

بوروکراسی و توسعه در ایران نگاهی تاریخی - تطبیقی

دکتر ابوالحسن فقیهی

استاد دانشگاه علامه طباطبائی

دکتر حسن دانایی فرد

دانشیار دانشگاه تربیت مدرس

انتشارات دانشگاه امام صادق (علیه السلام)
تهران: بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت
تلفکس: ۸۸۲۷۰۱۴۲
صفه پستی: ۱۵۹-۱۴۶۵۵
E-mail: lsu.press@yahoo.com



پروکرسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی - تطبیقی ■ تألیف: ابوالحسن فقیهی، حسن دانایی فرد
■ ناشر: دانشگاه امام صادق (ع) ■ صفحه‌آرایی و طراحی جلد: بابک حمیدیا ■ چاپ اول: ۱۳۹۰
قیمت: ۶۵۰۰۰ ریال ■ شمارگان: ۱۵۰۰ نسخه ■ چاپ و صحافی: زلال کوثر
شابک: ۹۸۲-۰۹۸۳-۰۲۱۳-۱۷۸۶۰۰

همه حقوق محفوظ و متعلق به ناشر است

سرشناسه: فقیهی، ابوالحسن، ۱۳۱۹-
عنوان و نام پدیدآور: پروکرسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی - تطبیقی /
ابوالحسن فقیهی، حسن دانایی فرد.
مشخصات نشر: تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.
مشخصات ظاهری: ۳۱۲ ص.
شابک: ۹۸۲-۰۹۸۳-۰۲۱۳-۱۷۸۶۰۰
قیمت: ۶۵۰۰۰ ریال
یادداشت: چاپ قبلی: رسا، ۱۳۸۵.
موضوع: پروکرسی - ایران - تاریخ
موضوع: ایران - سیاست و حکومت - تاریخ
شناسه افزوده: دانایی فرد، حسن، ۱۳۳۸ -
شناسه افزوده: دانشگاه امام صادق (ع)
رده بندی کنگره: ۱۵۰-۱۴۶-۱۳۹۰-۱۷۸۶۰۰ /
رده بندی دیویی: ۳۵۰-۷۲۰۳
شماره کتابشناسی ملی: ۳۳۶۲۰۰۵
شماره کتابشناسی ملی: ۹۲۶۷۰۹۱

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
۱- مقدمه	۱

بخش نخست

مدیریت دولتی تطبیقی : مبانی نظری و الگوها

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

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

۷۶	تفکر مجدد در مورد توسعه
۷۹	تغییر
۸۱	در کشورهای توسعه یافته
۸۳	در کشورهای در حال توسعه
۹۱	منابع
۹۷	۴- مدیریت در کشورهای در حال توسعه
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	۵- مدیریت دولتی در عصر امپراطوری جهانی هخامنشی
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	خط مشی اداری نسبت به اقوام تابع
۱۵۵	نظام ساتراپی
۱۵۶	بوروکراسی پارسی ها (هخامنشیان)
۱۵۷	محیط بوروکراسی
۱۶۰	نخبگان اداری
۱۶۱	ساختار و فرآیند بوروکراسی

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

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

۲۲۹	۷- ساختار اجتماعی و اقتصادی دولت صفوی
۲۲۹	۱- ساختار جامعه صفوی
۲۳۶	۲- ماهیت اقتصاد صفویه

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

بخش سوم مدیریت دولتی در ایران معاصر

۸- انقلاب سفید : پیش درآمدی بر سیاست های 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	۲۷۷
مقدمه	۲۷۷
محیط سیاسی بوروکراسی	۲۷۸
قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی)	۲۷۹
قوه قضائیه	۲۷۹
قوه مجریه	۲۸۰
هیات دولت	۲۸۰
نظام اداری	۲۸۱
ساختار بوروکراسی	۲۸۱
خدمات کشوری	۲۸۳
نظارت بر بوروکراسی	۲۸۶
نظارت رهبری بر بوروکراسی	۲۸۶
نظارت قوه مجریه بر بوروکراسی	۲۸۷
نظارت قوه مقننه بر بوروکراسی	۲۸۷
نظارت قوه قضائیه بر بوروکراسی	۲۸۸
نتیجه	۲۸۹
منابع	۲۹۲
۱۰- سخن پایانی: آموزه هایی 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 ادوار گذشته بپردازد ما را بر آن داشت که به تدوین کتاب حاضر همت گماریم. این ضرورت زمانی بیشتر احساس می‌شود که بدانیم تا این زمان تحقیق جامعی درباره ساختارها و فرآیندهای اداره امور دولتی ایران از منظر تاریخی صورت نگرفته است و البته این نوشتار نیز هرگز چنین داعیه‌ای ندارد. نوشته‌های 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 ارائه 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 ادوار گذشته را به خوانندگان عرضه کنیم.

هرچند این کتاب به گونه‌ای تدوین شده که به عنوان مجموعه‌ای درسی و یا کمک درسی برای دانشجویان رشته‌های مدیریت دولتی، سیاست و مدیریت تطبیقی مورد استفاده قرار بگیرد؛ مع الوصف بخش‌ها و فصول مختلف کتاب می‌تواند مخاطبان خاص خود را نیز داشته باشد. بخش نخست کتاب بویژه برای پژوهشگران بوروکراسی و مطالعات تطبیقی مدیریت دولتی، علاقمندان به مسایل توسعه سیاسی در جوامع در حال توسعه اطلاعات سودمندی دربر دارد. بخش‌های دوم و سوم کتاب که به کارکردهای 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. در اینجا لازم می‌دانیم از همکاری خانم نگین خانلو که در تصحیح متن نهایی کتاب به ما یاری دادند و نیز از همکاری‌های ارزنده انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام و همکاران ایشان که در آماده‌سازی کتاب سهم عمده‌ای داشته‌اند صمیمانه سپاسگزاری کنیم و امیدواریم اهتمام ایشان برای نشر آثار مدیریت همواره پایدار باشد.

ابوالحسن فقیهی - حسن دانایی فرد

www.ketab.ir

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^۱ 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، 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 [۱]. مطالعات آغازین مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه بر محور نظامهای اداری تطبیقی متمرکز بود ولی تدریجاً توجه نویسندگان و صاحب‌نظران علوم اجتماعی به مسایل 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 فرا ملیتی آن، تجارب دانشگاهیان و مشاوران غربی در کشورهای در حال توسعه و برنامه کمک‌های فنی خارجی به کشورهای اخیر است. تقسیم جغرافیایی دنیا به

دو حوزه نفوذ غرب و شرق پس از جنگ و رقابت بین ایالات متحده 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 علاوه زوال حکومت‌های استعماری در آسیا، آفریقا و خاورمیانه در اواسط قرن بیستم و در پی آن تلاش رهبران حکومت‌های جدید برای ملت‌سازی^۱ و عملی ساختن برنامه‌های توسعه، به دانش و عمل مدیریت توسعه کمک فراوانی کرد [۲].

بسیاری از کشورهای در حال توسعه و مستعمرات تازه استقلال 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 نتیجه علاقه به موضوع مدیریت توسعه افزایش یافت و قلمرو آن گسترش پیدا کرد [۳].

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

بازده فعالیت‌های این گروه کتابها و مقاله‌های متعددی است که درباره مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه به چاپ رسید و طبعاً حکایت از علاقه آنان و بنیاد فورد به مسایل کشورهای در حال توسعه می‌کند [۵]. نظریه 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 برعهده گیرد [۶]. 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 جوامع در حال توسعه تأکید داشت و حمایت آنان را برای تقویت اقتدار حکومت‌های موجود ضروری می‌دانست [۷].

این اندیشه که اصلاحات اداری پیش‌نیاز مدیریت توسعه است آن چنان بالا گرفت که برخی نویسندگان پیشنهاد کردند توانایی‌های اداری را با هر هزینه‌ای که داشته باشد باید ارتقاء داد حتی اگر ارزشهای آزادمنشانه را به خطر اندازد. اسمان^۱ معتقد بود باید توانمندیهای بوروکراسی را افزایش داد و این مستلزم تلاش برای حرفه‌ای‌تر و مستقل‌تر کردن آنست و نه نظارت بر آن [۸]. بر این اساس تعدادی از نویسندگان 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 نویسندگان معتقد بودند که نخبگان سیاسی جوامع در حال توسعه بهتر است مساعی خود را بر توسعه اقتصادی متمرکز سازند و استقرار مردم‌سالاری را در اولویت بعدی قرار دهند [۹]. این تفکرات زمینه را برای انتشار نوشته‌هایی فراهم کرد که در آن از استقرار رژیمهای نظامی و خودکامه در کشورهای در حال توسعه جانبداری می‌کرد [۱۰].

کانون توجه این نوشته‌ها 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 مباحث، 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 صنعتی‌کردن، 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 [۱۱].

در برابر مدافعان اولویت توسعه اقتصادی، برخی از نویسندگان عقیده دارند که رشد نهادهای مردم‌سالارانه باید مقدم بر توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه باشد. این نظریه‌پردازان 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 نویسندگان 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 نویسندگان 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 مشروعیتی 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^۱ نوشته فرل‌هدی^۲ 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^۳ نسبت به کارکردها^۴ مبانی مناسبتری برای مقایسه‌اند زیرا نظامهای سیاسی لزوماً کارکردهای مشابهی ندارند تا بتوان آنها را با یکدیگر مقایسه کرد. اما نظام‌های 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 Hedy

3. Structures

4. Functions

نیز در بر گیرد. در ادامه نویسنده محیط بوروکراسی را مورد بحث قرار می‌دهد و به توصیف بوم‌شناسی مدیریت دولتی می‌پردازد.

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 می‌شوند. نویسنده در توضیح مفهوم نوگرایی خاطرنشان می‌کند که این مفهوم به دلیل تعلق فرهنگی واضعان آن، اصطلاح مناسبی نیست و واژه توسعه را در مفاهیم سیاسی و اقتصادی آن مورد تحلیل قرار می‌دهد. وی معتقد است مفهوم توسعه سیاسی به گونه‌ای که صاحب‌نظران علوم سیاسی آنرا تعریف کرده‌اند همانند نوگرایی، رویکردی ارزش‌مدارانه دارد. نویسندگان معتقدند اغلب نویسندگان 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 غیرجانبدارانه مورد بحث قرار می‌گیرد.

مدیریت در کشورهای در حال توسعه، موضوع فصل چهارم کتاب است. نویسندگان بر این نکته تأکید می‌کنند 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 می‌پردازد و موانعی که بر سر راه توسعه سیاسی کشورهای در حال توسعه قرار گرفته‌اند را برمی‌شمرد. نویسنده با مرور نوشته‌های صاحب‌نظران علوم سیاسی و ارائه نوع‌شناسی رژیم‌های سیاسی کشورهای جهان می‌کوشد 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» فرازمنده از سنت حکومتداری ایرانیان دوران باستان اطلاعاتی را در اختیار ما قرار می‌دهد. در این نوشته به سابقه حکومتداری ایرانیان در ۶۰۰ سال قبل از میلاد و به دوره امپراطوری عیلام اشاره می‌شود. 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 گسترده هخامنشیان ایفا کرده اشاره شده است. اصلاحات اداری داریوش بخش دیگری از این مطالعه را در بر دارد و در پایان نویسنده خاطر نشان 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 سلجوقیان، یکی از ادوار طولانی حکومت اسلامی است که شاهد تکوین و تکامل دیوان‌سالاری عریض و طویلی است. نقش ایرانیان در حکومتداری و سازماندهی امور کشوری و نظامی در دوره امپراطوری ترکان سلجوقی اهمیت فراوانی دارد. در فصل ششم کتاب وزارت به عنوان مهمترین نهاد اداره امور دولتی عهد سلجوقی مورد بحث قرار گرفته است. در این مقاله نویسنده بحث مفصلی درباره گمارش وزیر، آموزش و کارآموزی وی، پشتوانه مذهبی، فرهنگی و علایق وزیر و بالاخره جنبه‌های قوت و ضعف وزارت در عصر سلجوقی 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. سیوری¹ 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

هشتم، روابط بوروکراسی و توسعه در عصر محمدرضا 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 پیش‌درآمدی بر سیاستهای دیوان‌سالارانه» تحلیل نسبتاً جامعی از تحولات سیاسی و اداری این دوره ارائه 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 همه‌جانبه را در پی نخواهد داشت. به عبارتی دیگر توسعه اقتصادی اگر دوشادوش توسعه سیاسی حرکت نکند نمی‌تواند در بلندمدت بقا و 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 ارائه شده است و در بخش‌های پایانی مقاله سازوکارهای نظارت بر بوروکراسی و چالش‌های عمده‌ای که فراروی مدیریت دولتی ایران قرار دارد مورد بحث قرار گرفته‌اند.

فصل پایانی کتاب شامل نکات عمده‌ای 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 نویسندگان کتاب توصیف کرده‌اند تلخیص کند و نکات قوت و ضعف آنرا برشمرد، 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). دیوان سالاری 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). دیوان سالاری 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 Development*. Princeton: Princeton University Press p.126
- 13- Samuel P. Huntington (1968) *Political order in changing societies*. New Haven: Yale university press. P.5