

## رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از الگوی نظری جاگورایب)

محمد عابدی اردکانی<sup>۱</sup>

دانشیار علوم سیاسی دانشگاه یزد

لقمان سلطانی

دانش آموخته کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشگاه یزد

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۳/۲۱)

### چکیده

بدیهی است که هر جامعه‌ای برای دوام و پایداری، انتظام و پیشرفت، رفاه و امنیت خود به حکومت احتیاج دارد و حکومت نیز به سازمان‌ها و نظام اداری کارآمد برای تحقق اهداف و رسالتش نیازمند است. از این رو، در صورت سالم بودن، کارایی و چابکی، نظام اداری می‌تواند بازو و ابزار اجرایی مؤثر و موفقیت‌آمیزی برای تحقق اهداف و سیاست‌های دولت باشد و نقش مهم و اساسی در توسعه و پیشرفت، تأمین رضایت شهروندان و حمایت آنها از نظام سیاسی ایفا کند. این تحقیق رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران را بدون تأکید بر دوره خاصی، با بهره‌گیری از الگوی نظری جاگورایب، بررسی می‌کند. بنابراین سؤال اصلی آن عبارت است از: «چه رابطه‌ای بین نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؟». فرضیه آن نیز چنین تدوین شده است: «نظام اداری کارآمد در جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با تأثیرگذاری بر ثبات، برابری و مشارکت سیاسی موجبات رشد و تحکیم توسعه سیاسی را فراهم آورد». با این ملاحظات، این پژوهش از نوع توصیفی - تحلیلی و روش جمع‌آوری داده‌ها نیز کتابخانه‌ای است. یافته‌های تحقیق نشان داد که رفع آسیب‌ها و تحول در نظام اداری کشور موجب افزایش ظرفیت نظام سیاسی برای پاسخگویی، برابری، ثبات و مشارکت سیاسی و متقابلاً گسترش نهادهای سیاسی و تقویت توان پاسخگویی نظام سیاسی و برابری و ثبات و مشارکت سیاسی در آن موجب سلامت و چابکی و کارآمدی نظام اداری خواهد شد.

### واژه‌های کلیدی

توسعه سیاسی، جمهوری اسلامی ایران، نظام اداری، نظام سیاسی.

## مقدمه

پیشینگی اداره امور دولتی به قدمت تمدن بشری است، مدیریت دولتی کارآمد در آفرینش تمدن‌های کهن نقش عمده‌ای ایفا کرده 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. از زمان پیدایی دولت‌ها، مدیریت توسعه همواره بخش جدانشدنی و میدان فعالیت اداره امور دولتی بوده است (فقیهی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۴: ۱). هر جامعه‌ای برای دستیابی به توسعه به حکومت احتیاج دارد و عملکرد مؤثر حکومت در این زمینه مستلزم داشتن نظام اداری کارآمد است. بی‌شک، در جهانی که دیگر مرزهای سنتی قابل کنترل نیست و نمی‌توان مانع ورود و تأثیرگذاری پدیده‌ها و رویدادهای ناخواسته در عرصه زندگی مردم شد، حفظ و تداوم نظام‌های سیاسی در گرو آینده‌نگری و کارآمدی آنها در مواجهه با تحولات نو و مدیریت خواسته‌های جدید است. نظام اداری با بهره‌گیری مؤثر از منابع و امکانات موجود نقشی مهم و اساسی در اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های دولت و در نتیجه تأمین رضایت شهروندان و حمایت آنان از خود ایفا می‌کند و با تأثیرگذاری بر ثبات سیاسی و اجتماعی و امنیت، موجبات توسعه را فراهم می‌آورد. بدین ترتیب، سیستم اداری خرده‌نظامی است که با ساختارهای سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و ایدئولوژیک جامعه ارتباط نزدیک دارد. به همین دلیل، هرگونه دگرگونی و تحول در نظام اداری سبب تغییر و تحول در سایر بخش‌های جامعه خواهد شد.

روند بسیار پرنوسان و نامناسب مدیریت نظام اداری در کشور طی دهه‌های اخیر موجب ضعف‌های شدیدی در این حوزه شده است. جمهوری اسلامی ایران چنانچه به آسیب‌هایی مانند ضعف حرفه‌ای‌گرایی، تمرکزمحوری و فرصت‌های نابرابر در نظام اداری خود توجه جدی نکند، نخواهد توانست به تحقق اهداف توسعه سیاسی کمک شایانی کند. اگر توسعه سیاسی به معنای افزایش ظرفیت و کارایی یک نظام سیاسی در حل و فصل تضادهای منافع فردی و جمعی و پاسخگویی به درخواست‌های مردمی برای برابری و آزادی و ثبات است، در این صورت جمهوری اسلامی ایران برای آنکه بتواند نسبت به تقاضاهای رو به افزایش مردم پاسخگو باشد، باید دست به اصلاحات لازم در نظام اداری خود بزند.

با این حساب، هدف اصلی این مقاله ارزیابی رابطه عناصر نظام اداری و شاخص‌های توسعه سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، با بهره‌گیری از مدل جاگورایب، است که با توجه به آن، فرضیه تحقیق نیز چنین تدوین شده است: «نظام اداری کارآمد در جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با تأثیرگذاری بر ثبات، برابری و مشارکت سیاسی موجبات رشد و

تحکیم توسعه سیاسی را فراهم آورد». اگرچه درباره دو محور توسعه سیاسی و نظام اداری در ایران به صورت مجزا از هم و جداگانه آثار زیادی نوشته شده است، ولی بحثی که مستقیماً به رابطه بین نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران بپردازد، دیده نمی‌شود یا بسیار اندک است. برای مثال، قوام (۱۳۷۲) در مقاله «تحول در نظام اداری در چارچوب وابستگی متقابل میان نظام اداری و سیاسی»، با رویکرد سیستمی، ارتباط ارگانیک بین ساختار اداری و سیاسی را بررسی کرده است، بدون آنکه به مقوله توسعه سیاسی ورود پیدا کند. یا عسگری ساجدی (۱۳۸۴)، در مقاله «تأثیر توسعه نهادهای سیاسی بر تحول نظام اداری» فقط نقش مهم نهادهای سیاسی را بر تحول نظام اداری ایران از ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۰ بررسی کرده، بی‌آنکه ارتباط و جایگاه توسعه سیاسی در این بحث دقیقاً مشخص شده باشد. همچنین، تنکابنی (۱۳۸۸) در رساله دکتری «ریشه‌ابی و بازشناسی عوامل بازدارنده تحول در نظام دیوان‌سالاری ایران» سعی کرده است مهم‌ترین عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تأثیرگذار را که نقش بازدارنده‌ای در تحول نظام دیوان‌سالاری دوره قاجار داشته‌اند، بررسی کند؛ پژوهشی که هم به تاریخ گذشته ایران برمی‌گردد و هم مختص به نظام اداری ایران است. اینجاست که اهمیت و ضرورت انجام پژوهش حاضر مشخص می‌شود. برای ارزیابی فرضیه فوق، لازم است ابتدا در بحثی نظری معنا و رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی با یکدیگر بررسی و سپس ابعاد نظام اداری و نسبت آن با شاخص‌های توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران ارزیابی شود.

### ۱. چارچوب مفهومی و نظری تحقیق

قبل از ورود به بحث اصلی و مشخص کردن رابطه بین نظام اداری و توسعه سیاسی، لازم است اولاً منظور از دو مفهوم نظام اداری<sup>۱</sup> و توسعه سیاسی<sup>۲</sup>؛ و ثانیاً جایگاه نظری نسبت میان این دو مفهوم روشن شود.

#### ۱.۱. چیستی توسعه سیاسی

از نیمه اول قرن بیستم نظر بسیاری از متفکران معطوف به توسعه سیاسی شد، اما چون این مفهوم، مفهومی مرکب است، در مورد ماهیت و چیستی آن میان آنها اختلاف نظر دیده می‌شود. از این رو، برای تعریف توسعه سیاسی از شاخص‌ها و ویژگی‌های مختلف بهره گرفته‌اند. لوسین پای افزایش ظرفیت نظام را در پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های مردم، تنوع ساختاری،

1. Administrative system  
2. political development

تخصصی شدن ساختارها و همچنین افزایش مشارکت سیاسی را لازمه توسعه سیاسی می‌داند. وی بر این نظر است که برای تحقق توسعه مطلوب، یک نظام سیاسی باید از شش بحران هویت، مشارکت، نفوذ، مشروعیت، توزیع و یکپارچگی به صورت موفقیت‌آمیز عبور کند (مهدیخانی، ۱۳۸۰: ۱۸۴). به اعتقاد آلموند و پاول، ظرفیت سازگاری، حفظ و تطبیق‌پذیری سیستم سه نشانگان مهم توسعه سیاسی است (فقیهی و دانایی‌فر، ۱۳۸۴: ۵۵). ساموئل هانتینگتون معتقد است که هر اندازه یک نظام سیاسی از سادگی به پیچیدگی، از وابستگی به استقلال، از انعطاف‌ناپذیری به انعطاف‌پذیری، و از پراکندگی به یگانگی گرایش پیدا کند، به همان نسبت به میزان توسعه سیاسی آن افزوده خواهد شد. پس از نظر او ظرفیت نظام سیاسی برای تغییر را مهم و تعیین‌کننده است (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۴۰-۲۳). لئوناردو بایندر عناصر توسعه سیاسی را به سه عنصر برابری، ظرفیت و تکثر یا انفکاک ساختاری کاهش می‌دهد. صاحب‌نظران دیگر توسعه سیاسی نیز بر شاخص‌هایی چون عقلانی کردن، دمکراتیزه شدن، اعتماد متقابل کارگزاران و مردم، گسترش روزافزون دامنه فعالیت‌های قانونی و اداری و سیاسی، تمرکززدایی در سیاست، توزیع اقتدار سیاسی در کلیه بخش‌های جامعه و تضعیف نخبگان سنتی تمرکز کرده‌اند (عابدی اردکانی، ۱۳۸۱: ۳۸-۳۷).

اما دیدگاه هلیو جاگورایب درباره توسعه سیاسی که در الگوی خاصی بیان شده است، توسعه سیاسی را به دو مقوله مهم پیوند می‌دهد: نوگرایی سیاسی و نهادینه کردن سیاسی. وی مصادیق نوگرایی سیاسی را فرایند افزایش متغیرهای عملیاتی یک حکومت شامل سه متغیر ظرفیت و توانایی، سوگیری عقلایی و تکثر ساختاری؛ و نهادینه کردن سیاسی را شامل بسیج سیاسی، انسجام سیاسی و نمایندگی می‌داند. به نظر وی، توسعه سیاسی مستلزم تعادل مناسبی بین این دو مقوله است. تأکید بیش‌ازحد بر نوگرایی و کم‌توجهی به نهادینه کردن، سیستم سیاسی را به استفاده از زور متکی می‌کند؛ برعکس تأکید زیاد بر نهادینه کردن، و کم‌توجهی به نوگرایی، توانایی عملیاتی نظام سیاسی را کاهش می‌دهد. از این رو، ایده نهایی وی توجه به بهبود ظرفیت سیاسی و میزان پاسخگویی نظام سیاسی است. به زعم او تکیه صرف بر هریک از این جنبه‌ها می‌تواند دیدگاه توسعه سیاسی را بسیار محدود کند (فقیهی و دانایی‌فر، ۱۳۸۴: ۵۸).

برداشت نگارندگان این مقاله از فرایند توسعه سیاسی عبارت از تعامل دائمی بین فرایندهای انفکاک ساختاری، الزامات برابری، ثبات سیاسی و ظرفیت همگرا، پاسخگو و سازگار شونده یک نظام سیاسی است. از این رو در بحث اصلی این تحقیق یعنی رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران چهار شاخص مذکور به عنوان نشانگان توسعه در نظر گرفته و تلاش شده است که با بهره‌گیری از الگوی جاگورایب این رابطه تحلیل شود.

## ۱.۲. چیستی نظام اداری

اندیشه اداری و دانش سازمان و مدیریت از مجموعه ارتباطات بین انسان‌ها منشأ گرفته است. این ارتباطات اگرچه در دوران آغازی زندگی اجتماعی بشر، بی‌برنامه و تابع هیچ‌گونه مقرراتی نبوده است، لیکن در گذر زمان به تدریج تکامل پیدا کرده و در نتیجه موجب تشکیل سازمان شده است. بنابراین می‌توان گفت که مجموعه ارتباطات رسمی و غیررسمی، قسمت اعظم روابط سازمان‌ها و فرهنگ جامعه را در طول زمان شکل داده و الگوهای رفتاری انسان‌های هر جامعه را مشخص کرده است (برهانی، ۱۳۸۹: ۷-۴). اگرچه بوروکراسی در یک معنا معادل سازمان بزرگ اداری تلقی شده است و به مفهوم عام، مبین روش تنظیم فعالیت هر نهاد است، به طوری که آن نهاد به صورت کارا و غیرشخصی عمل کند، ولی نظریه پردازان نظام اداری از این مفهوم برداشت‌های متفاوتی داشته‌اند و برای آن تعبیراتی چون «سازمان معقول»، «حکومت مأموران اداری»، «اداره امور عمومی» و «اداره امور توسط مأموران اداری در نظر گرفته‌اند (مدیرشانه‌چی، ۱۳۷۹: ۳۱-۳۰).

ماکس وبر اولین کسی است که تلاش کرد تا نظریه‌ای منظم و فراگیر درباره بوروکراسی ارائه کند. به باور او، با ظهور دولت‌های جدید، شاهد رشد معنادار بوروکراسی بوده‌ایم، به طوری که از خلال سازمان‌های بزرگ در حال رشد، قوانین محکمی به وجود آمده که در پی تحقق نهایت فعالیت‌اند (باقرالموسوی، ۱۳۸۰: ۱۹۴). محققان دیگر نیز تحت تأثیر وبر، جریان سازمان دادن، رهبری و کنترل فعالیت‌های سازمان را «اداره» می‌نامند و معتقدند برای عملی ساختن طرح یا فکر لازم است سازمان اداری (بوروکراسی) به وجود آید و مسیر فعالیت سازمان مشخص گردد؛ به عبارت دیگر، «سازمان مسیر فعالیت اداره است». در واقع اداره به مفهوم کاربردی آن عبارت از فعالیت‌ها و خدماتی است که به وسیله سازمان‌های عمومی یا زیر نظر آنها انجام و ارائه می‌شود و به مفهوم سازمانی به مجموعه امکانات و اشخاصی اطلاق می‌شود که اهداف اداره را تحقق می‌بخشند (موسی‌زاده، ۱۳۸۳: ۳۸-۳۷).

یکی از مباحث مهم در مورد نظام اداری آن است که آیا پیوندی بین اداره و سیاست وجود دارد یا خیر. ویلسون و ویلوبی از جمله کسانی هستند که بین اداره و سیاست تمایز قائل‌اند. به نظر ویلسون، سیاست باید بر نحوه اداره حکومت‌ها متمرکز شود، ولی علم اداره امور دولتی باید علاوه بر پرداختن به مسائل کارکنان سازمان‌های دولتی، به سازمان و مدیریت در مفهوم کلی نیز بپردازد. وظیفه مقامات سیاسی، «خط‌مشی‌گذاری» و وظیفه مقامات اداری اجرای آن است. سیاست‌گذاری تحت تأثیر روابط سیاسی، حزبی و تعامل گروه‌های ذی‌نفوذ قرار می‌گیرد و انتخابی است، در صورتی که فرایند اداره و اجرا ماهیتی حرفه‌ای دارد و باید از جریان‌های متعادل سیاسی مصون نگه‌داشته شود. ویلسون بر این باور بود که جداسازی سیاست و اداره،

سیستم تاراج و فساد ناشی از آن را اصلاح می‌کند (پورعزت، ۱۳۸۷: ۵۷-۵۵ و ۲۲۰-۲۱۹). ویلویی نیز معتقد است که اداره یک فعالیت مستقل است؛ فعالیتی در عرض هریک از قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضاییه. به تعبیر او قوه اداری، قوه چهارم محسوب می‌شود، زیرا مفاهیم اجرا و اداره مترادف نیستند؛ لازمه اجرای قوانین، اداره کردن است و اداره کردن مفهومی عام دارد و دلالت بر کاری می‌کند که در بطن عمل گردانیدن واقعی امور حکومت است، بدون توجه به اینکه مربوط به کدام یک از شعب سه‌گانه حکومتی (مقننه، مجریه و قضاییه) باشد. بدین ترتیب، عمل اداری در معنای عام شامل فعالیت‌هایی چون اداره امور قوه مقننه، اداره امور قوه قضاییه و اداره امور قوه مجریه می‌شود و النهایه اداره امور اداری یعنی تنظیم و تنسيق امور حکومت به‌طور کلی (انصاری، ۱۳۷۴: ۴۷).

در مقابل، فایول و گودنو بر ارتباط تنگاتنگ سیاست و اداره تأکید دارند. به نظر آنها، «دو نوع متمایز از وظایف حکومت که عبارت‌اند از «سیاست» و «اجرا» و به‌عنوان «سیاست و اداره» شناسایی می‌شوند، با هم ارتباط دارند. «سیاست» با خط‌مشی‌ها و بیانیه‌های مقاصد دولت سروکار دارد و «اداره» با نحوه اجرای آنها. وظیفه سیاست، تبیین خواست دولت است و وظیفه اداره اجرای این خواست؛ از این‌رو، استقلال این دو قربانی می‌شود، یعنی یا اختیار هیأت اجرایی باید تابع اختیار تبیین شود یا اختیار تبیین باید تحت کنترل اختیار اجرایی قرار گیرد (پورعزت، ۱۳۸۷: ۵۸). به هر حال، نتیجه فقدان هم‌نوایی بین قانون و اجرای آن، فلج شدن سیاسی دولت است.

### ۳.۱. رابطه میان نظام اداری و توسعه سیاسی

در فرایند توسعه سیاسی، نظام اداری نقش عمده‌ای را ایفا می‌کند. اگر «افزایش ظرفیت نظام سیاسی برای پاسخگویی مناسب در قبال تقاضاهای فزاینده جامعه، به‌ویژه درخواست برای برابری و مشارکت و ثبات سیاسی» مهم‌ترین شاخص توسعه سیاسی بدانیم، در این صورت نظام اداری نقش بسزایی در تحقق این هدف دارد، زیرا با وجود توانایی‌ها و منابع لازم در محیط نظام سیاسی، در شرایطی که دستگاه اداری فاقد کارایی باشد، انجام دادن این مهم مقدور نیست (قوم، ۱۳۷۰: ۱۸). بنابراین توسعه و تحول اداری را می‌توان پیش‌نیاز توسعه سیاسی تلقی کرد، زیرا در یک نظام توسعه‌یافته پیشبرد هدف‌های توسعه سیاسی، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، سازمان‌های مؤثر و کارآمد، منابع زیاد و مهارت‌های حرفه‌ای و فنی خاصی است (Binder, 1962: 52 - 59). نظام اداری می‌تواند با تجهیز منابع، مقامات سیاسی را برای دستیابی به توسعه سیاسی یاری دهد. در واقع نظام اداری، اگر مبتنی بر اصول منطقی و عقلایی بوده و از کارایی شایان ملاحظه‌ای برخوردار باشد، با کمک به ارتقا و تقویت ظرفیت نظام سیاسی برای جذب

انواع گوناگون تقاضاهای سیاسی، می‌تواند نقش مؤثری در فرایند توسعه سیاسی یک کشور ایفا کند. برعکس چنانچه دستگاه اداری از کارایی و توانمندی‌های کافی بهره‌مند نباشد، در کمک به تحقق این مهم ناتوان است. برای مثال، اگر در یک نظام اداری تمرکز بیش از حد متعادل حاکم باشد، آثار این تمرکز اداری به صورت کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی و در نتیجه عدم پاسخگویی نظام اداری بر خواست‌های اولیه مردم تجلی پیدا می‌کند و موانعی برای توسعه سیاسی پدید می‌آورد. در واقع، دستیابی به توسعه سیاسی، مستلزم تمرکززدایی و دموکراتیزه کردن نظام اداری است (قوام، ۱۳۷۰: ۱۲ - ۸).

بدین ترتیب، نظام اداری، اگرچه نظام مستقلی محسوب می‌شود، در عین حال خرده‌نظامی است در درون نظام سیاسی که با خرده‌نظام‌های دیگر در تعامل است و پیوسته با آنها دادوستد دارد، از آنها تأثیر می‌پذیرد و بر آنها تأثیر می‌گذارد (اصلائی، ۱۳۷۸: ۷۹). در حقیقت، تعامل نظام‌های دیگری چون نظام سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با نظام اداری حائز اهمیت زیادی است، زیرا این نظام‌ها بدون برخورداری کشور از نظام اداری کارآمد، قادر به اداره خویشتن نیستند. بدین ترتیب، ماهیت و عملکرد نظام اداری هر کشور ریشه در عوامل مختلف دارد که مهم‌ترین آن، نظام سیاسی حاکم بر آن است. اما خود نظام سیاسی نیز منبث از ساختارهای اجتماعی است و ساختارهای اجتماعی نیز ریشه در ساختارهای تاریخی، اقتصادی، فرهنگی و فناوری جامعه دارد (مشکینی تهرانی، ۱۳۷۸: ۱۱۲).

در حقیقت، توسعه نهادهای سیاسی و اصلاحات سیاسی بر تحول نظام اداری و تحول نظام اداری نیز به نوبه خود بر کارآمدی نهادهای سیاسی تأثیرگذار است. نظام اداری و تحولات آن تحت تأثیر نظام سیاسی و فضای باز یا بسته سیاسی آن قرار دارد. بنابراین شایسته است به دنبال توسعه نظام اداری، همزمان توسعه و اصلاحات سیاسی نیز پیگیری شود (عسکری ساجدی، ۱۳۸۴: ۴۸). نظام‌های سیاسی با انواع خاصی از تقاضاها و سازمان‌ها که دارای سطوح مختلفی از تبیین خواسته‌ها هستند، مواجه‌اند. ظرفیت هر نظامی جهت پاسخگویی به خواسته‌ها متفاوت است. هر اندازه نظام سیاسی از تنوع بیشتری برای ایفای نقش‌های گوناگون برخوردار باشد، به همان نسبت قادر به توسعه جهت‌گیری‌ها و اهداف مستقلانه‌تری است. این امر سبب بسط حوزه سیاست و خدمات اداری برای گروه‌های مختلف است (قوام، ۱۳۸۲: ۱۰۱-۱۰۰؛ مقایسه کنید با: قوام، ۱۳۷۱: ۹۳ - ۹۲).

نگارندگان این مقاله ضمن الهام‌گیری از چارچوب نظری مذکور بر این باورند که در بررسی رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی، برای ارائه تحلیل بهتر و دقیق‌تر، لازم است عناصر تشکیل‌دهنده و خرده‌سیستم‌های موجود در نظام اداری را به دو بخش عوامل انسانی و

غیرانسانی تقسیم کرد و آنگاه این رابطه را ارزیابی کرد؛ کاری که در بررسی رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران انجام گرفته است.

## ۲. رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران

برای پرداختن به این مبحث، لازم است که از یک سو بر شاخص‌های توسعه سیاسی و از طرف دیگر بر وضعیت نظام اداری در جمهوری اسلامی مروی اجمالی صورت گیرد.

### ۱. ۲. شاخص‌های توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

اهمیت توسعه سیاسی، لزوم تعریف دقیق آن، شناسایی مؤلفه‌های آن، فواید و آثار آن برای جامعه‌ای مانند ایران امروز نیاز ضروری است تا در پرتو آن بتوان به شناخت درست این پدیده بشری دست یافت، آسیب‌های آن را شناخت و از فواید آن بهره برد. بنابراین با توجه به هدفی که در این تحقیق دنبال می‌شود، با مروی بر برخی از معیارهایی که در دهه‌های گذشته در مورد توسعه سیاسی بیان شده است، به شاخص‌های مناسب توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

با توجه به شرایط و موقعیت کشورمان بعد از انقلاب تاکنون، استقرار ایدئولوژی و گفتمان اسلام سیاسی غالب بر کشور و مردم‌سالاری دینی که نقش تعیین‌کننده‌ای در مفاد و ماهیت توسعه سیاسی دارند، مهم‌ترین شاخص‌های توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران که به نظر می‌رسد نسبت به سایر شاخص‌ها از اولویت بیشتری برخوردارند، عبارت‌اند از: «مشارکت سیاسی»، «ظرفیت سیاسی»، «ثبات سیاسی» و «برابری».

**مشارکت سیاسی:** مشارکت سیاسی از لوازم اولیه توسعه سیاسی است و از اعتماد بین مردم و نظام سیاسی ناشی می‌شود. دموکراسی در لفظ و معنی با مشارکت سیاسی پیوند خورده است. به لحاظ کارکردی، وظایف و اهداف دموکراسی و مشارکت متجلی در آن، گسترش نقش‌ها و افزایش کاربرد استقلال عمل سیاسی و اجتماعی است. بدین ترتیب، مشارکت سیاسی به فعالیت‌های ارادی اطلاق می‌شود که از طریق آن اعضای جامعه‌ای مستقیم یا غیرمستقیم در انتخاب حاکمان و در شکل دادن به سیاست عمومی سهیم شوند (مدیرشانه‌چی، ۱۳۷۹: ۴۶-۴۴).

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، این شاخص توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی به‌نوعی تجلی یافته و آحاد مردم در صحنه‌های مختلف اعم از جنگ تحمیلی، راهپیمایی‌ها و از همه مهم‌تر انواع انتخابات شرکت داشته، نظام سیاسی را مورد حمایت خود قرار داده‌اند. در جمهوری اسلامی تلاش شده است که حاکمیت مردمی در طول حاکمیت الهی قرار گیرد، نه در عرض آن، از این‌رو در کنار اصل ولایت فقیه، نهادها و تأسیسات مدرن مبتنی بر مشارکت



سیاسی از جمله نظام پارلمانی و انتخابات و شورایی مورد توجه قرار گرفته است (عابدی اردکانی، ۱۳۸۱: ۳۲۷).

**ظرفیت سیاسی:** از دیگر شاخصه‌های مهم و مؤثر توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران ظرفیت سیاسی است. ظرفیت سیاسی به معنای توانایی و کارایی یک نظام سیاسی در ایجاد تغییر و پاسخگویی به درخواست‌ها و نیازهای جدید جامعه است، از این رو با طرز کار حکومت و شرایطی که در آن اثر می‌گذارد، پیوند نزدیک دارد. لازمه توانایی یا ظرفیت، مقدار و دامنه و خردی یا کلانی کارهای سیاسی و حکومتی است. همچنین ظرفیت به معنای کارآمدی در اجرای سیاست‌های دولتی است. نظام‌های رشدیافته نه تنها کارهای بیشتری را به انجام می‌رسانند، بلکه کارها را سریع‌تر و به‌نحو دقیق‌تر و کامل‌تری انجام می‌دهند (پای، ۱۳۸۵: ۱۱۴). به نظر هانتینگتون، نظام سیاسی باید از ظرفیت و توانایی‌های لازم برای تغییر وضعیت برخوردار باشد، در غیر این صورت سیستم با بی‌ثباتی، هرج‌ومرج، اقتدارگرایی و زوال سیاسی مواجه خواهد شد و امکان دارد پاسخ جامعه به این نابسامانی‌ها به شکل انقلاب تجلی کند (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۴۲-۴۱).

این شاخص نیز در جمهوری اسلامی مورد توجه بوده است. از ابتدای انقلاب اسلامی رویکرد امام خمینی (ره) تلاش در جهت استقرار نظامی بود که بتواند پاسخگوی نیازها و مسائل جدید باشد. از نظر ایشان، نظام جمهوری اسلامی ایران چون محتوا و مایه‌های فکری و ایدئولوژیکی خود را از اسلام تغذیه می‌کند، ظرفیت و توان کافی برای پاسخگویی به مقتضیات روز، نیازهای جدید جامعه و انطباق با محیط داخلی و خارجی را داراست. جمهوری اسلامی در عمل نیز کوشیده است ظرفیت خود در زمینه‌های تنظیمی، استخراجی، پاسخگویی، توزیعی و نمادین را افزایش دهد تا بتواند خود را با شرایط متغیر داخلی و خارجی انطباق دهد. بنابراین ظرفیت‌سازی جهت حرکت پرشتاب در مسیر دستیابی به توسعه سیاسی یکی از ضروریات است (سیف‌زاده، ۱۳۸۸: ۲۳۱) که در جمهوری اسلامی تبلور داشته است.

**ثبات سیاسی:** از دیگر شاخص‌های مورد نیاز برای توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران ثبات سیاسی است. تا اواسط دهه ۱۹۶۰، ثبات سیاسی اصولاً استمرار انواع خاصی از نظام سیاسی یا تداوم آنها تعریف می‌شد. برای مثال از نظر لیپست، نظام‌هایی که دارای حکومت دموکراتیک مستمر بوده‌اند یا در طول دوره‌های معینی از حکومت پایداری داشته‌اند (حکومت‌های توتالیتر)، «اثبات» محسوب می‌شوند؛ درحالی‌که نظام‌هایی که بین این دو حالت در نوسان بوده‌اند، «بی‌ثبات» قلمداد می‌شوند (ساندرز، ۱۳۹۰: ۱۰۶). ثبات یا بی‌ثباتی را باید پدیده‌ای مداوم و نسبی دانست که به درجات مختلف در نظام‌های متفاوت و در زمان‌های گوناگون بروز می‌نماید (محمدی لرد، ۱۳۹۳: ۱۵). هانتینگتون استدلال می‌کند که آنچه برای توسعه

اهمیت دارد، ثبات سیاسی است نه نهادهای سیاسی خاص، توسعه به ثبات و اتخاذ سیاست‌های منسجم نیاز دارد و هر نظام سیاسی در صورتی که بتواند نظم سیاسی را برقرار کند، می‌تواند به توسعه دست یابد (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۲۲-۱۰).

با اینکه بعد از انقلاب تاکنون جمهوری اسلامی با چالش‌های متعدد بی‌ثبات‌کننده سیاسی مانند کشمکش‌های مستمر سیاسی جناح‌های مختلف، جنگ هشت‌ساله، دخالت‌ها، دشمنی‌ها و کارشکنی‌های قدرت‌های بیگانه، تحریم‌های پی‌درپی و اقدامات گروه‌های تروریستی مواجه بوده، توانسته است ثبات و پایداری خویش را حفظ کند. در حقیقت از یک سو با فروکش کردن تحولات انقلابی و تثبیت نظام سیاسی و از سوی دیگر رشد نسبی اقتصادی و پیشرفت در زمینه‌های مختلف علمی و فناوری، افزایش میزان مشارکت سیاسی و گسترش زمینه‌های دموکراسی، از میزان بی‌ثباتی سیاسی کاسته شده و ثبات سیاسی حاکم شده است. این ملاحظات بیانگر آن است که متغیرهای متعددی از قبیل کارآمدی حکومت، حاکمیت قانون، وفاق نخبگان سیاسی، سودمندی اقتصاد، فرهنگ سیاسی دموکراتیک، جهانی شدن و کنترل فساد حکومت متغیرهای کلیدی هستند که بر متغیر ثبات سیاسی در جمهوری اسلامی ایران بیشترین تأثیر را می‌گذارند (محمدی لرد، ۱۳۹۳: ۲۰۹).

**برابری:** برابری بدین معناست که قوانین ماهیت عام داشته باشند و کمابیش به دور از ملاحظات شخصی در مورد همه یکسان اعمال شوند، به عبارت دیگر شاهد نظامی از قوانین مدون و آیین دادرسی روشن باشیم و همه مردم به حکم قانون گردن نهند. به علاوه، احراز سمت‌های سیاسی براساس ملاحظات علمی و تخصصی و لیاقت و شایستگی‌های افراد صورت گیرد، نه ملاحظات نسبی در نظام‌های اجتماعی سنتی (پای، ۱۳۸۵: ۱۱۱). بعد از انقلاب اسلامی اقدامات مهم و زیادی در راستای کاهش نابرابری در قانون اساسی و در عمل انجام گرفت، زیرا هدف اصلی از کارزار با رژیم شاه، مقابله و مبارزه با بی‌عدالتی دوران طاغوت و پایان دادن به نظام ارزشی شاهانه مبتنی بر نابرابری اجتماعی - اقتصادی و تبعیض بود (رفع‌پور، ۱۳۷۷: ۲۵۶). البته با وجود تلاش‌های زیاد و اقدامات عملی در راستای رفع تبعیض و ایجاد برابری از ابتدای انقلاب تاکنون، هنوز آثار نابرابری در بخش‌های مختلف اجتماعی وجود دارد. در واقع، علی‌رغم بهره‌مندی اقتصاد ایران از درآمد نفت و منابع طبیعی غنی و نیروی انسانی توانمند و ظرفیت و استعداد فراوان برای رشد و توسعه و تحقق عدالت اقتصادی، با تصویری شفاف روبه‌رو نیستیم و با وجود حرف و سخن و شعار فراوان و حسن‌نیت مسئولان برجسته کشور در مورد عدالت اقتصادی در سال‌های پس از انقلاب به دلیل سیاست‌های غلط و در این چند سال اخیر به سبب سوءاستفاده‌ها و اختلاس‌های مالی، آنچه پیش روی ماست، تصویر ناعادلانه است (اشراقی، ۱۳۹۰: ۴۱۰-۴۰۹). بدیهی است که اگر نابرابری در جامعه زیاد شود، انواع

انحرافات و کارهای خلاف و نامشروع رخ خواهد داد، در نتیجه پایه‌های اخلاق در جامعه متزلزل و هر نوع فعالیت در مسیر توسعه بی‌نتیجه می‌شود. با توجه به مطالب یادشده، آشکار می‌شود که اگرچه این شاخص در مقایسه با سایر شاخص‌های برشمرده در فوق جایگاه ضعیف‌تری در نظام جمهوری اسلامی دارد و محتاج تقویت و مراقبت بیشتری است، لیکن از شاخصه‌های مهم و ضروری برای توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران است و از اهمیت زیادی برخوردار است.

## ۲.۲. ویژگی‌ها و جایگاه نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران

نظام اداری کشور ساختار برنامه‌ریزی‌شده، سازماندهی‌شده و نهادینه‌شده‌ای است که مجموعه وظایف، عملیات و برنامه‌های دولت را به منظور اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله مقاصد و اهداف معین به اجرا درمی‌آورد. اداره امور عمومی در بهترین حالت باید مبتنی بر پیگیری عقلایی توأم با کارایی اهداف سازمانی و مقرراتی باشد که براساس آن شایسته‌ترین وسایل برای تحقق هدف‌های سازمانی تعریف و بر آخرین مصارف فنی استوار شده باشد و رفتار اعضای سازمان در مسیر کارآمدترین خطوط هدایت و منجر به تصمیمات قابل پیش‌بینی شود (آبروکرومی، ۱۳۶۷: ۹۹). نظام اداری در کشور، خود از خرده‌نظام‌هایی شکل می‌گیرد که مجموعه آنها را می‌توان در دو بعد کلی‌تر قرار داد: ۱. عوامل انسانی که اساساً مربوط به رفتارها و روابطی می‌شود که انسان‌ها متولی آنها هستند و مرتبط با رفتار و فرهنگ سازمانی است و نوع رفتارهای اداری را تبیین می‌کنند، شامل مدیریت، نظم و انضباط، وجدان کاری، فساد، تخصص، تکریم ارباب رجوع، حرفه‌ای‌گرایی، روابط رسمی و غیررسمی، فرهنگ سازمانی، قاچاق کالا و ارز ... ؛ ۲. عوامل غیرانسانی که همه عناصر غیرانسانی (غیرزنده) از جمله قوانین و مقررات، ساختارها، منابع مالی، اطلاعاتی، فنی و امکانات را شامل می‌شود که با نظم، قاعده و ترتیب خاص به هم پیوسته و چارچوب، قالب، پوسته، بدنه و یا هیكل فیزیکی و مادی سازمان را می‌سازند. رابطه میان این دو بعد یک رابطه تنگاتنگ بوده و در عمل از هم جدایی‌ناپذیرند. البته این تقسیم‌بندی دوگانه به عوامل رفتاری و ساختاری نیز تعبیر شده است (مقیبی، ۱۳۸۳: ۷۸-۲۷).

تجربه نشان داده است که در بعد انسانی یا رفتاری نظام اداری کشور، مقوله‌هایی چون مدیریت، مبارزه با فساد و حاکمیت قانون بیشترین تأثیر را در هدایت مجموعه به سمت پیشرفت و توسعه دارد و در صورت آسیب و سوءمدیریت خسارات جبران‌ناپذیری به مجموعه وارد می‌شود (حیبی، ۱۳۷۵: ۱۴). ضرورت حاکمیت قانون و احترام به التزام نظری و عملی به آن، مورد اتفاق همگان است. بنابراین کمبود انضباط در سازمان‌ها و احترام نگذاشتن

به قانون کم‌وبیش مسئله تمام مدیران و مسئولان سازمان‌های دولتی و کارکنان دلسوز آنهاست (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۷۵). در بعد غیرانسانی نظام اداری در کشور، ساختار اداری به‌منزله شیوه‌ای محسوب می‌شود که به‌وسیله آن فعالیت‌های سازمانی تقسیم، سازماندهی و هماهنگ می‌شوند. ساختار اداری در کشور ما بیشتر یک ساختار متمرکز است و دارای ویژگی‌هایی از جمله دولتی بودن اقتصاد و محدود بودن بخش خصوصی، اتکای درآمدهای دولت به نفت و اقتصادی تک‌محصولی است که موجبات کند شدن مسیر توسعه و پیشرفت را فراهم آورده‌اند. از این‌رو، چندین سال است که دولت بر خصوصی‌سازی و انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری تأکید می‌کند (رضانی، ۱۳۸۸: ۳۲).

### ۳. ۲. ابعاد نظام اداری و رابطه آن با شاخص‌های توسعه سیاسی

با توجه به مشخص شدن شاخص‌های توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران از یک طرف و جایگاه و ویژگی‌های نظام اداری از طرف دیگر، اکنون باید پرسید: «چه رابطه‌ای بین نظام اداری و شاخص‌های توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؟»، به عبارتی دیگر، «در نظام اداری چه تحولاتی باید به‌وجود آید تا به پیشرفت در شاخص‌های توسعه سیاسی منجر شود و برعکس؟» در ادامه به بررسی پرسش مذکور پرداخته می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد عناصر تشکیل‌دهنده نظام اداری شامل دو بعد انسانی (رفتاری) و غیرانسانی (ساختاری)؛ و شاخص‌های اصلی توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی دربرگیرنده چهار شاخص مشارکت سیاسی، ظرفیت سیاسی، ثبات سیاسی و برابری می‌شوند. برای بررسی نسبت و رابطه این دو مقوله با یکدیگر در جمهوری اسلامی ایران، چهار شاخص توسعه سیاسی، با توجه به مدل جاگورایب، به دو بخش که ارتباط بیشتری با هم دارند تقسیم شده است. بخش اول شامل مشارکت سیاسی و برابری و بخش دوم شامل ظرفیت سیاسی و ثبات سیاسی است. با در نظر گرفتن الگوی جاگورایب، یک جنبه از تحلیل ما آن است که متغیرهای عملیاتی نظام جمهوری اسلامی ایران (نوگرایی سیاسی) اقداماتی هستند که در جهت افزایش ظرفیت و توانایی در پاسخگویی به شرایط جدید و تسلط سیستم سیاسی بر محیطش انجام می‌گیرند و در نهایت موجب ثبات سیاسی می‌شوند؛ و متغیرهای مشارکتی نظام (نهادینه کردن سیاسی) اقداماتی هستند که در راستای بسیج سیاسی، انسجام و وحدت سیاسی و نمایندگی سیاسی انجام می‌گیرند و توسعه سیاسی مستلزم تعادل نسبی بین این دو است. جنبه دیگر تحلیل آن است که ابتدا عوامل انسانی و رفتاری در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران که ارتباط بیشتری با مشارکت سیاسی و برابری دارد؛ سپس عوامل غیرانسانی یا ساختاری که

پیوند بیشتری با ظرفیت سیاسی و ثبات سیاسی دارد، بررسی و تحلیل شود: (بعد رفتاری+ مشارکت سیاسی و برابری؛ بعد ساختاری + ظرفیت سیاسی و ثبات سیاسی).

### ۱. ۳. ۲. نسبت بعد انسانی (رفتاری) نظام اداری با مشارکت سیاسی و برابری

نیروی انسانی عزیزترین منبع و مهم‌ترین جزء سازمان است، بنابراین برای نگهداری این منبع در سازمان لازم است که بیشترین هزینه‌ها صورت گیرد و به آموزش به‌عنوان یگانه راه‌حل ارتقای نیروی انسانی توجه کافی مبذول گردد (برهانی، ۱۳۸۹: ۲۹۰). نوع رفتار و فرهنگ سازمانی در نظام اداری نقش مؤثری در ایجاد رضایت‌مندی مردم از طریق توزیع برابر خدمات عمومی و رفاهی دولت به شهروندان و به تبع آن بالا رفتن مشارکت سیاسی مردم و اعتماد به نظام سیاسی و حمایت آنها از نظام دارد. در واقع، رفتار و فرهنگ سازمانی مناسب، توسعه سیاسی را در پی خواهد داشت، زیرا موجب افزایش رابطه مردم با دولت ملی و نقش نظارتی آنها در ایجاد برابری شده و در نتیجه وفاداری‌های خصوصی، محدود و محلی به وفاداری‌های کلان ملی بدل می‌شود؛ امری که می‌تواند زمینه‌ساز افزایش مشارکت سیاسی در همه زمینه‌ها، اعم از شرکت در انتخابات و سایر صحنه‌های پشتیبانی از نظام جمهوری اسلامی شود (قوام، ۱۳۷۱: ۱۳۱). در حقیقت، فرهنگ سازمانی و رفتار کارکنان در نظام اداری بر فرهنگ سیاسی مردم و جهت‌گیری آنها نسبت به نظام سیاسی و کارکردهای آن مؤثر است و بخش عمده فرهنگ سیاسی همسو را شکل می‌دهد. نظام اداری می‌تواند به تنظیم روابط میان نخبگان و سایر گروه‌ها در جامعه کمک کرده و با تجهیز منابع، رهبران سیاسی را در فرایند توسعه و مشارکت سیاسی یاری کند. این روند در بلندمدت بوروکراسی را از سیاست‌زدگی مصون می‌دارد و با ارائه خدمات مناسب‌تر، نظام اداری را از رقابت‌های سیاسی دور می‌کند. در این شرایط، بوروکراسی می‌تواند از طریق ارضای خواسته‌های اقشار گوناگون، از فشار وارده بر نخبگان سیاسی بکاهد. در این زمینه نه تنها نظام اداری درگیر سیاست‌زدگی نخواهد شد، بلکه از تنش‌های اجتماعی کاسته و ضمن مشروعیت بخشیدن به نظام سیاسی سبب افزایش مشارکت می‌شود (قوام، ۱۳۸۲: ۹۲). مشارکت سیاسی بالا نیز موجب ارتقای نظارت مردم بر حکومت، کاهش تبعیض و افزایش عدالت اجتماعی خواهد شد (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۸۷). به‌علاوه، نظام اداری وظیفه مهمی در فرایند جامعه‌پذیری سیاسی بر عهده دارد. در این فرایند، دستگاه اداری ضمن تأمین نیازهای گروه‌های مختلف جامعه، آنها را با نهادها و هنجارهای موجود همراه می‌کند. از این راه نظام اداری در عین افزایش توانایی نظام سیاسی برای جذب انواع گوناگون تقاضاهای سیاسی، سبب بالا بردن قابلیت‌های خود برای برخورد با انواع تقاضاها خواهد شد (قوام، ۱۳۷۱: ۱۰۱).

نظام اداری فعلی جمهوری اسلامی در بعد انسانی و رفتاری دچار آسیب‌هایی است که دستیابی به توسعه سیاسی را با مشکل مواجه می‌کند؛ از این رو، برای رفع این مشکلات باید تلاش کرد. ارتقای شاخص‌ها در زمینه «رفع تبعیض» در سیستم اداری یکی از این اقدامات مناسب توسعه سیاسی است که موجب ایجاد برابری سیاسی خواهد شد. در واقع، برای پایدار ساختن مشارکت و دموکراسی تکتگرها و افزایش توجه به خواسته‌های مردم در فعالیت‌های دولتی، رفتار شایسته با مردم و تکریم ارباب رجوع در دستگاه اداری کشور ضرورت دارد. اقدام مناسب دیگر، داشتن «مدیریت قوی» و سیستم‌های کنترل سلسله‌مراتبی است. سلسله‌مراتب اداری باید هرچه کامل‌تر و منضبط‌تر شود، سمت و قدرت باید هرچه بیشتر بر پایه دستاورد، و هرچه کمتر بر اساس انتساب، واگذار شوند. بدین ترتیب، نظام اداری منضبط و کامل همراه با مدیریت علمی و به‌روز که خود تابع روند حکومت‌گری و نظام سیاسی کشور است، در تحرک و اشتراک گروه‌های اجتماعی سراسر جامعه، به‌عنوان نشانگانی از توسعه سیاسی، نقش اساسی دارد (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۵۷-۵۵). ویژگی دیگر نظام اداری مناسب توسعه «پاسخگویی» است. نظام اداری باید از تمامی امکانات خود برای پاسخگویی هرچه بیشتر به نیازهای عامه بهره‌گیرد. در این فرایند مردم حق دارند در مورد ادارات عمومی و نوع خدماتی که ارائه می‌دهند و نیز وظایف آنها اطلاعاتی داشته باشند، زیرا نظام اداری باید در خدمت مردم و متعلق به مردم باشد و در فرهنگ، ارزش‌ها و آرزوهای جامعه شریک باشد (عیسی‌زاده، ۱۳۸۱: ۲۷۳-۲۷۲).

از دیگر ویژگی‌های رفتاری نظام اداری موجود جمهوری اسلامی ایران که ارتباط زیادی با اعتماد و مشارکت مردم دارد، فرهنگ «سخن‌گویی به‌جای عمل» یعنی سخن بسیار و عمل اندک است. در راستای این مشکل است که برنامه‌های جامع و کاملی طراحی می‌شوند که به مرحله عمل نمی‌رسند، قوانین و مقرراتی وضع می‌شوند که در آغاز مشخص است به مرحله اجرا درنخواهند آمد. نتیجه این وضعیت بی‌اعتمادی و نارضایتی مردم و کاهش مشارکت سیاسی است. در کنار مشکل مذکور، «نارسایی تخصصی» دیده می‌شود که یکی از عوامل کاهش بازدهی در نظام اداری و نامؤثر بودن آن است. نیروی انسانی متخصص کم است و در جای خود استفاده نمی‌شود. کم‌کاری در ادارات دولتی بسیار دیده می‌شود. این وضعیت موجب بی‌عدالتی و پایین آمدن کارایی و نارضایتی شهروندان و تأثیر منفی در مشارکت سیاسی خواهد شد. چالش رفتاری دیگر، «جایگزینی هدف‌های فردی به‌جای اهداف عمومی» در دستگاه اداری است. در برخی از سازمان‌های اداری مدیران به دنبال تحقق اهداف فردی خود هستند و از امکانات و منابع سازمان برای نیل به اهداف شخصی خود بهره می‌گیرند. حفظ مقام و شغل عمده‌ترین مسائل هر مدیر است و مسائل سازمانی در درجات بعدی اهمیت قرار

دارد. وظایفی چون برنامه‌ریزی، سازماندهی، کنترل و نظارت جنبه صوری دارند و اهتمام در حفظ مسند مدیریت است. امور سازمانی جنبه سیاسی پیدا می‌کند و کمتر به مسائل فنی توجه می‌شود. بهره‌گیری از سازمان‌های اداری برای مقاصد سیاسی و استفاده از آنها به‌عنوان سکوی پرتاب به مشاغل بالاتر نیز در همین راستاست. مسلم است که این نوع رفتار در نظام اداری نه تنها در راستای توسعه سیاسی و توانمندی دولت و افزایش عدالت و مشارکت نیست، بلکه موجب بی‌اعتمادی مردم و چالش جدی برای این اهداف محسوب می‌شود. برعکس شایسته‌سالاری از ویژگی‌های رفتاری مهم و مثبتی است که در ایجاد برابری و مشارکت مؤثر است، زیرا امکان مقابله با بازدهی کم، خویشاوندی و آشنایی، توصیه مقامات ذی‌نفوذ و بی‌انضباطی در سازمان را فراهم می‌کند. بالاخره نباید از آسیب «کم بودن میزان کار مفید» در نظام اداری جمهوری اسلامی، غافل شد. طبق بعضی پژوهش‌ها در خوش‌بینانه‌ترین حالت، ساعت کار مفید در ایران در هر روز تا ۲ ساعت است و میزان هفتگی آن به بیش از ۱۱ ساعت نمی‌رسد؛ در حالی که میزان کار مفید هفتگی در ژاپن ۴۰ تا ۶۰ ساعت و در کره جنوبی نیز بین ۵۴ تا ۷۲ ساعت برآورد شده است (دلفروز، ۱۳۹۳: ۳۴۰؛ مقایسه کنید با: رفیق الرحمان، ۱۳۸۴: ۳۴).

بدین ترتیب، اگر بخواهیم براساس مدل جاگورایب، از این محور نتیجه‌گیری کنیم، باید گفت که همه ویژگی‌هایی که به‌عنوان ویژگی‌های بعد رفتاری و فرهنگ سازمانی در نظام اداری کشور مطرح شد، بر مقوله‌هایی چون ایجاد برابری و نهایتاً میزان رضایت‌مندی مردم از دستگاه اداری و به‌تبع آن مشارکت سیاسی مردم و حمایت آنها از نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران تأثیر زیادی دارند؛ مقوله‌ای که جاگورایب آن را «نهادینه کردن سیاسی» نامیده است.

#### ۲.۳.۲. نسبت بعد غیرانسانی (ساختاری) نظام اداری با ظرفیت و ثبات سیاسی

بدیهی است که حتی بهترین سیاست‌ها نیز اگر به‌صورت نامناسبی به اجرا درآیند، با موفقیت محدودی همراه خواهند بود. اینجاست که پیوند عمیق و متقابل میان عناصر حکومت و ساختار اداری، مشخص می‌شود. تأثیر سازمان‌ها و نهادهای تشکیل‌دهنده هر دولت، در توسعه هر جامعه تا اندازه‌ای است که به‌حق می‌توان «تشکیلات را عامل پیشرفت تمدن» نامید (برهانی، ۱۳۸۹: ۱۵۳). بنابراین یکی از عوامل بالا رفتن ظرفیت و توانایی دولت و به‌تبع آن تداوم ثبات سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، بهبود و کارایی ساختارها و تشکیلات اداری کشور است (مهدیخانی، ۱۳۸۰: ۱۹۸). حکومتی می‌تواند به ظرفیت و ثبات بالاتری دست یابد که کیفیت حکومت‌داری خود را بالا ببرد و یکی از عوامل مهم بالا رفتن کیفیت حکومت‌داری، نظام اجرایی آن کشور یا همان نظام اداری است، به‌نحوی که بتواند با طراحی ساختارهای مناسب

بوروکراسی، برنامه‌ها و سیاست‌های نظام را به‌نحو مطلوبی عملیاتی و اجرا کند. بدون وجود ساختارهای مناسب برای نظم بخشیدن به مقوله خط‌مشی و پرسشگری درباره طرح‌های سیاسی رقیب و هزینه‌های آنها، هرگز سیاست‌های ارزشمند حاصل نخواهد شد (رفیق‌الرحمان، ۱۳۸۴: ۳۷). به هر حال تحول در ساختار نظام اداری به‌نحوی که عملکرد آن به‌صورت سیستمی و برنامه‌ریزی‌شده و به‌طور مستمر ادامه داشته باشد، سبب افزایش ظرفیت سیاسی و پاسخگویی به تقاضاهای جدید می‌شود و این فرایند در درازمدت به تداوم ثبات سیاسی منجر خواهد شد.

بدیهی است که جمهوری اسلامی نیز از این قاعده مستثنا نیست. نحوه عملکرد ساختار و تشکیلات سیاسی و اداری جمهوری اسلامی ایران که وظیفه خدمات عمومی و اعمال حفظ حاکمیت در جامعه را انجام می‌دهند، در بالا بردن ظرفیت و توانایی نظام و به‌تبع آن ثبات سیاسی نقش اساسی دارند. ولی تعامل و هماهنگی لازم بین انبوه نهادها و سازمان‌ها وجود ندارد. نظام اداری فعلی ایران اساساً مبتنی بر اصل «تمرکز» است، هرچند در کنار این اصل، تا حدی اصل عدم‌تمرکز نیز مدنظر بوده است. عدم‌تمرکز و توزیع مجدد قدرت از پیش‌شرط‌های توسعه سیاسی به‌شمار می‌رود، زیرا در غیر این صورت مشارکت سیاسی که از لوازم اولیه توسعه سیاسی محسوب می‌شود، بی‌معنا خواهد بود. در فرایند توزیع مجدد قدرت، ساختارهای اداری و نیز سیاسی به‌گونه‌های متفاوت ولی در عین حال در ارتباط با هم تحت تأثیر قرار می‌گیرند (مهدیخانی، ۱۳۸۰: ۱۹۴-۱۹۲). در این ساختار معیوب، در کنار مشکلات ناشی از تمرکز اداری، تداخل و تکرار وظایف سازمان‌ها و نهادها و ایجاد سازمان‌های موازی موجب افزایش هزینه‌ها و کاهش کارایی دیوان‌سالاری شده است. انبوه سازمان‌ها و نهادها و قوانین متداخل، متضاد و گاه متناقض سبب شده که تشتت و پراکندگی بر تصمیمات حاکم باشد و تداخل وظایف و تعدد مراکز قانونگذاری و تصمیم‌گیری مانع کنترل‌پذیری سیستم شده است (دلفروز، ۱۳۹۳: ۳۴۱). ساختار نظام اداری ایران به‌جای آنکه با شایسته‌سالاری، نظم و انضباط اداری، کارایی و استقلال، برنامه‌های خود را در جهت توسعه رهبری کند، نه از دولت و حوزه سیاسی استقلالی دارد که بتواند بدون توجه به فشارهای حوزه سیاسی تصمیمات اقتصادی عقلایی را برای نیل به توسعه اتخاذ و آن‌ها را اجرا کند و نه از توان مدیریتی و کارشناسی لازم برخوردار است. به‌طور کلی، کشمکش‌های سیاسی و حزبی و اختلاف‌های درون‌نخبه‌ای، فرآیند توسعه سیاسی را که موجب بالا رفتن ظرفیت سیاسی و توانایی پاسخگویی به درخواست‌های جدید در جامعه می‌شود و ثبات سیاسی را تقویت می‌کند، با چالش مواجه کرده است (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۲۹).



مشکل دیگر در این ساختار، واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به دولت و محدود کردن بخش خصوصی است. روند حاکم در کشور ما بر این نظر استوار است که اگر دولت وارد فعالیت‌های اقتصادی نشود، نابرابری‌ها افزایش پیدا می‌کنند و گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه هرگز نخواهد توانست به منابعی دست یابند که معیارها و ضوابط متکی بر اصل عدالت ایجاد می‌کند. در صورتی که برعکس دولتی کردن ساختارهای اقتصادی، معضلات دیوان‌سالاری و بوروکراسی دولتی و در نهایت فساد و مخاطره اداری را به دنبال خواهد داشت. بنابراین یکی از راه‌های فراهم ساختن زمینه توسعه سیاسی در کشور، واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی و کناره‌گیری دولت از این فعالیت‌هاست.

تقلیدی بودن ساختار اداری نیز یکی دیگر از ویژگی‌های ساختاری نظام اداری فعلی کشور است که به بازدهی کم و نامؤثر بودن آن منجر شده است. یک ساختار اصیل برای سازمان‌ها و مدیریت جامعه طراحی نشده است و با ساختاری عاریتی به استقبال توسعه رفته‌ایم. در حالی که ساختارهایی برای توسعه و افزایش توانایی و ثبات سیاسی کشور مناسب است که با اوضاع و احوال و شرایط فرهنگی، اجتماعی و اقلیمی و نیازهای بومی متناسب و هماهنگ باشد. به هر حال چه ساختار اداری به ارث رسیده و چه به عاریت گرفته شده باشد، فقدان اصالت نظام اداری از خصوصیات نظام اداری و از مشکلات پایه‌ای و اساسی است که متناسب با هدف‌های توسعه ملی و افزایش ظرفیت سیاسی و اقتصادی نظام نیست. فساد اداری هم در بعد ساختاری و هم در بعد رفتاری نظام اداری مزید بر علت شده است. وجود فساد در ساختارهای اداری از مهم‌ترین چالش‌های ارتقای ظرفیت سیاسی و ثبات سیاسی در کشور است. فساد اداری به علت آثار سوء و منفی، رشد و افزایش ظرفیت و توانایی اقتصادی و سیاسی را کند می‌کند و موجب ایجاد جو بی‌اعتمادی، تخصیص نامناسب امکانات و استعدادهای، کاهش سرمایه‌گذاری، کاهش درآمدهای دولت، فرار سرمایه‌های داخلی، گسترش تبعیض و فقر، توزیع ناعادلانه درآمدها و افزایش فاصله طبقاتی، عدم رعایت ضوابط شایسته‌سالاری، رشد انحصارگرایی و محدود ماندن فعالیت بخش خصوصی، کاهش درآمد مالیاتی و انتقال استعدادهای از فعالیت‌های تولیدی به سمت رانت‌جویی و ... می‌شود. اینها همه نشانه‌هایی از میزان ارتباط فساد اداری با ظرفیت و ثبات سیاسی، همچنین برابری و مشارکت سیاسی‌اند (قلی‌پور، ۱۳۹۲: ۳۲۳).

بدین ترتیب با توضیحات ارائه‌شده در بالا، از یک سو ارتباط بعد انسانی (رفتاری) نظام اداری با مشارکت سیاسی و برابری و از سوی دیگر ارتباط مؤلفه‌های بعد ساختاری نظام اداری با ظرفیت سیاسی و ثبات سیاسی آشکار می‌شود. از این‌رو، هرگونه تحولی در فرهنگ سازمانی نظام اداری جمهوری اسلامی ایران و ساختارهای اداری و رفع آسیب‌های ذکر شده در رفتارها و ساختارها، موجب ارتقای مشارکت سیاسی و برابری و ظرفیت و ثبات سیاسی در جمهوری

اسلامی ایران و در نتیجه، بر طبق الگوی جاگورایب، سبب «نوگرایی سیاسی» خواهد شد. با الهام از این الگو، نکته مهم در اینجا آن است که تحقق توسعه سیاسی منوط به وجود تعادل نسبی بین «نوگرایی سیاسی» و «نهادینه کردن سیاسی» است. با این حساب، در چارچوب مدل جاگورایب، جمهوری اسلامی ایران به توسعه سیاسی دست نخواهد یافت مگر آنکه از طریق نظام اداری ۱. ظرفیت و توانایی خود را در پاسخگویی به شرایط جدید و تسلط نظام بر محیط اطراف خود - یا به عبارت دیگر متغیرهای عملیاتی - را افزایش دهد (= افزایش نوگرایی سیاسی). ۲. نه تنها انسجام و وحدت سیاسی در جامعه برقرار شود، بلکه متغیرهای مشارکتی نظام و برابری سیاسی نیز تقویت گردد (= نهادینه کردن سیاسی). ۳. بین این دو مقوله تعادل و توازن وجود داشته باشد، زیرا تأکید بیش از حد بر نوگرایی و کم‌توجهی به نهادینه کردن، سیستم سیاسی را به استفاده از زور متکی می‌کند؛ برعکس تأکید زیاد بر نهادینه کردن و کم‌توجهی به نوگرایی، توانایی عملیاتی نظام سیاسی را کاهش می‌دهد.

این تعادل موردنظر جاگورایب را می‌توان به نوعی تعادل بین میزان رشد سیاسی و رشد بوروکراتیک تلقی کرد. شرایط فعلی کشور ما بیانگر چنین تعادلی نیست؛ به همین دلیل جامعه ما جزء جوامع منشوری به‌شمار رود. جوامع منشوری جوامعی تعریف می‌شوند که در آنها، بین میزان رشد سیاسی و رشد بوروکراتیک تعادل برقرار نیست و بوروکراسی، به علت توسعه‌نیافتگی اداری، در مصاف با سایر نهادهای سیاسی برتری دارد. وجود قدرت بوروکراتیک در جوامع منشوری بوروکرات‌ها را برای مداخله در فرایند سیاسی وسوسه می‌کند. در این جوامع، با بالا بودن قدرت بوروکراتیک، کارایی اداری کاهش می‌یابد (عسگری ساجدی، ۱۳۸۴: ۴۳). با توجه به این حقیقت، وجود برخی مشکلات در نظام سیاسی - اداری از قبیل عدم تدوین و بازنگری نقش دولت متناسب با احکام قانون اساسی، عدم تفکیک و طبقه‌بندی وظایف دولت به امور حاکمیت، هدایت و راهبری و تصدی‌گری و اجرا، عدم گرایش دستگاه‌های دولتی به واگذاری امور و جلب مشارکت‌های مردمی، عدم تبعیت تشکیلات داخلی دستگاه‌های دولتی از ضوابط علمی و تجربی معتبر و افزایش غیرمنطقی سطوح مدیریت، پیچیدگی و تعدد مراجع و تمرکز اختیارات تصمیم‌گیری، عدم رعایت قانونمندی و ضابطه‌گرایی و شایسته‌سالاری در انتصاب کارکنان و عزل مدیران فاقد کارایی و نوآوری، پاسخگو نبودن دستگاه‌های دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرماآبانه با مراجعان و مردم و وجود قوانین و مقررات متنوع و گوناگون در مورد موضوع‌های خاص (عسگری ساجدی، ۱۳۸۴: ۴۶)، تعامل سازنده و مؤثر بین این دو نظام را مختل کرده است.

### نتیجه‌گیری

در این مقاله تلاش شد که رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، با بهره‌گیری از مدل جاگورایب، بررسی شود. بنابراین، ضمن تبیین مبانی نظری این رابطه، ابتدا چالش‌ها و مسائل پیش روی ابعاد نظام اداری کشور در قالب دو بعد انسانی (رفتاری) و غیرانسانی (ساختاری) ارزیابی شد؛ سپس چهار شاخص توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران که اولویت بیشتری نسبت به سایر شاخص‌ها دارند یعنی مشارکت سیاسی، ظرفیت سیاسی، ثبات سیاسی و برابری، مشخص و بررسی شدند. در نهایت، رابطه این ابعاد دوگانه نظام اداری و شاخص‌های چهارگانه توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران تحلیل شدند. بنابر یافته‌های این تحقیق، نظام سیاسی و خرده‌نظام اداری کشور، به‌عنوان یکی از تأثیرگذارترین بسترهای توسعه همه‌جانبه جامعه، نیازمند توجهی مدبرانه و نگاهی نوآورانه است تا مسیر دستیابی کشور به آرمان‌های همگانی و مقاصد مشترک را از طریق ایجاد نظام سیاسی-اداری شایسته و متناسب هموار سازد. در این میان، نظام اداری کشور باید برای ایفای هرچه کامل‌تر سهم خود در ایجاد بستر رشد شاخص‌های توسعه سیاسی، اعم از ارائه خدمات رفاهی مطلوب، برابر و عادلانه در جهت جلب رضایت و پشتیبانی مردم و به تبع آن بالا رفتن مشارکت سیاسی، و اجرای مناسب برنامه‌ها و سیاست‌های دولت در جهت ارتقاء ظرفیت سیاسی و به تبع آن ثبات سیاسی در جمهوری اسلامی ایران تلاش کند. به‌طور متقابل نظام سیاسی نیز شرایط رشد، کارآمدی و چابکی نظام اداری را با شایسته‌سالاری و بدون اعمال نظر سیاسی در امور اداری فراهم و تسهیل کند.

نهایت تحول اداری با همین هدف و در راستای پیگیری چنین مأموریتی چند سالی است که در گستره جغرافیای اداری کشورمان در حال پیگیری است. از سوی دیگر شرایط تازه‌ای که حرکت کشور به سمت توسعه و پیشرفت را تسریع نموده از جمله تدوین چشم‌انداز بلندمدت نظام در افق ۱۴۰۴ و همچنین همگرایی اجزای مختلف نظام در طراحی و پیاده‌سازی الگوی پیشرفت ایرانی - اسلامی، فضایی را بر مناسبات فردی و اجتماعی ملت حاکم ساخته که در آن، تلاش مضاعف یکایک ایرانیان در مسیر توسعه و تعالی این سرزمین، به ضرورتی حیاتی و مسلم تبدیل کرده است. این حرکت جمعی، به تحولی اساسی به‌مثابه یک انقلاب سیاسی اداری، نیاز دارد تا حرکت در مسیر توسعه ملی را در جمهوری اسلامی ایران تسریع کند.

### منابع و مأخذ

#### الف) فارسی

۱. آبروکرومبی، نیکلاس و دیگران (۱۳۶۷). فرهنگ جامعه‌شناسی، ترجمه حسن پویان، تهران: چاپخش.
۲. اشراقی، مرتضی (۱۳۹۰). تحول گفتمان توسعه در جمهوری اسلامی ایران، تهران: وحدت‌بخش.

۳. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴). کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.
۴. برهانی، بهاء‌الدین (۱۳۸۹). مبانی مدیریت دولتی (۱ و ۲)، با بهره‌گیری از علوم اداری، اجتماعی، سیاسی، تهران: برآیند پویش.
۵. باقرالموسوی، محسن (۱۳۸۰). مدیریت و نظام اداری از دیدگاه امام علی (ع)، ترجمه حسین سیدی، مشهد: شرکت به‌نشر.
۶. پای، لوسین دبلیو (۱۳۸۵). «جنبه‌های رشد سیاسی: مفهوم رشد سیاسی»، نقل شده در: سی. ایچ. داد و دیگران، مراحل و عوامل و موانع رشد سیاسی، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: ماهی.
۷. پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران: سمت.
۸. تنکابنی، حمید (۱۳۸۸). «ریشه‌یابی و بازشناسی عوامل بازدارنده تحول در نظام دیوان‌سالاری ایران»، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده مدیریت و حسابداری.
۹. حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)، تهران: ت وثقی.
۱۰. دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳). دولت و توسعه اقتصادی، اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا، تهران: آگاه.
۱۱. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۷۷). توسعه و تضاد، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۲. رفیق الرحمان، ابوطالب (۱۳۸۴). بهبود عملکرد دولت از طریق اصلاح دستگاه اداری، چشم‌انداز مشارکتی، ترجمه محمد صفار، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۳. رضائی، رضا (۱۳۸۸). «خصوصی‌سازی نمودار اجرای تحقق اصل ۱۴۴»، نقل شده در: ماهنامه دام و کشت و صنعت، ش ۱۱۵، ص ۳۴ - ۳۲.
۱۴. ساموئل، هانتینگتون (۱۳۷۰). سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر علم.
۱۵. سریع‌القلم، محمود (۱۳۸۱). عقلانیت و آینده توسعه‌افتگی ایران، چاپ دوم، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه.
۱۶. ساندرز، دیوید (۱۳۹۰). الگوهای بی‌ثباتی سیاسی، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۷. سیف‌زاده، حسین (۱۳۸۸). پانزده مدل نوسازی، توسعه و دگرگونی سیاسی، تهران: قومس.
۱۸. عابدی اردکانی، محمد (۱۳۸۱). سنت و نوسازی سیاسی، یزد: بنیاد فرهنگی و پژوهشی ریحانه‌الرسول.
۱۹. عباس‌زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). فساد اداری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۲۰. عسگری ساجدی، محمد (۱۳۸۴). «تأثیر توسعه نهاد‌های سیاسی بر تحول نظام اداری»، فصلنامه تدبیر، سال شانزدهم، ش ۱۶۱، ص ۴۸ - ۴۳.
۲۱. عیسی‌زاده، سعید (۱۳۸۱). «نقش نظارت‌های مردمی در بهبود حکمرانی»، نقل شده در: مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، دبیرخانه هیأت عالی نظارت (گردآورنده)، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۲۲. فقیهی، ابوالحسن؛ دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴). بوروکراسی و توسعه در ایران، تهران: مؤسسه خدماتی فرهنگی رسا.
۲۳. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۲). چالش‌های نظام اداری، بررسی موردی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۴. قوام، عبدالعلی (۱۳۷۰). «تحول اداری و نوسازی سیاسی»، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، دوره ۵، ش ۴، ص ۱۸ - ۵.
۲۵. ----- (۱۳۷۱). توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران: نشر قومس.
۲۶. ----- (۱۳۷۲). «تحول در نظام اداری در چهارچوب وابستگی متقابل میان نظام اداری و سیاسی»، مجله مجموعه مقالات دانشگاه علامه طباطبایی، ش ۶۳، ص ۱۷-۱۰.
۲۷. ----- (۱۳۸۲). چالش‌های توسعه سیاسی، ج دوم، تهران: قومس.

۲۸. محمدی لرد، عبدالحمود (۱۳۹۳). آینده پژوهی ثبات سیاسی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲۹. مدیرشانه‌چی، محسن (۱۳۷۹). تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۳۰. مشکینی تهرانی، سیروس (۱۳۷۹). «ویژگی‌های نظام اداری مطلوب در نظام جمهوری اسلامی ایران»، نقل شده در: مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری، شناخت نظام اداری و چگونگی تحول آن، جمعی از اساتید مدیریت (گردآورنده)، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۳۱. مقیمی، سید محمد (۱۳۸۳). «عوامل مؤثر بر کارآفرینی سازمانی در سازمان‌های بخش خدمات اجتماعی و فرهنگی دولتی ایران»، نشریه فرهنگ مدیریت (مدیریت فرهنگ سازمانی، نام جدید)، سال دوم، ۲، ش ۷، ص ۷۸-۲۷.
۳۲. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۳). حقوق اداری، چ ششم، تهران: میزان.
۳۳. مهدیخانی، علیرضا (۱۳۸۰). مروری اجمالی بر توسعه سیاسی و اقتصادی، تهران: آرون.

### ب) خارجی

34. Binder, Leonard (1962). **Iran: Political Development in a Changing Society**, University of Calif Press.