

# تحول اداری و نوسازی سیاسی

نوشته دکتر سید عبدالعلی قوام

مقدمه

نظام اداری، مینیاتوری از کل جامعه است که در ارتباط نزدیک با ساختارهای اجتماعی، سیاسی، حقوقی، ایدئولوژیک و اقتصادی قرار دارد. اگر بخواهیم رابطه نظام اداری را با سایر ساختارهای جامعه به صورت علت و معلول و متغیر وابسته و مستقل تحت بررسی قرار دهیم، حداقل باید بر وابستگی ارگانیک و متقابل تعاملات میان ساختارها تأکید داشته باشیم. به هر حال در روند تحول نظام اداری نمی‌توان سیستم اداری را به صورت یک متغیر مستقل مطالعه و هر گونه دگرگونی را برای بالا بردن کارایی اداری و باساختگونی به برنامه‌های سیاسی توسعه اقتصادی - اجتماعی صرفاً در چهارچوب محدود خود نظام اداری جستجو کنیم. بر این اساس می‌باید روابط متقابل نظام اداری را با هر یک از ساختارهای جامعه مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم؛ زیرا هر گام اساسی که در جهت بهبود نظام اداری برداشته می‌شود، به نحوی از انحاء با نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ارتباط پیدا می‌کند. همچنانکه کارکرد سایر ساختارها می‌تواند در کارایی و یا عدم کارایی نظام اداری مؤثر باشند. از آنجایی که داده‌های نظام اداری به جامعه و محیط نظام مربوط می‌شود لذا دگرگونی و تحول در نظام اداری در خلأ میسر نیست و این امر می‌باید با در نظر گرفتن متغیرهای گوناگون تحت بررسی قرار گیرد. بدین ترتیب با تحلیل کلان می‌توان نظام اداری را دستخوش تحولی بنیادی کرد.

هنگامی که صحبت از رشد و توسعه می‌کنیم در درجه نخست باید از این امر مطمئن باشیم که آیا خود نظام اداری از توسعه و رشد لازم برخوردار است یا خیر؟ طبیعی است در شرایطی که خود نظام اداری از نارساییهای جدی و عمیقی رنج می‌برد و از امکانات کافی برخوردار نیست چگونه می‌تواند مسئولیت توسعه اقتصادی و اجتماعی را برعهده بگیرد؟

## نوسازی و توسعه سیاسی

علیرغم آنکه در بسیاری از موارد توسعه و نوسازی سیاسی مترادف یکدیگر بکار گرفته می‌شوند، لکن پاره‌ای از محققان، توسعه سیاسی را خیلی کلی‌تر و عام‌تر از نوسازی سیاسی تلقی می‌کنند و معتقدند که نوسازی سیاسی در بطن توسعه سیاسی جای می‌گیرد و ویژگیهای آن را همبستگی میان ساختارها و عملکردها برای ابتکار و نوآوری، وجود ساختارهای اجتماعی انعطاف‌پذیر و تخصصی شده و بالاخره وجود چارچوبهای اجتماعی خاص برای توسعه دانش و مهارتها جهت زندگی در جهان پیشرفته تکنولوژیک می‌دانند. آنان معتقدند که نوسازی سیاسی را می‌توان فرایندی تلقی کرد که در طی آن نقشهای کارکردی استراتژیک یک جامعه به سازندگی و تولید مبادرت می‌ورزند.<sup>۱</sup>

پاره‌ای دیگر از دانشمندان علوم سیاسی نوسازی را به ساختارهای سیاسی نوع یافته و تخصصی شده و نیز توزیع اقتدار سیاسی در میان کلیه بخشها و حوزه‌های جامعه مرتبط می‌سازند.<sup>۲</sup> گروهی از محققان با برخوردی محافظه‌کارانه به توسعه سیاسی و نوسازی، به ارزشهایی چون، ثبات، تعادل و هماهنگی در جامعه تأکید می‌کنند و نهادینه شدن را امری ضروری می‌پندارند. برای نمونه «ساموئل هانتینگتن» نوسازی را براساس میزان صنعتی شدن، تحرک و تجهیز اجتماعی، مشارکت سیاسی و رشد اقتصادی مورد ارزیابی قرار می‌دهد و معتقد است که از آنجایی که در فرایند نوسازی و توسعه سیاسی تقاضاهای جدیدی به صورت مشارکت و ایفای نقشهای جدیدتر ظهور می‌کنند، لذا نظام سیاسی باید از ظرفیت و

تواناییهای لازم برای تغییر وضعیت برخوردار باشد. در غیر این صورت نظام با بی‌ثباتی، هرج و مرج، اقتدارگرایی و زوال سیاسی مواجه خواهد شد و امکان دارد پاسخ جامعه به این نابسامانیها به شکل انقلاب تجلی کند.<sup>۳</sup>

از نظر «هانتینگتن» 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. به طور مسلم هنگامی که پارامترهای مزبور را در جوامع گوناگون مورد بررسی قرار می‌دهیم، ملاحظه می‌کنیم که پاسخهای نظامهای سیاسی متفاوت نسبت به معیارهای مزبور یکسان نیستند، زیرا از آنجایی که توسعه و نوسازی سیاسی در چارچوبهای ارزشی مورد مطالعه قرار می‌گیرند، لذا چه بسا مثلاً انعطاف بیشتر یک نظام به صورت رفتارهای ضد توسعه و ضد مشارکت سیاسی تلقی شود.

از سویی دیگر «لوشن پای» توسعه و نوسازی سیاسی را در چارچوب بحران مورد مطالعه قرار داده و معتقد است که گذر موفقیت‌آمیز از هر یک از بحرانهای مزبور راهگشای توسعه و نوسازی سیاسی می‌باشد. «پای» در بررسیهای خودش بحران هویت، مشارکت، نفوذ، مشروعیت، توزیع و یکپارچگی را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد.<sup>۴</sup>

## تحول اداری و نوسازی سیاسی

در فرایند نوسازی سیاسی نظام اداری نقش عمده‌ای را ایفا می‌کند که این امر به نوبه خود مستلزم

است که نظام مرحله‌نوسازی سیاسی را طی کند. از ویژگیهای نوسازی سیاسی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱ - درجه بالای تنوع در نقش‌ها و نهادهای سیاسی.
  - ۲ - گسترش فعالیت سازمانهای اداری و سیاسی مرکزی و بسط تدریجی آنها در کلیه حوزه‌ها و بخشهای جامعه.
  - ۳ - تمایل به تسری قدرت بالقوه به گروههای وسیعتر و سرانجام اشاعه آن به کلیه شهروندان.
  - ۴ - بالا بودن سطح مشروعیت سنتی نخبگان (الیت) و روند رو به تزاید مسئولیت ایدئولوژیک و نهادین رهبران نسبت به افراد تحت حاکمیت که از قدرت بالقوه برخوردارند.
  - ۵ - برخورداری نهادهای غیردولتی از استقلال عمل. مجموعه پیش نیازهای فوق منوط به حمایت مستمر سیاسی بوده و نیز مشروط به تنزل وفاداریهای سیاسی بر اساس تعهدات خویشاوندی به گروههای نخبه می‌باشند. کاهش تعهدات خویشاوندی، رهبران را بر آن وامی‌دارد تا بطور مستمر در صدد کسب حمایت سیاسی از حکومت شوندگان برآیند تا بدین طریق موفقیت خویش را از لحاظ برخورداری از قدرت مستمر و مؤثر تثبیت کنند.
- توزیع مجدد قدرت از ویژگیهای نوسازی سیاسی به شمار می‌رود، زیرا در غیر این صورت مشارکت سیاسی که از لوازم اولیه توسعه سیاسی محسوب می‌شود، بی‌معنا خواهد بود. در شرایط فقدان نوسازی سیاسی، نخبگان سیاسی از ظهور سازمانهای خودجوش در وحشت بسر می‌برد و سعی دارد تا فرایندهای تبیین خواسته‌ها و طرح تقاضاها را خود

دگرگونی و تحول در خود نظام اداری است. بدین ترتیب در چنین بررسی می‌باید تعاملات میان این دو فرایند را مورد توجه قرار داد. هر نظام سیاسی بر حسب مختصاتی که داراست در مقابل خود با یک سلسله تقاضاهایی روبروست. مسئله تقاضا و مبارزات برای تأمین خواسته‌ها جزء لاینفک هر تعریفی است که از نظام بعمل می‌آید. بدین لحاظ بر حسب اینکه این تقاضاها از سوی چه نوع گروههایی از جامعه و به چه گروههایی پاسخ داده می‌شود، قابل طبقه‌بندی هستند. سازمانهای سیاسی نیز امکان دارد بر حسب فعالیتها و نیز سروکار داشتن آنها با انواع فعالیتها و گروه‌بندیها، طبقه‌بندی شوند. بر این اساس می‌توان بین انواع گوناگون سازمانها و فعالیت‌های سیاسی تفکیک قایل شد. پاره‌ای از این گروههای سیاسی از لحاظ تأثیرگذاری بر تصمیمات سیاسی دارای نقش محوری هستند.<sup>۵</sup>

نظامهای سیاسی گوناگون با انواع خاصی از تقاضاها و سازمانها که دارای سطوح مختلفی از تبیین خواسته‌ها می‌باشند، روبرو هستند. ظرفیت هر نظامی جهت پاسخگویی به خواسته‌ها، متفاوت است. هر اندازه نظام سیاسی از تنوع بیشتر برای ایفای نقشهای گوناگون برخوردار باشد، به همان نسبت قادر به توسعه جهت‌گیریها و اهداف مستقلانه‌تری است. این امر باعث بسط حوزه سیاست و خدمات اداری برای گروههای مختلف می‌باشد.

نظامهای سیاسی مختلف از لحاظ برخورد با تحولات و دگرگونیهای «نامنتظره» دارای ظرفیت و قابلیت یکسانی نیستند. ظرفیت بالقوه برای برخورد با انواع جدید تقاضاهای سیاسی تنها در شرایطی میسر

مدیریت کند. بر این اساس نخبگان سیاسی مبادرت به ایجاد سازمانهایی می‌کند تا کنترل تقاضاهای پراکنده را بر عهده بگیرند.

در فرایند توزیع مجدد قدرت ساختارهای اداری و نیز سیاسی به گونه‌های متفاوت ولی در عین حال در ارتباط با هم تحت تأثیر قرار می‌گیرند. زیرا این فرایند صرفاً به تحول در نظام اداری بسنده نمی‌کند، بلکه سطوح گوناگون تصمیم‌گیری را در چارچوب ساختار سیاسی دربرمی‌گیرد. بدین طریق یکی از تجلیات فرایند توزیع مجدد قدرت که به صورت عدم تمرکز اداری مطرح می‌شود، کل نظام را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.

کارایی نظام اداری نه تنها به سیاستها و روشهای توسعه یافته در مرکز بستگی دارد، بلکه به الگوی رفتاری از لحاظ گسترش خدمات دولتی به کلیه مناطق و مردم وابسته است.

در مجموع آثار تمرکز اداری به صورت کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی و در نتیجه عدم پاسخگویی نظام اداری به خواستههای اولیه مردم تجلی پیدا می‌کند و موانعی را برای رشد سریع اقتصادی، اجتماعی فراهم می‌آورد. زیرا تحقق برنامه‌های سریع اقتصادی و اجتماعی مستلزم مشارکت گسترده کلیه سطوح اداری و سازمانی است.

تمرکز اداری و به‌طور کلی تمرکز قدرت و عدم توزیع مجدد آن باعث بی‌نقش کردن و سلب مسئولیت از بسیاری از بخشها می‌شود و یکی از آثار عمده آن ناتوانی نظام اداری در بکارگیری نیروهای متخصص است. بدین طریق مشکل سیاسی تمرکز اداری را می‌باید از طریق توزیع مجدد قدرت حل کرد. بدین

معنا که از طریق تفویض اقتدار به مناطق باید این واحدهای محلی را از شکل مجری صرف دستورهای مرکز به صورت عوامل عمده تصمیم‌گیری و مشارکت کننده در فرآیند برنامه‌ریزیهای اقتصادی و اجتماعی در آورد. البته این امر مستلزم دادن آگاهی و مهارتهای لازم و نیز فقدان حرکت‌های گریز از مرکز است. زیرا همان گونه که قبلاً اشاره شد یکی از مختصات توسعه سیاسی و اداری تنوع ساختاری و نقش‌هاست و در کنار آن می‌باید به‌متغیر دیگری اشاره کرد که آن برخورداری ساختارهای گوناگون از استقلال عمل و اقتدار لازم برای تصمیم‌گیری است نه آنکه جملگی سخنگوی بوروکراسی حاکم باشند.

یکی از مسائل مهم در ارتباط با مسئله تمرکز سازمانی، مسئله «فردگرایی» در نظام اجتماعی و سیاسی است. به بیان دیگر گاهی «خردفردی» بر «خرد جمعی» برتری دارد و در نهایت این فرد است که تصمیم‌گیرنده اصلی به‌شمار می‌رود.

در برخی از موارد انگیزه‌های فرهنگی سبب می‌شود تا اتخاذ تصمیمات به‌عده معدودی منحصر گردد و مدیران سطوح بالای سازمان از بیم از دست دادن قدرت و موقعیت خویش حتی از تفویض برخی تصمیم‌گیریهای کم اهمیت استنکاف ورزند. این گونه تمرکز بیهوده باعث بی‌نقش کردن، بی‌تفاوت ساختن و در مجموع عدم مشارکت حوزه وسیعی از سازمانهای اداری می‌شود.

ورود به فرآیند نوسازی مستلزم تمرکززدائی و به‌عبارتی دموکراتیزه کردن نظام اداری است. اصولاً میان دموکراتیزه کردن نظام و تمرکز اداری تعارضاتی وجود دارد. به‌سخن دیگر تمرکززدایی گامی است در

جهت مردمی کردن نظام سیاسی.

بهر حال نظام سیاسی می‌بایستی ضمن برخورداری از تواناییهای لازم برای دگرگونی در جهت تقاضاهای محیط سیستم، ضمناً از قدرت و قابلیت لازم برای تحول در ساختارهای خود از جمله نظام اداری برخوردار باشد.

اصولاً ارتباط تنگاتنگی میان فراهم بودن منابع برای نخبگان سیاسی و راههای بیان تقاضاها و فعالیتهای سیاسی در جوامع مدرن وجود دارد.

تاریخ نظامهای سیاسی جدید مشحون از موارد سازواری ناموفق و یا فقدان سازواری ساختارهای گوناگون با انواع تقاضاهای جدید است. توانایی نظامهای سیاسی جدید برای جذب دگرگونی در تقاضاها در ارتباط مستقیم با توسعه چند جانبه نهادی است. در این روند باید به نوسازی نهادهای قانونگذاری و اجرایی و نیز سایر نهادها و تجمع خواسته‌ها و تقاضاها اشاره کرد.

بوروکراسیها دارای نقش اساسی در شکل دادن به چارچوب نظامهای تنوع یافته‌اند و ضمناً به عنوان ابزارهای مهم یکپارچگی و وحدت سیاسی و به‌طور کلی نوسازی سیاسی می‌باشند. در عین حال خود سازمانهای اداری نیز عامل کند کننده نوسازی تلقی می‌شوند. از طریق کارکرد و تواناییهای بوروکراسی می‌توان دریافت که تا چه اندازه جامعه آمادگی لازم را برای تحول و یا دگرگونی سیاسی داراست.

در مطالعه نظامهای استعماری سابق ملاحظه می‌کنیم که ادارات دولتی دارای نقش اساسی در نوسازی بوده‌اند. در این گونه جوامع توسعه اولیه بوروکراسیها در جهت تأمین نیازهای قدرتهای

استعماری برای حفظ نظم بود. این بوروکراسیها از یک سو به فراهم کردن چارچوبهای تثبیت شده اداری و قانونی مدرن کمک نمودند و از طرف دیگر کوشیدند تا در سطوح بالا همچنان غیرسیاسی باقی بمانند و در امور سیاسی دخالتی نداشته باشند. همواره این تصور که دستگاههای اداری می‌بایستی از لحاظ سیاسی بی‌طرفی خود را حفظ کنند همچنان تقویت می‌شد. بنابراین ملاحظه می‌کنیم که استعمار به هیچ وجه به گروههای سیاسی و افکار عمومی توجه خاصی نداشت و لذا سعی می‌شد تا بوروکراسی صرفاً در چارچوب بسته خود عمل کند. در پاره‌ای از موارد کارکرد دستگاههای اداری به انجام دادن کارهای دست دوم محدود می‌شد.<sup>۶</sup>

دومین لایه در بوروکراسیهای جدید شامل دپارتمانها و طبقاتی است که پس از حصول استقلال توسعه یافته‌اند. بوروکراسیهای مزبور از کادر جدیدی تشکیل شده‌اند که از آموزش و تخصص کافی برخوردار نیستند و یکی از معیارهای عمده برای گزینش آنها شرکت فعالانه در جنبشهای سیاسی ناسیونالیستی بوده است. این بوروکراسیهای جدید مسئولیت پیشرفت اقتصادی، بهبود وضع آموزش و نیز سایر برنامه‌های توسعه جامعه را بر عهده داشته‌اند. بیشتر بوروکراتهایی که در این بوروکراسیهای جدید به خدمت اشتغال داشتند، دارای جهت‌گیریهای سیاسی روشن‌تر بودند و بیش از دوران استعمار از مسئولیت سیاسی برخوردار می‌گردیدند. در بسیاری از مواقع این بوروکراتها خود را نمایندگان جنبشها، گروهها و احزاب سیاسی گوناگون می‌پنداشتند. اساساً بسیاری از این مستخدمین کار خود را سیاسی

تصور می‌کردند. به‌همین دلیل در اغلب موارد رفتار آنها سیاسی بود تا اداری.

اصولاً میان بوروکراسی قدیمی‌تر و طبقات جدید اداری روابط مسالمت‌آمیزی وجود نداشت، بویژه در اوایل استقلال این سوء‌ظن و عدم اطمینان میان بوروکراتهای ناسیونالیست و مستخدمین باقیمانده از دوران استعمار بیشتر مشاهده می‌شد.

مختصات و کارکرد بوروکراسی‌هایی که در تحت حکومت استعماری قرار نداشتند، علیرغم وجود یک سری نقاط مشترک، در وضع متفاوتی قرار داشتند. برخی از این گونه بوروکراسیها عرصه سیاسی را تا پایان جنگ جهانی دوم در تحت سلطه خویش قرار دادند. ساختار اداری بسیاری از این گونه نظامها به‌نحوی از انحاء ترکیبی از عناصر سنتی و مدرن را در خود جای داده و در برخی از مواقع تقلیدی از نظامهای اروپایی است.

پاره‌ای از این گونه نظامهای اداری به‌منافع گروه اندک حاکم (الیگارشسی) توجه داشته و در عین حال دارای یک سلسله اهداف اجتماعی و اقتصادی بوده‌اند. گرچه در ابتدا نوسازی محدود به زمینه‌های نظامی و آموزش و پرورش می‌شد، لکن رفته رفته دامنه آن به‌حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی گشانده شد و در نتیجه این امر عرصه فعالیت بوروکراسی را از لحاظ قبول مسئولیتهای جدید گسترش داد. با ورود پرسنل جدید به‌سازمانهای دولتی، روحی تازه به‌نظام اداری دمیده شد.

در برخی از کشورهای جهان سوم همانند مکزیک، احزاب سازمان یافته نیمه انقلابی موفق شدند تا گروه اندک حاکم را برهم زنند و یک چارچوب سیاسی با

ثبات و بادوام به‌وجود آورند. تقریباً در کلیه جوامع اعم از تاریخی یا جدید، بوروکراسی میان نخبگان سیاسی و گروههای عمده‌ای قرار داشته است: میان نخبگانی که تلاش می‌کرده تا از بوروکراسی برای تأمین نیازها و اهداف خویش بهره‌برداری کنند و مدیرانی که سعی داشته‌اند تا منابع اقتصادی و حمایت‌های سیاسی را برای نوسازی تجهیز نمایند.

در ارتباط با فشارهای گوناگون، سطوح بالاتر بوروکراسی تمایل به توسعه پاره‌ای از مختصات سازمانی و جهت‌گیریهای سیاسی خود داشته است. عمده‌ترین این تمایلات را می‌توان در تسکین بر سازمانهای داخلی و استقلال حرفه‌ای مشاهده کرد. در این روند گاهی کوشش به‌عمل آمد تا به‌نحوی از انحاء تقاضاها و منافع به‌یکدیگر نزدیک و ضمن مقاومت در برابر فشارهای بیرونی به‌منافع عامه عنایت شود. در برخی از موارد نیز سعی گردید تا دستگاه اداری و بوروکراتها به‌عنوان خادمین مردم معرفی گردند.

گاهی واقماً بوروکراتها خود را به‌صورت افرادی که نسبت به‌دستگاه اداری دارای مسئولیت هستند، تصور کردند و لذا با تأکید بر ضوابط به‌جای روابط بر فعالیت حرفه‌ای خویش تأکید نمودند.

مجموعه این گرایشها می‌توانست با انواع گوناگون ساختار سازمانی ترکیب شود. در هر صورت بسیاری از این ادارات لزوماً کلیه مختصات بوروکراسیهای «وبری» ناب را پیدا نکردند. از لحاظ تطابق مختصات آنها با مدل «وبر» مورد به‌مورد فرق می‌کرد. لازم به‌توضیح است که این مختصات

سازمانی و اداره در خلأ ظاهر نشد؛ بلکه در شرایط اجتماعی وسیعتری بوجود آمد. به خاطر این وضعیت از لحاظ مختصات سازمانی، بوروکراسیها از همان آغاز دارای کارکرد وسیعتر اجتماعی و سیاسی بودند و در فرایند سیاسی مشارکت داشتند.

مجموعه این ویژگیها باعث شدند تا نظام اداری انجام دادن یک سلسله از امور را در دستگاه حکومتی تسهیل نماید. اهم این امور عبارتند از: یکپارچگی نظام، برخورداری از ظرفیت لازم برای جذب تقاضاهای گوناگون، تبدیل به ابزارهای مهم برای ایجاد تمرکز و یکپارچگی، کمک به نخبگان سیاسی برای سیاستگذاری مستمر و بالاخره مساعدت در امر تجهیز منابع (مالیاتها و نیروی انسانی) و حمایت سیاسی. وجود سازمانهای اداری دائمی با گروههای حرفه‌ای در آن، که مستقل از سایر گروه‌بندیها عمل می‌کنند، می‌تواند به ارائه خدمات تکنیکی و فراهم کردن تسهیلات برای عموم مردم کمک کنند و باعث جلب اطمینان عامه شوند.

نظام اداری می‌تواند علیرغم وجود تعارضات بالقوه میان گروههای عمده جامعه، آنها را از ارائه خدمات مستمر خود مطمئن سازد و بدون توجه به دگرگونیهایی در روابط قدرت میان آنها، از حقوق آنان حفظ و حراست بعمل آورد. همین طور نظام اداری می‌تواند به تنظیم روابط میان قلمرو سیاسی، نخبگان و سایر گروهها در جامعه کمک کند و با تجهیز منابع، رهبران سیاسی را در فرایند نوسازی و مشارکت سیاسی یاری دهد. این روند در بلند مدت بوروکراسی را از مبارزات سیاسی و سیاست‌زدگی مصون می‌دارد و ضمناً با ارائه خدمات مناسبتر، نظام

اداری را از رقابتهای سیاسی دور می‌کند. بدین طریق در تحت این شرایط بوروکراسی می‌تواند از طریق ارضای خواسته‌های متعارض در جامعه و تأمین نیازهای قشرهای گوناگون، از فشار وارده بر نخبگان سیاسی بکاهد. بدین ترتیب نه تنها نظام اداری درگیر مسایل سیاسی و سیاست‌زدگی نخواهد شد؛ بلکه از تنشهای اجتماعی خواهد کاست و ضمن مشروعیت بخشیدن به نظام سیاسی، باعث افزایش مشارکت خواهد شد.

با توجه به موارد فوق نظام اداری وظیفه مهمی را در فرایند جامعه پذیری سیاسی بر عهده خواهد گرفت. در این فراگرد دستگاه اداری ضمن فراهم کردن و تأمین نیازهای گروههای مختلف جامعه، آنها را با نهادها و هنجارهای موجود مانوس خواهد کرد. از این راه نظام اداری در عین بالا بردن توانایی نظام سیاسی برای جذب انواع گوناگون تقاضاهای سیاسی همچنین باعث بالا بردن قابلیت‌های خود برای برخورد با انواع تقاضاها خواهد شد.

در نظامهای سنتی، ادارات دولتی ضمن فراهم کردن منابع مورد نیاز نخبگان سیاسی، در تنظیم و نیز اجرای سیاستها مشارکت دارند و گاهی آنها با گروههای فعال نظیر اشراف و نخبگان مذهبی، در مبارزات سیاسی شرکت می‌کنند. البته در نظامهای سنتی بسیاری از منافع و خواسته‌ها بیان نمی‌گردد و در اشکال سیاسی سازمان داده نمی‌شود زیرا قسمت اعظم مردم مشارکت چندانی در فرایندهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ندارند. در اغلب موارد در دوران قبل از نوسازی، بوروکراسیها قادرند تا تقاضاها را در سطح نسبتاً پایینی نگاه دارند. کارکرد بوروکراسی در

(تجمع منافع و تبدیل خواسته‌ها به سیاست) را توأم با قانونگذاری و اجرای تصمیمات برعهده داشته باشد. در چنین مواقعی عملاً بوروکراسی مرکز انواع فعالیت‌های سیاسی است. این وضعیت سبب می‌شود تا سایر نهادها کارکرد واقعی خود را از دست بدهند و به مرور فاقد نقش شوند. در چنین مواردی انحصارگری بوروکراسی آهنگ تنوع ساختاری را کند می‌کند و مانع از ایفای نقشهای مستقل توسط سایر نهادها می‌شود. به عبارت دیگر مجموعه ویژگیهای مزبور، دو تا از خصوصیات نوسازی سیاسی را که شامل تنوع ساختاری و استقلال کارکرد و نهادهاست، از نظام می‌گیرد. در این روند امکان دارد، بوروکراسی به صورت ابزارهای عمده دگرگونی اجتماعی و جامعه‌پذیری سیاسی تلقی شود. لازم به توضیح است که در اکثر کشورهای در حال توسعه که بوروکراسی حتی در شرایطی که وظایف خود را محدود به اجرای سیاستها نماید، از کارآئی چندانی برخوردار نیست، طبیعی است با گسترش حوزه وظایف آن، نه قادر به ایفای نقش اجرایی و نه تعیین خط مشی خواهد بود. همین امر سبب می‌شود تا نظام اداری توانایی پاسخگویی خود را از دست بدهد. البته اگر نظام اداری بر اصول منطقی و عقلایی استوار و از کارآئی قابل ملاحظه‌ای برخوردار باشد، می‌توان این انتظار را از آن داشت که در ایفای نقشهای سیاسی خود نیز موفق باشد. از آنجایی که در اکثر کشورهای جهان سوم، مردم دارای جهت‌گیریهای گوناگون می‌باشند و ساختارهای سنتی آنها نظیر خانواده گسترده است، عملاً بخش عظیمی از روابط افراد در درون

فرایند جامعه‌پذیری سیاسی عمدتاً در جهت عادت - دادن گروههای مختلف به یک چارچوب کلی و یک دستگاه سیاسی متمرکز بوده که این هم به مشروعیت سنتی رهبران و حفظ چارچوبهای اجتماعی محدود می‌شد.

در مرحله نوسازی سیاسی، بوروکراسیها بیشتر در فرایند سیاسی دخالت دارند. این نهادها در دوران مزبور گروههای وسیعتری را در فرایند سیاسی و در سطح بالاتر فعالیتها شرکت می‌دهند. آنها به مشروعیت دادن رهبرانی که از مبانی سنتی برخوردار نمی‌باشند، کمک فراوان می‌کنند.<sup>۷</sup> این دخالت بوروکراسی را در فرایند سیاسی می‌توان به چند صورت مشاهده کرد:

۱ - در برخی از کشورها بوروکراسیها در تعیین و اجرای هدفها و نیز خط مشی کلی نقش عمده‌ای را برعهده دارند و تنها دستگاههایی هستند که قادر به تنظیم هدفهای اداری یا سیاسی می‌باشند.

۲ - گاهی نظام اداری به صورت یکی از مجاری عمده مبارزات سیاسی تلقی می‌شود و دارای نقش مؤثری در تجمع و بیان خواسته‌هاست.

۳ - در پاره‌ای از موارد نظام اداری ضمن دارا بودن اتحادهایی با سایر گروهها از جمله گروههای اندک حاکم به صورت یک گروه فشار یا نفوذ عمل می‌کند.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود با افزایش قدرت روزافزون نظام اداری در بسیاری از کشورهای جهان سوم، بوروکراسی امکان دارد به صورت چند عملکردی به فعالیت پردازد و نقش احزاب سیاسی



خاورمیانه توسعه اداری می‌تواند مقدم بر توسعه اقتصادی و سیاسی باشد.<sup>۳</sup>

بسیاری از فرایندهای توسعه اداری با ظهور و افزایش سازمانهای بوروکراتیک همراه است. ظهور پاره‌ای از بوروکراتها (از جمله افسران ارتش) و نیز مقامات اداری کشوری بیشتر مسین الگوهای سیاسی می‌باشند نه تحولات اداری. در واقع ریشه معنای «بوروکراسی» که در چارچوب مقامات اداری مطرح می‌شود بیشتر بیانگر حکومت مقامات اداری است که دارای نقش‌های سیاسی هستند نه نقش اداری صرف. در این چارچوب بوروکراسی به صورت یک سازمان عینی متشکل از نقشهای مربوط به یکدیگر می‌باشد که بر اساس یک نظام سلسله مراتبی رسمی برای یک تشکیلات وسیعتر (حکومت) ایفای وظیفه می‌کند. افرادی که چنین نقشهایی را اشغال کرده‌اند، دارای کارکردهای گوناگون اقتصادی، اجتماعی، اداری، سیاسی و مذهبی می‌باشند. آنچه بیشتر مورد توجه ما می‌باشد، میزان شرکت و دخالت آنها در عملیات اداری است.

در اینجا باید دید که منظور ما از کارکرد اداری چیست؟ اگر مبنا را جنبه‌های تحلیلی یک ساختار قرار دهیم، نه یک نظام عینی، در این صورت باید رفتار گروه سازمان یافته را در چارچوب سازمانهای رسمی و غیررسمی تحت بررسی قرار دهیم. علی‌الاصول افرادی که مبادرت به اتخاذ تصمیماتی در چارچوب نظام اداری می‌کنند، می‌باید محتوای این تصمیمات و اهداف مترتب بر آن را درک کنند. این تصمیمات امکان دارد حوزه محدودی از ارزشها را به خود اختصاص دهند و یا آنکه به طور کلی ارزشی

گروههای سنتی شکل می‌گیرد، در این جوامع حقوق و وظایف بر حسب روابط شخصی تعریف می‌شود. در تحت این شرایط تماس عامه با سازمانهای حکومتی ممکن است چارچوبی را برای یک فرایند گسترده و فشرده‌تر جامعه‌پذیری سیاسی فراهم کند. با گسترش روزافزون نقش و کارکرد بوروکراسیها، عملاً نظام اداری و راه نقشهای تخصصی خود عمل می‌کند و همین امر سبب می‌شود تا این نهادها در سطح گسترده‌ای تغییرات رفتاری مردم را سبب شوند.<sup>۴</sup>

بسیاری از محققان بر این نظرند که توسعه سیاسی و نوسازی سیاسی عبارت است از افزایش کارایی در روابط قدرت که غالباً این وضعیت در چارچوب مشروعیت مطرح می‌شود. گاهی تصور می‌شود که در فرایند نوسازی سیاسی، حوزه کار حکومت افزایش پیدا می‌کند ولی این بدان معنا نیست که خود تحول در نظام اداری لزوماً حوزه کار حکومت را وسعت بخشد. این گروه از محققان معتقدند که توسعه اداری پیش - نیاز توسعه سیاسی است. زیرا در یک نظام توسعه یافته فعالیت‌های سیاسی احتیاج به برنامه‌ریزی دقیق، سازمان کارآتر، منابع بیشتر و مهارت‌های تکنیکی خاصی دارد. در این صورت بوروکراسی بویژه از لحاظ وسعت، تخصص، تقسیم کار و حرفه‌ای شدن ابعاد وسیعی به خود می‌گیرد.<sup>۵</sup>

علیرغم آنکه توسعه سیاسی، اقتصادی و اداری می‌باید به طور همزمان صورت پذیرد، ولی گاهی یکی از آنها بر دیگری سبقت می‌گیرد. بر این اساس برای تحقق دموکراسی می‌باید توسعه اقتصادی مقدم بر توسعه سیاسی باشد. این در حالی است که پاره‌ای از محققان علوم سیاسی بر این باورند که برای مثال در

است آنچه از نظر یکی تحول پنداشته می‌شود، از نظر طرف دیگر ضد تحول تفسیر گردد.

بر اساس این تعریف دولت نیز یک سازمان است با این تفاوت که حوزه اطلاق مقررات و قوانین آن وسیع می‌باشد. این مقررات از ضمانت اجرای لازم برخوردار است و برخلاف یک سازمان داوطلبانه مفری برای اعضای آن وجود ندارد. اما در هر دو مورد ما با یک ساختار اجتماعی سر و کار داریم که مقررات را برای رفتار اعضایش قابل اجرا می‌سازد. کارکردهای سیاسی و اداری به برخی از ویژگیهای تحلیلی تصمیم‌گیری سازمان یافته اشارت دارد. چنین تصمیماتی در دو مرحله صورت می‌گیرد: مرحله نخست انتخاب هنجارها و نیز ارزشها و یا هدفها و مرحله دوم مربوط است به ابزارهای لازم برای اجرای تصمیمات. انتخاب میان ارزشهای رقیبی که در انتخاب یک هدف شرکت دارند، امکان دارد «سیاسی» خوانده شود و ابزارهایی که برای اجرای هدف انتخاب شده به کار می‌روند «اداری» نام بگیرند.

در اکثر موارد مراد از توسعه، توسعه اقتصادی است که به نوبه خود بر حسب افزایش تولید ناخالص ملی و یا افزایش درآمد سرانه تعریف می‌شود. هنگامی که راجع به توسعه اداری صحبت می‌کنیم، منظور الگوی افزایش کارایی در بهره‌گیری از ابزارهای قابل دسترسی جهت تحقق اهداف تعیین شده است. توسعه سیاسی به صورت افزایش توانایی (توانایی فزاینده) برای اتخاذ تصمیمات سازمانی است که شامل انتخابهای ارزشی می‌شود. از پاره‌ای جهات توسعه سیاسی شامل رشد توانایی برای مشروعیت

باشند. البته این امکان وجود دارد که یک تصمیم به طور همزمان هم جنبه اداری و نیز سیاسی داشته باشد. یک تصمیم هنگامی سیاسی است که مسئله انتخاب میان ارزشهای رقیب و متعارض را مطرح کند و اداری است زمانی که برای رسیدن به هدفی که قبلاً انتخاب شده، کمک کند. علیرغم آنکه ممکن است یک جنبه بر سایر جنبه‌ها غلبه کند، لکن عملاً تصمیمات دارای بار اداری و نیز سیاسی هستند.

به هر حال کم و بیش هر تصمیمی که برای تحقق یک رشته هدفها اتخاذ می‌شود، منقسم به یک سلسله مسئولیتهایی می‌باشد. در شرایطی که تصمیمات در جهت انتخابهای ارزشی باشند، معمولاً با اعمال قدرت همراهند. آنگاه جنبه اداری تصمیمات شامل یک سلسله مسئولیتهایی در جهت هنجارهای تعریف شده است. بعد سیاسی تصمیمات از مبارزه قدرت دو واحد تصمیم‌گیری نشأت می‌گیرد.

تجزیه و تحلیل تصمیمات احتیاج به درک درست از ساختار تصمیم‌گیری، شرکت کنندگان در تصمیم‌گیری شرایط و مقتضیات، آلترناتیوها، برداشت صحیح از وقایع، میزان اقتدار و امثالهم بستگی دارد. در این روند سیستم ارتباطات، ساختار و فرایندها و کیفیت جریان اطلاعات باید مورد توجه قرار گیرد. واژه «توسعه اداری» شامل پاره‌ای از تغییرات و تحولات در درون ساختار تصمیم‌گیری و وسایل و ابزارهای لازم برای اجرای تصمیمات می‌باشد.

توسعه اصولاً واژه‌ای است ارزشی و امکان دارد به صورت هر نوع تحولی که به طور مثبت ارزش‌گذاری شده، تعبیر شود. در این روند ممکن

دادن روابط دگرگون شونده قدرت می‌باشد، این فرایند دگرگون شونده، سازمان را در وضعیتی قرار می‌دهد تا به توزیع مجدد ارزشها در میان اعضایش مبادرت ورزد. از این دیدگاه مشروعیت بخشیدن شامل توانایی برای ترغیب اعضای یک سازمان جهت قبول تصمیمات به صورت قانونی است.

امکان دارد وجود چنین تغییراتی را به عنوان «نتیجه توسعه» تلقی کنیم نه دگرگونی توسعه‌ای. این تمایز در سایر حوزه‌ها به اندازه کافی روشن و واضح است. توانایی یک انسان برای حرکت دال بر زنده بودن اوست ولی نباید زندگی کردن را صرفاً به صورت حرکت و جنبش تعریف کنیم. هرگونه افزایشی در داده‌ها (افزایش درآمد سرانه)، اثر بخشی فزاینده اداری و توانایی بسرای اتخاذ تصمیمات «سیاسی تر»، جنبه‌های گوناگون رشد را بهتر برای ما روشن می‌کند. از این رو رشد اقتصادی، اداری و سیاسی امکان دارد نشأت گرفته از توسعه بدون آنکه با توسعه همراه باشد مشاهده شود. به عبارت دیگر می‌باید میان توسعه از این نوع و پاره‌ای از نتایج آن تمایز قایل شویم.

پاره‌ای از محققان واژه توسعه را مترادف با «رشد» نمی‌دانند. در بسیاری از کشورهای جهان سوم توسعه مستلزم دگرگونی اجتماعی، فرهنگی و نیز رشد اقتصادی است. به عبارتی تغییرات کیفی باید با تغییرات کمی همراه باشد. با این تعبیر توسعه به مفهوم دگرگونی، به اضافه رشد است.<sup>۱۱</sup>

تنوع ساختاری در فرایند توسعه

تنوع ساختاری به عنوان یکی از پارامترهای مهم توسعه تلقی شده است. بسیاری از دانشمندان کلاً به توجیه خود را به اهمیت تخصصی شدن نقشها و تقسیم کار نه تنها به عنوان یک عضو ضروری و لازم در افزایش صنعتی شدن و اشکال جدید تولید معطوف ساخته‌اند، بلکه نیز در علوم، حکومت، هنر و در واقع کلیه تجلیات گوناگون تمدن مدرن توجه کرده‌اند.

گروهی دیگر از محققان توسعه را وراء تنوع ساختاری و تخصصی شدن می‌بندارند. در ضمن این عده بر این عقیده‌اند که کلیه اشکال تخصصی شدن و تنوع ساختاری را نباید به طور مساوی به توسعه مربوط دانست. در فرایند تخصصی شدن و تنوع، نقشها و گروهها از شکل کلی آن خارج و دارای کارکرد تخصصی تر می‌شوند. یکی از جنبه‌های تنوع، تخصصی شدن شغل است که در این جهت می‌توان مشاغل گوناگون را در سطح گوناگون از یکدیگر تفکیک کرد.

شاید یکی از راههای توصیف تنوع ساختاری عنایت به مراحل هفتگانه تصمیم‌گیری «هارلد لاسول» باشد که در این روند به اطلاعات، توصیه، تجویز، حکم، اجرا، ارزیابی و اختتام، عنایت می‌شود.<sup>۱۲</sup>

بر اساس این تحلیل تنوع ساختاری به صورت فرایندی تلقی می‌شود که به موجب آن هر مرحله‌ای از تصمیم‌گیری به صورت روبه متمایزی شناخته شده که در آن نقش‌های گوناگونی به مورد اجرا درمی‌آید.

در اینجا مسئله جدایی اداره از سیاست مطرح می‌شود. عملکردهای سیاسی بر اساس وضع قوانین و تعیین خط‌مشی و کارکرد اداری بر مبنای اجرای

مقررات و قوانین تعریف می‌شوند. در عمل امکان دارد مقامات اداری در قانونگذاری و نیز اجرای آن مشارکت داشته باشند و این در شرایطی است که نظام اجتماعی که آنها به عنوان بوروکرات در آن خدمت می‌کنند، از تنوع ساختاری لازم برخوردار نشده باشد. در تحت این وضعیت در واقع واحد تجزیه و تحلیل نظام اجتماعی است نه بوروکراسی یا نظام سیاسی. اگر بخواهیم بوروکراسی را به عنوان واحد تجزیه و تحلیل تصور کنیم، در این صورت مطالعات ما جزئی است و به تنوع ساختاری ارتباط چندانی ندارد، علیرغم آنکه تخصصی شدن شغلی مقامات اداری در زمینه‌های جمع‌آوری مالیات، حسابداری، فعالیت‌های حقوقی، توسعه و ترویج کشاورزی، پلیس و خدمات پستی، نمودهایی از تنوع وظایف می‌باشند، ولی تنوع ساختاری چندان شامل تخصصی شدن برنامه‌ای در بوروکراسی بر اثر ظهور وظایف متمایز نگردیده و حوزه و چارچوب آن خیلی وسیعتر است.

اگر چنانچه نظام اجتماعی که بوروکراسی بخشی از آن بشمار می‌رود، به وضع مقررات مبادرت کند، و مقامات اداری را نیز به اجرای آن وادار سازد، در این صورت بوروکراسی بدون توجه به تخصصی شدن نقشهای شغل داخلی آن، از لحاظ ساختاری به صورت دستگاه اداری تنوع یافته درمی‌آید.

با توجه به نکاتی که ذکر شد بهنگام بررسی توسعه سیاسی نباید صرفاً به نظام سیاسی عنایت کرد. بدین ترتیب چنانچه یکی از پیش‌میزهای مهم توسعه سیاسی و نوسازی، تنوع ساختاری باشد، آنگاه ظهور گروههایی که قادر به تبیین و تجمع خواسته‌ها باشند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار خواهند شد. این گروهها

عناصر لایتجزای نظام سیاسی تلقی نمی‌شوند؛ بلکه بخشی از نظام اجتماعی بحساب می‌آیند. یک نظام سیاسی از لحاظ ساختاری نهادهایی را متنوع می‌سازد، تا آن حد که سایر نهادها که اساساً دارای کارکردهایی نظیر جمع‌آوری اطلاعات، پیدا کردن راه کارها (تجمع و بیان خواسته‌ها) و نیز کارکرد اداری می‌باشند، ظهور پیدا کرده و در نظام اجتماعی به عنوان تشکیلاتی متمایز از ساختار اساسی انجام وظیفه می‌کنند. بر این اساس توسعه شامل ظهور نظامهای سیاسی و اداری که از لحاظ ساختاری دچار تنوع شده‌اند، می‌شود.

به موازات متنوع شدن ساختارها، زیر نظامهای اداری و سیاسی ظاهر می‌شوند. آنها پاره‌ای از تصمیمات را اتخاذ می‌نمایند ولی نمی‌توان انتظار داشت که تنوع ساختاری لزوماً جدایی نهادی زیر - نظامهای سیاسی و اداری را دربر داشته باشد.

از لحاظ تاریخی یکی از متداول‌ترین نوع نهادینه شدن ظهور یک بوروکراسی یا سلسله مراتب مقامات است. در عمل بوروکراسیها برای دولتی که به آن خدمت می‌کنند دارای کارکرد اداری و نیز سیاسی هستند. به هر حال آنها مبادرت به توزیع ارزشها کرده و ابزارهای لازم را برای اجرای تصمیمات فراهم می‌کنند تا آنجا که ظهور ساختارهای سیاسی خارج از بوروکراسی برای رشد اقتصادی، کارایی اداری و یا توسعه غیر ضروری است.

اصولاً کسانی که دارای کارکرد سیاسی می‌باشند، افرادی هستند که از قدرت بیشتری برخوردارند و گروه نخبگان را تشکیل می‌دهند، در پاره‌ای از موارد نخبگان قدرت را برای تأمین منافع خود بکار می‌بندند

مخاطره بیندازد. به هر حال ترکیب اداره و سیاست نمی‌باید باعث ایجاد سدی برای دگرگونیهای اساسی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی شود.

بر اساس مدل آرمانی «وبر» بوروکراسی می‌باید دارای نقشی مجزا از سیاست داشته باشد. اصولاً کسانی که در سطوح بالای بوروکراسی قرار دارند، همیشه درگیر فرایند سیاسی می‌باشند، بسیار مشکل است که حتی در تنوع یافته‌ترین ساختارها، این انتظار را داشته باشیم که بوروکراسی محدود به ایفای یک نقش ابزاری شود. برخی از موارد مسائل سیاسی، در رفتار اداری منعکس است. در تحت این شرایط بوروکراسی بر تصمیمات سیاسی تأثیر می‌گذارد. این موضوع در مورد کشورهای در حال توسعه که در آن بخش دولتی مهمترین نقش را در توسعه ملی داراست بیشتر مشهود می‌باشد.

در اغلب کشورهای جهان سوم تعارضات میان رهبران سیاسی و بوروکراتها به حدی تشدید می‌یابد که دیگر نمی‌توان بوروکراتها را صرفاً به صورت ابزارهای منفعلی در دست نخبگان سیاسی تلقی کرد. از آنجا که سطوح بالای بوروکراسی عمیقاً و به طور جدی درگیر سیاستهای توسعه و نوسازی می‌باشند، لذا این بخش جای خاصی را در ساختار قدرت اشغال می‌کند.

### نتیجه‌گیری

فرایند نوسازی و توسعه سیاسی از پیچیدگی زیادی برخوردار است و در تحقق آن عوامل و متغیرهای گوناگونی دخالت دارند. هدف اصلی از ورود به این فرایند افزایش ظرفیت نظام برای

و همین امر سبب می‌شود تا جامعه نتواند از امکانات و منابع خویش به نحو کارآ بهره‌گیرد.<sup>۱۲</sup>

در شرایطی که نخبگان در خارج از بوروکراسی باشند امکان دارد تضییقاتی را به بوروکراسی اعمال کنند و بوروکراتها را برآن وادارند تا بر اساس دستورالعملها و مطابق قوانین و نیز بر مبنای شرح وظایف خود عمل کنند. این امر ممکن است درجه مؤثر بودن و کارایی بوروکراسی را بالا ببرد.

در اغلب موارد امکان دارد چنین استنباط شود که یک نظام اداری نمی‌تواند مسبب تحولات عمده‌ای در نوسازی سیاسی شود مگر آنکه خود علاوه بر اجرای تصمیمات نقش عمده‌ای در سیاستگذاری ایفا کند. گاهی تصور می‌شود که چنانچه بوروکراسی خود را از تعیین خط مشی کنار بکشد، می‌تواند به صورت یک بازوی اجرایی مؤثر عمل نماید. اما حتی اگر سازمانهایی وجود داشته باشند که از کارکردهای سیاسی استقبال نمایند، نمی‌توان مطمئن شد که یک بوروکراسی صاحب قدرت خواهان انتقال این کار - کرد به نهادهای دیگر باشد.<sup>۱۳</sup>

کنترل یک بوروکراسی از سوی نهادهای سیاسی در خارج از بوروکراسی بیشتر بستگی به نیروی نسبی گروههای فوق‌بوروکراتیک و ضعف سیاسی بوروکراتها دارد تا نیت آشکار مقامات دولتی و یا وظایف و کارکردهای تعیین شده در اساسنامه سازمان.

در بسیاری از موارد برای بوروکراتها امکان پذیر نیست که نقش خود را محدود به نقش ابزاری کنند. از سویی دخالت بیش از اندازه بوروکراسی در قانونگذاری و سیاست ممکن است دموکراسی را به

به ترتیب براساس اجرای تصمیمات و تعیین خط - مشی و استراتژی تعریف می‌کنیم و کوشش داریم تا میان آن دو تفکیک قائل شویم، لکن عملاً بویژه در جوامع انتقالی با سیاسی شدن اداره و یا بوروکراتیزه شدن سیاست مواجه می‌گردیم. بنا وجود آنکه در پاره‌ای از موارد نمی‌توان از حدوث این جریان اجتناب ورزید لکن در برخورد با آن باید به گونه‌ای عمل کرد تا تشبیه‌های موجود را به حداقل رسانید. بهره‌گیری از تواناییهای نظام بویژه قابلیت‌های استخراجی، تنظیمی و توزیعی می‌تواند زمینه‌های مناسبی برای تحقق نوسازی اداری و سیاسی تملقی شود. بدین ترتیب ضمن آنکه لازمه نوسازی و توسعه سیاسی، تحول در نظام اداری است، لکن توسعه اداری نیز خود مستلزم دگرگونی‌هایی در ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، ارتسباطی و غیره می‌باشد. با در نظر گرفتن پارامترهای مزبور تنها از طریق ره یافت کلان سیستمی می‌توان رابطه میان تحولات اداری و سیاسی را مشخص کرد.

پاسخگویی مناسبتر نسبت به تقاضاهای فزاینده جامعه می‌باشد. براین اساس فرضیه اولیه براین اصل استوار است که جامعه از پویایی و دینامیزم کافی برخوردار است و لذا نظام می‌باید قادر باشد با بهره‌گیری از قابلیت‌های موجود تصمیماتی را اتخاذ و به مورد اجرا بگذارد که با وضعیت دگرگون شونده محیط داخلی تطابق داشته باشد. در این روند نظام اداری سهم بسزایی در تحقق این اهداف برعهده دارد. زیرا علیرغم وجود تواناییها و منابع لازم در محیط نظام، در شرایطی که دستگاه اداری فساد کارایی باثمد، انجام دادن این مهم میسر نخواهد بود. بنابراین قبل از ورود به مرحله نوسازی سیاسی باید اصلاحات اساسی در ساختار و کارکرد نظام اداری صورت بگیرد تا آنکه بتوان نسبت به تقاضاها پاسخگو بود.

از آنجایی که میان ساختارهای گوناگون جامعه تعاملاتی وجود دارد، لذا کیفیت کتشیهای متقابل میان ساختار سیاسی و اداری را باید مورد ارزیابی قرار داد. گرچه از لحاظ نظری کارکرد اداری و سیاسی را

- 1 - David E. Apter, *The Politics of Modernization* (University of Chicago Press, 1965).
- 2 - S. N. Eisenstadt, *Modernization and conditions of sustained Growth*, 1964).
- 3 - Samuel Huntington, "Political Development and political Decay" *World Politics* XVII, pp. 386 - 430, 1965 and also *Political order in changing Societies* (New Haven and London, 1968).
- 4 - Lucian pye, *Aspects of Political Development* (Little Brown & Co., 1966).
- 5 - S. N. Eisenstadt, "Political systems of Empires" (Glencoe, Ill, The Free press, 1963).
- 6 - S. N. Eisenstadt, *Political Systems of Empires*, pp. 50 - 51.
- 7 - E. A. Shils, "Political Development in the New States" *Comparative Studies in Society and History*, 11, 3, April 1960, pp. 226 - 292.
- 8 - S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization" *Administrative science Quarterly*, vol. 4. Dec. 1959, pp. 302 - 321.
- 9 - Leonard Binder, *Iran: Political Development in a Changing Society* (University of Calif. Press, 1962) p. 57. 3. Ibid, p. 58.
- 10 - Gerhard Colm and Theodore Geiger, «Country Programming as a Guide to Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research" *Bookings Institution, Washington, 1962*, P. 47.
- 11 - Harold Lasswell, *the Decision process: seven categories of functional Analysis* (University of Maryland, college Park, Md. 1956).
- 12 - Fred Riggs, *Administration in Developing countries: A theory of prismatic society* (Houghton Mifflin co., Boston, 1964), PP. 260-277.
- 13 - Joseph Laplombara (ed.), *Bureaucracy and political Development* (Princeton University press, Princeton, N. J., 1963), PP. 120-167.