**فصل 1**

**تعریف مطالعه تطبیقی:**

**کنار هم نهادن دو پدیده که با یکدیگر حداقل یک وجه مشترک دارند و بررسی دقیق و تجزیه و تحلیل همه جانبه آن به کمک متغیرها یا ملاک های مقایسه پذیر به منظور شناخت نقاط تشابه و اختلافشان.**

**مقدمه ای بر مطالعات اداره امور عمومی :**

**اداره امور عمومی زیر مجموعه مفهوم کلی تر“ اداره امور“ است.**

**اداره امور Administration**

**تلاش و همکاری انسان ها و اشخاص در جهت تحقق هدف یا اهداف مورد قبول دست اندرکاران این تلاش است:**

**\*  دو نکته در این تعریف :**

**1)عنصر ضروری در اداره امور همکاری انسان ها بر انجام         وظایف است**

**2)چارچوب سازمانی یا نهادی اداره امور شکل های مختلف و متنوعی دارد: (شرکت تجاری، موسسه آموزشی،اتحادیه های کارگری و ...)**

**اداره امور عمومی        (Public Administration)**

**آن بخش از اداره امور است که در یک عرصه سیاسی ایــجاد می شود و مجری تصمیمات مربوط به خط مشی های عمومی در یک سیستم سیاسی می باشد.**

**دو نکته در این تعریف :**

**1)سیاست و خط مشی عمومی هسته و محور اداره امور عمومی          را تشکیل می دهد.**

**2)خط مشی های عمومی در یک سیستم سیاسی باعث تفکیک اداره امور بخش خصوصی و غیر دولتی می گردد**

**اجزای اصلی اداره امور عمومی :**

**1) ویژگی های رفتار کارگزاران دولتی .**

**2) تشکیل و فعال سازی نهادهایی برای هدایت امور مربوط به دولت جهت سازماندهی اقدامات گسترده اداری.**

**3) محیط شناسی یا بوم شناسی اداره .**

**اهمیت تطبیق در اداره امور عمومی:**

**1)علم اداره زمانی مفهوم پیدا می کند که با نظام های اداره امور عمومی جهانی قابل تطبیق باشد**

**2) تطبیق باعث شناخت بهتر معایب و محاسن اداره در کشورهای مختلف خواهد شد.**

**3) ممکن است ابزارها و تجارب ابداعی در سایر کشورها (حتی در حال توسعه) ارزش پذیری و بکارگیری در کشورهای دیگر(از جمله توسعه یافته) را داشته باشد.(مانند دیوان عدالت اداری)**

**4) در تطبیق صرفاً به یافتن تفاوت ها و شباهت های سیستم های مختلف مدیریت اکتفا نمی کنیم بلکه به دنبال شناسایی جنبه هایی از فلسفه های مدیریتی،ارزش ها،نگرش ها و عملیاتی هستیم که جهان شمول بوده و می تواند به سایر سیستم ها انتقال یابد.**

**مشکلات تطبیق در اداره امور عمومی :**

**1)قابل دسترسی نبودن،سیاسی بودن و دستکاری کردن داده ها و ارقام**

**2)تفاوت در معانی ناشی از تعدد زبان و فرهنگ،گرایش های عقیدتی،توسعه اقتصادی  و ...**

**3)نبود یک مبنای نهادی ساده برای تطبیق و تئوری های تبیین شده جهان شمول (جهان شمول نبودن الگوها)**

**رویکرد های مطالعات تطبیقی :**

**1)رویکرد وظیفه گرایی**

**به جای تطبیق ساختارها یا نهادها،فعالیت ها(وظایفی)که آنها انجام می دهند را مورد مطالعه قرار می دهند و با ایجاد چارچوب نظری،شیوه ای تطبیقی برای انواع سیستم های سیاسی بکار می برند.(گابریل آلموند)**

**1-1)انتقادهایی بر رویکرد وظیفه گرایی:**

**بایندر:این طرح فقط می تواند برای تجزیه تحلیل سیستم های سیاسی خاص و صرفاً هنگامی که مفروضات ضمنی این طرح با مفروضات نظریه محققان تطبیق داشته باشد مورد استفاده قرار گیرد.**

**فرد ریگز:الگوی آلموند برای مطالعه سیستم های سیاسی توسعه یافته مفید است ولی برای تجزیه تحلیل سیستم های سنتی(مانند هند)ناقص و نارسا می باشد.**

**2)رویکرد نهادگرایی جدید:**

**این رویکرد مجدداً نظرات به طرف مقایسه نهادها گرایش پیدا کرده. پس از تعیین ساختارها و نهادها وظایف را در داخل هر ساختار مطالعه می کند.**

**تفاوت قائل شدن بین حکومت،جامعه و دولت\_\_توجه به موضوعات هنجاری مثل منافع عمومی(ملی)و علم حقوق مدنی\_\_مبنا قرار دادن حاکمیت به عنوان مقایسه جوامع با یکدیگر**

**1-2)انتقاد هایی بر رویکرد نهادگرایی جدید:**

**انتقاد ها بیشتر حول محور برخوردها و سودمندی«حکومت»است.**

**پای:فرهنگ می تواند بسیاری از طرز تلقی ها و رفتارها را به مقوله هایی در یکدیگر ادقام کند و در عین حال گوناگونی زندگی انسان ها را حفظ کند.**

**میشل:رویکردی را مفید می داند که بتواند به طور همزمان هم«عظمت»و هم«مبهم بودن» آن را تشریح کند.**

**دسته بندی ادبیات مطالعات تطبیقی:**

**دسته بندی ادبیات مربوط به رشته اداره امور عمومی تطبیقی بر اساس«موضوع»مهم تر از دسته بندی آنها به ترتیب زمانی است.**

**فرد هدی معتقداست که دسته بندی ادبیات موضوعی این رشته علمی بایستی به شرح زیر انجام گیرد :**

**1)      ادبیات سنتی**

**2)      ادبیات باگرایش توسعه**

**3)      تدوین الگوها یا تئوریهای جامع**

**4)      تدوین الگوها یا تئوریهای نیمه جامع**

**1)ادبیات سنتی :**

**شامل دو گروه فرعی می شود:**

**گروه اول:شامل مطالعاتی است که به موضوعات فرعی اداره امور از منظر تطبیقی نگریسته است. مباحثی مانند سازمان اداری،مدیریت امور کارکنان،اداره امور مالی و برنامه ها مختلف مانند بهداشت،آموزش،رفاه و ...**

**گروه دوم:مطالعه اداره امور کشورهای توسعه یافته را به عنوان یک کل برای تطبیق در نظر دارد.**

**2)ادبیات با گرایش توسعه**

**تأکید بر نقش توسعه و اداره امور توسعه(به عنوان یک رشته مطالعاتی مستقل)و شناخت عواملی از قبیل:نقشها،اقدامات،ترتیبات سازمانی و روشهای اداری جهت دستیابی به اهداف توسعه ...**

**3)ادبیات تدوین الگوها یا تئوری های جامع :**

**ساختن نمونه ها یا الگوهای برای امر تطبیق**

**الگو به معنای تلاش آگاهانه برای ایجاد مفاهیم و تبیین مجموعه ای از مفاهیم وابسته به هم،جهت دسته بندی داده ها،توصیف واقعیت و یا فرضیه سازی درباره آنها**

**درالگوها وتئوریهای جامع توجه به کل سیستم به جای جزئی نگری انجام**

**می شود ونمونه بارز آن تئوری جامعه  منشوری ریگز است.**

**مشکل اصلی به عقیده والدو انتخاب الگویی است که به اندازه کافی بزرگ باشد تا بتواند کل پدیده مورد نظر را  پوشش دهد و درعین حال به دلیل بزرگ بودن ابعاد خود،آنچنان غیر قابل کنترل و ناهنجار نباشد که نتوان آن را درک ومعرفی کرد.**

**4)ادبیات تدوین الگوها یا تئوریهای نیمه جامع:**

**به جای توجه به کل سیستم سیاسی مطالعه تجربی دقیق بخش کوچکتری که با محیط است را مدنظر قرار می دهند.**

**در مطالعه تطبیقی حکومت به جای بررسی هر سه قوه یکی از قوا یا زیربخشهای آن را انتخاب و بررسی می نماییم.**

**امیدوارکننده ترین الگوی نیمه جامع الگوی «بوروکراتیک» بر پایه الگوی آرمانی بوروکراسی ماکس وبر است.**

**مقدمه فصل 2**

**طرح هدی از میان روش های مختلف مطالعه اداره امور دولتی، نهاد بوروکراسی را به عنوان وسیله ای برای مقایسه انتخاب کرده است، دلیل این انتخاب، نارسا بودن نظریه وظیفه گرایی برای مطالعه یک سیستم سیاسی در مقایسه با نظریه نهادگرایی نیست، بلکه بوروکراسی به عنوان یک ساختار سیاسی تخصصی، مبنای بهتری را برای مطالعه فراهم می کند.**

**از آنجا که هدف اصلی مقایسه اداره امور دولتی حکومت هاست ساختار بوروکراسی در مقایسه با سایر راهکارهای وظیفه ای مفیدتر است و در حال حاضر بوروکراسی به عنوان یک ساختار تخصصی، وجه مشترک تمام کشورهاست**

**مطالعات تطبیقی**

**1) مطالعات تطبیقی مبتنی بر ساختار: سیستم های سیاسی     به رغم داشتن ساختارهای مشابه وظایف متفاوتی را انجام می‌دهند. انجام مطالعات تطبیقی بر مبنای ساختار مخاطراتی دارد که به سادگی قابل تشخیص است:**

**الف) فقدان یا ناپایداری نهادهای قابل مقایسه**

**ب) خطر وجود این تصور که ساختارهای یکسان همواره وظایف یکسان انجام می دهند**

**2) مطالعات تطبیقی مبتنی بر وظیفه: یک وظیفه خاص را در ساختارهای متعددی که آن وظیفه را انجام می دهند. انجام مطالعه تطبیقی بر مبنای وظایف در عمل مشکل تر است زیرا لازمه آن شناخت ساختارهای ساختارهای ناشناخته و نامأنوسی است که وظایف در آنها انجام می شود.**

**هرگونه مطالعه تطبیقی در اجزاء سیستم های سیاسی اعم از اینکه روش مطالعه وظیفه ای باشد و یا ساختاری، ابهام هایی را به همراه خواهد داشت. البته این مسئله در کشورهای غربی که همواره بین ساختارها و وظایف آنها درجه بالایی از همبستگی وجود دارد چندان جدی نیست ولی در کشورهای در حال توسعه از هر دو روش فوق مشکلاتی را به دنبال دارد**

**مفاهیم بوروکراسی**

**وینسنت دوگورنی مبتکر واژه بوروکراسی می باشد، منظور وی از بوروکراسی آن شکل از دولت است که در آن کارکنان دولت برای تأمین منافع عامه منصوب نمی شوند بلکه نفع عمومی به گونه ای ترتیب داده شده است که ادارات بتوانند وجود داشته باشند.**

**بوروکراسی به عنوان یک پدیده زیاده طلب، مبهم و مشکل زا عنوان شده است اما بوروکراسی نشان داده است که همواره یک قدرت برتر و پابرجاست.**

**بوروکراسی تشکیل شده است از:**

**الف) بورو: به معنی دفتر کار (مقامات دولتی) و میز تحریر**

**ب) کراسی: حکومت**

**فرهنگ ها و جوامع مختلف تعاریف دیگری نیز از بوروکراسی دارند:**

**فرهنگ لغت فرانسه: بوروکراسی یعنی قدرت نفوذ رؤسا و کارکنان دوایر دولتی**

**فرهنگ لغت آلمان: بوروکراسی یعنی قدرتی که ادارات مختلف و شعب آن بر هم میهنان خود بدون حق قائل می شوند.**

**فرهنگ لغت ایتالیا: بوروکراسی به معنای قدرت کارکنان اداره امور عمومی است.**

**هرمن فاینر یکی از دانشمندان علوم سیاسی نیز بوروکراسی را به عنوان مأموران اداری تعریف کرده است:**

**بوروکراسی به عنوان اداره امور عمومی:**

**1) بوروکراسی محافظ**

**2) بوروکراسی طبقاتی**

**3) بوروکراسی جانبداری حزبی**

**4) بوروکراسی مبتنی بر شایستگی**

**5) بوروکراسی به عنوان اداره توسط مأموران اداری**

**6) بوروکراسی به عنوان سازمان**

**7) بوروکراسی به عنوان جامعه نوین**

**مقایسه تئوری نهادگرایی و بوروکراسی**

**تئوری نهادگرایی فرآیندی است که با آن فعالیت ها تکرار شده و معانی مشابه معینی برای خود و دیگران پیدا می کنند.**

**به طور خلاصه اینکه نظریه نهادی می گوید که سازمان ها سیستم های باز می باشند که به شدت تحت تأثیر محیط خود هستند اما بسیاری از نیروهای سرنوشت ساز نتیجه فشارهای عقلایی برای عملکرد مؤثر نیستند، بلکه نتیجه فشارهای اجتماعی و فرهنگی برای تطبیق با باورهای قراردادی است**

**در سطحی کلان تر باید عنوان شود که فکر بوروکراسی در اصل فرانهادی است که به روش تعمیم یافته ای تصویری از نظم و قابلیت پیش بینی را ترسیم و به رسمیت گرایی روابط « اخلاقی کردن موارد گمنام » تأکید می گردد، زوکر می گوید سازمان ها شکل نهادی برجسته در جوامع مدرن می باشند.**

**طبقه بندی دیگری نیز برای مفاهیم بوروکراسی وجود دارد که شامل:**

**1) مفهوم ساختاری بوروکراسی**

**2) مفهوم رفتاری بوروکراسی**

**3) مفهوم تعاملی بوروکراسی**

**1- مفهوم ساختاری بوروکراسی:**

**تعریف بوروکراسی بر حسب ویژگی های ساختاری آن بیشتر مورد توجه است.**

**بوروکراسی شکل و ذات مشخصی را به وسیله ساختاری که به سازمان می دهد، فراهم می سازد، وظیفه هر پست و رده تشریح می شود و یک سلسله مراتب فرماندهی وجود دارد که در هر سطح برای فعالیت های واحدهای زیرین قابل مشاهده و مشخص است. ساختار پدید آمده یک شبکه ارتباطات منطقی برای همه هدف ها و فعالیت ها می سازد. ساختار وسیله ای است تا از تداخل وظایف افراد جلوگیری به عمل آید و با توجه به محدودیت های تخصصی اعمال شده از هماهنگی لازم برخوردار شود.**

**2- مفهوم رفتاری بوروکراسی:**

**در مورد این نوع رفتار دیدگاه های متفاوتی وجود دارد:**

**الف) عده ای بر روی صفاتی که معمولی بوده و مورد نیاز و وظیفه ای هستند و در راستای تحقق اهداف سازمان بوروکراتیک قرار دارند، تأکید می ورزند. (عینیت، دقت و ثبات و درایت) پیروان این نظریه، بنیانگذاران جامعه عقلایی می باشند.**

**ب) عده‌ای دیگر به ویژگی های رفتاری بوروکراسی اشاره می‌کنند که اساساً منفی، ناقص، بیمارگونه و تخریب کننده رسالت اصلی بوروکراسی بوده و مانع تحقق اهداف آن می‌شوند و در کل باعث عدم کارآیی سازمان می شوند.**

**آثار نامطلوب برخی رفتارهای بوروکراتیک عبارتند از:**

**1. توجه بیش از حد به قوانین، که موجب ترس و محافظه کاری و فن گرایی کارکنان می شود.**

**2. تأکید بر غیر شخصی کردن روابط که منجر به بروز تعارض بین بوروکراسی و ارباب رجوع می گردد.**

**3. رفتارهای ماشینی**

**4. کاغذ بازی**

**5. رفتارهای خشک و بدون انعطاف**

**6. رازپوشی بیش از اندازه**

**7. عدم اشتیاق به تفویض**

**8. اکراه در استفاده از آزادی عمل**

**مفهوم تعاملی بوروکراسی**

**پیتر بلاو بوروکراسی را به عنوان:**

**الف) یک سازمان برای حداکثر کردن کارایی**

**ب) و یا شیوه ای نهادینه شده برای هدایت اجتماعی سازمان یافته در راستای کسب کارایی اداری تعریف کرده است.**

**سازمان های بزرگ عمدتاً دارای ویژگی های زیر هستند:**

**سلسله مراتب**

**تخصص گرایی**

**حرفه گرایی نسبی**

**مجموعه ای از قوانین اجرایی**

**ایجاد سازگاری بین وسیله و هدف**

**بلاو معتقد است ممکن است رفتاری که فاقد مبنای عقلایی است ناقص باشد ولی این رفتار باید به جای اینکه بر مبنای صفات منصوب به بوروکراسی مورد قضاوت قرار گیرد برحسب نتیجه حاصل از آن قضاوت شود. ممکن است در عین حال که غیرعقلایی است ولی هدفدار باشد.**

**به ‌نظر‌ می ‌‌رسد‌ که باید ویژگی‌‌ های ساختاری و رفتاری بوروکراسی را متغیر دانست زیرا یک سازمان زمانی بوروکراسی نامیده می‌ شود که به دنبال انجام رسالت خود باشد و ساختار و رفتار آن نیز برحسب زمان و مکان تغییر کند. ممکن است رفتاری که در یک بوروکراسی بیماری زا باشد در بوروکراسی دیگری سلامت بخش باشد.**

**طبقه بندی بر اساس بوم شناسی اداره امور دولتی در کشورها**

**همانطور که علم بوم شناسی، روابط متقابل بین موجود زنده و محیط را مورد مطالعه قرار می دهد، کوشش های اصولی نیز باید در جهت برقراری رابطه بین اداره امور دولتی و محیط اطراف آن، به عمل آید. البته نهادهای اجتماعی، موجودات زنده نیستند و این اقدام صرفاً یک قیاس است.**

**ریگز و سایر پیشقدمان به این نتیجه رسیدند که اگر استفاده از نظریه بوم شناسی اداره امور دولتی برای مطالعه یک کشور مفید باشد اهمیت آن، برای مطالعه تطبیقی، دوچندان خواهد شد.**

**آرورا نیز به ایجاد تعادل بیشتر در تجزیه و تحلیل مراودات اداره با محیط تأکید دارد. به اعتقاد وی هر چند در زمینه مطالعه اثر محیط اجتماعی بر سیستم اداری موفقیت های زیادی به دست آمده است ولی به همان نسبت در زمینه اثر بوروکراسی بر محیط اقدامی به عمل نیامده است.**

**طبقه بندی کشورها بر اساس جوامع توسعه یافته و در حال توسعه**

**« توسعه » به یک انتقال و تغییر وضعیت در جامعه و تغییر در سیستم اجتماعی که در سازمان های کشاورزی و دهقانی شروع و به سازمان های صنعتی ختم می شود اشاره دارد.  « جذب و نهادینه کردن تکنولوژی نوین فیزیکی و اجتماعی » از اجزای مهم توسعه به شمار می رود. اینگونه تغییرات بر روی مسائلی از جمله: ارزش ها، رفتار، ساختار اجتماعی، سازمان اقتصادی و فرآیند سیاسی اثر می گذارد.**

**مقایسه ویژگی های کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته**

|  |  |
| --- | --- |
| **ویژگی های جوامع در حال توسعه** | **ویژگی های جوامع مدرن و توسعه یافته** |
| **1- منزلت را ناشی از پایگاه ‌ خانوادگی و وراثت می ‌دانند، تا موفقیت های شخصی.** | **1- موفقیت گرا هستند.** |
| **2- مبانی تصمیم‌گیری اجتماعی را محدود می‌دانند.** | **2- اعتقاد به غیرشخصی بودن امور دارند.** |
| **3- هر ساختار اجتماعی تعداد زیادی از وظایف را انجام می‌دهد.** | **3- تفکیک وظایف آنها زیاد است.** |

**وقتی از کلمه توسعه استفاده می کنیم منظور دسته بندی کشورها به دو گروه متضاد « توسعه یافته و توسعه نیافته » نیست. بلکه هدف قرار دادن آنها بر روی یک طیف است.**

**بهتر است کشورها را بر حسب سطح توسعه به چهار گروه تقسیم کنیم:**

**انگلستان، کانادا، استرالیا، آمریکا، ژاپن**

**کره جنوبی، تایوان، چین، سنگاپور**

**مکزیک، ترکیه**

**هائیتی، بنگلادش**

**طبقه‌بندی‌جوامع براساس توسعه سیستم‌های سیاسی**

**در این طبقه بندی فرض بر این است که وجود تفاوت در سیستم های سیاسی ناشی از تفاوت در عوامل محیطی می باشد که بیشتر این اثر مستقیم و غیرمستقیم را بر بوروکراسی ها دارد.**

**ابزار اصلی تشخیص تفاوت موجود بین سیستم های سیاسی فرهنگ سیاسی است.**

**فرهنگ سیاسی: عبارت است از مجموعه ارزش‌ها، طرز تلقی ها، گرایش ها، اسطوره ها و باورهایی که مردم درباره سیاست و دولت دارند.**

**مدل‌های چهارگانه سیستم‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه**

**(1مدل های مردمی خلقی**

**(2مدل های بوروکراتیک**

**(3مدل های ائتلافی**

**(4مدل های جنبشی**

**6 نوع بوروکراسی برای حکومت های نامبرده فوق وجود دارد:**

**(1سنت های تاریخی بوروکراتیک**

**(2میراث های استعماری**

**(3تنبلی و کاهلی نهادی**

**(4فشارهای وارده از طرف سایر کشورها**

**(5سازمان های بین المللی**

**(6فشارهای وارده از طرف شرکت های چند ملیتی**

**مدل‌های سیستم اداری**

**(1مدل بوروکراسی « حاکمیت »**

**(2مدل بوروکراسی « کلاسیک »**

**(3مدل جامعه « منشوری »**

**(4مدل بوروکراسی « سالا »**

**1- مدل بوروکراسی « حاکمیت »**

**انواع حکومت ها و بوروکراسی های مرتبط**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **حکومت فردی** | **حکومت عقیدتی** | **حکومت آزاد** | **حکومت پروتاریا** |
| **حکومت = حاکم** | **حکومت = حاکم** | **حکومت = بوروکراسی** | **حکومت = حزب** | **فقدان حزب مسلط** | **فقدان حکومت** |
| **بوروکراسی = خادم** | **بوروکراسی ماشینی** | **بوروکراسی « بناپارتی »** | **بوروکراسی تحت کنترل حزب با باقیمانده های سنت بوروکراتیک تاریخی** | **بوروکراسی قانونی – عقلایی و یا وبری** | **بوروکراسی سیستم غنائم جنگی به عنوان بخشی از جامعه مدنی هگل** |

**2- مدل بوروکراسی « کلاسیک »**

**در حال حاضر، مفیدترین مدل بوروکراسی همان مدل بوروکراسی « وبری یا    کلاسیک که در کشورهای توسعه یافته و نوین به کار می رود ولی الزاماً کاربرد آن فقط به این کشورها منحصر نمی شود**

**در مدل کلاسیک بوروکراسی**

**(1الگوی اختیار سنتی و کاریزماتیک نیست بلکه قانونی و عقلایی است**

**(2عقلانیت و رفتار اداره بر مبنای دانش و تخصص مورد تأکید می باشد.**

**(3استخدام ها بر اساس شایستگی انجام می شود نه بر اساس وابستگی های خانوادگی.**

**(4وظایف ادارات به وضوح تعیین و تصریح شده است.**

**(5سلسله مراتب روشنی برای ادارات سازمان وجود دارد.**

**(6شغل مأمور اداری تنها کار او یا حرفه اصلی اوست.**

**(7ترفیع مقام به طریق ارشدیت یا شایستگی و طبق قضاوت مافوق امکانپذیر است.**

**(8تنبیه و اخراج ها فقط در زمینه های خاص و بر اساس روش های خاص صورت می گیرد.**

**3- مدل جامعه « منشوری »**

**(1جوامع مرکب: زمانی که یک ساختار تعداد زیادی وظیفه انجام می دهد ساختار چند وظیفه ای می باشد.**

**(2جوامع تفکیک شده: زمانی که یک ساختار تعداد محدودی وظایف انجام می دهد ساختار خاص می باشد.**

**با توجه به اینکه این مدل ها در دنیای واقعی مصداق پیدا نمی‌کند، « مدل منشوری » توسط ریگرز ارائه شد.**

**مدل منشوری: در واقع این مدل به یک سیستم اجتماعی نیمه مرکب که در حدفاصل یک جامعه مرکب و یک جامعه بسیط قرار دارد اشاره می کند، و برای نشان دادن موقعیت هر جامعه در حدفاصل دو مدل مرکب و بسیط طرحی شده است.**

**مدل بوروکراسی سالا**

**این مدل ریگز سه کلمه را برای هر کدام از آنها و یک کلمه نیز برای همه آنها به شرح زیر پیشنهاد می کند:**

**برای اطلاق به هر سه مدل: دیوان**

**برای بوروکراسی مرکب: اتاق:**

**میزان قدرت  بوروکراسی در مقایسه با محیط های منشوری کم است**

**نهادهای سیاسی در این جوامع بر بوروکراسی کنترل بیشتری دارند.**

**کارایی این جوامع در مقایسه با جوامع منشوری بیشتر است.**

**برای بوروکراسی بسیط جدیداداره**

**میزان قدرت  بوروکراسی در مقایسه با محیط های منشوری کم است.**

**نهادهای سیاسی در این جوامع بر بوروکراسی کنترل بیشتری دارند.**

**کارایی این جوامع در مقایسه با جوامع منشوری بیشتر است.**

**برای بوروکراسی منشوری جدید:‌ سالا:**

**دامنه قدرت بوروکراسی متوسط است.**

**میزان قدرت بوروکراسی زیاد است.**

**بین میزان رشد سیاسی و رشد بوروکراتیک تعادل برقرار نیست.**

**افزایش قیمت تمام شده باعث کاهش کارایی اداری می شود**

**اداره اصولاً پرمصرف و ولخرج است**

**مدل سالا همواره با مسائل زیر همراه است**

**(1توزیع ناعادلانه خدمات**

**(2وجود فساد نهادینه شده**

**(3عدم کارایی در اجرای مقررات**

**(4جانبداری از خویشاوندان در استخدام**

**(5ایجاد قلمرو بوروکراتیک به منظور حفاظت از خویش**

**(6وجود شکاف بارز بین انتظارات رسمی و رفتار عملی**

**فصل 3**

**مقدمه**

**زمانی که رابطۀ بین مطالعۀ سیاست تطبیقی و مطالعۀ ادارۀ عمومی تطبیقی بررسی شد این حقیقتاً آشکار شد که در مورد مفاهیم کلیدی مربوط به ویژگی­های سیستم سیاسی در طول زمان بین داشنمندان سیاست­های تطبیقی اتفاق نظری وجود نداشته ، ولی با توجه به اهمیت فوق­العاده این موضوعات در مطالعات تطبیقی در این فصل به بررسی این مفاهیم تحت سه عنوان نوسازی – توسعه و تغییر می­پردازیم.**

**1: نوسازی**

**انیکلز و اسمیت : کلمۀ نوین از نظر لغوی عبارت است از هر چیزی که اخیراً جایگزین چیز دیگری شده که آن چیز در گذشته به عنوان طریق انجام کار مورد قبول بوده است.**

**دانیل لرنر  : یک فرآیند سیستمی شامل تغییرات تکمیلی در بخش­های جمعیتی – اقتصادی – سیاسی – ارتباطات و فرهنگی جامعه**

**مونت پالمر: یک الگوی آرمانی از نظر اقتصادی – اجتماعی – سیاسی که بایستی تحقق یابد و کشورهایی که از نظر اقتصادی توسعه­یافته­تر هستند.**

**در واقع منظور از نوسازی ، یک فرآیند متعلق به زمان اخیر و در عین­حال یک گذر تاریخی می­باشد.**

**وجه مشترک همۀ این مدل­ها : تمایل به برابر دانستن نوسازی با برتری­جویی تعدادی از کشورهای مستقل**

**نکات مورد توجه در این رویکرد :**

**چنین به نظر می­رسد که مفهوم نوسازی به دلیل نادیده گرفتن آینده غیرقابل اجتناب با مشکل معنا روبرو است.**

**2:توسعه**

**مجموعۀ شرایطی که ممکن است در یک سیستم سیاسی خاص یا یک جامعه در یک زمان خاص وجود داشته باشد. وجه تشابه با نوسازی  عدم توافق بر سر معنای آن**

**وجه تمایز توسعه با نوسازی  به صورت یک کل مورد بحث قرار نمی­گیرد بلکه به بخش­های مجزا تقسیم شده و مورد بررسی قرار می­گیرد.**

**انواع توسعه :**

**توسعه اقتصادی  تخصیص منابع کمیاب به افزایش ذخیره ثروت ملی**

**توسعه سیاسی  تعابیر متفاوت از توسعه سیاسی**

**تئوری توسعه سیاسی هلیوجگورایب :**

**1)توسعۀ سیاسی معادل نوسازی افزایش متغیرهای عملیاتی**

**2) توسعۀ سیاسی معادل نهادینه کردن سیاسی (افزایش متغیرهای مشارکتی**

**نتیجه**

**1) قابلیت سیستم پیش شرط دو بعد دیگر و مهم­ترین بعد توسعه سیاسی**

**2) رسیدن به حداکثر اجماع سیاسی**

**توسعه سیاسی منفی : توجه به شرایطی که باعث فاصله گرفتن از توسعه و مانع حرکت به طرف توسعه می­شوند.**

**ساموئل­ هانتینگتون : ارائه نافذترین تحلیل از فروریختگی توسعه سیاسی یا زوال سیاسی بررسی شرایطی که جوامع می­­توانند تحت آن شرایط ، تغییرات اجتماعی و اقتصادی را که سریع و برهم­زننده نیز هستند را پشت سر گذاشته و به ثبات سیاسی برسند.**

**فرضیه  :شکاف سیاسی**

**1)تحرک اجتماعی  تغییر در طرز تلقی­ها – ارزش­ها و                                       انتظارات مردم**

**ابعاد توسعه سیاسی**

**2) توسعه اقتصادی  رشد در فعالیت­های اقتصادی کل وستادۀ یک جامعه**

**شکاف سیاسی در پدیده­هایی مانند نابرابری درآمد – تورم – فساد فراگیر متجلی می­شود.**

**ثبات هر حکومت  رابطه مناسب و تعادل بین نهادینه کردن سیاست­ها و مشارکت سیاسی.**

**نتیجه و حاصل کار**

**هانتینگتون برای پی بردن به این موضوع که کدام جوامع طی فرآیند نوسازی از چشم­انداز بهتری برای پرهیز از انحلال برخوردار هستند به ماهیت نهادهای سیاسی سنتی آنها مراجعه می­کند.**

**جوامع مشارکتی  سطح بالایی از مداخله عمومی با بهره­گیری از وجود نهادهای حکومت سیاسی که از قابلیت سازماندهی مشارکت توده­ای در سیاست برخوردار باشند.**

**یک راهکار بلندمدت برای رهایی یافتن از بی­ثباتی در یک جامعه یا جلوگیری از زوال سیاسی : ایجاد یک سازمان حزبی قوی.**

**دو نکته در دیدگاه هانتینگتون :**

**1)از نظر هانتینگتون حکومت­های ایالات متحدۀ آمریکا و شوروی سابق به­رغم اینکه مسیرهای مختلفی را طی کرده­اند ولی هر دو دارای حکومت­های مشارکتی می­باشند به این دلیل که احزاب هر دو کشور دارای مشابهت­هایی مانند اجماع – مشروعیت – اثربخشی و ثبات هستند.**

**2) یکی از دلایل ظهور نهضت­های کمونیستی و شبه کمونیستی در کشورهای در حال نوسای این است که توانسته­اند بر کمبود اختیار مزمن در این جوامع فائق آیند. آنها دولت­هایی ایجاد می­کنند که می­توانند امور را اداره کنند.**

**تئوری­های وابستگی**

**عدم دستیابی به توسعه و پیشرفت توسط کشورهای در حال توسعه ناشی از دو عامل مهم می­باشد :    1)وابستگی ناشی از عوامل محیط خارجی**

**2) وابستگی ناشی از عوامل محیط داخلی**

**وابستگی ناشی از عوامل محیط خارجی : آنچه را که عموماً توسعه نیافتگی می­نامند پیامد وابستگی یک جامعه به جامعه دیگر است**

**وابستگی ناشی از عوامل محیط داخلی : بررسی ویژگی­های اجتماعی داخلی کشورهای وابسته**

**وابستگی ناشی از کمبود امکانات کشورهای در حال توسعه : امکانات برای توسعه مستقل و ضرورت حداکثر بهره­گیری از وجود این امکانات**

**تأثیر فرهنگ در توسعه**

**تأثیر فرهنگ در توسعه : هاریسون : حامی قدرت فرهنگ به عنوان تعیین­کننده اصلی توسعه**

**فرهنگ  ارزش­ها و طرز تلقی­های یک جامعه از طریق مکانیسم­­های جامعه­پذیر**

**نظریه اصلی هاریسون  برخی از ویژگی­های الگوهای فرهنگی موجب تسریع توسعه می­باشد ولی برخی از آنها مانع توسعه می­باشد.**

**راه­های طراحی یک برنامه منسجم تغییر فرهنگی از دیدگاه هاریسون : تحصیلات – آموزش ارتباطات جمعی – پروژه­های توسعه – اقدامات مدیریتی – پروری کودکان.**

**جامعۀ موردنظر دانیل بل**

**جامعۀ موردنظر دانیل بل :**

**1) تکنولوژی و دانش نظری در کارکرد جامعه نقش رو به رشد خواهند داشت.**

**2) طبقه فنی و حرفه­ای جزء طبقات ممتاز و برتر خواهند بود.**

**3) سطوح تحصیلات و رفاه افزایش خواهد یافت.**

**رویکرد جدید : نظریه تحدید حدود سیستم­های اجتماعی «آلبرتر گریر و راموس» در این رویکرد صرفاً بحث بر سر سیستم­های اجتماعی موردنیاز ، برای توانمندکردن افراد جهت موفقیت در جامعه بازار محور نیست ، بلکه بحث اصلی بر سر طرح و شکل موضوعات و مشکلات سیستم­های اجتماعی به عنوان وجه مشترک همه جوامع انسانی می­باشد.**

**بازار  فقط یکی از اجزاء آن می­باشد و نه الزاماً مهم­ترین آنها**

**نقش دولت  ایجاد یک جامعۀ چندقطبی از طریق تدوین و اعمال خط­مشی­های اختصاص­یافته برای پشتیبانی از فعالیت­های بازار محور و همچنین حمایت از عرصه­های اجتماعی**

**جامعه­ای که تحدید حدود در آن مصداق داشته باشد متشکل از مجموعه­ای از اجزا است که بازار فقط یکی از اجزاء آن می­باشد ولی نه الزاماً مهم­ترین آنها.**

**نظریه تحدید حدود سیستم اجتماعی  مناسب­ترین مفهوم برای بازنگری توسعه**

**راموس**

**راموس ضمن اظهار خوشبینی نسبت به آینده این نظریه اظهار می­دارد که راه­های متعددی برای رهایی سریع کشورهای به اصطلاح توسعه نیافته از شرایط اقماری وجود دارد مشروط بر اینکه آنها حداقل آرمان سیاسی خود را بشناسند و بتوانند خود را از سندرم محرومیت نسبی که به سبب پذیرش جامعۀ بازار محور و پیشرفته به عنوان سناریوی آینده خود در وجود آنها نهادینه شده است نجات دهند.**

**اعتقاد راموس و دان : تحدید حدود سیستم­های اجتماعی تا حد زیادی بستگی به خودباوری ملی و خلاقیت در داخل جامعه دارد.**

**نتیجه گیری**

**همان­طور که در بررسی موضوعات نوسازی – توسعه – تغییر بیان شد توسعه کماکان متداولترین عبارت مورد استفاده باقی خواهند ماند ولی درجه اجماع بر سر معنا و رضایت­مندی از کفایت آن به مراتب کمتر از آن چیزی است که در بیست سال قبل وجود داشت. بنابراین می­توان نتیجه گرفت که با توجه به وجود تمام نارسایی­ها در حال حاضر یک تفاوت مشخص بین دو گروه از کشورهای توسعه­یافته و توسعه نیافته یا در حال توسعه وجود دارد و حداقل در چند دهه آینده نیز کماکان وجود خواهد داشت و حکومت­های ملی کماکان به عنوان سیستم مسلط در جوامع باقی خواهند ماند.**

**فصل 5**

**ويژگي هاي مشترک (سياسي و اداري)کشورهاي توسعه يافته:**

**\*1)سيستم سازمان بسيارتفکيک شده واز نظر وظيفه بسيط مي باشدوتخصيص نقش هاي سياسي عمدتا براساس شايستگي بوده و منعکس کننده ويژگي عمومي جامعه مي باشد.یعنی درجه تخصصی بودن بوروکراسی بالا بوده و معیاری برای استخدام کارکنان می باشد.**

**2)روش هاي تصميم گيري عمدتا عقلايي و دنيوي بوده و ارزش هاي سنتي از بين رفته است.**

**3)حجم و دامنه فعاليت هاي سياسي و اداري زياد مي باشد.یعنی فعالیت های سیاسی و اداری همه جوانب زندگی افراد جامعه را در بر گرفته و مرتبأ در حال افزایش است.**

**4)همبستگي بين قدرت سياسي و مشروعيت زياد بوده و علت آن نيز وجود حکومت ملي است که هم فراگيرو هم موثر مي باشد و وجود این نوع سیستم شکاف بین قدرت و مشروعیت را کاهش می دهد.**

**5)علاقه و مشارکت عمومي جامعه در سيستم سياسي، هرچند به معني مشارکت فعال ملت در تصميم گيري سياسي نيست، ولي اين مشارکت بسيار گسترده مي باشد.یکی از ویژگی های مشترک جوامع مدرن این است که عمومأ مدرنیزاسیون تحت حکومت مطلقه آغاز و به طرف نوعی از جامعه ی توده ای( دموکراتیک یا انحصاری) تمایل دارد.** **\*(جواب سوال1 )**

**ويژگي هاي مشترک (بوروکراسي)کشورهاي توسعه يافته:**

**1)خدمات عمومي دراين سيستم سياسي به صورت مدرن، وسيع و پيچيده بوده و وسيله اي براي اجراي خط مشي هاي تصميم گيران سياسي به شمار مي رود که هم از نظر ضروریات ساختاری و هم تمایلات رفتاری، مدل ایده آل است.**

**2)بوروکراسي بسيار تخصصي مي باشد و به بسياري از حرفه ها و مشاغل موجود در جامعه نيازمند است که نشان دهنده دامنه فعالیت های دولتی در حکومت مدرن و نیازمندی های فنی برای موفقیت در اجرای برنامه هاست.**

**3)بوروکراسي تا حد زيادي وانمود ميکند که حرفه گراست و از اين طريق هم خدمات عمومي را به عنوان يک حرفه به مردم معرفي مي کند و هم وابستگي خود را به خدماتي از جمله حقوق يا امور اجتماعي و ... نشان مي دهد لذا این دیدگاه حرفه ای حاصل ترکیب عواملی مانند ضرورت معیارهای شایستگی برای استخدام و ضرورت داشتن آموزش و تحصیلات مناسب برای تخصص های متعدد است.**

**4)از آنجايي که سيستم سياسي به عنوان يک کل، نسبتا بالغ و پايدار بوده و بوروکراسي کاملا پيشرفته مي باشد، لذا نقش بوروکراسي و ساير نهادهاي سياسي مشخص نيست ولی ضرورت تعیین آن عمومأ مورد تأیید است.**

**5)در يک حکومت مدرن، بوروکراسي تحت نظارت موثر ساير نهادهاي سياسي، که وظايف خاصي انجام مي دهند قرار دارد بوروکراسی و نهاهای سیاسی هم اندازه هم رشد کرده اند و رشد سیاسی باعث این تعادل گردیده است.**

**ويژگي سيستم هاي اداري کلاسيک در آلمان و فرانسه:**

**فرهنگ آلمان و فرانسه از دو بعد مهم شبيه يکديگرند:1. عدم ثبات سياسي در دوکشور 2.ثبات بوروکراتيک با وجود عدم ثبات سياسي**

**بعبارتي ثبات از ويژگي هاي اداره و بي ثباتي از ويژگي هاي سياست اين دو کشور محسوب مي شود.**

 **عدم ثبات سیاسی فرانسه: سه دوره به شکل سلطنتی مشروطه ، دو دوره امپراطوری ، یک دوره نیمه دیکتاتوری ، پنج دوره جمهوری**

**عدم ثبات سیاسی آلمان: ابتدا حکومت بیسمارگ ، در ادامه امپراطوری ،جمهوری ، دیکتاتوری نازی، تقسیم آلمان و در نهایت اتحاد دو آلمان در سال 1990 میلادی.**

**بورو کراسي در فرانسه:**

**سیستم حکومتی جمهوری پنجم فرانسه، سیستم مختلط رئیس جمهوری،پارلمانی است که از سال 1982 تا 1995 میلادی توسط سوسیالیست ها اداره می شده است.**

**رئيس جمهوري با رأي مستقيم مردم انتخاب شده و داراي قدرت زياد است. پارلمان نيزمحدود شده تا تعادل به نفع دولت باشد.دولت مرکزي از تعدادي وزارتخانه تشکيل شده است (در سالهاي اخير 11تا21 وزارتخانه) و هر وزارتخانه نیز به چند معاونت به عنوان واحد های عملیاتی اصلی و یک دفتر وزارتی، مشاورین و ارگان های کنترلی تقسیم گردیده است.**

**درمقايسه با مقامات حکومت مرکزي، به مقامات محلي قدرت زيادتري داده شده است و بوروکرات هاي عالي رتبه، هدايت اين ادارات نسبتا متمرکز را بر عهده دارند.**

**\*مهمترين ويژگي نخبگان اداري فرانسه، عضويت آنها در يک رسته يا کادر است که با احراز آن به عنوان نماينده حکومت شناخته مي شوند. بوروکرات خود را نه تنها کارمند دولت، بلکه يک مقام دولتي مي داند که از طرف حکومت صحبت مي کند به نام حکومت اقدام مي کندو خودش را تاحدي صاحب اقتدار و مستحق توجه و احترام مي داند. اين ديدگاه تا حدودي مورد قبول مردم نيز هست.** **\*(جواب سوال 2 )**

**ورود به خدمات دولتي (به ويژه در رده هاي بالا )از طريق تحصيلات عالي امکان پذير است.**

**\*گزينش کارکنان دولت در فرانسه، برخلاف گذشته بصورت متمرکز و براساس تحصيلات صورت مي گيرد و اصلاحاتي در سيستم آموزشي به عمل آمده است. در سال هاي اخير کارمندان دولت برخلاف بخش خصوصي،براساس شرايط يک طرفه اي که حکومت تعريف مي کند استخدام مي شوند****.\*(جواب سوال4 )**

**در قانون فرانسه ايجاد اتحاديه براي کارکنان دولت مجاز و لي در مورد حق اعتصاب سکوت شده است.**

**شکل تصميم گيري اداري در فرانسه با صفات فرهنگي فرانسويان يعني تاکيد بر عقلايي بودن، مسئوليت و مطلق گرايي تطبيق دارد. فرانسویان تغییر را دوست ندارند و بی نظمی و تعارض و هر چیزی که روابط غیر قابل کنترل ایجاد کند نمی پسندند و از تغییری که وضع موجود را بهم زند، گریزانند.**

**\*نارسايي ذاتي بوروکراسي در فرانسه:**

**1)تصميم گيرندگان با مردم وکساني که تصميم بر آنها اثر مي گذارد خيلي فاصله دارند.**

**2)هماهنگي مشکل است. ترس از تعارض و روابط رودررو منجر به بروز اين عامل مي شود.**

**3)سازگار شدن با تغيير.(تفاوت بين فرانسه و ديگرکشورهاي اروپايي نه درچگونگي اعمال تغيير، بلکه بيشتردردرجه تغييرواقعي است).****\***

**(جواب سوال3 )**

**بوروکراسي در جمهوري فدرال آلمان:**

**\*آلمان از زمان ايجاددولت ملي به استثناي دوران نازي، داراي سيستم فدرال بوده است. قبل از اتحاد از ده ايالت واکنون از پانزده ايالت تشکيل شده است.ايالات داراي اختيارات وسيعي است و به عنوان مجري مصوبات حکومت مرکزي بوده و فقط ده درصد کارکنان در مرکز هستند.**

**طبق قانون اساسي آلمان (مصوب1949)، دولت پارلماني، داراي دو مجلس و صدراعظم قوي بوده و رئيس جمهور حالت تشريفاتي دارد که براي مدت پنج سال انتخاب مي شود. ساختار اجرايي دولت فدرال شامل دفتر صدراعظم و چند وزارتخانه است. تعداد وزارتخانه ها بين 12 تا 18 وزارتخانه متغير است و تعداد کارکنان هر وزارتخانه 300 تا 1800 نفراست .** **\*****(جواب سوال6 )**

**در آلمان بر خلاف فرانسه، کارمندان عالي رتبه به وزارت نمي رسند بلکه وزراي فدرال، سياستمداراني حرفه اي هستند که در رشته مربوط متخصص بوده و گردش مشاغل عالي در اين کشور به ندرت صورت مي گيرد.**

**حوزه وزارتي، يک واحد کوچک است که اعضاي آن توسط وزير انتخاب مي شود وبا تغيير وزير آن حوزه نيز تغيير مي کند. بنابراين وفاداري آنها به وزير قابل توجه است.**

**\*بوروکرات هاي آلمان، همه کساني هستند که در قرن گذشته براساس آزمايش شايستگي ، با اتکاء بر کارايي و اصل حکومت مطلق انتخاب شده اند این بوروکراسی که از فارغ التحصیلان دانشگاه است نقش قاطعی را در نوسازی آلمان در قرن 19 میلادی بر عهده داشته و به خاطر شایستگی، یکپارچگی و کسب پرستیژ مشهور شده است.**

**رابطه بين بوروکرات ها و سياستمداران در زمان جمهوري وايمار و رايش سوم آشفته شد. در زمان حکومت نازي ها بوروکرات ها در رده پايين تري از سياستمداران قرار داشتند. بعد ازجنگ جهاني دوم به رغم تمام تحولات بوروکراسي زمان پروس تغيير چنداني نکرد.** **\*****(جواب سوال7 )**

**در حال حاضر هشت درصد از جمعیت و بیست درصد از نیروی کار این کشور در استخدام دولت هستند که کمتر از ده درصد آنان در حکومت مرکزی مشغولند.**

**کارمندان دولت به سه گروه اعضاي دائمي، کارمندان حقوق بگير و پيماني و کارگران مزد بگير تقسيم مي شوند. و تفاوت ها تا حدی از بین رفته ولی سیستم دوگانه بین گروه اول و دوم کماکان باقی است .**

**خدمات دولتي در آلمان به طور عمودي به چهار طبقه پايين،متوسط،ميانه و بالا تقسيم مي شود و هر طبقه به چند بخش شامل : اداره امور دولتی، مالی، بهداشت و سایر بخش های فنی تقسیم شده است.**

 **دگماتیسم،خشکي و عدم انعطاف از صفات کارمندان است که در عين حال خواهان عملکرد بالايي هم مي باشند. فارغ التحصیلان دانشگاه پس از گزینش یک دوره سه ساله طی نموده و با امتحان دوم وارد حرفه خدمات دولتی می شوند.**

**\*رشد در داخل سيستم براساس دومعيار انجام ميشود:**

1. **ملاحظات سنتي خدمات دولتي مانند: ارشديت، شايستگي حرفه اي، وفاداري و روابط کاري خوب با کارکنان**
2. **وابستگي هاي حزبي، مهارتهاي سياسي، داشتن حامي سياسي و روابط خوب با گروههاي ذيربط. \*(جواب سوال8 )**

**ارشدیت مبنای انتصاب است و نوآوری در درجه دوم اهمیت قرار دارد.**

**\*بوروکراسي آلمان با مدل ايده ال وبر تطبيق ندارد زيرا:**

**بوروکرات هاي آلمان عمدتا به طرف سياست و رفتار سياسي گرايش دارند و به رغم تغييرات سياسي زياد، کنترل سياسي بر بوروکراسي وسيع بوده و بوروکراسي آلمان بيش از اندازه مطيع است.**

**تفاوت بوروکراسي آلمان با فرانسه ناشي از متفاوت بودن مسير رشد سياسي است. در آلمان جابجايي از (اداره به سياست) واز (سياست به اداره) بسيار نادر است. بوروکرات ها در مجالس قانون گذاري حضور وسيع دارند آنها می توانند بعد از پایان دوره نمایندگی مجلس به شغل اولیه خود بازگردند****.\*(جواب سوال9 )**

**عامل اصلي مطيع بودن مقامات اداري آلمان، اشتياق مقامات عالي رتبه اداري به محدوديت هاي سياسي، پيش بيني صحيح آنها و پرهيز از تقابل و تعارض با مقامات عالي استراتژيک مي باشد.**

**\*مقایسه ویژگی های سیستم اداری آلمان و فرانسه :**

**فرهنگ آلمان و فرانسه از دو بعد مهم به شرح زیر شبیه یکدیگر می باشند.**

**1) عدم ثبات سیاسی گسترده حکومت فرانسه از سال 1789 تاکنون سه بار به شکل حکومت سلطنتی، مشروطه دو بار امپراطوری، یک بار نیمه دیکتاتوری و پنج بار جمهوری شده و همه این دگرگونی ها با آشوب همراه بوده است.آلمان نیز وضعیت مشابهی داشته است و با وقایعی مانند ایجاد پروس که در نهایت منجر به ظهور رایش، تحت حکومت بیسمارگ گردیده است وایجادامپراطوری آلمان تاسال 1918 ایجادجمهوری وایماربعدازجنگ جهانی اول ،ایجاددیکتاتوری نازی وتصمیم آلمان بعدازجنگ جهانی دوم وسرانجام اتحاد آلمان درسال 1990 شاهدی براین ادعا می باشد.**

**2.دوکشورآلمان وفرانسه باوجودعدم ثبات سیاسی ازیک ثبات بورکراتیک برخوردار بوده اند.اداره پروس که هسته اصلی دولت را در آلمان تشکیل می دهد پیشگام بوروکراسی مدرن بوده است. در فرانسه نیز بوروکراسی حکومت گذشته آن بعد از یک توقف کوتاه مربوط به دوران انقلاب،نهایتأ در اختیار ملت قرار گرفت."ثبات" از ویژگی های اداره و"بی ثباتی" از ویژگی های سیاست این دو کشور محسوب می شود.** **.****\*(جواب سوال10 )**

**\*(جواب سوال11 ): "نحوه انتخاب بوروکرات ها در آلمان و فرانسه" ، همان جواب سوال 7 و 4 می باشد.**

**فصل6**

**بوروکراسي در کشورهاي توسعه يافته**

**\*فرهنگ مدني فرهنگي است مشارکتي و کثرت گرا. اين فرهنگ سياسي مبتني بر ارتباط و ترغيب و به عنوان يک فرهنگ اجماع و تنوع است. اجازه تغيير مي دهد ولي آن را تعديل مي کند.**

**انگليس داراي «فرهنگ مدني طبقاتي» و آمريکا داراي «فرهنگ مدني مشارکتي» است. .\*****(جواب سوال1 )**

**برخلاف فرانسه و آلمان، انگليس و آمريکا ازثبات سياسي برخوردار بوده اند. پيشرفت گام به گام سياسي باعث شده است که اين دوکشور رأسا سيستم سياسي دلخواه را انتخاب نمايند و اداره نيز توانسته به طور همزمان شکل متناسب با سياست را انتخاب کند. و همسويي سياست و اداره باعث ايجاد تعادل شده است. البته اداره هرگز نتوانسته برسياست مسلط شود.**

**فرق عمده آمريکا و انگليس آن است که در انگليس سازمان ها اثربخشي خود را با اتکا بر الگوهاي قديمي روابط بالادست و پايين دست حفظ مي کند؛ اما در آمريکا براي دستيابي به همان نتايج نياز به برخي مقررات عمومي مي باشد.**

**در انگلستان بوروکراسي منظم، متقارن، محتاط، متشکل و منسجم و قدرتمند. ولي در آمريکا بوروکراسي رقابتي تر، تجربي تر،پرسرو صداو غيرمنسجم و کم قدرت ولي پويا است. باید توجه داشت تا خواست واقعی سیاستمداران نباشد، بوروکراسی شایسته به وجود نخواهد آمد.**

**بوروکراسي در بريتانيا:**

**\*بوروکراسي بريتانيا در يک نظام سياسي واحد و پارلماني عمل مي کند. واحد اصلي اداري اين کشور وزارتخانه است و صنايع ملي شده و شرکت هاي عمومي نيز مکمل آنها هستند. ولی خارج از چارچوب وزارتخانه عمل می کنند. تعداد وزارتخانه ها به دفعات تغییر می کند. وزیر در مقابل مجلس مسئول است. زیر نظر وزیر یک فرد به عنوان دبیر دائمی( وزیر دوم) قرار دارد که با تغییر وزرا و دولتها تغییر نمی کند.**

**خزانه داري انگليس علاوه بر ساير وظايف مهم خود، مسئوليت نظارت بر خدمات کشوري، مسائل استخدام،آموزش، ارتقاء و پرداخت ها را برعهده دارد. البته در چند دهه اخير، مسئوليت مديريت پرسنلي مستقيما زير نظر نخست وزير قرار گرفته است. دراستخدام متقاضياني که قابليت عام دارند در اولويت هستند.**

**کارکنان به سه طبقه عمده دفتري،اجرايي و اداري تقسيم شده اند که در اين ميان کارکنان اداري بيشترين توانايي و مسئوليت را دارند.**

**در انگليس جابجايي مشاغل دولتي و غير دولتي خيلي کم است. حتي امروزه هم از کارکنان عالي رتبه خدمات دولتي براي تامين نيازهاي ساير نهادها استفاده نمي شود. اصل گمنامي در مورد کارکنان اداري رعايت مي شود. همه وزرا، عضو پارلمان و با تجربه 15 سال سابقه خدمت در دولت های اخیر می باشند و عمر وزارت آنها به طور متوسط 26 ماه است. لذا جابجایی آنها زیاد است.****\***

**(جواب سوال2 )**

**\* فرل هدي وزاري بريتانيا را بر حسب ويژگي شخصي انها به پنج گروه تقسيم نموده است:**

1. **وزيران ابداع کننده خط مشي**
2. **وزيران انتخاب کننده خط مشي**
3. **وزيران اجرايي**
4. **وزيران سفير**

**5. وزيران قناعت کننده به حداقل****\*****(جواب سوال3 )**

**\*کريستف مختصري از نقش سياسي کارمندان عالي رتبه را به شرح زير بيان مي کند:**

1. **نقش سنتي و مهم اجراي خط مشي**
2. **ارائه توصيه هاي سياسي به وزير به عنوان مبناي تصميمات سياسي**
3. **همزيستي مسالمت آميز براي حفظ همکاران خود**
4. **رسيدگي به خواسته موکلان خوددر زمينه هاي مختلف و محدود کردن خواسته هاي گروه فشار****\*(جواب سوال4 )**

**در انگلیس کارمندان عالی رتبه باتضعیف حزب یا تغییر کابینه،تغییر نمی کنند . آنها تمایلی به تغییر مسیر شغلی خود ندارند.بوروکراسی سعی می کند سهم بیشتری در سیاست به دست آورد. بوروکرات ها می توانند بر تصمیمات اثر بگذارند، ولی صاحب آن نیستند. کارمندان عالی رتبه را نمی توان صرفأ نماینده ی مقامات سیاسی در ارائه خدمات دولتی دانست، بلکه این نمایندگی یک اقدام مناسب و مهم محسوب می شود. نهاد های اداری بیش از حد برای خود مشروعیت کسب کرده اند و بیشتر از بوروکراسی سنتی به سیاست گرایش دارند. هر چند گرایش مقامات اداری به طرف سیاست ، مورد تأیید احزاب بوده است ولی در سال های اخیر محدودیت های زیادی در انتصاب مقامات عالی رتبه ایجاد شده است. بخشی از این محدودیت ها عبارتند از :**

**1) وفاداری زیاد**

**2)واگذاری نقش اجرای** **خط مشی**

**3)کاهش نقش خط مشی گذاری و تأکید بر نقش مدیریتی**

**4)انجام اقدامات انضباطی شدید علیه کسانی که مظنون به فاش کردن اطلاعات هستند**

**5) تشویق به ترک خدمت کسانی که به اندازه کافی به اهداف جاری دولت تعهد ندارند.لذا سوال اصلی خانم تاچر برای انتصاب مقامات عالی رتبه همیشه این بود: " آیا او از ما است"؟**

**\*تحولات اخير باعث شده است پاسخگويي وزير در برابر اقدامات بوروکراسي به تدريج مستهلک شود که دوعلت اساسي براي اين موضوع بيان شده است:**

1. **گسترده بودن عمليات بوروکراسي**
2. **افزايش قدرت حزب و کابينه، نسبت به پارلمان****\*****(جواب سوال5)**

**به طور کلي وضعيت کنوني انگليس به علت «مسئوليت جمعي وزراء» به خصوص تحت حمايت هاي نخست وزير،روند به طرف کاهش مشارکت بوروکراسي در خط مشي گذاري و تضعيف تدريجي کنترل عمومي قوه مقننه بر بوروکراسي است.در بریتانیا وزیر مسئول کلیه اقدامات وزارتخانه است و در صورت نارسایی ، وزیر استیضاح و یا مجبور به استعفا میشود.**

**بوروکراسي در ايالات متحده آمريکا:**

**\*سيستم سياسي در آمريکا مبتني بر قانون اساسي مدون فدراليسم و رياست جمهوري است. دردولت مرکزي، وزارتخانه هاي اجرايي، واحدهاي اصلي اداري محسوب مي شوند.**

**تصميم گيري در خصوص تجديد سازمان، عمدتا از وظايف قوه مقننه است و کنگره نيز کنترل خود مبني برايجاد يا حذف وزارتخانه هاي اجرايي را حفظ کرده است.**

**در آمريکا براي انتصاب کارکنان اداري کمتر به تخصص افراد توجه مي شود و ملاک گزينش، عمدتا مقام و يا نيازمنديهاي ضروري براي انجام رضايت بخش وظايف مربوط به آن مي باشد. درنتيجه بر خلاف انگليس طبقه مشخصي به نام اداره وجود ندارد.**

**استخدام در نهادهاي اداري امريکا، از بين فارغ التحصيلان کارشناسي ارشد و کارشناسي است و يک چهارم کارمندان دولت فرزندان کارگران هستند ولي تبعيضات نژادي و جنسي در آن زياد ديده مي شود.**

**در آمريکا سنت بيش از قانون حامي بوروکراسي است. قواي مقننه و مجريه درتنظيم امور بوروکراسي شريک هستند ولي در قانون اساسي از خدمات دولتي حمايت نشده است. مقامات اداري از شرکت در فعاليت هاي سياسي منع شده اند ولي حق دادن رأي و بيان عقايد سياسي را دارند. جابجايي کارکنان بين بخش هاي دولتي و خصوصي بسيار زياد است.**

**درآمريکا مهمترين قدرت کنترلي، دراختيارکنگره مي باشدکه به جاي نظارت براقدامات مديريت، بيشترخواهان نظارت بر برنامه هاست.**

**کنترل قضايي نيز در اختيار دادگاههاي عمومي است و دادگاه جداگانه اي وجود ندارد. با توجه به حق تفسير قانون اساسي توسط دادگاهها، تقويت روابط «عشق و نفرت» يا «وابستگي و رنجش»بين جامعه و مديران امور دولتي است.****\***

**(جواب سوال6)**

**بوروکراسي در ژاپن:**

**\*بوروکراسي در ژاپن، با مدرنيزاسيون آن کشور تطابق داشته و بارشد بوروکراسي، استخدام افراد از طريق آزمون انجام مي گرفت. بوروکرات ها در ژاپن، خدمتگزار مردم تلقي نمي شوند، بلکه آنها خدمتگزار منتخب امپراطور هستند.**

**ژاپن داراي دو مجلس قانون گذاري مي باشد.قوه مجريه در دست نخست وزير و وزرا است . کابينه داراي دوازده وزير بوده و چند وزير داراي وزارتخانه نبوده و تحت عنوان وزير مشاور عمل مي کنند. هروزير داراي يک معاون پارلماني و يک معاون اداري دارد که بالاترين مقام اداري وزارتخانه محسوب مي شود. تعداد کل مقامات عالی رتبه در ژاپن 2500 نفر است. جاذبه مشاغل دولتی زیاد بوده و برای ورود به آن رقابت وجود دارد.** **فارغ التحصیلی از یکی از دانشگاه های درجه اول پیش شرط موفقیت در استخدام های ورودی به شمار می رود. بیش از دو سوم کارکنان بخش عمومی بعد از جنگ جهانی فارغ التحصیل مدارس حقوق بوده اند. 80 درصد استخدام شدگان دولت از فارغ التحصیل دانشگاه سلطنتی توکیو،13 درصد از پنج دانشگاه دولتی ژاپن،و سه درصد نیز از دانشگاه های خصوصی بوده اند. انحصاری بودن دانشگاه،باعث شده است که در انتصابات روابط هم مدرسه ای بودن مورد توجه قرار گیرد. شواهد نشان می دهد مقامات عالی رتبه نسبت به گذشته از تجانس کمتری برخوردارند.با توجه به اینکه مردم ژاپن تا حد زیادی از تجانش نژادی و مذهبی برخوردارند،وجود تجانس در سیستم اداری اهمیت زیادی ندارد. در ژاپن هنوز هم تبعیض جنسی وجود دارد آمار نشان می دهد که زنان ژاپنی 4.6 درصد از کل کارکنان خبره را تشکیل می دهند که تعداد کمی از آنها امکان صعود به پست ریاست را دارند.حرکت افقی بین وزارتخانه ها محدود است.آمار نشان می دهد که دو سوم از مقامات عالی رتبه فقز در یک وزارتخانه و کمتر از نه درصد نیز در سه وزارتخانه خدمت کرده اند.این وضعیت معرف وفاداری وزارتی کارکنان دولت است سن بازنشستگی نیز در ژاپن 50 سالگی است. شاید دلیل آن فشار زیاد کارکنان رده پایین جهت ترفیع باشد،زیرا مبنای ترفیع ارشدیت است. در ژاپن کارکنان ارشد بعد از** **بازنشستگی مقام خود را حفظ می کنند و با وجود بازنشستگی زودرس وارد مرحله دوم خدمت می شوند طیف وسیعی از بوروکرات ها وارد مجلس می شوند.نیمی از نخست وزیران ژاپن کارمند دولت بوده اند.**

**مهمترين ويژگي خدمات دولتي در اين کشور بعد ازجنگ تداوم و ثبات است. زيرا روشهاي بجا مانده از گذشته مانند تاکيد برغير تخصصي بودن، ارشديت، وفاداري وزارتي و بازنشستگي زود هنگام، کماکان مورد توجه قرار گرفته است. همچنين اعتقاد به چند وظيفه اي بودن امور منجر به نپذيرفتن جدايي اداره از سياست شده است.**

**بوروکرات ها هم جزو نخبگان سياسي هستند و همانند انگليس و فرانسه با توجه به عضويت تعداد زيادي از بوروکرات ها در مجلس سنا، طبيعي است که بوروکراسي به عنوان يک نهاد سياسي سعي خواهد کردتا مجلس را ضعيف يا هواخواه خود گرداند.**

**نقش بوروکراسي در مدرنيزاسيون ژاپن، نشان دهنده گستردگي احترام به قدرت است.** **\*****(جواب سوال6)**

**کشورهاي توسعه يافته«رده دوم»**

**بوروکراسي در فدراسيون روسيه:**

**فدراسیون روسیه یکی از بزرگترین جمهوری های شوروی است که سه چهارم مساحت و بیش از نیمی از جمعیت این کشور را به خود اختصاص داده است و مالکیت سهم بزرگی از مواد خام،انرژی،صنایع،کارکنان علمی و مهندسی را در اختیار گرفت روسیه در بر گیرنده ملیت های کوچک و متعددی است.**

**\* ويژگي سيستم حکومتي در اتحاد جماهير شوروي (1985-1915) عبارتنداز:**

1. **قدرت سياسي در دست حزب کمونيست متمرکز بوده و دستگاه دولت صرفا داراي نقش «دست دوم» بود.**

**درپشت چهره موجهي که با استفاده از اصلاحات دموکراتيک جلوه مي کرد، واقعيت حکومت تک حزبي مخفي شده بود.دوگانگی طرز تلقی مقامات شوروی، نسبت به بوروکراسی و بوروکرات ها به یک مشخصه اصلی در حکومت شوروی تبدیل شده بود. لنین قبل از مرگ نگران بوروکراتیک شدن روسیه بود.بعد از او استالین نیز رفتار موردنظر خود را به بوروکراسی تحمیل می کرد. هر چند رهبری مرکزی حزب برای تربیت نخبگان اداری تلاش می کرد و مشوق آن بود ، ولی در عین حال به آنها به دیده شک می نگریست و کنترل دقیق بر آنها اعمال میکرد. استالین همواره از ادغام سازمان های حزبی و بوروکراتیک خودداری میکرد.** **\* (جواب سوال7)**

 **حاصل چنین برخوردی ایجاد دو دسته از تشکیلات نهادی به شرح زیر بود.**

**\* دودسته از تشکيلات نهادي در اتحاد جماهير شوروي:**

**دسته اول: سازمان هاي تابعه حزب کمونيست که از اهميت بيشتر و رسميت کمتري برخوردار بودند شامل: کنگره حزب، کميته مرکزي، دفتر سياسي و دبيرخانه حزب که در راس آن دبير کل حزب قرارداشت.**

**دسته دوم: ساختار رسمي حکومت، به صورت اتحاديه فدرال متشکل از جمهوري هاي شوروي سوسياليستي که شوراي عالي اتحاد جماهير شوروي در راس آن قرار داشت و قوه مقننه دو مجلسي (شوراي اتحاديه و شوراي ملت ها) بود**

**اتحادجماهير شوروي داراي دو نوع وزير بود:**

1. **وزير کل اتحاديه که وظايف خود را مستقيما از طريق اتحاد شوروي انجام مي داد**
2. **وزير جمهوري اتحاديه که وظايف خود را به طور غير مستقيم از طريق وزارتخانه هاي ذيربط در هر يک از جمهوري هاي متحده انجام مي داد.\*(جواب سوال8)**

**يکي از ويژگي هاي سيستم که در دوران حاکميت استالين به صورت يکسان و يکپارچه در آمده بود ادامه جدايي حزب کمونيست و دستگاه دولتي از يکديگر به عنوان دو ابزار حکومتي بود. حزب کمونيست توجه بيشتري به امور دولتي داشت و کاملا در امور اداري دخالت مي کرد.**

**طی سه دهه (حد فاصل حکومت استالین و گورباچف)در رویکرد و خط مشی نظام و البته بدون انجام اصلاحات بنیادی، تغییرات قابل توجهی به وجود آمد وجود چنین تغییراتی باعث شده بود که ناظران خارجی اذعان کنند که در دهه هفتاد روابط قدرت در درون سیستم شوروی تغییر کرده است.به عنوان مثال جری هیگ یک الگوی" کثرت گرایی نهادی" را به عنوان راه حل جدیدی برای تجزیه و تحلیل ارائه داد. به عقیده او باید به شوروی به عنوان یک سیستم بوروکراتیک انحصای نگاه کرد که در آن رهبران به جای اینکه بخشی از سیستم پارلمانی به شمار آیند و به عنوان هیأت دولت یک بوروکراسی مطیع محسوب شوند، خود از درون بوروکراسی رشد کرده و ارتقا می یابند.**

**وی پیشنهاد کرد که پارادایم"جامعه هدایت شده" جای خود را به پارادایم دیگری بدهد که حاوی ویژگی های بیشتری از سیستم سیاسی شوروی بوده و شباهت زیادی به کثرت گرایی کلاسیک غربی دارد.**

**جری هیگ کثرت گرایی کلاسیک غربی را دارای ویژگی های زیر می داند:**

**1)****به رسمیت شناختن مشروعیت گروه های ذینفع و تعارض**

**2) به رسمیت شناختن سازگاری با مقتضیات محیط و اصلاح**

**3)چانه زنی**

**4)بنگاه داری**

**واقعیت این است که تغییرات سیاسی معمولأ تدریجی صورت می گیرد. وی به این نتیجه رسید که الگوی کثرت گرایی روسیه بایستی فاقد بسیای از مشخصه های کثرت گرایی غربی(مانند انتخابات رقابتی، گروه های فشار یا احزاب یا علایق سیاسی پیشرفته، و یا انتقاد از اصول مورد قبول جامعه) باشد**

**نتیجه گیری جری هیگ بر این فرض استوار است که در شوروی نهادهای سیاسی و مهم تر از همه حزب کمونیست بیشتر از طرف گروه هایی که مخالف سیستم نمی باشند،مورد پذیرش قرار گرفته است. انتخاب گورباچف به عنوان دبیرکل حزب کمونیست در سال 1985،سرآغاز عصر سیاسی جدیدی برای شوروی بود.در این دوران،گورباچف دست به اصلاحات ساختاری عمده ای زد.واحدهای جدید قانون گذاری جایگزین شورای عالی دو مجلسی و کنگره نمایندگان خلق شدند.بدنه جدید قانون گذاری به نوبه خود اعضای شورای عالی دو مجلسی جدید را انتخاب می کردند.در حدود سال 1990 ریاست جمهوری روسیه ایجاد شد و گورباچف از طرف نمایندگان مجلس برای مدت 5 سال به عنوان رئیس جمهور انتخاب شد و مقرر گردید بعد از انقضای این مدت رئیس جمهور با رای مستقیم مردم انتخاب شود.نقش حزب کمونیست به کلی تغییر کرد.با این تغییر در قانون اساسی به نقش حزب کمونیست پایان داده شد.مسئولین حزبی با رای مستقیم مردم انتخاب می شدند،از مداخله روزمره در امور دولت منع شده و راه را برای رقابت بین احزاب در درون یک سیستم سیاسی ریاست جمهوری پارلمانی باز شد.آهنگ اصلاحات در خط مشی گذاری و اداره امور ملایم تر بود.نخست وزیر که به وسیله رئیس جمهور منصوب می شد،در راس شورای وزیران قرار داشت و تعداد وزیران از 57 نفر در سال 1989 به 30 نفر رسید.بوروکراسی دولتی با هدف حدف کنترل حزب و اعمال اختیار از طریق سلسه مراتب،تاکید بر طرح ریزی متمرکز،ایجاد موسسات خصوصی محدود،و واگذاری بیشتر اقتصاد به نیروهای بازار،مورد بازنگری قرار گرفت،ولی به هرحال نتایج حاصله چندان قابل توجه نبود.**

**گورباچف تلاش های اصلاح گرانه خود را ادامه می داد.بدون اینکه تعهد خود نسبت به سیستم اصلی،یا وفاداری نسب به حزب کمونیست را از دست داده باشد.**

**در این فرآیند طی سالهای 1990 و 1991 رهبری از گورباچف به یلتسین منتقل شد و یلتسین به عنوان رئیس شورای عالی فدراسیون روسیه برگزیده شد و به مقام رئیس دولت روسیه رسید و جایگاه سیاسی مناسب را برای رقیب اصلی خود (گورباچف) به دست آورد. وی بس از مدتی حزب کمونیست را ترک کرد و مبارزه با قدرت حزب آغاز شد.یلتسین سپس به منظور تقویت مبانی قدرت نهادی خود،یک استراتژی سه قسمتی را شرح زیر برگزید:**

**1)برای ایجاد نظام ریاست جمهوری در روسیه مبادرت به برگزاری همه پرسی نمود.**

**2)تبدیل مسئولیت های اداری اصلی در شهرای مسکو و لنینگراد به پست های انتخابی بود.**

**3)او وعده داد با صدور فرمانی بخش های موازی حزب کمونیست با سازمان های رسمی دولتی را حذف خواهد کرد و فعالیت های سیاسی سازمان یافته در محیط های کاری در روسیه را ممنوع خواهد ساخت.**

**شوروی قبل از پایان سال 1991 از هم پاشید،گورباچف استعفا داد و یلتسین به عنوان رئیس جمهوری روسیه در جایگاه رهبر انتقال سیاسی قرار گرفت.**

**در اواخر سال 1991 کنگره خلق روسیه اختیارات ویژه ای به شرح زیر را به وی اعطا کرد:**

**1)انتخاب نخست وزیر**

**2)انتخاب وزرا**

**3)انتخاب روسای ادارات مناطق**

**4)انتخاب روسای نواحی و شهرها برای یک دوره 13 ماهه.**

**5)اختیار صدور فرمان اصلاح قوانین موجود**

**یلتسین خود را به عنوان کفیل نخست وزیر روسیه معرفی کرد و تعداد وزرا را از 45 نفر به 23 تقلیل داد و پست های حساس را به حامیان اصلاحات واگذار کرد و از طریق انتصاب های اداری در صدد اعمال قدرت عمومی بر سطوح منطقه ای و محلی برآمد.به دلیل اختلاف در وجود ابهام در قانون اساسی درباره تقسیم قدرت بین رئیس جمهور و قوه قانون گذاری،یلتسین با انحلال زومندانه قوه مقننه در سال 1993 به این بن بست پایان داد.حاصل این اقدامات پس از همه پرسی قانون اساسی جدید به شرح زیر بود:**

**1)تصویب یک قانون اساسی جدید که به موجب آن اختیارات فوق العاده زیادی به رئیس جمهوری محول شد.**

**2)تشکیل یک مجلس کاملا غیر منسجم و ناهماهنگ و اساسا محافظه کار که در آن،حزب ناسیونالیست افراطی اکثریت کرسی ها را در اختیار گرفت.**

**یلتسین نتوانست حمایت اکثریت قابل قبولی را در قوه مقننه به دست آورد و این امر باعث ایجاد شک و تردید درباره امکان ادامه حیات حکومت روسیه گردید.چنین صحنه آشفته و غیرقابل پیش بینی،با بی نظمی در مسایل اقتصادی و اداری هماهنگ و سازگار شده بود.فدراسیون روسیه و سایر کشورهای مستقل مشترک المنافع،ضد دولت شدند و فعالیت های بوروکراتیک را به طور خارق العاده ای کاهش دادند.در سال 91 یک اداره کل با ماموریت آموزش متخصصان تحصیل کرده و حایز شرایط برای سطوح مختلف اداری و افزایش عملکرد تشکیل شد.یکی از اقدامات این اداره کل ایجاد 7 مرکز برای آموزش گیرندگان جدید بود.در سال 1992 لایحه قانونی خدمات عمومی مورد توجه شورای عالی قرار گرفت،که به تصویب نرسید.و قوه مقننه هنوز هم می تواند برای ایجاد اصلاحات در بخش دولتی اقدام کند.**

**بوروکراسي در جمهوري خلق چين:**

**\*از سال 1949 تاکنون نهادهاي ذيل به عنوان ساختارهاي سياسي عمده در چين بوده اند:**

1. **حزب کمونيست چين(CCP)**
2. **نهادهاي رسمي دولتي به مرکزيت کنگره ملي خلق(NPC)**
3. **ارتش آزادي بخش خلق(PLA)**

**کنگره ملی حزب، عالی ترین عضو رسمی حزب کمونیست چین می باشد که وظیفه انتخاب کمیته مرکزی را بر عهده دارد.اعضای کنگره حزب،می بایست هر 5 سال یک بار انتخاب شوند و هر سال نیز تشکیل جلسه دهند. ولی عملا جلسه آنها به مراتب کمتر تشکیل می شود. کمیته دائمی دفتر سیاسی حزب ، که معمولا تعداد اعضای آن کمتر از 10 نفر می باشد ، تصمیم گیرنده اصلی است. ساختار رسمی دولت در موازات ساختار حزب قرار دارد و کنگره ملی خلق چین یک کمیته دائمی و هم چنین رئیس جمهوری خلق را انتخاب می کند.**

**شورای حکومتی ، منشکل از کلیه وزرا و رؤسای کمیسیون ها ، واحد اصلی اداری در ساختار حکومت چین به شمار می رود. نقش ارتش آزادی بخش خلق ، به جایگاه خاصی که در قانون اساسی برای آن تعیین شده است محدود نیست.بلکه شامل مداخله ارتش آزادی بخش ، در تمامی تاریخ جنبش کمونیستی در چین ، از اواخر سال های 1920 نیز می شود. ارتش آزادی بخش خلق ، رسمأ تحت فرمان یک کمیسیون نظامی مرکزی در داخل شورای حکومتی است . ولی هدایت خط مشی نظامی عملأ بر عهده کمیته امور نظامی حزب کمونیست چین می باشد. این خط فرماندهی سیاسی در همه سطوح ارتش توسط کمیسر یا افسران سیاسی که هم عرض فرمانده هر واحد نظامی اعمال می گردد .**

**سه نهاد (حزب، دولت، ارتش) که داراي سلسله مراتب متداخل هستند بر سيستم سياسي چين حاکميت دارند. چین کمونیست در طول چهار دهه عمر خود مراحل مختلفی را در تحولات سیاسی پشت سر گذاشته و نتیجه آن بروز تغییر در اهداف ، برنامه ها و روابط سیاسی یک سازمان سیاسی بوده است . در سال های 1949 تا 1957 بازسازی چین موردتوجه قرار گرفته و به دنبال سال ها جنگ طولانی اجرای برنامه های توسعه سریع اقتصادی با تأکید خاص بر صنایع سنگین آغاز شد . الگوی شوروی تأثیر خود را به کشور چین گذاشته بود و دستگاه حکومت عمدتأ متکی بر آن نتایج بود. در طول سال 1957 یک شعار درون حزبی پیچیده منجر به حرکتی تحت عنوان "جهش بزرگ به جلو" شد که به نظر آگاهان ، دارای اهداف جاه طلبانه ای برای توسعه سیاسی در همه زمینه ها بود .**

**در سال 1957 حزب کمونيست که با شعار «سياست» فرماندهي را بر عهده داشت نقش قوي تري را ايفا نمود و دستگاه دولتي به دليل اينکه بيش از حد بوروکراتيک شده بود تضعيف گرديد.«جهش بزرگ به جلو»**

**در سال 1961 مائو انقلابي را با عنوان «انقلاب بزرگ فرهنگي- کارگري» به راه انداخت که داراي دو پيامد مهم در ايجاد تعادل نهايي قدرت بود:**

1. **رهبري حزب کمونيست چين پاکسازي شد و اثر بخشي سازماني آن به طور وسيع کاهش يافت.**
2. **ارتش آزادي بخش خلق به مهمترين مرکز قدرت تبديل گرديد.**

**رفتار و سلوک بوروکراسي رسمي دولتي در رژيم چين کمونيست نشان مي دهد که مورد اعتماد مقامات نبوده و آنها خواهان کاهش قدرت بوروکراسي هستند.**

**\*قدرت بوروکراتيک در اواسط دهه 1950 به اوج خود رسيد و دراوايل دهه 1960 نيز افزايش يافت. بعد از مرگ مائو مجددا احيا شد و در حال حاضر در سطح متوسطي قرار دارد. دوران افول بوروکراسي مصادف با حرکت «جهش بزرگ به جلو» و «انقلاب بزرگ فرهنگي- کارگري» بود.**

**\* در طول حيات چين يکي از زمينه ها تصميم به سياسي کردن بوروکراسي و ملزم کردن آن به پيروي از حزب کمونيست و دومين زمينه غيرمتمرکزکردن امور از طريق انتقال قدرت هاي اداري تا پايين ترين سطوح ممکن مي باشد که منجر به عدم ايجاد ساختار اداري غول پيکر و نوآوري و مسئوليت پذيري مقامات محلي شده است.** **\*(جواب سوال9)**

**\*وزارتخانه های چین اصولأکنترل خود را بر سطوح پایین اداری به خصوص در دوران جهش یزرگ به جلو تا حد قابل توجهی از دست دادند . کمیته های محلی حزبی تصمیم گیرندگان اصل بودند . در دوران انقلاب فرهنگی حزب کمونیست چین به زیاده روی در بوروکراتیک شدن متهم شد.**

**معيار استخدام در بوروکراسي چين همانند ساير رژيم هاي کمونيست بر حسب ميزان تاکيدي که بر وفاداري سياسي در برابر شايستگي و سرخ بودن«وفاداربه مائو» در برابر متخصص بودن مي شود، تغيير مي کند. دردوران مبارزات، بسيج عمومي و تصفيه، وفاداري سياسي و دردوران آرامش و ثبات نسبي، شايستگي اعتبار بيشتري داشته است.** **\*(جواب سوال10)**

**\*قابليت اعتماد سياسي در چين همواره يک الزام است و اقدام انظباطي به منظور نهادينه کردن قابليت اعتماد به صورت متعادلي صورت مي گيرد. به عنوان مثال مخالفان براي ديدن دوره هاي آموزشي و انجام کارهاي بدني از کار منفک شده و سپس با رتبه پايين تر به محل کار خود باز مي گردند. اين اقدام باعث مي شود تا پاسخگويي و احساس مسئوليت در برابر فشارهاي سياسي رده بالا افزايش يابد. در دوران رهبری " دنگ " که اغلب به عنوان " عملگرا" شهرت پیدا کرده بود،آزادی اقتصادی با فعالیت های سیاسی ترکیب شده و به تدریج محدود گردید،خط مشی اقتصادی او تلاش برای دستیابی به رشد سریع در چهار برنامه به شرح زیر بود:**

**1)مدرن سازی صنعت کشاورزی**

**2)مدرن سازی علم و تکنولوژی**

**3)مدرن سازی ارتش**

**4)تحقق برنامه های سیاسی او تحت عنوان مقابله با هرگونه مبارزه با قدرت وی و همکارنش.**

**این تحولات سیاسی فراگیر و گسترده زمینه آزمون عملیات بوروکراسی دولتی را که بر حسب تغییرات اوضاع و احوال سیاسی دگرگون شده بود،فراهم ساخت.به طور کلی رفتار و سلوک بوروکراسی رسمی دولتی در رژیم چین کمونیست نشان می دهد که مورد اعتماد مقامات نبوده و آنها خواهان کاهش قدرت بوروکراسی هستند.این عدم اعتماد و خواسته،با بی میلی بوروکراسی در پذیرش آنچه که برای نگه داری دستگاه بوروکراتیک لازم می باشد در هم آمیخته است.حاصل این احساس دوگانه درباره بوروکراسی دو الگوی متفاوت انظباطی بر حسب شرایط سیاسی حاکم بوده است.قدرت بوروکراتیک در اواسط دهه 1950 به اوج خود رسید و در اوایل دهه 1960 نیز افزایش یافت.بعد از مرگ مائو نیز مجددا احیا شد و در حال حاضر در سطح متوسطی قرار دارد.دوران افول بوروکراسی مصادف با حرکت جهشی بزرگ به جلو،در اواخر دهه 1950 و انقلاب فرهنگی چند سال بعد از آن بود.**

**دنگ در 1980 مي گويد :«تخصص به معني سرخ نيست ولي سرخ نياز به تخصص دارد»**

**\*اقدامات چين در جهت نوسازي:**

1. **افزايش تحصيلات عالي در داخل يا خارج**
2. **تاکيد بيشتر بر توانايي فني در استخدام اوليه**
3. **کاستن از اهميت ارشديت و توجه به تخصص و کاستن تعداد وزارتخانه ها و موسسات دولتي**
4. **کاستن از تعداد کارکنان ستادي**
5. **احياء نظارت مستقيم مردم بر مقامات سطوح پايين از طريق راي گيري**
6. **سنجش آراي عمومي و تمهيدات ديگر****\*(جواب سوال11)**

**از سال 1949 و در طول حیات چین کمونیست ،برخی زمینه های سازگار با شرایط ،مورد تأکید حزب بوده است . یکی از این زمینه ها ، تصمیم به سیاسی کردن بوروکراسی و ملزم کردن آن به پیروی از حزب ، به روش های مختلف است . چند نمونه از این روش ها عبارتند از :**

**1) گماردن اعضای حزب در پست های مهم دولتی.**

**2) ایجاد شعب حزب در داخل هر یک از واحدهای سازمانی ، با عضویت اعضای پیشرو حزب ، به منظور حصول اطمینان از اجرای خط مشی های حزب در داخل دستگاه های دولتی .**

**لذا به منظور پشتیبانی از این اقدامات ، سلسله مراتبی از کمیته های حزبی در همه سطوح سلسله مراتب اداری کشور ، ایجاد شده بود . وظیفه این کمیته ها ، اعمال نظارت به منظور حصول اطمینان از تفوق و برتری حزب در همه امور بود.**

**دومین زمینه مورد تأکید ، غیرمتمرکز کردن امور از طریق انتقال قدرت های اداری تا پایین ترین سطوح ممکن می باشد . این استراتژی تقسیم قدرت ، به منظور جلوگیری از ایجاد یک ساختار اداری غول پیکر غیر مولد و همزمان با آن ، تقویت نوآوری و مسئولیت پذیری مقامات محلی ، پیش بینی شده است .**

**وزارتخانه ها اصولأ کنترل خود را بر سطوح پایین اداری ( به خصوص در دوران "جهشی بزرگ به جلو") تا حد قابل توجهی از دست داده اند و کمیته های محلی حزبی ، تصمیم گیرندگان اصلی بودند . یکی از محصولات فرعی این مداخله حزبی ، ورود عناصر اصلی حزب کمونیست چین به واحدهای اداری و بوروکراتیک شدن امور سیاسی بود . همین مسئله باعث شد که در دوران انقلاب فرهنگی ، حزب کمونیست چین به زیاده روی در بوروکراتیک شدن متهم گردد .**

**رهبران چین ، کماکان مبارزه با تشریفات اداری و استفاده از عدم تمرکز را ادامه دادند . حاصل این مبارزه ، حصول اطمینان از قرار گرفتن دستگاه اداری کشور در تحت کنترل حزب کمونیست یا به قول دیتمر** **" بوروکراسی کنترل توده " بود .**

**دیتمر ،** **" بوروکراسی کنترل توده " را مجموعه ای مرکب از یک سازمان سیاسی مرکزی و مشارکت وسیع توده ای می داند که وجه مشارکت آن ، وجود یک عقیده به عنوان هماهنگ کننده است . دیتمر این ترکیب را ، یک سیستم اختیاری می داند که در آن ، سطح بالایی از قدرت نخبگان با سطح بالایی از مشارکت توده ای ، ترکیب شده است . معیار استخدام در بوروکراسی چین ( همانند سایر رژیم های کمونیست ) بر حسب میزان تأکیدی که بر وفاداری سیاسی در برابر شایستگی ، و " سرخ بودن" در برابر " متخصص بودن " می شود ، تغییر می کند .در دوران مبارزات ، بسیج عمومی و تصفیه ، وفاداری سیاسی از اهمیت بیشتری برخوردار بوده است و در دوران آرامش و ثبات نسبی ، شایستگی اعتبار بیشتری داشته است . قابلیت اعتماد سیاسی در چین ، همواره یک الزام است و اقدام انضباطی به منظور نهادینه کردن قابلیت اعتماد ، بر خلاف روش های جابرانه ای که برای پاک سازی در سال های 1930 در شوروی بکار گرفته شد ، به صورت متعادل تری انجام می شود . مثلأ مخالفان برای دیدن دوره های آموزشی و انجام کارهای بدنی ، از کار منفک می شوند و سپس با رتبه پایین تر به محل کار خود باز می گردند . این اقدام باعث می شود که پاسخ گویی و احساس مسئولیت در برابر فشارهای سیاسی رده بالا افزایش یابد ، حتی اگر این پاسخ گویی بیشتر ناشی از اضطراب باشد تا طرفداری داوطلبانه .**

**جین رابینسون در مجموع نتیجه گیری کرده و می گوید : اکنون در چین از کارکنان انتظار می رود که انقلابی تر ، تحصیل کرده تر و از نظر حرفه ای ، شایسته تر باشند . به هر حال ، او خاطرنشان می سازد که شواهد موجود آنچنان قوی نیست که بتوانیم اعلام کنیم تغییرات بنیادی و اساسی در زمینه های : نهادی ، رهبری ، و عقیدتی در چین به وجود آمده است . دنگ امیدوار است که با ترکیب اصول مائوئیستی و تکنوکراتیک ، به ثبات ( به معنای کارایی و تولید ) دست یابد . به هر حال ، همانطور که در تحولات اخیر مورد تأکید قرار گرفته است ، ملاحظات غالب هنوز تغییر نکرده و این اطمینان وجود دارد که بوروکراسی همچنان بدون دغدغه ، سیاسی باقی بماند**

**مقدمه فصل هفتم**

**شاید مهم‌ترین حقیقت سیاسی قرن بیستم، پایان یافتن دوران استعمار و ظهور دول مستقل در آفریقا،آسیا،آمریکای لاتین و خاور میانه باشد. برای تشریح وضعیت این گروه از کشورها،از عبارت در حال توسعه استفاده می‌کنیم. بعضی از کشورها ممکن است تفاوت چندانی با هم نداشته باشند، اما از نقطه نظر محل جغرافیایی، منابع، جمعیت، تاریخ، فرهنگ، مذهب و بسیاری از عوامل دیگر تفاوت چشمگیری با هم دارند. صرف نظر از تمامی اختلاف‌ها، همه این کشورها گرفتار فرآیند تغییرات وسیع و سریع اجتماعی هستند.آن‌ها نمونه‌هایی از جوامعی هستند که از حیات سنتی خود به سمت مدرنیزه شدن حرکت کرده و در حال گذراندن دوره انتقالی می‌باشند. متناسب با از دست رفتن جاذبه نوسازی برای این گروه از کشورها، راهکارهای مورد توجه آن‌ها در مقایسه با جامعه بعد از صنعتی شدن کاملاً متفاوت خواهد بود.**

**مفهوم ایدئولوژی توسعه و اهداف**

**علی رغم همه سوء تفاهم‌های موجود، اکثر کشورهای در حال توسعه کماکان بر روی اهدافی که تحقق آن‌ها نیازمند ایجاد تغییر هدف می‌باشد اتفاق نظر دارند و وجود ایدئولوژی توسعه برای درک سیاست و اداره این کشورها یک ضرورت است.**

**اهداف دوگانه توسعه**

**1- ملت سازی**

**۲- پیشرفت اقتصادی و اجتماعی**

**این ارزش‌های دوگانه نشان دهنده درجه واقعی تعهد ایدئولوژیک پذیرفته شده در کشورهای در حال توسعه می‌باشد.**

**ملت سازی**

**اسمن : ایجاد کشور مستقل همانند شکل دهی سنجیده یک اجتماع سیاسی یکپارچه در مرزهای جغرافیایی معین که در آن، نهاد سیاسی حاکم یک حکومت ملی است.**

**روستو : امروزه ملیت همانند گذشته، الهام بخش 130 ملت که قبلاً از یکدیگر جدا بوده‌اند اما در حال حاضر توسط وسایل مدرن ارتباطی و حمل و نقل، به طور مستحکم به یکدیگر مرتبط شده‌اند،می‌باشد.**

**شاید انگیزه جستجوی یک هویت ملی، بازتاب و عکس‌العمل ملت‌ها برای فرار از سیاست‌های استعماری پیشین و بیان اشتیاق برای رقابت با قدرت‌های استعماری گذشته، بعد از دوران استقلال می‌باشد.**

**تحقق عملی ملیت در بسیاری از کشورها، کار آسانی نیست و نیازمند موفقیت و تلاش برای توسعه سیاسی و خلاقیت می‌باشد.**

**پالمر : تحقق عملی 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 اقتصادی و اجتماعی 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.**

**در اروپا حرکت به سوی ملی گرایی با متحد شدن مردم تحت لوای یک دولت صورت گرفت، در حالی که اغلب کشورهای در حال توسعه دارای هویت مصنوعی هستند و قبل از آنکه موجودیت سیاسی پیدا کنند تحت لوای استعمار بوده‌اند و محصول آن به شمار می‌آیند.**

**دو محقق به نام‌های اینکلز و اسمیت در تحقیقات خود پیرامون برخی از کشورهای در حال توسعه، نشان می‌دهند که بسیاری از کشورهای نوپا، در حقیقت صدف‌های توخالی هستند و فاقد ساختارهای نهادی می‌باشند که این ساختارها خود، توسعه اجتماعی-سیاسی و اقتصادی را زنده و اثر بخش می‌سازند.آن‌ها به این موضوع معتقدند که تا ظرفیت و طرز تلقی مردم همگام با سایر عناصر توسعه رشد نکند ایجاد کشور مستقل یک کار بی محتوا محسوب می‌گردد. استقلال صرفاًبا گفتار حاصل نمی‌شود، بلکه یک ملت خواهان نوسازی، به عوامل مختلفی نیاز دارد از جمله : مشارکت دسته جمعی هم‌وطنان، زنان و مردان فعال کشور و مطالبه حقوق و انجام وظایف در جامعه ای بزرگ‌تر از دایره خویشاوندی.**

**پیشرفت اقتصادی و اجتماعی**

**گرچه ممکن است تحقق هدف مبتنی 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 اندازه گیری و ملموس‌تر است. در کل، 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 در کشورهای توسعه یافته (اعم از دموکراتیک و یا استبدادی) رخ داده و برای آن‌ها قابل وصول است، باخبر شوند.**

**علاوه بر مواردی که ذکر شدو صرف نظر از مسیر سیاسی که کشورها دنبال می‌کنند، فرهنگ و خلق و خوی مردم نیز بایستی در رابطه با استفاده از تجربه‌ها و سازگاری با تجربه های موفقیت آمیز کشورهای توسعه یافته، مد نظر قرار گیرد.**

**مشخصه‌ی بارز ایدئولوژی توسعه توافق بر سر ضروری بودن دو هدف زیر می‌باشد :**

**۱- ایجاد دولت مستقل با ملیت متمایز و مشخص و پیشرفت مادی**

**۲- داشتن توان حرکت به سوی یک سرنوشت طولانی**

**تشریح مشخصات سیاست‌های توسعه در کشورهای توسعه یافته**

**۱- وجود یک ایدئولوژی توسعه مشترک به عنوان منبع و مرجع اهداف سیاسی**

**اهداف توسعه و ضرورت تحقق آن‌ها حاکی از آن است که حکومت، وسیله اصلی برای رسیدن به اهداف محسوب می‌شود و نمی‌توان برای رسیدن به اهداف توسعه به بخش خصوصی متوسل شد. البته کشورهای توسعه یافته فعلی از این امر مستثنی هستتند. طبق نظر سوسیالیست‌ها حق تقدم با منافع عمومی است و طبق نظریات مارکسیست‌ها، تأکید بر گسترش صنعتی و رفاه اجتماعی و پرهیز از مضرات و فساد سرمایه داری است.**

**۲- اتکای بیش از حد روی بخش سیاسی به منظور دستیابی به اهداف جامعه**

**این امراغلب با عدم کارائی لازم همراه است و مسائلی چون سرخوردگی سیاسی و بی تفاوتی گسترده مردم نسبت به سیاستمداران را به همراه دارد.**

**۳- تازه کار بودن یا عدم ثبات سیاسی واقعی**

**کریستوفر کلافام : تأکید بسیار روی شکنندگی حکومت‌های در حال توسعه می‌نماید و معتقد است که رهبران این حکومت‌ها، از ضعف و تصنعی بودن ابزاری که به آن تکیه کرده‌اند، باخبرند. به همین دلیل اغلب به گونه ای نا موفق سعی در سرکوب خشونت بار مخالفین خود دارند. در نتیجه در کشور آن‌ها، استثمار و عدم کارائی امری رایج است.**

**یکی دیگر از ویژگی‌های برجسته و مرتبط با این بحث، عدم تعادل سیاسی است. فوندرمندن در تحقیق خود روی ۱۰۰ کشور، دریافته است که تقریباً دو سوم آن‌ها از طریق کودتا و یا انقلاب، موفق به تشکیل دولت شده‌اند. در ۱۱ کشور از ۱۴ کشور مستعمره که طی سال‌های۱۹۵۵-۱۹۴۵ استقلال یافته بودند،دولت‌های روی کارآمده منقرض و یا مورد تهاجم قرار گرفته بودند. همچنین تا سال ۱۹۶۹ تعداد ۲۶ کشور آفریقایی و آسیایی در معرض چنین وقایعی قرار گرفتند. نتیجه اینکه حفظ و نگهداری دولت‌های با ثبات، یکی از مشکلات اساسی ملت‌های نوظهور به شمار می‌آید. البته بروز چنین حوادثی ناشی از عدم توانایی سیستم سیاسی حاکم در راستای جامه عمل پوشاندن به وعده های پیشین خود برای راحتی و رفاه جامعه می‌باشد.**

**در کشورهای در حال توسعه از آنجا که نهادهای سیاسی موجود فاقد قابلیت مقابله با نتایج اجتماعی و اقتصادی حاصل از تغییر و تحول هستند،معمولاًثبات حاصل نمی‌شود و عواملی نظیر عدم توازن حاصل از نوسازی، تغییر سریع نیازها و تشدید تفرقه و اختلاف همگانی به خاطر رقابت بر سر منابع کمیاب بر شدت آن می‌افزاید.**

**۴- رهبری نخبگانی که خواهان نوسازی و ایجاد فاصله عمیق بین حاکمان و فرمانبرداران هستند.**

**رهبری سیاسی در اکثر کشورهای در حال توسعه محدود به تعداد کمی از افراد جامعه است و نه تنها به کم کردن تعداد اعضا تمایل دارند بلکه به جدایی اجتماعی، فرهنگی و سیاسی از اکثریت مردم نیز علاقمند هستند. ملل جدید طبق نظریات آقای فوندرمندن ۴ نوع رهبری سیاسی را تجربه کرده‌اند : استعماری، سنتی، ملی گرا و اقتصادی. وجه مشترک این کشورها، وجود نخبه های استعماری بود که اغلب در خلال حاکمیت استعمار به طور غیر مستقیم در دستگاه استعمارگران مشغول به کار بوده‌اند تا بتوانند بعد از کسب استقلال، راه را برای نخبگان ملی گرا که قدرت را برای مدتی به طور کامل در اختیار می‌گرفتند باز نمایند. در کشورهایی که سابقاً مستعمره بوده‌اند نخبگان سیاسی و اقتصادی اغلب خارجی می‌باشند و در حال حاضر این نخبگان مشاغل خود را از دست داده‌اند.**

**در اغلب کشورهای تازه تأسیس اکثریت روستایی کمتر از شیوه های سنتی خود منحرف شده و هنوز هم این تفکر در بین آن‌ها رایج می‌باشد که بهترین راه برخورد با دولت، اجتناب ورزیدن و دوری گزیدن از دولت است. در نتیجه در این کشورها مشارکت مطلوب سیاسی به ندرت اتفاق می‌افتد. البته باید گفت مللی که دارای یک طبقه نسبتاً بزرگ تحصیل‌کرده می‌باشند از موارد فوق مستثنی هستند.**

**۵- عدم تعادل در رشد نهادهای سیاسی با توضیح اینکه بوروکراسی در میان آن‌ها از بلوغ بیشتری برخورداراست.**

**الگوهای فرهنگ سنتی، استعمار و پیچیده بودن تغییر، منتهی به ایجاد یک نظام خاص سیاسی شده است و در این گونه کشورها ابزارهای لازم برای بیان و تمرکز خواسته‌ها از طریق موارد زیر یا ضعیف بوده و یا اصولاً وجود ندارد :**

**گروه‌های غیر دولتی**

**گروه‌های متحد سازمان یافته**

**احزاب سیاسی رقیب**

**مجالس قانون گذاری آزاد و امکان همه پرسی**

**در کل می‌توان گفت که عوامل اجرایی دولت تحت کنترل یک رهبری نخبه و سلطه جو قرار دارد، البته این نوع رهبری ممکن است به اشکال مختلفی ظاهر شود :**

**حکومت پادشاهی موروثی (نظیر برخی کشورهای عربی و اتیوپی تا چند سال قبل)**

**ظهور یک رژیم ناسیونالیستی با قدرت تحریک مردمی (مانند حکومت مصر)**

**تصاحب قدرت توسط یک فرد یا یک گروه قدرتمند از طریق کودتای نظامی (نظیر اندونزی در سال ۱۹۶۶ و شیلی در سال ۱۹۷۳ ).**

**در دوران بعد از جنگ جهانی دوم به ترتیب سه روند اثرگذار بر گرایش، به سوی عدم تعادل ظهور کرده است که عبارتند از :**

**۱- گرایش بوروکراسی غیر نظامی به سوی عدم توازن (گریز از سیستم‌های حزبی رقابتی)**

**۲- حرکت به سمت مداخله نظامی و کنترل تشکیلات دولت**

**۳- تمایل به طرف دموکراتیک شدن**

**نظرات دانشمندانی چون فوندر مندن،آپتر و ویکی راندل در خصوص سیستم‌های رقابت حزبی**

**۱- دیدگاه فوندر مندن**

**اگر حزب را به مفهومی که آقای فوندرمندن تعریف کرده است یک گروه سازماندهی شده بدانیم که به دنبال تحت فرمان گرفتن کارکنان و سیاست‌های دولت است یا گروهی که حداقل به اصل یا اصولی شامل فرآیند رأی گیری پای بند هستند آنوقت در می‌یابیم که گسترش شایستگی احزاب در این کشورها، چگونه از بین رفته و یا هرگز به صورت واقعی تحقق نیافته است. از تعداد ۹۸ کشوری که توسط فوندرمندن مورد بررسی قرار گرفته بود تنها ۲۴ کشور دارای سیستم حزبی بودند که تغییر قدرت در آن‌هاتقریباً به صورت صلح آمیز صورت می‌گرفت. در بین دو پنجم آن‌ها یعنی ۳۸ کشور هیچ دولتی که توسط حزب روی کار آمده باشد دیده نشد. در بین آن‌ها 5 کشور کمونیست به صورت تک حزبی بودند و در 16 کشور دیگر، سیستم یک حزبی به اشکال و صور دیگر روی کار آمده بود. نتیجه گیری فوندرمندن این‌گونه بود:**

**با گذشت زمان رقابت سیاسی به جای فزونی رو به کاستی نهاده است و تأکید دولتمردان بیشتر بر روی یکپارچگی و تشویق ادامه سیاست عدم رقابت احزاب بوده است.**

**2- دیدگاه آپتر**

**دکترین دیگری که در بین حکومت‌های جدید توسعه پیدا کرده است طرفداری از نظریه انحصار اختیار جامعه در دست دولت است که آپتر آن را مذهب سیاسی نامیده است. نتیجه پذیرفتن چنین دکترینی به عنوان شکل اصلی شیوه حکومت، ایجاد نوعی سیستم بسیجی است که عمیقاًبا تحولات سریع و سازمان یافته زندگی مردم همراه است. این نوع حکومت‌های مذهبی تمایل به استفاده از یک حزب به عنوان ابزار و وسیله رسیدن به اهداف خود می‌باشند.**

**3- دیدگاه ویکی راندل**

**مطالعات راندل بر تنوع احزاب در کشورهای کمتر توسعه یافته اشاره کرده و تأکید می‌کند که بیشتر حکومت‌های کشورهای کمتر توسعه یافته در برخی از مراحل خود بانی تشکیل احزاب سیاسی بوده‌اند که در حال حاضر تقریباً از اکثریت خوبی نیز برخوردارند. وی نتیجه می‌گیرد که تثبیت دائمی برخی از احزاب سیاسی به دنبال تشکیل حکومت نظامی بدین معنی است که حزب سیاسی وظایف معینی را انجام می‌دهد که حکومت‌های کشورهای کمتر توسعه یافته نمی‌توانند به راحتی از عهده آن برآیند. راندل همچنین نتیجه می‌گیرد که اهمیت اصلی احزاب، در تجهیز دولت با استفاده از مکانیزم حمایتی از طریق تشکیل ائتلاف‌های پشتیبانی کننده یا اعطای مشروعیت ملی می‌باشد.آن‌ها مردم را طوری تجهیز می‌کنند که می‌توانند بر دولت اثر بگذارند و آن را ساقط کنند.**

**پدیده های مداخله نظامی در حکومت‌های کشورهای در حال توسعه**

**این پدیده در حکومت‌هایی کشورهای در حال توسعه موضوعی بارز و قابل تأمل است. در سه دهه گذشته تمایل به طرف رژیم‌های نظامی افزایش داشته است.به گفته‌ی یکی از محققان بعد از جنگ جهانی دوم از هر یکصد حکومت تحت بررسی او تعداد 40 کشور اقدامات نظامی را تجربه کرده‌اند که نیمی از آن‌ها کودتای موفقیت آمیز بوده است. حکومت یک سوم کشورهای استقلال یافته‌ی بعد از جنگ، به کنترل نظامیان در آمده است. به گفته کندی در سال 1974 دولت نظامی متداول‌ترین نوع دولت در کشورهای در حال توسعه بوده است. سیوارد با وسیع کردن معیارها می‌گوید که در پایان دهه 1980 حکومت تعداد 64 کشور از مجموع 113 کشور جهان سوم، در دست نظامیان بوده است که آن‌ها در مقایسه با 26 درصد در سال 1960، به 65 درصد در آخر دهه 1980 افزایش یافته است.**

**البته مداخله ارتش‌ها در سیاست، از جنگ جهانی دوم به بعد به خاطر کسب قدرت ناشی از جاه طلبی نظامی آنان نبوده بلکه بیشتر به خاطر تنش‌های ناشی از تغییرات اجتماعی بوده است. بیشترین نمونه قابل مشاهده از مداخله نظامی، حذف حاکمیت حزب توده در کشورهای آفریقایی-آسیایی بوده است.بزرگ‌ترین حزب کمونیست که خارج از جهان کمونیست قرار داشت، متعلق به اندونزی بود که با استفاده از کودتای نظامی ساقط شد.**

**نقش نظامیان در حکومت‌های ملی نوین**

**پرل موتر یک تجزیه و تحلیل کلی از نقش‌های عمده ای که نظامیان در حکومت‌های ملی نوین ایفا کرده‌اند ارائه داده است :**

**سرباز حرفه ای کلاسیک : این نوع نظامیان متعلق به سیستم‌های سیاسی پایداری هستند که از نظر سیاسی، توسعه یافته بوده ومقامات غیر نظامی کنترل سیاسی را بر ارتش اعمال می‌نمایند.**

**سرباز انقلابی : این نوع نظامیان به یک نظم سیاسی وابسته هستند و به رغم بی ثباتی اولیه دارای ثبات می‌باشند. در این حالت ارتش خود را شریک نهضت‌های انقلابی می‌داند مانند چین کمونیست.**

**سرباز محافظ : متداول‌ترین نوع ارتش در سیستم‌های سیاسی کشورهای در حال توسعه وجود دارد. محافظ نظامی در یک محیط بی ثبات سیاسی مشارکت را تا آنجا ادامه می‌دهد که به یک مداخله نظامی تبدیل شده کنترل فرآیند سیاسی را به دست گیرد و سرانجام موفق به ایجاد یک رژیم نظامی گردد. در این گونه رژیم‌ها ارتش نقش‌های گوناگونی را ایفا می‌کند که معتدل‌ترین این رژیم‌ها، به قول فوندر مندن فشار ضمنی می‌باشد که در آن، ارتش مستقیماً کنترل امور را به دست نمی‌گیرد بلکه شرایط را برای دولت غیر نظامی تعیین می‌کند. کلافام و فیلیپ این نوع حکومت‌ها را رژیمی وتویی می‌نامند.**

**فاینر بین رژیم‌های غیرمستقیم محدود، غیر مستقیم کامل و حاکمیت دوگانه تفاوت زیر را قائل است :**

**در رژیم‌های غیرمستقیم محدود نظامیان گاه و بیگاه مداخلاتی انجام می‌دهند.**

**در رژیم‌های غیرمستقیم کامل مقامات کشوری آلت دست مقامات نظامی هستند و آنان به طور کامل امور را اداره می‌کنند.**

**در حاکمیت دوگانه عناصر نظامی و غیر نظامی با هم به اداره امور کشور می‌پردازند.**

**ادبیات مداخله نظامی**

**ادبیات مداخله نظامی حاوی موضوعات بحث انگیز زیادی است که در اینجا به دو مورد از آن‌ها اشاره می‌کنیم :**

**1- حساب سود و زیان ارتش در حکومت کردن**

**نظریه غالب درباره توانائی‌های سیاسی ارتش‌ها توسط محققانی چون کلافام،جانوویتز،فیلیپ به اختصار این‌گونه بیان شده است : «با اینکه برای ارتش نسبتاً آسان است که قدرت را در یک کشور جدید به دست بگیرد ولی اداره کشور برای آن به مراتب مشکل‌ترمی‌باشد»، زیرا مشکل اصلی در رژیم‌های نظامی چگونگی بدست آوردن قدرت نیست بلکه چگونگی استفاده از آن است. مبنای این قضاوت که «بدست آوردن قدرت معمولاً آسان است» حرفه ای بودن ارتش در بکار بردن شدت عمل و اعمال زور و همچنین داشتن کنترل بر این ابزار می‌باشد. به همین دلیل مخالفت مؤثر با ارتش را امری مشکل یا غیرممکن می‌سازد. لیون موضوع را این‌گونه بیان می‌کند که «هیچ نیروی سیاسی یا ترکیبی از نیروهای سیاسی غیرنظامی، قادر به مبارزه با نیروهای مسلح به عنوان نهادهای سیاسی نیست. وقتی نهاد ارتش درباره موضوعی تصمیم خاصی اتخاذ می‌کند هیچ چیز نمی‌تواند مانع حرکت آن شود.»**

**البته دیگران این نظر را اغراق آمیز می‌دانند و به جای تأکید بر ویژگی‌های ذاتی ارتش به عنوان یک نهاد، بیشتر به شرایط اجتماعی جامعه که منجر به دخالت ارتش می‌شود تأکید می‌کنند.**

**ساموئل هانتینگتون ادعا می‌کند که مداخله ارتش در سیاست علت نظامی ندارد بلکه علت آن سیاسی است؛لذامداخله منعکس کننده ویژگی‌های اجتماعی و سازمانی ارتش نیست، بلکه عکس‌العملی است در برابر ساختار سیاسی و نهادی جامعه. این علل مخصوصاً به فقدان یا ضعف نهادهای سیاسی مؤثر در جامعه مربوط می‌شود. در صورتی که ارتش قصد مداخله در سیاست را داشته باشد، در این شرایط نیمه هرج و مرج جامعه در حال ظهور فرصتی برای مداخله نظامی در سیاست‌ها فراهم می‌شود. ولی با وسعت بخشیدن به زمینه مشارکت و افزایش احزاب سیاسی نیرومند و سایر ابزارهای سیاسی می‌توان این فرصت را کاهش داد.**

**محققی به نام براون ادعا می‌کند که موقعیت جامعه در حال انتقال ممکن است طوری باشد که استفاده از ارتش که از قابلیت‌هایی مانند پویایی،تجربی و فنی بیشتری برخوردار است در مقایسه با خدمات غیر نظامیان، وسیله ملایم‌تر و بهتری برای نوسازی به شمار آید.**

**البته نیروهای مسلح برای اداره امور جامعه دارای نارسایی‌هایی نیز هستند که ممکن است آنچه را که تحت عنوان محاسن نام بردیم تحت‌الشعاع قرار دهد، زیرا حرفه‌ایهای نظامی فاقد مهارت سیاسی هستند و ممکن است به برنامه ریزی اقتصادی و اداره امور برنامه های غیرنظامی علاقه ای نداشته باشند. این امر موجب وابستگی آن‌ها به بوروکراسی غیر نظامی و ضرورت استفاده از خدمات کارمندان عالی رتبه کشوری می‌شود. همچنین موانع مهم‌تر در سر راه حکومت‌های نظامی عبارتند از :**

**1- عدم اعتماد نظامیان به داد و ستدهای سیاسی**

**2- بی توجهی آن‌ها به هدف نهایی مشارکت سیاسی**

**3- فقدان مهارت رهبری مجادلات و ارتباط سیاسی لازم برای حفظ رهبری سیاسی**

**این طرز تلقی‌ها ونارسایی‌ها، مانع اتخاذ تدابیرعقیدتی روشن و تلاش برای بالا بردن دانش سیاسی عموم می‌شود.**

**مشکل دیگر حکومت‌های نظامی قطع تماس آن‌ها با جامعه ملی و از دست دادن حمایت یا حداقل موافقت آن‌هامی‌باشد، زیرا لازمه حصول اطمینان از ادامه قدرت، ایجاد پایگاه مردمی است و لازمه ایجاد چنین پایگاهی وجود دستگاه سیاسی فعال است. رهبری نظامی برای کسب مهارت سیاسی نیازمند داشتن چنین پایگاهی می‌باشد و به نظر می‌رسد چنین وضعیتی در کشور ترکیه در دوران حکومت آتاتورک و در کشور مصر در دوران ناصر، سادات و مبارک به وجود آمده است.**

**در یک ارزیابی کلی می‌توان چنین نتیجه گرفت که هرچند رژیم نظامی می‌تواندنیازبه ایجاد ثبات سیاسی در جوامع را جامه عمل بپوشاند ولی این احتمال نیز وجوددارد که این فرآیند در توسعه سیاسی به طور موقت و گذرا باشد و گاهی منتهی به ایجاد سیستم رقابتی تحت رهبری غیر نظامیان گردد. اما در اغلب موارد به یک نوع الیگارشی نظامی یا حکومت اقتدارگرای تک حزبی تبدیل می‌شوند.**

**2- اثرات حکومت نظامی در تغییرات اجتماعی**

**در این زمینه بین صاحب‌نظران توافق چندانی وجود ندارد و شواهد تجربی موجود نیز ناقص و نارسا هستند. دیدگاه مشخصی که در 30 سال گذشته مطرح شده از این قرار است :**

**در نظریه اول ارتش به عنوان یک نیروی مثبت نوساز ترسیم شده است.**

**در نظریه دوم رژیم‌های سیاسی به عنوان مانعی بر سر راه تغییرات اجتماعی در جهت نوسازی معرفی شده‌اند.**

**در نظریه آخرکه به وسیله هانتینگتون تکمیل گردیده فرض بر آن است که اثر دولت‌های نظامی بر حسب سطح توسعه اقتصادی کشور موردنظر با نوسان همراه است.**

**رابرت جکمن در آخرین مطالعه به عمل آمده و بر مبنای مجموعه ای از اطلاعات جمع آوری شده از 77 کشور طی سال‌های 1960 تا 1970 دریافت که مداخله نظامی در سیاست کشورهای در حال توسعه صرف نظر از سطح توسعه اقتصادی یا منطقه جغرافیایی اثر خاصی بر تغییر اجتماعی ندارد. فرل هدی می‌گوید«ما حتی اگر این نتیجه گیری جکمن را مبنی بر اینکه» مجموع نظراتی که دولت‌های نظامی را در جهان سوم به عنوان ترقی خواه یا ارتجاعی به تصویر می‌کشاند، فاقد مبنای تجربی هستند بپذیریم، «این بدان معنی نیست که هیچ رژیم نظامی در هیچ زمانی و در هیچ کشوری اثری ندارد بر آنچه که با توجه به تغییرات اجتماعی به وقوع می‌پیوندد.»**

**در پایان بحث مداخله و حکومت نظامی ذکر این نکته ضروری است که مفسران حداقل بر سر یک موضوع اتفاق نظر دارند که صرف نظر از نوع رژیم نظامی (اعم از اینکه حکومت مستقیماً در دست نظامیان باشد یا نظامیان به طور غیرمستقیم حکومت کنند) برای حفظ رژیم در هر محدوده زمانی، همکاری با بوروکراتهای غیرنظامی در سطح عملیات یک امر اجتناب ناپذیر است.**

**طبقه بندی انواع رژیم‌های سیاسی**

**در این طبقه بندی اصولاً معیارهایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که خطوط مکانی، تاریخی و فرهنگی را در برمی گیرد. بنابراین ممکن است نوع حکومت تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه مشابه یکدیگر باشد. هیچ یک از این تقسیم بندی‌ها نمی‌تواند قطعی باشد بلکه تقسیم بندی فقط نمادی است که به منظور تسهیل شناسایی موضوع واقعیت‌ها را ساده می‌کند. تفاوت عمده در این تقسیم بندی‌ها ناشی از تفاوت در موضوع مورد توجه آن‌ها در مطالعات تطبیقی است.**

**1- طبقه بندی رژیم‌های سیاسی (نظریه کلمن) : تقسیم بندی سیستم‌های ملل در حال توسعه بر حسب درجه شایستگی و مدرن بودن سیاسی در چهار گروه زیر**

**الیگارشی سنتی**

**الیگارشی در حال مدرن شدن**

**دموکراسی قیمومیتی (حمایتی)**

**دموکراسی سیاسی**

**2- طبقه بندی رژیم‌های سیاسی (نظریه دیامنت) : تقسیم بندی سیستم‌های حکومتی با استفاده از سبک سیستم سیاسی یعنی بکارگیری قدرت و اخذ تصمیمات خط مشی عمومی در چهار نوع زیر**

**حکومت خودکامه سنتی**

**حکومت مرکب**

**حکومت مرکب محدود**

**حکومت یا رژیم بسیجی**

**3- طبقه بندی رژیم‌های سیاسی (نظریه ریگز) : تقسیم بندی سیستم حکومت‌های در حال توسعه به سه نوع عمده زیر**

**حکومت‌های بوروکراتیک**

**حکومت‌های پادشاهی**

**حکومت‌های جمهوری شامل دو نوع تک حزبی پارلمانی و ریاست جمهوری**

**4- طبقه بندی رژیم‌های سیاسی (نظریه اسمن) : شناسایی پنج نوع رژیم سیاسی با فرض اینکه رژیمهایی که دارای ویژگی‌های ساختاری و رفتاری مشترک هستند، ماموریت ملت سازی و رشد اقتصادی-اجتماعی را به روشهایی مشابه انجام می‌دهند.**

**سیستم‌های الیگارشی محافظه کار**

**سیستم‌های نظامی اصلاح طلب اقتدارگر**

**سیستم‌های حزبی منفعت طلب رقابتی**

**سیستم‌های چند حزبی حاکم**

**سیستم‌های کمونیستی متمرکز انحصاری**

**5- طبقه بندی رژیم‌های سیاسی (نظریه فین سود) : طبقه بندی سیستم‌های حکومتی بر مبنای رابطه بوروکراسی با جریان اختیار سیاسی**

**بوروکراسی‌های تحت تسلط حاکم (دارای نقش نهادینه شده کمک به حاکم با در اختیار داشتن قدرت مطلق)**

**بوروکراسی‌های تحت حاکمیت ارتش (قدرت استراتژیک در دست نیروهای مسلح است)**

**بوروکراسی‌های حاکم (مقامات غیرنظامی تصمیمهای سیاسی و همچنین تصمیمهای اداری را اخذ می‌کنند اگرچه ممکن است عملا در رأس نباشند)**

**بوروکراسی‌های نمایندگی (ناشی از رقابت حزبی که اقدامات و اداره بوروکراسی را محدود می‌کند)**

**بوروکراسی‌های حکومت حزبی (زمانی که یک حزب سیاسی واحد بر سیستم سیاسی مسلط می‌شود)**

**6- طبقه بندی رژیم‌های سیاسی(نظریه فرل هدی) : طبقه بندی بر مبنای این فرض که نوع سیستم سیاسی مهم‌ترین معیار تفکیک بوروکراسی‌های عمومی کشورهای در حال توسعه است.**

**سیستم‌های اقتدارگرای سنتی**

**سیستم‌های نخبه بوروکراتیک (نظامی و غیرنظامی)**

**سیستم‌های رقابتی کثرت گرا**

**سیستم‌های نیمه رقابتی تحت تسلط حزب**

**سیستم‌های جنبشی تحت تسلط حزب**

**سیستم‌های انحصاری کمونیستی**

**ویژگی‌های مشترک نظامهای اداری کشورهای در حال توسعه**

**پنج نکته اساسی در سیمای اداره کشورهای در حال توسعه وجود دارد که عبارتند از :**

**وارداتی بودن سیمای اداره : همه کشورها حتی آنهایی که از استعمار غربی فرار کرده‌اند دارای سیستم اداره بوروکراتیک از نوع غربی هستند. حتی کشورهایی که قبلا مستعمره بوده‌اند اکنون اداره ای شبیه اداره کشورهای استعمارگر دارند. مستعمرات کشورهای انگلیس، آمریکا و فرانسه نسبت به مستعمرات اسپانیا، پرتغال و بلژیک از وضعیت بهتری برخوردار هستند. کشور انگلیس بهترین سابقه را در نهادسازی دارد،انگلیسی‌ها آزادی عمل بیشتری به مستعمرات خود می‌دادند. فرانسویان نیز به اهالی مستعمره به چشم یک فرانسوی ناموفق ولی امیدوار به موفق شدن می‌نگریستند.**

**مواجه بودن بوروکراسی‌ها با کمبود نیروی انسانی ماهر : در اینجا مشکل، به معنی کمبود عمومی نیروی انسانی قابل استخدام نیست. زیرا هر کشور در حال توسعه در مقایسه با سایر منابع مانند زمین و سرمایه، طبیعتا نیروی انسانی فراوان‌تری دارد. نرخ بیکاری و عدم استخدام در بین نیروی کار غیر ماهر بالاست. تعداد کارکنان بدون رتبه و رده پائین در خدمات عمومی معمولاً بیش از حد نیاز است، ولی کمبود در میان مدیران اداری با ظرفیت بالای مدیریتی، مهارتهای توسعه ای و شایستگی سیاسی امری محسوس می‌باشد. هرچند این کمبودها معمولاً ناشی از نارسایی سیستم آموزشی است ولی این به معنی کمبود تعداد دارندگان مدارک تحصیلی نیست. به عنوان مثال در هند و مصر تعداد زیادی تحصیل کرده وجود دارد، ولی یا رشته تحصیلی آن‌هامناسب نمی‌باشد و یا دانشگاه محل تحصیل آن‌ها حاشیه ای است. از طرفی ایجاد شکاف بین عرضه و تقاضای پستهای اداری در کشورهای تازه استقلال یافته، اجتناب ناپذیر است. این شکاف با کوششهای آموزشی پیگیر قابل حل است ولی نیازمند صرف دقت و فرصت بیشتری است.**

**وجود تمایل به گرایشهای غیر از تولید گرائی : به عبارت دیگر بیشتر فعالیت‌های بوروکراتیک به جای تلاش برای تحقق اهداف برنامه‌ها، در جهت واقعیت بخشیدن به آرمانهای خود هستند. ریگز به تمایل بوروکراتها به حفظ منافع شخصی در برابر مصالح عموم اشاره می‌کند. شواهد حاکیست که به رغم حذف ساختارهای سنتی در دوران استعمار، ارزش‌های حاکم بر آن ساختارها دگرگون و حذف نشده بلکه به درون ساختارهای جدید رسوخ کرده است.**

**یک نوع دیگر از ارزش‌های رایج در دوران استعماری رشوه خواری است که نوعی پرداخت حق حساب برای تسهیل یا تسریع در انجام کارهای کوچک یا خدمات کلان به شمار می‌رفت. این پدیده چنان متداول شده است که می‌توان آن را تقریباً یک موضوع بدیهی تلقی کرد. رشوه خواری نیمه نهادی که جزو عادات اجتماعی درآمده باشد می‌تواند به عنوان یک اقدام مفید عمل کند، ولی حتی در بهترین شکل آن، یک راه غیر مستقیم و غیر قابل اتکاء برای انجام برنامه های دولتی است.**

**یکی دیگر از اقدامات متداول و از نظر اجتماعی مهم، استفاده از خدمات عمومی به منزله‌ی جایگزین برنامه های امنیت اجتماعی و یا به عنوان راهی برای کاهش مشکل بیکاری است. بی شک این موضوع یکی از دلایل نگهداری کارمندان حقوق بگیر بیش از حد نیاز می‌باشد. مادام که ابزار مناسب‌تری برای برخورد با مسائل اجتماعی تهدید کننده مانند بیکاری پیدا نشده باشد، کاهش تعداد کارکنان نمی‌تواند مورد توجه قرار گیرد.**

**وجود تفاوت بین شکل ظاهری و واقعیت : این پدیده که ریگز آن را فرمالیسم یا ظاهرپرستی می‌نامد عبارت است از بزرگ‌تر نشان دادن هر چیز، به جای آنچه که عملا وجود دارد. شکاف بین انتظارات و واقعیت‌ها رامی‌توان تا حدودی به شرح زیر ملاحظه کرد :**

**1- وضع قوانینی که قابل اجرا نیست.**

**2- پذیرش مقررات پرسنلی که بی سروصدا نادیده گرفته می‌شود.**

**3- اعلام برنامه تغییر تصمیمات اداری همزمان با اعمال کنترل شدید بر تصمیم گیری در مرکز.**

**4- ارائه گزارش مبتنی بر تحقق اهداف از پیش تعیین شده در حالی که فقط بخشی از آن انجام گرفته است.**

**شایان ذکر است که این تمایلات در کشورهای توسعه یافته مانند فرانسه، روسیه، ژاپن یا آمریکا نیز دیده می‌شود ولی در سیستم‌های اداری کشورهای در حال توسعه این خطا بیشتر و فراگیرتر است.**

**برخورداری بوروکراسی کشورهای در حال توسعه از استقلال زیاد : علت این وضعیت می‌تواند تقارب و متمرکز شدن نیروهای متعدد در یک جامعه استقلال یافته و در حال مدرن شدن باشد. استعمار ابتدا توسط بوروکراسی که خط مشی‌های خود را از خارج دریافت می‌کرد، اعمال می‌شود و این الگو حتی بعد از آن که بوروکراسی رئیس جدیدی پیدا می‌کند ادامه می‌یابد.**

**می‌توان گفت که بوروکراسی تقریباً تخصص فنی را در انحصار خود دارد و از پرستیژی بهره‌مند می‌شود که یک متخصص حرفه ای در یک جامعه در حال حرکت به سوی صنعتی شدن و رشد اقتصادی برخوردار است.بوروکراسی‌های نظامی نیز برای اعمال زور از قدرت سلاح استفاده می‌کند.**

**مقدمه فصل هشتم**

**بوروکراتهای حرفه ای در انواع رژیم‌های سیاسی به طور مستقیم برتری و اولویت رژیم سیاسی را حفظ می‌کنند و یا مجری دستورات نخبگان غیر بوروکراتها که در بالاترین مقام رهبری سیاسی قرار دارند،می‌باشند. اکثر مشاغل تصمیم گیری توسط مقامات دولتی اعم از نظامی یا غیرنظامی اشغال شده است. در این جوامع هنوز هم نخبگان از طریق پادشاهان یا رهبرانی که دارای اعتبار اشرافی و مذهبی هستند اعمال قدرت می‌کنند و یا از نفوذ سیاسی قابل توجهی برخوردارند. ولی گروه‌های نخبه عمدتاً از مرکز قدرت برکنار شده‌اند و پادشاهی تا حد نقش تشریفاتی نزول کرده است.**

**اهداف نوسازی با درجات متفاوتی از تعهد، توجه و محتوا معمولاً به طور رسمی اعلام می‌شود. توده مردم اغلب به علت محدودیت شدید در مشارکت سیاسی فعالانه در عرصه سیاسی درگیر نمی‌شوند. یک سیستم حزبی رقابتی که بتواند زمینه تصمیم گیری نمایندگی سیاسی را فراهم آورد یا به وجود نیامده یا حذف شده و یا به مخاطره افتاده است. از طرفی هیچ حزب مردمی مسلطی که بتواند حمایت عامه مردم از رژیم را کسب نماید وجود ندارد. گروه نخبگان سیاسی موجود بخشی از خلأ سیاسی را پر می‌کند و عموماً اهداف دوگانه (حفظ نظم و قانون و برعهده گرفتن قیمومیت توده های به ظاهر غیر مستعد) را جهت حرکت دادن آن‌ها به سمت مشارکت بیشتر در حکومت طی دوران فرمانروایی خود دنبال می‌کند.**

**رژیم‌ها و سیستم‌های سیاسی نخبه سنتی و تقسیم بندی آن**

**نخبگان سیاسی حاکم در سیستم‌های نخبه سنتی، قدرت خود را مدیون یک سیستم اجتماعی با سابقه ای می‌دانند که معمولاً بر مقام اجتماعی سلطنت موروثی و اشرافیت تکیه دارد و یا ممکن است مذهب،مبنای مشروعیت آن‌ها باشد. این کشورها به عنوان یک گروه انتقال اجتماعی خارق‌العاده ای را پشت سر نگذاشته و بر حسب اینکه به آن‌ها چقدر اجازه تغییر داده شده باشد و یا به ایجاد تغییر ترغیب شده باشند، با هم متفاوت هستند. در یک سر این طیف کشور پادشاهی شبه جزیره عربستان که حداقل تغییر را داشته است و در سر دیگر آن کشورهای ایران، مراکش و اردن که تحولات عمده ای داشته‌اند قرار می‌گیرند.**

**رژیم‌های نخبگان سنتی را می‌توان به دو گروه زیر تقسیم کرد :**

**گروه اولرژیم‌های سنتی راست که متداول‌ترند، دارای سوابق تاریخی طولانی‌تری بوده، ساکن و ایستا هستند و مشروعیت خودشان را از پادشاه می‌گیرند مانند عربستان سعودی. عربستان سعودی یکی از استثنایی‌ترین جوامعی است که ادامه یک حکومت قبیله ای صحرایی در اواخر قرن بیستم را با یک ثروت بی پایان به صورت یکی از بزرگ‌ترین منابع شناخته شده نفت، ترکیب کرده است. ونر عربستان سعودی را به عنوان حفظ کننده یک سیستم ارزشی و مجموعه ای از الگوهای رفتاری می‌داند که برای نخبگان و توده مردم یکسان است و یک سیستم سیاسی که در اکثر جهات، یک اشتباه تاریخی در دنیای مدرن می‌باشد. به هر حال حکومت آل سعود توانسته است جامعه ای با وحدت داخلی که بر مبنای سنن، عادات، میراث و مذهب استوار است به وجود آورد. هرچند دستگاه دولت سعودی دارای 20 وزیر می‌باشد ولی همه این تشکیلات در سی سال گذشته به وجود آمده است و هیئت وزیران تا اواسط سال 1950 کار خود را به معنای واقعی شروع نکرد. امروزه اعضای خانواده سلطنتی تقریباًتمامی مقام‌های مهم را اشغال کرده و طبقات سنتی بالا نیز اکثر شغل‌های رده بالا را به خود اختصاص داده‌اند. در این حالت یک طبقه متوسط جدید متشکل از سعودهای تحصیل کرده غیر مذهبی در وزارتخانه های مدرن مانند تجارت، بهداشت و ارتباطات در حال پا گرفتن است.**

**در دستگاه دولت سعودی با آنکه تعداد کارکنان خیلی زیاد است و بوروکراسی تعهداتی را برای تدوین و اداره برنامه های توسعه انجام داده است، ولی هنوز هم فاقد ظرفیت پاسخگویی به تقاضاهایی است که از آن می‌شود. دولت استخدام کننده اصلی می‌باشد و نسبت کارمندان دولت به کل جمعیت در حال افزایش است و تلاش برای انجام اصلاحات اداری در این کشور شامل اجرای قانون استخدامی کارکنان دولت در سال 1970 که بر اساس آن اصل شایستگی در استخدام دولتی و مفاهیم طبقه بندی مشاغل پذیرفته شد تا حد زیادی به ظاهرسازی شبیه است.**

**گروه دومرژیم‌های سنتی نوین هستند که هم جدیدند و هم احتمال افزایش تعداد آن‌ها وجود دارد. این کشورها در راه تحقق اهداف اعلام شده خود فعال‌تر هستند ولی با آینده ای نا مطمئن روبرو می‌باشند. نخبگان سیاسی از میان منابع سنتی مشروع که بیشتر مذهبی است تا پادشاهی و اشرافی برخاسته‌اند و مبارزه برای رشد مذهبی می‌تواند به عنوان یکی از اهداف خطمشی عمومی مد نظر آن‌ها باشد.**

**ایران یک نمونه پیچیده تر و متغیرتر از رژیم‌های نخبه سنتی است. اظهارات بایندر که تقریباً سی سال پیش ادعا کرد ایران در دوران اخیر،متنوع‌ترین تجربه سیاسی را در بین کشورهای خاورمیانه داشته است و وجود انواع قواعد و الگوهای همسو و غیر همسو که به فعالیت‌های سیاسی مشروعیت می‌بخشند گواهی بر ماهیت ناپایدار سیستم سیاسی ایران است. این تغییر پذیری در بروز انقلاب اسلامی در سال 1979 و سقوط رژیم پهلوی به رهبری امام به نمایش گذاشته شد.**

**ایران از نظر تاریخی با اکثر کشورهای خاورمیانه تفاوت دارد. این کشور هرگز یک مستعمره نبوده و به طور مستقیم در کنترل کشورهای غربی قرار نداشته است. در نتیجه از مزایای غرور ملی و به‌کارگیری دیپلماسی خود به عنوان یک قدرت مستقل بهره‌مند می‌باشد. مردم ایران هرگز درگیر مبارزاتی شبیه آنچه که در کشورهای دیگر برای کسب استقلال علیه استعمارگران به عمل می‌آمد نشدند. سنت پادشاهی عامل اصلی وحدت و مشروعیت بود. نهاد سلطنت عامل هویت کشور محسوب می‌شد و مردم تابع و زیردست پادشاه به حساب می‌آمدند.**

**در رژیم سلطنتی ایران قدرت سیاسی در شخص شاه متمرکز بود و نخبگان سیاسی مجموعاً گروه کوچکی را تشکیل می‌دادند که به قول زونیز تعداد آن‌ها با محاسبه رده دوم طبقه حاکمیت که نقش واسطه بین شاه و غیر نخبگان را بر عهده داشته و خطمشی شاه را به اجرا در می‌آوردند از 300 نفر تجاوز نمی‌کرد. به هرحال این ساختاری پاره پاره و بدقواره بود. هماهنگی عملیاتی از طریق مقام‌های ذی‌نفوذ که به شاه دسترسی داشتند به عمل می‌آمد.اعضای گروه رو به رشد روشنفکران حرفه ای و اداری،عمدتاً به وسیله شاه استخدام می‌شدند تا به منظور افزایش سطح شایستگی، کاهش وابستگی سیستم به نخبگان اجتماعی سنتی و به طور کلی تقویت موقعیت سیاسی شاه،پست‌های عمده دولتی را اشغال کنند.آن‌ها دارای طرز تلقی‌های مشترکی بودند از جمله :**

**بدبینی سیاسی**

**بی اعتمادی شخصی**

**ناامنی و بهره کشی شخص از شخص**

**به هر حال این روشنفکران در راستای آموزش فنی مشترکشان به مرکز انتقاد آشکار و پنهان از رژیم نیز تبدیل شدند. وجود مشترکات گفته شده باعث ایجاد علائم مقاومت پنهان به عنوان عکس‌العملی در برابر محیط سیاسی در بین نخبگان سیاسی و کارگزاران عالی رتبه گردید.**

**ممکن است نقش بوروکراسی اعم از کشوری و لشکری یک عامل کلیدی در سقوط شاه بوده باشد. به نظر هوشنگ کوکلان، سیستم اداری در ایران یک نقش فعال، تهاجمی و مشکل ساز را ایفا کرد. این نظام حفاظت وضع موجود را بر عهده نگرفت. در حقیقت بوروکراسی ایران خواهان از حرکت انداختن رژیم شاه و تسهیل موفقیت انقلابیون بود. با گسترش تدریجی اعتصابات و تعطیلی امور، فعالیت‌های حیاتی رژیم پهلوی مانند جمع آوری مالیات، توزیع انرژی،حمل‌ونقل، تولید نفت و ... متوقف شد و در نتیجه دولت را کاملاً فلج کرد.**

**شواهد نشان می‌دهد که رژیم پهلوی خیلی زودتر از آنچه که انتظار می‌رفت از هم پاشید و در نتیجه نیروهای انقلابی پس از پیروزی سریع خود و هنگامی که قدرت را به دست گرفتند آمادگی استقرار یک سیستم دولتی را نداشتند. به نظر علی فرازمند طی اولین سال پس از پیروزی انقلاب، تغییر چندانی در ساختار اداری یا خدمات عمومی کشور به وجود نیامد اما طی یک دوره سه ساله با تشکیل کمیته های پاک‌سازی بخش عمومی دولتی برای وفاداری به انقلاب مورد رسیدگی شدید قرار گرفت.**

**در دوران رژیم شاه علیرغم پذیرش مفاهیمی مانند بی طرفی سیاسی، استخدام مبتنی بر شایستگی و طبقه بندی مشاغل به عنوان اصلاحات اداری، بوروکراسی عمومی در حقیقت سیاسی شده بود. جمهوری اسلامی نیز از سال 1979 تا 1982 به منظور گرفتن تأیید و کسب حمایت بوروکراسی از ارزش‌های مذهبی و ایدئولوژی سیاسی اسلامی مورد نظر خود، آن را با شدت بیشتری سیاسی کرد. یکی از راه‌های ایجاد تعادل، اعزام روحانیون به عنوان نمایندگان رهبری به سازمان‌های دولتی بود که ظاهراً به منظور حفظ اصول اسلامی و عملاًبا دامنه وسیعی از مسئولیت‌های کنترلی، مستقل از رؤسای رسمی سازمان‌ها عمل می‌کردند. بوروکراسی ایرانی به وسیله پیروزی انقلاب اسلامی منحل نشد بلکه به عنوان یک نهاد خوب برای سنگربندی قدرت، زنده ماند و گسترش پیدا کرد.**

**سیستم‌های نخبه بوروکراتیک فردی**

**برخی از سیستم‌های نخبه بوروکراتیک دارای حکومت فردی هستند و به رغم اینکه حاکم برای بقای رژیم خود به بوروکراسی حرفه ای متکی می‌باشد، لیکن به طور آشکارا برآن تسلط دارد. در اکثر موارد رهبر دارای سابقه نظامی گری است و در رأس رژیم‌هایی که در اصطلاح حکومت کادیلو یا مرد قدرتمند نامیده می‌شوند، قرار دارد. در موارد استثنایی رهبری به عهده غیرنظامیان نیز بوده است. رژیم‌های کادیلو اکثرا طی قرن نوزدهم و بیستم در کشورهای آمریکای جنوبی و در سال‌های اخیر نیز در کشورهای آفریقایی دیده شده است. کلمه اسپانیایی کادیلو به معنی رهبر و رئیس در قرن نوزدهم تبدیل به صفت مشخصه رهبری سیاسی در آمریکای لاتین شد. در سنت کادیلیسم آمریکای جنوبی، تقسیم بندی جغرافیایی شکل یک حکومت فدرال را به خود گرفت و حاکم مطلق کادیلو، همزمان رئیس جمهوری و ژنرال ارتش می‌باشد. دیکتاتوری سبک کادیلو گاهی موفق می‌شود که برای یک مدت طولانی در قدرت باقی بماند. نمونه بارز آن، رودریگیوز دفرانکیو می‌باشد که به ال ساپرمو معروف است و از سال 1814 تا 1840 در پاراگوئه حکومت کرد. ژنرال پورفیریو دیاز نیز از سال 1877 تا 1910 رئیس جمهور مکزیک بود.**

**از جنگ جهانی دوم به بعد رژیم‌های کادیلو یا مرد قدرتمند در تعداد زیادی از کشورهای تازه استقلال یافته پائین صحرای آفریقا به وجود آمد. کلادویچ به جای استفاده از اصطلاح کادیلو،رژیم‌های سیاسی کشورهای آفریقایی را که با مداخله وسیع نظامیان در سیاست اداره می‌شوند،رژیم‌های نوع فردی و صنفی می‌نامد. از نظر وی رژیم‌های فردی بر رئیس حکومت یا فرمانده کل متکی هستند ودارای مشخصه های زیر می‌باشند :**

**مداخله کردن (معمولاً از طرف افسران نیروهای مسلح طرفدار رژیم به عمل می‌آید)**

**استفاده از افسران و مقامات غیر نظامی در هیئت دولت**

**تبلیغ ایدئولوژی ملی با تأکید بر شخصیت رئیس حکومت**

**حکومتهای فردی یقینا اثر بارزی بر مشخصه های سیستم اداری خواهند گذاشت. بوروکراسی در این نوع رژیم‌ها شبیه یک انجمن خانوادگی است که کادیلو در رأس آن قرار دارد. با تمرکز قدرت اداری در دست رهبر، بسیاری از تصمیمات اداری توسط وی اتخاذ و بوروکراتهای عالی رتبه شخصا توسط رهبر و بر اساس معیارهای شخصی او که وفاداری کامل و وابستگی آن‌ها به ایدئولوژی حاکم است منصوب می‌شوند. معیارهای استخدام بر اساس شایستگی مانند داشتن مهارتهای فنی و مدرک تحصیلی، تجربه کاری و یا شایستگی حرفه ای چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. آن دسته از بوروکراتها که به رهبر وفادار هستند و یا حامی او می‌باشند، پاداش این عمل خود را به صورت حقوق اضافی، ارتقاء و سایر امکانات دریافت می‌کنند و آنهایی که این چنین عمل نمی‌کنند به صورت تنزیل درجه، اخراج و حتی مرگ تنبیه می‌شوند.**

**کلادویچ خاطر نشان می‌سازد که در رژیم‌های فردی رئیس حکومت در رأس امور قرار می‌گیرد، محرک اصلی به حساب می‌آید، در اذهان به عنوان خیرخواه جای داده می‌شود و در نهایت به صورت رهبر نوسازی که می‌تواند وحدت ملی را تحقق بخشد معرفی می‌گردد. حکومت مطلقه مرد قدرتمند نظامی یا کادیلو طی این قرن به دفعات در آمریکای جنوبی مشاهده شده است.طولانی‌ترین زمان برای این نوع حکومت‌ها، آلفرودواستروسنر در پاراگوئه بود که از سال 1954 تا 1989 میلادی قدرت را در دست داشت.**

**بوروکراسی در گواتمالا**

**سیستم سیاسی گواتمالا قبل از سال 1944 کاملاً فردی و متمرکز بود. ویور گواتمالا را کشوری می‌داند که بوسیله نخبگان سیاسی کلاسیک آمریکای لاتین شامل مالکان مستعمره، افسران ارشد ارتش، برجستگان اجتماعی و اقتصادی و نمایندگان مؤسسات بازرگانی خارجی اداره می‌شود. مرد قدرتمند سنتی در حکومت فردی و استبدادی خود برای حفظ اعتماد به نفس و یا تداوم بخشیدن به ترس به فرماندهان نظامی و سایر افسران کلیدی ارتش متکی است. آخرین فرد از این کادیلو، ژنرال جرج یوبیکو بود که از سال 1930 تا 1944 حکومت کرد. ویور در مطالعات خود می‌گوید : یوبیکو با استفاده کامل از طیف وسیع اختیارات و اقدامات بازدارنده، کشور را با یک دست آهنین اداره می‌کرد و به طور همزمان، احتیاطهای فوق العاده ای نیز برای ایمنی خود به عمل می‌آورد. او بر وقت شناسی، رفتار مذهبی و درستی مطلق اصرار می‌ورزید.**

**از جمله عناصر بارز ایدئولوژی رسمی آمریکای لاتین :**

**سرمایه داری بدوی**

**احترام به مالکیت خصوصی**

**آزادی کلاسیک**

**بوروکراسی گواتمالا، توجه خاص مرد قدرتمند (کادیلو) را به سمت خود جلب کرد. یوبیکو با تأکید بر انضباط شدید، رفتار رسمی و وفاداری مطلق، کارمندان دولت را بر رعایت یک بوروکراسی که تحت نظارت شخص او قرار داشت ملزم ساخت و بر رفتارهای شبه ویکتوریایی و تشریفاتی تأکید می‌کرد. در این بوروکراسی خدمات دولتی یک سنت خانوادگی بود که هم حفظ می‌شد و هم به آیندگان انتقال پیدا می‌کرد. یوبیکو روز را با بازدید از ادارات مستقر در کاخ ملی آغازمی نمود و بوروکراتهایی را که هنگام به صدا درآمدن زنگ آغاز کار در پشت میز کار خود نبودند، بی درنگ اخراج می‌کرد. جنسون ضمن تأئید این موضوع،می‌گوید که یوبیکو از دیگران انتظار کار شدید داشت. او وارد جزئیات می‌شد و خواهان اطاعت بود و آن را نیز به دست می‌آورد.کاخ عظیم ملی دارای یک تابلوی الکتریکی بود که ورود و خروج مقامات رسمی را نشان می‌داد. به این ترتیب او می‌توانست آمار دقیق کارکنان را در دست داشته باشد. یوبیکو مقامات رسمی جمهوری را که باعث ناخشنودی او می‌شدند اخراج می‌کرد.**

**یقینا سبک حکومت یوبیکو با تأکیدی که بر انضباط، رفتار شایسته و وفاداری مطلق می‌شد بعد از بیست سال، هنوز هم اثر قابل ملاحظه ای بر الگوهای رفتاری و موقعیت بوروکراتهای گواتمالایی دارد.**

**بوروکراسی در اوگاندا**

**رژیم اوگاندا در زمان حکومت ژنرال عیدی امین نمونه بارز رژیم‌های فردی مرد قدرتمند در آفریقا است. ژنرال عیدی امین در سال 1971 هنگامی که فرمانده کل نیروهای مسلح بود، دست به کودتا زد و رئیس جمهور آن کشور (میلتون اوبوته) را برکنار کرد. او به سرعت یک رژیم فردی ایجاد کرد و خودش را رئیس جمهور نامید،قدرت کامل دولتی را به انحصار خود درآورد و تمام احزاب سیاسی را منحل کرد. پس از 8 سال حکومت او نیز در اوایل سال 1979 به وسیله اوبوته از قدرت برکنار شد.**

**مازرای وقایع بعد از کودتای 1971 را عامل ایجاد یک نژاد سالاری نظامی می‌داند که در آن سنت آفریقا با نژاد سالاری به عنوان مبنایی برای سازمان سیاسی و حکومت نظامی الهی ترکیب می‌شود. در حقیقت موضوعات مورد بحث او عبارتند از :**

**سنت مبارزاتی که مرد بودن را با شجاعت همراه می‌دانستند و این سنت در دوران استعمار کاهش یافته بود، احیاء شد**

**نژاد سالاری به معنی یک سیستم توزیع قدرت که اصولا بر پایه روابط خویشاوندی قرار دارد و در جامعه آفریقایی مورد تأکید است، تقویت شد**

**امین و ارتش او به عنوان حاکم بر هیئتهای مذهبی مسیحی که خواهان در انحصار داشتن معیارهای هدایت مردم و مشروعیت دینی بودند، فایق آمدند.**

**صرف نظر از اینکه اتخاذ این رویکرد برای تشریح وقایع، درست یا غلط باشد، یقینا بعد از اینکه ارتش قدرت را در اوگاندا در دست گرفت، تغییرات عمده ای در سیستم سیاسی و اداری به وجود آمد. عیدی امین در ابتدا یک موضع مسالمت آمیز اتخاذ کرد و در تلاشهای عامه پسند به مشورت با نمایندگان گروه‌های مختلف علاقه نشان می‌داد. وی همچنین مردم را به مشارکت در فعالیت‌های سیاسی ترغیب می‌کرد. اعضای هیئت دولت او عمدتاً غیر نظامی بودند و وابستگی شدیدی به بوروکراسی حرفه ای داشت. از طرف دیگر با تشکیل یک دولت ائتلافی متشکل از نظامیان و روشنفکران تمایل خود را به طی نمودن یک مسیر میانه و معتدل نشان می‌داد.**

**این همزیستی ظاهری نظامیان و روشنفکران به سرعت تضعیف شد و حاکمیت نظامیان به تدریج آشکار و منحصر به اقدامات شخصی عیدی امین گردید. دکالو خاطرنشان می‌سازد که همان ویژگیهایی که به امین کمک کرده بود تا به درجات بالای ارتش برسد، شکل دهنده سیستم‌های رژیم نظامی او با تکیه بر استفاده یا اعمال فشار ضد انسانی شدند. امین به سرعت سبک حکومت سلاطین شرقی را برگزید و در نتیجه اوگاندا تبدیل ملک شخصی یک ستمگر وحشی شد که در آن اثری از نظم، اداره یا خطمشی‌های سیاسی دیده نمی‌شد. در چنین حکومت استبدادی، هوسهای شخصی خطمشی ها را دیکته می‌کرد.تخصص نقشی در دولت و اداره نداشت. اقتصاد فقط منبع چپاول سردمداران حاکم بود و سیاست خارجی نیز ریشه در هوس‌ها و تمایلات رهبر عالی داشت.**

**سیستم‌های نخبه بوروکراتیک مؤتلفه**

**مشخصه بارز این نوع رژیم‌ها، حاکمیت گروهی از افراد است که معمولاً از بوروکراتهای حرفه ای که جزو افسران ارتش نیز هستند تشکیل یافته و رهبری سیاسی را بر عهده دارند.هیئت مؤتلفه یا شورای حاکم در برخی از کشورها به خصوص در آمریکای لاتین مانند کشور نیکاراگوئه بعد از خلع سوموزا از اعضای نظامی و غیرنظامی تشکیل می‌شود. دانشمندی به نام کلادویچ این‌گونه رژیم‌ها را حکومت صنفی می‌نامد و آن‌ها را نقطه مقابل رژیم‌های استبدادی فردی یا مرد قدرتمند می‌داند.عموماً اعضای شورای حاکم که این‌گونه رژیم‌ها را بنیان می‌گذارند، افسران هم درجه و همکار می‌باشند.آن‌هامعمولاً اقدام به مداخله نظامی را برای حفظ کشور در برابر تهدیدات داخلی و خارجی موجه و ضروری جلوه می‌دهند و هدف اصلی از به دست گرفتن قدرت را کاهش بی نظمی و ناآرامی و برقراری نظم و قانون اعلام می‌کنند. چنین به نظر می‌رسد که ارتش خود را ملزم به انجام اقداماتی در جهت حفظ منابع ملی می‌داند.**

**مارتین نیدلر پویایی درونی کودتاهایی که گروه‌های نظامی را از آن طریق به قدرت رسانده است، از نزدیک مورد بررسی قرار داده و به دو پدیده مشترک اشاره می‌کند که عبارتند از :**

**همکاری با سیاستمداران غیرنظامی و نقش شخصی که وظیفه انتقال را بر عهده دارد.**

**کودتاهای نظامی تنها توسط ارتش به وقوع نمی‌پیوندد.**

**به نظر وی تقریباً به طور یقین کودتاگران با سیاستمداران غیرنظامی در تماس هستند و به توصیه های آن‌ها گوش فرا می‌دهند و روی کمک آن‌ها برای مشروع جلوه دادن کودتا نزد افکار عمومی و کمک برای اداره کشور بعد از کودتا حساب می‌کنند.**

**وجود برابری و یا تمایل به ایجاد برابری در رژیم‌های ائتلافی باعث می‌شود که بوروکراسی از نفوذ بیشتری برای مشارکت در تصمیم گیری‌های سیاسی و حفاظت از منافع گروهی، برخوردار شود. یک مرد قدرتمند سیاسی می‌تواند مقامات بوروکرات غیرنظامی را به خدمت بگیرد ولی برای تداوم حیات رژیم خود نمی‌تواند از همکاری آن‌ها بی نیاز باشد.**

**رژیم‌های قانون و نظم (مانند کره جنوبی)**

**کشورهایی مانند آرژانتین از زمان خلع ایزابل پرون تا سال 1983، شیلی از زمان کودتای 1973 و کشته شدن سالوادور آلنده تا چشم پوشی ژنرال پینوشه و همکارانش از قدرت در سال 1990، اندونزی از سال 1966 و کره جنوبی از سال 1961 از جمله کشورهای متعددی به شمار می‌آیند که در سال‌های اخیر و یا در حال حاضر دارای رژیم‌های نظامی صنفی بوده یا هستندو عمدتاً به سمت حفظ ثبات سیاسی گرایش دارند. این رژیم‌ها را می‌توان بر حسب مدت زمانی که از آغاز حکومت نظامی آن‌هامی‌گذرد به گونه ای درجه بندی کرد که در یک طرف،رژیم‌های قدرتمند راست (متشکل از نظامیان) که معمولاً یکی از آن‌ها به سمت ریاست جمهوری یا رئیس کشور انتخاب می‌شوند (مانند شیلی و آرژانتین) و در طرفی دیگر رژیم‌هایی هستند که رهبر کشور که با کودتا به قدرت رسیده است، با انجام انتخابات فرمایشی ادعای رهبری سیاسی کشور را می‌نماید (مانند سوهارتو در اندونزی و پارک هو و جانشینان او در کره جنوبی).**

**در سال 1961 دولت غیرنظامی کره جنوبی با یک کودتای نظامی برکنار گردید. کره جنوبی پیش از قرار گرفتن تحت حاکمیت نظامیان، کشوری بود که در آن خرابی اقتصاد، آشوبهای اجتماعی و بی ثباتی سیاسی، فساد، جانبداری از خویشاوندان، دسته بندی، سوء استفاده از مقام و اموال عمومی افزایش پیدا کرده بود. در چنین اوضاعی وقوع یک کودتا غیرقابل اجتناب می‌نمود. کودتا توسط گروهی از افسران جوان و پس از کسب همکاری پرسنل ارشد نظامی طراحی شد و بدون خونریزی و خیلی سریع به اجرا درآمد. سرهنگ کیم جانگ بیل به عنوان رهبر افسران جزء معماران اصلی کودتا بود. به طور کلی پس از کودتا سه تغییر عمده در رهبری کره جنوبی به وقوع پیوست.**

**بعد از آنکه رئیس جمهور (ژنرال پارک) در سال 1979 توسط عناصر سازمان اطلاعاتی خود به قتل رسید، گروه نخبگان حاکم یک نفر نظامی دیگر را به ریاست جمهوری انتخاب کرد. رئیس جمهور جدید نیز با نزدیک شدن به پایان دوره ریاست جمهوری خود با مخالفتهای روزافزون روبرو شد و چون دوهوان سرانجام در اواسط سال 1987 به عنوان رهبر حزب دموکراتیک و به نفع ژنرال روتای وو که از قبل نامزد جانشینی او شده بود، استعفا داد. روتای وو سپس اکثردرخواست های اصلاحی مطرح شده از سوی گروه‌های مخالف از جمله ایجاد تغییر در قانون اساسی برای انتخاب رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم را پذیرفت.**

**اصلاح دستگاه اداری کره جنوبی از زمان کودتای سال 1961، همواره در رأس برنامه های دولتهای این کشور بوده است. سیستم اداری قبل از کودتا به خاطر فساد و اقدامات خودسرانه انگشت نما شده بود. در این دوران، کره جنوبی به عنوان کشوری که در آن رشوه دهی از ویژگیهای کلیه معاملات می‌باشد و رشوه گیری عمیقا در اقدامات اداری نفوذ کرده است از طرف جامعه، شناخته و معروف شده بود. در این بین بعضی از مقامات رسمی به عنوان عوامل اصلی رشوه گری به حساب می‌آمدند و سایرعوامل از جمله سوء استفاده از برنامه کمکهای خارجی، نظام مالیاتی، شیوه اقدام دولت در عملیات و اداره امور مالی احزاب این موضوع را تشدید می‌کردند. بلافاصله پس از کودتا، اقدامات مؤثری از جمله تشکیل یک کمیته تحقیق و حتی صدور فرمانی مبنی بر اعمال مجازات اعدام برای مقامات دولتی متخلف به عمل آمد. البته به رغم این‌گونه اقدامات و تلاشهای بعدی، شواهد نشان می‌دهد که فساد اداری کماکان در کره جنوبی ادامه دارد.**

**رژیم نظامی حاکم بر کره جنوبی طی چندین سال موفق شد کیفیت کارکنان را افزایش دهد و برای افزایش بهره‌وری، تغییرات لازم را در سازمان‌ها ایجاد کند. همچنین تلاش زیادی در جهت افزایش توان حرفه ای کارکنان برای بهره گیری در بوروکراسی عمومی از جمله ارائه خدمات آموزشی پیش دانشگاهی در دانشگاه‌های دولتی وخصوصی متعدد و ایجاد مؤسسات آموزشی حین خدمت برای آن دسته از مقاماتی که قبلاً وارد مسیر خدمتی شده بودند به عمل آمد. حاصل این همه کار تلاش، ایجاد یک بوروکراسی بود که یک سازمان بالغ، پیچیده و قدرتمند و حتی از آن به عنوان بهترین بوروکراسی‌ها و اداره امور در سطح دنیا توصیف شده است. این در حالی است که به طور همزمان، سایر مؤسسات سیاسی و اجتماعی کماکان در حالت توسعه‌نیافتگی باقی ماندند. با وجود پیشرفت‌هایی که در سال‌های اخیر در کره جنوبی حاصل شده است و با توجه به باز شدن فضای سیاسی جدید، شاید بتوان گفت که به وجود آمدن یک نوع عدم تعادل در این‌گونه رژیم‌ها دور از انتظار نیست**

**فصل 9**

**رژیم هاي سیاسی با نقش برجسته حزب**

**1 - رژیم هاي رقابتی چند جانبه (ائتلافی):**

**رژیم ها و سیستم هاي سیاسی کشورهایی که در این طبقه بندي جاي می گیرند با مدل هاي**

**پارلمانی و ریاست جمهوري در کشورهاي اروپاي غربی و آمریکا، مطابقت داشته و از آنها**

**پیروي می کند.**

**رقابت سیاسی در این سیستم ها، یک اصل بوده و گروه هاي سیاسی سازماندهی شده، در یک**

**رقابت و فعالیت براي کسب قدرت سیاسی، با هم درگیر می شوند. اما با وجود تغییرات مهمی که**

**احتمالا در روابط قدرت اتفاق می افتد، کل سیستم سالم می ماند.**

**کشورهاي زیادي توانستند سیستم چند حزبی رقابتی را براي دوره ها و زمان هاي طلایی حفظ**

**نمایند و برخی کشورها مانند کاستاریکاف گامبیا، فیلیپین، اسرائیل و ... این سیستم را از زمان**

**استقلال خود بکار بسته اند.**

**ولی یک اختلاف مهم وجود دارد و آن اینکه، بعضی از آنها داراي سیستم پارلمانی و برخی**

**دیگر داراي سیستم ریاست جمهوري هستند.**

**فرد ریگز، از طریق بررسی یک سري عوامل، دلایلی را براي موفقیت نسبی پارلمان گرایی در**

**مقایسه با سیستم ریاست جمهوري ارائه می کند که عبارتند از:**

**1 - اندازه دولت؛**

**2 - تاریخ استقلال؛**

**-3 مدت زمان بقاء و دوام دولت ها در مقایسه با زوال آنها؛**

**-1- سیستم حکومتی در فیلیپین: 1**

**جمهوري فیلیپین در جنوب شرقی آسیا است. محتواي احزاب سیاسی در فیلیپین، بسیار**

**درخشان و همواره با رهبري موثري همراه بود. این سیستم سیاسی در سال 1972 با کودتاي**

**« کورازون آکینو » از بین رفت و دوباره در سال 1986 توسط « فردیناند مارکوس » نظامی**

**برقرار شد.**

**رئیس جمهور فیلیپین قبل از دوران مارکوس، یک رهبري قوي را اعمال می کرد و کنگره ملی**

**و همچنین گروه هاي سیاسی به خوبی سازمان یافته و کاملا فعال بودند.**

**خدمات کشوري و اجتماعی به وسیله یک قانون اساسی جامع و فراگیر حمایت می شد.**

**برون داد واقعی رژیم مارکوس، یک حکومت کاملا فردي بود. این رژیم فردي حذف سیاسی و**

**حاکمیت نظم و قانون را با یکدیگر درهم آمیخته و یک گرایش صنفی تکنوکراتیک را پایه**

**گذاري کرد.**

**رژیم مارکوس در اهداف سیاسی خود به کسب و نگهداري قدرت سیاسی براي مقابله با**

**مبارزان مسلمان میندانائو و مبارزین چپ در سایر نقاط تاکید داشت.**

**از دیگر هدفهاي رژیم دستیابی به اهداف توسعه اقتصادي (خودکفایی در تولید برنج، توجه به**

**صنعت توریسم و ...) بود.**

**در سال 1976 ، قانون جدید خدمات کشوري، اختیارات اداره امور کارکنان مرکزي را محدود**

**ساخت و دوباره نگرش مبتنی بر انتخاب پرسنل بر اساس لیاقت را برقرار کرد و به مسیري**

**براي ورود به خدمات اجرایی تبدیل شد.**

**بعد از مارکوس آکینو قانون اساسی را در سال 1973 معلق و مجمع ملی را منحل کرد و یک**

**سیستم جدید ریاست جمهوري را برقرار نمود.**

**نگرانی اصلی حکومت آکینو، دستگاه بوروکراتیک باقی مانده از دوران حکومت مارکوس**

**بود.**

**بزرگترین اقدام ملی مبارزه با فساد بود که از عدم اطمینان به آینده ناشی می شد. همچنین**

**تغییرات پرسنلی، کوشش هایی براي بهبود سطح دستمزدها، تعدیل نهادها نیز از آن دسته**

**اقداماتی بود که انجام گرفت.**

**ریچستر معتقد است بوروکراسی فیلیپین مخزنی از استعدادها، تعهدات و مهارت ها براي**

**عملرد موثر در بخش هاي سیاسی به شمار می رود.**

**دلیل اصلی آن توجهی است که به سطح تعلیم و تربیت پرسنل و ایجاد فرصت هاي استخدامی**

**براي زنان مربوط می شود.**

**به نظر مخالفین، بوروکراسی فیلیپین مظهر تداوم نفوذ خارجی در یک کشور آسیایی می**

**باشد.**

**-1- سیستم حکومتی در سریلانکا: 2**

**حکومت سریلانکا نوع دیگري از سیستم هاي رقابتی چند حزبی است.**

**این کشور در حفظ و نگهداري یک سیستم رقابتی - به رغم ویژگی قومی و نژادي و تنوع**

**مذهبی آن، که با ستیز و جدال همراه می باشد – موفق بوده است.**

**نزدیک به دو سوم مردو سریلانکا بودایی هستند. تشدید برخوردهاي قومی و نژادي، ثبات**

**سیاسی سریلانکا را از بین برده است.**

**تسلط احزاب سیاسی در این کشور به نوبت رخ داده است. این تغییرات تحت یک سیستم**

**پارلمانی انجام می گرفت که روي یک مدل انگلیسی طراحی شده بود.**

**سریلانکا همانند سایر مستعمرات سابق بریتانیا در جنوب و جنوب شرقی آسیا، استقلال را با**

**میراثی از سیستم اداري که تحت قوانین انگلیس تاسیس شده بود شروع کرد. دستگاه**

**بوروکراسی قادر بوده است که خدمات خود را از قدرت مستعمراتی، به سمت رهبري سیاسی**

**نسبتا موفق یک دولت ملی، تغییر جهت دهد**

**-1-3 سیستم حکومتی در ونزوئلا:**

**این کشور پس از طی یک مسیر تاریخی سیاسی نمونه در منطقه، از وضعیت یک حکومت**

**خودکامه و اقتدار طلب به سوي یک حکومت دموکراتیک حرکت کرده است. همچنین با تکیه**

**بر منافع عظیم نفت، قادر به سرمایه گذاري هاي مهم در توسعه منابع انسانی شده است.**

**از جمله رقابت کنندگان ،« سوسیال مسیحی » و « اقدام دموکراتیک » در طول این دوره، احزاب**

**اصلی براي کسب قدرت سیاسی بودند.**

**یکی از محققان، سیستم سیاسی ونوزوئلا را یک سیستم مرکب انحصاري دانسته و به علت**

**محدودیت هایی که در انتخابات سیاسی وجود دارد آن را رژیم صنفی نامیده است.**

**در تعیین رویه و موفقیت خود، مردم گرا بوده و به جلب حمایت « اقدام دموکراتیک » حزب**

**اولیه گروه هاي دهقانی و اعضاي اتحادیه هاي کارگري، توجه داشته است.**

**نیزبر روي اصول و عقاید کلیساي کاتولیک و اعتقاد به پیوستگی و « سوسیالیست مسیحی » حزب**

**ارتباط با احزاب مشابه در سایر کشورهاي آمریکاي لاتین بنا شده است.**

**2 - سیستم هاي نیمه رقابتی تحت تسلط حزب:**

**در سیستم نیمه رقابتی، حزب حاکم براي مدت طولانی صاحب قدرت است ولی سایر احزاب**

**نیز قانونی و داراي نفوذ می باشند.**

**در این سیستم، حزب حاکم تمام حزب هاي دیگر را تحت الشعاع قرار داده و در حقیقت با بهره**

**گیري از آراي بیشتر خود می تواند در همه انتخابات برنده باشد. این سیستم غیر دیکتاتوري**

**است مانند حزب کنگره هندوستان یا حکومت مالزي**

**-2- سیستم حکومتی در مکزیک: 1**

**سابقه حزب انقلاب مکزیک، به انقلاب آن کشور در سال 1910 برمیگردد. از سال 1938 حزب**

**انقلابی مکزیک به عنوان یک حزب موتلفه سعی کرد در خط مستقیم خود باقی بماند و از**

**گرایش حزب به چپ و راست خودداري کند.**

**-2- سیستم حکومتی در هندوستان و مالزي: 2**

**هندوستان و مالزي به عنوان نمونه هایی از رژیم هاي با احزاب قدرتمند نیمه رقابتی و**

**مستعمره انگلستان بوده اند.**

**شکل حکومت هندوستان از مقررات انگلیسی ریشه گرفته است. از زمان استقلال هندوستان،**

**کنگره به عنوان حزب قدرتمند حاکم، حکومت را در دست داشت.**

**در مالزي نیز جبهه ملی حزب قدرتمند این کشور محسوب می شود.**

**هر دو کشور هندوستان و مالزي، از سیستم بوروکراسی کارآمدي برخوردار هستند**

**در مالزي بوروکرات ها با سیاستمداران همراهی موثري دارند. در مقایسه با هندوستان**

**بوروکرات ها در مالزي نقش سیاسی مهمتري ایفا می کنند**

**-3 سیستم هاي جنبشی تحت تسلط حزب:**

**در این نوع سیستم ها، فعالیتهاي سیاسی محدود می باشد و حاکمیت با زور و جبر زیاد همراه**

**است.**

**حزب حاکم معمولا تنها حزب قانونی است و اگر سایر احزاب نیز حضور دارند، فعالیت آنها**

**کاملا محدود بوده و برنامه ریزي ها در جهتی است که آنها را تضعیف و به عنوان نماد مخالف**

**با حزب حاکم نشان دهند.**

**در این سیستم ها ایدئولوژي به صورت نظري و خشن تعریف شده است.**

**وضعیت سیاسی این احزاب ممکن است متزلزل باشد زیرا، اهمیت زیادي به مسائل سیاسی**

**داده نمی شود. رهبري حزب ممکن است احساس کند که در برابر تعهدي که نسبت به مردم**

**دارد نمی تواند حکومت مردم به دست مردم را در سطح جامعه پیاده کند.**

**-3- سیستم حکومتی مصر : 1**

**رژیم مصر در مقاطع زمانی مختلف داراي قدرت هاي متفاوتی بوده است :**

**1 -جمال عبدالناصر که در سال 1970 درگذشت؛**

**2 -انور سادات که در سال 1981 ترور شد؛**

**-3 حسنی مبارك که در حال حاضر اداره آن کشور را در اختیار دارد.**

**هدف اصلی از اعمال تغییرات، توسعه سوسیالیسم بوده است.**

**به نظر دانشمندانی همچون ولچ و اسمیت، رژیم مصر به طور فزاینده اي محصول سازش بین**

**نخبگان اداري و ارتش می باشد.**

**در مصر اختلاف نظرهاي مهمی بین گروه ها در رابطه با سیاست هاي مهم مملکتی وجود دارد.**

**این نوعی دسته بندي به صورت پنهانی بوده و جوهره اصلی سیاست مصر را تشکیل می دهد.**

**در حقیقت تصمیم در پشت درهاي بسته توسط افراد برگزیده اتخاذ می شود.**

**سیستم اداري از 1500 سال قبل از میلاد در مصر وجود داشته است. مدل تاریخی این سیستم**

**بعدها بوروکراسی نامیده شد.**

**لرد کرومر، در سال 1800 اصلاحات اداري را در مصر بنیان نهاد ولی این اقدام مشمول**

**استخدام مصریان به تعداد زیاد براي پذیرش مسئولیت هاي خدمات اداري نبوده و تا سال**

**5 درصد از مشاغل مهم توسط مصریان اشغال گردید. / 1920 میلادي فقط 2**

**در همان سال سیستم طبقه بندي بکار گرفته شد و نظام پرداخت حقوق با استفاده از روش**

**فرانسوي، تنظیم گردید.**

**بوروکراسی در مصر نشان می دهد که نحوه رفتار و برخورد با آن، اثربخشی بوروکراسی را**

**محدود کرده است.**

**مسئولین و افراد ارشد اداري در مصر، فاقد ابتکار سیاسی بوده و فقط به عنوان مهره هاي**

**سودمند در اختیار قدرت سیاسی بوده اند.**

**شواهد نشان می دهد که نخبگان سیاسی غیر نظامی، در واحدهاي اداري بکار گرفته می**

**شوند و آنان ملزم هستند تا چگونگی ایجاد مهارت هاي فنی و مدیریتی را در سازمان ها**

**بررسی و ارائه طریق نمایند.**

**بوروکراسی در مصر داراي ثبات غیر قابل انعطاف و عدم نوآوري بوده و فاقد ارتباط با توده**

**هاي مردم است.**

**به بیان دیگر مدیران و کارکنان میانی، در مقایسه با مدیران و کارکنان رده هاي اجرایی یا**

**رده هاي پایین تر، به طور نسبی از مسائل تولید و نوآوري به دور بوده و منفی می باشند.**

**3- - سیستم حکومتی در تانزانیا: 2**

**کشور تانزانیا در شرق آفریقا قرار دارد. اقتصاد آنها در محدوده کشاورزي سنتی و تعداد**

**محدودي منابع طبیعی است که مورد بهره برداري قرار می گیرد.**

**در برنامه سیاسی نایرره(رئیس جمهور) که به نام سوسیالیسم آفریقا یا اوجاما (برادري)**

**نامیده می شد، نپذیرفتن سرمایه داري به عنوان میراث استعماري و نیز برابري در جامعه از**

**اصول آن بود.**

**برخلاف سایر احزاب، حزب حاکم انقلابی تانزانیا در این کشور، داراي ساختار متمرکز نیست.**

**ساختار این حزب کوچک است و سطوح سازمانی حزب به صورت کمیته هاي شاخه اي، بخشی**

**و ناحیه اي به عنوان کمیته هاي ملی اجرایی به طور غیر متمرکز عمل می کنند.**

**در انتخابات براي تنها مجلس ملی، حزب حاکم انقلابی تانزانیا به دو روش در رقابت شرکت**

**کرده و نمایندگان را نمورد حمایت قرار می دهد.**

**- دسته اول؛ نمایندگان حزب هستند که با مطالعه سوابق آنها اجازه شرکت در انتخابات**

**به آنها داده می شود.**

**- دسته دوم؛ کسانی هستند که حزب مورد قبول آنهاست. این روش باعث اعتراض شدید**

**اکثر نمایندگان دیگر احزاب می گردد.**

**هیات دولت از حدود وزیر که در راس آنها نخست وزیر قرار گرفته و به وسیله رئیس**

**جمهور منصوب می شوند تشکیل شده است.**

**برخلاف کشورهاي جدید آفریقایی، ارتش و نظامیان تانزانیا هیچگونه نقشی در امور**

**سیاسی ندارند.**

**امروزه وضعیت سیاسی تانزانیا به وسیله رهبران سیاسی تنها حزب حاکم - که ریاست دولت**

**را نیز بر عهده دارد - تعیین می شود.**

**-4 سیستم هاي انحصاري کمونیستی:**

**تمام کشورهاي کمونیستی اعم از کشورهاي توسعه یافته تر که در سطح بالاتري از توسعه قرار**

**داشت و کشورهاي اروپاي شرقی که در سطح متوسط توسعه قرار دارند، پس از آنکه**

**دستخوش تغییرات سیاسی عظیمی شدند، تقریبا به طور موثر خصوصیات اولیه تک حزبی و**

**انحصار طلبی را رها کردند.**

**دستگاه اداري مورد نیاز چنین رژیم هایی فوق العاد پیچیده است.**

**بوروکراسی دولتی در واقع به موازات بوروکراسی منسجم حزب قرار گرفته است.**

**سرخ » یکی از مشکلات دائمی، انتخاب کارکنان مناسب دستگاه اداري و تاکید نسبی بر نیاز به**

**آنها می باشد. « متخصص بودن » یعنی کمونیست بودن افراد و « بودن**

**تاکید مداوم بر پاسخگو بودن دستگاه اداري دولت در برابر دستگاه حزب، پیچیدگی جدیدي**

**را به دنبال می آورد. این اقدام عملا منجر به ایجاد تعارض بین واحدهاي حزب و کارگزاران**

**رسمی دولت می شود و نتیجه آن چیزي جز کاهش کارایی سازمانی نخواهد بود.**

**4- - سیستم حکومتی در کوبا: 1**

**در اواخر دهه 1960 ، توجه رهبران کوبا بر توسعه اقتصادي داخلی مبتنی بر کشاورزي**

**به عنوان « سوسیالیسم در یک جزیره » معطوف شد، فعالیت انقلابی بین المللی کاهش یافت و**

**یک هدف استراتژیک تعیین گردید**

**بود که منجر به غیر « نهادینه کردن انقلاب » در آغاز دهه 1970 ، نظریه و زمینه غالب همان**

**شخصی کردن رهبري سیاسی، قدرتمند کردن حزب کمونیست کوبا و بازسازي دستگاه دولتی**

**گردید.**

**حکومت کاسترو، از نوع کاریزماتیک و فرد گرایی است که در آن، قدرت در دست رهبر عالی**

**و اطرافیان وفادار او متمرکز می باشد و نهادسازي لازم نیز انجام گرفته است.**

**ویژگی هاي این روش حکومت داري:**

**1 - وجود این الگو، توصیف بعضی از ابعاد رژیم کوبا را در مقایسه با سایر سیستم هاي سیاسی،**

**ساده تر می سازد.**

**2 - وجود یک حزب کمونیست ضعیف.**

**-3 مشارکت وسیع ارتش در گروه نخبگان عالی.**

**-4 فقدان تفکیک وظایف روشن بین سلسله مراتب هاي حزبی، نظامی و اداري.**

**است. « سرباز همشهري » دمین گوئز، اعلام کرده است که در کوبا، نقش سیاسی اصلی متعلق به**

**سربازان همشهري، نظامیانی هستند که عملا بر بخش هاي زیادي از زندگی افراد نظامی و**

**غیر نظامی حکم می رانند و به عنوان نماد و سمبل برجسته می شوند تا دیگران به آنها تأسی**

**کنند.**

**دمین گوئز عقیده دارد که این درجه از اتکاء به پرسنل نظامی، حاکی از عوامل ذیل می باشد:**

**1 -عدم موفقیت در تهیه نیروي کار و حل مشکلات اقتصادي و تولیدي؛**

**2 - استفاده سیاسی از ارتش، که انتقاد از سطوح پائین سیستم را پنهان کرده، ارتباط از پایین**

**به بالا را قطع نموده و قابلیت سازگاري سیستم سیاسی را کاهش داده است.**

**هرچند سیماي ارتش کوبا هنوز هم برجسته است، ولی به دو دلیل این برجستگی ارتش در نوع**

**کوبایی کمونیسم در حال افول می باشد.**

**این دلایل عبارتند از:**

**1 - انجام اقداماتی، به منظور تأکید بیشتر بر نقش رهبري غیر نظامی؛**

**2 - پیر شدن نسل انقلابی کوبا؛**

**قابلیت اعتماد سیاسی، اولین معیار در استخدام و ترقی به شمار می رود و به آمادگی حرفه**

**اي براي ترقی مشاغل اداري، کمترین توجه مبذول می شود.**

**و داراي « راکد و ایستا » و از نظر اقتصادي « محدود کننده » به نظر مازار، کوبا از نظر سیاسی**

**است. « نظامی » حکومتی**

**مشروعیت رژیم کوبا در بسیاري از جهات، وابسته به شخصیت فیدل کاسترو می باشد.**

**بنابراین پس از مرگ او دولت با شدیدترین آزمایش در طول حیات خود مواجه می شود\_\_**

**مطالب فصل دهم: (مدیریت تطبیقی) فرل هدی**

**1- آیا بوروکراسی باید نقش یک وسیله (ابزار) را ایفا نماید. توضیح دهید؟**

**همه صاحبنظران به این عقیده اند که بروکراسی باید نقش یک وسیله را داشته باشد به عبارت دیگر، بروکراسی یک پیشکار یا خدمتکار برای ارباب خود ایفا نماید.بروکراسی باید به گونه ای طراحی شود و شکل بگیرد که بتواند با اشتیاق و بطور موثر در برابر خواسته های رهبری سیاسی که طبقه مقامات بروکراتیک (اعم از نظامی یا غیر نظامی یا هر دو آنها) همواره یکی از طبقات حاکم در سیستم سیاسی را تشکیل می دهد، مردود شناخته شده است.اعضای بروکراسی اعم از نظامی و غیر نظامی می توانند جزو نخبگان سیاسی باشند.نباید تصور کرد که بروکراسی می تواند یا باید صرفا یک نقش انفعالی را ایفا کند و در تصمیم گیری دخالت داده نشود و در نتیجه از ورود به فرآیند سیاسی منع گردد بلکه صرف نظر از ویژگی های رهبری سیاسی، حضور بروکراسی در تصمیم گیری ها و فرآیندهای سیاسی ، تأکیدی بر ضرورت و اهمیت اعمال کنترل سیاسی بر سیستم اداری است.**

**2- پیشنهادهای ( دونالد رووات) درمورد نقش مقامات انتصابی در خط مش گذاری را بنویسید؟**

**3- ارزیابی (پیترز) دررابطه بانقش بوروکراسی دولتی وخط مشی گذاری را بنویسید؟**

**پیترز نقش بروکراسی را در دولتهای امروزی برجسته میداند و افزایش وظایف دولت را پس از جنگ جهانی دوم یا اواسط دهه ی 1960 ، تقاضا برای یک حاکمیتی که از طریق افزایش طرفیت بروکراسی دولتی تحقق یابد افزایش یافته است. در دولتهای رفاه فعلی موفقیت هایی کسب کردند که نظریه پردازان یا دولت دموکراتیک ان را نادیده می پنداشتند به رغم فشارهای سیاسی برای کاهش نقش خط مشی گذاری بروکراسی و زیاد کردن نقش بروکراتها همچنان بروکراسی دولتی در موضع قدرت خود باقیست و ممکن است پیش نیاز یک دولت اثربخش در جامعه ی کنونی باشد .**

 **4-دیدگاه دانشمندان ( مخالفان توسعه بوروکراتیک) رابنویسید؟(5مورد)**

**شامل :جوزف لاپالومبارا ، اس ان ایزنشتات ، هنری گودنو ،لوسین پای ، و فردریگز**

**1-فردریگز : وی دیدگاه تناقضی را در این مورد مطرح کردند واز اولین کسانی بودند که در این باره بهترین تفسیر را کردند.در بررسی موردی که در تایلند انجام دادند عقیده دارند که در جوامع در حال انتقال بین خط مشی گدار و مجری خط مشی عدم تعادل وجود دارد .و دریافت که در بروکراسیهای سنتی شکوفاییهایی وجود دارد ولی بر خلاف این ها سایر نهادها ضعیف هستند .ودر چنین حالتی سیاست در اختیار بروکراسی قرار دارد .او وجود تعادل یا عدم تعادل بین بروکراسی و سیستم قانون اساسی را وجه تمایز بین حکومتهای متعادل و غیر متعادل می داند واگر سیستم سیاسی بین این دو موازنه ایجاد کند در این صورت این سیتم متعادل است ودر غیر این صورت نامتعادل است .به گفته ریگز تسلط برو کراسی بر اینده سیستم سیاسی اثر معکوس دارد و تمایل به ایجاد مانع بر سر راه توسعه سیاسی را ناشی از عدم بلوغ و گسترش سریع بروکراسی و عقب ماندن سیستم سیاسی می داند.**

**2-لاپالومبارا نظر خود را به مشکل چگونگی محدود کردن بروکراسی به صورت ابزار جلب کرده .که در کشورهای در حال توسعه مورد تاکید است بنابراین اگر توسعه دموکراتیک مد نظر باشد جدا کردن نقشهای اداری و سیاسی لازم است .و این کار هم از طریق محدود کردن قدرت بروکراسی در کشورهای جدید می باشد.وی پیشنهادهایی از این بابت ارائه کرد: 1 – کاهش تاکید بر اهداف توسعه اقتصادی .2 – تبدیل کردن تقاضای اقتصادی از سیستم سیاسی به تقاضای اجتماعی و سیاسی از ان. 3 – اجرای یک برنامه اموزشی همگانی .**

**3-ایزنشتات: معتقد است زمانی که بروکراتها قدرت را در دست می گیرند ودر نهایت رشد بالقوه سایر بخشهای جامعه را به تاخیر می اندازند ، ایجاد یک تعادل در سیستم سیاسی ضرورت بیشتری پیدا می کند .**

**5- پیشنهادهای (لاپالومبا )برای کاهش مسولیت بوروکراسی درهدف گذاری رابنویسید؟**

**لاپالومبارا نظر خود را به مشکل چگونگی محدود کردن بروکراسی به صورت ابزار جلب کرده .که در کشورهای در حال توسعه مورد تاکید است بنابراین اگر توسعه دموکراتیک مد نظر باشد جدا کردن نقشهای اداری و سیاسی لازم است .و این کار هم از طریق محدود کردن قدرت بروکراسی در کشورهای جدید می باشد.وی پیشنهادهایی از این بابت ارائه کرد: 1 – کاهش تاکید بر اهداف توسعه اقتصادی .2 – تبدیل کردن تقاضای اقتصادی از سیستم سیاسی به تقاضای اجتماعی و سیاسی از ان. 3 – اجرای یک برنامه اموزشی همگانی**

**6 –دیدگاه (لوسین پای ) درخصوص نهادینه کردن بوروکراسی رابنویسید؟**

 **لوسین پای روانشناختی (نهادینه کردن بروکراسی) در کشورهای جدید را مورد مطالعه قرار داده و به این نتیجه رسیده است که بر خلاف تصور محققان آن دسته از کشورهایی که جدید التأسیس که ساختار اداری استعمارگران را بطور درست و دست نخورده به ارث برده اند خوشبخت نشده اند. زیرا در دوران حاکمیت استعمارگران در یک کشور ، کارمندان بومی که برای دولت استعمارگر کار می کند می آموزند که چگونه به اربابان خود وفادار باشند، قانونمند باشد و حداقل آزادی در رفتار و اندیشه را داشته باشند پس از استقلال الگوهای رفتاری قبلی قابل قبول و کافی نخواهد بود و روابط ناشی از قدرت جای خود را به آئین ها و آداب می دهد که این امر باعث نقصان فنی می شود.تنش سیاسی باعث می شود که بروکرات ها مقام خود را در خطر ببینند و وارد جنگ قدرت شوتد و بر ضرورت داشتن ویژگی هایی چون شایستگی ، خلاقیت و مهارت سیاسی تأکید نماید.**

**7 – دیدگاه دانشمندان (موافق توسعه بوروکراتیک) را بنویسید؟(8مورد)**

**رالف برایبانتی ، برنارد براون ، فریتس مارکس ، اسمات ، سیگلمن ، ویدنر ، فرل هدی**

**1 - رالف برایبانتی: بیشترین حمایت را از این موضع به عمل اورد.او بیان دارد که توسعه اقتصادی در پرتو ایجاد تناسب بین قدرت بوروکراتیک و کنترل سیاسی ، تحقق می یابد .حتی اگر با ضروریات توسعه مغایرت داشته باشد ایجادش ضروریست.**

**او لازمه توسعه را در قدم اول وجود یک بروکراسی شایسته می داند .که باید بدون توجه به رشد و بلوغ فرایند سیاسی بروکراسی را تقویت کرد .و اصلاح امور اداری به تنهایی تحقق پیدا نمی کند بلکه اثر زیادی بر دیگر نهادها داشته و امکان دارد در فرایند رشد به عنوان یک عامل مولد و تسهیل کننده عمل نماید .محققانی مانند اسمات و براون معتقدند باید از ضعیف شدن اداره جلوگیری نمود و تقویتش کرد .**

**2 – براون : تمایل زیادی به انتقال دادن قدرت از مقامات سیاسی به کارمندان حرفه ای دولت دارد ودر کل تمایل به انتقال قدرت سیاسی به قوه مجریه . او در عین حال خطر بروکراسی کنترل نشده را یک واقعیت میداند و میگوید هرچند امکان حذف بروکراسی نیست اما تلاش برای تبدیلش به یک نهاد یا نماینده جامعه را مورد تجزیه و تحلیل قرار داد .**

**3 – اسمات:هرچند بر نقش محوری و در حال رشد نهادهای اداری در انجام اقدامات تآکید دارد . عقیده دارد که تلاشهای نخبگان سیاسی غالبآ باید صرف اعمال کنترل و هدایت سازمانهای نظامی و غیر نظامی شود وبا تمایل داشتن انها به استقلال و بالا بردن منافع گروهی مخالفت شود .چراکه وقتی با مقابله با مخالفان خود برخیزند و در این شرایط فاقد حامی سیاسی قوی باشند خودشان دچار در ماندگی و ناتوانی می شوند**

**8 – لازمه توسعه از نظر (رالف برایبانتی) را بنویسید ؟ آیا این نظرات رامی تواند الگوی مناسبی برای کشورهای درحال توسعه نیز به شماراورد ؟ بحث کنید.**

**رالف برایبانتی ضمن قائل شدن اولویت برای توسعه اقتصادی در کشورهای جدید، در مراحل اولیه ملت سازی: همه محسنات در بروکراسی جمع هستند توسعه اقتصادی در پرتو ایجاد تناسب بین قدرت بروکراتیک و کنترل سیاسی تحقق می یابد.برایبانتی به کرات خاطرنشان کرده که لازمه توسعه در تقدم اول وجود یک بروکراسی شایسته می باشد. او معتقد است که باید بدون توجه به درجه رشد و بلوغ فرآیند سیاسی اقدام به تقویت بروکراسی نمود.وی همچنین عقیده دارد که اصلاح امور اداری به صورت مستقل تحقق نمی یابد بلکه این اقدام اثر عمیقی بر سایر نهادها و ساختارها داشته و ممکن است در فرآیند رشد این عوامل به عنوان یک عامل مولد و تسهیل کننده عمل نماید.تقویت استراتژیک بسیاری از نهادها، بخش ها و ساختارها تا حد امکان یک ضرورت به شمار می رود.**

**9 – دیدگاه دانشمندان موافق (بهره گیری ازکمک های خارجی، برای توسعه بروکراتیک) را بنویسید؟**

 **یک دسته از محققان که نگران بروز عدم تعادل بروکراتیک هستند، استفاده از کمکهای خارجی را هنگامیکه برای ایجاد تعادل بهتر در سیستم سیاسی طراحی شده باشد مجاز می دانند.فرد ریگز ، رالف برایبانتی ، فرل هدی ، لاپالومبارا از دانشمندانی هستند که موافق این نظریه هستد.**

**فرد ریگز- طبق نظر این محقق ، اخذ تصمیم جهت ادامه یا توقف کمک ها، عمدتا بستگی به میزان موفقیت کشور دریافت کننده کمک ها در ایجاد تعادل سیاسی دارد. وی توصیه می کند که با انجام اقدامات موثر و سنجیده باید از گسترش بروکراسی جلوگیری شود و سازمان های کنترلی هر چه بیشتر تقویت گردند. ریگز غالبا از کاهش تلاش های دریافت کمک برای بروکراسی ها و همزمان با آن از گسترش برنامه های تقویت اجزای تشکیل دهنده سیستم سیاسی با استفاده از کمک های خارجی حمایت می کند.**

**رالف برایبانتی-پیروی از نظریه استفاده از کمک های خارجی به منظور تقویت بروکراسی با اعتقاد به تلاش در جهت افزایش قابلیت سایر عناصر سیستم سیاسی منافاتی ندارد.بلکه از نظر برایبانتی فرض آنست که حداکثرسازی تقویت استراتژیک نهادها، بخش ها و ساختارها یک ضرورت است.**

**فرل هدی-**

**10- دیدگاه (فرد ریگز) در رابطه با کمک های خارجی برای توسعه بوروکراتیک راشرح دهید؟**

 **طبق نظر این محقق، اخذ تصمیم جهت ادامه یا توقف کمک ها، عمدتا بستگی به میزان موفقیت کشور دریافت کننده کمک ها در ایجاد تعادل سیاسی دارد. وی توصیه می کند که با انجام اقدامات موثر و سنجیده باید از گسترش بروکراسی جلوگیری شود و سازمان های کنترلی هر چه بیشتر تقویت گردند. ریگز غالبا از کاهش تلاش های دریافت کمک برای بروکراسی ها و همزمان با آن از گسترش برنامه های تقویت اجزای تشکیل دهنده سیستم سیاسی با استفاده از کمک های خارجی حمایت می کند تلاشهایی که در جهت پیشرفت بروکراسی به عمل آمده است فقط در تعداد معدودی از کشورهای در حال توسعه، که در آنها بین اداره و سیستم قانون اساسی تعدل نسبی برقرار بوده است، بطور نسبی به نتیجه رسیده اند.ریگز عقیده دارد هنگامیکه در سیستم سیاسی تعادل وجود ندارد و در اکثر موارد نیز به نفع بروکراسی کار شده است هرگونه کمک به بروکراسی باعث ایجاد تعادل مضاعف در سیستم می شود زیرا در این حالت در حالی که قدرت بروکراسی افزایش پیدا می کند بطور همزمان از کیفیت عملکرد اداری کاسته می شود.ریگز علاوه بر آنکه معتقد است باید برنامه های کمک به بروکراسی کشورهای نامتعادل متوقف شود خواهان آنست که کمک به کشورهای غیر دموکراتیک که دارای تعادل سیاسی می باشند نیز کاهش یابد.**

**11- دیدگاه (فرل هدی) در رابطه با کمک های فنی اداره امور کشورهای درحال توسعه رابنویسید؟**

**فرل هدی با استراتژی ایجاد تعادل سیاسی به کمک منابع خارجی مخالف است.او می گوید ما نباید کمک های فنی به اداره امور سایر کشورها را که به عنوان یک سیاست ملی برگزیده ایم تطبیق ندارد و یا به این دلیل که ممکن است ارائه اینگونه کمک ها امید به تحقق چنین سیستم سیاسی را در آینده از بین ببرد متوقف کنیم. یقیناً رهبران ملی حکومت های در حال توسعه امروزه می توانند بطور مشروع ادعا کنند که آنها باید بتوانند انواع کمک های خارجی را با ترکیبی که بیشترین تطبیق را با آرمان های سیاسی آنها داشته باشد انتخاب کنند. با وجود چنین برداشت معقولی سیاست کشورهایی که کمک های خارجی خود را صرفاً در جهت نیل به توسعه سیاسی مورد نظر خود ارائه می دهند و منجر به موفقیت نخواهند شد.ارائه کمک های فنی نباید با ارائه کمک های سیاسی که برای اعمال کنترل بر بروکراسی مصرف می شود.همراه و همزمان باشد.چنین کمک هایی بطور قطع توسط آن دسته از رژیم های نخبه بروکراتیک که استراتژی آنها مستقیما توسط خود آنان طراحی می شود رد خواهد شد.**

**12-آزمون نظریه عدم تعادل (مدل سیگلمن) را مورد بحث وبررسی قراردهید؟ به نظرشما ،آیا این آزمون به شکل دیگر هم قابل اجرا است؟ دراین رابطه بحث کنید؟ نظرات خود را بنویسید؟**

 **یک دسته از محققان که نگران بروز عدم تعادل بروکراتیک هستند،استفاده از کمک های خارجی را هنگامی که برای ایجاد تعادل بهتر در سیستم سیاسی طراحی شده باشد مجاز می دانند.بحث مربوط به رابطه بین توسعه سیاسی، توسعه اداری و استراتژی های دستیابی به تعادل در توسعه برای مدت ها بدون اینکه به اطلاعات موجود درباره ملل دیگر بلکه یقیناً بر موضوع اثر می گذارد توجه چندانی بشود ادامه داشته است لی سیگلمن تلاش کرده است که این نقض را با انجام دوباره آزمون نظریه به اصلاح عدم تعادل بر طرف کند.**

**الف- فرضیات آزمون**

**بر طبق نظریه عدم تعادل وجود یک بروکراسی کاملاً پیشرفته در کشورهای جهان سوم احتمال دستیابی به توسعه سیاسی را کاهش می دهد.بروکراسی به دو دلیل امید رسیدن به توسعه سیاسی را به تعویق می اندازد.**

**رشد نسبتاً زیاد بروکراسی در کشورهای جدید التأسیس که موجب افزایش دخالت بروکراسی در وظایف دولتی و سیاسی می گردد.**

**دخالت بروکراسی در کلیه امور مانع رشد نهادهای سیاسی می شود.**

**ب – متغیرها و اندازه گیری آزمون**

**سیگلمن برای تعریف عملیاتی از دو مفهوم کلیدی تحت عنوان توسعه بروکراتیک و دخالت بوروکراتیک بر حسب اطلاعات موجود از دو منبع متفاوت استفاده کرد. بنکس و تکستور بوروکراسی کشورها را به چهار گروه تقسیم می کنند**

**بوروکراسی سنتی، بوروکراسی استعماری، بوروکراسی نیمه مدرن، بوروکراسی مدرن**

**سیگلمن در آزمون مجدد نظریه خود دو گروه استبدادی سنتی و نخبگان بوروکراتیک را از طرح طبقه بندی هدی انتخاب کرد و با این توجیه که در بازی قدرت سیاسی به شکل متقارن بروکراسی ها در وسط طبقه بندی قرار گرفته اند آنها را با یکدیگر ادغام نموده کشورهای دارای بوروکراسی با حاکمیت بالا می باشند و کشورهای عضو چهارگروه باقیمانده را که دارای سیستمهای رقابتی یا حزب حاکم بوده و قدرت بوروکراسی را تا حدودی محدود می کنند کشورهای دارای بوروکراسی با حاکمیت پائین می نامند.**

**در نتیجه سیگلمن می گوید : بوروکراسی های که خیلی توسعه یافته هستند بر حکومت های کمتر توسعه یافته تسلط پیدا نمی کنند.هیچ یک از بوروکراسی هایی که به سطح بالایی از توسعه دست یافته اند حاکمیت سیاسی پیدا نمی کنند. تقریباً بوروکراسی هایی که دارای سطح توسعه پائین و تا حدودی متوسط هستند بر سیستم های سیاسی خود مسلط می شوند. نتایج تحقیق نشان می دهد که فرضیه وجود رابطه مثبت بین توسعه بوروکراتیک و حاکمیت بوروکراسی نمی تواند در برابر آزمون تجربی مقاومت کند و رد می شود.ادعای سیگلمن درباره معنی دار بودن یافته های او منطقی به نظر می رسد و تاکنون هیچکس با ادعای وی بر اینکه با دو مطالعه انجام شده این فرضیه که بوروکراسی مدرن بر حکومت های کمتر توسعه یافته مسلط می شوند مخالفت نکرده اند است.**