

بازشناسی عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی مؤثر بر نظام دیوان‌سالاری تاریخی ایران در دوره باستان

حمید تنکابنی*

چکیده

نظام دیوان‌سالاری ایران، با قدمتی دست‌کم دوهزاروپانصدساله، وارث عناصر و خصوصیتی است که به‌رغم آن‌که در طول تاریخ خود دچار دگردیسی و تغییرات فراوانی شده و بسیاری از این عناصر جامعه نو بر خود کرده‌اند؛ به‌طور معناداری تحت‌تأثیر عوامل، رخدادها و تحولات و فرایندهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی زمانه خود (در هر دوره تاریخی) بوده‌اند. این مقاله با هدف شناسایی ویژگی‌ها و تغییرات و تحولات نظام دیوان‌سالاری ایران از بدو پیدایش تا پایان عهد باستان (فاز نخست پژوهش)، با بهره‌گیری از روش کیفی ساختارگرا، به واریسی و تبیین عوامل موجد و بازدارنده نهاد دیوان‌سالاری در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی پرداخته است. نخستین ساختار اداری سازمان‌یافته که می‌توان برای تبیین آن از مفهوم دیوان‌سالاری بهره برد ریشه در سلسله هخامنشی و به‌ویژه دوره شاهنشاهی داریوش اول دارد. پس‌از آن، در دوره سلوکیان و اشکانیان نیز همان روش در اداره امور کشور تداوم می‌یابد. دیوان‌سالاری در دوره ساسانیان، اندازه و ابعاد گسترده‌تری پیدا می‌کند و به نظامی مسلط در کنترل و اداره قلمرو شاهنشاهی مبدل می‌شود و صورت‌بندی منسجم و هنجارمندی پیدا می‌کند. نظام پاترمونیال، در ابتدای دوره ماد، نقش ویژه‌ای در شکل‌گیری آغازین نهاد دیوان‌سالاری در ایران داشته است؛ اما به تدریج، این نهاد نظم

* دانشیار و عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی،

tonkaboni@ihcs.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۱۲



و سازمان منسجمی پیدا می‌کند و تحت‌تأثیر عوامل متعدد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی دگردیسی می‌یابد. در دورهٔ هخامنشیان و ساسانیان، بسط ساختاری و قدرت نهادی دیوان‌سالاری ایرانی به‌حدی افزایش می‌یابد که به الگویی جهانی در آن روزگار مبدل می‌شود.

کلیدواژه‌ها: دیوان‌سالاری، نهاد، ساختار، نظام پاتریمونیا، دورهٔ باستان.

۱. درآمد

نهاد دیوان‌سالاری به‌مثابهٔ یکی از مهم‌ترین، برجسته‌ترین، و تأثیرگذارترین دستاوردهای بشری، با قدمتی چندین‌هزارساله، حامل مؤلفه‌ها و خصوصیات است که منشأ آن‌ها را می‌توان در مجموعه‌ای از هنجارها، رویه‌ها، سنت‌ها، ارزش‌ها، علایق، آداب، و عادات در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، و حقوقی هر جامعه در هر دورهٔ تاریخی آن یافت. به‌دیگر سخن، آنچه امروز در نظام دیوان‌سالاری کشورها به‌صورت ویژگی‌ها و روحیات و نیز الگوهای رفتاری غالب مشاهده می‌شود، که تأثیرات تعیین‌کننده‌ای در تحول یا عدم تحول نظام دیوان‌سالاری و به‌تبع آن در پیش‌برد و تحقق اهداف راه‌بردی دولت‌ها داشته است، در عوامل و رویدادها و ساختار و تاریخ و فرهنگ این کشورها ریشه دارد. بدیهی است هرچه جوامع تاریخی‌تر و از پیشینهٔ تمدنی طولانی‌تر برخوردار باشند، پیچیدگی و درهم‌تنیدگی این عوامل و تأثیرات آن، به‌ویژه بر نظام دیوان‌سالاری آن‌ها، نظرگیرتر، گسترده‌تر، و ژرف‌تر خواهد بود. دیوان‌سالاری‌ها همواره آینهٔ تمام‌نمایی از وضعیت، احوالات، مؤلفه‌ها، عوامل و ساختارهای اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، و اقتصادی کل جامعه محسوب می‌شوند.

ازسوی دیگر، باید اذعان داشت که شناخت و پیشینه‌شناسی نظام دیوان‌سالاری و ویژگی‌های اصلی و بارز آن و نیز واریسی عوامل و مؤلفه‌های یادشده و تأثیراتشان در ساختار و نظام ادارهٔ کشورها از بدو تأسیس تا عصر حاضر در تبیین و تحلیل نقاط قوت و ضعف نظام‌های اداری جوامع بسیار مفید است؛ به‌ویژه آن‌که بسیاری از اصحاب علوم انسانی، به‌خصوص متفکران دانش مدیریت و علوم اجتماعی، بر جایگاه و شأن این نهاد تاریخی و تمدن‌ساز و نقش مؤثر و نظرگیر آن در فرایند توسعهٔ پایدار یک‌پارچه و متوازن و همه‌جانبهٔ جوامع اتفاق نظر دارند.

تجربیات شماری از جوامع مبین آن است که هرچه دیوان‌سالاری دولتی کشوری فربه‌تر و درآمد دولت آن بیش‌تر متکی بر یک محصول باشد، نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری آن

در اداره امور کشور مؤثرتر شکل می‌گیرد. هم‌چنین نظر به این‌که موفقیت هرگونه برنامه‌ریزی استراتژیک برای توسعه پایدار یک‌پارچه و متوازن در کشورهای در حال توسعه اساساً بر کرسی دیوان‌سالاری تحول‌یافته، پویا و دایم در حال نوشتن صورت می‌پذیرد، لذا به میزانی که نظام دیوان‌سالاری کشوری دربرگیرنده عناصر مخرب و ویژگی‌های منفی تاریخی بیشتری باشد، به همان میزان فرصت‌های تاریخی جامعه خود را برای تحقق اهداف توسعه‌ای جامع و پایدار بیش‌تر از دست می‌دهد. از این روی به نظر می‌رسد، شناخت و آگاهی تاریخی از ویژگی‌های نظام دیوان‌سالاری جوامع و پژوهش در این زمینه به نیازی ضروری مبدل شده است.

نظام دیوان‌سالاری کهن ایران نیز به‌طور معناداری تحت‌تأثیر عوامل و رخدادها و تحولات و فرایندهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی روزگار خود (در هر دوره تاریخی) قرار داشته است. ازسوی دیگر و به استناد مطالعات و پژوهش‌های انجام‌یافته و شواهد موجود، نظام دیوان‌سالاری کنونی ایران و ویژگی‌های درونی و نهادینه‌شده آن بنا بر علل و دلایل گوناگون تاریخی در وضعیت نامناسبی قرار دارد؛ امری که قرن‌هاست به‌عنوان معضلی ملی لاینحل باقی مانده است. درواقع، به‌رغم برنامه‌ها و طرح‌های اعلام‌شده تحول اداری در یک‌صد سال اخیر، و فرمان‌ها و بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظایر آن هنوز تحولی بنیادین و کیفی در نظام دیوانی ایران، که دم‌ساز و درخور برنامه‌های توسعه پایدار و همه‌جانبه کشور باشد، صورت نپذیرفته است. بدین‌سان، به نظر می‌رسد که تدوین و اجرای هرگونه برنامه‌ریزی راه‌بردی به‌منظور پدیدآوردن تحول اساسی، زیربنایی و ماندگار در نهاد دیوان‌سالاری کشور، که هماهنگ و سازگار با توسعه و تحقق اهداف آن باشد، در گروی پژوهشی تاریخی درباره نهاد دیوان‌سالاری ایران، ویژگی‌های آن، و تبیین و تحلیل تحولات و عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی مؤثر بر آن (از زمان پیدایش تا عصر معاصر) باشد.

نظر به نقش تعیین‌کننده نظام دیوان‌سالاری ایران و ویژگی‌های آن، در تحقق یا عدم تحقق اهداف توسعه پایدار یک‌پارچه و متوازن کشور و این‌که بسیاری از این خصوصیات، روحیات، و عادات نهادینه‌شده (نظیر قانون‌گریزی و قانون‌شکنی، فساد گسترده و سازمان‌یافته اداری و مالی، غلبه رابطه‌سالاری و تبارگماری و عادات و روحیاتی مانند آن) تحت‌تأثیر ساخت قدرت و ساختارهای گوناگون جامعه و سایر عوامل و تحولات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی در جامعه طی چندین هزار سال تکوین یافته و شکل گرفته است. لذا چنین به نظر می‌رسد حل این مشکل ماندگار و مزمن در جامعه (که از عوامل بازدارنده تحول

نظام اداری هم بوده است) بدون ریشه‌شناسی و پیشینه‌شناسی درباره فرایند پدیدآمدن این ویژگی‌ها در طول تاریخ و بدون شناخت و آگاهی حاصل از این ره‌گذر میسر نباشد.

این پژوهش در مرحله نخست با هدف شناسایی ویژگی‌ها و تغییرات و تحولات نظام دیوان‌سالاری ایران از بدو پیدایش تا پایان عهد باستان با بهره‌گیری از روش کیفی ساختمندگرا (structuralism) به واری و تبیین ویژگی‌های نظام دیوانی کشور و تحلیل نحوه تأثیرات عوامل و رخدادهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی در شکل‌گیری این ویژگی‌ها می‌پردازد. به‌دیگر سخن، به‌نظر می‌رسد باتوجه به نقش بی‌بدیل نظام اداری در کام‌یابی و اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های توسعه پایدار کشور، تحول بنیادین در نظام دیوان‌سالاری ایران، که هم اکنون در وضعیت بسیار نامناسبی قرار دارد، یکی از ضرورت‌های تاریخی و ملی تلقی می‌شود. بدیهی است تحول اساسی و ریشه‌ای در نظام دیوان‌سالاری و زدودن عناصر بدخیم و ضدتحول به‌جای‌مانده از دوران کهن منوط و مشروط به شناخت ساختارها، عوامل، و رخدادهای تأثیرگذار بر نظام اداری کشور در هر دوره تاریخی است. از این منظر اجرای این پژوهش ضرورتی تاریخی و ملی است.

نظام دیوان‌سالاری ایران، هم‌چون بسیاری از کشورهای، نقشی بی‌بدیل و نظرگیر در موفقیت یا عدم موفقیت جوامع در فراگرد توسعه پایدار و همه‌جانبه و تحقق اهداف آن ایفا می‌کند. به استناد شواهد و مدارک موجود تاریخی وضعیت این نهاد در ایران بسیار نامطلوب است. چنین به‌نظر می‌رسد که در یک قرن اخیر به علل گوناگون از جمله وجود ویژگی‌ها و عناصر منفی و نهادینه‌شده از گذشته‌های دور، نظام دیوانی کشور تحول بنیادینی نداشته است. در این زمینه گمان می‌رود شرط لازم و مقدماتی برای موفقیت و کام‌یابی هرگونه برنامه‌ریزی برای دست‌یابی به تحولی ژرف و اساسی در نظام دیوان‌سالاری ایران، شناخت ریشه‌ها و عوامل تاریخی این نهاد و واکاوی درباره علل پدیدآمدن روحیات، عادات، آداب، و خصوصیات ماندگار نظیر قانون‌گریزی و قانون‌شکنی و نظایر آن است. بدین ترتیب، به‌نظر می‌رسد مطالعه و پژوهش درباره موضوع یادشده، که نیاز و ضرورتی ملی است، می‌تواند برای حل یکی از مهم‌ترین مسائل مدیریت دولتی، و به‌تبع آن جامعه و توسعه کشور زمینه‌ساز و بسترآفرین باشد.

درواقع، هدف اصلی از این پژوهش شناخت نظام دیوان‌سالاری ایران با شناسایی کارکردها، کارکردها، روحیات، نگرش‌ها، و خصوصیات هر سلسله و عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی موجب یا بازدارنده تحول اساسی در نظام دیوان‌سالاری ایران (از دوره مادها تا پایان دوره ساسانیان) است.

در ضمن، باتوجه به جایگاه تأثیرگذار نظام دیوان‌سالاری و مؤلفه‌های تاریخی و نهادینه‌شده آن در تعالی، رشد، و پیشرفت کشور مقاله در مقام پاسخ‌گویی به دو پرسش اصلی است: نخست آن‌که چه عوامل، رخدادهای، و تحولاتی در طول تاریخ ایران در دوره باستان در تکوین و شکل‌گیری خصوصیات بارز نظام دیوان‌سالاری کشور تأثیرات ماندگار داشته‌اند؟ و دیگر آن‌که چگونه این ویژگی‌ها در نظام دیوان‌سالاری ایرانی از هر دوره تاریخی به دوره‌های بعدی منتقل شده‌اند؟

نظام دیوان‌سالاری، که از دستاوردهای بشری است و جهان آن را مدیون ایرانیان می‌داند، همان فن مملکت‌داری و تشکیلات اداری عنوان شده است. در زمینه نظام دیوانی ایران آثاری مستقل یا در متن مطالعات و پژوهش‌های تاریخی در دوره‌های گوناگون پدید آمده است. از آن جمله‌اند: *هزاره‌های گم‌شده* اثر پرویز رجبی (۱۳۸۰)، *تاریخ اجتماعی ایران* اثر راوندی، *تاریخ ایران* اثر بیگلولوسکایا و پطروشفسکی و دیگران (۱۳۵۴)، *تاریخ ایران زمین (از روزگار باستان تا عصر حاضر)*، اثر مشکور (۱۳۵۶)، *سهم ایران در تمدن جهان* اثر نیر نوری (۱۳۴۵)، *ایران و تمدن ایرانی* اثر هوارکلمان (۱۳۶۳)، *کشورداری در جامعه ایران در زمان ساسانیان* اثر مهرین شوشتری (۱۳۴۹)، و *نظام حکومت ایران در دوران اسلامی* اثر مریم میراحمدی (۱۳۶۸). افزون بر آن‌چه گفته شد، منابع بسیار دیگری درباره تاریخ ایران باستان وجود دارند که در آن‌ها اطلاعات مفید و ذی‌قیمتی درباره دیوان‌سالاری می‌توان یافت. هم‌چنین آثاری نظیر *درآمدی بر دیوان‌سالاری ایران* اثر حمید تنکابنی (۱۳۸۳)، که نظام دیوان‌سالاری ایران و سیر تطور آن را صرفاً توصیف و معرفی کرده، منتشر شده است؛ لیکن به‌نظر می‌رسد مجموعه آثار یادشده تاکنون به ویژگی‌های بارز نظام دیوانی کشور، عوامل بازدارنده یا موجد تحول در هر دوره و به‌ویژه تبیین و تحلیل عوامل و رخدادهای تأثیرگذار سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی (از جمله ساخت قدرت) در ادوار گوناگون نپرداخته‌اند. وجه ممیزه این پژوهش واریسی و تحلیل تأثیرات متغیرهای اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی و سیاسی مخصوصاً ساخت قدرت بر نظام دیوان‌سالاری ایران در دوره تاریخی یادشده یعنی عصر باستان است. گفتنی است که در این پژوهش از روش کیفی ساخت‌مندگرا، که معمولاً برای تبیین ساختاری در مطالعات اجتماعی به‌کار می‌رود، استفاده شده است. این روش در فرایند مطالعات در زمینه تحولات اجتماعی در گذر زمان و در تعامل (کنش متقابل) با فرهنگ و ساختار سعی دارد تا بین سطوح خرد و کلان تحلیل اجتماعی پیوندی طبیعی برقرار کند؛ بدون آن‌که یکی را تابع دیگری سازد. روش بررسی مبتنی بر تحقیق کیفی از نوع تاریخ‌نگاری انتقادی و روش گردآوری داده‌ها

اسنادی (کتابخانه‌ای) است. برای استخراج داده‌ها از اسناد مکتوب، گزارش‌ها، نامه‌ها، مقالات، مطالعات، و مدارک موجود در بایگانی‌ها استفاده شده است.

۲. ساختار سیاسی دوره باستان ایران

ساخت سیاسی ایران از دوران هخامنشیان تا پایان عصر قاجار همواره شکل و قالبی ویژه و پیچیده داشته است. این ساختار سیاسی از شبکه‌ای پیچیده از واحدهای جمعیتی محلی تشکیل می‌شد که بسته به موقعیت بوم‌شناختی و اجتماعی ویژگی‌ها، دستاوردها، کارکردها، و کنکاردهایی داشته و ساختاری بومی و کهن و بسیار پایدار بوده است؛ ساختاری پیچیده و بوروکراتیک که با هم‌گرایی و اتحاد قدرت‌های محلی به وجود می‌آمده است. با نگاهی به تاریخچه تحولات نظام دیوان‌سالاری در ایران می‌توان دریافت که شیوه‌ی شوررداری ایرانیان تا عصر قاجار تداوم سنتی دیرپا بوده که از عهد باستان به دوره خلافت اسلامی و سپس به عصر سیطره مغول به ارث رسید و موجب حفظ هویت و فرهنگ ملی ایرانیان در مقابل اعراب و ترکان و مغولان شد. این سنت کهن مملکت‌داری تا عصر صفویه نیز تداوم یافت. با شکست صفویان از عثمانی در جنگ چالدران، ایرانیان برای نخستین بار با تمدن جدید غربی و دستاوردهای آن روبه‌رو گشتند. از آن‌پس، نظام دیوانی ایرانیان دست‌خوش دگرگونی شد تا این‌که پس از گذار از دوره‌ای پرتنش و سرگردان میان سنت و تجدد در عصر قاجار، سرانجام از آغاز دوران پهلوی به بعد، نظام دیوان‌سالاری ایران به تدریج از شیوه‌های مدرن الگو گرفت.

از سوی دیگر، اکثر قریب به اتفاق حکومت‌های ایرانی فردی، مطلقه، استبدادی، و خودمحمور بوده‌اند. در ابتدا، نظام حکومت متکی بر سلسله‌مراتب زنجیره‌ی طویل قدرت بود که از سرحلقه اصلی آن «شاه» نشئت می‌گرفت و در درجات پایین‌تر تا استان‌داران، فرمان‌داران، بخش‌داران، و حتی کدخداها ادامه پیدا می‌کرد. در اغلب اوقات افراد را بدون رعایت ضوابط اصولی شوررداری برای مسئولیت‌های مهم انتخاب نمی‌کردند و داشتن شروط اولیه و اصول قابلیت و تجربیت و کفایت امری ناگزیر و قطعی بوده است. ایرانیان به‌هنگام ظهور موجودیت و اعتبار تاریخی خود ادغام اجتماعی کافی پیدا کرده بودند و به مشترکات نژادی و قبیله‌ای و قومی یک‌دیگر پی برده و به هویت واحدی دست یافته بودند. به‌صورتی که ۱. تشکیل دولت، ۲. چهره‌یابی ملت، و ۳. پیدایش و نام‌گذاری سرزمین مشترک آنان به‌عنوان کشور سه امر تحقق‌یافته تلقی می‌شد. این مسئله در مجموع، امر

سیاسی و خصوصیات مدنی آنان را در بر می‌گرفت و همراه با زبان، معتقدات مذهبی و سنن و رسوم ملی، هستی ایرانی را به دور و نزدیک می‌شناسانید (شعبانی ۱۳۷۹: ۱۶۳-۱۶۵).

با آن‌که در تاریخ ایران، حکومت معمولاً انحصاری تلقی شده و اساساً گونه‌ای «سلطنت مطلقه» فردمحور (monocratic) برقرار بوده، تبیین روشنی از رابطه میان نظام اداری و تشکیلات دیوان‌سالاری با حکومت وقت وجود داشته است. حکومت‌های متعددی در ایران آمدند و حکمرانی کردند و رخت بریستند، ولی دیوان‌سالاری با اتکا بر عناصر کارآمد و مجرب ایرانی همواره باقی ماند و تداوم تاریخی حیات سیاسی ایرانیان را با چفت‌وبستی منطقی و اصولی حفظ کرد. در این مقاله، یافته‌های زیر در راستای تبیین عوامل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی تأثیرگذار بر نهاد دیوان‌سالاری و کارکردها و کژکارکردهای آن در هر چهار سلسله ماد، هخامنشی، اشکانی، و ساسانی (دوره ایران باستان) حاصل شده است.

۱.۲ دوره پادشاهی ماد

دولت ماد در اواخر سده هشتم پیش از میلاد در غرب ایران شکل گرفت و با مقاومت در برابر آشوری‌ها و شکست دادن آن‌ها، اقتدار خود را مستحکم کرد. آنچه از متون آشوری (که هم‌دوره مادها بوده‌اند) به دست می‌آید، دلالت بر این نکته دارد که مادها از سده نهم تا اواخر سده هشتم پیش از میلاد نتوانسته بودند دولتی با سازمان اداری و دیوان‌سالاری منسجم و تخصصی پایه‌ریزی کنند که سبب هم‌گرایی و اتحاد و سازمان‌یافتگی قبایل و زنتوهای گوناگون بر گرد رهبری واحد شود. اما در اواخر سده هشتم پیش از میلاد دیاکو این توانمندی را کشف کرد و با گردهم‌آوردن قبایل و طوایف پراکنده مادها، نخستین دولت رسمی ایرانی را بنیان نهاد. مجموعه لشکرکشی‌ها و حملات غارت‌گرانه آشور به سرزمین ماد، به‌مثابه امری مسئله‌مند، ضرورت و نیاز تشکیل دولتی متمرکز را برای مادها آشکار کرد و این دولت مستقل مادها را از قید بندگی آشور رهانید.

دولت ماد، نخستین دولت رسمی بر پایه وحدت اقوام گوناگون ساکن در فلات ایران، با مشترکات و پیوندهای فرهنگی و اجتماعی در زیر یک پرچم در زمان دیاکو پایه‌گذاری شد و در زمان هووخشتره، بسط و استحکام یافت. اگرچه وجود شاهک‌نشین‌های مختلف در قلمرو ماد ایجاد دیوان‌سالاری و سازمان اداری منظم و یک‌دست را با امکانات آن روزگار دشوار می‌کرد (چه هرکدام از شاهگان یا شاهک‌های مناطق مختلف براساس رسوم سیاسی و

اداری خود به اداره امور و حکمرانی مشغول بودند) اما نظام شاهنشاهی ماد سیستم متمرکزی را برای اداره این سرزمین متکثر پدید آورده بود. به‌طور خلاصه، عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی موجد و بازدارنده نهاد دیوان‌سالاری مادها عبارت‌اند از:

۱. **ساخت عشیرتی مبتنی بر خویشاوندی** مهم‌ترین ویژگی اجتماعی تأثیرگذار بر نهاد سیاسی و ساختار دیوان‌سالاری دولت ماد بوده است. لایه‌بندی سازمان اجتماعی با چهار واحد نمان، ویس، زنتو، و دهیوم (دیاکونف ۱۳۴۶) و وجود یک رئیس و رهبر در رأس هر لایه شکلی از سازمان‌یافتگی و پیچیدگی را نشان می‌دهد که نقش بسیار تأثیرگذاری در نظام سیاسی و ساخت قدرت مادها داشته که برپایه سنت و اقتدار پاتریمونیالیسم شکل گرفته بود. به این ترتیب، اداره ساخت سیاسی و نهاد دیوان‌سالاری متکی به آن نیز با ماهیتی پاتریمونیال - عشیرتی انجام می‌گرفت که لایه‌های چهارگانه و سلسله‌مراتب سنتی خانواده، روستا، قبیله، و کشور به‌گونه‌ای در آن لحاظ گردیده بود. تشکیلات سیاسی ماد بر «اقتدار پاتریمونیالیستی» شخص پادشاه ایجاد شده و تداوم این حالت نوعی اقتدارگرایی مطلقه در او ایجاد کرده بود. به‌اعتقاد وبر نیز، دیوان‌سالاری در قدیم اساساً خصلتی پاتریمونیال داشته است.

۲. **گروه‌ها و طبقات اجتماعی** کارا، کورتش، مغان، و دیوانیان (کورت ۱۳۷۹: ۱۲۴) نیز دلالت بر وجود سازمانی منظم در جامعه و دولت ماد دارد. هریک از این طبقات نماینده یکی از ارکان بنیادین نهاد دیوان‌سالاری و دستگاه سیاسی رسمی و نشان‌دهنده چهار نظام اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، و فرهنگی بوده است: طبقه کارا نماینده سازمان قدرت و ارتش منظم؛ طبقه کورتش نماینده دستگاه اقتصادی سلطنتی؛ طبقه مغان نماینده نهاد دین و فرهنگ؛ و طبقه دیوان‌سالاران نماینده سازمان اداری.

۳. **وجود روحیه تعاون و یاری‌گری عشیرتی** نیز در میان مادها از دیگر کارکردهای نظام اجتماعی است که بر نهاد دیوان‌سالاری تأثیرگذار بوده است. مهم‌ترین نمود آن در مدیریت منابع آب که از بنیادی‌ترین نیازهای معیشتی در سطح خرد و اقتدار دولتی در سطح کلان بوده قابل‌بازیابی است. آغاز حفر قنات و استفاده بهینه از منابع آبی در دوره مادها برای ادامه حیات افراد جامعه و ارتقای سطح کشاورزی و منبعی مهم برای دولت در قالب مالیات کشاورزان، نمونه‌ای تأمل‌برانگیز از نظام تعاون و یاری‌گری عشیرتی بوده که اساس و بنیاد دولت ماد بر آن گذاشته شده بود.

۴. **سازمان شورایی و نظام مشورتی با حضور سران هفت دودمان ممتاز در ساخت قدرت** نیز از دوره مادها معمول می‌شود و تا هزاران سال بعد هم‌چنان ادامه می‌یابد. شورای

سلطنتی مهان در دوره هخامنشی و مجلس مهستان در دوره‌های اشکانی و ساسانی نیز تداوم همین قاعده بوده است. وجود این شورا از عناصر بسیار تأثیرگذار بر تعدیل قدرت‌گیری نهاد دیوان‌سالاری و سازمان اداری بوده است.

۵. رهبری کاریزماتیک در ابتدای شاهنشاهی ماد از برجسته‌ترین عوامل مؤثر بر ساخت قدرت و اتحاد قبایل برای تشکیل دولتی واحد بوده است. نخستین پادشاه ماد، دیاکو، را افراد عشیره‌اش به واسطه دادگری و بسط عدالت او به پادشاهی انتخاب کردند. البته به تدریج و با افزایش اقتدار و ثروت شاهنشاهان ماد مقوله عدالت‌خواهی در دولت ماد روبه‌زوال نهاد؛ به طوری که آستیاگ، واپسین شاهنشاه ماد، فرزند یکی از فرماندهان ارتش خود را به قتل رساند و ترتیبی داد تا از آن خوراکی آماده کنند و به او بدهند. این حد از شقاوت تأثیر بسیار منفی در نگرش بزرگان کشوری و سرداران لشکری ماد نهاد و باعث شد به توطئه‌چینی علیه شاهنشاه اقدام کنند. شاید بتوان گفت مقوله توطئه‌چینی و دسیسه علیه شاهنشاه در نظام دربار و نهاد دیوان‌سالاری ایرانی به مثابه یکی از عوامل بازدارنده سامان دیوان‌سالاری و اقتدار دولت از این جا آغاز می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد یکی از کژکارکردهای تأثیرگذار بر دولت و دیوان‌سالاری ماد **زوال عدالت و رواج شقاوت**، به ویژه در سیاست واپسین شاهنشاه این سلسله بوده است. همین امر سبب تضعیف نهاد دیوان‌سالاری و افزایش خودکامگی شاهنشاه در اواخر دوره ماد شد.

۶) قدرت مطلقه شاهنشاه از دوره ماد در ایران رواج یافت. ثروت هنگفتی که در دولت ماد وجود داشت باعث شد به تدریج شاهنشاهان به خودکامگی روی آورند و به عیاشی گرایش پیدا کنند و دربار محل کام‌جویی و تعیش آنان و درباریان شود (دورانت بی‌تا: ج ۲، ۳۹۷) با افزایش قدرت مطلقه شاهنشاه، طبقه اشراف نیز قدرت خود را در برابر او از دست دادند و این نخستین جرقه‌های اختلاف و تضاد را در ساخت قدرت ماد زد و زمینه سقوط آن را فراهم کرد. اما در نهایت، می‌توان گفت تشکیل دولت ماد و فرمان‌روایی مبتنی بر سازمان‌های متعین پایه‌ای شد که در آینده هخامنشیان با اتکا بر آن به‌طور همه‌جانبه بر دنیا سیطره یابند و از این پس همه سلسله‌های دیگر ایرانی نیز در قالب همین ساختار قرار گرفتند و انسجام و هویت ملی ایرانیان را پدید آوردند. حتی عناصر بیگانه، از مقدونیان گرفته تا اعراب و ترکان و مغولان که هرکدام دوره‌ای بر سپهر سیاسی ایران سیطره یافتند، در همین کالبد ایرانی دولت و دیوان‌سالاری حکم‌رانی کردند که سرچشمه آن در ویژگی‌های فرهنگی، اعتقادی، و نوعی نظم آریایی قرار داشت که مورد توجه مادها بود.

جدول ۱. کارکردها و کژکارکردهای مؤثر بر دیوان‌سالاری دولت ماد

کژکارکردهای دولت ماد	کارکردهای دولت ماد
<p>۱. خودکامگی پادشاه</p> <p>۲. ایجاد حکومت مطلقه</p> <p>۳. بوروکراسی مبتنی بر پاتریمونالیسم</p> <p>۴. گرایش به عیاشی در شاه و درباریان</p> <p>۵. افزایش مالیات و استثمار قشر ضعیف</p> <p>۶. ایجاد اختلاف طبقاتی در جامعه</p> <p>۷. اقتدار اشراف در ساخت قدرت سیاسی</p> <p>۸. زوال عدالت و رواج شقاوت.</p>	<p>۱. تشکیل نخستین دولت ایرانی</p> <p>۲. تأسیس نخستین نظام شاهنشاهی</p> <p>۳. ایجاد وحدت سیاسی و فرهنگی در ایران‌زمین در قالب اتحادیه زتنوها</p> <p>۴. دادگری</p> <p>۵. گسترش سرزمینی</p> <p>۶. ایجاد ارتش منظم با لباس متحدالشکل</p> <p>۷. برقراری آیین دیپلماتیک در قالب عقد صلح‌نامه، پیمان‌نامه یا ازدواج سیاسی با دولت‌های دیگر به منظور برقراری صلح و حفظ وحدت سیاسی</p> <p>۸. حفظ سرزمین ایران در برابر تهاجمات بیگانگان و همسایگان ماد</p> <p>۹. حفظ هویت ایرانی مردمان غرب فلات ایران.</p>

۲.۲ دوره پادشاهی هخامنشیان

دولت هخامنشی نخستین واحد سیاسی بزرگ در جهان بود که حیطه‌های دینی، اقتصادی، و حقوقی را در قالب سیستمی روادارانه و متکثر با هم ترکیب کرد. در نظام سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و حقوقی هخامنشیان هویت ایرانی بر پایه سه ویژگی ۱. فراگیری؛ ۲. گسترش و پایداری؛ و ۳. مردم‌مداری شکل گرفت. موزائیک فرهنگی ایرانیان در دوره هخامنشی با تکثر قومی، زبانی، و مذهبی ترکیب جالب‌توجهی داشته است. به‌طور خلاصه عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی موجد و بازدارنده نهاد دیوان‌سالاری هخامنشیان عبارت‌اند از:

۱. **نظم اداری و قانون‌گرایی هخامنشی** بنیادی‌ترین شاخص‌های تأثیرگذار بر دولت و نهاد دیوان‌سالاری در این دوره بوده است. شهروندان پارسی قلمرو وسیع هخامنشی به مللی اطلاق می‌شد که به این قانون (داته) و نظم باور داشته و به آن وفادار بوده‌اند. هخامنشیان می‌کوشیدند همه مردم جایگزین در امپراتوری را با بعضی پدیده‌های همگن، از جمله قانون عمومی، هم‌داستان سازند. تصور «قانون شاهی جهانی» بر فراز «قانون‌های مردم محلی» ابتکاری بود از هخامنشیان که رومیان نیز به این میراث گرویدند (فرای ۱۳۸۰: ۲۱۹).

تدوین قوانین اداری برای مدیریت قلمرو شاهنشاهی در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و حقوقی نظم سازمانی چشم‌گیری به دولت هخامنشی بخشیده که نهاد دیوان‌سالاری منسجم و یک‌دست حاصل آن بوده است.

۲. اقتدار دولت در سایه قدرت اشراف و بزرگان هفت دودمان ممتاز در این دوره از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر ساخت قدرت و نهاد دیوان‌سالاری بوده است. در این نهاد، برای هریک از سران دودمان‌های ممتاز مناصب ویژه و خویش‌کاری‌های مرتبط با آن تعریف شده و جایگاه مشخصی برای هریک از آنان تعیین شده بود.

۳. پرهیز از دروغ، به‌ویژه در قرن نخست حکم‌روایی سلسله هخامنشی جایگاه سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اخلاقی مهمی داشته و از مفاهیم تأثیرگذار بر ساخت قدرت بوده است. بعدها و در طول دوره هخامنشی بسیاری از قوانین سیاسی - حقوقی دولت بر پایه این مفهوم ابداع شده و ارزش راستی (آشه) و پرهیز از دروغ در تاروپود فرهنگ جامعه ایرانی تنیده شده بود. اما به‌مرور زمان و در پیچ‌وخم تاریخ ایران، مفهوم راستی جایگاه آغازین خود را در نهاد دیوان‌سالاری و دولت‌های بعدی ایران از دست داد و به‌عنوان یکی از کارکردهای مثبت نهاد دیوان‌سالاری تضعیف شد. تا آن‌جا که حتی می‌توان سیاست بهره‌گیری درباریان و دیوانیان از دروغ برای پیش‌برد مقاصد خود را در ابعاد وسیع و به‌طور مکرر مشاهده کرد.

۴. روحیه تسامح و مدارا در ابعاد مختلف سیاسی، مذهبی، فرهنگی، قومی، و اجتماعی یکی از مهم‌ترین شاخص‌های دولت هخامنشی بوده که بر مدیریت سیاسی، ساخت قدرت، و نظم دیوان‌سالاری بسیار مؤثر بوده است. در سایه این رواداری سیاسی و دینی بود که ملل گوناگون و اقوام مختلف تحت لوای دولت مقتدر مرکزی گرد آمده بودند و همین رضایت مردم از دولت هخامنشی و وفاداری آنان به این دولت اداره امور سرزمین گسترده شاهنشاهی هخامنشی را تسهیل می‌کرده است.

۵. سیاست‌های اقتصادی نظیر ابداع اقتصاد پولی، ارتقای سطح کشاورزی با نوآوری‌های فناورانه، سازمان‌دهی بازرگانی، و ایجاد راه‌های تجاری باعث افزایش قدرت مالی دولت هخامنشی شده بود. از آن‌جا که یکی از مهم‌ترین منابع درآمد دولت هخامنشی مالیاتی بوده که از کشاورزان و زمین‌داران دریافت می‌شده، بهبود وضعیت کشاورزی به اعتدالی ثروت دولت و بهبود معیشت ملت منجر شد و این سیاستی برنده - برنده بود. تأثیر اقتصاد شکوفا و بالنده و ثروت و درآمد سرشار دولت هخامنشی با ایجاد تحولات کشاورزی و راه‌های تجاری گسترده و امنیت بازرگانی بر بسط کمی و کیفی نهاد دیوان‌سالاری و افزایش مناصب دیوانی به‌وضوح قابل‌بازیابی است.

۶. **آغاز اشراف‌مداری در نهاد دیوان‌سالاری ایرانی** در دوره داریوش هخامنشی رقم خورد و این مسئله به دلیل هم‌دستی رؤسای شش خاندان پارسی با داریوش در توطئه و قتل گئوتامای مغ و به دست گرفتن سلطنت توسط او پدید آمد. از این زمان به بعد، شاخص اشراف‌مداری به یکی از برجسته‌ترین عوامل تأثیرگذار بر نهاد دولت و دیوان‌سالاری در ایران بدل شد و در طول تاریخ، گرچه با فراز و فرود، موجودیت و نفوذ سیاسی خود را حفظ کرد.
۷. **تمرکز قدرت مطلق و اختیارات تام در دوره هخامنشی در شخص شاهنشاه** نوعی خودکامگی را پدید آورد و او را در مرکز ثقل همه امور کشوری و لشکری و دیوانی قرار داد. شاهنشاه ایران در کانون نظام شاهنشاهی قرار داشت. به این ترتیب که اهورامزدا او را برای سلطنت بر سرزمین‌ها و اقوام گوناگون در روی زمین برگماشته و به ایران برتری بخشیده بود. شاهنشاه آفریده اهورامزدا و بخشی از آفرینش پربرکت او بود که شادی و نیک‌بختی را برای همه نوع بشر تضمین می‌کرد. بنابراین، همگان شاهنشاه ایران را گرامی می‌داشتند و از او اطاعت می‌کردند و به او خراج می‌پرداختند. شاهنشاه استوارکننده طرح اهورامزدا برای حفظ نظم کامل جهانی بود که همه کس از آن سود می‌برد (کورت ۱۳۷۹: ۸۰).
- البته باید اذعان داشت که شورای سلطنتی مهان در مواقع ضروری و برای اتخاذ تصمیمات مهم و حیاتی تشکیل می‌شد و امور به شور و مشورت گذاشته می‌شد؛ ولیکن شاهنشاه به دلیل برخوردارگی از نیروی فره‌ایزدی کماکان در رأس هرم قدرت قرار داشت و این نظام سلسله‌مراتبی نوعی سلطنت مطلقه را پدید می‌آورد که در طول تاریخ ایران تداوم می‌یابد و به تضعیف قدرت نهاد دیوان‌سالاری منجر می‌شود.
۸. **سیاست حذف رقیب برای حفظ قدرت** از دوره داریوش هخامنشی متداول می‌شود که از شاخص‌های مؤثر بر ساخت قدرت بوده است. این ویژگی کماکان در سلسله‌های بعدی ایران رو به افزایش می‌گذارد و به مثابه یک کژکارکرد در چهارچوب سیاسی و نهاد دیوان‌سالاری ایران تداوم می‌یابد.
۹. **سیاست رشوه‌پردازی** برای حفظ قدرت نیز از شاخص‌هایی است که در اواخر دوران هخامنشی مورد استفاده شاهنشاهان قرار می‌گیرد و چون کارکرد مثبتی برای آنان به هم‌راه داشته است تداوم می‌یابد. این ویژگی نیز در نظام دیوان‌سالاری ایران به مرور نهادینه می‌شود.
۱۰. **خودسری‌ها و خودکامگی‌های ساتراپ‌ها و آزمندی آنان در وصول مالیات** در اواخر عهد هخامنشی، که باعث نارضایتی جامعه و سقوط این سلسله می‌شود، از جمله شاخص‌های تأثیرگذار بر ساخت قدرت بوده است. این الگو نیز بعدها در دیگر سلسله‌های ایرانی تداوم می‌یابد و حاکمان محلی و شهربانان نواحی مختلف ایران به این خصیصه

منفی، یعنی ظلم به مردم بینوا، آلوده می‌شوند. این شیوه به‌مثابه امری مسئله‌مند، همواره از مهم‌ترین عوامل شورش‌ها و طغیان‌های مردمی در سرزمین ایران و کاهش اعتماد ایرانیان به نهاد دولت و دیوان‌سالاری بوده است.

۱۱. **افزایش مالیات‌ها** مهم‌ترین شاخص اقتصادی مؤثر بر ساخت قدرت در اواخر دورهٔ هخامنشی است که به نارضایتی مردم و روی دادن شورش‌های داخلی در مناطق گوناگون علیه دولت مرکزی منجر شد. این طغیان مردمی موجب کاهش سطح وفاداری ایرانیان به شاهنشاهی هخامنشی و در نتیجه فراهم آمدن زمینه مناسب برای تسخیر ایران‌زمین توسط اسکندر مقدونی شد.

جدول ۲. کارکردها و کژکارکردهای مؤثر بر دیوان‌سالاری دولت هخامنشی

کژکارکردها (نیمهٔ دوم سلسله)	کارکردها (نیمهٔ نخست سلسله)
۱. سیاست حذف رقیب با خشونت	۱. تشکیل دولتی بزرگ از لحاظ جغرافیایی و تشکیلاتی
۲. دسیسه‌چینی و توطئه‌سازی در دربار	۲. ایجاد دیوان‌سالاری منظم و خردورزانه
۳. جاه‌طلبی ساتراپ‌ها	۳. رواداری مذهبی و قومی
۴. ایجاد سیاست «زر پارسی» و رشوه‌پردازی و تفرقه‌افکنی میان دولت‌های یونانی	۴. توافق‌مداری با ملل تابعه و صلح‌گستری
۵. افزایش مالیات‌ها	۵. مردم‌داری و تشکیل دولت رفاه
	۶. تسامح و مدارای سیاسی
	۷. ارتش نیرومند و چندملیتی
	۸. بسط سرزمینی امپراتوری و کشورگشایی
	۹. دادگری و توجه ویژه به عدالت
	۱۰. شهرسازی و معماری ویژه
	۱۱. ایجاد پیوند و ارتباط میان مشرق‌زمین و غرب
	۱۲. ارتقای صنایع و کشاورزی
	۱۳. ابداع خط و زبان پارسی
	۱۴. تقویت یکتاپرستی در ایران‌زمین
	۱۵. ایجاد اقتصاد پولی
	۱۶. ایجاد نظام دقیق حقوقی
	۱۷. ایجاد «هویت ایرانی» و «حوزهٔ تمدنی ایران‌زمین»
	۱۸. بهره‌گیری از مشورت و خرد جمعی (مجلس مهان، مجلس فرزندگان، و چند شورای دیگر)
	۱۹. ایجاد وحدت سیاسی در ایران‌زمین
	۲۰. ابداع الگوی جدید کشورداری
	۲۱. تدوین نخستین لوح حقوق بشر
	۲۲. راه‌سازی و راه‌داری.

۳.۲ دوره پادشاهی اشکانیان

نظام ملوک الطوائفی سلسله اشکانیان امتداد شاهنشاهی عسیرتی آریایی بوده است. طبری با گزاره‌ای روشن، اشکانیان را این‌گونه توصیف می‌کند: «پس از مرگ اسکندر، ملوک طوائف بر سرزمین ایران فرمان راندند» (طبری ۱۳۵۲: ۹۰). آنچه از تواریخ کهن برمی‌آید درابتدا، اشکانیان یک واحد سیاسی پراکنده و نامتمرکز بودند؛ اما به تدریج، نظام شاهنشاهی نیمه‌متمرکزی را برقرار و فرهنگ اصیل ایرانی را بازآفرینی کردند.

دولت اشکانی از ساختار اجتماعی‌ای پدید آمد که عناصر وابسته به آن آمیخته‌ای از مردم گوناگون با سنت‌ها و نهادهای بسیار کهن شرقی و شهروندان یونانی (هلنی) بودند که به داشتن شهرهای مستقل عادت داشتند. «پولیس‌های یونانی» و شهرهای محلی به تدریج، بر اثر عوامل بی‌شماری در یک‌دیگر ادغام شدند و زیست اجتماعی ویژه‌ای را پدید آوردند و در نتیجه، ویژگی‌های قومی خود را تا اندازه‌ای از دست دادند. بدین ترتیب دولت اشکانی در معرض تضادهای اجتماعی این دو گروه قرار گرفت و بنابراین اداره دستگاه دولت پیچیده بوده است (گراتوسکی و دیگران ۱۳۵۶: ۱۵۵).

دولت اشکانی در ادامه کار، با ماهیت ایران‌گرایی آثار فرهنگ هلنیستی را از ایران زدوده و نظم هخامنشی را، که با ظهور اسکندر تضعیف شده بود، دوباره در ایران احیا کرد. این دولت به لحاظ مذهبی، فرهنگی، و هنری بسیار بالنده بوده است. بیش از دو قرن چیرگی هخامنشیان بر سرزمین ایران، ساختار سیاسی و نهاد دیوان‌سالاری و نظم اجتماعی چنان مستحکمی را در این قلمرو نهادینه کرده بود که با استیلای مقدونیان و سلوکیان از بین نرفت؛ بلکه برای مدتی کوتاه کم‌رنگ شد و با سیطره اشکانیان دوباره آشکار و بازتعریف شد. بنابراین، دور از واقعیت نخواهد بود اگر سلسله دیرپای اشکانی را امتداد نظم پارسی هخامنشی بدانیم. به‌طور خلاصه عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی موجد و بازدارنده نهاد دیوان‌سالاری اشکانیان به شرح زیر بوده‌اند:

۱. **شهربان‌های مقتدر** یکی از مهم‌ترین پایه‌های قدرت شاهنشاهی اشکانی بودند که با پویایی و اقتداری تمام‌عیار، قلمروهای تحت حکم‌رانی خود را اداره می‌کردند. نقش تأثیرگذار این شهربانان در حفظ نظم ایالات گوناگون و انسجام نهاد دیوان‌سالاری در این دوره نظرگیر بوده است.

۲. **مجلس مهستان** در قالب نهادی شورایی دومین پایه قدرت و نهاد دیوان‌سالاری در دولت اشکانی و وسیله‌ای برای کنترل قدرت شاهنشاه بوده است. اگرچه سنت حکومت

مطلقه کماکان در این سلسله ایرانی نیز تداوم یافت، نظارت مجلس مهستان بر بسیاری از امور دولتی اندکی از خودکامگی بی‌حد و حصر شاهنشاهان کاسته و نهاد دیوان‌سالاری را تقویت کرده بود. مسئله جانشینی، که همواره به‌مثابه امری مسئله‌مند در دولت‌های ایرانی مطرح بود، به‌واسطه رایزنی‌های راه‌بردی بزرگان مجلس مهستان در این دوره تاحدودی متعین شده بود. مداخله اشراف در ساخت قدرت از ساختار بوروکراتیک دولت ننگهبانی می‌کرد و اقتدار دو شورای بزرگان و مغان «شاهنشاهی انتخابی» را به‌جای «شاهنشاهی موروثی» نشانده. این مسئله نقش و تأثیر چشم‌گیری بر مناصب دیوانی داشت و قدرت نهاد دیوان‌سالاری را تقویت کرد. طرح‌واره عشیرتی نهادینه‌شده در ذهن پارتیان که مؤسسان سلسله اشکانی بودند، روند ملوک‌الطوایفی قدرتمند و ریشه‌داری را در ساخت قدرت این سلسله رقم زده و همه امور را تحت تأثیر همین ذهنیت قرار داده بود.

۳. نظام فدرالی یا ملوک‌الطوایفی در عصر اشکانی ساختار اجتماعی پیچیده‌ای را ایجاد کرده بود که ترکیبی از دو فرهنگ متفاوت و گاهی متضاد پولیس (شهر سلوکی) و اوروک (شهر بومی ایرانی) بوده است (فرای ۱۳۸۰: ۳۵۸). اداره امور این دو سبک متفاوت نوعی الگوی فدرالیسم را می‌طلبید که دولت اشکانی ناگزیر به پذیرش و متعادل کردن آن بود. به همین جهت، در سراسر دوره اشکانی قدرت دولت مرکزی محدود بوده و تمرکز دولت به اندازه دوره هخامنشی نبوده است. از این‌رو، نهاد دیوان‌سالاری نیز از انسجام نظرگیری که در دوره هخامنشی برخوردار بود فاصله گرفته و بیش‌تر به حالت دیوان‌سالاری محلی در هر ایالت درآمده بود. البته باوجود خودمختاری هر منطقه سازمان‌داری و شکل دیوان‌سالاری همان الگوی کهن هخامنشی را دنبال می‌کرد.

۴. نظام «برده‌داری»: در بسیاری از نوشته‌های شرق‌شناسان (دیاکونف ۱۳۵۷؛ نولدکه ۱۳۵۸؛ پیگولوسکایا و دیگران ۱۳۵۳؛ گرانتوسکی و دیگران ۱۳۵۶) از مفهوم برده‌داری در دوره اشکانی به‌عنوان نظامی اجتماعی - اقتصادی یاد می‌شود؛ اما به‌نظر می‌رسد در ایران هرگز برده‌داری به سبک و سیاق اروپایی آن شکل نگرفته و نمی‌توان کارگران ایرانی را با بردگان رومی یا مصری در این دوره مقایسه کرد، اما بی‌تردید اختلافات طبقاتی در این دوره در جامعه وجود داشته است. مالکان عمده و زمین‌داران بزرگ اشرافیتی را تشکیل داده و منابع کلان ثروت را در میان خود توزیع کرده بودند. این طبقه قدرتمند و متمول در مقابل طبقه مردم آزاد ولی تنگ‌دست شهرها و روستاها از چنان قدرت اقتصادی فزاینده‌ای برخوردار بود که نوعی نظام برده‌داری را به ذهن متبادر می‌سازد. ولی درنهایت،

روحیهٔ عشیرتی و نظام سلسله‌مراتبی ساختار اجتماعی و اعتقاد به خویش‌کاری تعریف شده برای هر ایرانی که ریشه در آموزه‌های آریایی - اوستایی ایرانیان داشت، اجازهٔ شکل‌گیری نظام برده‌داری را به معنای کلاسیک آن نمی‌داد.

۵. اعتقاد به نظام کدخدامنشی در میان شاهنشاهان اشکانی از مهم‌ترین شاخص‌های مؤثر بر ساخت قدرت و نهاد دیوان‌سالاری در دورهٔ اشکانی بوده است. درحقیقت، نهاد اجتماعی عشیره ریشهٔ سازمان سیاسی دولت اشکانی را تشکیل می‌دهد و شاهنشاهان اشکانی برای ادارهٔ بسیاری از امور به رأی بزرگان و ریش‌سفیدان قوم رجوع می‌کردند. به نظر می‌رسد این سنت نوعی اعتقاد به رأی «شورای مشایخ» بوده که در میان مقدونیان و یونانیان متداول بوده و اشکانیان از آن اقتباس کرده‌اند. درنهایت، می‌توان گفت وجود مجلس مهستان مؤثرترین شاخص سیاسی بر نهاد دیوان‌سالاری در دولت اشکانی بوده است. در طول تاریخ ایران باستان، همواره شورا یا مجلسی برای مشورت دادن به شاهنشاه در دستگاه سیاسی وجود داشته، ولی در عصر اشکانی این مجلس واجد رسمیت نظرگیری بوده و هم‌چنان ساختار بوروکراتیک دولت را حفظ می‌کرده است.

جدول ۳. کارکردها و کژکاردهای مؤثر بر دیوان‌سالاری دولت اشکانی

کژکارکردها	کارکردها
۱. ضعف شاهنشاهان در فقدان تمرکز و دولت مرکزی	۱. مقابله با گسترش تسلط رومیان بر شرق
۲. نفاق در خانوادهٔ سلطنتی و تضادهای درون‌خانوادگی و جنگ خانگی بر سر قدرت	۲. جلوگیری از تهاجمات صحراگردان شرقی
۳. توطئه‌چینی و دسیسه‌سازی درباریان	۳. ایجاد دولت پارلمانی با تأسیس مجلس مهستان
۴. برادرکشی و پدرکشی برای رسیدن به قدرت	۴. حفظ هویت ایرانی
۵. کشمکش‌های داخلی	۵. توسعهٔ بازرگانی با ترانزیت محوری ایران
۶. اشراف‌سالاری بیش‌ازحد	۶. ارتقای آبیاری مصنوعی و در نتیجه اعتلای کشاورزی
۷. تصور خدای‌وارگی شاهنشاهان و نوعی غرور فرهمندانه و سلطنت مطلقه	۷. مشارکت در طرح صلح پایدار جهانی و در نتیجه رونق بازرگانی و تجارت ملی و بین‌المللی
	۸. گسترش شهرنشینی
	۹. وفای به عهد و تعهدمداری در سطح ملی و بین‌المللی
	۱۰. اعطای پناهندگی به ملل دیگر به‌مثابه امری دیپلماتیک.

۴.۲ دورهٔ پادشاهی ساسانیان

سلسلهٔ ساسانی، بی‌تردید، تداوم سنت سیاسی ایران‌شهری است که نخست دولت هخامنشی آن را تدوین کرد و در طول تاریخ ایران باستان تداوم یافت. پی‌آمد مهم این

سیاست نهاد منظم و منسجم دیوان‌سالاری ایرانی بود که از دولت داریوش اول نضج گرفت، در دوره ساسانی گسترش یافت و به‌مثابه میراثی نظرگیر به قرون میانه و دوره اسلامی رسید. به‌طور خلاصه عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی موجد و بازدارنده نهاد دیوان‌سالاری ساسانیان بدین شرح بوده‌اند:

۱. **رسمیت یافتن دین** به‌مثابه نهادی اجتماعی - سیاسی و تأثیرگذار بر ساخت قدرت و نهاد دیوان‌سالاری نخستین بار در دولت ساسانی نمایان می‌شود. این بدان معنا نیست که پیش از این، نهاد دین بر نظام سیاسی ایران‌زمین نقش مؤثری نداشته، زیرا اساساً ایرانیان نظم سیاسی خود را بر سستی آریایی - اوستایی پایه‌گذاری کردند و فلسفه و جهان‌بینی زرتشتی همواره بر ساخت قدرت سلسله‌های ایرانی عهد باستان مؤثر بوده است. نظام سیاسی ایرانی در آن روزگار تحت تأثیر تفکر زرتشتی قاعده‌مند شد و نهاد دیوان‌سالاری براساس این قاعده‌مندی شکل گرفت. به‌دلیل همین نظم و انسجام قانونی و حقوقی تا قرن‌ها بعد، یعنی تا پایان دوره ساسانی، این وضعیت هم‌چنان تداوم داشته و حتی به دوره اسلامی نیز در قالب دیوان‌سالاری ایرانی منتقل شده است.

۲. **افزایش تمرکز دولت:** دولت چهارصدساله ساسانی نهاد دیوان‌سالاری ایرانی را به‌اوجی درجه بسط داد و نظم و انسجام خاصی به آن بخشید. این دولت درابتدا به نظام ملوک‌الطوایفی اشکانی پایان داد و وحدت سیاسی و دولت متمرکز را بار دیگر احیا کرد. لوکونین معتقد است یکی از اصولی که شاهنشاهی اردشیر پاپکان بر مبنای آن قرار داشت، یعنی اصل فرمان‌روایی شخصی شاهنشاه، درطول عصر ساسانی همواره تقویت شد و فرمان‌روایی «متحدان شاهنشاه» بیش‌ازپیش تضعیف شد. به‌هنگام شاهنشاهی شاپور یکم، تمرکز کارهای کشور با آهنگی بسیار تند جریان داشت و افزایش سریع شهرهای شاهی، که تکیه‌گاه‌هایی واقع در دستگردهای شاهی به‌شمار می‌رفتند، نموداری از جریان مرکزیت کشور در این دوره است (لوکونین ۱۳۵۰: ۱۰۱).

با تمرکز دولت، نهاد دیوان‌سالاری تقویت شد. اما از اواسط دولت ساسانی با به‌قدرت‌رسیدن شاهنشاهان ضعیف، دوباره طبقه اشراف قدرت گرفت و این طبقه مداخله در ساخت قدرت و سازمان‌داری را از سر گرفت. تضعیف قدرت متمرکز ضعف نهاد دیوان‌سالاری را به‌هم‌راه داشت. به‌طور کلی هرگاه طبقه اشراف در تاریخ سیاسی ایران صاحب جایگاه و اقتدار می‌شد، نهاد دولت و نظام دیوان‌سالاری به سستی می‌گرایید.

باید اذعان داشت که گرچه در اوایل سلسله ساسانی، نفوذ و قدرت اشراف و ملوک طوایف کاهش یافت و حتی در مواقعی کاملاً قطع شد، این طبقه هم‌چنان در حاشیه ساختار سیاسی حضور داشت و از اواسط دوران ساسانی دوباره قدرت خود را احیا کرد. افزون‌براین، در دوره ساسانی با افزایش اقتدار طبقه روحانیان که در واقع، به نوعی «اشراف مذهبی» محسوب می‌شد مواجه می‌شویم که با همکاری با طبقه اشراف قدرت چشم‌گیری کسب کرده بود.

۳. اقتدار طبقه مذهبی: با قدرت‌گیری طبقه روحانیان و مغان زرتشتی در ساختار دولت و دیوان‌سالاری ساسانی، نیروی سیاسی جدیدی پدید آمد و در پیوند با طبقه اشراف کنترل نظام سیاسی را در دست گرفت. به‌این‌ترتیب، پیوند دو نیروی مذهبی و سیاسی مؤثرترین شاخص بر نهاد دیوان‌سالاری ساسانی محسوب می‌شود که موجبات تضعیف این نهاد را فراهم می‌آورد.

با به‌قدرت‌رسیدن انوشیروان دادگر دوباره دولت مرکزی تقویت می‌شود. وی با اصلاحات متعدد سیاسی، اجتماعی، و اقتصادی، نهاد دولت و جامعه را سامان می‌دهد و با جلوگیری از تعدی و ستم عمال مالیاتی و تعدیل مالیات‌ها نظام اقتصادی را تقویت می‌کند. ارتش ساسانی را سامان‌دهی مجدد می‌کند و قشون چریکی را به قشون دائمی تبدیل می‌کند. با تعدیل وضعیت اقتصادی و تقویت ارتش امنیت اجتماعی برقرار می‌شود و مردم ایران‌زمین بار دیگر نظم اجتماعی را احساس می‌کنند (پیرنیا ۱۳۸۶).

خسرو انوشیروان دادگر عدالت اجتماعی را سرلوحه سیاست خود قرار داد و با اصلاح تشکیلات اداری و نهاد دیوان‌سالاری و کاهش نفوذ موبدان و سپه‌سالاران در قدرت، اداره نهاد دیوانی را به دست طبقه دهقان سپرد. با قدرت‌گرفتن این طبقه نهاد دیوان‌سالاری سامان گرفت و انوشیروان دادگر با پشتیبانی آن‌ها اصلاحات مدنظر خود را پیش برد. طبقه دهقان، اساساً در سراسر تاریخ ایران، قشری آبرومند و طرف‌دار رفاه و آسایش عامه مردم و عدالت اجتماعی بوده است؛ زیرا برخاسته از میان همین طبقات بود. ازسوی دیگر، انوشیروان با انتخاب وزیری باتدبیر و خردمند (بزرگمهر) برای خود سنت مشورت با وزیر را در امور سیاسی ایران بنا نهاد و این سنت در عصر اسلامی تداوم یافت. نفوذ ایرانیان در دربار خلفای اسلامی از طریق همین ویژگی وزیرمداری صورت گرفت و نهاد وزارت به مهم‌ترین مناصب دیوانی در دوره اسلامی بدل شد.

۴. توارث موجود در مشاغل اداری و دولتی در عصر ساسانی از دیگر شاخص‌های تأثیرگذار بر ساخت قدرت و نهاد دیوان‌سالاری بود. با قدرت‌گرفتن اشراف و موبدان در دربار ساسانی، مناصب دیوانی به‌طور موروثی میان اخلاف این طبقه دست‌به‌دست می‌شد (محمدی ملایری ۱۳۷۹). این امر موجب نفوذ بیش‌ازحد این دو طبقه در نظام سیاسی ساسانی و کسب منافع و منافع بسیار برای آنان شده بود. اما با به‌قدرت‌رسیدن انوشیروان دادگر، قدرت آنان تضعیف شد و مناصب دیوانی به دست طبقه دهقانان قرار گرفت که عادل‌تر بود و منافع عامه مردم را بیش‌تر در نظر داشت. به‌این‌ترتیب، با برقراری عدالت اجتماعی توسط طبقه دهقانان نهاد دیوان‌سالاری نیز قدرتی دوباره یافت. در این دوران شورا در اداره امور دولت و دیوان ساسانی نقش مؤثرتری را ایفا کرد.

۵. افزایش بی‌رویه و بی‌قاعده مالیات: با به‌قدرت‌رسیدن خسرو پرویز، هزینه‌ها و مخارج دربار از حد طبیعی خارج شد. مالیات‌ها را برای جبران مخارج دربار افزایش دادند. با افزایش مالیات‌ها، شورش‌ها و طغیان‌های داخلی بروز کرد و سیاست داخلی ساسانی را با چالش بزرگی روبه‌رو ساخت. این مسئله پایه قدرت ساسانی را متزلزل کرد (پیرنیا ۱۳۸۶).

۶. مداخله طبقه نظامی در ساختار سیاسی: در اواخر عصر ساسانی تضاد داخلی دیگری نمایان شد که همانا قدرت‌گرفتن سپهسالاران و نفوذ سیاسی نظامیان در ساختار قدرت بود. نفوذ مداخله‌گرانه طبقه نظامیان نتیجه صلح با روم بود؛ زیرا پس از برقراری صلح با رومیان (از دوره قباد دوم (شیرویه) پسر خسرو پرویز) نیروی نظامی از جنگ فراغت یافت و قدرت خود را بر بستر سیاسی ایران گسترده کرد. نظامیان با کودتاهای گوناگون ظرف چهار سال، دوازده پادشاه برای سلسله ساسانی انتخاب کردند و این بی‌ثباتی و ضعف سیاسی به تضعیف نهاد دیوان‌سالاری منجر شد. استیلای سرکردگان نظامی بر امور سیاسی مملکت نوعی «ملوک‌الطوائفی نظامی» را ایجاد کرد و قلمرو ساسانی را به ممالک کوچک و ضعیفی تقسیم کرد که موجب تضعیف دولت مرکزی ساسانی شد.

پیوند این دو امر مسئله‌مند، یعنی تقسیم قلمرو ساسانی به ممالک خرد و کوچک به دست ملوک‌الطوائف نظامی و شورش‌ها و طغیان‌های عامه مردم تنگ‌دست به دلیل افزایش مالیات‌ها، ابرچالشی را برای دولت ساسانی پدید آورد و انحطاط سلسله ساسانی را رقم زد. این ضعف و زوال نتیجه‌ای جز حمله تازیان به ایران به‌هم‌راه نداشت.

جدول ۴. کارکردها و کژکاردهای مؤثر بر دیوان‌سالاری دولت ساسانی

کژکارکردها	کارکردها
۱. ایجاد انحصار دولتی و اقتصاد وابسته به دولت	۱. بازاحیای دولت متمرکز و وحدت سیاسی ایران
۲. ایجاد جامعه طبقاتی و افزایش نابرابری اجتماعی	۲. بازاحیای دیوان‌سالاری منظم و دقیق ایرانی
۳. ایجاد زمینه بی‌تحریکی اجتماعی و اقتصادی در میان طبقات جامعه	۳. مبارزه با تهاجمات صحراگردان شرقی و رومیان
۴. کشمکش‌های داخلی و درون‌طبقه‌ای اشراف	۴. مقابله با تشنه مذهبی
۵. کشمکش‌های خاندان‌های کهن اشرافی و خاندان سلطنتی و در نتیجه ضعف دولت مرکزی	۵. تعیین دین رسمی برای ایران به‌مثابه نماد وحدت ملی
۵. ایجاد سلطنت مطلقه	۶. تعیین نماد ملی پرچم برای ایران
۶. مغ‌سالاری	۷. توسعه شهرسازی و معماری ایرانی
۷. خدای‌وارگی شاهنشاه (به‌ویژه در اوایل سلسله)	۸. ابداع چک و برات برای تسهیل معاملات و مبادلات تجاری و اقتصادی
	۹. سامان‌دهی اصناف تخصصی
	۱۰. ایجاد سازمان بازار
	۱۱. برقراری نهضت ترجمه
	۱۲. کمک به گسترش علم و فلسفه در ایران

در پایان، می‌توان گفت بسیاری از مؤلفه‌های تشکیلات و سازمان‌های اداری و دیوان‌سالاری ایران (چه در دوره ساسانی و چه ادوار پیش از آن) توسط کشورهای دور و نزدیک اقتباس و تقلید شده است که به‌اختصار برخی از این مؤلفه‌ها در ذیل برشمرده می‌شود:

۱. ایرانیان به‌واسطه گسترش امپراتوری بزرگ خود سکه را رواج دادند و آن را به ابزاری برای مبادلات بین‌المللی تبدیل کردند. سکه‌ها فاقد نقش و حکاکی تاریخ تولید بود تا در دادوستد خلل و مشکلی پدید نیاید. آنان نخستین اقتصاد پولی را در جهان پایه‌گذاری کردند. برات و چک در دوره ساسانیان معمول و به‌صورت سند مالکیت رسمی شناخته شد.
۲. منشأ اصلی اصناف نیز ایران بوده است. بدین‌سان که صاحبان حرفه‌ها هر یک به‌طور مجزا از اصناف دیگر در یک راسته از بازار خرید و فروش می‌کردند. مسئولیت هر صنف با رئیس آن بود. در دوره ساسانی برای همه صنعت‌گران و کشاورزان نیز یک رئیس تعیین شده بود و بازرسانی بر ایشان نظارت داشتند. شاهان ساسانی معمولاً کار و شغل اداری را به خانواده‌های ممتاز و نجبا ارجاع می‌دادند. با وجود این اگر یکی از مردان عادی از خود کفایتی نشان می‌داد، می‌توانست به درجه یا طبقه بالاتری ارتقا یابد. در این صورت، صلاحیت او از طرف روحانیان و سپس شاهنشاه تصدیق و اجازه ارتقای مقام به او داده می‌شد. طبقات نجبا، جنگ‌جویان، روحانیان، و دبیران از پرداخت مالیات معاف بودند. مردم شهری نیز از خدمت سربازی معاف بودند و می‌توانستند به تجارت یا صنعت بپردازند.

۳. ایرانیان باستان از ویژگی‌های تمدنی، فرهنگی، و اخلاقیات والایی برخوردار بوده و در میان ملل دیگر به سرشتی نیکو مبتنی بر سه‌گانه «پندار نیک، کردار نیک و گفتار نیک» شهره بوده‌اند؛ تا آن‌جا که کریستنس معتقد است مردمان همه ممالک به برتری ایرانیان بر خویشان معترف بودند. قانون مملکت‌داری، آیین بدیع در جنگ، هنرمندی در استعمال رنگ‌ها، آماده‌کردن خوراک‌ها و آمیختن داروها، شیوه لباس و پوشش، نظام اداره ولایات، مراقبت در نهادن هر چیزی به جای خویش، انشای رسائل و مقالات، تیزهوشی، پاکی و پاکیزگی، درستی و راستی، احترام و تکریم شاهنشاهان، این همه در میان ایرانیان مایه تحسین و اعجاب دیگران بوده است (کریستنس ۱۳۵۱). بی‌تردید همه این صفات و خصال نیکو منظومه‌ای اخلاقی را که ایرانیان تدوین کرده بودند در اختیار ملل دیگر قرار داده است.

۴. با وجود ساخت متمرکز قدرت چندگانگی پایتخت در ساختار سیاسی ایران باستان وجود داشته است. تعدد پایتخت‌ها از عواملی بوده که در سیر تکامل سیاست ایرانی هم از طغیان و شورش نیروهای محلی و چالش و کشمکش میان مرکز و پیرامون ممانعت کرده و هم شعبه‌های نهاد دیوان‌سالاری را در مقام پیونددهنده ایالات مختلف به هم ایجاد کرده است. ساخت شبکه‌ای دولت در ایران‌زمین از دوره شکل‌گیری دودمان هخامنشی وجود داشته و همین ساخت شبکه‌ای است که موجب تقسیم‌بندی کشور به ایالات متعدد و گماردن شهربان‌ها بر هر ایالت شده است. شهربانی که در رأس امور هر ایالت گماشته می‌شد از اقتدار و اختیاراتی همانند شاهنشاهان ایران باستان برخوردار بود و به همین دلیل، شاه سراسر ایران را شاهنشاه یعنی شاه شاهان می‌نامیدند.

این واقعیت را نمی‌توان انکار کرد که برخی پادشاهان سست‌اراده در ایران باستان گاهی به دلیل نادانی فزاینده و گاهی به خاطر بی‌رحمی و خودکامگی، آزرده‌گی و نفرت اهالی ایران را موجب می‌شدند، کنترل امور را از دست می‌دادند، و وضعیت اقتصادی و اجتماعی مردم را دچار آشفتگی می‌کردند. این مسئله موجب بروز طغیان و شورش‌هایی در گوشه و کنار سرزمین گسترده شاهنشاهی می‌شد و ضعف و زوال دولت مرکزی را به‌همراه داشت. اما از سوی دیگر، پادشاهان قدرتمند و توانمند در هر سه سلسله هخامنشی، اشکانی، و ساسانی توانستند در نهاد دیوان‌سالاری و نظام اجتماعی ایران باستان، که گاهی به اعلی‌درجه تحت نفوذ طبقه اشراف و موبدان قرار می‌گرفت، موازنه قدرت را حفظ و مرکزیت دولت را با اقتدار استوار سازند.

۳. نتیجه‌گیری

نخستین ساختار اداری سازمان‌یافته که می‌توان برای تبیین آن از مفهوم دیوان‌سالاری بهره برد ریشه در سلسلهٔ هخامنشی و به‌ویژه دورهٔ پادشاهی داریوش اول دارد. پس‌از آن، در دورهٔ سلوکیان و اشکانیان نیز همان روش در ادارهٔ امور کشور تداوم یافت. دیوان‌سالاری در دورهٔ ساسانیان با ابعاد گسترده‌تر به نظامی مسلط در کنترل و ادارهٔ قلمرو شاهنشاهی تبدیل شد و صورت‌بندی منسجم و هنجارمندی پیدا کرد. ساختار دیوان‌سالاری ایران باستان به دوره‌های بعدی تاریخ ایران منتقل و تحت نظارت خاندان‌های ایرانی در دربار خلفای اسلامی حفظ شد.

مارکس معتقد بود دیوان‌سالاری آسیایی به سه شاخهٔ کلی دیوان خراج، دیوان جنگ، و دیوان اداری تقسیم می‌شده که اولی امور داخلی، دومی امور خارجی، و سومی هماهنگی این دو را بر عهده داشته است. اما جزئیات و عناصر دیوان‌سالاری ایرانی در دورهٔ باستان، همان‌گونه که به آن پرداخته شد، نشان می‌دهد که سازمان اداری و سیاسی ایران باستان پیچیدگی و گستردگی بیش‌تری از آنچه مارکس مطرح کرده داشته است. در اواخر عصر باستان، بیش از هفت دیوان تخصصی فعال در شاهنشاهی ایران وجود داشته و تشکیلات اداری شامل بیش از ده منصب عالی‌رتبه بوده است. ایرانیان مبدع، مؤسس، و آموزگار دیوان‌سالاری‌ای دقیق و منسجم و سازمان اداری‌ای کارآمد بوده‌اند. همین کارآیی و پیچیدگی نهاد دیوان‌سالاری در ایران باستان بود که باعث شد در قرون میانه عنصر ایرانی هم‌چنان نقش مدیریتی خود را در ادارهٔ سرزمین ایران حفظ کند.

در عهد باستان، دولت‌های ایران که در مسیر تکامل خود به سطح تازه‌ای از پیچیدگی دست یافته بودند، نهادهایی جدید و کارکردهایی نوین را بنیاد گذاردند. فقط یکی از این نهادها دیوان‌سالاری بوده است. ماکس وبر معتقد است دیوان‌سالاری دستگاهی نهادی و سازمانی گسترده است که سازندهٔ بدنهٔ اصلی دولت است و دو کارکرد بنیادین آن گردآوری مالیات و بسیج ارتش و نیروی نظامی است. دولت‌های ایران باستان هم از این دو کارکرد بنیادین، یعنی نظام مالیاتی متعین و ارتش منظم و منسجم برخوردار بوده‌اند. به این ترتیب، با نگاه وبری می‌توان سازمان اداری دورهٔ باستان ایران را نهاد دیوان‌سالاری نامید. آشکارا مشخص است که ساختار دولت و نهاد دیوان‌سالاری در ایران باستان از پیچیدگی ساختاری و تنوع کارکردی برخوردار بوده است.

دستگاه دولت و دیوان‌سالاری ایرانی، با ثبات و تداومی کاملاً نوین و متفاوت، تحت نظارت طبقهٔ دیران توانمند ایرانی بود و نظام فرهنگی و هویت ایرانی نیز در همین نظام

منسجم پیکربندی و نگه‌داری شد، بسط یافت، و منتقل شد. افزون‌بر تخصصی‌بودن نقش‌ها در نظام دیوان‌سالاری دورهٔ هخامنشی و ساسانی و کارویژه‌های هر بخش تخصصی، سطح مکتوب‌شدن روندها و فرایندهای سازمان اداری نیز نظم و نظام ویژه‌ای داشت و رویدادهای دیوانی را به‌ویژه در دربار شاهنشاهان دبیران با دقت ثبت و پردازش می‌کرده‌اند. به‌این ترتیب، طبقهٔ دبیران همواره از احترام و پایگاهی ویژه برخوردار بوده و باتوجه به موضوع تخصصی کار ویژه‌شان، مشاغل و مناصب گوناگون داشته‌اند.

اساساً شاهنشاهان ایران باستان ممالک دیگر را برای نابودکردن و غارت غنائم تسخیر نمی‌کردند، بلکه قصد مدیریت سرزمین‌ها و ملل تابعه را به مطلوب‌ترین و متعادل‌ترین شکل داشته و به‌دنبال برقراری امنیت و آسایش و عدالت اجتماعی در سراسر دولت شاهنشاهی خود بوده‌اند. آنان مایل بودند پیوند مستحکمی میان ایرانیان و ملل متمدن آن روزگار ایجاد کنند. این اندیشه موجب نهاد دیوان‌سالاری منظم و منسجمی بود که نظم و سامان ممالک گسترده را تحت لوای یک سازمان اداری قدرتمند و بوروکراتیک حفظ می‌کرد. همین نظم و سامان ویژه درنهایت باعث شد دیوان‌سالاری ایرانی الگویی جهانی در عهد باستان شود و درطول تاریخ ایران، با وجود تهاجمات بسیار، تداوم یابد. می‌توان گفت نهاد دیوان‌سالاری ایران در نوع خود کهن‌ترین، کارآمدترین، مجرب‌ترین، و آزموده‌ترین تشکیلات اداری جهانی بود که بر چنان تنسیقات صحیح و مستحکمی استوار شد که بر هدایت و مدیریت اصولی نظام داخلی همهٔ دولت‌های بومی و بیگانه در سرزمین ایران و حتی بر نظام اداری دیگر دولت‌های جهانی نیز تأثیر تعیین‌کننده‌ای داشته است.

کتاب‌نامه

- پیرنیا، مشیرالدوله (۱۳۸۶)، *تاریخ ایران (از مادها تا انقراض ساسانیان)*، تهران: دبیر.
- پیگولوسکایا، نینا ویکتوریا و دیگران (۱۳۵۳)، *تاریخ ایران از دوران باستان تا پایان سدهٔ هجدهم میلادی*، ترجمهٔ کریم کشاورز، تهران: پیام.
- تنکابنی، حمید (۱۳۸۳)، *درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران*، تهران: علمی و فرهنگی.
- دورانت، ویل (بی‌تا). *تاریخ تمدن؛ مشرق‌زمین گاهوارهٔ تمدن*، ج ۲، تهران: علمی و فرهنگی.
- دیاکونف، ا. م. (۱۳۴۶)، *اشکانیان*، ترجمهٔ کریم کشاورز، تهران: انجمن ایران باستان.
- دیاکونف، ا. م. (۱۳۵۷)، *تاریخ ماد*، ترجمهٔ کریم کشاورز، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- شعبانی، رضا (۱۳۷۹)، *مبانی تاریخ اجتماعی ایران*، تهران: توس.
- طبری، محمد بن جریر (۱۳۵۲)، *تاریخ طبری*، ترجمهٔ ابوالقاسم پاینده، تهران: اساطیر.

- فرای، ر. نلسون (۱۳۸۰)، *تاریخ باستانی ایران*، ترجمه مسعود رجب‌نیا، تهران: علمی و فرهنگی.
- کریستنسن، آرتور امانوئل (۱۳۵۱)، *ایران در زمان ساسانیان*، ترجمه رشید یاسمی، تهران: کتابخانه ابن‌سینا.
- کورت، آملی (۱۳۷۹)، *هخامنشیان*، ترجمه مرتضی ثاقب‌فر، تهران: فقیونس.
- لوکونین، و. گ. (۱۳۵۰)، *تمدن ایران ساسانی*، ترجمه عنایت‌الله رضا، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- محمدی ملایری، محمد (۱۳۷۹)، *تاریخ و فرهنگ ایران*، ج ۶، تهران: توس.
- نولدکه، تئودور (۱۳۵۸)، *تاریخ ایرانیان و عرب‌ها در زمان ساسانیان*، ترجمه عباس زریاب‌خوئی، تهران: انجمن آثار ملی.