

باسمہ تعالیٰ



# مدیریت تطبیقی

دکتر وحید پور شہابی

بہمن ۱۳۹۷





## فهرست مطالب

<b>بخش اول: بررسی اصول، مبانی و مفاهیم مطالعات اداره امور دولتی تطبیقی.....</b>	<b>۱.....</b>
فصل اول: مفاهیم و مدل‌های مدیریت تطبیقی .....	۱.....
۱- اهمیت مدیریت تطبیقی.....	۲.....
۲- مدل‌ها و الگوهای مدیریت تطبیقی.....	۳.....
۱- مدل توسعه اقتصادی.....	۴.....
۲- مدل محیطی.....	۴.....
۳- مدل رفتاری.....	۵.....
۴- مدل سیستم‌های باز.....	۶.....
فصل دوم: اداره امور دولتی تطبیقی.....	۸.....
۱- مفهوم اداره امور دولتی.....	۸.....
مفهوم اداره امور.....	۸.....
مفهوم اداره امور دولتی.....	۹.....
۲- اهمیت و تعریف مدیریت تطبیقی.....	۹.....
تعریف مدیریت تطبیقی.....	۱۰.....
مشکلات اداره امور تطبیقی.....	۱۰.....
۳- سیر تحول مطالعات اداره امور تطبیقی.....	۱۱.....
دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی.....	۱۱.....
دوران افول مطالعات امور تطبیقی.....	۱۲.....
۴- آینده و چشم انداز مطالعات امور تطبیقی.....	۱۲.....
اداره امور توسعه.....	۱۲.....
۵- الگوهای رایج توسعه امور اداری.....	۱۳.....
جمع‌بندی.....	۱۸.....
فصل سوم: بوروکراسی به عنوان یک چارچوب برای مطالعات تطبیقی.....	۱۸.....
۱- ضرورت و اهمیت انتخاب بوروکراسی.....	۱۹.....
۲- مفاهیم بوروکراسی.....	۱۹.....
تعاریف بوروکراسی.....	۱۹.....
نتیجه‌گیری در باب مفاهیم بوروکراسی.....	۲۲.....
ابعاد مشترک بوروکراسی.....	۲۳.....
بوروکراسی ایده‌آل به منزله یک مدل.....	۲۳.....
عوامل زمینه‌ای موثر بر بوروکراسی.....	۲۴.....
الگوهای سیستم‌های سیاسی و اداری.....	۲۶.....
فصل چهارم: مفاهیم تحول سیستم‌های سیاسی.....	۳۲.....
۱- نوسازی.....	۳۲.....
نقد مفهوم نوسازی.....	۳۳.....
۲- توسعه.....	۳۴.....
دیدگاه‌های مختلف در مورد مفهوم توسعه از نظر ریگز.....	۳۴.....
مفهوم توسعه سیاسی.....	۳۵.....
سندرم توسعه.....	۳۶.....
نظر جگورایب در مورد توسعه سیاسی.....	۳۷.....
توسعه سیاسی منفی.....	۳۸.....
تئوری‌های وابستگی.....	۴۱.....
۳- تغییر.....	۴۶.....
تغییر در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه.....	۴۶.....
استراتژی‌های سه گانه میثمن.....	۴۷.....
نظریه تحدید حدود سیستم‌های اجتماعی.....	۴۹.....



<b>بخش دوم: بررسی نظام‌های سیاسی کشورهای جهان.....</b>	<b>۵۱</b>
فصل پنجم: بررسی ویژگی‌های اداره امور دولتی کشورهای در حال توسعه .....	۵۱
۱- شاخص‌های مشترک کشورهای در حال توسعه.....	۵۱
۱-۱- ایدئولوژی توسعه.....	۵۱
۱-۲- سیاست‌های توسعه.....	۵۴
۱-۳- گریز از نظام رقابت حزبی.....	۵۵
۱-۴- مداخله و کنترل نظامی.....	۵۶
۲- الگوهای اداری مشترک.....	۵۷
۳- طبقه‌بندی نظام‌های سیاسی.....	۵۸
فصل ششم: بررسی نظام‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه .....	۶۱
۱- نظام‌های سیاسی با نقش برجسته بوروکراسی.....	۶۱
۲- نظام‌های سیاسی با نقش برجسته حزب.....	۶۶
فصل هفتم: بررسی ارتباط بوروکراسی با سیستم سیاسی در کشورهای در حال توسعه .....	۶۹
۱- خطر دخالت بوروکراسی در سیستم سیاسی.....	۷۰
۲- وابسته بودن توسعه بوروکراتیک و توسعه سیاسی.....	۷۰
۳- اثر کمک‌های خارجی جهت ایجاد تعادل (اداره و سیاست).....	۷۲
۴- آزمون نظریه عدم تعادل.....	۷۲
فصل هشتم: بررسی اداره امور دولتی کشورهای توسعه یافته .....	۷۳
۱- بوروکراسی (کلاسیک) فرانسه و آلمان.....	۷۵
۲- بوروکراسی انگلیس و آمریکا.....	۷۷
۳- ژاپن.....	۸۰
۴- کشورهای توسعه یافته رده دوم (فدراسیون روسیه و چین).....	۸۱

### فهرست منابع

- ۱- کتاب «اداره امور عمومی تطبیقی (مدیریت تطبیقی)»، نویسنده: فرل هدی، ترجمه: سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده طهران، ناشر: اندیشه‌های گوه‌ربار، چاپ دوم: ۱۳۸۶
- ۲- کتاب «مدیریت تطبیقی (اصول، مبانی، نظریه‌ها و الگوها)»، تألیف و ترجمه: غلامرضا معمارزاده طهران و مسعود احمدی، ناشر: اندیشه‌های گوه‌ربار، چاپ چهارم: ۱۳۹۲
- ۳- کتاب «مدیریت تطبیقی»، نویسندگان: سید محمد مقیمی و سعید باقر سلیمی و روح‌الله نوری، ناشر: نگاه دانش، چاپ چهارم: ۱۳۹۴



## بخش اول: بررسی اصول، مبانی و مفاهیم مطالعات اداره امور دولتی تطبیقی

### فصل اول: مفاهیم و مدل‌های مدیریت تطبیقی

#### مقدمه



در فرهنگ لغت آکسفورد، «تطبیق دادن» یا «مقایسه کردن» عبارت است از در برابر هم قرار دادن چیزها و افراد و قضاوت درخصوص شباهت‌ها و تفاوت‌های بین آنها. این تعریف به خوبی نشان می‌دهد که در مقایسه و تطبیق، فرض در وجود شباهت‌ها و تفاوت‌ها است. یعنی دو چیز کاملاً یکسان یا کاملاً مختلف را باهم تطبیق نمی‌کنند. در میان چیزهای مورد مقایسه باید شباهت‌هایی وجود داشته باشد. یکی از دشواری‌های مطالعات تطبیقی تعیین درجه شباهت بین موضوعات مورد مقایسه است.

با مجاور هم قرار دادن اشیاء، بدون اینکه نتیجه‌ای از آنها عاید گردد، نمی‌توان ادعا کرد که تطبیقی صورت گرفته است. تطبیق دادن به معنی آزمودن دو یا چند شیء به منظور استخراج ویژگی‌ها و تفاوت‌ها و شباهت‌ها است. تطبیق، جنبه اساسی تفکر انسان است؛ در علوم نقشی حیاتی دارد و به نوعی در تمثیل، طبقه‌بندی و تعاریف به کار گرفته می‌شود.



آگوست کنت



دورکهایم

«آگوست کنت»<sup>۱</sup> و «دورکهایم»<sup>۲</sup> تطبیق را به عنوان روش اساسی در علوم اجتماعی تلقی می‌کردند و اعتقاد داشتند که تطبیق در علوم اجتماعی همان نقشی را دارد که تجربه در علوم فیزیکی و تجربی دارا می‌باشد. دورکهایم تحلیل شباهت‌ها و تفاوت‌ها در میان جامعه‌ها و نهادها را بهترین وسیله کشف قانون‌های جامعه‌شناسی می‌دانست. گروهی از صاحب‌نظران علوم انسانی بر

این باورند که در علوم اجتماعی هیچ چیز نمی‌تواند جای روش‌های تطبیقی را بگیرد، ولی در کاربرد آنها باید محتاط بود.

به اعتقاد «نادل»<sup>۳</sup> در علوم اجتماعی و انسانی امکان انجام کار آزمایشگاهی وجود ندارد. در این رشته‌ها تنها می‌توان از روش شبه آزمایشی استفاده نمود و تطبیق تنها چاره‌ای است که پیش روی ما گذاشته شده است. «برنارد لوئیس»<sup>۴</sup> نیز می‌گوید که

<sup>1</sup> Auguste Comte

<sup>2</sup> Durkheim

<sup>3</sup> Nadal

<sup>4</sup> Bernard Lewis



در علوم اجتماعی و انسانی روش تطبیقی نزدیکترین رهیافت به آزمایش است و با این وصف می توان گفت رهیافت تطبیقی یعنی کنترل.

در خلال قرون هفدهم و هجدهم میلادی، جهانگردان و کاشفان اروپایی اطلاعاتی راجع به مردم غیر اروپایی گردآوری می کردند؛ همزمان دیدگاه تطبیقی در رشته های فلسفه و علوم انسانی آن زمان منجر به ایجاد روش های گردید که موجبات برآورده نمودن خواسته های انسان را فراهم نمود و بشر بدان طریق مشکلات خود را حل کرد. در مجموع پژوهشگران می توانند از روش تطبیق برای مقاصد مختلفی استفاده کنند. محقق می ممکن است خواهان ایجاد همبستگی به کمک تطبیق باشد، محقق دیگری به نشان دادن تغییرات مشترک تمایل داشته باشد و محقق سومی در جستجوی علت ها باشد. همچنین بعضی از محققین ممکن است از رهیافت تطبیقی به منظور تنظیم و یا دسته بندی اشیاء و سنخ سازی برای مشاهده متغیر استفاده کنند. استنتاج از توالی های تاریخی و نشان دادن مناسبات ژنتیکی ممکن است هدف و مقصود دسته دیگری از محققان باشد. تعمیم هایی که دارای اعتبار همگانی بوده و به صورت قوانین در آمده اند، اغلب ناشی از تطبیق می باشند.

مطالعات تطبیقی ابزاری نیرومند برای اثبات جهان شمولی برخی از نظریات سازمان و مدیریت است. به یاری مطالعات تطبیقی و یا به عبارتی، در بررسی های مقایسه ای، در می یابیم که نظریات چگونه در فرهنگ های مختلف و جوامع متفاوت یکسان عمل می کنند و ساختارهایی مشابه با عملکردی یکسان، ظاهر می گردد. مطالعات تطبیقی اداره عمومی، تلاشی است برای بهره گیری از شیوه هایی که در نظام های دولتی دنیا پاسخ داده اند و می توان با الگوبرداری از آنها برای مشکلات اداری داخلی راه حل های دیگران را تجربه کرد.

سوال ۱- درخصوص اهمیت مدیریت تطبیقی توضیح دهید.

### ۱- اهمیت مدیریت تطبیقی

طبق دیدگاه راگونات<sup>۵</sup> حداقل پنج دلیل عمده برای مطالعه مدیریت تطبیقی وجود دارد:

۱. ما در جهانی زندگی می کنیم که بین جوامع مختلف، ارتباط متقابل وجود دارد و بخش زیادی از خدمات و محصولات به وسیله شرکت های بین المللی تولید می شود. بنابراین، مدیران این شرکت ها باید درباره فرهنگ ها، محیط سیاسی و اقتصادی و همچنین فعالیت های کسب و کار و بازرگانی شناخت لازم را به دست آورند. مدیران شرکت های داخلی که قلمرو فعالیت جغرافیایی شان محدود است، تا حد زیادی نیازمند جهانی اندیشیدن هستند.
۲. رویکرد تطبیقی اجتناب ناپذیر است. ما هر چیزی را با مقایسه با سایر چیزها اندازه گیری و ارزیابی می کنیم، خواه معیار ما ایده آل و خواه بر اساس یک استاندارد باشد. رویکرد تطبیقی دارای عمومیت است و محدود به مدیریت

<sup>5</sup> Raghu Nath



نیست، بلکه در رشته‌های مختلفی همچون اقتصاد، جامعه‌شناسی، روانشناسی، حقوق، تعلیم و تربیت، مذهب و ادبیات نیز دارای کاربرد است.

۳. مطالعه سیستم‌ها و فرهنگ‌های مختلف بسترساز درک فراتر ما از فرهنگ ملی‌مان می‌باشد. این امر نگاهی متفاوت به تنوع فعالیت‌های انسانی را موجب می‌شود و در تعاملات بازرگانی با افراد سایر کشورها اهمیت خود را نشان می‌دهد. شاید بهترین روش برای درک نقاط قوت و ضعف فرهنگ و سیستم مدیریت هر جامعه، مقایسه آن با سایر سیستم‌ها است.

۴. مرداک<sup>۶</sup> معتقد است مطالعه مدیریت تطبیقی منجر به بررسی طیف وسیعی از متغیرهایی می‌شود که در یک پدیده سازمانی یا مدیریتی مورد مطالعه قرار گرفته است. این نیز به نوبه خود باعث توسعه پایه دانش می‌گردد. به عنوان نمونه فرهنگ‌های مختلف در قالب پیوستاری از متغیرهای مختلف سازمان داده شده‌اند و هر فرهنگی تنها طیف محدودی از این متغیرها را ارائه می‌کند. با انتخاب مناسب فرهنگ‌ها، می‌توان امکان گسترش طیف را فراهم نمود.

۵. و نهایتاً مهمترین دلیل برای مطالعه مدیریت تطبیقی یا مدیریت میان فرهنگی این است که به افراد کمک می‌کند تا به ارزش‌های فرهنگ و محیط خود پی ببرند، چرا که اغلب افراد از فرهنگ و محیط خود آگاهی ندارند و آن را بدیهی و حتی بی‌اهمیت می‌پندارند. امروزه در جهانی زندگی می‌کنیم که جوامع با یکدیگر تعامل متقابل و نزدیکی دارند و مدیران نیازمند آن هستند که جهانی فکر کنند و جهانی برنامه‌ریزی نمایند.

سؤال ۲- مدل‌های مدیریت تطبیقی را نام برده و توضیح دهید.

## ۲- مدل‌ها و الگوهای مدیریت تطبیقی

صاحب‌نظران سازمان و مدیریت به طور تاریخی در جستجوی قوانین عام و جهانشمول بوده‌اند، به طوری که در گذشته با سطحی‌نگری نقش‌های فرهنگ و محیط را نادیده گرفته‌اند. بررسی سیر تکامل تاریخی مدیریت تطبیقی بیانگر این است که صاحب‌نظران از تفکر سنتی و مدیریت جهانشمول و عام به سوی بررسی الگوی روابط جوامع مختلف روی آورده‌اند. به نظر می‌رسد مطالعه مدیریت تطبیقی تا دهه ۱۹۵۰ میلادی مطرح نبوده و تا سال ۱۹۶۰ نیز به عنوان یک رشته مستقل مورد پذیرش قرار نگرفته است. از اوایل دهه ۱۹۶۰ میلادی تلاش‌های بسیاری برای ایجاد چارچوب مفهومی برای تبیین شباهت‌ها و تفاوت‌های مدیریتی در میان فرهنگ‌های مختلف صورت پذیرفت. اگرچه مدیریت تطبیقی هنوز رشته جوانی است، اما دارای مجموعه‌ای از ادبیات و تئوری‌های قابل قبول با مفاهیم و روش‌شناسی‌های متنوع است.

<sup>6</sup> Murdoch



تئوری ها و چارچوب های مختلفی در مدیریت تطبیقی وجود دارد که اکثر صاحب نظران، مجموعه این مدل ها را در قالب چهار دسته تقسیم بندی نموده اند. این مدل ها عبارتند از: ۱- مدل توسعه اقتصادی، ۲- مدل محیطی، ۳- مدل رفتاری، ۴- مدل سیستم های باز.

### ۱- مدل توسعه اقتصادی

این مدل توسط هاربیسون و میرز<sup>۷</sup> در سال ۱۹۵۹ میلادی ارائه گردید که با الهام از پروژه های وسیع صنعتی شدن در کشورهای توسعه یافته است و از این عقیده نشأت گرفته که باورهای مدیریتی بازتابی از توسعه صنعتی کشورهاست. مدل توسعه اقتصادی اساساً مدلی کلان است که به بررسی روندهای کلی در مدیریت می پردازد. در این مدل فرض می شود که منطقی عام و جهانشمول پشتوانه فرآیند صنعتی شدن همه کشورها است و این فرآیند از طریق چهار مرحله اتفاق افتاده است: از یک جامعه ملوک طوایفی - کشاورزی به یک سیستم صنعتی - دموکراتیک. هاربیسون و میرز پیشنهاد می کنند که برای هر یک از این مراحل، سیستم مدیریتی مناسب آن وجود دارد. با کاهش فاصله ها در سطح توسعه صنعتی، انتظار می رود که عملیات و فلسفه های مدیریتی شباهت بیشتری با هم داشته باشند. در نهایت همه سیستم های مدیریت مشابه یکدیگر خواهند شد و سیستم مدیریت مشارکتی و دموکراتیک مبتنی بر تئوری Y حاکم می شود.

در مجموع این مدل خیلی متفاوت از مکتب مدیریت عام و جهانشمول سنتی نیست و چنین استدلال می کند که نهایتاً یک سیستم مدیریتی خاص برای همه سازمان ها در فرهنگ ها و جوامع مختلف وجود خواهد داشت. به هر حال توسعه پس از جنگ جهانی دوم نمایانگر این است که فاصله فزاینده ای بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه وجود دارد. حتی اگر این فاصله ها در آینده از بین برود، ایجاد یک سیستم مدیریت مشترک مورد تردید است. بنابراین باید اذعان داشت که فرهنگ و محیط تاثیر زیادی بر رفتار مدیریتی و همچنین اثربخشی سازمانی و مدیریتی خواهند داشت.

### ۲- مدل محیطی

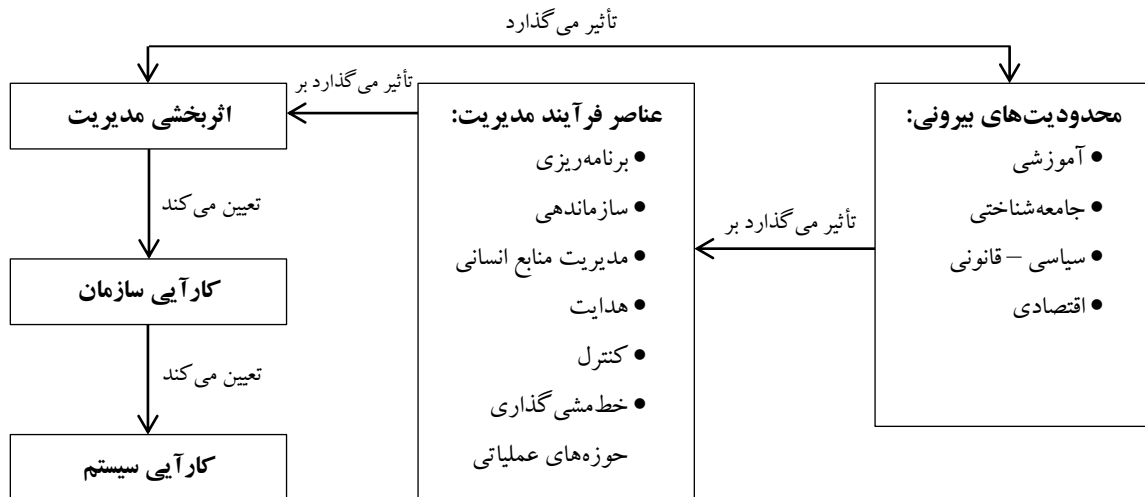
فارمر و ریچمن<sup>۸</sup> در سال ۱۹۶۵ میلادی مدلی کلان ارائه نمودند که در آن فرهنگ را به عنوان یک متغیر مهم تأثیرگذار بر اثربخشی مدیریت مورد ملاحظه قرار داده و تعدادی از قیود و محدودیت های بیرونی همچون محیط سیاسی - قانونی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی به عنوان عوامل موثر بر فرآیند مدیریت شناسایی نمودند. آنها استدلال می کنند که مطالعات عام گرایان سنتی در قالب «جعبه سیاه» صورت پذیرفته، عوامل محیطی را نادیده گرفته، و زمانی معتبر هستند که محیط بیرونی برای همه سازمان ها مشابه باشد. اما از آنجا که محیط تعاملی سازمان ها به شدت متفاوت است، این مطالعات برای تبیین تفاوت های محیطی ناکافی هستند. اگر تعدادی از عوامل فرهنگی به دقت انتخاب شوند و به صورت نظام یافته مورد

<sup>7</sup> Harbison & Myers

<sup>8</sup> Farmer & Richman



تجزیه و تحلیل قرار گیرند، اثرات آنها بر اثر بخشی مدیریت قابل تشخیص است. همچنین این مدل می تواند سازمان ها را از تأثیر فرهنگ بر عملکرد کارکنان و گروه ها در سطح خرد آگاه سازد. برای یک شرکت چند ملیتی چنین شناختی می تواند مانع از انتظارات غیر واقعی کارکنان محلی شود، که از نظر فرهنگی با هم متفاوتند و استراتژی مناسبی را برای فائق آمدن بر محدودیت های فرهنگی ارائه نماید.



اگرچه مدل فارمر و ریچمن گام مهمی به سوی مدیریت تطبیقی بر می دارد، اما دارای دو نقص عمده است. اول آنکه این مدل تأثیرات صنعتی شدن بر متغیرهای محیطی همچون محیط سیاسی-قانونی، اقتصادی و تکنولوژیکی را نادیده می گیرد و اساساً مدلی ایستا و غیر پویا در محیطی پویا است. مشکل دیگر این مدل تأکید بیش از اندازه بر عوامل محیطی است و به طور کامل پویایی های درون سازمان را نادیده می گیرد. در این مدل سازمان ها به عنوان پدیده ای منفعل در نظر گرفته می شوند که باید خود را با متغیرهای محیطی تطبیق دهند. علی رغم این مشکلات مدل فارمر و ریچمن چارچوب مفیدی برای درک تأثیر محیط بر فرآیند مدیریت ارائه می نماید.

### ۳- مدل رفتاری

در اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی مدل رفتاری رفته رفته مورد قبول صاحب نظران مدیریت تطبیقی قرار گرفت که برای تشریح الگوهای رفتاری افراد و گروهها در سازمان تلاش می نمودند. مدل رفتاری اساساً مدلی خرده است که در آن فرض بر این است که عملیات و اثر بخشی مدیریت به متغیرهای فرهنگی همچون نیازها، نگرش ها، باورها، سیستم های ارزشی و غیره بستگی دارد. برخلاف مدل های کلان قبلی، این مکتب مدافعی عملیاتی کردن متغیرهای فرهنگی است و آنها را در قالب سه دسته طبقه بندی می نماید: ۱- مشخصه های ملی که با متغیرهای رفتاری سازمانی خاصی مرتبط هستند؛ ۲- نگرش ها و ادراکات مدیران در خصوص مفاهیم و فعالیت های کلیدی مدیریت؛ ۳- سلسله مراتب نیازها و سیستم های ارزشی جامعه.





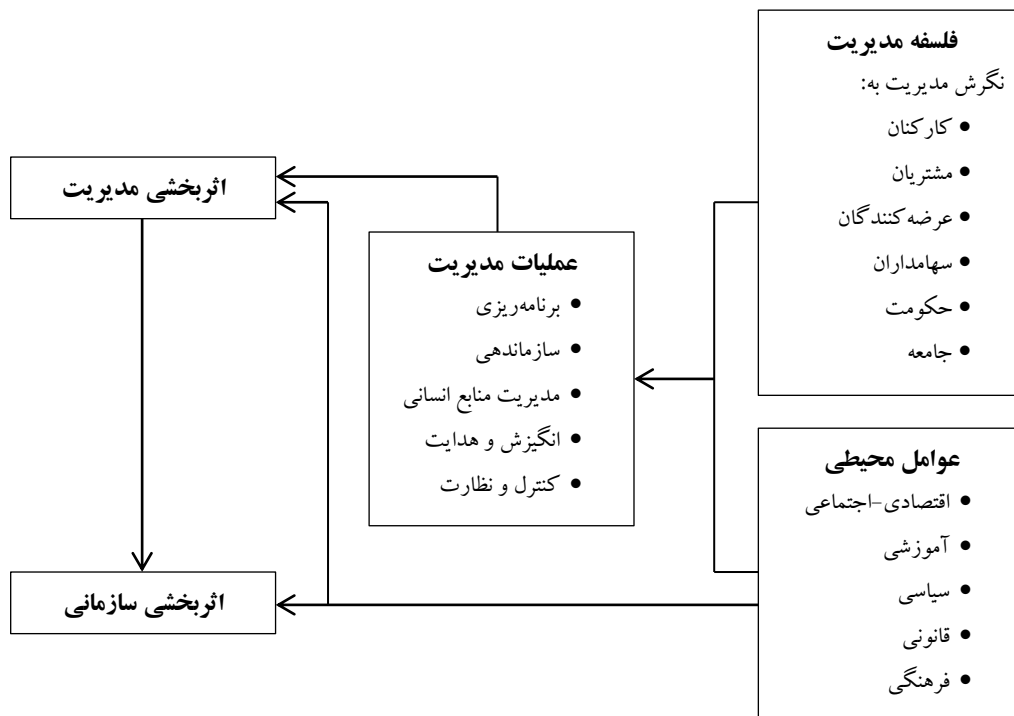
پر واضح است که نگرش‌ها، باورها، سیستم‌های ارزشی، سلسله مراتب نیازها و عملیات مدیریتی در فرهنگ‌ها و ملل مختلف با یکدیگر متفاوتند. حتی در درون یک کشور و یا یک فرهنگ، خرده فرهنگ‌ها (همچون گروه‌هایی که دارای گویش‌ها و زبان‌های محلی خاص خود می‌باشند و نیز گروه‌های حرفه‌ای و شغلی) دارای تفاوت‌های آشکاری در موارد فوق می‌باشند. زمانی که عملیات مدیریت از یک فرهنگ به فرهنگ‌های دیگر منتقل می‌شود، این تفاوت‌ها می‌بایست مورد توجه قرار گیرد. هر چند که مدل رفتاری فاقد برخی کاستی‌های مدل‌های پیشین می‌باشد، اما خود دارای مشکلات مختلفی است. یکی از مهمترین ضعف‌ها این است که در بسیاری از مطالعات، تعریف مشخصی از فرهنگ ارائه نشده و تفاوت‌های مشاهده شده به فرهنگ نسبت داده شده‌اند، در حالی که این تفاوت‌ها ممکن است ناشی از سایر عوامل محیطی همچون شرایط سیاسی، اقتصادی، ناحیه جغرافیایی بازار یا تکنولوژی باشد. کاستی مهم دیگر مدل رفتاری این است که از سنجش اثربخشی سازمانی چشم‌پوشی نموده است و در نهایت بیشتر ابزارهای تحقیق در مدل رفتاری در ایالات متحده آمریکا طراحی گردیده، بدون اینکه به تاثیر آنها بر فرهنگ‌های مختلف توجه شود.

#### ۴- مدل سیستم‌های باز

این مدل در دهه ۱۹۷۰ میلادی توسط نگاندی و پراساد<sup>۹</sup> پایه‌گذاری شد. آنها استدلال نموده‌اند که اگر عوامل محیطی و فرهنگی را مهمترین عوامل مؤثر بر عملیات مدیریت در نظر بگیریم، آنگاه عملیات مدیریت در دو سازمان قابل مقایسه در یک فرهنگ مشابه می‌بایست با یکدیگر مشابه باشد. در حالی که واقعیت چنین نیست. بر این اساس نگاندی و پراساد نتیجه‌گیری نمودند که فرایند مدیریت نه تنها به عوامل محیطی و فرهنگ بستگی دارد، بلکه فلسفه مدیریت نیز بر آن تاثیر گذار است. فلسفه مدیریت عبارت است از: نگرش‌های مدیریت به حکومت، جامعه، مشتریان، توزیع‌کنندگان، عرضه‌کنندگان، کارکنان و سهامداران؛ با این پیش فرض که فضای مدیریت الزاماً محصول یک فرهنگ یا محیط خاص نمی‌باشد. نگاندی و پراساد به تبیین مدل سیستم‌های باز می‌پردازند و فلسفه مدیریت را به عنوان مؤلفه‌ای در نظر می‌گیرند که تأثیر بسزایی در اثربخشی و فرآیند مدیریت دارد. مدل سیستم‌های باز هم چنین فرض می‌کند که عوامل محیطی نه تنها به طور مستقیم در عملیات مدیریت تاثیر گذارند، بلکه بر اثربخشی سازمانی و مدیریت نیز تأثیر دارند.

بر اساس این مدل در حوزه عوامل محیطی سه نوع محیط تبیین می‌شود: محیط سازمانی، محیط صنعت و محیط اجتماعی. محیط سازمانی شامل جو سازمانی، اندازه، منابع انسانی و مالی و متغیرهای فنی و تکنولوژیکی است که تحت کنترل مدیران می‌باشد. محیط صنعت عواملی همچون حکومت، جامعه، مشتریان، توزیع‌کنندگان، عرضه‌کنندگان، کارکنان و سهامداران را شامل می‌شود. مطالعات میان فرهنگی برای نشان دادن اینکه چگونه این نوع محیط بر الگوها و اثربخشی سازمانی تأثیر گذار می‌باشد انجام شده است. محیط اجتماعی نیز همانند محیط کلانی می‌باشد که فارم و ریچمن بیان کردند.

<sup>9</sup> Negandhi & Prasad



نمودار ۲- مدل تکاندی و پراساد

اینگونه به نظر می‌رسد که مدل نگانندی و پراساد در میان مدل‌های مدیریت تطبیقی کامل‌تر می‌باشد. اما این مدل نیز کاستی‌های خاص خود را دارد. اگرچه این مدل فرهنگ را به عنوان یک متغیر در نظر می‌گیرد، اما برای فرهنگ و اندازه فلسفه مدیریت اهمیت قائل نمی‌شود. این در حالی است که نتایج تحقیقات نشان می‌دهد که هر فلسفه مدیریتی موفق نمی‌تواند با محیط فرهنگی که سازمان در آن فعالیت می‌کند، ناهمراستا باشد. لذا نقش فرهنگ نباید به فراموشی سپرده شود. در نتیجه می‌توان گفت مدل فارمر و ریچمن و مدل نگانندی و پراساد با توجه به اهمیتی که برای تفاوت کشورها قائلند مکمل یکدیگر می‌باشند. تئوری اقتضایی که ماهیت روابط بین سازمان و محیط را تشریح می‌کند، گام مهمی در توسعه و بهبود مدل سیستم‌های باز برمی‌دارد. فرض اساسی تئوری اقتضایی این است که سیستم‌های مدیریت باید با ماهیت افراد و محیط سازگار باشد. چنانچه وظایف تکراری و تکنولوژی تقریباً ثابت، وابستگی افراد بالا و محیط پایدار و قابل پیش‌بینی باشد، فلسفه مدیریتی X مناسب خواهد بود. اما اگر ماهیت وظایف غیر تکراری، تکنولوژی مورد استفاده متغیر، محیط ناپایدار و غیرقابل پیش‌بینی و افراد تحصیل‌کرده و مستقل باشند، فلسفه مدیریتی مناسب عبارت است از تئوری مشارکتی و سبک مدیریت Y. هرچند که باید اذعان نمود که تئوری اقتضایی آنگونه که بایسته است به مقوله فرهنگ و محیط توجه نمی‌نماید.

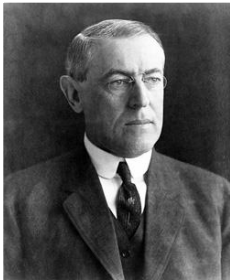


## فصل دوم: اداره امور دولتی تطبیقی

### مقدمه

«اداره امور دولتی» به عنوان یکی از فعالیت‌های دولتی به قدمت تشکیل «سیستم‌های سیاسی» برای اجرای برنامه‌ها می‌باشد، ولی به عنوان یک رشته مطالعاتی به مراتب جوان‌تر از آن است.

مطالعات انجام شده در پروس (پادشاهی آلمان) در طی قرن هجدهم و دانشمندان فرانسوی در قرن نوزدهم، نشان می‌دهد که دانشمندان اروپایی حداقل از دویست سال قبل با علم «مطالعات اداره امور دولتی تطبیقی» آشنا بوده‌اند. در گذشته فرانسویان در مطالعات خود بسیاری از مفاهیمی را که در حال حاضر مورد توجه محققین آمریکایی اداره امور دولتی قرار دارد، پیش‌بینی کرده‌اند.



وودرو ویلسون

در آمریکا، انتشار مقاله معروف «ودرو ویلسون»<sup>۱۰</sup> در اواخر قرن نوزدهم (سال ۱۸۸۷) تحت عنوان «مطالعه اداره امور» سرآغاز مطالعه اداره امور بود و از آن زمان تاکنون، «اداره امور»، چه به عنوان زیرمجموعه علم سیاست و یا به عنوان یک رشته علمی مستقل، به یک رشته شناخته شده تبدیل شده است.

### ۱- مفهوم اداره امور دولتی

علیرغم ده‌ها سال پیشرفت، هنوز در قلمرو «اداره امور دولتی» اتفاق نظر وجود ندارد و به همین دلیل هنوز تعریف مشخص، دقیق و قابل قبولی برای این رشته مطالعاتی ارائه نشده است.

سوال ۳- اداره امور را تعریف نمایید.

### مفهوم اداره امور

فرض بر آن است که «اداره امور دولتی» زیرمجموعه مفهوم کلی‌تر اداره امور<sup>۱۱</sup> می‌باشد و در همین راستا، اداره امور دولتی، «انجام اقدامات معین برای تحقق هدف آگاهانه»، تعریف شده است.

<sup>10</sup> Woodrow Wilson

<sup>11</sup> Administration



اداره امور را «عرصه تلاش و همکاری انسان ها در جهت تحقق هدف یا اهداف تجویز شده فعالیت های اداری مورد قبول دست اندرکاران این تلاش» دانسته اند.

سوال ۴- مفهوم «اداره امور دولتی» را تعریف نمایید.

### مفهوم اداره امور دولتی

«اداره امور دولتی» به عنوان یکی از ابعاد فعالیت های دولت به قدمت تشکیل «سیستم های سیاسی» برای اجرای برنامه ها می باشد اما علیرغم ده ها سال پیشرفت، هنوز در قلمرو «اداره امور دولتی» اتفاق نظر وجود ندارد و به همین دلیل، هنوز تعریف مشخص، دقیق و قابل قبولی برای این رشته مطالعاتی ارائه نشده است. در واقع، «اداره امور دولتی» آن بخش از اداره امور است که در یک عرصه سیاسی به وجود می آید و مجری تصمیمات مربوط به خط مشی های عمومی<sup>۱۲</sup> در یک سیستم سیاسی می باشد.

در صورتی که حدود اختیارات سیاسی سازمان های دولتی مشخص باشد، تا حدودی می توان آن را از «اداره امور بخش خصوصی» (غیردولتی) تفکیک کرد.

در تعریفی دیگر، اداره امور دولتی را می توان تدوین، اجرا، ارزیابی و اصلاح خط مشی عمومی، تعریف کرد.

سوال ۵- درباره اهمیت مطالعات اداره امور تطبیقی توضیح دهید.

### ۲- اهمیت و تعریف مدیریت تطبیقی

هدف از انجام مطالعات امور تطبیقی، آشنایی با تحلیل تطبیقی سیستم های «اداره امور دولتی» کشورهای مستقل امروزی است.

دلایل متعدد و قانع کننده ای در خصوص اهمیت «مطالعات تطبیقی» وجود دارد که ضرورت انجام این مطالعات در دنیای پیچیده امروز را بیش از پیش مشخص می سازد؛ از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- علم اداره زمانی مفهوم پیدا می کند که بتواند با نظام های اداره امور دولتی متنوع و فراوان سراسر جهان قابل تطبیق باشد.

۲- تطبیق سبب شناخت معایب و محاسن اداره در کشورهای مختلف خواهد شد.

<sup>12</sup> Public Policy



۳- ممکن است بسیاری از ابزارها و تجارب اداری که در دیگر کشورها یا حتی در کشورهای در حال توسعه ابداع شده، ارزش پذیرش و بکارگیری در کشورهای دیگر از جمله کشورهای توسعه یافته را داشته باشد.

۴- مدیریت تطبیقی صرفاً به یافتن شباهت‌ها و تفاوت‌های سیستم‌های مختلف مدیریت اکتفا نمی‌کند، بلکه به دنبال شناسایی جنبه‌هایی از فلسفه‌های مدیریتی، ارزش‌ها، نگرش‌ها و عملیاتی است که برخی دارای کاربرد جهان شمول بوده و می‌تواند به سایر سیستم‌ها نیز انتقال پیدا کند. دانشمندان بر جهان شمول بودن و قابل انتقال بودن تئوری‌ها و اصول مدیریت تأکید دارند.

سوال ۶- «مدیریت تطبیقی» را از دیدگاه راگونات تعریف نمایید.

### تعریف مدیریت تطبیقی

طبق تعریف راگونات: «مدیریت تطبیقی، تجزیه و تحلیل شباهت‌ها و تفاوت‌های بین نظام‌های متنوع مدیریت و بازرگانی یک کشور یا کشورهای مختلف می‌باشد. این مقایسه‌ها می‌تواند در حوزه‌هایی همچون تطبیق سازمان‌های کوچک با سازمان‌های بزرگ، صنایع تولیدی با سازمان‌های خدماتی، سازمان‌های انتفاعی با سازمان‌های غیرانتفاعی، سازمان‌های موفق با سازمان‌های ناموفق و یا یک نظام اداری با نظام اداری دیگر صورت پذیرد».

سوال ۷- مشکلات اداره امور تطبیقی را بیان نمایید.

### مشکلات اداره امور تطبیقی

سیاست‌های تطبیقی در طی نیمه دوم قرن بیستم آنچنان دستخوش تغییر و دگرگونی بوده که سزاوار است آن را یک «انقلاب» بنامیم. علت بروز این دگرگونی این می‌باشد که قلمرو این رشته قبل از جنگ جهانی دوم در حد کشورهای محدود بود اما پس از آن تعداد زیادی از کشورهای تازه تأسیس وارد گردونه شده، تنوع و گوناگونی آنها بیش از تعداد آنها مشکل آفرین است. زیرا اینگونه کشورها از نظر وسعت، جمعیت، ثبات، گرایش‌های عقیدتی، توسعه اقتصادی، سوابق تاریخی، نهادهای دولتی، چشم اندازهای آینده و سایر عوامل با یکدیگر تفاوت دارند.

دانشمندان سیاست تطبیقی باید به نوعی درصدد ایجاد چاره‌جویی برای تطبیق برآیند تا بتوانند با این چنین پیچیدگی‌هایی مقابله نمایند.

در هر حال، قابل دسترسی نبودن داده‌ها و ارقام اولیه، قابل مقایسه نبودن داده‌ها و ارقام، دستکاری کردن و سیاسی بودن داده‌ها و ارقام، عدم امکان مقایسه معنی‌دار آمارها در بین کشورها، جهان شمول نبودن الگوها و تفاوت در معانی ناشی از تعدد زبان و فرهنگ، از جمله دیگر مشکلات تطبیقی می‌باشند.



سوال ۸- دلایل آغاز و رونق نهضت اداره امور تطبیقی را بیان نمایید.

### ۳- سیر تحول مطالعات اداره امور تطبیقی

نهضت اداره امور تطبیقی، بعد از پایان جنگ جهانی دوم نیروی قابل ملاحظه‌ای کسب کرد که تاکنون ادامه یافته است. در طی دهه اول بعد از جنگ جهانی دوم، تشکیل انجمن‌ها، کمیته‌ها، «گروه‌های اداره امور تطبیقی»، نشر مجلات درباره امور تطبیقی بود که به سرعت افزایش یافت.

دلایل آغاز و رونق نهضت اداره امور تطبیقی را می‌توان از نتیجه ترکیب عوامل زیر قلمداد نمود:

- ۱- نیاز تقریباً آشکار به گسترش اداره امور دولتی به عنوان یک رشته علمی.
- ۱- ظهور تعداد زیادی دانشمندان و مدیران اداره امور که در طول اشغال و بعد از جنگ جهانی دوم با اداره امور دیگر کشورها آشنا بودند.
- ۲- آغاز نهضت گسترده تجدیدنظر طلبی سیاست‌های تطبیقی.
- ۳- گسترش قابل ملاحظه فرصت‌های مطالعاتی برای افراد خواهان انجام مطالعات محلی یا میدانی در خارج از کشور طی سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی.

سوال ۹- در مورد دوران طلایی و دوران افول نهضت اداره امور تطبیقی توضیح دهید.

### دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی

دوران طلایی «نهضت اداره امور تطبیقی» از سال ۱۹۶۲ یعنی سالی که گروه‌های تطبیقی اولین کمک خود را از بنیاد فورد و از طریق انجمن آمریکایی اداره امور دولتی دریافت کردند آغاز گردید. بهره‌وری دانشمندان اداره امور تطبیقی در طی یک دهه حیرت‌انگیز بود و رشته مطالعاتی آنها در عین شهرت، به سرعت رشد کرد.

«گروه‌های اداره امور تطبیقی»، هسته و محور اصلی فعالیت‌های مطالعات تطبیقی را تشکیل می‌داد. تعداد زیادی از مدیران اجرایی و دانشمندان عضو این گروه‌ها بودند که تعداد اعضاء در سال ۱۹۶۸ به ۵۰۰ نفر می‌رسید. «بنیاد فورد» تنها تأمین کننده نیازهای مالی گروه‌های تطبیقی بود. بنیاد فورد علاقه شدیدی به «اداره امور توسعه» داشت و علاقمند بود از طریق کمک‌های فنی و تلاش‌های محلی شاهد انتقال دانش در کشورهای مورد نظر باشد. اقدامات گروه‌های تطبیقی در نشریات و فصل‌نامه‌های مربوطه منتشر می‌شد.

در واقع، «گروه‌های تطبیقی وارث حاصل تلاش‌های مربوط به کمک‌های فنی اداره امور دولتی در دهه ۱۹۵۰ بودند. در این دهه، «رویای آمریکایی شدن» رویای جهان بود و اکثر کشورهای نوپا از کارشناسان اداره امور دولتی با آغوش باز استقبال می‌کردند.



## دوران افول مطالعات امور تطبیقی

در سال‌های ۱۹۷۰ و اوایل سال‌های ۱۹۸۰، هیجانات دوران طلایی گروه‌های تطبیقی جای خود را به روحیه خویشتن‌داری داده و این دوره شاهد کاهش حمایت و انتظارات بود. بروز چنین وقایعی سبب شد که توجه به «اداره امور دولتی تطبیقی» به عنوان مجموعه‌ای از تلاش‌ها برای کمک‌های فنی کاهش یابد.

«جونز» معتقد است در این دوره، متخصصین «اداره امور دولتی تطبیقی» که متعلق به سال‌های ۱۹۵۰ بودند، جای خود را به متخصصین جدید «اقتصاد توسعه» دادند. پروژه‌های اقتصادی با الویت بالا، جایگزین پروژه‌های «روش‌های اداری» شد. این انتقال هم تعداد دست‌اندرکاران گروه‌های مطالعات تطبیقی و هم اقدامات آنان را در برنامه‌های کمک فنی کاهش داد. کمک‌های بنیاد فورد نیز پایان یافت و همچنین گزارش‌های مربوط به اداره امور تطبیقی رو به کاهش گذاشت. در واقع، حیات گروه‌های اداره امور تطبیقی، با ادغام در کمیته بین‌المللی «انجمن آمریکایی اداره امور دولتی»، در سال ۱۹۷۳ پایان یافت.

## ۴- آینده و چشم‌انداز مطالعات امور تطبیقی

در طی سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی فعالیت‌هایی برای احیاء اداره امور تطبیقی به عمل آمد. هرچند که نشاط دوره جوانی نهضت تکرار نمی‌شود، لیکن ممکن است این رشته علمی با مجموعه جدیدی از چالش‌ها و مشکلات به بلوغ رسیده باشد. در این راستا ابتدا «اداره امور توسعه»، سپس «خط مشی عمومی تطبیقی» و در نهایت «هسته اصلی اداره امور تطبیقی» مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد.

سوال ۱۰- اداره امور توسعه را تعریف نمایید.

### اداره امور توسعه

«اداره امور توسعه»، از روزهای آغازین نهضت اداره امور تطبیقی، دائماً مورد مطالعه بوده است. در دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی فرض بر آن بود که کشورهای توسعه یافته می‌توانند از طریق یک فرآیند، توانایی اداری خود را به کشورهای در حال توسعه انتقال دهند.

در دهه ۱۹۶۰ عبارت اداره امور توسعه و اداره امور تطبیقی مترادف یکدیگر بکار می‌رفت.

«اداره امور توسعه»، به مفهوم اداره کردن برنامه‌های توسعه و شیوه‌های مورد استفاده در تحقق سازمان‌های بزرگ مانند دولت‌ها برای اعمال خط‌مشی‌ها و طرح‌های تهیه شده جهت تحقق اهداف توسعه‌ای بکار می‌رود.



سوال ۱۱- توسعه اداره امور را تعریف نمایید.

«توسعه اداره امور» به معنای تقویت قابلیت‌های اداری هم به عنوان ابزاری برای افزایش زمینه‌های اجرای موفقیت آمیز برنامه‌های جاری توسعه و هم به عنوان محصول و نتیجه برنامه‌های گذشته، مانند آموزش می‌باشد.

به نظر «گانت»<sup>۱۳</sup>، توسعه یک امر مطلق نیست بلکه حالت نسبی دارد و هیچ کشوری تاکنون به طور مطلق، توسعه یافته به حساب نمی‌آید.

سوال ۱۲- تعریف گانت از اداره امور توسعه چیست؟

گانت اداره امور توسعه را به شرح زیر تعریف کرده است: «اداره امور توسعه»، به مفهوم مجموعه‌ای از سازمان‌ها، سیستم‌های مدیریت و فرایندهایی که یک دولت برای تحقق اهداف توسعه خود ایجاد می‌کند، بکار می‌رود و همچنین به معنای اداره امور خط مشی‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها برای نیل به مقاصد توسعه، تعریف شده است.

باید دانست که اداره امور توسعه مترادف اداره امور دولتی یا اداره امور تطبیقی نیست. اداره امور توسعه به طریقی که گانت توصیف کرده است با سایر ابعاد و ملاحظات اداره عمومی متفاوت است لیکن مستقل از آن نیست. حفظ قانون و نظم از وظایف اولیه دولت و مقدم بر اداره امور توسعه است، اما تعریف اداره امور توسعه را شامل نمی‌شود. همچنین، برقراری ارتباطات اولیه و تسهیلات آموزشی و حفظ سیستم‌های قضایی و سیاسی بر اداره امور توسعه اثر می‌گذارد ولی به عنوان بخشی از آن به حساب نمی‌آید.

سوال ۱۳- الگوی توسعه I و II اسلام و هنالت را توضیح دهید.

## ۵- الگوهای رایج توسعه امور اداری

نتایج مبتنی بر شواهد فراوان نشان می‌دهد که تلاش‌های بعمل آمده برای انتقال تکنولوژی اداری اغلب اثرات قابل توجهی نداشته و شاید با پی‌آمدهای منفی پیش‌بینی نشده‌ای نیز همراه بوده است. آنچه که اتفاق افتاده است، تغییر جهت از یک نوع تفکر درباره «اداره امور توسعه» و «اداره امور دولتی» به نوع دیگر بوده است. در اینجا به چند برنامه یا الگوی توسعه اشاره می‌شود.

۱- الگوی I و II اسلام و هنالت<sup>۱۴</sup>: آنان بر اساس تفکرات موجود، از دو نوع الگو نام بردند.

<sup>13</sup> Gant

<sup>14</sup> Islam & Henault





• **الگوی اول (I)** مربوط به برنامه‌های کمک فنی در دهه اول بعد از جنگ جهانی دوم است. در الگوی قدیمی اداره امور توسعه بر اصلاح اداری در ترکیبات ساختار سازمانی، مدیریت منابع انسانی، بودجه بندی و سایر رشته‌های فنی تاکید می‌شد و فرض بر آن بود که انتقال تکنولوژی از یک فرهنگ به فرهنگ دیگر بدون نیاز به انجام اصلاحات در شرایط سیاسی اجتماعی و اقتصادی امکان پذیر است. این الگو به قابل تفکیک بودن خط مشی گذاری از اجرای خط مشی یا همان مفهوم جدایی «سیاست» از «اداره» اشاره دارد. ولی منتقدین آن عقیده دارند که این الگو دارای پیش داوری نژادپرستانه بر اساس ارزش‌های غربی می‌باشد. به همین خاطر منتقدان اصرار می‌کنند که این الگو بر اساس ارزش‌های غربی تدوین شده است و نمی‌تواند برای کشورهای در حال توسعه مفید باشد. ارزش‌های غربی نیز عبارتند از:

○ تاکید بر رشد اقتصادی بر حسب تولید ناخالص ملی (GNP)؛

○ تخصص‌گرایی سازمانی و حرفه‌ای؛

○ گرایش به کسب موفقیت برای دستیابی به منزلت اجتماعی.

حال آنکه همه این علایم، شاخص‌های خنثی برای توسعه نیستند، لذا توجه به پیشرفت در تکنولوژی اداری و جدا دانستن آن از فعالیت‌هایی که حقیقتاً برای توسعه ضروری بود، نصیر اسلام و جورج هنالت را واداشت که اعلام کنند علامت مشخصه این دوران همان برنامه ریزی بدون اجرا است.

• **الگوی دوم (II)**، به تجدید ساختاری که از سال‌های ۱۹۶۰ در پروژه‌های کمک‌های بانک جهانی و سایر سازمان‌های توسعه چند جانبه، آغاز شده است، اشاره دارد. الگوی دوم که اخیراً مورد پذیرش قرار گرفته است ارتباط نزدیکی بین خط مشی عمومی و تکنولوژی اداری برقرار کرده است. این الگو با گزینش خط‌مشی و زیربنای نهادی لازم آغاز و سپس به طرف تکنولوژی اداری مناسب ادامه پیدا می‌کند. این الگو که اخیراً بیشتر مورد پذیرش نیز قرار گرفته است، ارتباط نزدیک‌تری بین خط مشی عمومی و تکنولوژی اداری برقرار کرده است. این الگو با گزینش خط مشی و ساخت نهادی لازم، آغاز گردیده و سپس به طرف تکنولوژی اداری مناسب ادامه پیدا می‌کند. این نظریه ابتدا در نوشته‌های میلتون اسمن و همکارانش مورد تایید قرار گرفت. آنها توجه خود را به فرایند «نهادسازی» از طریق انجام تحقیقات دانشگاهی مشترک با هدف نظام مند کردن تجزیه و تحلیل نهادها در فرهنگ‌های مختلف به عنوان واحد مناسب برای تطبیق معطوف نموده‌اند. در طول دهه ۱۹۶۰ داده‌های تجربی مربوط به تعدادی از کشورها شامل یوگسلاوی، ونزوئلا، نیجریه، اردن و اکوادور، جمع آوری و تجزیه و تحلیل



گردید. سی‌فین عقیده دارد که برای طراحی سازمانی و اثرات شکل‌های مختلف سازمانی، به اطلاعات بیشتر و توجه خاص به عوامل محیطی نیازمندیم. او خاطرنشان ساخته است که تلاش‌های تکنولوژی اداری سنتی، بیش از آنکه مورد نیاز توسعه باشد، متوجه نیازمندیهای حفظ وضع موجود است. حال آن که اساس توسعه، حفظ وضع موجود نیست، بلکه جوهره توسعه عبارت است از خلق و ایجاد به شکلی موثر برای آینده. در این میان نوعاً، نیاز به توانایی برای طراحی و اجرای امور (از جمله تکنولوژی‌ها) بیشتر از نیاز به خود تکنولوژی هاست، که لازمه آن نیز استراتژی توسعه‌ای با تاکید بر فرایند نهادسازی می‌باشد.

**جمع بندی الگوی I و II:** می‌توان هر دو الگو را بر حسب اوضاع و احوال حاکم در همان زمان مناسب دانست و نمی‌توان آنها را متعارض یا جایگزین یکدیگر دانست یا یکی را بر دیگری ترجیح داد. ولی چنین تصور می‌شود که در حال حاضر الگوی دوم با نیازمندی‌های کشورهای در حال توسعه تطبیق بیشتری دارد.

سوال ۱۴- الگوی توسعه بیور و زمردیان را توضیح دهید.

**۲- الگوی مبتنی بر توسعه بومی** (بیور<sup>۱۵</sup> و زمردیان): اخیراً توجه زیادی به اثر بنیادی عوامل فرهنگی بر امور توسعه معطوف شده است. به عنوان مثال، بیور و زمردیان در کنگره تفاوت فرهنگی و توسعه یک چهارچوب نظری برای تئوری‌های اداری مبتنی بر توسعه بومی ارائه کرده‌اند. طبق نظر آنها، زمانی یک تئوری اداری می‌تواند واقعیت‌های موجود را توصیف کند و اقدامات اداری را هدایت نماید و اهداف اداری قانونی و مشروع را تبیین کند که الزاماً از ارزشهای فرهنگی که هدایت‌کننده مراودات اجتماعی بوده و بر روابط درون سازمانی و برون سازمانی تسلط دارد سرچشمه گرفته باشد. آنها خاطرنشان می‌سازند که فرهنگ‌های مختلف دارای مجموعه‌های ارزشی متفاوتی هستند و معمولاً این مجموعه‌های ارزشی، با ارزشهای جوامع سکولار غربی که بیشترین تئوری‌های اداری پذیرفته شده را به وجود آورده‌اند تفاوت دارند. از این رو به کسانی که خواهان استفاده از فنون اداری خارج از فرهنگ خود می‌باشند باید یادآوری کرد که پذیرش فنون از خارج، که فاقد شرایط لازم هستند، به صلاح نمی‌باشد. بلکه باید آنها را آگاهانه پذیرفت و اگر تفاوت آنها با ارزش‌های حاکم فاحش است، بایستی رأساً نسبت به ساخت ابزارها و فنون هماهنگ با سیستم ارزشی خود اقدام کرد. آنان در کنگره تفاوت‌های فرهنگی و توسعه، یک چهارچوب نظری برای تئوری‌های اداری مبتنی بر توسعه بومی ارائه دادند. بر اساس نظر آنها یک تئوری اداری زمانی می‌تواند واقعیت‌های موجود را تعریف کند، اقدامات اداری را هدایت کند، و اهداف اداری قانونی و مشروع را تبیین کند که الزاماً از ارزش‌های فرهنگی که هدایت‌کننده مراودات اجتماعی بوده و بر روابط برون سازمانی تسلط دارد سرچشمه گرفته باشد.

<sup>15</sup> Biur



آنان اظهار می‌دارند که ارزش‌های فرهنگی هر جامعه‌ای با جامعه دیگر فرق دارد و ارزش‌های جوامع سکولار غربی، در کشورهای دیگر قابل پذیرش نیست. در واقع فرهنگ نقش اساسی و اجتناب ناپذیری را در کشورها و روش‌های کاری در سازمان‌ها دارد.

اکنون این بحث مطرح است که آیا می‌توان چنین استراتژی مدیریتی را تدوین کرد و کشورهای توسعه یافته تر چقدر و چگونه باید به کوشش‌های خود برای انتقال تکنولوژی‌های اداری به کشورهای در حال توسعه ادامه دهند. سوابق مربوط به موضوع یاد شده ناامید کننده می‌باشد زیرا بسیاری از پروژه‌های کمک فنی - حتی بر اساس حداقل معیارهای قابل قبول - به طور قطعی شکست خورده‌اند. مخالفین نظریه کمک‌های فنی عقیده دارند که برنامه‌های کمک فنی به اصطلاح بی طرفانه، در حقیقت اکثراً رژیم‌های سیاسی خودکامه را حفظ کرده و یا از آنها حمایت کرده‌اند. این اقدام باعث شده است این ظن به وجود آید که فعالیت‌های کمک‌کننده‌های فنی و اداری به گونه‌ای اجتناب ناپذیر بخش یا مجموعه‌ای از مداخلات غیر ضروری در امور سایر کشورها را تشکیل می‌دهد.

**۳- الگوی روش شناختی** (گریگوری فوستر<sup>۱۶</sup>): وی یک الگوی «روش شناختی کامل توسعه اداری» را ارائه داد که لازمه آن ابتدا تهیه فهرستی از فعالیت‌های حاوی موضوعات محیطی، سیاسی و به دنبال آن، وجود یک استراتژی برای اجرای دو مرحله عمده، یعنی «آمادگی» و مرحله «عملیاتی» است.

**۴- الگوی رویکرد استراتژیک** (راندنلی و اینگل<sup>۱۷</sup>): دنیس راندنلی و مارکوس اینگل نیز به رغم اینکه توجه خود را به موانع گسترده‌ای که به وسیله عوامل محیطی و فرهنگی ایجاد می‌شوند معطوف داشته‌اند و برای شناسایی این موانع تلاش کرده‌اند، ولی تلاش آنها مستقیماً متوجه اجرای موثر طرح‌ها و برنامه‌های توسعه بوده است. آنها با یک رویکرد استراتژیک، شش عامل یا مرحله را برای اجرا پیشنهاد کرده‌اند. این شش عامل عبارتند از:

۱. شناسایی وسیع؛
۲. تجزیه و تحلیل و مداخله استراتژیک؛
۳. شناسایی ترتیب توالی مداخلات تدریجی؛
۴. طرح‌ریزی متعهدانه برای حمایت و ارتقاء برنامه‌های جدید؛
۵. اتکا به روش‌های مدیریتی غیر پیچیده و استفاده از نهادهای بومی؛
۶. استفاده از سبک مدیریت تسهیل کننده همراه با وابستگی کمتر به کنترل‌های سلسله مراتبی و وابستگی بیشتر به تصمیمات محلی و آزادی عمل.

<sup>16</sup> Foster

<sup>17</sup> Rondinelli & Ingle



سوال ۱۵- الگوی توسعه گریگوری کورتن را توضیح دهید.

**۵- الگوی رویکرد فرآیند یادگیری** (دیوید کورتن<sup>۱۸</sup>): دیوید کورتن بر رویکرد فرآیند یادگیری تأکید می‌کند و آن را جایگزین رویکرد برنامه ریزی منضبط، بدون انعطاف و از قبل تعیین شده می‌داند و اهمیت ویژه ای برای اقدامات داوطلبانه و نقش سازمان‌های غیردولتی قائل شده است. او به موضوع رهبری و کارگروهی در سطح محلی و در عین حال دریافت کمک از عناصر مطلع غیر محلی تأکید کرده است. کورتن این فرآیند را امری معمولی دانسته که در طول زمان و طی سه مرحله ادامه می‌یابد. این مراحل عبارتند از:

وی این فرآیند را امری معمولی می‌داند که در طول زمان و طی سه مرحله ادامه می‌یابد:

۱- یادگیری برای موثر بودن (خلافت و خود باوری - من می‌توانم)،

۲- یادگیری برای کار آمد بودن (کسب قابلیت)،

۳- یادگیری برای گسترش دادن (توسعه).

کورتن با اشاره به رویکرد «مردم محور»، علت شکست را دادن کار به دست تکنوکرات‌ها و نادیده گرفتن خواست مردم می‌داند. از این رو به نقش بالقوه سازمان‌های غیر دولتی، داوطلب، تأکید می‌کند. به عقیده کورتن برنامه‌های موفق و سازمان‌های پشتیبانی کننده این برنامه‌ها طراحی و اجرا نشدند، بلکه تکامل یافتند و رشد کرده‌اند. او به جای حمایت از پروژه‌های از پیش طراحی شده (به عنوان واحد اصلی اقدامات مربوط به توسعه) خواهان تغییر جهت به سمت اقدامات مبتنی بر ظرفیت سازی می‌باشد. این ظرفیت سازی‌ها نیز خود به عنوان جایگزینی برای شکستهای مکرر فعالیت‌های توسعه روستایی که در پیشرفت اداره امور توسعه نقش قطعی دارد مورد توجه است

سوال ۱۶- تکنوکرات کیست؟

«فن‌سالاری» یا «تکنوکراسی»، در اصطلاح به حکومت تکنیک اطلاق شده است که در آن نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باید بوسیله «صاحبان فن» اداره شود. به دیگر سخن فن‌سالاری به مفهوم هواداری از رهبری ارباب فن است که بر ماشینیسیم و دانش فنی و مهارت‌های فناورانه تکیه دارد و همان‌ها یعنی مهندسان، دانشمندان و تکنوکرات‌ها باید فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی را رهبری کنند.

تکنوکرات در فرهنگ سیاسی ایران اینگونه تعریف می‌شود: به کسی که ماموریت اداری و مدیریتی خویش را منحصرأ بر اساس تئوری‌های اقتصادی انجام داده و به عوامل انسانی توجه ندارد، تکنوکرات گفته می‌شود. تکنوکراسی تنها برای

<sup>18</sup> Korten



فن سالاری محض، اصالت قائل بوده و به هیچیک از مقدمات و مؤخرات توجهی ندارد. به عبارت بهتر، مشی تکنوکرات ها یا همان طرفداران تکنوکراسی، «تخصص بدون تعهد» یا در حالت کلی «سیاست بدون دیانت» است.

## جمع بندی

به هر حال، اداره امور دولتی از منظر تطبیقی بدون وجود یک چارچوب برای ارائه امکان پذیر نیست. بررسی تاریخی تکامل مطالعات تطبیقی نشان می دهد که سیستم های اداره امور کشورهای موجود جهان را فقط می توان به صورت تطبیقی و پس از گزینش یک «الگو» از میان الگوهای مختلف بررسی کرد. در واقع، هسته اصلی مطالعات اداره امور تطبیقی این است که یک الگوی مناسب را از بین الگوهای موجود انتخاب کند به طوری که براساس آن بتواند سیستم های اداره امور دولتی کشورهای مختلف را مقایسه و بررسی نماید. به طور خلاصه، منتقدین عقیده دارند که اداره امور دولتی در آزمون های دقیق علمی که توسط قوانین کلی علوم اجتماعی متداول اندازه گیری می شود، از سایر علوم عقب مانده تر است. بعضی از علل عقب ماندگی شامل: فقدان یک زبان علمی کاربردی، کمبود شاخص ها و عدم شباهت و سازگاری اداره امور عمومی با استاندارد های علمی در علوم اجتماعی فعلی می باشد.

## فصل سوم: بوروکراسی به عنوان یک چارچوب برای مطالعات تطبیقی



فرل هدی

هدف اصلی در مطالعات تطبیقی اداری، مقایسه «اداره امور دولتی» حکومت ها بوده و مقایسه کل «سیستم های سیاسی» مد نظر نمی باشد. از میان روش های مطالعه «اداره امور دولتی»، فرل هدی<sup>۱۹</sup> «بوروکراسی»<sup>۲۰</sup> را به عنوان وسیله ای برای این منظور انتخاب کرده است. دلیل این انتخاب، نارسا بودن «نظریه وظیفه ای» برای مطالعه یک سیستم سیاسی در مقایسه با «نظریه ساختاری» نیست، بلکه بوروکراسی به عنوان یک «ساختار سیاسی تخصصی» مبنای بهتری را برای مطالعه فراهم می کند.

سوال ۱۷ - دلیل انتخاب بوروکراسی برای مطالعات تطبیقی چیست؟

<sup>19</sup> Ferrel Heady

<sup>20</sup> Bureaucracy



## ۱- ضرورت و اهمیت انتخاب بوروکراسی

بوروکراسی به عنوان یک ساختار تخصصی، وجه مشترک تمامی کشورها در عصر حاضر است و تأکید بر بوروکراسی دولتی به معنای نادیده گرفتن احتمال انجام وظایف اجرای قانون (مانند: قانون گذاری، نظارت و نظایر آن) در داخل بوروکراسی نیست. بوروکراسی به عنوان یک ساختار سیاسی تخصصی مبنای بهتری را برای مطالعه فراهم می کند.

سوال ۱۸- علت مخالفت آلموند با مطالعاتی تطبیقی مبتنی بر ساختار را بیان نمایید.

مطالعه تطبیقی بر مبنای ساختار مخاطراتی دارد. فقدان یا ناپایداری ساختارهای قابل مقایسه و خطر وجود این تصور که ساختارهای یکسان همواره وظایف یکسان انجام می دهند، از جمله خطرات موجود در سر راه مطالعات تطبیقی ساختاری است. علت اصلی مخالفت آلموند<sup>۲۱</sup> با مطالعات تطبیقی مبتنی بر ساختار متفاوت بودن ساختارها در سیستم های مختلف و وجود برخی شباهت ها بین آنها می باشد. به نظر او ممکن است سیستم های سیاسی علیرغم داشتن ساختارهای مشابه وظایف متفاوتی انجام دهند و این وظایف در مطالعات تطبیقی نادیده گرفته شود.

## ۲- مفاهیم بوروکراسی

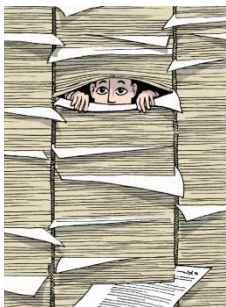


مکس وبر

«بوروکراسی» به عنوان یک پدیده مبهم و مشکک‌زا، همواره مورد حمله قرار گرفته است. اما بوروکراسی منافع زیادی را در بر خواهد داشت. بوروکراسی نه تنها یک «قهرمان» یا «غول» نیست، بلکه نوعی سازمان اجتماعی با ویژگی های خاص است و همواره ابهام در خصوص این واژه از زمان «وبر»<sup>۲۲</sup> تا امروز ادامه داشته است. لذا ضروری است بوروکراسی تعریف و راجع به ابعاد متداول آن توضیح داده شود.

سوال ۱۹- درمورد انواع تعاریف بوروکراسی توضیح دهید.

## تعاریف بوروکراسی



بوروکراسی به اشکال گوناگون تعریف شده است. در اینجا نظرات سه گروه در خصوص بوروکراسی ارائه می شود که در حقیقت به نوعی، اصلاح و تعدیل بوروکراسی وبر می باشد.

۱- تعریف بر حسب ویژگی های ساختاری (هدی- تامسون- هال)

۲- تعریف بر حسب ویژگی های رفتاری (فردریک- آیزنشتات- مرتون)

<sup>21</sup> Almond

<sup>22</sup> Max Weber



### ۳- تعریف بر حسب ویژگی های رفتاری و ساختاری (پیتر بلا)

سوال ۲۰- شش بعد از ابعاد بوروکراسی را از دیدگاه «هال» بیان نمایید.

**۱- تعریف بر حسب ویژگی ساختاری:** علت مبنا قرار دادن «ساختار» این است که جایگاه هر سازمان را براساس ویژگی ها تعیین، تا مبنای خوبی برای مطالعات تطبیقی باشد. «تامپسون»<sup>۲۳</sup> و «هال»<sup>۲۴</sup> در این گروه قرار دارند. «تامپسون»، سازمان بوروکراتیک را یک سلسله مراتب اختیار کامل، که بر یک تقسیم کار کامل اعمال می شود، می داند. «هال»، از مجموع نظر نویسندگان، شش بعد از ابعاد بوروکراسی را مهم تلقی کرده است: ۱- سلسله مراتب دقیق، ۲- تقسیم کار بر حسب تخصص، ۳- وجود یک نظام قوانین که بر اختیارات و تکالیف متصدیان امور احاطه دارد، ۴- وجود مجموعه ای از روش ها برای انجام امور، ۵- غیر شخصی بودن روابط بین اشخاص، ۶- گزینش و ارتقاء بر مبنای شایستگی. «فرل هدی» نیز تعریف بوروکراسی بر حسب ویژگی های ساختاری را ترجیح می دهد.

**۲- تعریف بر حسب ویژگی رفتاری:** گروه دوم بوروکراسی را بر حسب ویژگی های رفتاری آن تعریف می کنند یا این ویژگی ها را به ویژگی های ساختاری اضافه می نمایند. حاصل این رویکرد، الگویی از رفتار بوده که «رفتار بوروکراتیک» نام گرفته است. علت تعریف بوروکراسی بر حسب دو جزء رفتاری و ساختاری آن است که بتوان همه «الگوهای رفتاری» را که کلاً در بوروکراسی ها پیدا می شود و باید به عنوان موضوعات اصلی برای تجزیه تحلیل تطبیقی تلقی شوند، شناخت. «فردریک»<sup>۲۵</sup>، «آیزنشتات»<sup>۲۶</sup> و «مرتون»<sup>۲۷</sup> در این گروه قرار دارند.

سوال ۲۱- صفات بوروکراسی را از دیدگاه «فردریک» بیان نمایید.



فردریک

«فردریک» به صفاتی از بوروکراسی، مانند: عینیت، دقت، ثبات و بصیرت که برای تحقق اهداف سازمان بوروکراتیک مورد نیاز می باشند، تأکید می کند. در واقع به نظر او با وضع قوانین متعدد عادات و رفتارهای مورد انتظار از کارکنان از طریق وضع قوانین متعدد مشخص می شود.

<sup>23</sup> Thompson

<sup>24</sup> Hall

<sup>25</sup> Carl Joachim Friedrich

<sup>26</sup> Shmuel Eisenstadt

<sup>27</sup> Robert Merton



آین نشتات

«آین نشتات» عقیده دارد که بوروکراسی با محیط خود به تعادل پویا می‌رسد. در این تعادل، بوروکراسی با رفتار خود باعث می‌شود ساختاری متفاوت با سایر گروه‌های اجتماعی داشته باشد و در عین حال ضرورت اعمال نظارت قانونی بر خود را تشخیص می‌دهد و به این ترتیب استقلال و جدایی خود را حفظ می‌کند.

سوال ۲۲- منظور از «رفتار منفی بوروکراسی» از دیدگاه مرتون چیست؟

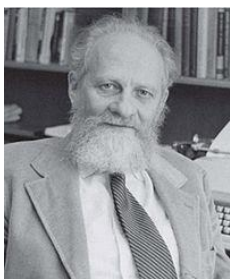


روبرت مرتون

«روبرت مرتون»، به رفتار منفی بوروکراسی اشاره دارد و می‌گوید: عواملی باعث افزایش کارایی می‌شود و همین عوامل در شرایط خاص باعث عدم کارایی می‌شود. به عنوان مثال، توجه بیش از حد به قوانین موجب ترس کارکنان می‌شود. یا تأکید بر غیر شخصی کردن روابط منجر به تعارض بین بوروکراسی و ارباب رجوع می‌شود.

بنابراین کاغذبازی، خشکی و عدم انعطاف، عدم اشتیاق به تفویض اختیار، غیر شخصی بودن روابط، اگرچه در استفاده از آزادی عمل، از جمله رفتارهای منفی بوروکراسی است. باید دانست که بروز اینگونه رفتارها، نوعاً ناشی از عدم قابلیت و ناتوانی بوروکرات‌ها است. لذا، شواهد نشان می‌دهد که رفتار بوروکراتیک، ناشی از تأکید بیش از حد بر عقلایی بودن سازمان بوروکراتیک و آثار نامطلوب آن می‌باشد و در آن بر صفاتی مغایر و مخالف با رسالت بوروکراسی تأکید می‌شود.

سوال ۲۳- نظر «پیتر بلا» در مورد بوروکراسی چیست؟



پیتر بلا

۳- مفهوم تعاملی بوروکراسی (تعریف بر حسب ویژگی‌های رفتاری و ساختاری): این شیوه مطالعه توسط «پیتر بلاو»<sup>۲۸</sup> پیشنهاد شده است که همان «نظریه اقتضایی» در مدیریت را گوشزد می‌کند. «پیتر بلاو» بوروکراسی را به عنوان یک سازمان برای حداکثر کردن کارایی، تعریف کرده است. وی عقیده دارد که باید ویژگی‌های ساختاری و رفتاری را بر حسب زمان و مکان متغیر ساخت. در واقع رفتار بوروکراسی با محیط سنجیده می‌شود.

وی این نظر «وبر» را که رفتارهایی که از مسیر منحرف شده اند غیرعقلانی و نارسا هستند نمی‌پذیرد و عقیده دارد بعضی از رفتارها ممکن است در یک بوروکراسی ناقص بیماری‌زا باشد و در بوروکراسی دیگر سلامت بخش باشد. بنابراین چنین به

<sup>28</sup> Peter Blau





نظر می‌رسد که باید ویژگی‌های ساختاری و رفتاری را بر حسب زمان و مکان متغیر ساخت در واقع رفتار بوروکراسی با محیط سنجیده می‌شود. بنابراین چنین به نظر می‌رسد که باید ویژگی‌های ساختاری و رفتاری بوروکراسی را به نوعی متغیر ساخت. زیرا یک سازمان، زمانی بوروکراسی نامیده می‌شود که به دنبال انجام رسالت خود باشد و ساختار و رفتار آن نیز بر حسب زمان و مکان تغییر کند.

از نظر «فرل هدی» حقیقت آن است که وجه تمایز بوروکراسی‌ها عناصر ساختاری نمی‌باشد بلکه بیشتر ناشی از ویژگی‌های رفتاری آن است.

سوال ۲۴- دیدگاه‌های سه‌گانه درخصوص رفتار بوروکراتیک را بیان نمایید.

### نتیجه‌گیری در باب مفاهیم بوروکراسی

همانطور که گفته شد، توافق قابل توجهی بر سر ویژگی‌های سازمانی بوروکراسی وجود دارد، ولی نظرات در مورد رفتار بوروکراتیک متفاوت است. دیدگاه‌های دانشمندان در زمینه رفتار بوروکراتیک در سه گروه به شرح زیر می‌باشد:

۱. رفتارهای کمتر بوروکراتیک: رفتارهای کمتر بوروکراتیک، به رفتار معمولی، وظیفه‌ای و مورد نیاز

که در عملیات بوروکراتیک بدیهی بوده و طبیعی تلقی می‌شوند، تأکید دارند.



۲. رفتارهای غیر بوروکراتیک: رفتارهای غیر بوروکراتیک، بر رفتار ناقص که احتمالاً ناشی از گرایش بوروکراسی به عقلایی بودن می‌باشد و نه به ساختاری که به منظور حفظ این گرایش طراحی شده است، تأکید دارد.

۳. رفتارهای بوروکراتیک: رفتارهای بوروکراتیک، به متناسب بودن رفتار بوروکراسی با محیط، که

نتیجه آن نیز ایجاد استاندارد قابل انعطاف، به منظور تعیین رفتار بوروکراتیک می‌باشد اعتقاد دارند.

تمام نظرات فوق قابل توجه هستند و انتخاب هر یک از آنها برای تعریف بوروکراسی قابل دفاع است ولی ارائه تعریفی قطعی از بوروکراسی ضرورت دارد.



سوال ۲۵- ابعاد مشترک بوروکراسی را نام برده و توضیح دهید.

### ابعاد مشترک بوروکراسی

ویژگی های مشترک بوروکراسی ها را می توان به سه مورد محدود کرد: ۱- سلسله مراتب، ۲- تخصص گرایی (تقسیم کار)، و ۳- توانایی یا شایستگی.

۱- **سلسله مراتب:** سلسله مراتب مهم ترین ویژگی بوروکراسی است زیرا این ویژگی تا حد زیادی نماینگر وجود تفکرات عقلایی در اداره می باشد. ماکس وبر وجود این تفکر را دلیل اصلی ایجاد سازمان های بوروکراتیک می داند.

۲- **تخصص گرایی (تقسیم کار):** تخصصی شدن کارها در سازمان نتیجه تقسیم کار است. این امر به نوبه خود برای انجام کار و تلاش های دسته جمعی انسان ها برای تسلط بر محیط و دستیابی به اهداف پیچیده، ضروری است. تقسیم وظایف بر حسب تخصص به معنی تفکیک امور در داخل سازمان است.

۳- **توانایی یا شایستگی:** بر طبق ویژگی توانایی یا شایستگی، کسی که نقش معینی را به خصوص در بوروکراسی های پیشرفته ایفا می کند نیاز به آمادگی و آموزش کافی دارد و باید حایز شرایط احراز آن شغل باشد.

### بوروکراسی ایده آل به منزله یک مدل

بوروکراسی عمومی اساساً با بوروکراسی ایده آل مورد نظر ماکس وبر تفاوت دارد. نوع ایده آل بوروکراسی، قادر به نشان دادن واقعیت نمی باشد، بلکه ذهنیتی است که شکل های خاصی را به وجود آورده است. به عبارت دیگر، بوروکراسی ایده آل یک ساختار ذهنی است که به قول وبر نمی توان آن را عملاً در دنیای واقعی پیدا کرد. شکی نیست که هر حکومت پویا برای ارائه خدمات عمومی، باید دارای یک بوروکراسی با این معیارها باشد. اما لازمه انجام عملیات دولتی داشتن یک سازمان بزرگ از نوع بوروکراسی با سلسله مراتب داخلی معین، تقسیم وظایف کامل و معیارهای احراز عضویت اشخاص در بوروکراسی است و وجود این ویژگی ها به معنای قبول تشابه و یکسانی بوروکراسی ها - حتی از لحاظ ساختاری - نمی باشد. یقیناً در هر سیستم سیاسی، بوروکراسی به طریقی متفاوت با دیگر سیستمها عمل می کند. باید از بوروکراسی به ویژه در حکومت های جدیدتر، انتظار انعطاف و نوآوری نیز داشت. انتخاب مدل بوروکراسی عقلایی به عنوان مبنایی برای مطالعات تطبیقی به شکلی که با شرایط محیطی، بخصوص با توسعه اجتماعی و سیاسی و ویژگی های سیستم سیاسی منطبق باشد، الزاماً به معنی منحصر به فرد بودن و یا حتی مهم بودن این دیدگاه نیست؛ بلکه انتخاب بوروکراسی به دلیل قابلیت به کارگیری آن، دسترسی آن به انبوهی از اطلاعات اولیه و احتمالاً دقیق تر و جامع تر بودن تحقیقات آینده است. لذا، یکی دیگر از محاسن انتخاب بوروکراسی، شهرت آن به عنوان متداول ترین مبنا برای مطالعات تطبیقی است.



سوال ۲۶- بوروکرات چه کسانی هستند؟

بوروکرات از نظر ما کسانی هستند که:

- ۱- نقش‌های مدیریتی را بر عهده دارند،
- ۲- توان هدایت سازمان‌های مرکزی یا محلی را دارند،
- ۳- در عرف اداره امور دولتی به عنوان مدیر میانی و یا ارشد شناخته می‌شوند،
- ۴- در اجرای خط مشی عمومی شرکت دارند.

سوال ۲۷- دو عامل زمینه‌ای که می‌تواند اثر عمیق بر سیستم‌های بوروکراتیک بگذارد را نام برده و توضیح دهید.

### عوامل زمینه‌ای موثر بر بوروکراسی

دو عامل زمینه‌ای که می‌تواند اثر عمیق بر سیستم‌های بوروکراتیک بگذارد، شامل «محیط سازمانی» و «بوم‌شناسی اداره امور دولتی» می‌باشد.

#### ۱- محیط سازمانی

یکی از عواملی که به سادگی قابل تشخیص است و با بوروکراسی ارتباط دارد، محیط سازمانی اداره امور دولتی شامل: چگونگی «بخش‌بندی واحدهای سازمانی» و «اندازه بخش دولتی» می‌باشد.

۱-۱- **بخش‌بندی واحدهای سازمانی:** یکی از پیامدهای سلسله مراتب و تخصصی کردن وظایف در سازمان‌های بزرگ، چیدن منظم و خاص واحدها به صورت بخش‌بندی می‌باشد. این بخش‌بندی در کشورهایی که گرایش‌های سیاسی و ابعاد سیستم اداری آن‌ها تفاوت‌های زیادی با یکدیگر ندارند، تا حد قابل ملاحظه‌ای مشابه می‌باشد. واحد اصلی مقایسه، «بخش» یا «واحد» یا «وزارت‌خانه» است.

سوال ۲۸- تفاوت کشورهای توسعه یافته و درحال توسعه را از نظر اندازه بخش دولتی بیان نمایید.

۱-۲- **اندازه بخش دولتی:** یک عامل موثر دیگر در محیط سازمانی تعداد و نوع توزیع استخدام دولتی در بین کشورهای مختلف می‌باشد. یکی از تفاوت‌های کشورهای توسعه یافته و درحال توسعه، چگونگی توزیع کارکنان است. در کشورهای توسعه یافته، بخش اعظم کارکنان در ایالات و ادارات محلی استخدام می‌شوند درحالی که در کشورهای درحال توسعه، کارکنان عموماً در دولت مرکزی متمرکز شده‌اند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که کشورهای توسعه یافته دارای بخش عمومی بزرگتر اما غیر متمرکزتر، ولی کشورهای درحال توسعه دارای بخش عمومی کوچکتر اما متمرکزتر هستند.



## ۲- بوم‌شناسی اداره امور دولتی

همانطور که علم «بوم‌شناسی»، روابط متقابل بین دو موجود زنده و محیط را مورد مطالعه قرار می‌دهد، کوشش‌های اصولی نیز باید در جهت برقراری رابطه بین اداره امور دولتی و محیط اطرافش به عمل آید. لازم است برای تجزیه و تحلیل تطبیقی، برای دسته‌بندی بوروکراسی‌های انواع حکومت‌های دارای بوروکراسی براساس عوامل محیطی موثر صورت گیرد. لذا برای این منظور می‌توان حکومت‌ها را در طبقه‌بندی‌های مختلف جای داد.

### ۲-۱- دسته‌بندی جوامع براساس ماهیت اقتصادی و اجتماعی

اولین طبقه‌بندی، تقسیم جوامع به «توسعه یافته» و «درحال توسعه» است. این تقسیم‌بندی به ماهیت اجتماعی و اقتصادی جوامع توسعه یافته و یا نیمه توسعه یافته اشاره دارد. این دسته‌بندی بر حسب متغیرهایی که بوروکراسی را احاطه کرده‌اند و پیامدهایی که ممکن است برای بوروکراسی داشته باشند به عمل آمده است.

سوال ۲۹- «جوامع کمتر توسعه یافته» و «جوامع توسعه یافته» را از دیدگاه پارسونز تعریف نمایید.

جامعه‌شناسی مانند «تالکوت پارسونز» با مطالعه سیستم‌های اجتماعی و با استفاده از رویکرد ساختاری - وظیفه‌ای جوامع کمتر توسعه یافته و توسعه یافته را به این صورت معرفی می‌کند:

جوامع کمتر توسعه یافته و سنتی‌تر به شکل بارزی تقدیرگرا، انحصارگرا و چند وظیفه‌ای می‌باشند. به عبارت دیگر آن‌ها منزلت را به جای موفقیت‌های شخصی، بیشتر ناشی از پایگاه خانوادگی و وراثت می‌دانند. ثانیاً، مبانی تصمیم‌گیری اجتماعی را محدود می‌دانند. ثالثاً، در این گونه جوامع ساختارهای اجتماعی موجود مقدار زیادی از وظایف را انجام می‌دهند.

جوامع مدرن و توسعه یافته اولاً، موفقیت‌گرا هستند، ثانیاً، اعتقاد به غیرشخصی بودن امور دارند و ثالثاً، تفکیک وظایف آنها زیاد است.

### ۲-۲- ماهیت سیاسی

دومین روش طبقه‌بندی، با اقتباس از دانشمندان «خط‌مشی تطبیقی»، دسته‌بندی سیستم‌های سیاسی کشورها به صورت «توسعه یافته» و «درحال توسعه» است. فرض بر آن است که تفاوت در سیستم‌های سیاسی، ناشی از وجود تفاوت در عوامل محیطی، که بیشترین اثر مستقیم را بر بوروکراسی‌ها دارد، می‌باشد.

سوال ۳۰- مفهوم فرهنگ سیاسی را بیان نمایید.



مفهوم فرهنگ سیاسی به معنای مجموعه ارزش‌ها، طرز تلقی‌ها، گرایش‌ها، افسانه‌ها، و باورهایی که مردم درباره سیاست و دولت به ویژه مشروعیت دولت و رابطه خود با دولت دارند، تعریف شده است.

سوال ۳۱- الگوهای سیستم‌های سیاسی و اداری را نام ببرید، هریک را توضیح دهید.

### الگوهای سیستم‌های سیاسی و اداری

دانشمندان علوم اجتماعی، استفاده از مدل‌ها را که شبیه پدیده‌های واقعی در حکومت‌های موجود متداول هستند، برای تفحص و تجزیه و تحلیل اقدامات اداری پیشنهاد می‌کنند. در حال حاضر مجموعه‌ای از الگوها برای بررسی اداره امور دولتی و عملیات بوروکراسی در کشورهای مختلف وجود دارد که به آن‌ها اشاره می‌شود.

#### ۱- الگوی خدمات عمومی «هدی»

هرچند «سیستم خدمات کشوری» موجود، به طور مستقل مورد مطالعه قرار گرفته است، ولی تا این اواخر چندان مورد مطالعه تطبیقی قرار نگرفته است. برای تحقق این هدف از سال ۱۹۹۰ دانشمندان توجه خود را به این امر معطوف کردند که به جای تأکید بر «سیستم‌های خدمات دولتی»، که حاوی بخش‌های نظامی نیز می‌باشد، توجه خاص به «سیستم‌های خدمات کشوری» مبذول گردد.

سوال ۳۲- در الگوی «خدمات عمومی» هدی از چه متغیرهایی استفاده شده است؟ چهار نوع سیستم خدمات عمومی آن را نام ببرید.

در این قسمت تلاش می‌شود فقط مشخصات «سیستم خدمات کشوری» معرفی گردد، به طوری که اکثر سیستم‌های ملی آزاد را در بر می‌گیرد، در طبقه‌بندی سیستم‌ها خدمات کشوری، از پنج متغیر استفاده شده است:

۱- رابطه سیستم خدمات کشوری با رژیم سیاسی،

۲- عرصه اجتماعی-اقتصادی سیستم خدمات کشوری،

۳- تأکید بر وظیفه مدیریت امور کارکنان در درون سیستم خدمات کشوری،

۴- شرایط احراز صلاحیت و انجام وظیفه به عنوان عضو سیستم خدمات کشوری،

۵- احساسی که اعضاء از مأموریت خود در سیستم خدمات کشوری دارند.

از تعامل بین متغیرهای پنج‌گانه، چهار گروه یا چهار نوع «سیستم خدمات عمومی کشوری» مطابق جدول ذیل به شرح زیر حاصل می‌شود: ۱- سیستم معتمد حاکم، ۲- سیستم تحت کنترل حزب، ۳- سیستم مجری خط‌مشی، ۴- سیستم مشارکتی



جدول ۱ - الگوی خدمات عمومی هدی

مشخصات	معتمد حاکم	تحت کنترل حزب	مجری خط مشی	مشارکتی (مشترک با ارتش)
روابط با سیستم سیاسی	پاسخگویی به حاکم	پاسخگویی به حزب واحد یا حزب اکثریت	پاسخگویی به حزب اکثریت	پاسخگویی به ارتش
عرصه اجتماعی - اقتصادی	سنتی	صنفاً یا برنامه‌ریزی شده متمرکز	رقابتی کثرت‌گرا یا مختلط	صنفاً یا برنامه‌ریزی شده متمرکز
مسئول مدیریت امور کارکنان	رئیس دولت یا واگذاری به هریک از وزرا	رئیس دولت یا واگذاری به هریک از وزرا	سازمان مستقل یا تقسیم شده بین واحدهای مجزا	رئیس دولت یا واگذاری به وزراء
شرایط احراز صلاحیت	موروثی	وفاداری حزبی یا طرفداری حزبی	عملکرد حرفه‌ای	احکام اداری
احساس اعضاء از مأموریت	اطاعت یا هدایت و ارشاد	اطاعت یا تعاون	پاسخگویی به قانون اساسی و خط مشی	تعاون و هدایت
نمونه‌ها	عربستان - برونی	چین - کوبا	فرانسه - بریتانیا - آمریکا	اندونزی - غنا

به نظر هدی، اکثر قریب به اتفاق سیستم‌های خدمات کشوری ملی موجود را می‌توان به راحتی در یکی از گروه‌های چهارگانه جای داد. اما کشورهای زیر از جمله استثنائاتی هستند که در گروه‌های چهارگانه جای نمی‌گیرند:

۱- کشورهایی که دوران انتقال سیاسی خود را می‌گذرانند (مانند: جمهوری‌های شوروی سابق، کشورهای آفریقای جنوبی).

۲- کشورهایی که در سال‌های اخیر شبیه پاندول از یک رژیم به رژیم دیگر تغییر شکل داده‌اند (مانند نیجریه و برزیل).

۳- کشورهایی که در هرج و مرج مطلق قرار داشته‌اند (مانند هائیتی و کنگو).

در هر حال، ماهیت سیستم خدمات کشوری هر کشور، یکی از عوامل سازمانی است که بر منش و عملکرد اداره امور دولتی اثر می‌گذارد.

سوال ۳۳- الگوی سیستم سیاسی و اداری «هیر» را ترسیم نموده و مختصراً توضیح دهید.



متین هپر

۲- الگوی سیستم سیاسی و اداری «هپر»<sup>۲۹</sup>: متین هپر و همکارانش، با استفاده از نظریه «نهادگرایی جدید» به چهار نوع حکومت ایده‌آل بر حسب درجه حاکمیت آنها و شش نوع بوروکراسی‌های مربوط به این حکومت‌ها، به شرح جدول ذیل، دست یافته‌اند. این نمونه‌ای از روش‌های طبقه‌بندی جامع سیستم‌های سیاسی و اداری است که دارای کاربرد جهانی می‌باشد.

جدول ۲- الگوی سیستم سیاسی و اداری هپر

حکومت پرولتاریا <sup>۳۰</sup> و <sup>۳۱</sup>	حکومت آزاد	حکومت عقیدتی			حکومت فردی
		حکومت = حزب	حکومت = بوروکراسی	حکومت = حاکم	
فقدان حکومت	فقدان حکومت مسلط	حکومت = حزب	حکومت = بوروکراسی	حکومت = حاکم	حکومت = حاکم
بوروکراسی سیستم تاراج یا بوروکراسی مبتنی بر هرج و مرج	بوروکراسی عقلایی و قانونی وبر	بوروکراسی در خدمت حزب با باقیمانده نسبت حکومتی بوروکراتیک تاریخی	بوروکراسی بناپارتی <sup>۳۲</sup>	بوروکراسی ماشینی	بوروکراسی خدمتگذار یا خادم

از این مدل برای نشان دادن روابط منظم سیاسی - اداری استفاده می‌شود. البته این مدل به خاطر افراط و تأکید بر حاکمیت و انتخاب این عامل به عنوان مبنای طبقه‌بندی حکومت‌ها و بوروکراسی‌های تاریخی و معاصر، نارسا است.

۳- الگوی سیستم سیاسی و اداری «آندرین»<sup>۳۳</sup>: آندرین چهار الگو برای سیستم‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه پیشنهاد کرده است: ۱- الگوهای مردمی (خلق)، ۲- الگوهای بوروکراتیک مطلق، ۳- الگوهای ائتلافی، ۴- الگوهای جنبشی. هر یک از این الگوها برای اعمال قدرت سیاسی کاربرد دارند.

سوال ۳۴- منظور از بوروکراسی کلاسیک چیست؟

۴- مدل بوروکراسی کلاسیک (الگوی بوروکراسی وبر): در حال حاضر کاربردی‌ترین الگو، بوروکراسی وبر یا الگوی کلاسیک است، که قبلاً مورد بحث قرار گرفت. این الگو اساساً در کشورهای اروپایی که نمونه حکومت‌های توسعه یافته و نوین هستند به کار رفته است، ولی الزاماً کاربرد آن به این کشورها منحصر می‌شود. الگوی بوروکراسی

<sup>29</sup> Metin Heper

<sup>30</sup> Proletariat

<sup>۳۱</sup> پرولتاریا طبقه‌ای است از جامعه که هزینه زندگانی خود را منحصراً از فروش نیروی کار خود بدست می‌آورد نه از منافع سرمایه

<sup>۳۲</sup> ناپلئون بناپارت، پادشاهی مستبد بود که به کشورهای اروپایی حمله کرد و پس از تسلط بر آنها خویشاوندان خویش را به فرمانروایی ملت‌های اروپا گمارد.

<sup>33</sup> Andrain



کلاسیک، نه تنها به عنوان یک سازمان، دارای ویژگی‌های ساختاری مبنا - یعنی سلسله مراتب، تقسیم وظایف و شایستگی - است، بلکه علاوه بر آن، بوروکراسی دارای ویژگی‌های رفتاری و ساختاری خاص نیز می‌باشد.

بیشترین تشابه بین بوروکراسی و بر با بوروکراسی‌های «فرانسه» و «آلمان» وجود دارد که از آنها تحت عنوان «بوروکراسی کلاسیک» نام برده می‌شود. اصولاً وقتی این مدل در سایر کشورهای توسعه یافته غربی بکار می‌رود، قابل قبول است، ولی از قابلیت کاربردی این مدل در کشورهایی که از دایره سیاسی اروپای غربی خارج هستند به تدریج کاسته می‌شود.

سوال ۳۵- الگوی منشوری ریگز را توضیح داده و رسم نمایید.



فرد ریگز

**۵- مدل جامعه منشوری (الگوی منشوری ریگز):** در زمانی که الگوهای موجود، اغلب با واقعیت‌های کشورهای در حال توسعه کمتر منطبق بودند، «فرد ریگز»<sup>۳۴</sup> بهترین و شناخته شده‌ترین مدل را به نام «الگوی منشوری»<sup>۳۵</sup>، برای کشورهای در حال توسعه و سیستم اداره امور دولتی آنها تدوین کرده است. این الگو را به دلیل پیچیدگی‌هایی که دارد، نمی‌توان به طور خلاصه تشریح کرد اما می‌توان تا حدودی ابعاد و کاربردهای آن را نشان داد.

مدل منشوری که اولین بار توسط «ریگز» ارائه شده، نمایانگر یک سیستم اجتماعی است که در حد فاصل مدل‌های «مرکب» و «بسیط (پراکنده)»، قرار گرفته است. در مدل اولیه، درجه «تفکیک وظایف» و عدم تمرکز در جوامع به صورت «متمرکز»، «نیمه متمرکز» و «غیرمتمرکز» بر روی یک محور نشان داده شده است و الگوهای متعارف آنها به ترتیب: «مرکب»، «منشوری» و «بسیط» می‌باشد.



نمودار ۳- مدل تک بُعدی ریگز

این مدل برای نشان دادن موقعیت هر جامعه در حد فاصل دو جامعه «مرکب» و «پراکنده» طراحی شده است، صفات جوامع نسبتاً مرکب را با صفات جوامع «پراکنده» ترکیب می‌کند. این مدل قیاسی است و نمی‌توان ادعا کرد که در عالم واقع،

<sup>34</sup> Fred Riggs

<sup>35</sup> Prismatic Model





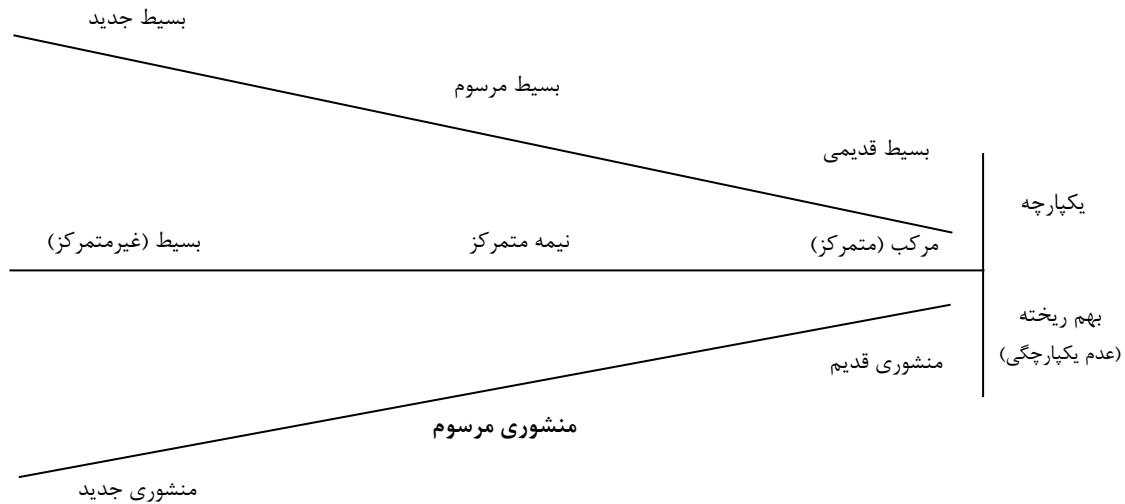
جوامع کاملاً مرکب و یا کاملاً بسیط وجود دارد، بلکه می‌توان گفت همه جوامع به درجات مختلفی «منشوری» هستند، یعنی در حد فاصل دو مدل قرار گرفته‌اند.

مدل اولیه ریگز برای نشان دادن موقعیت هر جامعه در حد فاصل دو جامعه «مرکب» و «بسیط» طراحی شده است و آن را «منشوری» نامید. وی فکر می‌کرد که حکومت‌های جهان ابتدا «متمرکز» هستند و بعد به سمت «عدم تمرکز» حرکت می‌کنند و در واقع کشورهای نیمه متمرکز را «منشوری» نامید.

در کشورهای متمرکز، سیستم اجتماعی چند وظیفه‌ای است (یعنی وضع قوانین، اجرا و نظارت آن توسط یک نفر یا یک وزارتخانه انجام می‌شود) و ریگز اصطلاح «مرکب» را برای آن به کار برده است. در مقابل، سیستم‌های اجتماعی «بسیط» قرار دارد که هر یک وظیفه خاصی را انجام می‌دهند. ریگز حدفاصل جوامع مرکب و بسیط را جوامعی می‌داند که هر وظیفه توسط چند سیستم اجتماعی انجام می‌شود به همین دلیل آنها را «جوامع منشوری» می‌داند.

بنابراین، «الگوی مرکب» دارای ساختاری است که تعداد زیادی وظایف متنوع را در داخل خود انجام می‌دهد. مدل «بسیط»، دارای ساختاری است که تعداد معدودی وظایف (خاص) در داخل آن انجام می‌گیرد.

ریگز سپس مدل اولیه خود را مورد تجدید نظر قرار داده و یک مدل دو بعدی ارائه داد و در الگوی جدید خود، «جامعه غیر متمرکز» و «به هم ریخته» را «جامعه منشوری» نامید و از طرفی جامعه «غیرمتمرکز» و «یکپارچه» را جامعه «بسیط» نامید. بنابراین در الگوی جدید، جوامع «منشوری» و «بسیط» بر روی یک طیف قرار ندارند و نقطه مقابل یکدیگر نیستند، بلکه به سیستم اجتماعی «منشوری بهم ریخته» و جوامع «بسیط یکپارچه» تقسیم شده است. وی نتیجه گرفت که جامعه منشوری (غالباً کشورهای در حال توسعه) هر چه به سمت «عدم تمرکز» حرکت کند، سبب عدم یکپارچگی و بهم ریختگی می‌شود زیرا ارتباطات در کشور بین سازمان‌ها و واحدهای مختلف تضعیف می‌شود و آنها تمایل بیشتر به خودمختاری پیدا می‌کنند. از طرفی «جوامع بسیط» (غالباً کشورهای توسعه یافته) چون دارای ارتباطات قوی هستند، هر چه به سمت عدم تمرکز حرکت کنند، سبب یکپارچگی بیشتر می‌شود.



#### نمودار ۴- الگوی دوبعدی ریگز

ریگز در مدل دوبعدی خود بیان می‌دارد که شرایط منشوری (قدیمی و جدید) ممکن است در هر سطحی از عدم تمرکز به وجود آید و این شرایط را برای کشورهای در حال توسعه تبیین کرد. اما در عین حال تأکید کرد که شرایط نباید محدود به کشورهای در حال توسعه شود.

ریگز مدل خود را برای جوامع منشوری که نیمه‌متمركز و به هم ریخته هستند و به عبارت دیگر، برای جوامع «منشوری مرسوم» مناسب می‌داند. برای سادگی و روشن بودن موضوع، هرگاه از مدل منشوری نام برده می‌شود، منظور جامعه «منشوری» در مدل تک بعدی و جامعه «منشوری مرسوم» در مدل دو بعدی ریگز است.



## فصل چهارم: مفاهیم تحول سیستم‌های سیاسی

«نوسازی»<sup>۳۶</sup>، «توسعه»<sup>۳۷</sup> و «تغییر»<sup>۳۸</sup> از جمله مفاهیم کلیدی در «تحول سیستم» هستند که در حال حاضر تا حد زیادی رشد کرده است. اما تاکنون اقدامی برای استاندارد کردن این اصطلاحات به عمل نیامده است.

سوال ۳۶- نوسازی چیست؟ مظاهر آن کدامند؟ نظریات دانشمندان مختلف را در این خصوص بیان نمایید.

### ۱- نوسازی

واژه «نوسازی»، به معنای هر چیزی که اخیراً جایگزین چیز دیگری که در گذشته به عنوان طریق انجام کار مورد قبول بوده، به کار رفته است. دانشمندان مظاهر نوسازی را آموزش عمومی، شهرنشینی، صنعتی شدن، بوروکراتیک شدن و ارتباطات و حمل و نقل سریع عنوان نموده‌اند.



- «دانیل لرنر»<sup>۳۹</sup>، نوسازی را یک فرآیند سیستمی شامل: تغییرات تکاملی در بخش‌های جمعیتی، اقتصادی، سیاسی، ارتباطات و فرهنگی یک جامعه می‌داند. تجدد<sup>۴۰</sup> را می‌توان به یک جامعه به عنوان یک کل نسبت داد، و یا می‌توان آن را به بخش‌هایی مانند اقتصادی یا سیاسی مربوط دانست.
- «اینکلز و اسمیت»<sup>۴۱</sup>، خاطر نشان می‌کنند که مظاهر نوسازی در هیچ ملتی در قبل از قرن نوزدهم مشاهده نگردید و در قرن بیستم به معنای واقعی گسترش یافت. بنابراین، «تجدد» مشخصه تمدن عصر حاضر است. همانگونه که فتودالیسم و امپراطوری‌های عهد باستان را می‌توان از مشخصه‌های دوران‌های گذشته حساب کرد، تجدد را نیز می‌توان مشخصه تمدن عصر حاضر به حساب آورد.

<sup>36</sup> Modernization

<sup>37</sup> Development

<sup>38</sup> Change

<sup>39</sup> Daniel Lerner

<sup>40</sup> Modernity

<sup>41</sup> Inkles & Smith



- «مونت پالمیر»<sup>۴۲</sup>، نوسازی را فرآیند حرکت به طرف مجموعه‌ای از روابط آرمانی که به نام «نوین» شناخته می‌شوند، تعریف کرده است. او خاطر نشان می‌کند که کلمه «نوین» برای اشاره به یک الگوی آرمانی از نظم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی‌ای که می‌باید تحقق یابد و کشورهایی که از نظر اقتصادی توسعه یافته‌تر هستند، به آن نزدیک شده‌اند، مورد استفاده قرار می‌گیرد. منظور از نوسازی عبارت است از یک فرآیند متعلق به زمان اخیر و در عین حال، یک گذر تاریخی می‌باشد.
- «دیامنت»<sup>۴۳</sup>، عقیده دارد که نیازی به تعریف دقیق نوسازی نیست، فقط کافی است گفته شود نوسازی انتقالی است که در اروپا و آمریکای شمالی شاهد آن هستیم و به شکل ناقص‌تری در سایر قسمت‌های جهان مشاهده می‌شود.
- «ادوارد شیلز»<sup>۴۴</sup>، اظهار می‌دارد که کشورهای غربی و آمریکای شمالی ضرورتی ندارد خواهان «تجدد» باشند، زیرا آنها «متجدد» هستند و در واقع خود آنها تعریف «تجدد» هستند.

سوال ۳۷- دلایل مخالفت لاپالومبارا با مفهوم «نوسازی» را بیان نمایید.

### نقد مفهوم نوسازی



«ژوزف لاپالومبارا»<sup>۴۵</sup> عقیده داشت که «نوسازی» یک دام پنهان است و پیشنهاد می‌کند که حداقل در حال حاضر استفاده از آن به تعلیق درآید. مخالفت وی با مفهوم نوسازی از سه بخش تشکیل شده است:

**اول**، معادل دانستن سیستم سیاسی با سیستم اجتماعی و اقتصادی ابهام‌برانگیز است. زیرا که ممکن است کشوری علیرغم صنعتی بودن یا داشتن درآمد سرانه بالا و نظایر آن، از نظر سیاسی پیشرفته نباشد و برعکس، کشوری ممکن است از نظر اقتصادی پیشرفته نباشد ولی از نظر سیاسی پیشرفته باشد.

**دوم**، مفهوم نوسازی اغلب تلویحی است و مفهوم آن دقیقاً برای ما مشخص نیست و یک مفهوم «انگلیسی-آمریکایی» است.

**سوم**، مفهوم نوسازی در سیستم‌های سیاسی نه تکاملی و نه غیرقابل اجتناب است. ما نمی‌توانیم بگوییم که راه رسیدن به «تجدد»، فقط همان راهی است که کشورهای غربی طی کردند. چون هر کشوری می‌تواند راه خاصی را در جهت نوسازی بردارد.

<sup>42</sup> Palmer

<sup>43</sup> Diamant

<sup>44</sup> Edward Shils

<sup>45</sup> La-Palombara



چنین به نظر می‌رسد که مفهوم نوسازی به دلیل نادیده گرفتن آینده غیرقابل اجتناب، با مشکل معنایی روبرو است. یعنی اگر «مدرن» را توصیفی برای زمان حال بدانیم، به فرض این ضرورت، حداقل این الزام وجود دارد که نسل‌های آینده کلمه‌ای را ابداع کنند که به جای حال، توصیف کننده آن عصر و دوران باشد. بنابراین لازم است به دنبال واژه دیگری رفت.

## ۲- توسعه

«توسعه» نیز مانند نوسازی بدون اینکه توافقی بر سر معنای آن وجود داشته باشد، مورد استفاده وسیع قرار گرفته است. «توسعه» بر خلاف «نوسازی»، به صورت یک کل مورد بحث قرار نمی‌گیرد، بلکه به بخش‌های مختلف مانند «توسعه اقتصادی» و «توسعه سیاسی» تقسیم می‌شود و هر بخش به‌طور مجزا مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرد. اقتصاددانان، «توسعه اقتصادی» را به معنای تخصیص منابع کمیاب و قدرت‌های مولد ملی به افزایش ذخیره ثروت ملی و گسترش فزاینده تولید ناخالص و خالص کالا و خدمات ملی تعریف کرده‌اند. در اینجا مفهوم «توسعه سیاسی» مد نظر می‌باشد و به آن پرداخته می‌شود.

سوال ۳۸- پنج دیدگاه مختلف در مفهوم توسعه از نظر ریگز را بیان نمایید.

### دیدگاه‌های مختلف در مورد مفهوم توسعه از نظر ریگز



«ریگز» در مقاله‌ای تحت عنوان «ایده اداره امور توسعه»، در مجموع ۵ دیدگاه مختلف درباره توسعه را بیان کرده است:

۱- در دیدگاه اول، مفهوم توسعه را به عنوان خروجی سیستم و افزایش رشد اقتصادی می‌دانند که همزمان با آن باید قابلیت اداری و ظرفیت برای تصمیمات سیاسی افزایش یابد. این تعریف، رایج‌ترین مفهوم توسعه است.

۲- دیدگاه دوم این است که مفهوم توسعه را اهداف عملکردی می‌دانند. آنان به جای تأکید بر خروجی سیستم که گروه اول به آن توجه دارند، به اداره و اهداف عملکردی توجه می‌کنند. یعنی این گروه عقیده دارند، اگر اداره قوی و به تخصص و تکنوکرات‌ها توجه شود، با کمترین هزینه به توسعه خواهیم رسید. به عبارتی، آنان اداره توسعه یافته را عامل و شرط اساسی توسعه می‌دانند.

۳- در دیدگاه سوم، مفهوم توسعه را در فرآیندهای سیاسی خلاصه می‌کنند. آنان به جای تأکید بر اداره یا فرآیندهای اداری، به فرآیندهای سیاسی شامل: افکار عمومی، عدالت، استقلال و نظایر آن توجه دارند. در واقع آنان به کثرت‌گرایی به جای سلسله مراتب سازمانی توجه دارند.



۴- دیدگاه چهارم، مفهوم توسعه را تعادل بین فرآیندهای اداری و فرآیندهای سیاسی می‌داند که هم به اهداف عملکردی و هم به عدالت و فرآیندهای سیاسی توجه می‌شود.

۵- دیدگاه آخر این است که مفهوم توسعه را فرآیند افزایش اختیار از نوع آزادی عمل سیستم‌های اجتماعی می‌داند که این دیدگاه در واقع همان نظر ریگز است. یعنی توسعه زمانی مثرتر خواهد بود که بتواند توسط محیط جذب شود، یعنی منطبق با واقعیت و شرایط محیط باشد.

سوال ۳۹- یک «سیستم سیاسی توسعه یافته» چگونه تعریف می‌شود؟

سوال ۴۰- چهار چالشی که هر سیستم سیاسی ممکن است با آن مواجه شود را نام ببرید و پنج عاملی که در فرآیند توسعه سیاسی اثر می‌گذارند را معرفی نمایید.

### مفهوم توسعه سیاسی

آلموند و پاول، «توسعه سیاسی» را پی‌آمد وقایعی می‌داند که رشد در محیط بین‌المللی، محیط داخلی و یا نخبگان سیاسی در درون سیستم سیاسی را در پی دارد. اگر یک سیستم سیاسی قابلیت لازم جهت برخورد موفقیت‌آمیز در مقابله با چالش‌های پیش رو را داشته باشد، می‌توان آن را یک «سیستم سیاسی توسعه یافته» تلقی کرد. در غیر این صورت، نتیجه برگشت به عقب یا «توسعه منفی» خواهد بود. ممکن است هر سیستم سیاسی با چهار مشکل و چالش مواجه باشند که عبارتند از:

۱- حکومت‌سازی، ۲- ملت‌سازی، ۳- مشارکت، ۴- توزیع یا رفاه.

«آلموند و پاول»، به معرفی پنج عامل که به مشکلات چالش‌های فوق و در نتیجه بر فرآیند توسعه سیاسی اثر می‌گذارند و باعث تمایز بین سیستم‌های سیاسی می‌شوند، پرداخته‌اند:

**اول**، متوالی بودن یا همزمان بودن ۴ مشکل فوق: کشورهای اروپای غربی، با این مسائل به صورت متوالی و به ترتیب برخورد و حل کردند، اما کشورهای در حال توسعه ممکن است با چند یا همه مشکلات به طور همزمان برخورد کنند.

**دوم**، میزان منابع در دسترس: در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه متفاوت می‌باشد.

**سوم**، همراهی و عدم همراهی سایر سیستم‌های موجود جامعه با سیستم سیاسی.

**چهارم**، میزان آمادگی سیستم موجود برای تغییر و سازگاری، پاسخ به الزامات و ضرورت‌های محیط.

**پنجم**، خلاقیت یا ایستایی نخبگان سیاسی عامل موثر در توانایی سیستم سیاسی برای سازگاری و تطابق می‌باشد.



## سندرم توسعه

سندرم<sup>۴۶</sup> عبارت است از نشانه‌های بیماری (که توسط بیمار گزارش می‌شود)، علایم پزشکی (که توسط پزشک دریافت می‌شود) و پدیده‌ها و خصوصیات که معمولاً با هم اتفاق می‌افتند. بنابر این وجود یکی از این مشخصه‌ها به پزشک در مورد وجود بقیه ویژگی‌ها هشدار می‌دهد. در سالهای اخیر از این واژه خارج از پزشکی در ارتباط دادن میان چند پدیده مربوط به هم استفاده شده است. در گذشته معمولاً وقتی چند نشانه و علامت همراه یکدیگر در بیماری دیده می‌شد و پزشکی که متوجه همراهی آنها شده نمی‌توانست علت خاصی برای بروز آن علائم بیابد به مجموعه آن علائم سندروم اطلاق می‌کرد.

سوال ۴۱- منظور از «سندرم توسعه چیست؟ با توجه به سندرم توسعه، پنج موضوع بحرانی که می‌تواند محل تعارض باشد را معرفی نمایید.



لئونارد بایندر

«لئونارد بایندر<sup>۴۷</sup>»، به همراه پنج نفر دیگر از نویسندگان، توسعه سیاسی را در سه مفهوم شامل: «برابری»، «ظرفیت» و «تفکیک وظایف» خلاصه کرده و در مجموع این مفاهیم را «سندرم توسعه» نامیده‌اند. فرآیند توسعه همواره با تناقض‌های ذاتی روبرو است و هیچ حکومتی را نمی‌توان پیدا کرد که در آن واحد، هم دارای برابری تام، هم دارای تفکیک وظایف کامل، و هم دارای ظرفیت مطلق باشد. علاوه بر آن، نه تنها توسعه پایان ناپذیر است، بلکه مسیری غیرقابل پیش‌بینی و متفاوت است که توسط کشورهای در حال توسعه طی می‌شود.

دانشمندان برحسب اجزاء تشکیل دهنده سندرم توسعه، از پنج موضوع بحرانی شامل: «بحران هویت»، «بحران مشروعیت»، «بحران مشارکت»، «بحران نفوذ»، و «بحران توزیع» نام برده‌اند که هر یک از آنها می‌تواند ناحیه مهم تعارض باشد.

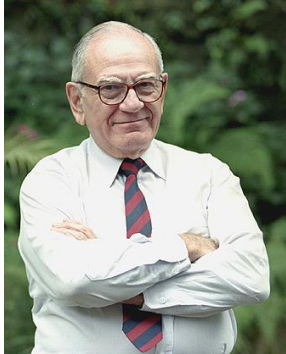
- «بحران هویت»، در نتیجه اختلال در نظام رفتاری و فردی جامعه بروز می‌کند، یعنی زندگی فردی، اجتماعی، و ساختارهای سیاسی با هم تجانس ندارند.
- «بحران مشروعیت»، در نتیجه اختلال در نظام فلسفی و ارزشی جامعه بروز می‌کند، یعنی دستگاه‌های حقوقی و رسمی مورد پذیرش و استفاده همگان قرار ندارد.
- «بحران نفوذ و نهادی»، در نتیجه اختلال در نظام سنتی و قانونی جامعه بروز می‌کند، یعنی درک متقابل ملت و حکومت در امور اجتماعی وجود ندارد.
- «بحران مشارکت»، در نتیجه اختلال در نظام کثرت‌گرایی و همگرایی جامعه بروز می‌کند، یعنی زمینه لازم برای فعالیت عامه و احزاب در تصمیم‌گیری‌های امور مختلف وجود ندارد.

<sup>46</sup> Syndrome

<sup>47</sup> Leonard Binder



- «بحران توزیع و رفاه»، در نتیجه اختلال در نظام تکاملی توسعه و نوسازی جامعه بروز می کند، یعنی توده مردم از کارآمدی نظام و هیأت حاکمه در توزیع عادلانه ارزش ها و امکانات جامعه رضایت ندارند. بحران توزیع، سرآمد دیگر بحران هاست.



### نظر جگورایب در مورد توسعه سیاسی

«هلویو جگورایب»<sup>۴۸</sup>، برخلاف دانشمندانی که توسعه سیاسی را معادل «نوسازی» و یا «نهادینه کردن سیاسی» می دانند، توسعه سیاسی را ترکیبی از «نوسازی» و «نهادینه» کردن می داند. یعنی:

توسعه سیاسی = نوسازی سیاسی + نهادینه کردن سیاسی

وی «نوسازی سیاسی» را فرایند افزایش متغیرهای عملیاتی شامل: «جهت گیری عقلایی»، «تفکیک ساختاری» و «قابلیت» می داند. یعنی:

نوسازی سیاسی = جهت گیری عقلایی + تفکیک ساختاری + قابلیت

«نهادینه کردن سیاسی» را نیز فرآیند افزایش متغیرهای مشارکتی یک حکومت شامل: «جابجایی سیاسی»، «یکپارچگی سیاسی» و «نماینده گی سیاسی» می داند. یعنی:

نهادینه کردن سیاسی = یکپارچگی سیاسی + جابجایی سیاسی + نمایندگی سیاسی

جگورایب خاطر نشان می کند که نوسازی سیاسی و نهادینه کردن سیاسی به هم وابسته هستند و لازمه توسعه سیاسی وجود تعامل مناسب بین آنها می باشد. عدم تعادل به صورت بالا بودن سطح نوسازی سیاسی و پایین بودن سطح نهادینه کردن سیاسی، سیستم سیاسی را مجبور به استفاده از شدت عمل و زور می کند. برعکس، عدم تعادل اگر به دلیل سطح بالا بودن نهادینه سیاسی و پایین بودن سطح نوسازی سیاسی باشد، باعث کاهش قابلیت عملیاتی سیستم سیاسی می شود.

وی معتقد است، توسعه سیاسی زمانی به حداکثر می رسد که حکومت مورد نظر علاوه بر کسب حداکثر «قابلیت»، و حداکثر کمک به توسعه کلی جامعه، به حداکثر «اجماع سیاسی» نیز نایل شود و قابلیت را پیش شرط دو بُعد دیگر می داند. در هر حال هیچ یک از سیستم های سیاسی نوین به چنین مرحله ای نایل نیامده اند و صرفاً می توان آن را یک آرمان دانست.

سوال ۴۲- منظور از «توسعه سیاسی منفی» چیست؟ نظریات «هانتینگتون»، «هیگر» و «جان کاتسکی» را در این خصوص بیان نماید.





## توسعه سیاسی منفی

تاکنون نظرات آن دسته از محققین که نسبت به توسعه سیاسی جهت‌گیری مثبت داشتند، مورد بررسی قرار گرفت. اما دسته‌ای دیگر از محققین مانند: «ساموئل هانتینگتون»<sup>۴۹</sup>، «هیگر»<sup>۵۰</sup> و «جان کاتسکی»<sup>۵۱</sup> با دید انتقادی و منفی به امر توسعه سیاسی پرداخته‌اند. به نظر آنان سیستم‌های سیاسی به جای حرکت به طرف توسعه، از آن فاصله گرفته‌اند و یا وجود عوامل داخلی و خارجی باعث به تأخیر افتادن و مانع توسعه سیستم‌های سیاسی شده‌اند.

سوال ۴۳- فرضیه «شکاف سیاسی» هانتینگتون را توضیح دهید.



- «هانتینگتون» برای تشریح نظریات خود فرضیه «شکاف سیاسی»<sup>۵۲</sup> را مطرح می‌سازد. او ابعاد نوسازی را که بیشترین ارتباط را با سیاست دارد به دو طبقه کلی شامل: «تحرك اجتماعی» و «توسعه اقتصادی» تقسیم کرده است. وی لازمه نوسازی را وجود همزمان «تحرك اجتماعی» و «توسعه اقتصادی» می‌داند.

**تحرك اجتماعی**، به معنای تغییر طرز تلقی‌ها، ارزش‌ها و انتظارات مردم از آنچه مربوط به دنیای سنتی است به دنیای مدرن، که پیامد چنین تغییری، بالا رفتن سطح سواد و تحصیلات، افزایش ارتباطات، گسترش ارتباطات جمعی و نظایر آن می‌باشد. به عبارت دیگر، تحرك اجتماعی تغییرات در اشتیاق افراد، گروه‌ها و جامعه را شامل می‌شود.

**توسعه اقتصادی**، به معنای رشد در فعالیت‌های اقتصادی و ستاده یک جامعه که بر حسب تولید سرانه خالص یا ناخالص ملی، سطح صنعتی شدن، سطح رفاه فردی، که به وسیله شاخص‌هایی مانند امید به زندگی و میزان مصرف کالری مصرفی محاسبه می‌شود، تعریف شده است. بنابراین، توسعه اقتصادی سبب ایجاد تغییرات در قابلیت‌های افراد، گروه‌ها و جامعه می‌شود.

هانتینگتون، با این پیش فرض که تحرك اجتماعی در مقایسه با توسعه اقتصادی، فشار بیشتری را به سیستم سیاسی وارد می‌سازد، این فرضیه را بیان کرده است که «شکاف بین دو متغیر، شاخص اندازه‌گیری اثر نوسازی بر ثبات سیاسی می‌باشد». در فرآیند تحرك اجتماعی، مردم سنتی تجربیات جدیدی را کسب می‌کنند و سطح خواسته‌ها و

<sup>49</sup> Samuel P. Huntington

<sup>50</sup> Gerald A. Heeger

<sup>51</sup> John Kawtsky

<sup>52</sup> Political Gap



آرزوهای جدید مردم افزایش پیدا می کند و جوامع سنتی در ارضاء آنها ناتوان می شوند. از آنجایی که توان پاسخگویی به مراتب کندتر از خواسته ها افزایش پیدا می کند، بین خواسته ها و انتظارات و سطح زندگی شکاف ایجاد می شود و این شکاف باعث بی تفاوتی و عدم رضایت اجتماعی می شود. «گسترده بودن شکاف سیاسی»، عملاً شاخص منطقی برای نشان دادن میزان بی ثباتی سیاسی می باشد. شکاف سیاسی در پدیده هایی مانند: نابرابری درآمد (بین شهر، حومه و روستا)، تورم و فساد فراگیر متجلی می شود.



هرچند هانتینگتون از واژگان متفاوت در تشریح نظریات خود استفاده کرد، اما او عقیده دارد که: «تفاوت سیستم های سیاسی با یکدیگر ناشی از تفاوت در سطح نهادینه کردن سیاسی و تفاوت در مشارکت سیاسی آنها است و ثبات هر حکومت بستگی به وجود رابطه مناسب بین این دو سطح دارد».

اگر ساختار بوروکراتیک نتواند مشارکت مردم را جذب کند و انتظارات مردم رشد کند، باعث شکاف شده و به معنی توسعه منفی است. در نتیجه وقتی که انتظارات زیاد باشد یا انتظارسازی انجام شود اما دستگاه بوروکراسی پاسخگو نباشد، باعث عدم تعادل و در نهایت سبب توسعه منفی می شود.

در یک حکومت مشارکتی، سطح بالایی از مداخله عمومی، با بهره گیری از وجود نهادهای حکومت سیاسی - که می بایست از قابلیت سازماندهی مشارکت توده ای در سیاست برخوردار باشد - سازماندهی گردیده و شکل داده می شود. لذا حزب سیاسی در یک حکومت نوین، یک نهاد اختصاصی و انحصاری برای نیل به این منظور به شمار می رود. وجود یک سازمان حزبی قوی، تنها راهکار بلندمدت برای رهایی یافتن از بی ثباتی در یک جامعه فاسد، یا محافظ<sup>۵۳</sup> و توده ای<sup>۵۴</sup> خواهد بود.

<sup>۵۳</sup> حفظ و حراست از یک نوع فلسفه خاص و یک نوع آرمان ویژه یا جانبداری از یک حزب خاص از جمله ویژگی های بوروکراسی محافظ است.

<sup>۵۴</sup> جامعه توده وار در مقابل جامعه مدنی قرار می گیرد و به جامعه ای دلالت می کند که در آن انسان از واسطه خرد شخصی و نیز نهادهای مدنی در برابر حکومت برخوردار نیست و ممکن است به توتالیترسیم (تمامیت خواهی، مانند حکومت هیتلر در آلمان یا موسولینی در ایتالیا) منتهی شود. یعنی جامعه با توده ای از انسانهای از خود بیگانه پیرو رفتار جمعی توده، و رهبران فکری است که نوعی اتحاد بین توده ها و رهبران فکری پدید می آید.

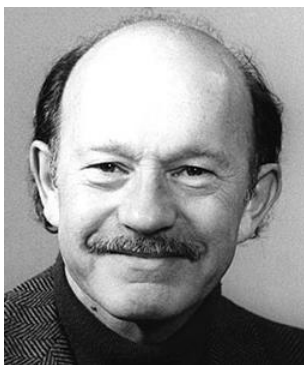


• «هیگر» در کتاب خود به نام «سیاست توسعه نیافتگی» در بحث رفع ابهام از چشم‌انداز کشورهای «در حال گذار» می‌گوید: «این کشورها خواهان نظم سیاسی و ثبات سیاسی هستند. ولی به دلیل اینکه فهمیده‌اند ممکن است توسعه نیافتگی به جای اینکه یک مرحله انتقالی باشد، تبدیل به شرایط دائمی شود، دچار سرخوردگی شده‌اند. در این کشورها اساساً سیاست چیزی جز دسته‌بندی، ائتلاف، حرکات تاکتیکی و فردگرایی نیست.»

وی پس از بررسی درباره منشأ بی‌ثباتی سیاسی گسترده و تشریح آنها، در پاسخ به این سؤال که چرا کشورهای توسعه نیافته از نظر سیاسی ناپایدار هستند؟ می‌گوید: «پاسخ قاطع این است که نهادهای سیاسی آنها فاقد قابلیت مقابله با پیامدهای تغییرات اقتصادی و اجتماعی است. بنابراین باید توصیه شود که چگونه نهادهای سیاسی، قابلیت خود را افزایش دهند و در نهایت ابزارهای لازم برای رسیدن به تعادل سیاسی پایدار را تدارک بینند.»

هیگر برخلاف دیگر صاحب‌نظران که رژیم نظامی را برای دوره انتقال و نیل به ثبات سیاسی بیشتر مفید می‌دانند، عقیده دارد چنین رژیم‌هایی با روش‌های مستبدانه باعث فروپاشی بیشتر سیستم سیاسی توسعه نیافته می‌شوند. همچنین، وی با نظر بعضی‌ها که توسعه را یک فرآیند تکاملی غیرقابل برگشت می‌دانند و با نظراتی که پیش‌بینی می‌کنند کشورهای توسعه نیافته فعلی در آینده شباهت زیادی به حکومت‌های توسعه یافته خواهند داشت، موافق نیست و عقیده دارد که ممکن است فرآیند توسعه منفی باشد.

سوال ۴۴- در خصوص سیاست‌های «نوسازی از درون» و «نوسازی از بیرون» توضیح دهید.



• «جان کاتسکی» با این نظریه که برای نیل به توسعه یک راه واحد وجود دارد، موافق نیست. وی در تحلیل‌های خود بین سیاست‌های «نوسازی از درون» و «نوسازی از بیرون» تفاوت قائل می‌شود.

«کشورهای توسعه یافته»، دارای سیاست نوسازی از درون بودند. یعنی بافت سنتی به تدریج تغییر کرده و با ادامه تسلط اشرافیت همراه بوده است و نوسازی از درون دارای مبانی بومی بوده است. این مسیری که کشورهای توسعه یافته طی کرده‌اند نمی‌تواند الگوی کشورهای توسعه نیافته فعلی باشد.

«کشورهای توسعه نیافته»، گرفتار فرآیند نوسازی از بیرون، از طریق عواملی مانند: استعمار، یک اشرافیت نوین ساز متأثر از بیرون و سرمایه‌های داخلی و خارجی و نظایر آن هستند. حاصل نوسازی از بیرون اثرات متفاوتی بر بخش‌های مختلف جامعه سنتی خواهد گذاشت که ممکن است بعد از انقلاب تعارض‌هایی بین عناصر تجدد بروز کند که منجر به استفاده از



ترورهای جمعی با دسته‌بندی جدید و ترغیب برای حذف مخالفان، تسریع در صنعتی شدن و ایجاد تغییرات مداوم در مبانی گروهی شود. ممکن است شرایط متعادل بروز کند و اگر پایدار باشد چشم‌انداز کشور در حال نوسازی بهبود پیدا می‌کند و یا ممکن است باعث بهم خوردن تعادل سنتی شده و به سمت هرج و مرج حرکت کرده و در نهایت تبدیل به یک رژیم فاشیستی شود.

## تئوری‌های وابستگی

اهمیت بیش از حد عوامل محیط خارجی، باعث شده است نظر دانشمندان به طرف «تئوری‌های وابستگی» جلب شود. بر اساس تئوری‌های وابستگی، عدم دستیابی به توسعه و پیشرفت توسط کشورهای در حال توسعه عمدتاً ناشی از دو عامل مهم به شرح زیر می‌باشد که در ادامه به تشریح مختصر این عوامل پرداخته می‌شود:

۱. وابستگی ناشی از عوامل محیط خارجی؛

۲. وابستگی ناشی از عوامل محیط داخلی کشورهای در حال توسعه.

### ۱- وابستگی ناشی از عوامل «محیط خارجی»

اهمیت بیش از حد عوامل محیط خارجی، باعث شده است که نظر دانشمندان علوم اجتماعی به سمت تئوری‌های وابستگی جلب شود. نکته اساسی آن است که آنچه را که عموماً توسعه‌نیافتگی می‌نامند، پیامد وابستگی یک جامعه به جامعه دیگر می‌باشد. نکته دیگر اینکه این حالت وابستگی در درون جامعه وابسته نیز به وسیله یک استعمارگر داخلی که تسلط یک بخش از جامعه را بر بخش دیگر تحمیل می‌نماید، تکرار می‌شود. نتیجه آن است که بدون تغییر موثر و جدی در محیط خارجی و سیستم داخلی امید چندانی برای بهبود وجود نخواهد داشت.

نظریه پردازان وابستگی، بر خلاف مفاهیم ترویج و انتشار که توسعه را یک فرایند مثبت ورود و عاریه گرفتن جوامع کمتر توسعه یافته تر از جوامع توسعه یافته تر می‌دانند، بر این باورند که اثر عوامل خارجی که به شکل اعمال فشار و نفوذ از طرف کشورهای توسعه یافته (جوامع مادر) به کشورهای در حال توسعه (جوامع اقماری) بروز می‌کند، اساساً منفی است. مشکلات جهان سوم ناشی از نوع رشدی است که جهان اول و کشورهای توسعه یافته آن را ترغیب می‌کنند. لذا توسعه نیافتگی، محصول توسعه است.

سوال ۴۵- نکات اساسی در تئوری وابستگی را بیان نمایید.

نکات اساسی در تئوری وابستگی آن است که:

- توسعه‌نیافتگی، پی‌آمد وابستگی یک جامعه به جامعه دیگر است،



- یک بخش از جامعه بخش دیگری از جامعه را استعمار می کند و وابستگی در درون جامعه نیز تکرار می شود.
- در نتیجه، بدون یک تغییر مؤثر و جدی در محیط خارجی و سیستم داخلی، امید چندانی برای بهبود وجود نخواهد داشت.

نظریه پردازان وابستگی بر این باورند که اثر عوامل خارجی به شکل اعمال فشار و نفوذ از طرف کشورهای توسعه یافته «مادر» به کشورهای در حال توسعه «اقمار» بروز می کند و اساساً منفی است و مشکلات کشورهای در حال توسعه ناشی از رشدی است که کشورهای توسعه یافته آن را ترغیب می کنند. در حقیقت «توسعه نیافتگی»، محصول کشورهای توسعه یافته است».

سؤال ۴۶: در خصوص وابستگی ناشی از عوامل «محیط خارجی» کشورهای در حال توسعه توضیح دهید.

نظریه پردازان وابستگی، در اوج نفوذ خود و قبل از بروز حوادث سیاسی جهان که در اواخر دهه ۱۹۸۰ در شوروی سابق و اروپای شرقی به وقوع پیوست و به دو گروه عمده به شرح زیر تقسیم می شدند:

۱. وابستگی ناشی از امپریالیسم سرمایه داری؛
۲. وابستگی ناشی از ظهور یک سیستم دو قطبی بین المللی.

### ۱-۱- وابستگی ناشی از امپریالیسم سرمایه داری

این گروه با بهره گیری از تعبیر مارکسیسم سنتی و نئومارکسیسم، شرایط وابستگی را پیامد تاریخی غیرقابل اجتناب امپریالیسم سرمایه داری می داند. در این نظریه ایالات متحده آمریکا سردمدار ایجاد موانع بر سر راه توسعه مستقل بوده و آمریکای لاتین نیز بهترین نمونه از جوامع در حال توسعه می باشد که با مدل وابستگی تطبیق دارد. پیروان این نظریه در همین رابطه به روش تحقیق علمی در علوم اجتماعی نیز به شکلی که در ایالات متحده آمریکا به وجود آمده است حمله کرده اند. از نظر آنها این روش تحقیق بنا به دلایل زیر یک ابزار خدمت به امپریالیسم سرمایه داری به شمار می رود:

۱. حمایت از مفهوم انتشار و ترویج شیوه های توسعه غربی؛
۲. پیروی از نظریه پایان ایدئولوژی، به عنوان وسیله ای برای تقویت کثرت گرایی غربی؛
۳. موجه و عقلانی جلوه دادن وضع موجود؛
۴. ارائه یک تفسیر عموماً انحرافی از موقعیت کشورهای در حال توسعه.



## ۱-۲- وابستگی ناشی از ظهور یک سیستم دو قطبی بین المللی

این گروه به عنوان حامیان نظریه‌های بنیادی، برای تشریح موضوع وابستگی، ظهور یک سیستم دو قطبی بین المللی جدید را بعد از جنگ جهانی دوم، به عنوان جایگزینی برای تعادل بین المللی قدرت یادگار دوران ناپلئون ارائه داده‌اند. در سیستم امپریالیستی جدید، ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی سابق دو ابرقدرت بودند که در آن ایالات متحده آمریکا نقش قدرت برتر را برعهده داشت، ولی اتحاد جماهیر شوروی سابق با حفظ موقعیت خود در نظم حاکم بر جهان عمدتاً نقش شبیه ایالات متحده آمریکا را برعهده داشت؛ البته با این تفاوت که دامنه تفوق و برتری آن محدودتر و نگرش آن نیز بیشتر منطقه‌ای بود. فرض بر آن بود که تعدادی از کشورها (شامل ژاپن، چین و کشورهای اروپای غربی به عنوان یک گروه) از استقلال لازم جهت اخذ تصمیمات اساسی داخلی و مقاومت در برابر تهاجم یا به عبارتی برای حفظ اعتبار بین‌المللی خود در سیستم دو قطبی، برخوردار بودند.

در اینجا باید گفت سایر کشورهای جهان شامل کشورهای قدیمی‌تر آمریکای لاتین و دیگر کشورهایی که در نقاط مختلف پراکنده هستند، و بسیاری از کشورهای جدیدتر آسیایی و آفریقایی، به نوعی در حالت وابستگی قرار داشتند.

## ۱-۳- چهار نوع وابستگی از دیدگاه جگورایب

«جگورایب» از چهار نوع وابستگی تاریخی که تقریباً با یک ترتیب زمانی ایجاد شده‌اند، شامل: «استعمار سنتی»، «استعمار جدید»، «وابستگی اقماری»، و «وابستگی ایالتی»، نام برده است.

به طور کلی، نظریه پردازان وابستگی به اثرات زیاد از حد محیط خارج بر جوامع در حال توسعه تأکید می‌ورزیدند و توجه خود را به آزمون رابطه بین کشورهای مادر و اقمار آنها، معطوف می‌کردند. در عین حال آنها برآیند ویژگی‌های اجتماعی داخلی در کشورهای وابسته را مورد بررسی قرار داده و متجدد شدن کشورهای در حال توسعه، از طریق انتشار دستاوردهای کشورهای صنعتی به آن کشورها را افسانه می‌دانند. همچنین آنها علاوه بر تسلط کشورهای مادر که بر کشورهای پیرامون دارند، استعمار داخلی که در نتیجه تسلط نخبه وابسته به شرکت‌های خارجی و چند ملیتی صورت می‌گیرد را باعث وابستگی بیشتر می‌دانند که کشور وابسته به نوعی توسعه نیافتگی عمیق‌تر کشانده می‌شود.

سؤال ۴۷: درخصوص وابستگی ناشی از عوامل «محیط داخلی» کشورهای در حال توسعه توضیح دهید.

## ۲- وابستگی ناشی از عوامل «محیط داخلی» کشورهای در حال توسعه

همانطور که قبلاً اشاره گردید، نظریه پردازان وابستگی به اثرات بیش از حد محیط خارجی بر جوامع در حال توسعه تأکید می‌ورزیدند و توجه خاص خود را به آزمون رابطه بین کشورهای مادر بر کشورهای جانبی معطوف می‌کردند. در عین



حال، آنها ویژگی‌های اجتماعی داخلی کشورهای وابسته را به عنوان یک برآیند، مورد بررسی قرار داده و بسیاری از نظریه‌های مربوط به ماهیت این گونه جوامع را، مانند اینکه «آنها جوامع دوگانه‌ای هستند که بخشی متجدد شده و بخشی دیگر هنوز به اندازه کافی به تجدید دست نیافته‌اند»، و یا اینکه «رشد یافتن از طریق انتشار دستاوردهای صنعتی شدن به مناطق عقب مانده و سنتی تحقق می‌یابد» را یک افسانه دانسته‌اند.

## ۲-۱- مفاهیم چندگانه وابستگی ناشی از عوامل محیط داخلی

تفسیرهای مختلف در این مورد، خود حاوی نظرات متعدد دیگری می‌باشد که چهار نمونه از آنها به عنوان مهمترین این مفاهیم به شرح زیر می‌باشد:

۱. **مفهوم استعمار داخلی:** در این جا منظور اصلی از اندیشه استعمار داخلی آن است که روابط بین المللی تسلط کشورهای مادر بر کشورهای جانی، در داخل نیز از طریق تسلط گروه‌های نخبه داخلی، که وابسته به دولت‌های خارجی و شرکت‌های چند ملیتی می‌باشند، بر دیگر اجزای داخلی جامعه به صورت استعمار داخلی ظاهر می‌شود و توان مقاومت در برابر وابستگی داخلی را از آنها می‌گیرد.
۲. **مفهوم رکود:** منظور از رکود نیز اشاره به ویژگی‌های اقتصاد آمریکای لاتین و سایر مناطق توسعه نیافته و همچنین فقدان موفقیت در فرآیند رشد پایدار متکی به خود می‌باشد.
۳. **مفهوم در حاشیه ماندگی:** مفهوم در حاشیه ماندگی، عمدتاً به پدیده عدم مشارکت و یا مشارکت بسیار محدود بخش بزرگی از مردم کشورهای توسعه نیافته در زمینه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اشاره دارد. این مفهوم در آغاز برای اشاره به ساکنان نواحی غیر استاندارد در حاشیه شهرهای اصلی به کار می‌رفت، ولی بعدها با این معنای ضمنی به کار رفت. ترکیب دو مفهوم رکود و در حاشیه ماندگی با هم، باعث تقویت متقابل یکدیگر شده و در یک فرآیند طولانی باعث می‌گردد که کشور وابسته به نوعی به توسعه نیافتگی عمیق‌تر کشانده شود.
۴. **مفهوم ملیت زدایی:** فرآیند ملت زدایی را نیز پیامد مخرب سایر عوامل می‌دانند که نتیجه آن، انتقال واقعی اعمال کنترل بر تصمیمات و یا عوامل و شرایط اثرگذار بر تصمیمات، از عناصر وفادار و دلخواه یک ملت به عناصر وفادار و دلخواه ملت دیگر می‌باشد.

## ۲-۲- وابستگی ناشی از استراتژی رهبران کشورهای در حال توسعه

همانطور که قبلاً نیز اشاره گردید، نظریه پردازان وابستگی در موارد متعددی از جمله در رابطه با اینکه رهبران کشورهای وابسته برای مقابله با شرایط وابستگی موجود از چه استراتژی‌هایی باید استفاده کنند با یکدیگر اختلاف نظر دارند.



۱. آنهایی که وابستگی را به معنی گسترش جهانی سرمایه‌داری می‌دانند؛
۲. تمایلات امپریالیستی قدرت‌های کمونیستی مانند اتحاد جماهیر شوروی سابق یا چین را نادیده گرفته اند؛
۳. راهکارهای موجود در پیش روی کشورهای وابسته را محدود می‌دانستند؛
۴. به رهبران این کشورها توصیه می‌کردند در بهترین اوضاع و احوال موجود که نتیجه تسلط دو ابرقدرت می‌باشد، آنها نیز در صدد ایجاد سازگاری و تطبیق با محیط باشند.

البته چشم انداز آنها اساساً بدبینانه بود و امیدوار بودند که ابرقدرت‌ها از برخورد اتمی با یکدیگر پرهیز کنند و به یک همبستگی در زیر چتر ابرقدرت‌ها که مزیت آن ثابت، و هزینه آن نهادینه شدن تسلیم و زیردست بودن مناطق وابسته جهان است، نائل آیند.

### ۲-۳- وابستگی ناشی از کمبود امکانات کشورهای در حال توسعه

سومین دیدگاه در زمینه عوامل موثر در توسعه نیافتگی برخی از کشورهای مشمول این گروه - که چندان هم منفی نیست - مربوط می‌شود به موضوع امکانات برای توسعه مستقل و ضرورت حداکثر بهره‌گیری از وجود این امکانات. در این دیدگاه، بر رویکرد اصلاح‌طلبی در تحت رهبری نخبگان داخلی و استفاده حداکثر از آزادی عمل باقی مانده از عملیات سیستم جهانی تأکید شده است. این راهکار را معمولاً سرمایه‌گذاری مستقل دولتی می‌نامند. نظر بر آن است که حاصل کار، ایجاد یک سیستم مختلط همراه با دخالت دولت در طرح ریزی و اجرای طرح می‌باشد، که شرکت‌های دولتی نقش برجسته را در آن ایفا می‌کنند. در مناطقی که حکومت‌های ملی کوچک و ضعیف هستند (به ویژه در آمریکای لاتین و آفریقا) ممکن است متشکل شدن کشورها، شرایط لازم جهت دستیابی به چشم انداز واقع‌گرایانه برای توسعه مستقل را فراهم کنند.

حامیان استقلال، بر اهمیت نوآوری و اشتیاق داخلی برای کسب تجربه تأکید فراوان دارند. به عنوان مثال یکی از نظریه پردازان مالزیایی به نام «عنایت الله» عقیده دارد که فقدان یک سطح قابل قبول از توسعه در کشورهای آسیایی، تا حدودی ناشی از وابستگی بیش از حد آنها به بهره‌گیری از منابع خارجی و عدم کفایت و نداشتن خلاقیت در ساختن الگوهای جدید توسعه می‌باشد. وی نوسازی را یک فرایند تاریخی و فرهنگی خاص هر کشور می‌داند، و در مورد اعتبار الگوهای خارجی توسعه در وضعیت‌های تاریخی، فرهنگی متفاوت با شک و تردید می‌نگرند. به نظر او، این مسئله بار اصلی ایجاد یک الگوی مناسب برای توسعه هر جامعه را بر دوش خود آن جامعه می‌اندازد. بنابراین آنها باید برای نیل به این هدف، تا آنجا که در توان دارند از تاریخ و فرهنگ خود بیاموزند و آن را حفظ کنند و همه محدودیت‌ها و فرصت‌های موجود در محیط‌های داخلی و خارجی را نیز مدنظر قرار دهند.





## ۲-۴- وابستگی ناشی از عدم بهره‌گیری مناسب از استراتژی زمان

موضوع دیگر در رابطه با عوامل موثر در توسعه نیافتگی کشورهای در حال توسعه، اهمیت خارق العاده زمان و استفاده از فرصت‌ها قبل از به هدر رفتن آن می‌باشد. جمعی از نویسندگان مشوق استقلال برای آمریکای لاتین، که جگورایب در رأس آنها قرار دارد، از عدم به کارگیری فعال چنین استراتژی در جایی که امکان موفقیت آن وجود دارد، متأسف هستند. آنها اخطار می‌کنند که ممکن است عمر راهکار استقلال در توسعه، کوتاه باشد.

### ۳- تغییر

«جان کاتسکی» در کتاب پیامدهای نوسازی چاپ ۱۹۷۲، از مفهوم «تغییر سیاسی» به جای «نوسازی سیاسی» و «توسعه سیاسی» استفاده کرد. «هانتینگتون» و «دومینگوئز»<sup>۵۵</sup>، در بررسی روند ادبیات موضوع خاطرنشان می‌سازند، از دهه ۷۰ به بعد، چنین به نظر می‌رسد که مطالعه توسعه سیاسی به تدریج از مطالعه «نوسازی» فاصله می‌گیرد و بیش از پیش به قلمرو وسیع‌تر مطالعه «تغییر سیاسی» وارد می‌شود.



دومینگوئز

هانتینگتون

کاتسکی

## تغییر در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه

پیش‌بینی اجتماعی درباره آینده کشورهای صنعتی پیشرفته در قالب مفهوم جامعه «بعد از صنعتی شدن» شکل گرفته است. مشخصه آن نیز ظهور جامعه‌ای است که به طور واضح، با «جامعه صنعتی» متفاوت است و درجه این تفاوت، معادل تفاوت «جامعه صنعتی» با «جامعه کشاورزی» می‌باشد.

پیش‌بینی آینده کشورهای در حال توسعه، به عنوان یک گروه به مراتب ناهمگون‌تر است. به ندرت گفته می‌شود که آینده تمامی و یا اکثر کشورهای در حال توسعه چیزی شبیه کشورهای توسعه یافته فعلی خواهد بود. ما شاهد افزایش موارد

<sup>55</sup> José Maurício Domingues



توسعه منفی بوده‌ایم. این امر باعث شده است بسیاری از کشورها نتوانند نیازمندی‌های لازم جهت تبدیل شدن به یک کشور توسعه یافته را کسب کنند. نظریه پردازان وابستگی، سطح پایینی از احتمال موفقیت را برای اینگونه کشورها پیش‌بینی می‌کنند. با این وصف احتمال وجود استثنائاتی را رد نمی‌کنند.

نویسندگانی که اخیراً نگاه جدیدی به توسعه افکنده‌اند و در جستجوی مفاهیم جایگزین برای آن بوده‌اند، معمولاً به جای پیش‌بینی یک راه واحد، مسیرهای متعدد و جایگزین را برای کشورهای خواهان دستیابی به توسعه یافتگی بیشتر پیش‌بینی می‌کنند.

سوال ۴۸- استراتژی‌های سه گانه میتلمن برای کشورهای درحال توسعه را توضیح دهید.



### استراتژی‌های سه گانه میتلمن

«میتلمن<sup>۵۶</sup>» با استفاده از یک چهارچوب سیاسی اقتصادی، تحلیلی کاملاً پیشرفته را ارائه داده است. وی با این فرض که سیستم فعلی جهانی تعداد کمی حق انتخاب واقعی را در اختیار قرار می‌دهد، سه استراتژی همراه با مطالعه موردی یک کشور برای هر استراتژی ارائه داده است:

- **استراتژی اول:** استراتژی اول میتلمن، «پیوستن به سرمایه داری جهانی» به عنوان متداول ترین مسیر توسعه که کشور «برزیل» نمونه بارز آن می‌باشد. به عقیده میتلمن، وقتی به عمق و مبانی این استراتژی نظر می‌افکنیم عبارت است از پذیرفتن سرمایه داری جهانی، افزایش کنترل دولت بر اقتصاد، تمرکز سرمایه از بالا و خارج از کشور به منظور گسترش موجودی ماشین آلات و سایر تجهیزات تولیدی، و تراکم درآمد در دست طبقات بالای جامعه و سرمایه گذاران عمده خارجی و دادن وعده مبنی بر اینکه در نهایت ثروت به طرف نیازمندان سطوح پایین سرازیر خواهد شد. سوابق موجود، یک رشد اعجاب آور تا سال ۱۹۷۴ و یک رشد قابل قبول تا سال‌های اخیر را نشان می‌دهد. به هر حال، این هدف از طریق ابزارهای تورمی و ایجاد یک بدهی خارجی عظیم تحقق یافته است. نتیجه اینکه برزیل در حال حاضر ناگزیر از انتخاب یکی از دو گزینه می‌باشد، که هر دو گزینه شرایط بسیار سختی را تحمیل خواهد کرد:

گزینه ۱) مربوط به پرداخت بدهی‌ها، به معنی تحمل سختی جهت پر کردن جیب بانک‌های خارجی است.

گزینه ۲) مربوط به درخواست یک مهلت قانونی، به معنی تحمل سختی جهت تنظیم مجدد اقتصاد داخلی و آزاد کردن سرمایه‌ها برای توسعه داخلی می‌باشد.

<sup>56</sup> James H. Mittelman



• **استراتژی دوم:** استراتژی دوم می‌تلمن، «کناره‌گیری از سرمایه داری جهانی» است که به وسیله «جمهوری خلق

چین» در دوران زمامداری مائو بین سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۷۶ به اجرا در آمد. آن چه که از این اقدام به جا مانده است، حذف توزیع سنتی قدرت و دگرذیسی تولید همراه با تورم پایین و کاهش قابل توجه وابستگی به نیروهای بازار خارجی بود. نتیجه انتخاب این استراتژی، معرفی و سپس وارونه شدن سیاستهای اقتصادی، اعمال فشار گسترده به مردم، ایجاد ساختارهای دولتی و بوروکراتیک در سطوح بالا گردید. به نظر می‌تلمن، چین تحت رهبری مائو در نهایت نتوانست مشکل توسعه نیافتگی خود را از طریق سیاست‌هایی که برای تمرکز سرمایه داخلی و محدود کردن - هر چند به طور کامل اختیاری نبود - منابع خارجی تمرکز سرمایه اتخاذ کرده بود، حل کند.

• **استراتژی سوم:** استراتژی سوم می‌تلمن، «عبور از موانع از طریق سرمایه داری جهانی» است که توسط کشور

آفریقایی «موزامبیک» به اجرا در آمد. به اعتقاد می‌تلمن، سیمای اصلی این استراتژی، که از میراث استعماری این کشور ناشی می‌شود، عبارت است از ایجاد احزاب و سازمانهای دولتی جدید، سرعت بخشیدن به تغییر و دگرگونی روستایی، گسترش صنایع سنگین و تعریف مجدد روابط با اقتصاد بین المللی. می‌تلمن تأکید می‌کند که با وجود اینکه موزامبیک با مجموعه هولناکی از مصیبت‌های طبیعی و اجتماعی مواجه است و اقتصاد کشور نیز در حالت درماندگی خود قرار دارد، لیکن می‌توان در آنجا علائم حیاتی متعددی را که باعث رونق توسعه می‌گردد مشاهده کرد و عناصر استراتژی موزامبیک، برای فرار از توسعه نیافتگی می‌تواند حاوی درس‌های مهمی نیز باشد.

هر چند استراتژی‌های سه گانه مورد نظر می‌تلمن به اختصار تشریح گردید و خطرات و آسیب‌های آنها مورد تأکید قرار گرفت، ولی همانطور که عنوان کتاب می‌تلمن<sup>۵۷</sup> نشان می‌دهد، اصولاً نگاه او خوشبینانه است. او تأکید دارد که وظیفه ما شناسایی اصولی است که بتوانند با شرایط مختلف سازگار باشد. او به درس‌هایی که از این طریق آموخته می‌شود، اشاره می‌کند مانند اینکه اینک: کشورها نمی‌توانند به محرکهای کشورهای سرمایه‌داری خارجی متکی باشند؛ محدوده استثمار را خود کشورهای در حال توسعه تعیین می‌کنند و آنها می‌توانند دست به اقدامات سخت و وسیع بزنند؛ ولی بهبود به سادگی و به صورت پیوسته و یکنواخت حاصل نمی‌شود؛ و دیگر اینکه اندازه گیری پیشرفت کار مشکلی است.

می‌تلمن نتیجه می‌گیرد که هرچند رهایی از توسعه نیافتگی نیازمند یک پیروزی شگفت آور است، ولی می‌توان راه‌های جدیدی برای از بین بردن شرایط ناگوار و سختی که اکثریت نوع بشر محکوم به زندگی در آن می‌باشد ابداع کرد و استراتژی‌هایی را نیز برای تداوم راه تدوین نمود.

به طور خلاصه، عقیده بر این است که کشورهای جدید خواهان توسعه از نوعی که در دهه‌های اخیر جذاب می‌نمودند نیستند، بلکه در واقع در جستجو و تجربه مدل‌های متفاوتی هستند که بتوانند آینده خود را شکل دهند. چرا که کشورهای

<sup>57</sup> Out From Underdevelopment



در حال توسعه، به عنوان یک گروه، هنوز هم دارای چنان ویژگی‌های مشترکی هستند و با چنان مشکلات مشابهی مواجه می‌باشند که می‌توان همه آنها را در یک طبقه اجتماعی واحد دسته‌بندی کرد، ولی تئوری توسعه استاندارد پاسخگوی نیازمندی‌های آنها نخواهد بود. چنین دیدگاهی هنوز شکل ثابت و پایداری به خود نگرفته‌اند. ولی «تحدید حدود» سیستم‌های اجتماعی متداول‌ترین عبارتی است که در مورد این دیدگاه‌ها به کار رفته است و «آلبرتو گریرو راموس» نیز در این زمینه پیشگام نظریه پردازان بوده است.

سوال ۴۹- نظریه «راموس» (تحدید حدود سیستم‌های اجتماعی) را توضیح دهید.

### نظریه تحدید حدود سیستم‌های اجتماعی



برخی از دانشمندان علوم اجتماعی در سال‌های اخیر یک بحث اساسی را مطرح ساخته‌اند. به نظر آنها جوامع پیشرفته امروز به سرعت جاذبه‌های خود را به عنوان یک مدل برای کشورهای توسعه نیافته از دست می‌دهند. در عوض، این جوامع پیشگام در حال تبدیل شدن به گروه ضد مرجع در عرصه جهانی می‌باشند. «راموس»<sup>۵۸</sup> نظریه «تحدید حدود» را ارائه داد. به طور خلاصه، عقیده بر این است که کشورهای جدید جهان، خواهان توسعه - از نوعی که در دهه‌های اخیر جذاب می‌نمود - نیستند. بلکه در واقع در جستجو و تجربه

مدل‌های متفاوتی هستند که بتوانند آینده خود را شکل دهند. آنها برای انجام تغییرات اجتماعی خود، در جستجوی مسیری به غیر از راه‌هایی می‌باشند که جوامع صنعتی امروز طی کرده‌اند. بنابراین، ممکن است مسیر انتخاب شده قبلاً به وسیله کشورهای که اکنون توسعه یافته محسوب می‌شوند، طی نشده باشد.

در نظریه‌های سنتی، فرد در جامعه اصولاً یک نیروی کار و یک مصرف‌کننده سیری ناپذیر به حساب می‌آید و فرآیند جامعه‌پذیری نیز به سمت افزایش ظرفیت فرد، جهت موفقیت در استخدام و مصرف بیشتر، گرایش دارد. متقابلاً، اثربخشی سازمانی و نهادی از منظر مستقیم و غیرمستقیم آنها در به حداکثر رساندن رساندن فعالیت‌های اقتصادی جامعه ارزش‌گذاری شده و در نهایت منتهی به انواع تئوری و اقدامات سازمانی تک‌بعدی می‌شود.

تحدید حدود سیستم‌های اجتماعی، رویکرد متفاوتی را ارائه می‌دهد. این نظریه به وسیله آنچه که راموس آن را علم جدید سازمان‌ها می‌نامد تقویت و حمایت می‌شود. در این رویکرد صرفاً بحث بر سر سیستم‌های اجتماعی مورد نیاز برای توانمند کردن افراد جهت کسب موفقیت در جامعه بازارمحور نیست، بلکه بحث اصلی بر سر طرح و شکل موضوعات و مشکلات سیستم‌های اجتماعی به عنوان وجه مشترک همه جوامع انسانی می‌باشد.

<sup>58</sup> Alberto Guerreiro Ramos



این مفهوم می‌تواند جایگزین رویکردهای سنتی تخصیص منابع و کارکنان در سیستم‌های اجتماعی شود که بنابر ادعا بر اساس نیازهای بازار و خصلت سودجویی آن بنا شده است.

راموس عقیده دارد مدل یک بعدی طرح و تحلیل سیستم‌های اجتماعی باید جای خود را به آنچه وی آن را «پارادایم فرا اقتصادی» نامیده است و در آن به نظریه «تحدید حدود» تأکید شده است، بدهد. جامعه‌ای که تحدید حدود در آن مصداق داشته باشد، متشکل از مجموعه‌ای از اجزا است که بازار فقط یکی از اجزا و نه الزاماً مهم‌ترین آنها باشد. سیستم اداره کننده جامعه باید طوری طراحی شود که بتواند خط‌مشی‌ها و تصمیمات تخصصی مورد نیاز برای انجام انتقال بهینه بین اجزاء جامعه را تدوین و اجرا کند. تئوری سازمان باید طوری مورد تجدید نظر قرار گیرد که هم بتواند جوابگوی نیازمندی‌های سلسله مراتبی و زورمندانه سازمان‌های درگیر در فعالیت‌های اقتصادی بازار محور باشد (یعنی سیستم اقتصادی که شامل کلیه بوروکراسی‌ها اعم از خصوصی و دولتی باشد)، هم با ویژگی‌های ترتیبات نهادی که در آن، اولاً اعضا با یکدیگر برابر و هم رتبه‌اند و در برابر قانون مساوی هستند، ثانیاً هر چند فرد و گروه‌های کوچک جهت دهنده فعالیت‌ها می‌باشند، لیکن انتخاب شخصی اعضا حداکثر و زبردست بودن آنها در برابر کنترل رسمی حداقل می‌باشد، سازگار باشد.

در این صورت نقش دولت ایجاد یک جامعه چندقطبی از طریق تدوین و اعمال خط‌مشی‌های اختصاص یافته برای پشتیبانی از فعالیتهای بازار محور و همچنین حمایت از عرصه‌های اجتماعی خواهد بود که برای تحقق خودیابی، ایجاد روابط عاطفی و فعالیت‌های جمعی شهروندان ضروری باشد. راموس عقیده دارد که این مدل، تحدید کننده و دارای کاربرد عام بوده و می‌تواند در جوامع محوری و پیرامونی به کار گرفته شود.

«راموس» و «دان»<sup>۵۹</sup> در این زمینه با هم اشتراک دارند که توسعه مبتنی بر «تحدید حدود سیستم‌های اجتماعی» تا حدود زیادی بستگی به خودباوری ملی و خلاقیت در داخل جامعه دارد، چرا که این نوع توسعه معادل الگوهای تقلیدی کشورهای صنعتی پیشرفته نیست.

نظریه تحدید حدود سیستم‌های اجتماعی، صرفنظر از اینکه اثر نهایی آن چه خواهد بود، مناسب‌ترین مفهوم برای بازنگری در معنای توسعه و شکل‌دهی مجدد به اهداف خط‌مشی عمومی در کشورهای در حال توسعه است. به نظر راموس، کیفیت زندگی اجتماعی باید مبتنی بر فعالیت‌های مولدی که باعث تقویت احساس همبستگی شهروندان می‌شود، باشد.

افکار عمومی کشورهای در حال توسعه به سمت پذیرش الگویی غیر از الگوی تقلیدی جوامع صنعتی پیشرفته می‌باشد. «دان» چنین شرایطی را «کشف رمز توسعه» نامید و اینکه کشورهای دنباله‌رو الگوی جامع به ظاهر پیشرو را رد کنند و حتی آنها را ضد پیشرفت قلمداد کنند. «راموس» و «دان» در این زمینه با هم اشتراک نظر دارند که توسعه مبتنی بر «تحدید حدود



سیستم‌های اجتماعی» تا حدود زیادی بستگی به خودباوری ملی و خلاقیت در داخل جامعه دارد، چرا که این نوع توسعه معادل الگوهای تقلیدی کشورهای پیشرفته صنعتی نیست.

امروزه می‌توان کشورهای اروپای غربی، آمریکا و روسیه را برای تجزیه و تحلیل سیستم‌های اداره امور دولتی آن‌ها در یک گروه قرار داد، به عبارتی، کشورهای اروپای غربی و آمریکا به عنوان جهان اول، شوروی سابق و کشورهای شرقی را جهان دوم، و کشورهای در حال توسعه را جهان سوم می‌خوانیم.

## بخش دوم: بررسی نظام‌های سیاسی کشورهای جهان

### فصل پنجم: بررسی ویژگی‌های اداره امور دولتی کشورهای در حال توسعه

#### ۱- شاخص‌های مشترک کشورهای در حال توسعه

سوال ۵۰- شاخص‌های مشترک کشورهای در حال توسعه را نام ببرید.

به‌طور کلی کشورهای در حال توسعه، در «ایدئولوژی توسعه»، «سیاست‌های توسعه» و «سیستم‌های رقابت حزبی» و «مداخله و کنترل نظامی» تقریباً شباهت و اشتراک لازم را با هم دارند.

سوال ۵۱- عناصر مهم ایدئولوژی توسعه را نام برده و هرکدام را توضیح دهید.

#### ۱-۱- ایدئولوژی توسعه

از آنجایی که وجود «ایدئولوژی توسعه» برای درک سیاست و اداره کشورهای در حال توسعه یک ضرورت است، بنابراین می‌بایست به عناصر مهم آن نظری بیافکنیم. این عناصر عبارتند از: ۱- ملت‌سازی، ۲- پیشرفت اقتصادی-اجتماعی.

صرف‌نظر از اختلاف نظر، کشورهای در حال توسعه در اهداف دوگانه شامل «ملت‌سازی» و «پیشرفت اقتصادی اجتماعی» به عنوان ایدئولوژی توسعه که تغییر لازمه آن می‌باشد، اشتراک نظر دارند.

سوال ۵۲- تعریفی از «ملت»، «هویت ملی» و «ملت‌سازی» بیان نمایید.

• **ملت:** در میان اندیشمندان توافق کامل در مورد عناصر ذهنی و عینی ملت و ارکان اصلی هویت ملی وجود ندارد.

«ارنست رنان» در تعریف ملت می‌گوید: ملت نوعی همبستگی معنوی است که به واسطه یک آگاهی تاریخی



تمتایز ایجاد و حفظ می شود. «ژوزف استالینیک» دیدگاه ترکیبی که شامل عناصر ذهنی و عینی است در مورد ملت دارد.

• **هویت ملی:** دستیابی به هویت ملی به معنای عبور از بحران هویت برای همه جوامع است. هویت ملی پدیده‌ای مربوط به دوران مدرن به معنی عبور از هویت‌های سنتی همچون مذهب، قوم و قبیله است. در هویت ملی فرد به جای اینکه خود را براساس تعلقات قومی و قبیله‌ای شناسایی کند بر مبنای تعلق به ملتی خاص یا جغرافیای معین و نظام حکومتی مشخص شناسایی می کند. هویت اولیه (هویت قومی) و هویت ثانویه (هویت ملی) است.

سوره حجرات در قرآن کریم می فرماید: «ای مردم شما را از یک مرد و زن آفریدیم و شما را به گونه، قبیله ها و ملت‌ها قرار دادیم تا از هم متمایز باشید». لذا، اصل ملت و هویت ملی داشتن، با تعالیم قرآن هماهنگی دارد. در دنیای مدرن این عوامل اولیه و کهن جای خود را به نیرویی داده است که در اندیشه مردمان ساکن در یک فضای جغرافیایی مشخص شده در مرزهای سیاسی ویژه جای دارد.

این پیوندهای مشترک عبارتند از: دین مشترک، ادبیات مشترک، آئین و سنتهای مشترک، خاطرات سیاسی مشترک، سرزمین سیاسی مشترک، پیوندهای معنوی استواری میان مردم ساکن در آن پهنه به وجود می آورد و شخصیت و هویت ویژه ای به آنان می‌بخشد. ارضای حس تعلق به سرزمین سیاسی و هویت ملی ویژه، زیربنای انگیزه معنوی برای شاخص و متمایز بودن از دیگران در اندیشه هر فرد و هر گروه انسانی ویژه است. هنگامی که حس تعلق به سرزمین سیاسی ارضا شود، نیاز انسانی به داشتن هویت خودنمایی می کند.

• **مفهوم ملت‌سازی:** «اسمن»، «ملت‌سازی» را شکل‌دهی سنجیده یک اجتماع سیاسی یکپارچه در مرزهای جغرافیایی معین که در آن نهاد سیاسی یک «حکومت ملی» است، می‌داند. «روستو» عقیده دارد که مفهوم امروزی «ملیت» در واقع بیان کننده همان مفهوم «ملت» است که قبلاً جدا از هم بوده‌اند و امروزه به وسیله وسایل ارتباط جمعی و سیستم حمل و نقل مدرن به طور مستحکم به یکدیگر مرتبط شده‌اند.

تحقق عملی «ملیت» در بسیاری از کشورها کار آسانی نیست و نیازمند موفقیت و تلاش برای توسعه سیاسی و خلاقیت می‌باشد. پالمر به طور خلاصه در مورد تحقق ملیت می گوید: این امر نیازمند یک نظام متشکل از نهادهای سیاسی است که قادر به کنترل جمعیت کشور، بسیج نیروهای انسانی و منابع مادی در جهت دستیابی به اهداف نوسازی اجتماعی و اقتصادی باشد و بتواند در عین حال از عهده مقاومت در مقابل تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی - بدون از دست دادن قدرت کنترل و نقش هدایت کننده خویش - برآید.



## فرآیند ملت سازی در خاورمیانه

ملت سازی و دولت سازی از مسائل مهم سیاسی و دولت‌های خاور میانه در قرن اخیر بوده است. دولت‌هایی که تا قبل از جنگ جهانی اول در این منطقه حاکم بوده اند عبارتند از امپراطوریهای دول قدیمی یا دولتهای تحت نفوذ اروپائیان.

باتوجه به تحولات سیاسی بین‌المللی که ناشی از جنگ جهانی اول و دوم بود موجب دگرگونیهای اساسی جغرافیای خاور میانه شد. دولتهای خاور میانه به دو صورت اقدام به ملت سازی و هویت سازی نمودند که این دو صورت عبارتند از:

(۱) دولتهای چند قومی مانند ترکیه، ایران، لبنان و عراق.

(۲) دولتهای تک‌ملیتی که اکثر قریب به اتفاق آنها کشورهای عربی خاورمیانه را دربرمی‌گیرد.

آنچه که از این دو صورت و از مبنای فکری و سیاسی هر دو گونه این دولتها بدست می‌آید نشان می‌دهد که فرآیند ملت سازی یا مبتنی بر اندیشه‌های ناسیونالیستی اروپا و یا مبتنی بر منافع قدرتهای خارجی بوده است.

قدرتهای اروپایی توانستند مرزهای دلخواه خود را بر خاورمیانه خصوصاً خاورمیانه مرکزی به طور یک‌جانبه تحمیل کنند بدون اینکه مردم منطقه را در نظر بگیرند مرزهای جدید هیچ رابطه‌ای با خصوصیات فیزیکی و یا فرهنگی منطقه نداشتند، ترکها و یهودی‌ها به دلایلی از این وضع راضی بودند، اعراب احساس سرخوردگی و فریب خوردگی می‌کردند در حالیکه کردها و ارمنه در منطقه بدون دولت باقی ماندند.

به غیر از چند ملت خاورمیانه شامل ایران، ترکیه فعلی، مصر و تا حدودی عربستان تمام ملت - دولتهای خاور میانه ملت‌هایی جوان محسوب می‌شوند که تجزیه امپراطوری عثمانی و استراتژی و منافع برخی قدرت اروپایی بخصوص بریتانیا موجب ظهور آنها شده است.

بعد از جنگ جهانی اول فقط ترکیه پس از شکست اشغالگران، ایران پس از خروج اشغالگران، یمن شمالی و عربستان مرکزی از کنترل مستقیم اروپائیان خارج بودند. در سایر نقاط خاور میانه قدرتهای پیروز اروپایی از جهت سیاسی، منطقه را تحت سلطه داشتند که در فاصله سالهای ۱۹۲۳-۱۹۷۱ کلیه کشورهای خاور میانه با موج جنبشهای استقلال خواهی، حاکمیتی ملی خود را به دست آوردند و این تحول مقدمه اساسی ظهور ملتها در خاور میانه به لحاظ سرزمینی و سیاسی بود.

تغییر شکل فلسطین از یک سرزمین عمدتاً عربی به یک دولت یهودی و گسترش اراضی اسرائیل در سالهای ۱۹۴۸-۱۹۶۷ در شمار بزرگترین تغییرات سیاسی و مهم ترین بازتاب سیاسی منطقه بود.

سوال ۵۳- تفاوت ملت‌سازی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه را توضیح دهید.





## تفاوت ملت‌سازی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه

«کاتسکی» در مورد اروپا، فرایند تحقق ملیت یا کشور مستقل را «بومی» و «روندی آهسته» می‌داند و آن را «سیاست نوسازی از درون» می‌نامد. اما در کشورهای در حال توسعه «نوسازی از بیرون» مطرح است که می‌تواند توسط «بیگانگان»، «افراد بومی» و یا هردوی آنها صورت پذیرد.

در اروپا، حرکت به سوی «ملی‌گرایی» با متحد شدن مردم تحت لوای یک دولت صورت پذیرفت. در حالی که اغلب کشورهای در حال توسعه هویت مصنوعی دارند و قبل از آنکه موجودیت سیاسی پیدا کنند، «محصول استعمار» به شمار می‌آیند.

کشورهای در حال توسعه، هنگامی نوسازی از بیرون (که می‌تواند توسط بیگانگان، افراد بومی و یا هردوی آنها صورت پذیرد) با یک ضربه روحی ناشی از شکستن سنت‌های دیرین جامعه مواجه می‌شوند. بطور خلاصه:

- در «اروپا» نوسازی از درون اتفاق افتاده، تحول تدریجی بوده، و به این صورت از شوک تحول کاسته شده است.
- در «کشورهای در حال توسعه»، نوسازی از بیرون اتفاق افتاده، ضربه ناشی از شکستن سنت‌های جامعه اتفاق می‌افتند.

مشخصه بارز ایدئولوژی توسعه، توافق بر سر ضروری بودن «ایجاد ملت سازی» و «پیشرفت اقتصادی و اجتماعی» و داشتن توان لازم برای حرکت به سمت یک سرنوشت طولانی می‌باشد.

## پیشرفت اقتصادی - اجتماعی

گرچه ممکن است تحقق هدف مبنی بر پیشرفت‌های اقتصادی و اجتماعی نیز به اندازه ایجاد یک کشور مستقل و با هویت، امری مشکل و سخت باشد اما به هر حال این هدف قابل اندازه‌گیری و ملموس‌تر است. «اسمن» آن را پیشرفت وسیع مادی و رفاه اجتماعی حمایت شده می‌داند. به طور کلی، مطلوبیت و آرزوی غلبه بر فقر و تنگدستی و توزیع سود حاصل از صنعتی شدن در جوامع مختلف، باعث شده است تا مردم بخواهند از آنچه که در کشورهای توسعه یافته (اعم از دموکراتیک یا استبدادی) رخ داده و برای آنها قابل وصول است، با خبر شوند.

### ۱-۲- سیاست‌های توسعه

دانش فرآیند سیاسی در کشورهای در حال توسعه هنوز هم تا حد قابل توجهی پراکنده و نامطمئن است. در عین حال، می‌توان با مطالعه تجربیات اخیر ملت‌های در حال توسعه و بهره‌گیری از تلاش‌های علمی‌تر آنها در تدوین فعالیت‌های سیاسی، الگوی مشترک و واضح‌تری از سیاست توسعه آنها به دست آورد.



سوال ۵۴- موانع مشترک سیاست‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه را بیان نمایید.

سیاست‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه دارای موانع مشترکی هستند. از جمله این موانع را می‌توان به شرح زیر نام برد:

۱. یک ایدئولوژی توسعه‌ای مشترک به عنوان منبع و مرجع اصلی اهداف سیاسی وجود دارد (حکومت، وسیله اصلی برای رسیدن به اهداف محسوب می‌گردد).
۲. اتکای بیش از حد روی بخش سیاسی جهت دستیابی به اهداف جامعه که اغلب این امر با عدم کارآیی لازم همراه است.
۳. نیروهای بومی در امر توسعه تازه کار بوده و تجربه لازم را ندارند.
۴. بین «رهبری» و «نخبگان» که اغلب دنبال طرح‌های غربی هستند فاصله وجود دارد.
۵. عدم تعادل بین مؤسسات سیاسی و دستگاه بوروکراسی که از بلوغ بیشتری برخوردارند، وجود دارد.

### ۱-۳- گریز از نظام رقابت حزبی

یکی از میراث سیاست‌های غرب که تقریباً با پذیرش جهانی در کشورهای در حال توسعه روبرو شده، نهاد «حزب سیاسی» است.

سوال ۵۵- تعریف حزب از دیدگاه «ون‌درمدن» چیست؟ آیا دولتمردان کشورهای سیاسی، موافق رقابت سیاسی هستند؟



«وَن دِر مِدِن» در تعریف حزب می‌گوید: «یک گروه سازماندهی شده که به دنبال در دست گرفتن کارکنان و سیاست‌های دولت است، یا گروهی که حداقل به اصلی یا اصولی شامل فرآیند رأی‌گیری پای‌بند است». وی نتیجه تحقیقات خود را بدین صورت بیان می‌کند: با گذشت زمان، رقابت سیاسی به جای فزونی، کاستی گرفته است و تأکید دولتمردان بیشتر بر روی یکپارچگی و تشویق ادامه سیاست عدم رقابت و احزاب بوده است.

در بعضی از کشورها کسانی که رهبری جنگ‌های استقلال‌طلبانه را برعهده داشتند، علاقه‌مند بودند که مردم آنها را به رسمیت بشناسند و به قدرت و حکومت دست پیدا کنند و کسانی که موافق آنها نبودند، صرفاً مخالفان سیاسی محسوب نمی‌شدند بلکه دشمنان مردم و حکمت تلقی می‌گردیدند.

یکی از دلایل وجود حکومت‌های «تک حزبی» نه تنها برای حفظ قدرت بلکه برای حفظ اتحاد در مقابل دشمنان خارجی است.

<sup>60</sup> Fred R. von der Mehden



## ۱-۴- مداخله و کنترل نظامی

پدیده مداخله نظامی در حکومت‌های در حال توسعه، بارز و قابل تأمل است. یکی از محققین در سال ۱۹۶۹ اعلام کرد بعد از جنگ جهانی دوم از هر ۱۰۰ حکومت تحت بررسی او ۴۰ کشور اقدامات نظامی را تجربه کرده‌اند که نیمی از آنها کودتای موفقیت‌آمیز بوده است. حکومت یک سوم کشورهای استقلال یافته (۵۶ کشور) بعد از جنگ جهانی دوم به کنترل نظامیان در آمده است. در پایان سال ۱۹۸۰، حکومت ۶۴ کشور از ۱۱۳ کشور جهان در دست نظامیان بوده که در مقایسه با ۲۶ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۶۵ درصد در آخر سال‌های ۱۹۸۰ رسیده است. البته مداخله نظامی‌ها بعد از جنگ جهانی دوم صرفاً به خاطر جاه‌طلبی‌های نظامی‌ها نبوده است بلکه بیشتر به خاطر تنش‌های ناشی از تغییرات اجتماعی بوده است.



سوال ۵۶- تقسیم‌بندی «پرلموتر» از نوع نقش نظامیان در حکومت ملی نوین را توضیح دهید.

«پرلموتر<sup>۶۱</sup>»، تجزیه و تحلیلی از ایفای نقش نظامیان ارائه داده و نوع نقش نظامیان را در حکومت ملی نوین به «سرباز حرفه‌ای کلاسیک»، «سرباز انقلابی» و «سرباز محافظ» تقسیم کرده است.

۱. نوع سرباز حرفه‌ای کلاسیک: در این نوع حکومت، نظامیان متعلق به سیستم‌های سیاسی پایدار هستند که از نظر سیاسی توسعه یافته بوده و مقامات غیرنظامی کنترل سیاسی را به ارتش اعمال می‌کنند و فعالیت ارتش به عنوان «نماد و سمبل قدرت ملی» محدود می‌شود.

۲. نوع سرباز انقلابی: این نوع نظامیان، به یک نظم سیاسی وابسته هستند و به رغم بی‌ثباتی اولیه، دارای ثبات می‌باشند. در این حالت، ارتش خود را شریک نهضت انقلابی (مانند چین کمونیست) می‌داند.

۳. نوع سرباز محافظ: متداول‌ترین نوع ارتش در سیستم‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه است. در این نوع حکومت، نظامیان در یک حکومت بی‌ثبات سیاسی، مشارکت را تا آنجا ادامه می‌دهند که تبدیل به یک مداخله نظامی می‌شود و کنترل فرآیند سیاسی را به دست می‌گیرد و موفق به ایجاد رژیم نظامی می‌شود.

پرلموتر عقیده دارد که امروز رژیم‌های نظامی به معنی رژیم‌هایی که توسط نظامیان اداره می‌شوند نیست. بلکه آنها ترکیبی از نظامیان و غیرنظامیان هستند، مانند کوبا، مصر، سوریه، عراق (قبل از سقوط صدام)، که بعضی آنها رژیم‌های تحت حاکمیت حزب می‌دانند.

سوال ۵۷- سه دیدگاه مختلف در زمینه اثرات حکومت نظامی بر تغییرات اجتماعی کشورهای در حال توسعه را بیان نمایید.

<sup>61</sup> Amos Perlmutter



در زمینه اثرات حکومت نظامی بر تغییرات اجتماعی کشورهای در حال توسعه، سه دیدگاه مشخص مطرح شده است:

۱. در یکی از نظرات سیاسی، ارتش به عنوان یک نیروی مثبت نوساز ترسیم شده است. چون فکر می‌شود که ارتش از منابع و امکانات خوب استفاده می‌کند.

۲. نظر دوم این است که رژیم‌های نظامی به عنوان موانعی بر سر راه تغییرات اجتماعی در جهت نوسازی معرفی شده‌اند.

۳. نظر سوم که به وسیله «هانتینگتون» تکمیل شده، بر این باور است که اثر دولت‌های نظامی بر حسب توسعه اقتصادی کشور مورد نظر با «نوسان» همراه است.

در هر حال، صرف‌نظر از اینکه رژیم نظامی باشد یا نظامیان به طور غیر مستقیم در حکومت دخالت داشته باشد، این اتفاق نظر وجود دارد که برای حفظ رژیم در هر صورت نیاز به همکاری با بوروکرات‌های غیرنظامی یک امر اجتناب‌ناپذیر است.

## ۲- الگوهای اداری مشترک

ما با جوامعی مواجه هستیم که در بحبوحه تغییر اجتماعی عظیمی و امانده‌اند و برای دستیابی به اهداف اجتماعی که نیازمند پیچیدگی و کار شدید است تلاش می‌کنند. پنج مورد مهم شامل: «وارداتی بودن سیمای اصلی اداره»، «کمبود نیروی انسانی ماهر»، «تمایل به گرایش‌های غیر تولید گرایی»، «تفاوت بین شکل و واقعیت» و «استقلال زیاد بوروکراسی» در سیمای کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود که به طور خلاصه هر یک از این موارد توضیح داده می‌شود.

سوال ۵۸- پنج مورد مهم در رابطه با «الگوهای اداری مشترک کشورهای در حال توسعه» را نام برده و توضیح دهید.

۱. **وارداتی بودن سیمای اداره:** سیمای اصلی اداره امور دولتی در کشورهای در حال توسعه، وارداتی است. همه کشورها، حتی آنهایی که از استعمار غربی فرار کرده‌اند، اداره بوروکراتیک از نوع غربی دارند. کشورهایی که قبلاً مستعمره بوده‌اند نیز اداره‌ای شبیه اداره کشور استعمارگر دارند. البته بعضی از کشورها خوشبخت‌تر از بقیه بوده‌اند زیرا معمولاً قدرت استعماری دارای مهارت‌های اداری بالایی بوده و این مهارت‌ها را به مستعمره خود منتقل کرده است. مستعمرات انگلیس، آمریکا و فرانسه نسبت به مستعمرات اسپانیا، پرتغال و بلژیک از وضعیت بهتری برخوردارند.

۲. **کمبود نیروی انسانی ماهر:** بوروکراسی، اغلب با کمبود نیروی انسانی ماهر مواجه هستند. مشکل اصلی، کمبود عمومی نیروی انسانی برای استخدام نیست، بلکه در این کشورها در مقایسه با دیگر کشورها، منابع شامل:



زمین، سرمایه و نیروی انسانی فراوان وجود دارد. نرخ بیکاری و عدم امکان استخدام در بین نیروی کار غیرماهر بالاست. ولی کمبود در منابع انسانی با ظرفیت مدیریتی، مهارت‌های توسعه‌ای و فنی و شایستگی محسوس است.

۳. **تمایل به گرایش‌های غیر تولیدگرایی:** بیشتر فعالیت‌های بوروکراتیک به جای تلاش برای تحقق اهداف برنامه‌ها، در جهت واقعیت بخشیدن به آرمان‌ها هستند.

۴. **تفاوت بین شکل و واقعیت:** یکی دیگر از ویژگی‌های قابل توجه وجود تفاوت بین شکل و واقعیت است که «ریگز» آن را «فرمالیسم» یا «ظاهرپرستی» می‌نامد. بزرگ‌نمایی چیزها بدون اینکه عملاً وجود داشته باشد. شکاف بین انتظارات و واقعیت‌ها مبنی بر وضع قوانینی که قابل اجرا نیست، پذیرش مقررات پرسنلی که به بی‌سر و صدا نادیده گرفته می‌شوند و نظایر آن از جمله مواردی است که می‌توان ملاحظه کرد. این موضوعات در کشورهای توسعه یافته مانند ژاپن، فرانسه، روسیه و آمریکا هم دیده می‌شود اما در سیستم‌های اداری جهان سوم این خطا بیشتر و فراگیرتر است.

۵. **استقلال زیادی بوروکراسی:** بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه از استقلال زیادی برخوردار است. استعمار در ابتدا مقاصد خود را توسط بوروکراسی که خط‌مشی‌های خود را از خارج دریافت می‌کرد، اعمال می‌نمود و این الگو حتی بعد از آنکه بوروکراسی رئیس‌جدیدی پیدا کرد ادامه می‌یابد. به عبارتی، حتی اگر کشور مستقل شد، باز هم بوروکراسی تقریباً تخصص فنی را در انحصار خود دارد و از وجهه یک متخصص حرفه‌ای در یک جامعه در حال حرکت به طرف صنعتی شدن و رشد اقتصادی برخوردار است. البته نقش بوروکراسی بر حسب نوع سیستم سیاسی موجود در کشورها متفاوت است.

سوال ۵۹- طرح طبقه‌بندی نظام‌های سیاسی توسط «هدی» را ترسیم نموده و مختصراً توضیح دهید.

### ۳- طبقه‌بندی نظام‌های سیاسی

هدی طرحی را انتخاب کرده است که بر اساس رابطه خصوصیات اصلی رژیم سیاسی و نقش سیاسی بوروکراسی در سیستم طراحی شده است. این طبقه‌بندی ضمن تأثیرپذیری از همه طبقه‌بندی‌ها، بیشترین اثر را از طرح‌های «اسمن» و «فاینسود» گرفته است که سیستم حکومتی شامل: ۱- «خودکامه سنتی»، ۲- «نخبه بوروکراتیک - نظامی و غیر نظامی»، ۳- «رقابتی مرکب»، ۴- «تحت تسلط حزبی نیمه رقابتی»، ۵- «تحت تسلط حزبی جنبشی (با قابلیت جابجایی قدرت)».



۶- «انحصاری کمونیستی» طبقه بندی شده است. در سال‌های اخیر رژیم‌های «پاندولی» یا «آونگی» نیز به آن اضافه شده است.

جدول ۳ - طبقه‌بندی رژیم‌های سیاسی (هدی)

گروه‌بندی رژیم‌ها	طبقه‌بندی (انواع رژیم‌ها)
رژیم‌های تحت تسلط بوروکراسی (برتری با بوروکرات‌های حرفه‌ای است)	۱. رژیم‌های نخبه سنتی ۲. رژیم‌های نخبه بوروکراتیک فردی ۳. رژیم‌های نخبه بوروکراتیک صنفی ۴. رژیم‌های پاندولی و یا آونگی
رژیم‌های تحت تسلط حزب	۱. رژیم‌های رقابتی مرکب (چند جانبه - ائتلافی) ۲. رژیم‌های نیمه رقابتی تحت تسلط حزب ۳. رژیم‌های جنبشی تحت تسلط حزب ۴. رژیم‌های انحصاری کمونیستی

- «رژیم نخبه سنتی»، در واقع همان گروه سیستم‌های خودکامه سنتی را می‌توان با تغییر جزئی سیستم‌های نخبه سنتی نامید. کشورهای این طبقه را می‌توان به دو گروه سنتی راست و سنتی نوین تقسیم کرد.
- در «رژیم‌های نخبه بوروکراتیک فردی و صنفی»، رژیم‌هایی که هدی آنها را سیستم «نخبه بوروکراتیک فردی» و سیستم «نخبه بوروکراتیک صنفی» نامیده است، قدرت تا حدودی به طور مساوی توسط فرد یا گروهی از افراد اعمال می‌شود. در اکثر موارد نظامیان در رأس رژیم‌های نخبه سنتی قرار دارند و در بعضی مواقع نظامیان و غیرنظامیان به طور مشترک حکومت را در دست دارند. در این سیستم، نظامیان و بوروکرات‌ها نفوذ یکسان دارند و به یکدیگر وابسته هستند و مشارکت هردوی آنها در دولت قطعی است.
- در سال ۱۹۹۰ هدی یک طبقه دیگر به انواع رژیم‌ها اضافه کرده است که ویژگی آن نوسان بین دو طبقه دیگر از رژیم‌هاست. سوابق نشان می‌دهد این نوسان بین رژیم‌های «نخبه بوروکراتیک (بیشتر صنفی)» و رژیم‌های «رقابتی مرکب» وجود داشته است و اصطلاح «پاندولی» را برای این رژیم‌ها بکار برده است. نمونه این سیستم (پاندولی) در همه جا دیده می‌شود. در این گونه رژیم‌ها تأکید همه جانبه بر حفظ «ثبات سیاسی» یا برقراری «ثبات سیاسی» در هنگام بی‌نظمی است. در رژیم‌های پاندولی، حتی در طی دوره رقابت احزاب سیاسی، خطر دائمی برگشت کنترل سیاسی توسط نظامیان و یا بوروکرات‌ها وجود دارد.

در چهار نوع دیگر رژیم‌ها، قدرت سیاسی از طریق و توسط احزاب سیاسی اعمال می‌شود:

- در سیستم‌های «رقابتی مرکب»، قدرت بین دو یا چند حزب رقیب تقسیم می‌شود.



- در سیستم‌های «نیمه رقابتی تحت تسلط حزب»، یک حزب قدرتمند تقریباً قدرت را به دست دارد.
  - در رژیم‌های «جنبشی تحت تسلط حزب»، یک حزب حاکم است و احزاب دیگر یا غیرقانونی هستند و یا حق مبارزه ندارند.
  - در رژیم‌های «انحصاری کمونیستی» اصلاً از حزب صحبت نمی‌شود. در هر حال وقتی که احزاب نیرومند ابتکار عمل را در دست بگیرند، راه بوروکراسی برای دستیابی به قدرت را مسدود می‌کنند.
- لازم به ذکر است، در رژیم‌های تحت تسلط بوروکراسی (با نقش برجسته بوروکراسی)، بوروکرات‌های حرفه‌ای در انواع رژیم‌های سیاسی (چهار طبقه‌بندی مزبور) به طور مستقیم برتری و اولویت رژیم سیاسی را حفظ می‌کنند و یا مجری دستورات نخبگان غیربوروکراتیک که در بالاترین مقام رهبری سیاسی قرار دارند، می‌باشد. اکثر مشاغل تصمیم‌گیری توسط مقامات دولتی اعم از نظامی و یا غیرنظامی اشغال شده است. در این جوامع هنوز هم نخبگان از طریق پادشاهان و یا رهبرانی که دارای اعتبار اشرافی یا مذهبی هستند، اعمال قدرت می‌کنند.
- در رژیم‌های تحت تسلط حزب، حزب سیاسی به عنوان یک نهاد از بعضی جهات در عملکرد رژیم‌های سیاسی یک محور مهم محسوب می‌شود. این رژیم‌ها را می‌توان در چهار طبقه (به ترتیبی که بیان شد) قرار داد.
- در فصل بعد کشورهای در حال توسعه در دو گروه تحت عنوان ۱- رژیم‌های تحت سلطه بوروکراسی، ۲- رژیم‌های تحت تسلط حزب، تقسیم‌بندی و براساس هشت طبقه‌بندی (در این دو گروه) مورد بررسی قرار می‌گیرند.



## فصل ششم: بررسی نظام‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه

نظام‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه متنوع و متفاوت می‌باشد، به طوری که تقسیم‌بندی و طبقه‌بندی آنها به سختی امکان‌پذیر می‌باشد. در این فصل، کشورها بر اساس آخرین طبقه‌بندی که نظام‌های سیاسی به دو گروه تحت عنوان «نظام‌های تحت سلطه بوروکراسی» و «نظام‌های تحت سلطه حزب» تقسیم شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱- نظام‌های سیاسی با نقش برجسته بوروکراسی

بوروکرات‌های حرفه‌ای در انواع نظام‌های سیاسی یا به طور مستقیم برتری و اولویت رژیم سیاسی را حفظ می‌کنند و یا مجری دستورات نخبگان غیر بوروکراتیک که در بالاترین مقام رهبری سیاسی قرار دارند، می‌باشند. اکثر مشاغل تصمیم‌گیری توسط مقامات اعم از نظامی یا غیر نظامی اشغال شده‌اند. در این جوامع هنوز نخبگان از طریق پادشاهان و یا رهبرانی که دارای اعتبار اشرافی و یا مذهبی هستند، اعمال قدرت می‌کنند و از نفوذ سیاسی قابل توجهی برخوردارند.

اهداف نوسازی با درجات متفاوتی از تعهد، توجه و محتوا معمولاً به طور رسمی اعلام می‌شوند. توده مردم اغلب به دلیل محدودیت شدید، در مشارکت سیاسی فعالانه در عرصه سیاسی درگیر نمی‌شوند. گروه نخبگان سیاسی موجود بخشی از خلاء سیاسی را پر می‌کند.

در این قسمت کشورهایی که دارای نظام‌های سیاسی با نقش برجسته بوروکراسی می‌باشند، شامل: «نظام‌های نخبه سنتی»، «نظام‌های نخبه بوروکراتیک فردی»، «نظام‌های نخبه بوروکراتیک صنفی»، و «نظام‌های پاندولی»، معرفی می‌شوند.

سوال ۶۰- در مورد «رژیم‌های نخبه سنتی» توضیح دهید و دو نمونه از آنها را معرفی نمایید.

۱- رژیم‌های نخبه سنتی: نخبگان سیاسی حاکم بر این نظام‌ها، قدرت خود را مدیون یک سیستم اجتماعی با سابقه که معمولاً بر مقام سیاسی «سلطنت موروثی» و «اشرافیت» دارد و یا ممکن است «مذهب» مبنای مشروعیت آنها باشد، می‌دانند. این کشورها بر حسب اینکه به آنها چقدر اجازه تغییر داده باشند و یا به ایجاد تغییر ترغیب شده باشند، با هم متفاوت هستند. در یک سر طیف نظام سنتی راست پادشاهی شبه جزیره عربستان (که حداقل تغییر را داشته است) و در سر دیگر این طیف





نظام نوین سنتی ایران قرار می‌گیرد. تعداد کشورهای دارای نظام نخبگان در حال کاهش هستند و در سال‌های اخیر این نظام‌ها در کشورهایی مانند افغانستان، اتیوپی، لیبی، کامبوج و لائوس تغییر کردند.

در مجموع می‌توان رژیم‌های نخبگان سنتی را به دو گروه شامل: «نظام‌های سنتی راست» و «نظام‌های سنتی نوین» تقسیم کرد.

- «نظام‌های سنتی راست»، دارای سوابق تاریخی طولانی‌تری بوده، ساکن و ایستا هستند و امید کمتری برای بقا دارند. نخبگان در این نظام‌ها به ندرت در سیاست خطر می‌کنند، بلکه بیشتر اصلاح‌طلبانی محتاط هستند. فعالیت و رقابت سیاسی به شدت محدود بوده و مجاز نیست. برنامه‌های احزاب سیاسی یا گروه‌های ذی‌نفع یا تحمل نمی‌شود یا تضعیف می‌شود. تمایلی در اجرای برنامه‌های مبارزه با بی‌سوادی و به دنبال آن افزایش آگاهی‌ها و فعالیت‌های سیاسی از خود نشان نمی‌دهند. ماشین اداره (متکی به خانواده) عامل اصلی انجام کار است.

- «نظام‌های سنتی نوین»، گروه دیگر هستند که هم تعداد آنها معدود است و هم احتمال افزایش تعداد آنها وجود دارد. این کشورها در راه تحقق اهداف خود فعال‌ترند. نخبگان سیاسی به جای داشتن پایگاه اشرافی و پادشاهی، برخاسته از منابع سنتی مشروع که بیشتر مذهبی است می‌باشند و مبارزه برای رشد مذهب می‌تواند به عنوان یکی از اهداف خط‌مشی عمومی مدنظر باشد و اهداف نوسازی در درجه دوم اهمیت قرار داشته باشد. رهبران مذهبی هرچند بر امور تسلط دارند، ولی برای تصدی بسیاری از مناصب سیاسی رسمی به اشخاص غیرروحانی قابل اعتماد متکی هستند.

در این قسمت دو نمونه از نظام نخبه سنتی شامل: «عربستان» به عنوان یک نظام سیاسی نخبه سنتی راست و «ایران» به عنوان یک نظام سنتی نوین مطرح می‌شوند.

- **عربستان سعودی.** این کشور به عنوان یک نظام سیاسی نخبه سنتی راست مطرح است و یکی از استثنایی‌ترین جوامعی است که ادامه یک حکومت قبیله‌ای صحرائی در اواخر قرن بیستم را با یک ثروت بی‌پایان به صورت یکی از بزرگ‌ترین منابع شناخته شده نفت ترکیب کرده است.

«ونر» عربستان سعودی را حفظ‌کننده یک سیستم ارزشی و سیستم سیاسی که در اکثر جهات یک اشتباه تاریخی در دنیای مدرن است، می‌داند. جامعه‌ای که وحدت داخلی آن بر مبنای سنن، عادات، میراث و مذهب استوار است. اعضای خانواده سلطنتی تقریباً تمامی مقام‌های مهم را در دستگاه دولت اشغال کرده‌اند و طبقات سنتی بالا،



اکثر شغل‌های رده بالا را به خود اختصاص داده‌اند. البته یک طبقه متوسط جدید متشکل از سعودی‌های تحصیل کرده غیرمذهبی در وزارت‌خانه‌های مدرن مانند تجارت، بهداشت و ارتباطات در حال پا گرفتن است.

ارزیابی ظرفیت بوروکراسی دولت برای توسعه در شش بعد، شامل: تمایلات روانی، قابلیت انعطاف، ارتباطات، روابط با مردم، بیطرفی و رضایت شغلی به عمل آمد، مشخص شد که سطح بوروکراسی خیلی پایین و کیفیت تمام ابعاد شش‌گانه، ضعیف هستند. تلاش مریبان برای ارائه خدمت به مردم جهت فرار از تله جیره‌خواری و وابستگی خارجی، کمترین بهره را برای دولت سعودی دارد. این کشور دارای ثروت بی‌پایان ولی با منابع انسانی بسیار محدود روبرو است. البته احتمال دارد این رژیم کماکان به عنوان یک رژیم نخبه سنتی به حیات خود ادامه دهد و یا به یک رژیم سنتی نوین، به شکلی که در ایران اتفاق افتاد تبدیل شود و این احتمال نیز وجود دارد که انتقال به سمت رژیم نخبه بوروکراتیک به شکلی که در اتیوپی به وقوع پیوست در مراکش، اردن و عربستان سعودی هم انجام گیرد.

• **ایران.** این کشور یک نمونه «نظام سنتی نوین» است. ایران یک نمونه پیچیده‌تر و متغیرتر از نظام‌های نخبگان سنتی است. این کشور از نظر تاریخی با اکثر کشورهای خاورمیانه تفاوت دارد. این کشور هرگز یک مستعمره نبوده و بطور مستقیم در کنترل کشورهای غربی قرار نداشته است. به همین دلیل، از مزایای غرور ملی و بکارگیری دیپلماسی خود به عنوان یک قدرت مستقل بهره‌مند است. اگرچه این کشور برای فرار از مستعمره بودن هزینه‌هایی را متحمل شده است.

در گذشته سنت پادشاهی، عامل اصلی وحدت و مشروعیت بود و نهاد سلطنت عامل هویت کشور محسوب می‌گشت و مردم تابع و زیردست پادشاه به حساب می‌آمدند. سرانجام به دلیل عدم کفایت و مشروعیت سلطنت، شاه خلع و برای اولین بار، نیروی انگیزشی توده‌های مردم که بر مبنای ارزش‌های اسلامی به وجود آمده بود در قالب جمهوری اسلامی به خود صورت قانونی داد.

سوال ۶۱- در مورد «نظام‌های نخبه بوروکراتیک فردی» توضیح دهید.

**۲- نظام‌های نخبه بوروکراتیک فردی:** در این کشورها اگرچه حاکم برای بقای رژیم خود به بوروکراسی حرفه‌ای متکی است، ولی آشکارا بر آن تسلط دارد. در اکثر موارد، حاکم دارای سابقه نظامی‌گری است و در رأس رژیم‌هایی که در اصطلاح حکومت «کادیلو» یا «مرد قدرتمند» شناخته می‌شوند، قرار دارند و در موارد استثنایی رهبری به عهده غیرنظامیان نیز بوده است. بوروکراسی تحت این حکومت، شبیه یک انجمن خانوادگی است که کادیلو در رأس آن قرار دارد و به شایستگی و مهارت صنفی و علمی توجهی نمی‌شود. از آمریکای لاتین، کشور گواتمالا پیش از سال ۱۹۴۴ که



تحت حاکمیت ژنرال «یوبیکو» بود و از آفریقا کشور «اوگاندا» بین سال‌های ۱۹۷۱ تا ۱۹۷۹ که تحت حاکمیت ژنرال «امین» قرار داشت، نمونه‌هایی از این نوع حکومت هستند.

سوال ۶۲- در مورد «نظام‌های نخبه بوروکراتیک صنفی» توضیح دهید و یک نمونه از آنها را معرفی نمایید.

**۳- نظام‌های نخبه بوروکراتیک صنفی:** مشخصه بارز این نوع رژیم‌ها، حاکمیت گروهی از افراد است که به طور معمول از بوروکرات‌های حرفه‌ای که جزو افسران ارتش نیز هستند تشکیل یافته و رهبری سیاسی را بر عهده دارند. در واقع، نوعی حاکمیت نظامیان و «الیگارش‌های نظامی» می‌باشد. «ولچ» این گونه رژیم‌ها را صنفی می‌نامد و آنها را نقطه مقابل رژیم‌های «استبداد فردی» یا «کادیلو» می‌داند.

به طور کلی، اعضای «شورای حاکم» که این گونه رژیم‌ها را بنیان می‌گذارند، افسران هم درجه و همکار هستند. عامل وحدت بیش از سلسله مراتب، هم صنف بودن است ولی حفظ این وحدت ساده نیست. اگر یک رژیم گروهی، قدرت را برای مدت طولانی در دست خود نگه دارد، به احتمال زیاد نوعی تقسیم اختیارات سیاسی به وقوع خواهد پیوست و در این راستا همواره به صورت ظاهر گام‌هایی در جهت غیرنظامی کردن تدریجی حکومت برداشته می‌شود اما واقعیت ادامه کنترل نظامی مخفی می‌ماند و در واقع نظامیان با پوشیدن لباس غیرنظامی قدرت را در دست می‌گیرند.

در رژیم‌های ائتلافی، بوروکراسی از نفوذ بیشتری برای مشارکت در تصمیم‌گیری و حفاظت از منابع گروهی برخوردار می‌شود. کشورهایی مانند شیلی از کودتای سال ۱۹۷۳ تا سال ۱۹۹۰ حکومت زمان پینوشه، اندونزی از سال ۱۹۶۶ و کره جنوبی از سال ۱۹۶۱ از جمله کشورهای متعددی هستند که در سال‌های اخیر و یا در حال حاضر دارای رژیم‌های نظامی صنفی بوده یا هستند و عمدتاً به طرف ثبات سیاسی گرایش دارند.

• **کره جنوبی.** در سال ۱۹۶۱ دولت غیرنظامی کره با یک کودتای نظامی برکنار گردید. کره جنوبی قبل از قرار گرفتن در تحت حاکمیت نظامیان، کشوری بود که در آن خرابی اقتصادی، آشوب‌های اجتماعی و بی‌ثباتی سیاسی، فساد، جانبداری از خویشاوندان، دسته‌بندی، سوء استفاده از مقام و اموال عمومی بیداد می‌کرد. در این شرایط به ویژه به دلیل وجود ترس از نفوذ کمونیسم، وقوع یک کودتا غیرقابل اجتناب بود.

کودتا توسط گروهی از افسران جوان طراحی و بدون خونریزی و خیلی سریع به اجرا درآمد. این گروه، شورای متشکل از دوازده نفر اعضای نیروهای مسلح به ریاست «پارک» تشکیل دادند. گروه حاکم بلافاصله قانون اساسی را به حالت تعلیق درآورد و کلیه نشریات سانسور شده و در یک اقدام پیشگیرانه بیش از ۲۲۰۰ نفر دستگیر و بیش از ۴۱۰۰۰ نفر از کارکنان به اتهام رشوه‌خواری و فساد اخراج شدند.



«پارک» کودتا را برای جلوگیری از تسلط کمونیسم و ایجاد یک دموکراسی واقعی ضروری می‌دانست و در یک برنامه شش قسمتی تحت عنوان «میثاق‌های انقلابی» اعلام کرد که ما به عنوان سرباز در پایان مأموریت، دولت را به غیرنظامیان تحویل داده و به تکالیف نظامی خواهیم پرداخت که این میثاق پس از سه دهه عملی نشد.

به طور کلی از زمان کودتا به بعد، سه تغییر عمده در رهبری کره به وقوع پیوست. در سال ۱۹۷۹، رئیس‌جمهور «پارک» توسط عناصر سازمان اطلاعاتی خود به قتل رسید. گروه نخبگان صنفی یک نظامی را به نام «چون دوهوان» به ریاست جمهوری انتخاب کرد. او به دلیل مخالفت‌های روزافزون استعفا داد و ژنرال «روتای‌وو» جانشین او شد. وی درخواست‌های اصلاحی گروه‌های مخالف از جمله تغییرات در قانون اساسی برای انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور با رأی مردم را پذیرفت و در سال ۱۹۸۷ «روتای‌وو» برای یک دوره پنج ساله به ریاست جمهوری انتخاب شد.

کره جنوبی به ظاهر به طرف یک دولت غیرنظامی مبتنی بر رقابت سیاسی باز حرکت کرده است ولی در واقع به دلیل مشکل داشتن مشروعیت لازم نظامیان، رهبران نظامی پس از بررسی راهکارهای مختلف تصمیم گرفتند که با درآوردن لباس‌های نظامی، در نقش سیاستمداران، مشاغل مهم دولتی اعم از انتخابی و انتصابی را اشغال و قدرت را در دست داشته باشند. رژیم نظامی کره در چندین سال موفق شده است کیفیت کارکنان را افزایش دهد و برای افزایش بهره‌وری، تغییرات لازم را در سازمان‌ها ایجاد کند. با حرفه‌ای کردن بوروکراسی از طریق آموزش، توانست یک بوروکراسی پیچیده و قدرتمند که حتی در سطح دنیا بهترین توصیف شده است، ایجاد کند.

سوال ۶۳- تعریفی از «نظام‌های پاندولی» ارائه نمایید.

**۴- نظام‌های پاندولی:** سوابق نشان می‌دهد که در برخی کشورها، نوسان بین نظام‌های نخبه بوروکراتیک (بیشتر صنفی) و نظام‌های رقابتی مرکب وجود داشته است. یعنی بعضی از نظام‌های سیاسی در یک برهه از زمان خصوصیات نظام‌های نخبه بوروکراتیک (بیشتر صنفی) را دارا هستند و در مرحله دیگر از زمان به سمت نظام‌های رقابتی مرکب حرکت می‌کنند. می‌توان نظام سیاسی ترکیه را از دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ که تقریباً هر ده سال حکومت بین نظامیان و غیر نظامیان دست به دست می‌شده است نام برد. همچنین کشورهایی مثل برزیل، شیلی، یونان، پاکستان، فیلیپین و اروگوئه هم از جمله کشورهایی هستند که بعد از سال‌های ۱۹۶۰ از نظام رقابتی چندجانبه خارج و تبدیل به نظام سیاسی نخبه بوروکراتیک شدند، ولی از دهه ۱۹۸۰ به بعد دوباره به سیستم و شرایط رقابتی بازگشتند.



## ۲- نظام‌های سیاسی با نقش برجسته حزب

حزب سیاسی به عنوان یک «نهاد»، از بعضی جهات در عملکرد رژیم‌های سیاسی، یک محور مهم محسوب می‌شود. اما میزان و دامنه عملکرد حزب در نظام‌های سیاسی متفاوت است.

سوال ۶۴- انواع نظام‌های سیاسی با نقش برجسته حزب را نام برده و هریک را با ذکر مثال توضیح دهید.

۱- **نظام‌های رقابتی (ائتلافی):** نظام‌های سیاسی که در این طبقه جای می‌گیرند با مدل‌های پارلمانی و ریاست جمهوری کشورهای اروپای غربی و ایالات متحده آمریکا، مطابقت دارند و از آنها پیروی می‌کنند. رقابت سیاسی در این نظام‌ها، یک اصل است و گروه‌های سیاسی سازمان داده شده در یک رقابت و فعالیت برای کسب قدرت سیاسی با هم درگیر می‌شوند. کشورهایی مثل فیلیپین، سریلانکا و ونزوئلا از جمله این کشورها هستند.

- **فیلیپین:** جمهوری فیلیپین، در جنوب شرقی آسیا، چهره و ترکیبی غیرمعمولی را نشان می‌دهد. این وضعیت ناشی از یک استعمار طولانی توسط اسپانیا و آمریکا است. به دنبال آن، پس از تقریباً نیم قرن استقلال و دموکراسی فعال، در سال‌های ۱۹۴۶ تا ۱۹۷۲ زمانی که رقابت سیاسی نامحدود بود، محتوای احزاب سیاسی فیلیپین بسیار درخشان و با رهبری مؤثری همراه بود. این سیستم سیاسی در سال ۱۹۷۲ با کودتای نظامی «مارکوس» از بین رفت و دوباره در سال ۱۹۸۶ توسط آکینو برقرار شد. مارکوس و همدستان او به آمریکا تبعید شدند و «آکینو» قانون اساسی ۱۹۷۳ را معلق و در سال ۱۹۸۷ قانون اساسی تازه وضع شد. در واقع سیستم رقابتی که از زمان استقلال در فیلیپین حاکم شده بود دوباره به وسیله آکینو برقرار شد.

نگرانی اصلی حکومت آکینو، دستگاه بوروکراتیک باقی مانده از دوران حکومت مارکوس بود. اگرچه اقداماتی نظیر اصلاح قوانین، مبارزه با فساد و نظیر آن انجام شد، اما مشکلات اساسی نظام اداری به طور جامع از بین نرفت. «کارینو»، یکی از مطالعه کنندگان جامعه فیلیپین می‌گوید: جامعه فیلیپین هنوز دچار بحران است. سیستم اداری آن دارای مسائل و مشکلات حل نشده بسیاری است و اگرچه بذری از بوروکراسی افشانه شده ولی هنوز بوروکراسی نمی‌تواند به تنهایی نقش راهنما و هدایت کننده را به عهده بگیرد و یا در صورت مخالفت نیروهای متخاصم جامعه فیلیپین، ثبات داشته باشد.

- **سریلانکا:** این کشور نوع دیگری از سیستم‌های رقابتی چند حزبی است و در طول چهار دهه بعد از استقلال، در حفظ و نگهداری یک سیستم رقابت - علیرغم ویژگی‌های قومی، نژادی و تنوع مذهبی آن که با ستیز و جدال همراه است - موفق بوده است. سریلانکا، بیش از چهار قرن زیر سلطه استعماری پرتغال، آلمان و انگلستان در سال ۱۹۴۸ استقلال خود را به دست آورد.



سريلانكا، همانند ساير مستعمرات سابق بریتانیا در جنوب و جنوب شرقی آسیا، استقلال را با میراثی از نظام اداری که تحت قوانین انگلیس تأسیس شده بود شروع کرد. ظاهراً دستگاه بوروکراسی قادر بوده است خدمات خود را از قدرت مستعمراتی به رهبری سیاسی نسبتاً موفق یک دولت ملی تغییر جهت دهد. این الگو با تبدیل الگوی سنتی پارلمانی انگلیس به سیستم ریاست جمهوری و پارلمانی مختلط ایجاد و حفظ شده است.

• **ونزوئلا:** از بین کشورهای آمریکای لاتین، این کشور به عنوان نمونه‌ای از سیستم رقابتی چندجانبه انتخاب شده است. این کشور از وضعیت یک حکومت خودکامه به سمت حکومت دموکراتیک حرکت کرد. در سال ۱۹۵۸ با سقوط دیکتاتوری «پرز جیمز» راه انتخابات آزاد باز شد و این واقعه مبداء تاریخی برای یک سیستم رقابتی است که تا به حال ادامه دارد. در طول این دوره از رقابت‌های سیاسی در ونزوئلا، توجه قابل ملاحظه‌ای به اصلاح نظام اداری معطوف گشت ولی در عمل جواب خوبی عاید نشد و بوروکراسی ونزوئلایی بسیاری از مشخصات مدل منشوری را به خود دارد. علت اساسی آن عدم همبستگی پرسنل و عدم ثبات در برنامه‌ریزی است که در نتیجه سیاست‌بازی مشکلات را با خود به همراه دارد. اگرچه کوشش فراوانی برای حل مشکلات ادامه دارد.

## ۲- نظام‌های نیمه رقابتی تحت تسلط حزب: در سیستم نیمه رقابتی، حزب حاکم برای مدت طولانی صاحب قدرت

است ولی سایر احزاب نیز قانونی و دارای نفوذ هستند. در این سیستم، حزب حاکم تمام حزب‌های دیگر را تحت الشعاع قرار داده و در حقیقت با آرای بیشتر خود می‌تواند در همه انتخابات، پیروز و برنده باشد. این نظام غیر دیکتاتوری است و البته تعداد چنین نظام‌هایی نیز کم است. مکزیک، هندوستان و مالزی را می‌توان نمونه‌ای از این نظام‌ها دانست.

• **مکزیک:** سابقه حزب انقلابی مکزیک به سال ۱۹۱۵ برمی‌گردد. از سال ۱۹۳۸ به عنوان یک حزب مؤتلفه سعی کرد در خط مستقیم خود باقی بماند و از گرایش حزب، به چپ و راست خودداری کند. این حزب با معرفی خود به عنوان حزب رسمی انقلاب، تا این اواخر توانسته بود همواره در انتخابات به پیروزی دست یابد. حزب انقلابی مکزیک از سال ۱۹۷۶ شروع به تنزل نمود و در سال ۱۹۸۷، ۷۱ درصد آرا و در سال ۱۹۸۸، ۵۰ درصد آرا را کسب کرد. بالاخره «سالیانس» رئیس جمهور وقت بعد از انتخابات اعلام کرد دوره تک حزبی در کشور به پایان رسیده است.

• **هندوستان:** شکل حکومت هندوستان نیز از قوانین و مقررات انگلیس گرفته شده است، چرا که این کشور جزء مستعمرات انگلیس بوده است. از فرمان استقلال هندوستان، «حزب کنگره» به عنوان حزب قدرتمند حاکم، حکومت را در دست داشت. در سال ۱۹۸۹ محبوبیت حزب کنگره تنزل یافت و به طور مجدد این حزب در سال ۱۹۹۰ به قدرت رسید. این کشور از نظام بوروکراسی کارآمدی برخوردار است.



• **مالزی:** این کشور هم مستعمره انگلیس بوده و بخش‌هایی از قوانین و مقررات انگلیس در این کشور رسمیت یافت. «جبهه ملی» حزب قدرتمند در مالزی محسوب می‌شود. این حزب در سال ۱۹۵۲ با نام گروه متحدین از ائتلاف سه گروه نژادی تشکیل شده است. در تداوم کنترل حکومت از تاریخ استقلال، جبهه ملی قدرت را در دست دارد. این کشور نیز از نظام بوروکراسی کارآمدی برخوردار است و در این کشور بوروکرات‌ها با سیاستمداران نیز همراهی مؤثری دارند.

۳- **نظام‌های جنبشی تحت تسلط حزب:** در این نوع سیستم، فعالیت‌های سیاسی محدود و حکومت با جبر زیاد همراه است. حزب حاکم معمولاً تنها حزب قانونی است و اگر سایر احزاب نیز حضور دارند فعالیت‌های آنها کاملاً محدود بوده و هدف در جهتی است که آنها را به عنوان سمبل مخالفت با حزب حاکم و حتی نظام سیاسی معرفی کنند. کشورهایی مثل تانزانیا، سنگال و ساحل عاج را می‌توان در این گروه جای داد.

• **تانزانیا:** این کشور در شرق آفریقا قرار دارد و به دنبال اتحاد «تانکانیا» و «زنگبار» در سال ۱۹۶۴ به وجود آمد. این دو سرزمین، استقلال خود را در سال ۱۹۶۰ از دولت انگلستان بدست آورده بودند. مردم تانزانیا اکثراً آفریقایی، روستایی و فقیر هستند. ثبات سیاسی نسبی برقرار است و این ثبات به این دلیل است که رقابت جدی بین عشایر و نژادها نیست ولی تفاوت کلی بین ثروتمند و فقیر وجود دارد.

اقدامات موفقیت‌آمیز تانزانیا در کسب استقلال و توسعه سیاسی تحت یک رهبری سیاسی واحد در رأس یک حزب سیاسی واحد انجام گرفت. برخلاف سایر احزاب، حزب حاکم انقلابی تانزانیا، دارای ساختار متمرکز سیاسی نیست، بلکه ساختار حزب کوچک و سطوح سازمانی حزب به صورت کمیته‌های شاخه‌ای، بخشی و منطقه‌ای به طور غیرمتمرکز عمل می‌کنند.

برخلاف کشورهای جدید آفریقایی، ارتش و نظامیان تانزانیا هیچگونه نقشی در امور سیاسی بازی نمی‌کنند. وضعیت سیاسی امروز تانزانیا به وسیله رهبران سیاسی «حزب حاکم» تعیین می‌شود.

۴- **نظام‌های انحصاری کمونیستی:** دستگاه اداری چنین نظام‌هایی فوق‌العاده پیچیده است و باید تحت نظارت مطمئن حزب باشد. در واقع بوروکراسی دولتی به موازات بوروکراسی منسجم حزب قرار گرفته است. کشورهایی مثل کوبا، کامبوج، لائوس، مغولستان، کره شمالی و ویتنام کماکان تحت کنترل حزب کمونیست و به صورت انحصاری عمل می‌کنند.



• **کوبا:** این رژیم از زمان سرنگونی رژیم «باتیستا» در سال ۱۹۵۹ تا سال ۱۳۸۵ در حاکمیت «فیدل کاسترو» قرار داشت و فراز و نشیب‌های فراوانی را پشت سر گذاشته است. حتی با فروپاشی شوروی سابق، کماکان براساس حزب کمونیست به صورت انحصاری اداره می‌شود.

حکومت کاسترو در نوع کاریزماتیک و فردگرایی بود که در آن قدرت در دست رهبر عالی و برادر و اطرافیان وفادارش متمرکز بود و نهادسازی انجام نگرفته بود. گروه کوچکی از طرفداران کاسترو تمامی مناسب عالی اداری، حزبی و نظامی را اشغال کرده بودند. قابلیت اعتماد سیاسی، اولین معیار در استخدام و ترقی بود و به آمادگی حرفه‌ای برای ترقی شغلی اداری، کمتر توجه می‌شد. مشروعیت رژیم کوبا در بسیاری از جهات وابسته به شخصیت فیدل کاسترو بود. پس از مرگ او دولت با شدیدترین آزمایش در طول حیات خود مواجه می‌شود. بحران‌های همه جانبه کماکان حکومت کوبا را تهدید می‌کند.

## فصل هفتم: بررسی ارتباط بوروکراسی با سیستم سیاسی در کشورهای در حال توسعه

تقریباً همه صاحب نظران، صرفنظر از اینکه آنان چه عقاید، فرهنگ و سبک سیاسی داشته باشند، اعتقاد دارند که بوروکراسی نقش یک «وسیله» یا «پیشکار» برای ارباب را باید داشته باشد. این عقیده که طبقه «مقامات بوروکراتیک» اعم از نظامی یا غیر نظامی و یا هر دوی آنها باید همواره یکی از طبقات سیستم سیاسی را تشکیل دهند، مردود شناخته شده است.

البته اعضای بوروکراسی، اعم از نظامی و غیرنظامی، می‌توانند جزو نخبگان سیاسی هم باشند و نباید اینطور تلقی شود که بوروکراسی باید نقش انفعالی را داشته باشد و در تصمیم‌گیری دخالت داده نشود. ضمن اینکه بوروکراسی باید در مقابل سیستم سیاسی پاسخگو باشد، می‌تواند وارد فرآیند تصمیم‌گیری نیز بشود.

اما بحثی که مطرح می‌باشد این است که در کشورهای در حال توسعه آیا رابطه‌ای بین میزان دخالت بوروکراسی و توسعه سیاسی وجود دارد؟ در این فصل سعی می‌شود به موضوعاتی شامل: «خطر دخالت بوروکراسی در سیستم سیاسی»، «اثر بوروکراسی توسعه یافته در توسعه سیاسی»، «اثر کمک‌های خارجی جهت ایجاد تعادل سیاست و اداره» و «آزمون نظریه عدم تعادل» پرداخته شود.





سوال ۶۵- در خصوص «نقش بوروکراسی» و «خطر دخالت بوروکراسی در سیستم سیاسی» توضیح دهید.

### ۱- خطر دخالت بوروکراسی در سیستم سیاسی

همواره این احتمال وجود دارد که مقامات بوروکراتیک از نقش اصلی خود عدول کرده و نقش دیگری را جهت تبدیل خود به عنوان قدرت برتر در سیستم سیاسی، به عهده گیرند. «هنری جاکوبی» در کتاب خود بیان می کند که بوروکراسی ضروری است اما به دلیل داشتن توان بالقوه برای غصب قدرت، خطرناک است.

به طور کلی صاحب نظران در خصوص نقش بوروکراسی در موارد زیر اتفاق نظر دارند:

- بدون داشتن یک بوروکراسی دولتی مدرن، یک سیستم سیاسی نمی تواند به سطح بالایی از قانونمندی داخلی، توزیع یا جمع آوری برسد.
- در کشورهای در حال توسعه، بوروکراسی بر سایر نهادهای سیاسی تسلط دارد و این امر در حال افزایش هم هست و در نتیجه باعث عدم تعادل توسعه بوروکراتیک و توسعه سیاسی شده است.

سوال ۶۶- آیا وجود بوروکراسی نسبتاً توسعه یافته در دراز مدت سبب دستیابی به توسعه سیاسی می شود یا مانع توسعه سیاسی می گردد؟ دو دیدگاه در این زمینه را شرح دهید.

### ۲- وابسته بودن توسعه بوروکراتیک و توسعه سیاسی

اکنون این سؤال مطرح می شود که آیا وجود بوروکراسی نسبتاً توسعه یافته در دراز مدت سبب دستیابی به توسعه سیاسی می شود یا مانع توسعه سیاسی می گردد؟ دو دیدگاه در این زمینه وجود دارد:

**نظر مخالفان:** در گروه اول، محققین عقیده دارند که وجود یک «بوروکراسی مدرن» در یک نظام سیاسی که نهادهای آن عموماً ضعیف هستند، به نوبه خود یک مانع در سر راه توسعه سیاسی محسوب می شود.

- «فرد ریگز» مشهورترین سخنگوی گروه اول است. او براساس مطالعات موردی تایلد عقیده دارد در جوامع در حال انتقال، همواره بین نهادهای سیاسی خطمشی گذار و ساختار بوروکراتیک مجری خطمشی «عدم تعادل» وجود دارد. در نتیجه این عدم تعادل، «وظایف سیاسی» تا حد زیادی توسط بوروکراتها انجام می گیرند. ریگز معتقد است شکل دولت در کشورهای مدرن متعادل است. در حالیکه در کشورهای در حال توسعه حکومتها نامتعادل هستند و همواره سر راه توسعه سیاسی مانع ایجاد می کنند و او آن را عدم بلوغ سیاسی و یا گسترش سریع بوروکراسی می داند.



- «جوزف لاپالمبارا» رشد قدرت بوروکراتیک را مانع سر راه توسعه حکومت‌های دموکراتیک می‌داند.
  - «هنری گودنو»<sup>۶۲</sup> او با تعمیم نتایج خود که در حکومت‌های جدید پاکستان انجام داده، به این نتیجه رسیده است که صاحبان مناصب رده بالای خدمات دولتی، در امور اعمال نفوذ کرده و فضا را برای توسعه نهادهای دموکراتیک مسموم می‌کنند. البته او فی‌نفسه نخبگان بوروکراتیک را ناسالم نمی‌داند، بلکه حافظ و نگهبان دموکراسی می‌داند. اما او عقیده دارد که اصرار به نگهداری و تمرکز قدرت، شدیداً فریبنده است.
  - «لوسین پای»<sup>۶۳</sup>، همانند ریگز، معتقد است اگر فرآیند سیاسی به موازات اداره امور دولتی تقویت نشوند، اداره امور دولتی نمی‌تواند رشد قابل توجهی داشته باشد. همچنین او معتقد است همواره یک عدم تعادل بین سنت اداری و فرایند سیاسی نوپا وجود دارد که ایجاد رابطه را مشکل می‌کند.
  - «ایزنشتات» هم مداخله وسیع بوروکرات‌ها را در فرآیند سیاسی کشورهای جدید مورد بررسی قرار داده و خاطرنشان کرد که بوروکرات‌ها به انجام وظایفی تمایل دارند که معمولاً باید توسط قانون‌گذاران، روسای دولت‌ها و احزاب سیاسی انجام گیرد و این امر در نتیجه مانع توسعه نهادهای سیاسی می‌شود.
  - در نتیجه، قضاوت این گروه نشان می‌دهد که آنان نقش بوروکراسی قوی را در کشورهای در حال توسعه «منفی» می‌دانند.
- نظر موافقان:** گروه دوم صاحب نظرانی هستند که تا حدود قابل ملاحظه‌ای نسبت به قدرت بوروکراسی در هر صورت دیدگاه خوش‌بینانه‌ای در توسعه سیاسی دارند.
- «برایانته»<sup>۶۴</sup> بیشترین حمایت را از قدرت بوروکراسی کرده و معتقد است در مراحل اولیه ملت سازی، همه محسنات در بوروکراسی جمع هستند و توسعه اقتصادی در پرتو ایجاد تناسب بین قدرت بوروکراتیک و کنترل سیاسی تحقق می‌یابد. حتی اگر ایجاد چنین تناسبی با ضروریات توسعه مغایر باشد، ایجاد آن ضروری است. او عقیده دارد لازمه توسعه، بوروکراسی شایسته است و بدون توجه به رشد و بلوغ فرایند سیاسی، باید اقدام به تقویت بوروکراسی نمود و وجود بوروکراسی فعال و زنده در رأس نیازهای کشورهای در حال توسعه می‌باشد.
  - «سیگلن» عقیده دارد برابر شواهد موجود، وجود یک سیستم اداری نسبتاً قوی نه تنها مانعی بر سر راه نوسازی اجتماعی از جمله توسعه سیاسی نیست، بلکه پیش شرط آن نیز محسوب می‌شود.

<sup>62</sup> Henry Goodnow

<sup>63</sup> Lucian Pye

<sup>64</sup> Ralph Braibanti



- «فرل هدی» معتقد است بالا بودن سطح بوروکراسی نه تنها مضر نیست، بلکه منافی نیز به همراه دارد.

سوال ۶۷- نظریات موافقان و مخالفان کمک‌های خارجی جهت ایجاد تعادل بین اداره و سیاست را بیان نمایید.

### ۳- اثر کمک‌های خارجی جهت ایجاد تعادل (اداره و سیاست)

آن دسته از صاحب نظرانی که مخالف «قدرت بوروکراسی» بر «سیستم سیاسی» می‌باشند و نگران عدم تعادل هستند، «کمک خارجی» را برای ایجاد تعادل مجاز می‌دانند.

- **نظر موافقان کمک خارجی:** ریگز طولانی‌ترین بحث‌ها را در خصوص اثر مثبت کمک‌های خارجی کرده است. وی از کاهش کمک، برای تقویت بوروکراسی و افزایش کمک، برای تقویت نهادهای سیاسی مانند قانون‌گذاری، احزاب سیاسی و گروه‌های ذی نفوذ حمایت می‌کند. او معتقد است تقویت و رشد بوروکراسی را نمی‌توان از خارج القا کرد. ریگز حتی معتقد است که کشورهای غیر دموکراتیک، حتی اگر دارای تعادل سیاسی باشند هم باید کمک خارجی به آنها کاهش یابد.

- **نظر مخالفان کمک خارجی:** «برایانتهی» و «هدی» بر خلاف ریگز و دیگران، برای ایجاد تعادل سیاسی از طریق کمک‌های خارجی مخالف هستند. آنها معتقدند که اصلاحات بوروکراتیک اثر عمیقی بر سایر نهادها و ساختارها دارد. به همین منظور نباید کمک‌های خارجی صرفاً برای ایجاد تعادل سیاسی موکول شود. البته استفاده از کمک‌های خارجی به منظور تقویت بوروکراسی منافاتی جهت افزایش سایر عناصر سیستم سیاسی ندارد و تقویت استراتژیک ساختارها یک ضرورت است.

سوال ۶۸- درخصوص آزمون نظریه عدم تعادل و نتایج آن توضیح دهید.

### ۴- آزمون نظریه عدم تعادل

همواره بحث بر سر رابطه **توسعه اداری** و **توسعه سیاسی** ادامه داشته و دارد. «لی سیگلن»<sup>۶۵</sup> در دو مرحله و «ریچارد مابوت»<sup>۶۶</sup> یک بار این نظریه را آزمون کردند.

<sup>۶۵</sup> Lee Sigelman

<sup>۶۶</sup> Richard Mabbutt



• «سیگلن» آزمون اول خود را بر اساس اینکه «یک بوروکراسی پیشرفته احتمال دستیابی به توسعه سیاسی را کاهش می‌دهد» انجام داد. نتیجه آزمون اول این بود که: «نه تنها رابطه مثبت بین توسعه بوروکراتیک و مداخله بوروکراسی تأیید نمی‌شود، بلکه رد هم می‌شود». سیگلن با این ادعا که بوروکراسی مدرن سبب تعویق توسعه سیاسی می‌شود، با تعریف عملیاتی متغیرها، مجدداً آزمون اول را تست کرد و به این نتیجه رسید که: «هیچ‌یک از بوروکراسی‌هایی که خیلی توسعه یافته هستند، بر حکومت‌های کم توسعه یافته سیاسی تسلط پیدا نمی‌کنند. تقریباً بوروکراسی که دارای سطح توسعه پایین و متوسط هستند تا حدودی بر سیستم سیاسی خود مسلط می‌شوند».

• «مابوت» روش‌های «سیگلن» را در تحقیق خود مورد انتقاد قرار داده و مبادرت به یک تحقیق تجربی کرده است و معتقد است باید هم بوروکراسی نظامی و هم بوروکراسی غیر نظامی را مورد مطالعه قرار داد. آزمون مجدد مابوتی نشان داد: «بین قدرت بوروکراتیک و حاکمیت بوروکراتیک بستگی معنی داری وجود ندارد». و این نتیجه منجر به رد مجدد نظریه عدم تعادل سیاسی برای بار سوم شد.

در نتیجه می‌توان گفت که توسعه بوروکراتیک تقریباً توسعه سیاسی سازگار بوده و ممکن است نقش مهمی را هم در ارتقاء توسعه سیاسی ایفا کند.

## فصل هشتم: بررسی اداره امور دولتی کشورهای توسعه یافته

حکومت‌های کشورهای توسعه یافته دارای مشترکاتی هستند که غالباً این مشترکات در کشورهای در حال توسعه، کمتر مشاهده می‌شود. از جمله مشترکات حکومت‌های غربی به شرح زیر می‌باشد:

سوال ۶۹- مشترکات حکومت‌های کشورهای توسعه یافته را بیان نمایید.

۱. تنوع و تفکیک سازمانی بالا و تقسیم وظایف زیاد است و انتخاب سیاسی براساس عملکرد و عدم دخالت نظرات شخصی می‌باشد.
۲. روش‌های اخذ تصمیم عمدتاً عقلایی و دنیوی است و ارزش‌های سنتی از بین رفته‌اند.



۳. حجم و دامنه فعالیت‌های سیاسی و اداری زیاد است. فعالیت‌های سیاسی و اداری همه جوانب زندگی جامعه را در بر گرفته و مرتباً در حال افزایش است.

۴. همبستگی بین قدرت سیاسی و مشروعیت زیاد است. علت آن وجود حکومت ملی است که هم فراگیر و هم مؤثر می‌باشد. وجود این سیستم، شکاف بین قدرت و مشروعیت را کاهش می‌دهد.

۵. علاقه و مشارکت عمومی در سیستم سیاسی، هرچند به معنی مشارکت فعال ملت در تصمیم‌گیری سیاسی نیست، گسترده است.

۶. یکی دیگر از ویژگی‌های مشترک جوامع مدرن آن است که عموماً مدرنیزاسیون تحت حکومت مطلقه و الیگارش (قشری - نخبه گرایی) آغاز و به سمت نوعی از جامعه توده‌ای دموکراتیک یا آمرانه ادامه پیدا می‌کند.

سوال ۷۰- ویژگی‌های بوروکراسی کشورهای توسعه یافته را بیان نمایید.

ویژگی‌های بوروکراسی این حکومت‌ها علی‌رغم تفاوت‌های قابل توجه در شکل آن‌ها، شامل موارد زیر می‌باشد:

۱. خدمات عمومی سیستم سیاسی مدرن، وسیع، پیچیده و وسیله‌ای برای اجرای مشی‌های تصمیم‌گیران سیاسی است.
۲. بوروکراسی بسیار تخصصی است و به بسیاری از مشاغل و حرفه‌های موجود در جامعه نیاز دارد.
۳. بوروکراسی تا حد زیادی و انمود می‌کند که حرفه‌گرا است و از این طریق هم خدمات عمومی را به عنوان یک حرفه به مردم معرفی می‌کند و هم وابستگی خود را به خدماتی مانند حقوق، مهندسی اتمی، یا خدمات اجتماعی نشان می‌دهد.
۴. نقش بوروکراسی در فرایند سیاسی تقریباً روشن است. هرچند مرز بوروکراسی و سایر نهادهای سیاسی مشخص نیست ولی ضرورت تعیین آن عموماً مورد تأیید است.
۵. در یک حکومت مدرن، بوروکراسی تحت نظارت مؤثر سایر نهادهای سیاسی که وظایف خاصی انجام می‌دهند قرار دارد. بوروکراسی و نهادهای سیاسی هم‌پای هم رشد کرده‌اند و به احتمال زیاد رشد سیاسی باعث ایجاد این تعادل شده است.

در این فصل به موضوعاتی شامل: «بوروکراسی فرانسه و آلمان»، «بوروکراسی انگلیس و آمریکا»، «بوروکراسی ژاپن» و «بوروکراسی روسیه و چین» پرداخته می‌شود.

سوال ۷۱- شباهت‌ها و تفاوت‌های بوروکراسی فرانسه و آلمان را بیان نمایید.



## ۱- بوروکراسی (کلاسیک) فرانسه و آلمان

کشورهای آلمان و فرانسه از جمله کشورهای اروپایی هستند که به بوروکراسی «وبر» یا بوروکراسی کلاسیک شبیه هستند و ضمن آن فرهنگ دو کشور، از دو بعد مهم به یکدیگر شبیه هستند. یعنی هر دو کشور «دارای عدم ثبات سیاسی گسترده» ولی در عین حال از «ثبات بوروکراتیک» برخوردارند. در واقع، «ثبات» از ویژگی‌های اداره و «بی‌ثباتی» از ویژگی‌های سیاسی این دو کشور می‌باشد.

• **عدم ثبات سیاسی گسترده.** حکومت فرانسه از سال ۱۷۸۹ تاکنون سه بار «سلطنتی مشروطه»، دو بار «امپراطوری»، یک بار «نیمه دیکتاتوری» و پنج بار «جمهوری» شده و این همه دگرگونی، همواره با آشوب همراه بوده است. آلمان نیز وضعیت مشابه داشته است. با وقایعی مانند ایجاد «پروس»، «ظهور رایش تحت حکومت بیسمارک»، ایجاد «امپراطوری آلمان» تا سال ۱۹۱۸، ایجاد «جمهوری وایمار» بعد از جنگ جهانی اول، «دیکتاتوری نازی»، «تقسیم آلمان» پس از جنگ جهانی دوم، و سرانجام «اتحاد دو آلمان» در سال ۱۹۹۰ روبرو بوده است.

• **ثبات بوروکراتیک.** اداره پروس که هسته اصلی دولت را در آلمان متحد تشکیل می‌دهد، پیشگام بوروکراسی مدرن بوده است. در فرانسه هم بوروکراسی رژیم گذشته بعد از یک توقف کوتاه دوران انقلاب، در اختیار ملت قرار گرفت.

### جمهوری پنجم فرانسه

فرانسه به صورت متحد و متمرکز اداره می‌شود. در جمهوری‌های سوم و چهارم، سیستم حکومتی پارلمانی با کابینه‌های ائتلافی بود. ولی در جمهوری پنجم، سیستم مختلط رئیس جمهوری - پارلمانی به وجود آمد که از سال ۱۹۵۸ تا ۱۹۸۱ توسط گلیست‌ها (نام حزب تحت رهبری ژنرال دوگل، رئیس جمهور وقت) اداره می‌شد و از سال ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۵ توسط سوسیالیست‌ها اداره شده است.

رئیس جمهوری با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و دارای قدرت زیاد (از جمله انحلال پارلمان، تعیین عالی‌ترین مقام قضایی، اعلان جنگ و صلح، ریاست قوه مجریه و...) می‌باشد. پارلمان اگرچه باید به دولت رأی اعتماد بدهد و نظارت کند، اما محدود شده است تا تعادل به نفع دولت باشد.

دولت مرکزی از تعدادی وزارتخانه تشکیل شده است که هر وزارتخانه نیز به چند معاونت به عنوان واحدهای عملیاتی اصلی و یک دفتر وزارتی، مشاورین و ارگان‌های کنترلی تقسیم شده است.



از زمان ناپلئون تاکنون، ۹۶ اداره، امور محلی را به عهده دارند که هر کدام به عنوان نماینده مطلق مرکز فعالیت می‌کنند. در سال ۱۹۸۲، اقداماتی برای غیرمتمرکز کردن امور به عمل آمد. هرچند که کار مشکل‌تر شده ولی روش، دموکراتیک‌تر است. در مقایسه با مقامات حکومت مرکزی، به مقامات محلی قدرت زیادی داده شده است و بوروکرات‌های عالی رتبه، هدایت این ادارات نسبتاً متمرکز را برعهده دارند.

گزینش کارکنان دولت فرانسه بر خلاف گذشته به صورت متمرکز است. ورود به خدمات عمومی به ویژه در رده‌های بالاتر از طریق تحصیلات عالی امکان‌پذیر است. متصدیان خدمات حساس و مقامات سطح بالا حق اعتصاب ندارند. شکل تصمیم‌گیری اداری در فرانسه با صفات فرهنگی فرانسویان، یعنی تأکید بر عقلایی بودن، مسئولیت و مطلق‌گرایی تأکید دارد.

علیرغم وجود تناسب در سیستم اداری، اجرای بوروکراسی فرانسه به دلیل اینکه ۱- تصمیم‌گیرندگان با کسانی که تصمیم بر آنها تأثیر می‌گذارد فاصله دارند، ۲- به دلیل ترس از تعارض و روابط رو در رو و هماهنگی، همواره تمرکزگرایی تقویت می‌شود و ۳- برای هرگونه تغییر کوچک باید به کل سیستم حمله کرد، همواره رنج می‌برد.

در رابطه با نقش سیاسی بوروکراسی فرانسه در بلند مدت و اثربخشی کنترل بر بوروکراسی، می‌توان ادعا کرد که بوروکراسی در فرانسه توانسته است با شایستگی، تداوم رهبری سیاسی شکننده و در حال تغییر را تضمین کند و با انجام اقداماتی، خانه را منظم نگه دارد.

## جمهوری فدرال آلمان

آلمان در زمان ایجاد رایش توسط بیسمارک به استثنای دوران نازی، دارای سیستم فدرال بوده است. آلمان قبل از اتحاد، از ده ایالت و اکنون از پانزده ایالت تشکیل شده است. ایالات آلمان دارای اختیارات وسیعی هستند، ولی قانون‌گذاری توسط دولت ملی یا رایش انجام می‌شود. ایالات، مجری مصوبات حکومت مرکزی بوده و فقط ۱۰ درصد کارکنان در مرکز هستند.

طبق قانون اساسی مصوب ۱۹۴۹ دولت پارلمانی دارای دو مجلس، صدراعظم قوی و رئیس‌جمهور تشریفاتی است که برای پنج سال انتخاب می‌شود. صدراعظم برای مدت چهار سال توسط مجلس شورا انتخاب و با رأی عدم اعتماد اکثریت مطلق نمایندگان مجلس و انتخاب یک جانشین برای او، عزل می‌شود.

صدراعظم می‌تواند از مجلس درخواست رأی اعتماد کند، اما اگر رأی لازم را کسب نکند می‌تواند از رئیس‌جمهور تقاضای انحلال مجلس را بنماید. این امر به خاطر محدود کردن قدرت پارلمان و ایجاد تعادل می‌باشد.



ساختار اجرایی دولت شامل: دفتر صدراعظم و چند وزارتخانه است. در آلمان بر خلاف فرانسه کارمندان عالی رتبه به وزارت نمی‌رسند بلکه وزرای فدرال سیاستمداران حرفه‌ای هستند که در رشته مربوطه متخصص می‌باشند و گردش مشاغل در این کشور به ندرت انجام می‌شود.

بوروکرات‌ها در آلمان از بین فارغ‌التحصیلان دانشگاه و براساس شایستگی با اتکا به کارایی انتخاب می‌شوند. خشکی و عدم انعطاف از صفات کارمندان است که در عین حال خواهان عملکرد بالایی هم می‌باشند. رشد در داخل سیستم براساس دو معیار شامل: ۱- ملاحظات سنتی مثل ارشدیت، شایستگی حرفه‌ای، وفاداری روابط کاری خوب با همکاران و ۲- وابستگی‌های حزبی، مهارت‌های سیاسی، داشتن حامی سیاسی و رابط خوب با گروه‌های مربوطه صورت می‌گیرد.

اگرچه همواره تصور می‌شد که بوروکراسی آلمان با بوروکراسی وبر تطبیق دارد، اما تحقیقات اخیر خلاف این امر را نشان داده است. چرا که بوروکرات‌های آلمان به طرف سیاست و رفتار سیاسی گرایش دارند. علیرغم تغییرات سیاسی زیاد، کنترل سیاسی بر بوروکراسی وسیع بوده است و بوروکراسی آلمان بیش از اندازه مطیع است.

تفاوت بوروکراسی آلمان و فرانسه ناشی از متفاوت بودن مسیر رشد سیاسی است. در آلمان جابجایی از «اداره» به «سیاست» و از «سیاست» به «اداره» نادر است، اما در فرانسه این امر عملی است. در آلمان بر خلاف فرانسه، کارمندان عالی‌رتبه به وزارت نمی‌رسند، بلکه وزرای فدرال سیاستمداران حرفه‌ای هستند که در رشته مربوطه متخصص می‌باشند و گردش مشاغل در این کشور به ندرت انجام می‌شود. در آلمان کنترل سیاسی بر بوروکراسی وسیع بوده و بوروکراسی آلمان بیش از اندازه مطیع است.

سوال ۷۲- شباهت‌ها و تفاوت‌های بوروکراسی انگلیس و آمریکا را بیان نمایید.

## ۲- بوروکراسی انگلیس و آمریکا

آمریکا و انگلیس دارای ویژگی‌های سیاسی مشترک هستند که «آلموند» آن را «فرهنگ مدنی» می‌خواند. این فرهنگ سیاسی، مبتنی بر مشارکت، ترغیب و دارای تطابق و تنوع است، اجازه تغییر می‌دهد و آن را تعدیل می‌کند. تحقیقات نشان می‌دهد که آمریکا و انگلیس بیشتر از سایر کشورهای توسعه یافته، دارای این ویژگی هستند. با این تفاوت که «آمریکا دارای فرهنگ مدنی مشارکتی» و «انگلیس دارای فرهنگ مدنی طبقاتی» است. از جمله مشترکات دیگر این دو کشور، موارد زیر را می‌توان برشمرد:

۱. هر دو کشور، بر خلاف فرانسه و آلمان، از ثبات سیاسی برخوردار هستند.





۲. پیشرفت قدم به قدم سیاسی باعث شده که هر دو کشور رأساً سیستم سیاسی دلخواه خود را انتخاب کنند و اداره توانسته است همزمان شکل متناسب با سیاست را انتخاب کند.

۳. همسویی سیاست و اداره همواره سبب تعادل شده است و هیچگاه اداره نتوانسته است بر سیاست تسلط یابد و ماشین سیاست نیز هیچگاه از حرکت باز نماند.

۴. یکی از شباهت‌ها، روش آنها در ارائه خدمات عمومی بود که مدت‌ها غیرحرفه‌ای و با مدل «وبر» فاصله داشت. در انگلستان تا اواسط قرن نوزدهم گزینش به صورت شخصی و حمایتی بود که بعدها مبتنی بر شایستگی شده و در آمریکا هم سیستم تاراج مشاغل حاکم بود که بعدها از بین رفت.

تفاوت‌هایی در بوروکراسی این دو کشور به چشم می‌خورد، از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. بوروکراسی در انگلیس نسبت به آمریکا از منزلت و پرستیژ بالاتری برخوردار است و انگلیس سازمان‌های اثربخش خود را با اتکای الگوی قدیمی روابط بالادست و پایین دست حفظ می‌کند اما در آمریکا برای دستیابی به همان نتایج، نیاز به برخی مقررات عمومی می‌باشد.

۲. در انگلستان حاصل این تفاوت‌ها، یک بوروکراسی منظم، متناسب، محتاط‌تر، منسجم‌تر و قدرتمندتر است اما در آمریکا حاصل این تفاوت‌ها، یک بوروکراسی رقابتی‌تر، تجربی‌تر، غیرمنسجم‌تر و کم‌قدرت‌تر ولی پویا است.

## ایالات متحده آمریکا

سیستم سیاسی آمریکا، که اداره امور عمومی نیز جزئی از آن محسوب می‌شود، «فدرالیسم» و براساس قانون اساسی مدون، «ریاست جمهوری» است. در دولت مرکزی، وزارتخانه‌های اجرایی، واحد اصلی اداری هستند و تعداد زیادی کمیسیون‌های تنظیم‌کننده، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها را شامل می‌شوند.

تصمیم‌گیری در خصوص تجدید سازمان، عمدتاً از وظایف قوه مقننه است و کنگره، کنترل ایجاد یا حذف وزارتخانه‌های اجرایی را حفظ کرده است. در دولت آمریکا هر وزارتخانه یک وزیر، یک قائم‌مقام و تعدادی معاون دارد که همگی مدیران سیاسی هستند. استخدام در نهادهای اداری آمریکا از میان فارغ‌التحصیلان کارشناسی و کارشناسی ارشد انجام می‌شود. بوروکراسی آمریکا، نمونه جامعه آمریکاست. یک چهارم کارمندان دولت، فرزندان کارگران هستند ولی تبعیضات جنسی و نژادی در آن دیده می‌شود. در آمریکا بر خلاف انگلیس، جابجایی بین بخش دولتی و خصوصی خیلی زیاد است.



مهم‌ترین قدرت کنترل کنگره، به جای نظارت بر اقدامات دولت، بیشتر خواهان نظارت برنامه است (برخلاف بعضی از کشورها که مجلس به جای نظارت دخالت می‌کند). کنترل قضایی نیز در دست دادگاه‌های عمومی است و دادگاه‌های اداری جداگانه‌ای وجود ندارد.

## انگلیس

بوروکراسی انگلیس در محیطی یکپارچه «پارلمانی» عمل می‌کند. واحد اصلی اداری، وزارت‌خانه است و صنایع ملی شده و شرکت‌های عمومی مکمل آنها، ولی خارج از چارچوب وزارت‌خانه هستند.

تعداد وزارت‌خانه‌ها به دفعات تغییر می‌کند. وزیر در مقابل مجلس مسئول است. زیر نظر وزیر یک نفر دبیر دائمی (وزیر دوم) قرار دارد که با تغییر وزارت و دولت تغییر نمی‌کند. یک یا چند معاون اول دائمی نیز وجود دارند. معاونان جزء و کمک معاون‌ها سرپرستی بخش‌های کوچکتر را برعهده دارند. الگو منظم و متناسب است و به هنگام ضرورت، نخست‌وزیر و کابینه تنظیمات لازم را انجام می‌دهند.

در طول تاریخ، کارکنان اداری به سه طبقه شامل: دفتری، اجرایی و اداری تقسیم شده‌اند، که در این میان کارکنان اداری بیشترین توانایی و مسئولیت را دارند. قبل از جنگ جهانی دوم تمامی مدیران عالی‌رتبه دولتی فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های «کمبریج» و «آکسفورد» بودند که خود قشر اجتماعی خاص به شمار می‌رفتند. بعد از جنگ جهانی با واگذاری بورسیه به دانشجویان، با استعداد طبقات اجتماعی پایین، این سنت به هم خورد. کارکنان کماکان از فارغ‌التحصیلان دانشگاه هستند که پس از آزمون ارزیابی و طبقه‌بندی می‌شوند.

جابجایی بین مشاغل دولتی و غیردولتی خیلی کم است. حتی امروزه هم از کارکنان خدمات عمومی عالی در سمت‌های مدیران اجرایی سیاسی، مقام‌های حکومت‌های محلی و یا مدیران بخش خصوصی استفاده نمی‌شود. در واقع «اصل گمنامی»، یعنی اینکه کارمند نباید به خاطر توصیه‌هایی که کرده است به صحنه سیاسی کشیده شود، در مورد کارکنان اداری رعایت می‌شود. کارمندان می‌توانند با رعایت بی‌طرفی توصیه‌های لازم را به وزیر بکنند.

میزان و نوع دخالت کارکنان در خط‌مشی‌گذاری مخفی نگه داشته می‌شود. ولی مقامات عالی اداری می‌توانند بنا به مصلحت وزارت‌خانه تصمیمات مقتضی را بگیرند. وزرا همگی از اعضای پارلمان و معمولاً با تجربه (حدود ۱۵ سال سابقه کار در دولت‌های اخیر) هستند و بیش از ۶۰ ساعت در هفته کار می‌کنند و قدرت آنان برحسب ویژگی‌های فردی فرق می‌کند و وقت زیادی را هم برای سیاست‌گذاری ندارند.



کارمندان عالی رتبه، با تضعیف حزب تغییر کابینه تغییر نمی کنند. آنها تمایل به تغییر مسیر شغلی خود ندارند. بوروکرات‌ها می توانند بر تصمیمات اثر بگذارند ولی صاحب آن نیستند. نهادهای اداری بیش از حد برای خود مشروعیت کسب کرده اند و بیشتر از بوروکراسی سنتی به سیاست گرایش دارند.

در انگلستان، برخلاف سایر کشورهای اروپایی، دادگاه اداری مستقل وجود ندارد و طرح دعوی در دادگاه‌های عمومی و کنترل‌های سیاسی برای برخورد یا سوء استفاده از قدرت، کافی به نظر می رسد.

سؤال ۷۳- در مورد بوروکراسی در ژاپن توضیح دهید.

### ۳- ژاپن

سیستم سیاسی در ژاپن «پارلمانی» است. ژاپن دارای دو مجلس قانون گذاری است. قوه اجرایی در دست نخست وزیر و وزرا است که در برابر مجلس مسئولیت جمعی دارند. اگر مجلس به دولت رأی اعتماد ندهد، دولت باید استعفا کند. در غیر این صورت، مجلس منحل و انتخابات مجدد برگزار می شود.

کابینه دوازده وزیر و چند وزیر بدون وزارت خانه دارد. هر وزیر یک معاون پارلمانی و یک معاون اداری دارد که بالاترین مقام اداری وزارت خانه است. هر چند بعد از جنگ جهانی تغییراتی در بوروکراسی به عمل آمد، ولی سیستم قبلی کماکان ادامه یافت.

از سال ۱۶۰۳ به بعد، فئودالیسم متمرکز (ارباب-رعیتی)، باعث ایجاد یک بوروکراسی غیرنظامی شد که ویژگی های بوروکراسی موروثی را داشت. نوسازی ژاپن از زمان بازگشت «میجی» در سال ۱۹۶۷ شروع شد. قبل از «میجی» بعضی شرایط لازم برای نوسازی، از قبیل «اداره مرکزی»، «اطاعت جمعی»، «اداره محلی ماهر و عقلائی»، «شبکه های تجاری بزرگ»، «فعالیت های صنعتی در سطح شهر و روستا»، «نرخ بالای باسوادی» و نظایر آن وجود داشت. سامورایی ها نیز در این تحول نقش داشتند.

بوروکراسی میجی، قطع رابطه با گذشته نبود، بلکه آن را با حفظ رسوم و آداب گذشته اصلاح کرد. بوروکراسی با «مدرنیزاسیون» آن کشور تطابق داشت و با رشد بوروکراسی، استخدام نیز از طریق آزمون انجام می گرفت. بوروکرات در ژاپن خدمتگزار مردم تلقی نمی شود، بلکه او خدمتگزار منتخب امپراتوری است.

فارغ التحصیلی یکی از دانشگاه های درجه اول با پیش شرط موفقیت در آزمایش، شرط ورود به اداره امور دولتی بود. بیش از دو سوم کارکنان بخش عمومی بعد از جنگ جهانی دوم، فارغ التحصیلان مدارس حقوق بودند، ۸۰ درصد استخدام



شدگان دولت، فارغ‌التحصیلان دانشگاه سلطنتی توکیو، ۱۳ درصد از ۵ دانشگاه دولتی و ۳ درصد از دانشگاه خصوصی بودند. برای مناصب بالا از بین توانمندترین فارغ‌التحصیلان دانشگاه استفاده می‌شد.

مقامات اداری در ژاپن هنوز هم جزو نخبگان سیاسی هستند. با توجه به عضویت تعداد زیادی از بوروکرات‌ها در مجلس سنا، طبیعی است که بوروکراسی به عنوان یک نهاد سیاسی سعی خواهد کرد تا مجلس را ضعیف نگاه دارد و یا هواخواه علائق خود بگرداند. در ژاپن کنترل قضایی بر بوروکراسی در حداقل است. سیستم قبلی از اروپا اقتباس شده بود، اما در سیستم جدید قضایی، کارکنان دولت در برابر مسئولیت‌های خود پاسخگو هستند و سیستم قضایی جداگانه‌ای نیز در این باره وجود ندارد.

سؤال ۷۴- بوروکراسی در کشورهای توسعه یافته رده دوم را با ذکر مثال معرفی نمایید.

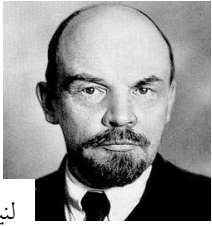
#### ۴- کشورهای توسعه یافته رده دوم (فدراسیون روسیه و چین)

تعدادی از کشورها از نظر توسعه در رده پایین‌تر از کشورهای توسعه یافته و بالاتر از کشورهای در حال توسعه می‌باشند. در این قسمت «فدراسیون روسیه» به عنوان کشوری که پس از فروپاشی شوروی از جرگه کشورهای توسعه یافته خارج شده است و «چین» به عنوان کشوری که از گروه کشورهای در حال توسعه به طرف کشورهای توسعه یافته در حال حرکت است، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### فدراسیون روسیه

فدراسیون روسیه به عنوان بزرگترین و مهم‌ترین بازمانده اتحاد جماهیر شوروی، یکی از ابرقدرت‌های دوران بعد از جنگ جهانی دوم و عضو پیشرو کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، در میانه راه یک انتقال اجتماعی نامطمئن، شامل انتقال از سیستم‌های سیاسی و اداری قرار دارد.

اتحاد ضعیف و کم دوام کشورهای مشترک‌المنافع (به استثناء جمهوری‌های لیتوانی، استونی، لتونی و گرجستان) تنها باقی‌مانده اتحاد جماهیر شوروی بود که در سال ۱۹۱۷ بنیان گذاشته شد. علیرغم اینکه سیستم شورایی در سال‌های ۱۹۱۷ تا ۱۹۸۵ مراحل تکاملی مشخصی را طی کرده است، ولی می‌توان گفت این سیستم حکومتی دارای دو ویژگی مشخص بود: اولاً، قدرت سیاسی در دست «حزب کمونیست» به عنوان پیشتاز انقلاب متمرکز بود و دستگاه دولتی نقش دست دوم را داشت. ثانیاً، واقعیت حکومت تک‌حزبی در پشت سیمای موجه دموکراتیک بودن نظام سیاسی که با انتخابات قوای مقننه و مجریه بود، مخفی بود و در واقع حکومت انحصاری در اختیار یک گروه خاص تحت عنوان «حزب» قرار داشت.



لنین

«لنین»<sup>۶۷</sup> تئوریسین و انقلابی کمونیست روسی، رهبر انقلاب ۱۹۱۷ روسیه و بنیانگذار دولت اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی بود. او در ابتدا تصور حذف بوروکراسی، یعنی حذف دولت را داشت اما بعدها به خوبی فهمید که نمی‌توان بوروکراسی یا ماشین اداری به جا مانده از سلطنت را حذف کرد، بلکه باید آن را بازسازی کرد.



استالین

بعد از لنین، «استالین»<sup>۶۸</sup> هم ادامه جدائی حزب کمونیست و دستگاه دولتی را به عنوان دو ابزار حکومتی تعقیب کرد و حزب کاملاً در امور اداری دخالت می‌کرد و در نهایت برای اعمال کنترل سیاسی خود، به ماشین بوروکراتیک وابسته بود.



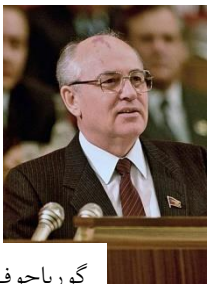
خروشچوف

بعد از مرگ استالین، «خروشچوف»<sup>۶۹</sup> در سال ۱۹۵۶، استبداد استالینی را محکوم کرد و خط مشی ضد استالینی شامل حرکت به طرف همزیستی رقابت آمیز در سیاست خارجی و همچنین اصلاحات متعدد داخلی را دنبال کرد. در دوران طولانی حاکمیت «برژنف»<sup>۷۰</sup> در طی سال‌های ۱۹۶۴ تا ۱۹۸۱ گام‌هایی در جهت تحکیم نقش مسلط حزب و تحسین پیشرفت شوروی برداشته شد.



برژنف

گزینش «گورباچوف»<sup>۷۱</sup> به عنوان دبیرکل حزب کمونیست در سال ۱۹۸۵ سرآغاز عصر سیاسی جدیدی برای اتحاد جماهیر شوروی بود. او در سال ۱۹۹۸ با حفظ سمت دبیرکل حزب، رئیس کمیته اجرایی حزب انتخاب شد و در این زمان دست به اصلاحات ساختاری عمده‌ای زد. در سال ۱۹۹۰ دفتر ریاست جمهوری ایجاد شد و گورباچوف از طرف نمایندگان مجلس خلق به عنوان رئیس جمهور برای ۵ سال انتخاب و مقرر شد بعد از انقضاء مدت، رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب شود.



گورباچوف

در نهایت گورباچوف در انجام اصلاحات و حفظ شوروی ناکام ماند و طی سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ رهبری از گورباچوف به «یلتسین»<sup>۷۲</sup> منتقل شد. در واقع اتحاد جماهیر شوروی قبل از پایان سال ۱۹۹۱ از هم پاشید. بعدها یلتسین نتوانست به اهداف خود جامعه عمل بپوشاند و کنار زده شد و خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی و حرکت به سمت اقتصاد بازار آزاد به عنوان جایگزینی متمرکز ادامه یافت.



یلتسین

پیش‌بینی می‌شود که سیستم فعلی دولت روسیه در آینده نیز ادامه یابد و پیش‌بینی نمی‌شود که حکومت به دست نظامیان، حکمران مستبد یا خبرگان تکنوکرات بیفتد. به هر حال فدراسیون روسیه

67 Vladimir Lenin

68 Joseph Stalin

69 Nikita Khrushchev

70 Leonid Brezhnev

71 Mikhail Gorbachev

72 Boris Yeltsin



یکی از بزرگ‌ترین جمهوری‌های اتحاد جماهیر شوروی سابق است که تقریباً سه چهارم مساحت و بیش از نیمی از جمعیت کشور را به خود اختصاص داده و مالکیت بخش بزرگی از مواد خام، انرژی، صنایع سنگین و کارکنان علمی و مهندسی را در اختیار دارد. بوروکراسی در این کشور به عنوان میراث نظام سیاسی گذشته نیاز به بازسازی دارد.

## جمهوری خلق چین

جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹ بنیان گذارده شد و تا سال ۱۹۷۶ از یک ثبات «رهبری عالی» برخوردار بود. از سال ۱۹۴۹ تاکنون، «حزب کمونیست چین»، «نهادهای رسمی دولتی به مرکزیت کنگره ملی خلق» و «ارتش آزادی‌بخش خلق»، از ساختارهای سیاسی عمده در چین بوده‌اند.

شورای حکومتی متشکل از کلیه وزراء و رؤسای کمیسیون‌ها، واحد اصلی اداری در ساختار حکومت چین است. ارتش آزادی‌بخش خلق، جایگاه خوبی در قانون اساسی دارد و محدودیتی در دخالت تمامی جنبش‌های کمونیستی چین نداشته است. در سیستم سیاسی چین، حزب کمونیست، با شعار «سیاست فرماندهی را بر عهده دارد»، بر بوروکراسی حاکمیت داشته و آن را تضعیف کرد.



مائو زدونگ

مرگ «مائو<sup>۷۳</sup>» در سال ۱۹۷۶ پیروزی عنصر میانه‌رو و عمل‌گرای حزب را به دنبال داشت رهبران چین کماکان مبارزه با تشریفات اداری و استفاده از عدم تمرکز را ادامه داده‌اند. وزارت‌خانه‌ها اصولاً کنترل خود را از دست داده و کمیته‌های محلی حزبی تصمیم‌گیرندگان اصلی بودند.

سرخ بودن یا همان وابسته به حزب بودن در گذشته ملاک عمل اصلی در انتصاب‌ها بود، اما هم‌اکنون ملاک تخصص علاوه بر آن مورد توجه قرار گرفته است و انتظار می‌رود در آینده بوروکرات‌ها، انقلابی‌تر، تحصیل کرده‌تر و از نظر حرفه‌ای شایسته‌تر باشند.

در این زمینه اقدامات زیادی در راه تحصیلات عالی در داخل و خارج کشور برای افراد انجام شد. تأکید بیشتر بر توانایی‌های فنی در استخدام اولیه، کاستن از اهمیت ارشدیت، توجه به تخصص در انتصابات، کاهش شدید تعداد وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی، احیاء نظارت مستقیم مردم بر مقامات مطرح پایین از طریق رأی‌گیری، سنجش آرای عمومی و تمهیدات دیگر به عمل آمده است.

<sup>73</sup> Mao Zedong