکان و استقرار روستائیان در ده، اصولاً مبتنی بر اصول اجتماعی اشتراکی بود. در واقع ده‌ها در زمان ساسانیان، مرکز اجتماع نخستین زنجیره تولیدکنندگان، یعنی کشاورزان بود و لازمه شکل‌گیری ده، دهقان نبود، بلکه دهقان زاییده آن بود. مقام اداری که در رأس ده قرار داشت، دهقان نامیده می‌شد. این دهقانان در واقع اداره ده را برعهده داشتند [۶۳]. در منابع مختلف معادل‌های دیهیک نیز برای دهقانان ذکر شد. به‌نظر می‌رسد که منصب دهقانی (دیهیک) در نتیجه اصلاحات اقتصادی دوره خسرو انوشیروان ساسانی پدید آمده باشد [۶۴].

شکل ۱۳. سطوح تقسیمات کشوری و ساختار اداری آنها در عهد ساسانیان



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۵-۳. شاخص‌های تقسیمات کشوری^۱

مهم‌ترین شاخص‌ها برای تقسیمات کشوری در دوران ساسانیان عبارت‌اند از:

- **سوابق تاریخی:** ساسانیان ضمن اینکه عناصری از نظام تقسیماتی و اداری حکومت‌های قبل از خود را حفظ کردند، نظام پیشین را توسعه دادند و به‌ویژه تغییراتی در تعداد سطوح تقسیماتی و نیز تشکیلات اداری به وجود آوردند.
- **مقتضیات سیاسی:** در این دوره مقتضیات سیاسی مهم‌ترین شاخص برای تقسیمات کشور بود. در حکومت اشکانیان یک نظام سیاسی

۱. شاخص‌هایی که برای این دوره‌ها بیان شده، حاصل مطالعات نویسنده و بررسی منابع تاریخی مربوط به آن دوران است که برای بررسی شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوران ساسانیان منابع کریستین سن (۱۳۴۵)، مارکوارت (۱۳۷۳)، گیرشمن (۱۳۷۰)، فرای (۱۳۸۸)، راوندی (۱۳۸۴)، دریایی (۱۳۸۸)، ودیعی (۱۳۴۹) و جوادی (۱۳۸۰) بررسی و نتایج استخراج شده است.

غیرمتمرکز مبتنی بر ساتراپ‌ها و پولیس‌ها شکل گرفت؛ تحول عمده‌ای که در دوران حکومت ساسانی به وجود آمد ایجاد تشکیلات اداری و کشوری ثابتی بود که از مرکز تبعیت می‌کردند و ایالات را به مرکز پیوند می‌دادند. در این دوره با افزایش تمرکز، از خودمختاری شهرها و شیوه اداره پولیسی که در دوران اشکانیان رایج بود، اثری دیده نمی‌شود و کشور به استان‌ها و مراکز اداری تقسیم شد که نشان‌دهنده ملاحظات سیاسی در تقسیمات کشوری این دوره بوده است. می‌توان گفت که تقسیمات کشوری ساسانیان زاینده دو ضابطه مهم مقتضیات نظامی و بزرگ ملک‌داری خاندان‌های سیاسی بود [۶۵].

■ **مقتضیات نظامی و امنیتی:** شکل‌گیری بخش‌ها (پادوگس‌ها) و مرزبانان در این دوره نشان‌دهنده اهمیت ملاحظات نظامی، امنیتی و دفاعی در تقسیمات کشوری است. فرای تقسیم‌بندی ایران در زمان ساسانیان به چهار بخش را بیشتر به دلایل نظامی و دفاعی می‌داند تادیوانی و اداری [۲۹] [۲۹]. دریایی نیز چهار بخشی شدن کشور را واکنشی در برابر مشکلات نظامی در زمان قباد می‌داند؛ زیرا در آن زمان، ساسانیان از سوی هیتال‌ها از طرف شرق، بیزانسی‌ها از طرف غرب و بدویان از طرف جنوب مورد حمله واقع شده بودند [۶۲]. مرزبانان اگرچه سطوح تقسیماتی زیرین را مشخص می‌کردند، خود نیز تحت فرمان سپهبد که فرمانده نظامی بود و توسط مرکز تعیین می‌شد قرار داشتند. علاوه بر وجود مرزبانان که بیشتر بر امور لشکری و نظامی تمرکز داشتند، در این دوره برای شهریک و دیهیک که در رأس شهر و ده قرار داشتند شبکه وسیعی از جاسوسان و کاراگاهان وجود داشت که این مأمورین اداری از حدود خود تجاوز نکنند و منطقه تحت نفوذ خود را موروثی نکنند [۵۶].

■ **مذهب:** تمرکز قدرت و دین رسمی، دواصل اساسی حکومت ساسانی به‌شمار می‌رفت. به‌عبارت دیگر، ساسانیان حکومتی ملی تأسیس کردند که متکی به دین رسمی و تمدنی بود. بر این اساس، اردشیر در صدد ایجاد حکومتی مبتنی بر نظام متمرکز و دینی واحد برآمد تا بتواند قدرت و سلطه خویش را بر سراسر قلمرو امپراتوری بگستراند. لازمه جاری شدن این دواصل، تأسیس شهرهای بزرگی بود که ساسانیان بتوانند قدرت خود را در آن متمرکز کنند و به راحتی قدرت‌های ضعیف و پراکنده در گستره قلمرو خویش را تحت سلطه درآورند. به این منظور، شهرهای زیادی با تقسیمات اداری مجزا، توسط پادشاهان ساسانی ایجاد شد [۲۷].

■ **شرایط محیطی و جغرافیایی:** تقسیم کشور به چهار بخش یا پادوگس براساس شاخص موقعیت و جهات جغرافیایی صورت گرفته است. این چهار بخش با توجه به موقعیت جغرافیایی آنها در شمال، جنوب، شرق و غرب کشور شکل گرفته بودند. در واقع در زمان ساسانیان، به دلیل گستردگی مرزهای جغرافیایی و لزوم حفاظت از مرزها در مقابل دشمنان مقام مرزبان در سلسله مراتب تقسیمات کشوری شکل گرفت.

۳-۵-۳. ساختار اداری-مالی و روابط مرکزی-محلی

سیر تحول سازمان‌های اداری دوره ساسانی ارتباط نزدیکی به میزان نفوذ و قدرت شاهان ساسانی دارد؛ به گونه‌ای که با کاهش نفوذ آنان نیروهای مرکزگرای همواره به تلاش برای ایجاد نواحی نیمه‌مستقل که کمتر تحت اختیار شاهان ساسانی بود مبادرت می‌کردند و با افزایش نفوذ آنان همه نواحی تحت حاکمیت، در نظام اداری سازمان‌یافته‌ای یکپارچه می‌شد [۶۶]. با اینکه سازمان اداری ساسانیان براساس تشکیلات عهد اشکانیان پی‌ریزی شده است، قدرت و تمرکزی که نخستین سلاطین ساسانی پدید آوردند، با تشکیلات حکومتی اشکانیان که بیشتر رنگ ملوک‌الطوایفی داشت، قابل مقایسه نبود. تفاوت دوره ساسانیان با دوره اشکانیان از نظر تقسیمات و اداره کشور آن بود که در دوره ساسانیان، مرکزیت خاصی به وجود آمد و ادارات از مرکز پیروی می‌کردند. در واقع خودمختاری دوره اشکانیان از بین رفت [۶۷]. حکام ولایات در این دوره برخلاف عهد اشکانی، کاملاً تحت اوامر شاهنشاه بودند. اداره امور کشوری در مناطق کوچک‌تر (ده) به دست نجبای درجه دوم، یعنی دهقانان، سپرده شده بود و حکام در کار آنان دخالت چندانی نداشتند [۲۳].

بنابراین در این دوره نسبت به دوره اشکانیان تحولاتی در تقسیمات فضایی و ساختار اداری کشور بروز کرد که عبارت بودند از: تمرکزگرایی حکام ساسانی، احساس تهدید از دشمنان پیرامونی و ترجیح عامل امنیت و ارتش و فتودالیسم خاندان ساسانی. مناطق سرحدی و مرزی در نظر خاندان ساسانی اهمیت زیادی داشت.

از منظر ساختار اداری، در این دوره «مرزبانان» در رأس پادوگس‌ها و در رأس ساختار اداری بودند و ایالت‌های درون هر پادوگس را اداره می‌کردند. مرزبانان از مستخدمان عالی‌مقام دولت و در واقع نایب پادشاه در قلمرو خود که یک ربع از شاهنشاهی ساسانی بوده به شمار



می‌رفتند. میزان اختیارات مرزبان‌ها امور کشوری و لشکری بود. در اغلب موارد مرزبان بیشتر بر فعالیت‌های لشکری تمرکز می‌کردند، زیرا نظر به تمرکز شدیدی که در دولت ساسانی وجود داشت، کارهای کشوری را مأموران جزء (استانداران، شهریار و دیهیک) اداره می‌کردند [۵۳]. بخش‌ها به ایالات تقسیم می‌شدند که در رأس ایالات نیز مرزبانان قرار داشتند. ایالات به استان‌ها تقسیم می‌شد که در رأس آنها استانداران قرار داشتند که مثل مرزبانان قوه نظامی در اختیار داشتند و در اصل مباشر املاک سلطنتی بوده‌اند.

تقسیم ایالات به استان‌ها و سپس شهرها در راستای مقتضیات اداری بوده است. در دوران ساسانیان، از خودمختاری شهرها و شیوه اداره پولیسی آنان که در دوران اشکانیان رایج بوده اثری دیده نمی‌شود؛ چراکه با از میان رفتن یونانیان و مقدونیان و استحاله آنان در مردم محلی و اهالی بومی، نظام پولیسی اهمیت خود را در شهرها از دست داد و اغلب شهرها به شهرهای شاهی تبدیل شدند. در واقع، شهرهای این دوره وابسته شاه بودند. این شهرها سازمان خودمختار و «پولیسی» خود را از دست دادند تا به صورت بخش و تابعی از کشور و دولت جدید ایران در آیند [۴۶] [۵۳].

در رأس ده و مزارع تابع آن روستایک نفر «دهقان» قرار داشته است. دهقانان، قشر خرده‌مالک اشرافی بودند که به نظر می‌رسد تا پایان دوره سلطنت خسرو پرویز (۶۲۸-۵۹۰ میلادی) در دهکده‌ها می‌زیستند. دهقانان از اشراف و نجبای بزرگ متمایز می‌شدند و وظیفه اصلی شان گردآوری خراج و مالیات ارضی و وصول آنها به خزانه شاهی بوده است. در ازای خدماتی که دهقانان انجام می‌دادند، ده به آنها واگذار می‌شد و به این صورت بود که اشراف درجه دوم دهقان با اراضی محدود پدید آمدند [۲۹].

می‌توان گفت که ساختار اداری در دوران ساسانیان در راستای ملاحظات سیاسی و مدیریت اداری انجام می‌شده است. در واقع وجود مرزبان به عنوان شاه بخش‌ها و ایالت‌ها در راستای حفظ نظام سیاسی و وحدت سرزمینی و ملاحظات امنیتی بوده است. در این دوره مفهوم حکومت و سازمان اداری در داخل و بخش‌های پیرامونی، چهره روشن‌تر به خود گرفت. نه تنها ساسانیان تقسیمات سیاسی در داخل را دوباره‌سازی کردند، بلکه ایده چهار گوشه دوران هخامنشیان را مفهوم تازه‌ای بخشیدند.

بررسی ساختار مالی در دوران ساسانیان نشان می‌دهد که شخصی که او را «واستریوشان سالار» می‌خواندند، رئیس اداره امور مالی در دوران ساسانیان بوده است. واستریوشان سالار در این دوره وزیر مالیه، صنعت، تجارت و کشاورزی بود و تحت نظارت وزیر اعظم قرار داشت. واستریوشان سالار رئیس مالیات اراضی بود. مالیات اراضی بیشتر بر کشاورزان تحمیل می‌شد. واستریوشان سالار علاوه بر مالیات املاک، وظیفه وصول مالیات شخصی را هم برعهده داشت. در واقع وی رئیس همه مردمانی بود که کار دستی انجام می‌دادند، مثل غلامان، دهقانان و تاجران. واستریوشان سالار در راستای انجام وظایف خود از آمارگیران درجه یک استفاده می‌کرد که وظیفه آنها برآوردهای مالی و تجاری از مناطق مختلف کشور بود [۵۳]. در زمان ساسانیان مالیات به دو شکل از مردم اخذ می‌شد. مالیات اراضی به شکل جنس اخذ و صرف نگهداری لشکریان و دربار می‌شد. اما مالیات یا خراج سرانه که از روستائیان و پیشه‌وران و بازرگانان اخذ می‌شد و به صورت نقدی بود. در این دوره سرچشمه اصلی درآمد و خزانه شاه بیشتر مالیات‌های روستایی بود تا شهر؛ یعنی پرداخت‌کنندگان اصلی مالیات روستائیان بودند [۱۲].

بنابراین بررسی روابط مرکزی-محلی در این دوران حاکی از تفویض اختیارات در بُعد اداری به مرزبانان، استانداران و شهرداران است. اما از بُعد سیاسی و مالی روابط مرکزی-محلی نسبت به قبل از دوره ساسانی متمرکزتر شد. در این دوران نسبت به دوران اشکانیان خبری از اختیارات مالی و سیاسی سطوح تقسیماتی نیست.

شکل ۱۴. ساختار تقسیمات کشوری در دوران ساسانیان

میزان اختیارات و وظایف	ساختار اداری و مالی	مهم‌ترین شاخص‌های تقسیمات کشوری	سطوح تقسیمات کشوری
میزان اختیارات مرزبان به عنوان فردی که در راس بخش‌ها و ایالات این دوره بوده است، تمام امور کشوری و اداری و لشکری بوده است، منتها تمرکز بیشتر وی در انجام امور نظامی و لشکری بوده و کارهای اداری و کشوری توسط استانداران، شهرداران و دهقانان انجام می‌شده است.	ساختار اداری در دوران ساسانیان در راستای ملاحظات سیاسی (نظامی) و مدیریت اداری سازمان یافت. در واقع وجود مرزبان به عنوان شاه بخش‌ها و ایالت‌ها در راستای حفظ نظام سیاسی و وحدت سرزمینی و ملاحظات امنیتی بوده است. در راستای مدیریت اداری در درون سطوح تقسیماتی ایالت‌ها، استاندار و شهریگ و دیهیک قرار داشتند که به امور اداری رسیدگی می‌کردند و تابع مرزبان بوده‌اند. بررسی ساختار مالی در دوران ساسانیان نشان می‌دهد که شخصی که او را «واستریوشان سالار» می‌خواندند، رئیس اداره امور مالی در دوران ساسانیان بوده است. واستریوشان سالار در این دوره وزیر مالیه، صنعت، تجارت و کشاورزی بود و تحت نظارت وزیر اعظم و حکومت مرکزی قرار داشت.	در این دوره مقتضیات سیاسی و مذهب مهم‌ترین شاخصی برای تقسیم کشور بود. علاوه بر این دو عامل مقتضیات نظامی و امنیتی، سوابق تاریخی و شرایط محیطی و جغرافیایی هم در تقسیمات کشوری این دوران اثر گذار بوده است.	بخش (پاذوگس)، ایالت، استان، شهر، رستاگ، طسوج، ده.

مأخذ: همان.

۴. نتیجه‌گیری



این گزارش با هدف واکاوی الگوهای سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان و استخراج دلالت‌های آن برای بهبود نظام تقسیمات کشوری کنونی، به بررسی تطبیقی پنج سلسله ماد، هخامنشی، سلوکی، اشکانی و ساسانی پرداخت. یافته‌ها نشان می‌دهد که سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان، نه پدیده‌ای ایستا، بلکه فرایندی پویا و تکامل یافته بوده که متناسب با مقتضیات جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی هر دوره، الگوهای متفاوتی از توزیع و تمرکز قدرت را تجربه کرده است.

آنچه از تطور سازمان‌دهی قدرت در این دوره‌های تاریخی آشکار می‌شود، وجود دو الگوی متمایز اما به هم پیوسته است: نخست، الگوی ساتراپی که با محوریت شهربانان و خودمختاری نسبی واحدهای محلی، از مادها تا اشکانیان تداوم یافت و دوم، الگوی مرزبانی که در دوره ساسانی با تمرکزگرایی بیشتر و رویکرد امنیتی-دفاعی ظهور کرد.

در الگوی ساتراپی، قدرت میان مرکز و پیرامون به گونه‌ای توزیع می‌شد که ضمن حفظ وحدت سرزمینی، هویت‌های محلی و شیوه‌های سنتی اداره امور نیز محفوظ می‌ماند. این الگو که نقطه اوج آن در دوره هخامنشی تجربه شد، ترکیبی بدیع از تمرکز سیاسی راهبردی (حاکمیت قوانین شاهنشاهی، سیاست خارجی واحد، و نظارت مرکزی) و تمرکززدایی اجرایی-مالی (اختیارات شهربانان در اداره داخلی، جمع‌آوری مالیات، و حتی ضرب سکه) بود. داریوش با تفکیک وظایف کشوری و نظامی و ایجاد شبکه نظارتی «چشم و گوش شاه»، سازوکاری طراحی کرد که هم از قدرت‌گیری مفرط شهربانان جلوگیری کند و هم از ظرفیت‌های محلی برای اداره کارآمد قلمرو پهن‌تر بهره‌برد. این الگو را می‌توان «فدرالیسم درون‌زا» نامید؛ چراکه ریشه در سنت‌های بومی و قومی ایران داشت و نه تقلیدی از بیرون.

در الگوی مرزبانی ساسانی، با افزایش تهدیدات خارجی و تغییر رویکرد ایدئولوژیک حکومت (اتحاد دین و دولت)، سازمان‌دهی قدرت به سوی تمرکزگرایی بیشتر گرایش پیدا کرد. تقسیم کشور به چهار بخش (پادوگس) با محوریت مرزبانان نظامی، نشان‌دهنده اولویت یافتن ملاحظات امنیتی بر ملاحظات اداری-اقتصادی بود. باین حال، حتی در این نظام متمرکز، سطوح پایین‌تر تقسیماتی (استان، شهر، رستاگ، طسوج، ده) با واگذاری اختیارات محدود به استانداران، شهریگان و دهقانان، از ظرفیت‌های محلی برای اداره امور بهره می‌گرفتند. آنچه در ساسانیان از میان رفت، خودمختاری سیاسی ساتراپی‌ها و شهرها بود، نه لزوماً مشارکت محلی در سطح اجرایی.

بررسی این دوره‌ها، اصولی را نمایان می‌سازد که می‌توان آنها را «مؤلفه‌های بنیادین سازمان‌دهی قدرت» در ایران باستان نامید:

نخست، تناسب ساختار با وسعت و تنوع سرزمینی: تمام سلسله‌ها دریافته بودند که قلمرویی با وسعت ایران و تنوع اقلیمی و قومی آن، با الگوی حکومت متمرکز و یکپارچه قابل اداره نیست. بنابراین، تقسیم کشور به واحدهای کوچک‌تر و تفویض اختیارات به آنها، ضرورتی انکارناپذیر بود.

دوم، توجه به جغرافیای فرهنگی: شاخص قومیت و هویت‌های محلی، همواره یکی از مبانی اصلی تقسیمات کشوری بود. از اتحادیه قبایل ماد تا ساتراپی‌های هخامنشی و ایالات ساسانی، مرزهای تقسیماتی غالباً با مرزهای فرهنگی همخوانی داشت و این امر به کاهش تنش‌های قومی و افزایش مشارکت سیاسی می‌انجامید.

سوم، نظام نظارتی هوشمند: تمرکززدایی در ایران باستان هرگز به معنای رها کردن واحدهای محلی نبود. از فرماندهان نظامی در دوره ماد و هخامنشی تا بازرسان ویژه (چشم و گوش شاه) و مأموران مالی مستقل (اکنوم) در دوره سلوکی، همواره سازوکارهایی برای نظارت مرکزی بر عملکرد واحدهای محلی وجود داشت.

چهارم، پیوستگی تاریخ اداری: نکته شگفت‌انگیز در تطور تقسیمات کشوری ایران، تداوم نهادها و مفاهیم در طول سلسله‌های مختلف است. هخامنشیان نظام ماد را تکامل بخشیدند، سلوکیان و اشکانیان ساختار هخامنشی را حفظ کردند و ساسانیان از تجربیات همه پیشینیان بهره بردند. این «حافظه تاریخی اداری» نشان‌دهنده نوعی خرد جمعی در باب چگونگی اداره سرزمین است.



در نهایت، مهم‌ترین دستاوردهای این دوره‌ها که می‌تواند در الگوی تقسیمات کشوری فعلی استفاده شوند، عبارت‌اند از:

۱- توجه به پیشینه تقسیمات کشوری: تقسیمات کشوری در ایران دارای بیش از ۲۵۰۰ سال سابقه است و اولین تجربه تقسیمات مطلوب کشوری به عهد هخامنشیان برمی‌گردد. باوجود تجربیات موفق ایرانیان در زمینه تقسیمات کشوری و الگوبرداری رومی‌ها و هندی‌ها از تقسیمات کشوری هخامنشیان، سیستم اداره قلمرو به مرور زمان تغییر کرده و الگوی تقسیمات کشوری امروز شباهتی از نظر شاخص‌های تقسیمات کشوری، میزان اختیارات سطوح، سلسله‌مراتب اداری-اجرایی با دوره‌های تاریخی ایران باستان ندارد. این درحالی است که در آن دوران به تجربیات دوره‌های قبل از خود توجه شایانی می‌شد. به این صورت که تقسیمات کشوری در دوران مادها متأثر از دستگاه آشوری بود. تقسیمات کشوری در دوره هخامنشیان نوع تکامل یافته تقسیمات کشوری در زمان ماد بود. تقسیمات کشوری در دوره سلوکیان و اشکانیان و ساسانیان تأثیر پذیرفته از تقسیمات کشوری هخامنشیان بوده است. شایسته است در بحث تقسیمات کشوری، شاخص‌های تقسیمات و اختیارات سطوح تقسیماتی، توجه بیشتری به نظام تقسیمات کشوری در ادوار گذشته شود.

۲- توجه به جغرافیای فرهنگی (گروه‌های قومی) در نظام تقسیمات کشوری: عدم انطباق نظام تقسیمات کشوری فعلی با هویت‌های قومی و محلی، توسعه نامتوازن منطقه‌ای و رقابت‌های درون فضایی را به دنبال داشته است. درواقع سیستم تقسیمات کشوری تاکنون سازوکار بهینه‌ای برای مشارکت حداکثری گروه‌های قومی فراهم نکرده است. این امر می‌تواند به تدریج مشکلاتی برای نظام سیاسی ایجاد کند [۶۸] [۶۹]. یکی از شاخص‌های مهم برای تقسیمات کشور در دوره قدیم توجه به جغرافیای فرهنگی و گروه‌های قومی بوده است. شاخص اصلی در تقسیمات کشوری دوران مادها اتحاد بین گروه‌های قومی بود که هسته اولیه کشورسازی و شکل‌گیری سرزمین ایران را شکل داد. تقسیم‌بندی سرزمین به سی ساتراپی در دوران هخامنشیان براساس ویژگی‌های قومی و فرهنگی انجام شد. همچنین انتخاب شهربان برای برخی ساتراپی‌های این دوران از میان نخبگان ساتراپی‌های مذکور انجام می‌شد. توجه به جغرافیای فرهنگی در تقسیمات کشوری دوران ساسانیان نیز مشاهده می‌شود. توجه به ویژگی‌های فرهنگی، قومی، و ساختار ارتباطی، توأم با رعایت عنصر وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور، در کنار مؤلفه جمعیت در تقسیمات کشوری فعلی به الگوی متوازن تر تقسیمات کشوری منجر می‌شود.

۳- توجه به شاخص‌های کیفی در نظام تقسیمات کشوری: برای رسیدن به الگوی متوازن تقسیمات کشوری باید یک الگوی ترکیبی براساس شاخص‌های جمعیت، توپوگرافی، وسعت، دسترسی، جمعیت، همسایگی، ساختار فرهنگی و قومی و ساختار اقتصادی و اجتماعی، سازگار با وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور، شکل گیرد. بررسی تقسیمات کشوری در دوره‌های تاریخی ایران قدیم حاکی از اهمیت تأثیر شاخص‌های کیفی بر چگونگی تقسیمات کشوری است. مهم‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری آن دوران شامل وسعت جغرافیایی سرزمین، احترام به جغرافیای قومی و محلی ملاحظات سیاسی و امنیتی، دسترسی و ساختار ارتباطی، ملاحظات اقتصادی، توپوگرافی و ویژگی‌های جغرافیایی طبیعی، مرزهای سرزمین، ملاحظات تاریخی و غیره است. بنابراین یکی از مهم‌ترین مواردی که باید در قانون تقسیمات کشوری فعلی مورد توجه قرار گیرد، بحث کیفی‌سازی شاخص‌های تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن یک الگوی چندمعیاره و ترکیبی، با تأکید بر تمامیت ارضی کشور است.

۴- تمرکززدایی تحت نظارت حکومت مرکزی: یکی از موانع بزرگ کشور در دستیابی به توسعه، تمرکزگرایی است. تمرکز اداری-اقتصادی به عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های تقسیمات کشوری به بی‌عدالتی فضایی و جغرافیایی و ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری منجر می‌شود. راه‌حل این چالش تمرکززدایی و افزایش حیطه وظایف و اختیارات سطوح تقسیماتی تحت نظارت حکومت مرکزی است. بررسی تقسیمات کشوری در دوران قدیم نشان می‌دهد که در دوران مادها ساتراپی‌ها دارای اختیارات اقتصادی، اداری و مالی بودند. در دوره هخامنشیان ساتراپی‌ها دارای اختیارات اقتصادی، سیاسی، امنیتی و مالی بودند. یکی از ویژگی‌های دوران داریوش هخامنشی تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی اداری و مالی بوده است. در دوران اشکانیان ساتراپی‌ها در امور داخلی خود کاملاً استقلال داشتند و خودمختار بودند. در



دوران ساسانیان نیز حیطه وظایف و اختیارات مرزبان تمام امور کشوری، اداری و لشکری را شامل می‌شد. دوره ساسانی نیز شاهد تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی اداری و مالی بوده است. در کنار تفویض اختیارات به سطوح، در تمام دوره‌های بررسی شده حکومت مرکزی با فرستادن مأمورین ویژه بر فعالیت شهریان‌ها و امور سطوح تقسیماتی نظارت داشته است. در دوران هخامنشیان، حکومت مرکزی به وسیله یک سیستم نظارتی قوی، عملکرد شهریان‌ها را رصد می‌کرد. در دوره سلوکیان، علاوه بر «شهریان»، هر ساتراپی یک «فرمانده نظامی» و «رئیس دارایی» محلی داشت که زیر نظر حکومت مرکزی عمل می‌کردند و بر امور اداری، مالی و نظامی نظارت داشتند. در دوره ساسانیان نیز مرزبانان اگرچه بر سطوح تقسیماتی زیرین نظارت می‌کردند، خود نیز تحت فرمان و نظارت سپهبد که فرمانده نظامی بود و توسط مرکز تعیین می‌شد قرار داشتند. بنابراین «تمرکززدایی کنترل شده» به عنوان یک اصل مهم در تقسیمات کشوری دوران قدیم مشاهده می‌شود.

هرچند امکان به کارگیری سیاست تمرکززدایی سیاسی، به دلیل نوع نظام سیاسی کشور و سایر ملاحظات فراهم نیست و توصیه نیز نمی‌شود، اما امکان به کارگیری سیاست تمرکززدایی نسبی در ابعاد اداری و مالی در نظام تقسیمات فعلی فراهم است. سیاست تمرکززدایی اداری از یک سو به شناسایی استعدادها در استان‌های کشور منجر می‌شود و از سوی دیگر به احساس تعلق بیشتر مردم حاشیه سرزمین نسبت به وحدت سرزمینی می‌انجامد و موجبات توسعه پایدار را فراهم می‌آورد. تمرکززدایی مالی نیز از یک سو موجبات توسعه همگون تر اقتصادی کشور را فراهم می‌آورد و از سوی دیگر به شناسایی پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی کشور می‌انجامد.

۵ توجه به ساختار اداری شهر: عدم سازمان دهی مطلوب فضا در ایران باعث شده است تا واحدهای سیاسی کشور با مشکلات زیادی روبه‌رو شوند. یکی از واحدهای سیاسی که مهم‌ترین نقش را در کشور ایفا می‌کند شهر است؛ اما نظام ناکارآمد تقسیمات کشوری در ایران باعث ایجاد شهرهای زیادی بدون توجه به مفهوم واقعی شهر شده است. نبود جایگاه در سطوح تقسیمات کشوری برای شهرها از دیگر معایب سیستم کنونی تقسیمات کشوری است. در دوران سلوکیان، شهرها در صورت داشتن ضوابط و شرایط خاص شکل می‌گرفتند و دارای ساختار اداری و مالی بودند. در رأس امور اداری «شورای شهر» و در رأس امور مالی «مجلس مالی» قرار داشت و فعالیت آنها از هم مجزا بود. در دوران ساسانیان شهرها بعد از استان یکی از سطوح مهم تقسیمات کشوری محسوب می‌شدند، شکل‌گیری شهرهای جدید در این دوران بر اساس مقتضیات دینی و سیاسی بوده و کارکرد شهرها در راستای افزایش درجه تمرکز بود. در نظام تقسیمات فعلی آستانه پایین جمعیتی در نظر گرفته شده برای ایجاد شهر و نیز تخطی از قانون در ایجاد شهرها از عوامل مهم ایجاد شهرهایی است که بیشتر ماهیت و کارکرد روستایی دارند. بنابراین ضوابط و قوانین برای شکل‌گیری شهر در قانون تقسیمات کشوری فعلی باید اصلاح شود.

۶ ضرورت توجه به ملاحظات و پتانسیل‌ها در ارتقای سطوح تقسیمات کشوری به خصوص شکل‌گیری استان‌های جدید: براساس داده‌های وبسایت وزارت کشور تا سال ۱۴۰۳، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱، تعداد شهرستان‌ها از ۱۹۵ به ۴۸۴؛ تعداد بخش‌ها از ۵۰۱ به ۱۱۹۱؛ تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۱۴۵۶ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۳ به ۲۷۷۵ افزایش یافته است. این تغییرات معمولاً بدون توجه به امر توسعه بوده و در راستای کسب بودجه و براساس شاخص جمعیت اتفاق افتاده است. بررسی تعداد ساتراپ‌ها در ایران قدیم نشان می‌دهد که در تمام دوره‌ها از هخامنشیان که وسعت کشور بسیار زیاد بوده تا دوران ماد که وسعت سرزمین کمتر بوده، تعداد ساتراپی‌ها بیشتر از ۳۰ ساتراپی نبوده است. در دوران ماد ۱۲ ساتراپی وجود داشت. در دوران هخامنشیان با وجود وسعت زیاد سرزمین ایران تعداد ساتراپی‌ها ۲۰ تا ۳۰ ساتراپی، تعداد ساتراپی‌ها در دوره سلوکیان ۲۵، و در دوره اشکانیان ۱۸ بوده است. نگاهی به تعداد ایالت‌های دوران ساسانی نشان می‌دهد که در تمام منابع و تمام پادشاهی‌های این دوران تعداد همواره بین ۲۵ تا ۳۰ ایالت بوده است. بنابراین صرف افزایش سطوح تقسیماتی (به خصوص شکل‌گیری استان‌های جدید) بدون توجه به ظرفیت‌ها و معیارها کارساز نخواهد بود.



- [۱] میرحیدر، دره (۱۳۸۵)، «مبانی جغرافیای سیاسی»، چاپ سیزدهم، انتشارات سمت، تهران.
- [۲] احمدی پور، زهرا و میثم میرزایی تبار (۱۳۹۰)، «نقش احساس مکانی در سازماندهی سیاسی فضا»، آمایش محیط، شماره ۱۲.
- [۳] احمدی پور، زهرا (۱۳۷۸)، «کارکرد تقسیمات کشوری در افزایش ضریب امنیت ملی»، دهمین کنگره جغرافیایی، تهران.
- [4] Short, John Rennie (1993), An Introduction to Political Geography, London: Routledge.
- [5] Maeltsemees, Sulev (2010), The difference between the terms in administrative- division, journal geography of Estonia, sage pub/131.
- [۶] ودیعی، کاظم (۱۳۵۳)، «مقدمه‌ای بر جغرافیای انسانی»، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- [۷] هوشیار، محمد مهدی (۱۳۷۹)، «تحلیل الگوی تقسیمات کشوری شمال خراسان»، نمونه شهرستان اسفراین، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
- [۸] میرشکاران، یحیی (۱۳۹۲)، «الگویابی سازماندهی سیاسی فضا در ساختارهای بسیط با تاکید بر ایران»، رساله دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس.
- [۹] منصوریان، علیرضا (۱۳۸۲)، «تاثیر الگوی تقسیماتی بر بی‌ثباتی سیاسی در ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
- [۱۰] امیراحمدیان، بهرام (۱۳۸۳)، «تقسیمات کشوری»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، از ایران چه میدانم؟ تهران.
- [۱۱] ف. میراحمدی، «ظواهر نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» شماره مسلسل ۲۱۴۸۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۵.
- [۱۲] ویسهوفر، یوزف (۱۳۷۷)، «ایران باستان (از ۵۵۰ پیش از میلاد تا ۶۵۰ پس از میلاد)»، ترجمه ثاقب‌فر، تهران، نشر ققنوس.
- [۱۳] گیرشمن، رمان (۱۳۷۰)، «ایران از آغاز تا اسلام»، ترجمه: محمد معین. چاپ هشتم. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- [۱۴] گرانوسکی، ادوین آرویدوویچ. پتروشفسکی، ایلیا پاولوویچ. داندامایف، محمد. کاشلنکو، گنادی آندری یویچ. ایوانوف، میخائیل سرگی یویچ. بلوی، ل. ک (۱۳۵۹). تاریخ ایران از زمان باستان تا امروز. مترجم: کیخسرو کشاورزی، تهران: نشر پویش.
- [15] Eisenstadt, S. N. (1963). The Political Systems of Empires. Free Press.
- [16] Mann, M. (1986). The Sources of Social Power, Vol. 1: A History of Power from the Beginning to AD 1760. Cambridge University Press.
- [17] Frye, R. N. (1963). The heritage of Persia. Mentor Books..
- [18] Dandamaev, M. A., & Lukonin, V. G. (1989). The culture and social institutions of ancient Iran (P. L. Kohl, Ed.). Cambridge University Press..
- [19] Gwendolyn, leik: (2001) "Who's Who in the Ancient Near East". London & New York.
- [۲۰] بریان، پی‌یر (۱۳۷۸)، «تاریخ امپراتوری هخامنشیان»، ترجمه: مهدی سمسار، جلد اول، تهران: انتشارات زریاب.
- [۲۱] هرودوت، (۱۳۳۶)، «تاریخ هرودوت»، ترجمه هادی هدایتی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- [۲۲] کمرون، جرج (۱۳۶۵)، «ایران در سپیده دم تاریخ»، ترجمه حسن انوشه، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- [۲۳] زرین کوب، عبدالحسین (۱۳۷۳)، «تاریخ مردم ایران (ایران قبل از اسلام)» تهران: انتشارات امیرکبیر.
- [۲۴] پیرنیا، حسن (مشیرالدوله) (۱۳۰۶)، «ایران باستان». تهران: چاپ مجلس.
- [۲۵] دیاکونوف، ایگور میخائیلوویچ (۱۳۴۵)، «تاریخ ماد»، ترجمه: کریم کشاورز، تهران: نشر امیرکبیر.
- [۲۶] رومینا، ابراهیم (۱۳۹۰)، «تبیین مدیریت سیاسی فضا در سیستم های بسیط متمرکز»، رساله دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس.
- [۲۷] مارکوارت، یوزف (۱۳۷۳)، «ایران شهر بر مبنای جغرافیای موسی خورنی»، ترجمه مریم میراحمدی، تهران، انتشارات اطلاعات.
- [۲۸] دیاکونوف، ایگور میخائیلوویچ (۱۳۵۰)، «تاریخ ایران باستان»، ترجمه: روحی ارباب، تهران: نشر امیرکبیر.

- [۲۹] فرای، ر. نلسون (۱۳۸۲)، «تاریخ باستانی ایران»، ترجمه مسعود رجب‌نیا، تهران، نشر علمی و فرهنگی.
- [۳۰] بیانی، شیرین (۱۳۸۱)، «تاریخ ایران باستان از ورود آریایی‌ها تا پایان هخامنشیان»، تهران، سمت.
- [۳۱] انصافپور، غلامرضا (۱۳۷۵)، «تاریخ زندگی اقتصادی روستاییان و طبقات اجتماعی ایران از دوران ماقبل تاریخی تا پایان ساسانیان»، تهران، نشر اندیشه.
- [۳۲] سلطان زاده، حسین (۱۳۶۵)، «مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران»، تهران، نشر آبی.
- [۳۳] سایکس، سرپرسی (۱۳۷۰)، «تاریخ ایران»، ترجمه: محمدتقی فخرالدین گیلانی. تهران: دنیای کتاب.
- [۳۴] سعیدیان، عبدالحسین (۱۳۷۸)، «سرزمین و مردم ایران»، تهران، انتشارات علم و زندگی.
- [۳۵] شیرازی، جاوید، علیا، مهدی، خلج، شاهین، جعفریانی ابراهیم، نوروزی، داریوش (۱۳۸۲)، «تقسیمات کشوری در ایران - پارادوکس‌های الگوهای سنتی و مدرن»، انتشارات پرسمان.
- [۳۶] توین بی، آرنولد (۱۳۷۹)، «جغرافیای اداری هخامنشیان»، ترجمه همایون صنعتی زاده، تهران، موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- [۳۷] حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۱)، «جغرافیای سیاسی ایران»، تهران، نشر سمت.
- [۳۸] اعظمی، هادی، زرقانی، هادی و مسعود حمیدی (۱۳۹۳)، بررسی ساختار فضایی قدرت سیاسی در ایران باستان»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دهم، شماره اول.
- [39] Taagepera, Rein (1979). "Size and Duration of Empires: Growth-Decline Curves.
- [40] urchin, Peter; Adams, Jonathan M.; Hall, Thomas D (2006). East-West Orientation of Historical Empires". Journal of world-systems research.
- [۴۱] درایسدل، آلاسدایر (۱۳۷۴)، «جغرافیا سیاسی خاورمیانه و شمال آفریقا»، ترجمه دره میرحیدر، تهران، نشر وزارت امور خارجه.
- [۴۲] نامی، محمد حسن و یعقوب زلفی، علیرضا عباسی سمنانی، صادق کریمی خواجه لنگی (۱۳۸۸)، «نقش عوامل جغرافیایی در انتخاب نهادها و پایتخت‌های حکومتی ایران»، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
- [۴۳] فقیهی، ابوالحسن (۱۳۸۴)، «بورکراسی و توسعه در ایران»، تهران، نشر رسا.
- [۴۴] زنجانی، محمود (۱۳۸۰)، تاریخ تمدن ایران باستان، تهران، آشیانه کتاب.
- [۴۵] اومستد، ات (۱۳۷۲)، «تاریخ شاهنشاهی هخامنشی»، ترجمه محمد مقدم، تهران، انتشارات امیر کبیر.
- [۴۶] پیگولوسکایا، ن. و، یاکوبوسکی، آیو، پطروشفسکی، ای. پ، استرویال، و. و، بلنیتسکی، آم. (۱۳۴۶)، «تاریخ ایران از دوران باستان تا پایان سده هجدهم»، ترجمه کریم کشاورز، انتشارات موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
- [۴۷] گرشوینج، ایلیا. (۱۳۸۵). تاریخ ایران (دوره هخامنشیان) (ترجمه مرتضی ثاقب‌فر). تهران: انتشارات جامی.
- [۴۸] بویل، جان اندرو (۱۳۸۰)، «تاریخ ایران» جلد سوم؛ قسمت اول. ترجمه: حسن انوشه. تهران: امیر کبیر.
- [۴۹] مشکور، محمد جواد، رجب‌نیا، مسعود (۱۳۶۷)، «تاریخ سیاسی و اجتماعی اشکانیان»، تهران، دنیای کتاب.
- [۵۰] موسوی، زهرا (۱۳۸۷)، «نظام تقسیمات کشوری و توسعه پایدار ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
- [۵۱] لمب، هارولد (۱۳۵۵)، «اسکندر مقدونی»، ترجمه رضا زاده شفق.
- [۵۲] دیاکونوف، م. م. (۱۳۴۴)، «اشکانیان»، ترجمه کریم کشاورز، تهران، انجمن ایران باستان.
- [۵۳] کریستین سن، آرتور آمانوئل (۱۳۵۱)، «ایران در زمان ساسانیان» ترجمه: رشید یاسمی. چاپ ۴. تهران: ابن سینا.
- [۵۴] جواد، غلامرضا (۱۳۸۰)، «مدیریت در ایران باستان، تهران»، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- [۵۵] اعظمی، هادی، دبیری، علی رضا (۱۳۹۰)، تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا، فصلنامه ژئوپلیتیک سال هفتم، شماره دوم.
- [۵۶] راوندی، مرتضی (۱۳۸۳)، تاریخ اجتماعی ایران، جلد اول، تهران، نشر نگاه.
- [۵۷] رضا بیگلر، «تاریخ ساسانیان از ظهور تا سقوط»، نشر مرکز، ۱۳۹۰.
- [۵۸] کولسنیکف، آ. ا. (۱۳۵۵)، «ایران در آستانه یورش تازیان»، ترجمه محمد ریحانی، تهران، آگاه.
- [۵۹] نودلکه، تئودور (۱۳۷۸)، «تاریخ ایرانیان و عرب‌ها در زمان ساسانیان»، ترجمه عباس زریاب، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

- [۶۰] لباف‌خانیکی، میثم (۱۳۹۱)، «مقدمه ای بر جغرافیای اداری - سیاسی ایران در دوره ی ساسانی»، پژوهش‌های ایران‌شناسی، سال سوم، شماره دوم.
- [۶۱] غلامی، جهانپور، حیدری باباکمال، یدالله و مریم شادابفر (۱۳۹۲)، نگرشی بر جغرافیای اداری ایالت پارس در دوره ی ساسانی»، نشر مطالعات تاریخی و فرهنگی، سال چهارم، شماره پانزدهم.
- [۶۲] دریایی، تورج (۱۳۸۸)، «شهرستان‌های ایران‌شهر»، ترجمه شهرام جلیلیان، تهران، نشر توس.
- [۶۳] آلتهایم، فرانتس و روت استیل (۱۳۸۲)، «تاریخ اقتصادی دولت ساسانی»، ترجمه هوشنگ صادقی، تهران، نشر علمی و فرهنگی.
- [۶۴] شیپمان، کلاوس (۱۳۸۴)، «مبانی تاریخ سیاسی»، ترجمه کیکاوس جهاننداری، تهران، نشر فرزاد.
- [۶۵] ودیعی، کاظم (۱۳۴۹)، «تقسیمات کشوری ایران»، بررسی‌های تاریخی، شماره ۲۰.
- [۶۶] جم، پدram (۱۳۸۱)، جغرافیای اداری ایران در دوره ساسانی بر اساس متون فارسی میانه، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته فرهنگ و زبان‌های باستانی، دانشگاه تهران، تهران.
- [۶۷] نهچیری، عبدالحسین (۱۳۷۶)، «جغرافیای تاریخی شهرها»، چاپ دوم، انتشارات مدرس، تهران.
- [۶۸] غلامی، بهادر (۱۳۹۲)، «نقد و ارزیابی قانون تقسیمات کشوری ایران»، مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی.
- [۶۹] پورموسوی، موسی، میرزاده کوهشاهی، مهدی و جهانبخش رهنما (۱۳۸۷)، «سازماندهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهارم، شماره سوم.



عنوان: تکوین و تحول سازمان‌دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و درس‌آموخته‌های آن برای ایران امروز

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21733>

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

مطالعه تاریخی نشان می‌دهد که اصلاح قانون تقسیمات کشوری مستلزم بازنگری در معیارهای تعیین واحدهای تقسیماتی، تقویت تمرکززدایی کنترل‌شده، حفظ ثبات در ساختار تقسیمات و سامان‌دهی نظام شهری بر پایه کارکردهای واقعی و آستانه‌های جمعیتی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir