

## فهرست مطالب

۱	- مقدمه	پیشگفتار
---	---------	----------

### بخش نخست مدیریت دولتی تطبیقی : مبانی نظری و الگوها

۱۱	- بوروکراسی، مبنایی برای مقایسه	۲
۱۳	- مفاهیم بوروکراسی	
۲۰	- عمومیت بوروکراسی دولتی	
۲۴	- محیط سازمانی	
۲۴	- ساختار وزارت خانه ها	
۲۷	- اشتغال در بخش دولتی	
۲۸	- بوم شناسی مدیریت	
۳۳	- الگوهای نظام اداری	
۴۲	- منابع	

۴۷	- مفاهیم تحول در نظام های سیاسی	۳
۴۸	- نوگرایی	
۵۲	- توسعه	
۵۳	- توسعه سیاسی	
۶۱	- ظرفیت سیستم سیاسی شرط لازم و اولیه توسعه سیاسی	
۶۳	- توسعه سیاسی منفی	
۶۸	- نظریه های وا استنگی	

۷۶	تفکر مجدد در مورد توسعه
۷۹	تغییر
۸۱	در کشورهای توسعه یافته
۸۳	در کشورهای در حال توسعه
۹۱	منابع
۹۷	<b>- مدیریت در کشورهای در حال توسعه</b>
۹۸	ایدئولوژی توسعه
۱۰۲	سیاست توسعه
۱۰۶	گریز از نظام حزبی رقابتی
۱۰۹	مداخله و کنترل نظامی
۱۱۸	انواع رژیمهای سیاسی
۱۲۶	الگوهای اداری مشترک
۱۳۱	منابع

## بخش دوم مدیریت دولتی در ایران: نگاهی تاریخی

۱۳۹	<b>۵- مدیریت دولتی در عصر امپراطوری جهانی هخامنشی</b>
۱۳۹	مقدمه
۱۴۱	مدیریت دولتی شوش و دولت فدرال عیلام
۱۴۳	اداره امور امپراطوری مادها
۱۴۵	امپراطوری جهانی هخامنشی
۱۴۶	کوروش کبیر بنیان‌گذار هخامنشی
۱۴۸	سازمان و نظام اداری امپراطوری
۱۴۹	پادشاه و دولت مرکزی
۱۵۲	کنترل مرکزی ساتراپها
۱۵۴	خط‌مشی اداری نسبت به اقوام تابع
۱۵۵	نظام ساتراپی
۱۵۶	بوروکراسی پارسی‌ها (هخامنشیان)
۱۵۷	محیط بوروکراسی
۱۶۰	نخبگان اداری
۱۶۱	ساختمار و فرآیند بوروکراسی

## فهرست مطالب

### هفت

۱۶۲	حرفه‌ای کردن بوروکراسی
۱۶۵	بوروکراسی و مدیریت دولتی
۱۶۶	اصلاحات اداری داریوش
۱۶۶	جاده‌ها و راهها
۱۶۷	اصلاحات اقتصادی و مدیریت مالی
۱۶۹	اصلاحات حقوقی و مدیریت قضایی
۱۷۰	اصلاحات در دولت محلی
۱۷۲	نتیجه‌گیری: کاربردهایی برای مدیریت دولتی جدید
۱۸۱	منابع

### ۶- وزارت در عصر سلجوقيان

۱۸۵	مقدمه
۱۸۵	گمارش وزیر
۱۸۷	۱- از طبقه ديوان سalarی
۱۸۷	۲- از سایر طبقات اجتماعی و اقتصادی
۱۸۹	۳- ملاحظات جغرافیایی
۱۹۳	۴- به کارگیری مامورین سابق
۱۹۷	۵- وجه تشابه مامورین سلطان و خلیفه
۱۹۸	۶- مشکلات کارکنان
۱۹۸	آموزش و کارآموزی وزیر
۱۹۹	۱- آموزش نوع مدرسه‌ای
۱۹۹	۲- سایر نمونه‌های کارآموزی وزیر
۲۰۴	۳- نارسایی کارآموزی در تحول اصول تشکیلات دیوانی
۲۰۵	پشتونه مذهبی و فرهنگی و علائق وزیر
۲۰۸	۱- وزیر به عنوان عضوی از اعضاء ديوان سalarی مبتنی بر «مذهب تسنن»
۲۰۸	۲- وزیر به عنوان یک نفر ديوان سalar ایرانی
۲۱۱	مزایا و خطرات وزیر
۲۱۴	نتایج: نارسایی تشکیلات کشوری به عنوان یک عنصر تخریب ثبات داخلی
۲۱۸	منابع
۲۲۱	

### ۷- ساختار اجتماعی و اقتصادی دولت صفوی

۲۲۹	۱- ساختار جامعه صفوی
۲۲۹	۲- ماهیت اقتصاد صفویه
۲۳۶	

## هشت

### بوروکراسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی - تطبیقی

الف. اقتصاد داخلی	۲۳۶
ب. ج. تجارت بین الملل	۲۴۱
منابع	۲۵۲

## بخش سوم مدیریت دولتی در ایران معاصر

۸- انقلاب سفید: پیش‌درآمدی بر سیاست‌های دیوان سالارانه	۲۵۷
ایدئولوژی انقلاب سفید	۲۵۹
تبعات سیاسی انقلاب سفید	۲۶۳
خلاصه	۲۷۲
منابع	۲۷۴
۹- بوروکراسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران	
مقدمه	۲۷۷
محیط سیاسی بوروکراسی	۲۷۸
قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی)	۲۷۹
قوه قضائیه	۲۷۹
قوه مجریه	۲۸۰
هیات دولت	۲۸۰
نظام اداری	۲۸۱
ساختمار بوروکراسی	۲۸۱
خدمات کشوری	۲۸۳
ناظارت بر بوروکراسی	۲۸۶
ناظارت رهبری بر بوروکراسی	۲۸۶
ناظارت قوه مجریه بر بوروکراسی	۲۸۷
ناظارت قوه مقننه بر بوروکراسی	۲۸۷
ناظارت قوه قضائیه بر بوروکراسی	۲۸۸
نتیجه	۲۸۹
منابع	۲۹۲
۱۰- سخن پایانی: آموزه‌هایی برای مدیریت دولتی ایران	۲۹۳
۱۱- نمایه	۳۰۱

## پیشگفتار

نیاز به تدوین کتابی که هم مبانی نظری بوروکراسی را دربرگیرد و هم به توصیف زوایایی از تئوری و عمل اداره امور دولتی ایران در ادورا گذشته بپردازد ما را بر آن داشت که به تدوین کتاب حاضر همت گماریم. این ضرورت زمانی بیشتر احساس می شود که بدانیم تا این زمان تحقیق جامعی درباره ساختارها و فرآیندهای اداره امور دولتی ایران از منظر تاریخی صورت نگرفته است و البته این نوشтар نیز هرگز چنین داعیه‌ای ندارد. نوشه‌های تاریخی که توسط مورخین ایرانی و بعضاً ایران‌شناسان خارجی به نشر درآمده کمتر کانون توجه خود را به اداره امور دولتی ایران معطوف داشته‌اند. از اینرو اطلاعات ما درباره گذشته مدیریت دولتی ایران کافی به نظر نمی‌رسد. در این کتاب ضمن ارایه پاره‌ای از مباحث نظری درباره بوروکراسی، توسعه سیاسی و اداره امور دولتی در جوامع در حال توسعه، با گردآوری مقالاتی چند کوشیده‌ایم جنبه‌هایی از شیوه‌های حکومتداری و اداره امور دولتی ایران در ادورا گذشته را به خوانندگان عرضه کنیم.

هر چند این کتاب به‌گونه‌ای تدوین شده که به عنوان مجموعه‌ای درسی و یا کمک درسی برای دانشجویان رشته‌های مدیریت دولتی، سیاست و مدیریت تطبیقی مورد استفاده قرار بگیرد؛ مع‌الوصف بخش‌ها و فصول مختلف کتاب می‌توانند مخاطبان خاص خود را نیز داشته باشد. بخش نخست کتاب بویژه برای پژوهشگران بوروکراسی و مطالعات تطبیقی مدیریت دولتی، علاقمندان به مسائل توسعه سیاسی در جوامع در حال توسعه اطلاعات سودمندی دربر دارد. بخش‌های دوم و سوم کتاب که به کار کردهای سیاست و اداره در چند مقطع تاریخی کشور می‌پردازد برای دانشجویان دوره‌های کارشناسی و تکمیلی و نیز پژوهشگران مدیریت و کارگزاران حکومتی آموزه‌هایی دربر دارد. امیدواریم این کتاب آغاز حرکتی باشد برای شناخت و فهم بیشتر شیوه‌های مدیریت

بومی ایران؛ موضوعی که پیش از این تلاشی شایسته برای شناخت آن صورت نگرفته است.

انتشار هر اثر بدون تلاش و کار گروهی امکانپذیر نیست. درینجا لازم می دانیم از همکاری خانم نگین خانلو که در تصحیح متن نهایی کتاب به ما یاری دادند و نیز از همکاری های ارزنده انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام و همکاران ایشان که در آماده سازی کتاب سهم عمده ای داشته اند صمیمانه سپاسگزاری کنیم و امیدواریم اهتمام ایشان برای نشر آثار مدیریت همواره پایدار باشد.

ابوالحسن فقیهی - حسن دانایی فرد

# ۱

## مقدمه

ابوالحسن فقیهی

پیشینگی اداره امور دولتی به قدمت تمدن بشری است. مدیریت دولتی کارآمد در آفرینش تمدن‌های کهن نقش عمده‌ای ایفا کرده است و زوال و نابودی تمدن‌ها نیز به افول اداره امور دولتی انجامیده است. مدیریت دولتی همواره با موضوع توسعه مرتبط بوده است و نظامهای اداری از دوران کهن با یاری بوروکراسی‌های خود به طراحی و اجرای پروژه‌های عظیم توسعه‌ای پرداخته‌اند. در واقع از زمان پیدایی دولتها، مدیریت توسعه<sup>۱</sup> همواره بخش جدانشدنی و میدان فعالیت اداره امور دولتی بوده است. با این وجود مطالعه منظم اداره امور دولتی و بویژه مدیریت تطبیقی و توسعه<sup>۲</sup>، پدیده‌ای نسبتاً جدید است.

مطالعات تطبیقی سیاست و اداره در اروپای قرن نوزدهم آغاز شد و پس از جنگ جهانی دوم شکل جدی‌تری بخود گرفت<sup>[۱]</sup>. مطالعات آغازین مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه بر محور نظامهای اداری تطبیقی متمرکز بود ولی تدریجاً توجه نویسنده‌گان و صاحب‌نظران علوم اجتماعی به مسائل توسعه در جوامع در حال گذار معطوف شد. علاقه به گسترش دانش و عمل مدیریت تطبیقی و توسعه و بویژه توجه به نقش بوروکراسی‌ها در فرایند توسعه معلول علل چندگانه‌ای از جمله گسترش قلمرو دانش مدیریت دولتی و تأکید بر ویژگی فراملیتی آن، تجارب دانشگاهیان و مشاوران غربی در کشورهای در حال توسعه و برنامه‌کمک‌های فنی خارجی به کشورهای اخیر است. تقسیم جغرافیایی دنیا به

دو حوزهٔ نفوذ غرب و شرق پس از جنگ و رقابت بین ایالات متحدهٔ امریکا و شوروی سابق برای تبلیغ و انتشار ایدئولوژی لیبرالیسم و مارکسیسم در کشورهای در حال توسعه، مدیریت تطبیقی و توسعه را کانون مباحث نظری و عملی قرار داد. به علاوهٔ زوال حکومتهای استعماری در آسیا، آفریقا و خاورمیانه در اواسط قرن بیستم و در پی آن تلاش رهبران حکومتهای جدید برای ملت‌سازی<sup>۱</sup> و عملی ساختن برنامه‌های توسعه، به داشت و عمل مدیریت توسعه کمک فراوانی کرد<sup>[۲]</sup>.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه و مستعمرات تازه‌استقلال یافته پس از جنگ جهانی دوم که هدفهای توسعه‌ای را به عنوان آرمانهای ملی مد نظر قرار داده بودند و در عین حال فاقد نهادها و ظرفیت‌های لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه‌ای بودند زمینه را برای حضور کارشناسان و صاحب‌نظران مدیریت دولتی جوامع توسعه یافته در سرزمینهای خود فراهم کردند. در نتیجهٔ علاقه به موضوع مدیریت توسعه افزایش یافت و قلمرو آن گسترش پیدا کرد<sup>[۳]</sup>.

استفاده از بوروکراسی به عنوان ابزاری برای تحقق هدفهای توسعه‌ای مناطق در حال توسعه به پیدایی رشته مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه منجر شد، به‌طوری که در پایان دههٔ ۱۹۶۰ میلادی دانش مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه کاملاً نهادینه شده بود. در اوایل دههٔ ۶۰ گروهی علاقه‌مند به مسایل اداری جوامع در حال توسعه با عنوان «گروه مطالعات مدیریت تطبیقی<sup>۲</sup>» در ایالات متحدهٔ امریکا شکل گرفت. علایق اعضای گروه که اغلب دانشگاهی و محقق علوم اداری و سیاسی بودند و از حمایت مالی بنیاد فورد<sup>۳</sup> برخوردار می‌شدند، آنگونه که در نوشته‌هایشان منعکس شده، بهینه کردن ساختار و رفتار اداری کشورهای در حال توسعه بود<sup>[۴]</sup>.

بازدهٔ فعالیتهای این گروه کتابها و مقاله‌های متعددی است که دربارهٔ مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه به چاپ رسید و طبعاً حکایت از علاقه آنان و بنیاد فورد به مسایل کشورهای در حال توسعه می‌کند<sup>[۵]</sup>. نظریهٔ پردازان مدیریت توسعه به نقش و اهمیت بوروکراسی در ایجاد تحول در کشورهای در حال توسعه توجهی خاص داشته‌اند. به نظر آنان هدفهای دوگانه توسعه اقتصادی و ملت‌سازی از طریق مداخله وسیع دولت

امکان‌پذیر است و بوروکراسی دلسوزترین نهادی است که می‌تواند وظیفه توسعه را بر عهده گیرد<sup>[۶]</sup>. این دیدگاه که مبتنی بر نظریه نخبه‌گرایی است به نظر منتقدین، هدفش بسط و گسترش ارزش‌های سیاسی و اقتصادی و فرهنگی جوامع غربی بوده است. این تفکرات به تقویت نخبگان اداری بومی در حال توسعه تأکید داشت و حمایت آنان را برای تقویت اقتدار حکومت‌های موجود ضروری می‌دانست<sup>[۷]</sup>.

این اندیشه که اصلاحات اداری پیش‌نیاز مدیریت توسعه است آن چنان بالا گرفت که برخی نویسندهای پیشنهاد کردند توانایی‌های اداری را با هر هزینه‌ای که داشته باشد باید ارتقاء داد حتی اگر ارزش‌های آزادمنشانه را به خطر اندازد. اسمان<sup>۱</sup> معتقد بود باید توانمندی‌های بوروکراسی را افزایش داد و این مستلزم تلاش برای حرفاًی تر و مستقل‌تر کردن آنست و نه نظارت بر آن<sup>[۸]</sup>. بر این اساس تعدادی از نویسندهای مدیریت توسعه استدلال می‌کردند که توسعه اقتصادی پیش‌نیاز توسعه سیاسی است. به نظر آنان توسعه اقتصادی راه را برای استقرار نهادهای مردم‌سالارانه خواهد گشود. این نویسندهای معتقد بودند که نخبگان سیاسی جوامع در حال توسعه بهتر است مساعی خود را بر توسعه اقتصادی مرکز سازند و استقرار مردم‌سالاری را در اولویت بعدی قرار دهند<sup>[۹]</sup>. این تفکرات زمینه را برای انتشار نوشه‌هایی فراهم کرد که در آن از استقرار رژیمهای نظامی و خودکامه در کشورهای در حال توسعه جانبداری می‌کرد<sup>[۱۰]</sup>.

کانون توجه این نوشه‌ها بر این نکته تأکید داشت که رژیمهای نظامی، سازمان‌یافته‌ترین عناصر برای تنظیم و اجرای خط‌مشی‌های عمومی هستند. نظامیان قادر به ایجاد سازمانهای کارآمدند و توان تأمین ثبات سیاسی را برای هدفهای توسعه اقتصادی دارا می‌باشند. چنین به نظر می‌رسد که پیامدهای عملی این مباحثت، استقرار رژیمهای نظامی متعدد در کشورهای در حال توسعه بود. در پایان دهه ۱۹۷۰ میلادی، بسیاری از این کشورها توسط نظامیان اداره می‌شدند.

اگرچه در موارد نادری نظامیان موفق به صنعتی کردن، شهرنشینی و رشد اقتصادی این کشورها شده‌اند ولی این تحولات به بهای فقیرتر شدن مردم شهری و روستایی و هم چنین محو آزادی‌های سیاسی تمام شده است<sup>[۱۱]</sup>.

در برابر مدافعان اولویت توسعه اقتصادی، برخی از نویسنده‌گان عقیده دارند که رشد نهادهای مردم‌سالارانه باید مقدم بر توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه باشد. این نظریه پردازان معتقدند وقتی هدف توسعه اقتصادی در اولویت قرار گیرد این احتمال که بوروکراسی در وظایف تخصیص منابع جامعه مداخله کند و درگیر وظایف قانونگذاری شود تقویت می‌شود. به عقیده این نویسنده‌گان اگر جامعه‌ای در چنین مسیری گام بردارد، آینده توسعه سیاسی به خطر خواهد افتاد. از این رو باید قدرت بوروکراسی را مهار کرد تا رشد نهادهای سیاسی به خطر نیفتد [۱۲].

برخی از نویسنده‌گان بر این عقیده‌اند که مشکل بسیاری از جوامع در حال توسعه ناتوانی در ایجاد تعادل میان توسعه سیاسی و توسعه اقتصادی است. این جوامع با اولویت دادن به یکی و وانهادن دیگری، در عمل در دام کاهش مسروعیتی خواهند افتاد که در نهایت ماندگاری رژیم سیاسی را به مخاطره خواهد افکند [۱۳].

مباحث نظری که در بالا به آن اشاره شد موضوع مقاله‌هایی است که در بخش نخست کتاب تدوین شده است. این مباحث در عین حال چارچوب نظری لازم برای تحلیل رابطه اداره امور دولتی و توسعه در ایران است که در بخش‌های دوم و سوم کتاب به آن پرداخته‌ایم.

با این مقدمه به توضیح مطالب کتاب می‌پردازیم. کتاب در سه بخش تدوین شده است. بخش نخست به مبانی نظری اداره امور دولتی تطبیقی و توسعه اختصاص دارد. این بخش شامل سه فصل از کتاب مدیریت دولتی: دیدگاهی تطبیقی<sup>۱</sup> نوشته فرل هدی<sup>۲</sup> است. در فصل دوم کتاب، نویسنده به توصیف ویژگیهای ساختاری و رفتاری بوروکراسی پرداخته است. کانون بحث ضرورت استفاده از بوروکراسی برای مقایسه نظامهای اداری جوامع دنیاست. نویسنده چنین استدلال می‌کند که ساختارها<sup>۳</sup> نسبت به کارکردها<sup>۴</sup> مبانی مناسبتری برای مقایسه‌اند زیرا نظامهای سیاسی لزوماً کارکردهای مشابهی ندارند تا بتوان آنها را با یکدیگر مقایسه کرد. امانظامهای سیاسی کم و بیش ساختارهای مشابهی را به کار می‌گیرند که از آن جمله می‌توان به ساختار بوروکراسی این جوامع اشاره کرد. به زعم این نویسنده مطالعه تطبیقی ساختار بوروکراسی‌ها می‌تواند مقایسه کارکردهای این نهادها را

1. Public Administration :A comparative Perspective  
2. Ferrel Heady  
3. Structures      4. Functions

نیز دربر گیرد. در ادامه نویسنده محیط بوروکراسی را مورد بحث قرار می دهد و به توصیف بوم‌شناسی مدیریت دولتی می پردازد.

موضوع فصل سوم کتاب، مفاهیم تحول نظامهای سیاسی است. در این فصل مفاهیم نوگرایی، توسعه و تغییر که در ادبیات توسعه فراوان به کار رفته‌اند توصیف می شوند. نویسنده در توضیح مفهوم نوگرایی خاطرنشان می کند که این مفهوم به دلیل تعلق فرهنگی و اضاعان آن، اصطلاح مناسبی نیست و واژه توسعه را در مفاهیم سیاسی و اقتصادی آن مورد تحلیل قرار می دهد. وی معتقد است مفهوم توسعه سیاسی به گونه‌ای که صاحب‌نظران علوم سیاسی آنرا تعریف کرده‌اند همانند نوگرایی، رویکردی ارزش‌مدارانه دارد. نویسنده‌گان معتقدند اغلب نویسنده‌گان در تعریف توسعه سیاسی ویژگیهای نظامهای سیاسی جوامع غربی را مد نظر داشته‌اند. قسمت اعظم مطالب این فصل به تحلیل مفاهیم توسعه سیاسی اختصاص دارد. در بخش پایانی مفهوم تغییر به عنوان مفهومی غیر جانبدارانه مورد بحث قرار می گیرد.

مدیریت در کشورهای در حال توسعه، موضوع فصل چهارم کتاب است. نویسنده‌گان بر این نکته تأکید می کند که برخلاف جوامع اروپایی قرن نوزدهم که توسعه را به صورت تدریجی و هماهنگ تجربه کردند، توسعه در جوامع در حال گذار منشأ درونی ندارد. در این جوامع هدفهای توسعه‌ای اغلب تحت تأثیر الگوهایی است که بیگانگان و رهبران محلی وابسته به آنان توصیه کرده‌اند. هدی به توصیف ویژگیهای سیاسی این جوامع می پردازد و موانعی که بر سر راه توسعه سیاسی کشورهای در حال توسعه قرار گرفته‌اند را بر می شمرد. نویسنده با مرور نوشه‌های صاحب‌نظران علوم سیاسی و ارایه نوع شناسی رژیم‌های سیاسی کشورهای جهان می کوشد تا بین رفتار بوروکراتیک در جوامع کنونی دنیا و نوع رژیم سیاسی آنها هم بستگی برقرار کند. بخش پایانی فصل به توصیف ویژگیهای مشترک بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه اختصاص دارد.

در بخش دوم کتاب پیشینه مدیریت دولتی ایران در سه مقطع تاریخی توصیف شده است. در فصل پنجم با عنوان «مدیریت دولتی در عصر امپراطوری جهانی هخامنشیان» فرازمند از سنت حکومتداری ایرانیان دوران باستان اطلاعاتی را در اختیار ما قرار می دهد. در این نوشه به سابقه حکومتداری ایرانیان در ۶۰۰ سال قبل از میلاد و به دوره امپراطوری عیلام اشاره می شود. اداره امور دولتی در عصر مادها و در پی آن در دوران هخامنشیان

تشریح می‌گردد. در این مطالعه به سازمان و ساختار سیاسی و اداری هخامنشی در دوران کورش کبیر و نقشی که بوروکراسی در اداره امپراطوری گسترشده هخامنشیان ایفا کرده اشاره شده است. اصلاحات اداری داریوش بخش دیگری از این مطالعه را در بر دارد و در پایان نویسنده خاطرنشان می‌کند که از شیوه رهبری و مدیریت هخامنشیان درس‌های فراوانی می‌توان آموخت.

تاریخ ایران پس از اسلام، شاهد حرکتهای گوناگون سیاسی، اجتماعی، فکری و اقتصادی بسیاری است. دوره سلجوقيان، یکی از ادوار طولانی حکومت اسلامی است که شاهد تکوین و تکامل ديوان‌سالاري عريض و طويلى است. نقش ايرانيان در حکومتداری و سازماندهی امور کشوری و نظامی در دوره امپراطوری ترکان سلجوقي اهمیت فراوانی دارد. در فصل ششم کتاب وزارت به عنوان مهمترین نهاد اداره امور دولتی عهد سلجوقي مورد بحث قرار گرفته است. در اين مقاله نویسنده بحث مفصلی درباره گمارش وزیر، آموزش و کارآموزی وی، پشتونه مذهبی، فرهنگی و علایق وزیر و بالاخره جنبه‌های قوت و ضعف وزارت در عصر سلجوقي ارایه می‌دهد.

در پی قرون متمادی فرمانروایی بیگانگان در ایران، ظهور سلسله صفویه را می‌توان نقطه عطف مهمی در تاریخ سیاسی / اداری ایران برشمرد. چنین به نظر می‌رسد ایران در این عصر، حیاتی دوباره می‌یابد و به کشوری قدرتمند و مستقل تبدیل می‌شود . فصل هفتم کتاب با عنوان «ساختار اجتماعی و اقتصادی دولت صفوی» به کوشش‌های سلاطین صفوی و نقش بوروکراسی صفوی در تجدید حیات اقتصادی و اجتماعی ایران اشاره دارد. سیوری<sup>1</sup> در این فصل به ساختار سیاسی صفویان و نقش پادشاهان و وزرای صفوی در اداره امور کشور می‌پردازد و مدعی است نظام اداری صفویان، نظامی فضیلت‌سالار است . به اعتقاد وی در عصر صفویان، صاحب‌منصبان حکومت در بیشتر موارد بر اساس صلاحیت‌ها و شایستگی‌هایشان و نه روابط خویشاوندی منصوب می‌شدند. در ادامه نویسنده به ماهیت اقتصاد دوران صفویه و توصیف شرایط اقتصاد داخلی و تجارت بین‌المللی صفویان می‌پردازد.

بخش سوم کتاب شامل دو مقاله از دوران معاصر حکومتداری در ایران است. در فصل

---

1. Savory

همشتم، روابط بوروکراسی و توسعه در عصر محمد رضا شاه به توصیف درآمده است. در فاصله سالهای ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۷، ایران دوره‌ای از تاریخ سیاسی و اداری را پشت سر می‌نهد که در شکل‌گیری انقلاب اسلامی و نهایتاً سقوط رژیم پهلوی تأثیری شگرف داشته است. نویسنده در مقاله «انقلاب سفید پیش درآمدی بر سیاستهای دیوان سالارانه» تحلیل نسبتاً جامعی از تحولات سیاسی و اداری این دوره ارایه می‌دهد و معتقد است این تحولات با مشروعیت رژیم پیوند داشته است. در این مقاله ایدئولوژی انقلاب سفید مورد تحلیل قرار گرفته و نویسنده مدعی است که اگر نوسازی یک جامعه منشأ درونی نداشته باشد به احتمال زیاد، شکوفایی و توسعه همه جانبه را در پی نخواهد داشت. به عبارتی دیگر توسعه اقتصادی اگر دوشادوش توسعه سیاسی حرکت نکند نمی‌تواند در بلندمدت بقاو ماندگاری نظام سیاسی را تضمین کند.

فصل نهم کتاب توصیفی از روابط بوروکراسی و نهادهای سیاسی در دوران پس از انقلاب اسلامی است. در این مقاله محیط سیاسی بوروکراسی ایران مورد تحلیل قرار گرفته است. روابط قوای سه‌گانه و نهادهای سیاسی تأثیرگذار بر بوروکراسی به توصیف درآمده‌اند. تحلیلی از ساختار بوروکراسی ایران و نظام خدمات کشوری ارایه شده است و در بخش‌های پایانی مقاله سازوکارهای نظارت بر بوروکراسی و چالش‌های عمدہ‌ای که فراروی مدیریت دولتی ایران قرار دارد مورد بحث قرار گرفته‌اند.

فصل پایانی کتاب شامل نکات عمدہ‌ای از تجارب حکومتداری و مدیریت دولتی ایران در دوره‌های گذشته است. در این فصل نویسنده کوشیده است شیوه‌های اداره امور دولتی ایران را آنچنان که نویسنده‌گان کتاب توصیف کرده‌اند تلخیص کند و نکات قوت و ضعف آنرا برشمود، با این امید که تجارب گذشته، آموزه‌هایی برای حال و آینده در بر داشته باشد.

## منابع:

- 1- Heady, Ferrel. (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker. p.13
- ۲- فقیهی، ابوالحسن. (۱۳۶۸). دیوان‌سالاری و توسعه در تئوری و در عمل، اقتصاد و مدیریت، شماره ۲، ص. ۹۹.
- 3- Farazmand, Ali. (1994). *Comparative and Development Public Administration* in Jack Rabin (ed.) *Handbook of Public Administration*. New York: marcel Dekker.P.
- ۴- فقیهی، ابوالحسن. (۱۳۶۸). دیوان‌سالاری و توسعه در تئوری و در عمل، اقتصاد و مدیریت، شماره ۲، ص. ۱۰۳.
- 5- Waldo, Dwight (1992). *The Enterprise of Public Administration*. Novato,C A: Chandler and Sharp.p.1
- 6- Siffin, William J. (1976). *Two Decades of Public Administration in Developing Countries*. Public Administration Review v.36 No.1 pp.62-64
- 7- Heady, Ferrel. (2001). *Public Administration : A comparative Perspective*New York: Marcel Dekker. pp. 28-32
- 8- Milton j.Esman. (1980). *Development Assistance in Public Administration*, Public Administration Review v. 40 No.5 p. 426
- ۹- فقیهی، همان مأخذ ص ۱۰۱
- 10- Loveman, Brian. (1976). *The Comparative Administration Group, Development Administration and Anti Development*. Public Administration Review v.36 No.6 pp. 616-621
- 11- Ibid
- 12- Riggs,Fred.W. (1967). *Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical view in Joseph Lapalombara (ed.) Bureacracy and Political Developoment* . Princeton: Princeton University Press p.126
- 13- Samuel P. Huntington (1968) Political order in changing societies. New Haven: Yale university press. P.5

بخش نخست

مدیریت دولتی تطبیقی:

مبانی نظری والگوها



## ۲

### بوروکراسی، مبنایی برای مقایسه\*

فرل هدی

برای بررسی وضعیت موجود دانش مدیریت دولتی در جوامع مختلف روش‌های متعددی وجود دارد که از میان آنها، نهاد بوروکراسی دولتی را به عنوان ابزار مقایسه برگزیده‌ایم. بسیاری از پژوهشگران سیاست تطبیقی<sup>۱</sup> برای تحلیل نظام‌های سیاسی، رویکرد کارکرده (کارویژه‌ای) یا غیرساختاری<sup>۲</sup> را در اولویت قرار داده‌اند. از این رو طرح این پرسش که چرا در تحلیل‌های مدیریت تطبیقی، به جای استفاده از رویکرد کارکرده، ساختار یا نهاد بوروکراسی انتخاب شده است، پرسشی بجاست. تأکید بر رویکرد ساختاری در بررسی مدیریت دولتی تطبیقی به دلیل رجحان آن بر رویکرد کارکرده در بررسی نظام‌های سیاسی نیست بلکه این تصمیم بر این نظر استوار است که بوروکراسی به عنوان ساختاری سیاسی - تخصصی در مقایسه با رویکرد کارکرده مبنای بهتری برای تحلیل‌های تطبیقی مدیریت دولتی است. باید به این نکته توجه داشت که هدف ما مقایسه مدیریت دولتی جوامع مختلف است نه مقایسه مجموعه نظام‌های سیاسی آنها. چنین هدفی که به نظر محدودتر است ما را به انتخاب مبنای محکم‌تر برای مقایسه مدیریت دولتی وامی دارد. مبنایی که به طور هم‌زمان اطلاعات کافی و در حد مطلوب برای مقایسه بوروکراسی در جوامع تحت بررسی فراهم می‌کند. برای پژوهشگران مدیریت

\* برگرفته از کتاب "Public Administration: A Comparative Perspective"

1- Comparative Politics

2- Unstructural Approach

دولتی، ساختار بوروکراسی نسبت به وظيفة اجرای قانون یا هر نوع رویکرد کارکرده دیگر، مزیت‌هایی چند در بر دارد.

عمده ابراد آلموند و دیگران نسبت به مطالعات تطبیقی بر محور رویکرد ساختاری آن بود که ساختارها در نظام‌های سیاسی گوناگون متفاوتند و علاوه بر آن ممکن است درون این ساختارها وظایف گوناگونی انجام شود، که نادیده گرفته شوند. به نظر نمی‌رسد این ابراد عالمانه، مطلوبیت رویکرد ساختاری را در مطالعه تطبیقی مدیرت دولتی منتفی سازد. نخست آن که ظاهراً نهاد بوروکراسی به عنوان یک ساختار تخصصی در همه کشورهای معاصر وجود دارد. نکته دوم آن که تأکید بر بوروکراسی دولتی، نادیده گرفتن این نهاد از انجام وظایف فراتر از اجرای قانون تلقی نمی‌شود. در حقیقت، بر اساس فرضیه آلموند اگر درون همه ساختارها وظایف متعددی انجام می‌شود، بنابراین تمرکز بر ساختاری جهان شمول برای مطالعات تطبیقی و بررسی وظایف متفاوتی که انجام می‌دهد، همانقدر ارزشمند است که وظیفه‌ای را برگزینیم و سپس ساختار آن را مشخص کنیم. به نظر می‌رسد شناسایی وظیفه‌ای معین در میان مجموعه‌ای از ساختارها همان قدر مشکلات مفهوم‌سازی و پژوهش را ایجاد می‌کند که بخواهیم ساختاری را انتخاب و وظایفی که درون آن صورت می‌گیرد را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم [۱].

هر نوع تحلیل تطبیقی ناقص از نظام‌های سیاسی مشکل‌آفرین خواهد بود، خواه رویکرد مورد استفاده کارکرده باشد، خواه ساختاری. چون در کشورهای غربی بین ساختارها وظایفی که درون آنها صورت می‌گیرد همبستگی بالای وجود دارد، استفاده از هریک از رویکردها به تنها یی مخاطره‌آمیز نیست اما در کشورهای در حال توسعه، کاربرد هر دو رویکرد، مشکلات جدی خواهد داشت. مقایسه بر مبنای کارکرد یا وظیفه در نظریه آسان‌تر از عمل است. از این رو این خطر را در بی دارد که در عمل برای مقایسه کارکردها، ساختارهایی مبهم یا نامرتبط را انتخاب کنیم. از طرف دیگر مقایسه بر مبنای ساختار، خطراتی در بی دارد که به سادگی قابل تشخیص‌اند نظیر فقدان نهادهای پایدار و تصور این پیش‌فرض نادرست که ساختارهای مشابه همیشه وظایف مشابهی انجام می‌دهند. مقایسه بر مبنای ساختار انجام شدنی است در صورتی که نهاد یا نهادهای مورد بررسی در نظام‌های سیاسی تحت مطالعه عیناً وجود داشته باشد و در نقش کارکرده این نهادها در نظام‌های مختلف تفاوت‌هایی وجود داشته باشد.

از زاویه دیگر ممکن است این طور بحث شود که مقایسه رفتار بوروکراتیک، مقایسه‌ای است ناقص، زیرا صرفاً موضوعات سنتی مندرج در کتاب‌های مدیریت نظری مدیریت و سازمان اداری، مدیریت مالی و پرسنلی، روابط بین سطوح دولت و سطوح مدیریت و حقوق اداری در کشورهای خاص را مورد مقایسه قرار می‌دهد. پاسخ نخست آن است که در حال حاضر بر خلاف گذشته چارچوب مشخصی برای مقایسه وجود ندارد و در چشم‌انداز مقایسه، تغییر و نه ثبات مقبولیت بیشتری دارد. ولی دلیل جالب‌تر آن است که انجام مقایسه بین کشورها مستلزم تدوین مفاهیمی است که بدون آن مفاهیم، زیر انبوهی از اطلاعات درباره نظام‌های اداری مختلف مدفون می‌شویم. بوروکراسی، چنین مفاهیم منسجمی را فراهم می‌کند، مفاهیمی که مرکز ثقل مدیریت دولتی جدید<sup>۱</sup> است. هر چند بوروکراسی دولتی و مدیریت دولتی مترادف یکدیگر نیستند، با این وجود بوروکراسی متضمن عواملی است که مورد توجه پژوهشگران مدیریت دولتی بوده است.

قبل از ادامه بحث، ضروری است که به دقت و تا حدی مفصل بررسی کنیم که اصطلاح بوروکراسی چگونه به وسیله افراد مختلف، استفاده شده است و همچنین ابهامات در معنا و مفهوم آن چیست و در اینجا منظور ما از بوروکراسی چیست؟

### مفاهیم بوروکراسی

boroکراسی از آن جهت که واژه‌ای مبهم و دردرساز به نظر رسیده غالباً مورد انتقاد قرار گرفته است. همه این ایرادها در جای خود صحیح‌اند. ولی با این وجود، بوروکراسی واژه‌ای است که نشان داده ماندنی است. حتی بیشتر منتقدین به این نتیجه رسیده‌اند که حفظ آن نسبت به رها کردن آن، سودمندتر است (مشروط بر این‌که بوروکراسی، همان معنای مدنظر آنها را داشته باشد). در اینجا نیز همین موضع را اتخاذ می‌کنیم.

مأخذ پیدایش این واژه به طور کامل روشن نیست. مورشتاین مارکس<sup>۲</sup> مدعی است واژه بوروکراسی ریشه‌ای فرانسوی دارد ولی در گذشته بسیار دور از زبان لاتین به زبان فرانسه آمده است. (او آن را نمونه ناپسندی از تلفیق دو زبان فرانسه و یونانی می‌خواند) و آن را از جمله واژه‌های بسیار متدائل عصر ما محسوب می‌کند[۲]. وی خاطرنشان

می‌کند که این واژه، نخستین بار در قرن هجدهم تحت عنوان «bureaucratie» به وسیله وزیر بازرگانی فرانسه در مفهوم فعالیت‌های دولتی به کار برده شد. سپس در خلال قرن نوزدهم تحت عنوان «burokratik» در آلمان اشاعه پیدا کرد و اکنون به درون زبان انگلیسی و تعدادی دیگر از زبان‌ها راه یافته است. به عنوان یک موضوع پژوهشی دانشگاهی، با نام ماکس وبر<sup>۱</sup> جامعه‌شناس آلمانی همراه است (۱۸۶۴-۱۹۲۰) که نوشه‌های وی در مورد بوروکراسی سرآغازی برای پژوهش‌های پایان‌نایدیری در زمان معاصر و آینده بوده است [۳].

هر چند متدالول ترین مفهوم بوروکراسی ممکن است نوعی ابهام ایجاد کند ولی نباید ما را از به کار گرفتن آن بر حذر دارد. در زبان عامیانه، بوروکراسی غالباً به عنوان یک «واژه نامطلوب سیاسی» به کار برده می‌شود و همین طور از نظر مخالفان «دولت بزرگ» یا «دولت رفاه» مطرود و ناخوشایند است. گاهی اوقات مفهوم عامیانه بوروکراسی در نوشه‌های دانشگاهی نیز به چشم می‌خورد. در کتاب دایره المعارف علوم اجتماعی نوشته هارولد لاسکی (در سال ۱۹۳۰) و کتاب «بوروکراسی» نوشته وان مایلز تعاریفی از بوروکراسی به شکل فوق، دیده می‌شود [۴].

بیشتر دانشمندان علوم اجتماعی، بوروکراسی را پدیده‌ای مرتبط با سازمان‌های بزرگ و پیچیده تعریف می‌کنند بدون این‌که به طور ضمنی آن را تأیید یا رد کنند. یکی از تعاریف متدالول، تعریفی است که بوروکراسی را نه به عنوان پدیده‌ای خوب و نه به عنوان پدیده‌ای شوم و دردسرزا معرفی می‌کند. این توصیف بوروکراسی که ارزش‌مدار نیست آن را به عنوان شکلی از سازمان اجتماعی معرفی می‌کند که ویژگی‌های خاصی دارد.

ابهام در نظریه بوروکراتیک، ناشی از تفاوت‌های موجود در رویکرد توصیف این ویژگی‌ها و کوتاهی در تعیین رویکرد مناسب از میان این رویکردها است [۵]. این ابهام می‌تواند به تعاریف و برآز بوروکراسی برگردد و علی‌رغم تفاوت زیادی که نسبت به برخی از نشانه‌ها و ویژگی‌های بوروکراسی وجود دارد، این ابهام تا زمان حاضر نیز ادامه یافته است. گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر مبنای ویژگی‌های مهم ساختاری سازمان است. کامل‌ترین تعریف بر اساس این گرایش تعریف ویکتور تامسون<sup>۲</sup> است که

ویژگی‌های اصلی سازمان بوروکراتیک را وجود سلسله مراتب بسیار دقیق همراه با تقسیم‌کار بسیار مشخص می‌داند [۶]. از ویر به بعد، صاحب‌نظران و نویسنده‌گان بوروکراسی، ابعاد ساختاری بوروکراسی را با تغییراتی بسیار جزئی در محبتوا و اجزاء آن بر شمرده و مشخص کرده‌اند ولی نوعی توافق اساسی در مورد تعریف بوروکراسی بین آنها وجود داشته است. ریچارد اچ هال<sup>۱</sup>، ویژگی‌های بوروکراسی را شبهه ویژگی‌های مطرح شده توسط ویر، لیت ویک، فردريش، مرتن، یودی، پارسونز، و برگر مطرح کرده است [۷]. هال ابعاد چهارگانه بوروکراسی را به شرح زیر بر شمرده است: (۱) سلسله مراتب فرمان‌رانی اختیار مشخص (۲) تقسیم کار بر مبنای تخصص‌گرایی و وظیفه (۳) نظامی قانونی در برگیرنده حقوق و وظایف متصدیان مشاغل (۴) نظامی از رویه و دستورالعمل‌ها برای انجام کارها (۵) روابط میان فردی غیر‌جانبدارانه (۶) انتخاب و ارتقاء بر اساس شایستگی و صلاحیت فنی. این ویژگی‌ها می‌توانند به عنوان خلاصه‌ای از متدالول‌ترین ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی، به خوبی مورد استفاده قرار گیرد. گرایش دوم، تعریف بوروکراسی بر حسب ویژگی‌های رفتاری است (یا قرار دادن این ویژگی در کنار ویژگی‌های ساختاری) که بر این اساس، پاره‌ای از ویژگی‌های رفتاری، الگوی رفتار بوروکراتیک تلقی می‌شود.

در خصوص این که کدام رفتار، نماد رفتار بوروکراتیک است، اختلاف نظرهای نسبتاً عمیقی وجود دارد. یک راه، تأکید بر ویژگی‌های طبیعی مطلوب و کارکرده است که سرانجام با تحقق اهداف سازمان بوروکراتیک ارتباط مثبتی دارد. برای مثال، فردريش بر ویژگی‌هایی نظری عینیت، دقت و ثبات و مسئولیت تأکید می‌کند. به نظر او این ویژگی‌ها به طور تنگاتنگ و روشن با وظایف سنجش‌پذیر سازمان‌های اداری مرتبطند. این ویژگی‌ها در برگیرنده قواعدی است که از الگوهای رفتاری مطلوب اعضاء سازمان بوروکراتیک به وجود آمده است [۸]. و مأخذ آنها نوآوری فوق العاده انسان‌هایی بوده که بر پایه این نوآوریها، جامعه‌ای عقلانی را بنا کرده بودند [۹].

آیزنشتات<sup>۲</sup> از نوعی تعادل پویا سخن می‌راند که یک بوروکراسی ممکن است در تعامل با محیطش ایجاد کند. در چنین محیطی، استقلال و بارز بودن بوروکراسی از سایر

نهادهای اجتماعی به دلیل گونه گونی ساختاری آن نمایان می شود. آیین شتات نظر کسانی را که به حق معتقدند بوروکراسی باید کنترل شود می پذیرد [۱۰].

تعریف متداول تری که در آثار تعدادی دیگر از نویسندهای برجسته ایجاد شده است این است که «تعدادی از عناصری که به طور اعم باید به کارایی بیانجامد، در مواردی خاص، عدم کارایی را به ارمغان می آورند» همچنین منجر به نوعی توجه بیش از حد به تعیت سختگیرانه از مقرراتی می شود که «موجب ترسیبی، محافظه کاری و رفتار فن سالارانه می شود». تأکید بر غیر شخصی بودن روابط منجر به تعارض در روابط با مشتری یا دریافت کنندگان خدمات بوروکراسی می گردد. جهتگیریهای رفتاری خاص که غالباً ذکر گردیده عبارتند از فرار از مسئولیت، کاغذبازی، خشکی و نامتعطفی، رسمیت (غیر شخصی بودن) بیش از حد، مخفی کاری بیش از اندازه، عدم علاقه به تفویض و عدم تمایل به کسب حق فرمانروایی اختیار. رفتارهایی از این نوع، نمایانگر بدآموزی های دیوانسالارانه است. استنباط این است که رفتاری دیوانسالارانه تر است که از تأکید بیش از حد بر عقلایی بودن سازمان بوروکراتیک نشأت می گیرد و به ناکارآمدی می انجامد و بر این اساس مدلی برای رفتار بوروکراتیک ارائه می کند که بر ویژگی ای متعارض تأکید می کند. این وضعیت، به صورت سوگیری معمول تداوم می یابد. مارکس از چنین ویژگی هایی به عنوان «ناخوشی سازمان» یاد می کند و آن را به این صورت توضیح می دهد که سازمان بوروکراتیک، درون خود ویژگی هایی پرورش می دهد که آن را از هدف اصلی اش دور می سازد. برخی از نقاط قوت آن پیوسته به وسیله نقاط ضعفی که از خواص ماهوی بوروکراسی نشأت می گیرد، مخدوش می شود [۱۲]. مایکل کروزویه<sup>۲</sup> در کتاب ارزشمند خود «پدیده بوروکراتیک» را تلاش علمی می داند که برای درک بهتر این ناکارآمدی سازمان نگاشته شده است. او توضیح می دهد که منظور وی از پدیده بوروکراتیک، ناسازگاریها، نارسانیها یا به بیان مرتن ناکارآمدیهایی است که درون

سازمان‌های انسانی به وجود می‌آید [۱۳].

هر کدام از این رویکردها، به تمایزاتی میان الگوهای رفتاری منجر می‌شود که بیشتر یا کمتر دیوان‌سالارانه هستند. بنابراین، تا زمانی که رفتاری که نماد رفتار بوروکراتیک است، به طور واضح درک نشده است این گونه توصیف‌های رفتاری، ابهام‌انگیز خواهد بود. این رویکرد، ممکن است «فرآیند بوروکراتیزه شدن» را با آنچه ایزن شتاب آن را «بیماری» می‌نامد مترادف بداند یعنی: گسترش قدرت سازمان بوروکراتیک به حوزه‌های دیگری فراتر از هدف اولیه‌اش، فزونی رسمیت درون بوروکراسی، دسته‌بندی این حوزه‌ها بر اساس بوروکراسی، و به طور کلی تأکید بیش از حد بوروکراسی برای گسترش قدرتش [۱۴]. روش سوم توصیف رفتار بوروکراتیک به وسیله پیتر بلا<sup>۱</sup> مطرح شده است، وی بوروکراسی را بر حسب تحقق هدفش تعریف می‌کند. بر اساس این تعریف بوروکراسی «سازمانی است که کارایی را حداکثر می‌سازد یا نهادی است که رفتار اجتماعی را در راستای کارایی اداری سامان می‌دهد» [۱۵]. در جامعه نو که عملیات در مقیاس وسیع صورت می‌گیرد، وجود ویژگی‌های عمدۀ سازمانی از قبیل: ترتیبات سلسله مراتبی، تخصص‌گرایی، حرفة‌گرایی نسبی، مجموعه دستورالعمل‌ها و پذیرش وجود رابطه‌ای عقلایی میان وسیله و هدف لازم است. گرچه، بلا معتقد است بوروکراسی‌ها به ایجاد الگوهای رفتاری که آنها را از تحقق اهداف قانونی شان بازمی‌دارد گرایش پیدا می‌کنند ولی این دیدگاه را نمی‌پذیرد که همه رفتارهایی که از انتظارات رسمی انحراف پیدا می‌کنند یا به نظر غیرعقلایی می‌آیند ناکارآمدند. او گونه‌ای متفاوت از این نوع رفتاری مطرح می‌کند که آن را «غیرعقلایی ولی (شاید) هدفمند» می‌نامند [۱۶]. رفتاری که به نظر عقلایی است، ممکن است ناکارآمد باشد ولی این ناکارآمدی باید بر اساس نتایج رفتار مورد قضاوت قرارگیرد ونه صرفاً به خاطر پیش‌داشته‌ای از ویژگی‌های رفتاری که با عناصر ساختاری بوروکراسی همراه هستند. کارآمدی رفتار می‌تواند از طریق میزان نقش آن در تحقق اهداف بنیادی بوروکراتیک مورد آزمون قرار گیرد. رفتاری که در یک بوروکراسی نوعی بیماری تلقی می‌شود ممکن است در دیگری کارآمد به نظر آید. هم ویژگی‌های رفتاری و هم ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی تا حدی متغیرند، زیرا محک زدن میزان

بوروکراتیک بودن یک سازمان، میزان تحقق اهدافش است و عناصر ساختاری و رفتاری که لازمه تحقق هدف است، ممکن است از زمانی به زمان دیگر و مکانی به مکان دیگر متغیر باشند.

همان طور که در این مختصر مطرح گردید، در خصوص ویژگی های مهم ساختاری بوروکراسی، توافق قابل ملاحظه ای وجود دارد ولی در مورد ویژگی های رفتاری آن، توافق چندانی وجود ندارد. برای ترسیم و طراحی الگوی رفتار بوروکراتیک سه راهکار ارائه شده است. یکی از این سه، رفتار طبیعی کارکردی مطلوبی است که به طور طبیعی از عملیات بوروکراتیک انتظار می رود و مورد قبول واقع شده است. دیگری بر رفتار ناکارآمدی تأکید می کند که احتمالاً از سوگیری عقلایی بوروکراسی و ویژگی های ساختاری طراحی شده برای حفظ آن نشأت می گیرد. راهکار سوم، درستی رفتار را به محیط بوروکراسی ارتباط می دهد و به استاندارد منعطف تر منتج می شود که بر اساس آن رفتار از لحظه کارکردی بودن آن، بوروکراتیک تلقی می شود. البته، همه این ملاحظات، حائز اهمیتند و انتخاب هر کدام از این جنبه ها برای تعریف بوروکراسی کاملاً توجیه پذیر است. در عین حال، برای انتخاب هر یک از این زمینه ها باید درک روشنی از موضوع داشت.<sup>[۱۷]</sup>.

به اعتقاد هدی [۱۸] مطالعه موروبرگ<sup>۱</sup> تحت عنوان «بوروکراسی و جامعه در مصر جدید» به دلیل نادیده گرفتن تحلیل یاد شده دچار خطا شده است و این خطا نتیجه گیری وی را که نظریه های بوروکراسی غربی، برای تحلیل بوروکراسی ها، هم در کشورهای غربی و هم غیر غربی ایرادات جدی دارند تحت تأثیر قرار می دهد<sup>[۱۹]</sup>. نظریه وی یعنی عدم کفايت نظریه موجود بوروکراسی، بر این واقعیت استوار است که پاسخ های دریافتی وی از پرسشنامه های مورد استفاده، با انتظاراتش همخوانی نداشته است. وی در پژوهش خود، پیش فرض های خاصی در مورد هنجارهای غربی رفتار بوروکراتیک تدوین کرد و بر این اساس که رفتار کارکنان سازمان های دولتی مصر تحت تأثیر الگوهای غربی است انتظار داشت که رفتار کارکنان مصری با هنجارهای غربی مفروض وی، سازگاری داشته باشد که چنین نبود. برگر به جنبه ساختاری نظریه بوروکراتیک توجه نسبتاً کمی مبذول داشت ولی به طور ضمنی فرض می کرد که یک مدل بوروکراسی می تواند

ویژگی‌های رفتاری و ساختاری را با هم جمع کند. در خصوص صفات رفتاری به گفته‌های مرتن استناد می‌کند و به نظر می‌رسد به طور ضمنی بر جنبه منفی رفتار بوروکراتیک (کارکرد نامناسب) تأکید می‌کند.

با این وجود، در تدوین ابزار سنجش رفتار بوروکراتیک «آرمانی» یا غربی خود، می‌توان هر دو جنبه کارکردی و ناکارآمدی را در نظر گرفت. به طور خلاصه، به نظر می‌رسد، پیش‌فرضهای او در مورد الگوی بوروکراتیک رفتار، که وی ظاهراً آن را با الگوی رفتار بوروکراتیک غربی معادل می‌دانست، با عناصر رفتاری مطرح شده در نظریه بوروکراتیک سازگاری نداشت. مدل پیوندی یا دوبخشی بوروکراسی مورد استفاده وی به نوعی ابهام انجامید. این ابهام را می‌توانست از طریق انتخاب رویکردی مناسب برای تعیین عناصر رفتاری و یا از نظر دور داشتن مفهوم منفی رفتار بوروکراتیک رفع کند.

رویکرد انتخابی نویسنده، رویکردی است که بوروکراسی را نهادی با ویژگی‌های مهم ساختاری تعریف کرده است [۲۰]. بوروکراسی شکلی از سازمان است. وقتی سازمانی را بوروکراسی می‌نامیم که این ویژگی‌ها را دارا باشد. در نظر گرفتن بوروکراسی به دلیل وجود ویژگی یا مشخصه ساختاری سازمان، بدان معنا نیست که همه بوروکراسی‌ها از لحاظ ساختاری یکسان و مشابهند. برای مفهوم‌سازی عناصری که می‌توانند به عنوان ابعاد ساختار سازمانی مد نظر قرار گیرند و همین‌طور رتبه‌بندی سازمان روی یک طیف بر اساس هر کدام از این ابعاد، تلاش‌های امید بخشی صورت گرفته است. بر این اساس، موضع یا جایگاه یک سازمان از نظر این ابعاد، وضعیت ساختار آن را نشان می‌دهد. سپس این وضعیت ساختاری می‌تواند برای توصیف سازمانی که مبنای مقایسه قرار می‌گیرد، استفاده شود [۲۱].

مزیت اصلی انتخاب ویژگی‌های ساختاری در تعریف بوروکراسی این است که به ما اجازه می‌دهد، همه الگوهای رفتاری را که در بوروکراسی نام رفتار بوروکراتیک زینده آنها است، مد نظر قرار دهیم. این طور نیست که از میان الگوهای رفتاری موجود در بوروکراسی‌ها، یکی به عنوان الگوی رفتار بوروکراتیک انتخاب شود و بقیه الگوها به عنوان رفتار غیربوروکراتیک یا کمتر بوروکراتیک توصیف شوند. این کار در گذشته مأخذ سردرگمی و ابهام بوده است که می‌تواند برطرف شود.

رویکرد پیشنهادی، نه فقط گرایش‌های رفتاری در بوروکراسی‌ها را نادیده نمی‌گیرد و

آنها را کم اهمیت تلقی نمی‌کند، بر عکس، شناسایی و طبقه‌بندی این الگوهای را که بسیار حائز اهمیتند و باید هدف اولیه تحلیل و مقایسه باشند، تسهیل می‌کند. حقیقت آن است که تمایز بوروکراسی‌ها از یکدیگر بیشتر مبنی بر ویژگی‌های رفتاری است تا عناصر ساختاری. انتظار می‌رود الگوهای رفتاری در بوروکراسی‌های مختلف و زمان‌های مختلف تغییر کند اما در خصوص این موضوع بسیار پیچیده، مطالب بسیار اندکی می‌دانیم<sup>[۲۲]</sup>. نظریه بوروکراسی و فنون مطالعه تطبیقی که موشکافی این مسائل را تسهیل می‌کند، اولی‌ترین هدف است. به طور شهودی افراد همیشه فرض کرده‌اند که ساختارهای بوروکراتیک و الگوهای عمل آنها، در کشورهای جهان غرب و حتی بین کشورهای غربی و شرقی، به طور قابل ملاحظه‌ای متفاوتند. مردان عمل این را می‌دانند و هرگز آن را نادیده نمی‌گیرند. اما اندیشمندان علوم اجتماعی معاصر، به چنین مقایسه‌هایی توجه نکرده‌اند<sup>[۲۳]</sup>. توصیف ساختاری بوروکراسی به تنهایی این مشکل را حل نمی‌کند ولی حداقل باید بخشی از این ابهام را برطرف کند تا پیشرفت را تا حدی ساده‌تر کند.

### عمومیت بوروکراسی دولتی

ویژگی‌های ساختاری مشترک در بوروکراسی‌ها کدامند؟ آیا بوروکراسی‌هایی با چنین ویژگی‌هایی اساسی در همه یا بیشتر نظام‌های سیاسی جهان وجود دارند، که مبنای واقعی برای مقایسه مدیریت دولتی کشورها فراهم سازند؟ اگر بوروکراسی‌ها در حکومت‌های امروزی یکسان و مشابه عمل می‌کنند، چه جنبه‌هایی از ساختار یا رفتار آنها باید انتخاب شود که برای مطالعه تطبیقی مفیدتر هستند؟ همان طور که قبل ذکر شد، تقریباً به تعداد نویسنده‌گانی که در خصوص ویژگی‌های بنیادی بوروکراسی قلم فرسایی کرده‌اند، نظریه‌های متعددی در مورد ویژگی‌های بنیادی بوروکراسی وجود دارد. با این وجود، توافق بر ویژگی‌های ساختاری یا سازمانی که محور اصلی مقایسه‌اند، بسیار اساسی است. تفاوت‌ها، اساساً از نحوه توصیف ویژگی‌های ساختاری و همین طور ترکیب ویژگی‌های رفتاری با ویژگی‌های ساختاری نشأت می‌گیرد. ویژگی‌های ساختاری اصلی را می‌توان به سه ویژگی زیر کاهش داد: ۱) سلسله مراتب ۲) تفکیک وظایف یا تخصص‌گرایی و ۳) شایستگی یا صلاحیت<sup>[۲۴]</sup>. احتمالاً مهمترین ویژگی، سلسله مراتب است که با تأکید بر هدف به کارگیری عقلانیت در وظایف اداری، مرتبط است. ماکس وبر، این

ویژگی را منشاء شکل بوروکراتیک سازمان توصیف کرد. او به «سلسله مراتب» به عنوان سطوح و اصول رتبه‌بندی فرمان رانی اختیار اشاره می‌کند که نظام کاملاً رده‌بندی شده‌ای از فرا و فرودستی ایجاد می‌کند که در آن، رده‌های بالاتر بر رده‌های پائین‌تر نظارت می‌کنند. هدف از این قالب رسمی روابط به هم گره خورده فرادست و فرودست، جهت‌دهی، انسجام و پیوستگی است. «تخصص‌گرایی» در سازمان نتیجه تقسیم کار است، که در جای خود، برای موقیت همکاری‌های انسانی به قصد تسلط بر محیط و رسیدن به اهداف ضروری است. «تقسیم کار» بر اساس تخصص به معنای گونه‌گونی واحدهای سازمانی است که جامعه‌شناسان آن را نقش می‌نامند. ساختار سازمان باید بین این نقش‌ها نوعی رابطه برقرار کند. «شایستگی» (اشاره به این وظایف یا نقشها دارد) به این معنی است که متصدی نقشی خاص باید صلاحیت احراز آن را دارا باشد. نوعاً در بوروکراسی‌های بسیار پیشرفته افراد با آموزش کافی، عهده‌دار نقشی خاص می‌شوند<sup>[۲۵]</sup>. چنین آموزشی مترادف با حرفه‌گرایی است، ولی شایستگی و صلاحیت، رجحان بیشتری دارد. زیرا این واژگان اشاره به تناسب متصدی با نقش وی دارد که در یک جامعه بسیار تخصصی، شایستگی ممکن است مستلزم آموزش حرفه‌ای باشد ولی همیشه این گونه نیست. به ویژگی‌های ساختاری دیگری نیز همواره اشاره می‌شود، ولی این ویژگی‌ها نسبتاً پیرامونی هستند یا با ویژگی‌هایی که قبلًا ذکر شد، ارتباط دارند. نظیر مجموعه قوانین حاکم بر رفتار اعضاء، نظام ضبط و ثبت، نظام رویه‌ها و دستورالعمل‌ها برای انجام کار، اندازه یا حجم کافی کارها برای ایجاد واحدهای سازمانی.

باید متذکر شد که این تحلیل بوروکراسی اساساً از بوروکراسی «نوع آرمانی» یا «کاملاً پیشرفته» و بر متفاوت است. بوروکراسی آرمانی و بر، هدفش ارائه واقعیت سازمانی نبود بلکه مفهومی انتزاعی بود که ویژگی‌های خاصی را برجسته می‌کرد، «سازه‌ای ذهنی» بود که به طور تجربی در جهان واقع نمی‌توان آن را یافت<sup>[۲۶]</sup>. به اعتقاد آرورا<sup>۱</sup> در ذهن و بر روشن بود که بوروکراسی آرمانی وی واقعیت را نشان نمی‌دهد، بلکه صرفاً مبین امری انتزاعی است که عناصر خاصی از واقعیت را به صورت اغراق‌آمیز به صورت مفهومی و دقیق از نظر منطقی بیان می‌دارد<sup>[۲۷]</sup>. این الگوی آرمانی بر ترکیبی از تحلیل استقرایی و

قیاسی استوار است و مفهومی شهودی است هر چند با پدیده‌های تحت مطالعه، همخوانی ندارد.

از طرف دیگر، هدف از این نظریه، شناخت پاره‌ای سازمانهای واقعی است که ویژگی‌های بوروکراسی را دارند. به علاوه، نظریه بوروکراسی و بر، ترکیبی از جنبه‌های ساختاری و رفتاری است در حالی که این رویکرد، بوروکراسی را به محدودی از ویژگی‌های کلیدی ساختاری محدود می‌کند.

بدون تردید، یک دولت پایدار در جهان امروز دارای سازمانهای خدمات عمومی با ویژگی‌های بوروکراتیک است<sup>[۲۸]</sup>. ضرورت عملیات دولتی، نوعی سازمان وسیع بوروکراتیک را می‌طلبد که دارای سلسله مراتب مشخص، تخصص‌گرایی وظیفه‌ای و معیارهای شایستگی برای عضویت در آن باشد. این به معنای یکسان بودن این ویژگی‌های ساختاری نیست، یقیناً ویژگی‌های عملیاتی بوروکراسی‌ها در محیط‌های سیاسی مختلف، متفاوت است. تطبیق پذیری و نوآوری سازمانی خصوصاً در کشورهای جدید را باید انتظار داشت.

بر چه بخش‌ها و کدام جنبه‌های فعالیت بوروکراتیک باید تأکید کرد تا بتوان اطلاعات در دسترس و قابل اتکاء را برای مقایسه میان بوروکراسی‌های دولتی در نظام‌های سیاسی جهان امروز بدست آورد؟ برای آغاز بحث آن چه راکه لاپالومبارا<sup>۱</sup> از آن به «بوروکراسی انعطاف‌پذیر» تعییر می‌کند<sup>[۲۹]</sup>، استفاده می‌کیم. بوروکراتهای موردنظر من، عموماً آنها‌یی هستند که نقش‌های مدیریتی دارند، کسانی که نقش هدایت و رهبری دارند و در ادبیات مدیریت دولتی آنان را مدیران «میانی» یا «عالی» می‌نامند<sup>[۳۰]</sup>. به اعتقاد مورشتاین مارکس، اینان همان صاحب منصبان خدمات کشوری هستند که هدایت نهادهای مختلف، نظیر نهادهای اداری، حرفه‌ای و صنعتی، کارکنان صفت و ستاد در ادارات مرکزی و مناطق را به عهده دارند<sup>[۳۱]</sup>. تعداد این افراد در سازمانهای خدمات دولتی، چیزی معادل ۱ تا ۲ درصد است. زمانی که محور توجه، مشارکت بوروکراتیک در شکل‌دهی خط‌مشی عمومی است، این مفهوم بسیار محدود تناسب بیشتری دارد. رسم متداول در متون مدیریت دولتی تأکید بر بوروکراسی کشوری بوده است نه

نظامی. این سنتی قابل درک و مقبول برای مطالعه مدیریت دولتی در نظام‌های دموکراتیک غربی بوده است. در عین حال، نادیده گرفتن بوروکراسی نظامی در انجام مقایسه در سطح جهانی می‌تواند غفلتی جدی باشد، زیرا در تعدادی از کشورها چه در گذشته و چه حال، نیروهای نظامی تابع رهبری سیاسی کشوری نبوده‌اند. سلطه ارتش در تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین پس از استقلال امری عادی بوده است. بسیاری از کشورهایی که جدیداً استقلال یافته‌اند دارای رژیم‌های نظامی یا شبه نظامی اند، گرایشاتی این گونه دارند و به نظر می‌رسد چنین وضعیتی رو به فزونی است. گرایش به سمت رژیم‌های نظامی در جوامعی که حکومت‌های با ثبات و قدیمی دارند، نیز به چشم می‌خورد. نسبت به چنین شرایطی که رهبران نظامی به طور مستقل یا با مشارکت غیرنظامیان در اتخاذ تصمیم‌های مربوط به خط‌مشی عمومی دخالت دارند بی‌تفاوت نیستم. با این وجود، مادامی که بوروکراسی نظامی در فضای متدالوی فعالیت کند، در دامنه بررسی‌ها قرار ندارد. چنین رویکردی برای بررسی تطبیقی مدیریت دولتی، که کانون آن بوروکراسی و محیط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن است، رویکردی منحصر به فرد یا حتی ضرورتاً بهترین رویکرد نیست. انتخاب چنین رویکردی بیشتر به دلیل امکان کنترل آن است. همچنین امکان، گردآوری نسبتاً کافی اطلاعات اساسی را فراهم می‌کند و نوید می‌دهد که پژوهش‌های تطبیقی آینده دقیق‌تر و جامع‌تر انجام می‌شود. تأکید بر بوروکراسی از این مزیّت نیز برخوردار است که به عنوان متدالوی ترین مبنای پذیرفته شده برای مطالعات تطبیقی شناخته شده است [۳۲].

با شناخت این پیشینه، و درک این امر که موضوع مورد بررسی بسیار پیچیده است و منابع اطلاعاتی موجود محدودند، به مقایسه مدیریت عالی بوروکراسی‌های کشوری و در زمان مناسب بوروکراسی‌های نظامی سیستم‌های مختلف موجود می‌پردازیم. بدین منظور طرح پرسش‌های ذیل به نظر مناسب می‌آید:

۱. ویژگی‌های عملیاتی بوروکراسی که نشان از بافت، ترتیبات ساختاری، الگوی تخصص‌گرایی و گرایش‌های رفتاری آن دارد کدامند؟
۲. بوروکراسی به غیر از وظایف اجرایی تا چه حد در وظایف دیگری چون تصمیم‌های مربوط به خط‌مشی عمومی دخالت دارد؟
۳. ابزار بیرونی عمدۀ نظارت بر بوروکراسی کدامند و این کنترلهای بیرونی تا چه حد

### اثر بخش‌اند؟

همان طور که پرسش‌های فوق نشان می‌دهد، توجه ما به مقایسه تغییرات ساختاری محدود نمی‌شود بلکه در جستجوی تفاوت الگوهای رفتاری میان بوروکراسی‌ها نیز هستیم. قبل از تلاش برای پاسخ دادن به این پرسش‌ها در نظام‌های سیاسی متفاوت، باید به دو عامل کلی که ویژگی‌های نظام‌های بوروکراتیک را به طور قابل ملاحظه‌ای تحت تأثیر قرار می‌دهند اشاره کنیم. یکی از عوامل کاملاً مرتبط، محیط سازمانی مدیریت دولتی است که شامل الگوی بخش‌بندی واحدهای دولتی و وضعیت اشتغال افراد در بخش‌های دولتی است. عامل دیگری که کمتر ملموس و پیچیده‌تر است، ولی از اهمیت بیشتری برخوردار است، محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی است و غالباً از آن به نام «بوم‌شناسی مدیریت دولتی» نام برده می‌شود. حداقل، باید آن دسته از ویژگی‌های محیطی را که بیشترین تأثیر در سازماندهی و تجدید سازمان بوروکراسی دارند مورد بررسی قرار دهیم.

### محیط سازمانی

#### ساختار وزارت‌خانه‌ها

یکی از پیامدهای ضروری سلسله مراتب و تخصصی‌کردن وظایف در سازمان بزرگ، ترتیب منظم واحدها به صورت گروه‌بندیهای بزرگ‌تر و جامع‌تر است. این فرآیند گروه‌بندی در کشورهایی که از نظر سوگیری سیاسی و سایر جنبه‌های نظام اداری متفاوتند، به روش یکسان و مشابهی صورت گرفته است. واحد اصلی وزارت‌خانه است که زیربخش اصلی مدیریت دولتی محسوب می‌شود. برین چاپمن<sup>۱</sup> پنج حوزه اصلی دولت در اروپای پیشین را وزارت‌خانه‌های (امور خارجه، دادگستری، مالیه، دفاع و جنگ، امور داخلی) می‌داند که ریشه در نظام مدیریت رومی‌ها داشته‌اند<sup>[۳۳]</sup>. با افزایش مسئولیت‌ها و خدمات دولتی، وزارت‌خانه‌های جدیدی از درون وزارت امور داخلی پدید آمد که عمداً در زمینه آموزش و پرورش، کشاورزی، حمل و نقل و اخیراً بهداشت و تأمین اجتماعی بودند<sup>[۳۴]</sup>. ریچارد روز<sup>۲</sup> افزایش تعداد وزارت‌خانه‌های دولت مرکزی را در کشورهای

مختلف غربی از اواسط قرن نوزدهم تا اوائل دهه ۱۹۸۰ بررسی کرد و گزارش داد که متوسط نرخ افزایش از  $\frac{9}{4}$  به  $\frac{19}{2}$  برای هر کشور بوده است [۳۵]. جین بلوندل<sup>۱</sup> بالاترین نرخ افزایش را از اواخر دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۴۰ می‌داند که متوسط آن تقریباً از ۱۲ به ۱۸ رسید [۳۶].

علی‌رغم تفاوت‌های اساسی در تعداد وزارت‌خانه و پدید آمدن برخی الگوهای متمایز گروه‌بندی [۳۷] آن چه از بررسی مجموعه وزارت‌خانه‌های فعلی در بسیاری از کشورها بدست می‌آید دلالت بر نوعی یکسانی و شباهت دارد تا اختلاف یا تفاوتی فاحش. در کشورهایی که به صورت ایالاتی اداره می‌شوند، تعداد وزارت‌خانه‌ها در دولت مرکزی معمولاً بین ۱۲ تا ۳۰ است که متکی به عوامل زیر است: میزان تمایل کشور به ایجاد واحدهای تخصصی یا ترکیبی، دامنه حوزه‌های برنامه دولت، جمعیت کشور، ملاحظات ایدئولوژیک، مکان جغرافیایی [۳۸] و سایر عوامل. بنا به گفته چاپمن، دولت سوئیس با تعداد هفت وزارت‌خانه کمترین تعداد وزارت‌خانه را داراست که دلایل آن، اندازه کوچک کشور، حیطه محدود مداخلات دولت و وجود دولتی فدرال است که بر استقلال استانهای عضو تأکید دارد [۳۹]. در عین حال، چندین کشور دیگر که تا اندازه‌ای کوچک‌تر، ده وزارت‌خانه یا کمتر دارند. کشورهای دیگری که از لحاظ اندازه، مکان، ساختار سیاسی و سطح توسعه متفاوتند نظیر ایالات متحده آمریکا، پاناما، پرتغال، تایلند، ژاپن، کلمبیا و هلند هر یک ۱۲ وزارت‌خانه دارند. ممالکی نظیر اندونزی، آفریقای جنوبی، کره جنوبی، مراکش، کانادا، یونان، برم، بوراندی، ایران، اسرائیل، ماداگاسکار، مکزیک، نپال و فیلیپین هر یک با حدود ۲۰ وزارت‌خانه در گروه دیگری قرار دارند. در میان کشورهایی که تعداد وزارت‌خانه‌های بیشتری دارند و در کل، تغییرات کمتری به خود دیده‌اند؛ ایتالیا، بریتانیا کبیر و اعضاء پیشین و فعلی کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا است و همین طور روسیه و اعضاء اتحاد جماهیر شوروی سابق، جمهوری خلق چین، لهستان، کوبا و دیگر کشورهای اروپای شرقی نیز در این زمرة‌اند. در گروه اول که نظام پارلمانی دارند، تغییرات به صورت ساده‌تر به وسیله کابینه انجام می‌گیرد ولی در گروه دوم، تغییرات متأثر از حیطه وسیع مسئولیت مستقیم دولت در قبال مؤسسه‌های اقتصادی و