

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# مدیریت تطبیقی و توسعه

تهیه و تنظیم:

هیئت علمی بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما

[www.iransama.org](http://www.iransama.org)



[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

در حرفه ای که هستید، نه اجازه دهید که به بدبختی های بی حاصل آلوده شوید و نه بگذارید بعضی سختی ها صرفاً آوری، که برای هر ملتی پیش می آید، شمارا به یاس و ناامیدی بکشاند.

در آرامش حاکم بر آزمای نگاه ها و کتابخانه هایتان زندگی کنید و نخست از خود پرسید: برای یادگیری و خودآموزی چه کرده ام؟

همچنان که بیشتر می روید، پرسید: من برای کشورم چه کرده ام؟ و این پرسش را آن قدر ادامه دهید تا به این احساس شادی بخش و بیجان انگیز برسید که شاید سهم کوچکی در پیشرفت و اعتلای بشریت داشته اید.

اما هر پاداشی که زندگی به تلاش هایمان بدهد یا ندهد، هنگامی که به پایان تلاش هایمان نزدیک می شویم، هر کد امان باید حق آن را داشته باشیم که با صدای بلند بگوییم:

من آن چه در توان داشته ام انجام داده ام.

لویی پاستور



سرشناسه: هیئت علمی بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما.

درسنامه : مدیریت تطبیقی و توسعه

مشخصات نشر: تهران - بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما

مشخصات ظاهری : ۲۴۸ ص

نوبت چاپ: اول

موضوع : گروه علوم انسانی - مدیریت دولتی

موضوع: منابع آمادگی آزمون دکتری

موضوع: دانشگاه ها و مدارس عالی - ایران.

موضوع: آزمون های دوره های تحصیلات تکمیلی - ایران.



روای ما: جهانی در عمان در ایران ایرانی

نام کتاب: مدیریت تطبیقی و توسعه

تألیف : هیئت علمی بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما (مجری منابع آزمون دکتری).

تعداد صفحات : ۲۴۸ صفحه

شمارگان : هزار نسخه

نوبت چاپ : اول

[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

تلفن پخش: ۰۲۱۲۲۸۵۹۹۶۴-۰۲۱۲۲۸۶۱۱۴۸-۰۲۱۲۲۸۷۶۶۳۸

تلفن پشتیبانی: ۰۹۳۷۵۳۰۸۹۰۰-۰۹۳۷۵۳۰۸۳۹۴-۰۹۱۹۲۰۰۸۳۹۴

کلیه حقوق این اثر متعلق به بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما می باشد و هرگونه استفاده از این کتاب (کپی، تکثیر، استفاده در کلاسهای آموزشی و غیره) بدون اجازه بنیاد پیگرد قانونی دارد.



[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

تلفن های پشتیبانی و مشاوره رایگان : ۰۲۱۲۲۸۵۹۹۶۴ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۶۴۹ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۶۳۸ - ۰۹۳۷۵۳۰۸۹۰۰ - ۰۹۱۹۲۰۰۸۳۹۴

## پیشگفتار:

افزایش روز افزون تعداد داوطلبان آزمون دکتری (Ph.D) تایید کننده این موضوع است که در سالهای اخیر تقاضا برای ادامه تحصیل در دوره های تحصیلات تکمیلی دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی به طور چشمگیری افزایش یافته است. چالشی که اغلب داوطلبان با آن روبه رو هستند، تعدد و تنوع منابع آزمون و عدم آگاهی آنان از این منابع است. در این راستا بنیاد آموزشی و پژوهشی ساما با همکاری رتبه های برتر آزمون دکتری و با تکیه بر ده ها سال تجربه آموزش و پژوهش اقدام به ارائه خدمات آموزشی - مکاتبه ای و پژوهشی برای آمادگی کنکور دکتری نموده است.

بسته های درسی مکاتبه ای بنیاد ساما شامل سرفصلهای مصوب وزارت محترم علوم و منابع اصلی آزمون دکتری بوده که می تواند این نیاز داوطلبان را رفع کند. سوالات ادوار گذشته نیز با پاسخ تشریحی و ذکر منبع می تواند بخشی از نیاز داوطلبان را برای آمادگی آزمون دکتری برطرف کند.

فعالیت در زمینه های فرهنگی - آموزشی و انتشاراتی کاری بس دشوار و طاقت فرساست و موفقیت در این عرصه با وجود ناملازمات و کاستی ها، فقط با همدلی و همکاری جمعی و ایمان به کار با عشق و علاقه امکان پذیر خواهد بود. اثری که در پیش رو دارید حاصل تلاش های مستمر اعضای هیئت علمی بنیاد ساما و پشتیبانی بی دریغ اساتید محترم دانشگاه ها است.

شایان ذکر است که در پاسخ به درخواستهای مکرر داوطلبان محترم و برای مطالعه بهتر این بسته درسی بر آن شده ایم کلیه مباحث و خلاصه منابع اصلی آزمون دکتری را در قالب نکات کوتاه و قابل هضم در آوریم.

در اینجا لازم است از اساتید محترم و از دوستانی که در حروف نگاری، صفحه آرایی، طراحی جلد و هماهنگی شبکه نمایندگی در سراسر کشور، به پاس همراهی شان که بهای این همراهی لحظه لحظه عمر عزیزشان است، صمیمانه سپاسگزاری کنیم.

در پایان امیدواریم که با عنایت به خدای متعال بتوانیم خدمات مناسبی را به شما عزیزان ارائه نموده و در راه رسیدن به مدارج بالای علمی یاریگر شما باشیم.

## بنیاد ساما

مجرى منابع آزمون دکتری



## خدمات بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما مجری منابع آزمون دکتری

- ✓ ارائه سئوالات و پاسخهای تشریحی آزمون دکتری سراسری و آزاد با ذکر منابع طراحی سئوالات.
- ✓ ارائه بسته های آموزشی آمادگی آزمون دکتری (PhD)
- ✓ مشاوره در تدوین مقالات علمی - پژوهشی جهت تسهیل قبولی در فرآیند مصاحبه تخصصی ورودی مقطع دکتری
- ✓ بسته روش های نگارش مقالات علمی - پژوهشی و ISI.
- ✓ بسته مرور سریع ( نکته و تست ) ویژه آزمون دکتری .
- ✓ بسته موفقیت در مصاحبه آزمون دکتری.
- ✓ بسته فوت و فن های قبولی در آزمون دکتری.

[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

**همیشه فقط یک تصمیم صحیح برای تحقق رویای شما کافی است.**

تلفن های تماس ( در وقت اداری):

۰۲۱۲۲۸۵۹۹۶۴ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۶۳۸ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۴۴۹

تلفن های پشتیبانی (از ۹ صبح تا ۹ شب):

۰۹۳۷۵۳۰۸۹۰۰ - ۰۹۱۹۲۰۰۸۳۹۴ - ۰۹۳۵۵۸۷۸۱۸۷



[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

تلفن های پشتیبانی و مشاوره رایگان: ۰۲۱۲۲۸۵۹۹۶۴ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۴۴۹ - ۰۹۳۷۵۳۰۸۹۰۰ - ۰۹۱۹۲۰۰۸۳۹۴

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	فصل اول – مدیریت تطبیقی
۲	مدیریت تطبیقی
۲	مدیریت تطبیقی و بازرگانی بین‌المللی
۲	دلایل پرداختن به مطالعات مدیریت تطبیقی
۴	نگرش‌های مختلف نسبت به مدیریت تطبیقی
۵	نقش فرهنگ در مدیریت تطبیقی
۸	سازمان صنعتی و خط‌مشی صنعتی
۸	استراتژی‌های تولید دانش
۱۱	فصل دوم – اداره امور عمومی
۱۲	اهمیت تطبیق، در اداره امور عمومی
۱۳	مشکلات تطبیق، در اداره امور عمومی
۱۷	سیر تحول مطالعات تطبیقی، پس از جنگ جهانی دوم
۱۸	دسته‌بندی ادبیات مطالعات تطبیقی
۲۲	دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی
۲۴	افول نهضت اداره امور تطبیقی
۲۶	چشم اندازها
۳۷	فصل سوم – چارچوب مطالعات تطبیقی
۳۸	انتخاب بوروکراسی به عنوان چارچوبی برای مطالعات تطبیقی
۳۹	مفاهیم بوروکراسی
۴۲	ویژگی‌های کلی بوروکراسی عمومی
۴۳	بوروکراتها (مدیران میانی یا مدیران ارشد)
۴۴	عرصه سازمانی
۴۵	بوم‌شناسی اداره امور دولتی
۴۶	انواع سیستم‌های اداری
۴۹	فصل چهارم – عوامل و نظریه‌ها
۵۳	نادرستی قابلیت تعمیم یافته‌های امریکایی در مورد فرهنگ و رفتار مدیریتی
۵۳	تئوری سازمان و سوگیری امریکایی
۵۴	رفتار سازمانی و سوگیری امریکایی



۵۷	فصل پنجم - مفاهیم تحول سیستم های سیاسی
۵۸	نوسازی
۶۰	مفهوم توسعه
۶۷	توسعه سیاسی منفی
۷۲	تئوری های وابستگی
۷۶	تغییر
۸۱	فصل ششم - نظام های اداری ملی
۸۲	دیدگاه های دانشمندان در رابطه با فرآیند شکل گیری اداره
۸۳	ظهور حکومت های ملی
۸۴	اداره امور عمومی در چین باستان
۸۵	فلسفه اداری و سیستم استخدام دولتی، در چین باستان
۸۶	اداره امور دولتی و مدیریت عمومی، در یونان باستان
۸۸	مدیریت و رهبری سازمان های اداری، در قرون وسطی
۸۹	نقش ارتش های بزرگ، در توسعه و تکامل سازمان های عمومی
۹۰	اداره امور دولتی در اسلام
۹۱	اداره امور عمومی ایران در قرن پنجم هجری
۹۳	فصل هفتم - اداره در کشورهای توسعه یافته تر
۹۴	ویژگی های مشترک «سیاسی و اداری»
۹۴	ویژگی های مشترک بوروکراسی
۹۵	ویژگی سیستم های اداری کلاسیک، در فرانسه و آلمان
۹۶	بوروکراسی در جمهوری فدرال آلمان
۹۹	فصل هشتم - بوروکراسی در کشورهای توسعه یافته
۱۰۰	فرهنگ های مدنی
۱۰۱	بوروکراسی در بریتانیا (انگلستان)
۱۰۲	بوروکراسی در ایالات متحده آمریکا
۱۰۳	بوروکراسی در ژاپن
۱۰۵	بوروکراسی در فدراسیون روسیه
۱۰۷	بوروکراسی در جمهوری خلق چین
۱۰۹	فصل نهم - اداره امور دولتی در کشورهای کمتر توسعه یافته
۱۱۰	ایدئولوژی توسعه و اهداف آن
۱۱۲	سیاست های توسعه
۱۱۶	مداخله و کنترل نظامی
۱۱۷	نقش نظامیان در حکومت های ملی نوین (نظریه پرل موتر)
۱۱۹	ادبیات مداخله نظامی
۱۲۲	انواع رژیم های سیاسی





۱۲۶  
۱۳۱  
۱۳۲  
۱۳۷  
۱۴۰  
۱۴۷  
۱۴۸  
۱۵۲  
۱۵۳  
۱۵۹  
۱۶۳  
۱۶۴  
۱۶۵  
۱۶۸  
۱۷۰  
۱۷۴  
۱۷۶  
۱۸۱  
۱۸۲  
۱۸۲  
۱۸۳  
۱۸۸  
۱۹۵  
۱۹۵  
۱۹۸  
۲۰۳  
۲۰۵  
۲۱۳  
۲۱۳  
۲۱۴  
۲۱۶  
۲۱۹  
۲۲۱  
۲۲۷  
۲۲۷

مشترکات نظام اداری  
**فصل دهم - رژیم های سیاسی با نقش برجسته بوروکراسی**  
سیستمهای نخبه سنتی  
سیستمهای نخبه بوروکراتیک فردی  
سیستمهای نخبه بوروکراتیک صنفی  
**فصل یازدهم - رژیم های سیاسی با نقش برجسته حزب**  
رژیمهای رقابتی چندجانبه (ائتلافی)  
سیستمهای نیمه رقابتی تحت تسلط حزب  
سیستمهای جنبشی تحت تسلط حزب  
سیستمهای انحصاری کمونیستی  
**فصل دوازدهم - بوروکراسی و سیستم های سیاسی**  
اهداف سیاسی و ابزارهای اداری  
مخالفان توسعه بوروکراتیک  
موافقان توسعه بوروکراتیک  
بهره گیری از کمکهای خارجی برای توسعه بوروکراتیک  
آزمون نظریه عدم تعادل (مدل سیکلمن)  
وجود تفاوت بارز بین انواع سیستمهای سیاسی  
**فصل سیزدهم - آمریکا، ژاپن، اروپا، چین**  
آمریکای شمالی  
ایالات متحده و کانادا  
نظام اقتصادی ایالات متحده  
نظام کسب و کار و مدیریت  
ژاپن  
محیط فرهنگی  
قلمرو اجتماعی - سیاسی  
نظام اقتصادی  
نظام کسب و کار و مدیریت  
اروپا  
نظام اجتماعی - اقتصادی  
محیط فرهنگی  
نظامهای اقتصادی  
عوامل زیربنایی  
نظامهای کسب و کار و مدیریت  
جمهوری خلق چین  
برنامه ریزی مرکزی



۲۲۸

انواع مالکیت

۲۳۰

نظام اجتماعی - سیاسی

۲۳۵

نظام کسب و کار و مدیریت

۲۴۱

منابع و مآخذ



# فصل اول

## مدیریت تطبیقی



## مدیریت تطبیقی

به طور کلی مدیریت تطبیقی بر شباهت‌ها و اختلافات موجود میان سیستم‌های مدیریت و کسب و کار در زمینه‌های مختلف تأکید دارد. این مقایسه می‌تواند بین سازمان‌های بزرگ و کوچک، کشورهای موفق و ناموفق و کشورهای پیشرفته و در حال توسعه انجام شود. به هر حال در این کتاب از مدیریت تطبیقی، تعریف محدودمد ولی متداول زیر به کار گرفته می‌شود:

«مطالعه سازمان‌ها در کشورها یا فرهنگ‌های مختلف». بنابراین در این جا، «مدیریت تطبیقی» و «مدیریت بین فرهنگی» واژه‌هایی مترادف قلمداد می‌شوند.

## مدیریت تطبیقی و بازرگانی بین‌المللی

مدیریت تطبیقی کاملاً با بازرگانی بین‌المللی متفاوت است. در حالی که مدیریت تطبیقی شباهت‌ها و تفاوت‌های ملل و نظام‌های مدیریتی کشورهای مختلف را بررسی می‌کند، بازرگانی بین‌المللی مسائل و مشکلات شرکتهای چندملیتی را مورد مطالعه قرار می‌دهد بنابراین، مشکلات خاص مرتبط با اقدام‌های تجاری میان کشورها، از نکات اصلی مورد توجه مدیریت تطبیقی به شمار نمی‌آید. به عنوان مثال، مسئله تضاد بالقوه میان شرکت‌های چندملیتی و دولت‌ها که در مطالعات بازرگانی بین‌المللی مورد توجه است در مطالعات مدیریت تطبیقی به عنوان یک موضوع محوری قلمداد نمی‌شود.

## دلایل پرداختن به مطالعات مدیریت تطبیقی

برای پرداختن به مطالعات مدیریت تطبیقی حداقل پنج دلیل عمده وجود دارد. نخست، ما، در دنیایی به هم وابسته زندگی می‌کنیم. در سال ۱۹۷۸ حدود ۳۰ درصد از تولیدات اقتصادی جهان (۲۰۰۰ بلیون دلار از کل ۸۸۰۰ بلیون دلار) از طریق فعالیت‌های تجاری بین‌المللی تولید شده بود که بیشتر این تولیدات را می‌توان به شرکتهای چندملیتی نسبت داد که در کشورهای مختلف جهان فعالیت می‌کنند. اینکه مدیران این شرکتها از فرهنگ، اقتصاد سیاسی و عملیات تجاری این کشورها آگاهی داشته باشند، بسیار مهم است. حتی مدیران شرکتهای داخلی نیز لازم به شکل روزافزون در مقیاسی جهانی تفکر کنند همان‌گونه که تجزیه صنایع فلزی و ماشین‌سازی آمریکا نشان داده است، رقابت خارجی می‌تواند در قلمرو اختصاصی خود، صنعتی را به مبارزه بطلبد.

دوم، نگرش تطبیقی، ضروری است ما هرچیزی را در رابطه با چیزی خاص (خواه یک ایده‌آل ضمنی یا استاندارد) اندازه می‌گیریم و ارزیابی می‌کنیم. نگرش تطبیقی کلی است و منحصر به مدیریت نیست و در رابطه با رشته‌هایی مانند اقتصاد، جامعه‌شناسی، روانشناسی، حقوق، آموزش و پرورش، مذهب و ادبیات نیز به کار می‌رود.

سوم، مطالعه نظام‌ها یا فرهنگ‌های مختلف فهم و درک ما را بیش از زمانی صیقل می‌دهد که درک ما تنها از فرهنگ خودمان ناشی می‌شود. این امر، نسبت به تنوع امور انسانی ادراک و حساسیتی فراهم می‌سازد که در مراودات تجاری با



مردم دیگر فرهنگ‌ها اهمیت بسزایی دارد. یک مثال می‌تواند این نکته را روشن کند. در کنفرانسی که اخیراً برگزار شد، با مدیر موسسه صنعتی یک کشور در حال توسعه ملاقاتی داشتم. سازمان متبوع وی مجموعاً پنج پرور، عمده با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی طراحی کرده بود که شرکت‌های خارجی مختلفی در آنها درگیر بودند گرچه شرکت‌های آمریکایی در مقایسه با شرکت‌های اروپایی و ژاپنی از تکنولوژی بالاتری برخوردارند، اما به دلیل عدم حساسیت فرهنگی مدیران آمریکایی و نداشتن اطلاعات لازم درباره چگونگی عملیات تجاری این کشور در حال توسعه، همه قراردادهای شرکت‌های غیرآمریکایی بسته شده بود. مدیر این موسسه خاطرنشان نمود که مذاکرات حساس در زمینه قراردادهای این کشور از طریق کانال‌های غیررسمی انجام می‌شود ولی آمریکایی‌ها همیشه قراردادهای رسمی اصرار می‌ورزند این داستان، بسیار در ادبیات تکرار می‌شود «هال، در سال ۱۹۵۹ در کتاب خود «زبان خاموش» مثالهای گوناگون آورده که در آنها عدم حساسیت فرهنگی و فقدان دانش باعث شکست شخص خارجی در محیط فرهنگی جدید شده است.

چهارم، مطالعه مدیریت تطبیقی از طریق گسترش دامنه متغیرهایی که براساس آنها یک پدیده خاص مدیریت یا سازمانی می‌تواند مورد مطالعه قرار گیرد، باعث گسترش مبانی دانش و آگاهی می‌شود. به عنوان مثال، فرهنگ‌های مختلف را می‌توان در امتداد یک پیوستار با متغیرهای مختلف سازماندهی کرد. بنابراین، یک فرهنگ خاص تنها دامنه محدودی را نشان می‌دهد. با انتخاب دقیق فرهنگ‌ها، این امکان وجود دارد که بتوان دامنه مورد نظر را کاملاً گسترش داد.

پنجم، مهمترین دلیل مطالعه مدیریت بین فرهنگی یا تطبیقی آن است که این مطالعات به فرد کمک می‌کند تا فرهنگ و محیط خود را ارزیابی کند. ما اغلب از فرهنگ و محیط خود آگاهی خوبی نداریم، زیرا آنها را مسلم و بدیهی فرض می‌کنیم. در واقع، وقتی مطالعه مدیریت به آمریکا محدود شود، نقش محیط و فرهنگ از سوی پژوهشگران مورد توجه قرار نمی‌گیرد. پژوهشگران مدیریت تطبیقی، اهمیت فرهنگ و محیط را در مطالعه مدیریت تطبیقی برای هر مدیر و دانشجوی مدیریت با اهمیت می‌دانند. جهان به هم پیوسته امروزی به مدیرانی نیاز دارد که تفکری جهان‌شمول و فراگیر داشته باشند و در زمینه‌های گسترده طرح‌ریزی کنند. همانطور که بوکلی رئیس پیشین اداره بین‌المللی Allegheny اظهار می‌دارد: «امروزه تفکر جهان‌شمولی نیروی تجاری مسلط به شمار می‌رود، مطالعه مدیریت تطبیقی می‌تواند ساختار ذهنی فرد را بر مبنای بین‌المللی شکر دهد که با مفهوم کلی‌گرایی مطابقت دارد.

## نگرش‌های مختلف نسبت به مدیریت تطبیقی

### نگرش توسعه اقتصادی

این نگرش در دهه ۱۹۵۰ پدیدار شد، به خوبی با کار «هاربینسون» و «مایر» در سال ۱۹۵۹ قابل تفهیم است. پیش فرض اساسی این نگرش، ساده است از: مدیریت در رسیدن به توسعه سریع اقتصادی و صنعتی، که اساساً یک نگرش کلان محسوب می‌شود در فرآیند بهبود مدیریت، به بررسی انحرافات می‌پردازد. فرضیه اساسی آن تأکیدی اس بر منطقی که ملل را به سوی صنعتی شدن سوق دهد. مدل اصلی آن، برای هدایت از یک سیستم فئودالی متکی بر زمین به یک کشور دموکراتیک صنعتی به چهار مرحله در مسیر توسعه اشاره می‌کند. هاربینسون و مایر در سال ۱۹۵۹ نتیجه گرفتند که با هریک از چهار مرحله توسعه اقتصادی، یک فلسفه مدیریت خاص سازگار است و اینکه تمام سیستم‌های مدیریت سرانجام نسبت به فلسفه مدیریت دموکراتیک یا مشارکتی (تئولی ۷) گرایش دارند.



از بسیاری جهات، این گرش، شکل سفسطه‌آمیزی از تئوری مدیریت جهانی است که بر بکارگیری قطعی یک فلسفه مدیریت معین در تمام سازمانها، فرهنگ‌ها و جوامع تأکید دارد.

### نگرش محیطی

این دیدگاه نیز یک نگرش کلان محسوب می‌شود که با کار فرامو و ریچمن بخوبی قابل تبیین است: اثربخشی مدیریت تابعی است از عوامل محیطی بیرونی نظیر عوامل فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی، اقتصادی و تعلیم و تربیت. در حالی که کار «مایر و هاریسون» بر عوامل اقتصادی محیط متمرکز بود، «فارمر و ریچسن» مفهوم محیط را در یک چارچوب بسیار گسترده‌تر به تصویر کشیدند. این نویسندگان کوشیدند با استفاده از یک فرایند متغیرهای محیطی را به کار گیرند. اما این نگرش یافته‌های قابل استفاده‌چندانی به بار نیاورد گرچه برخی از مطالعات تجربی توسط شاگردان «فارمر و ریچمن» دنبال شد، اما این مطالعات تأثیرات محدودی داشت اشکال دیگر این نگرش تأکید بیش از حد آن بود بر متغیرهای بیرونی، با چشم‌پوشی کامل از متغیرهای درون‌سازمانی.

### نگرش رفتاری

فرضیه اساسی این نگرش آن است که عملیات مدیریت و اثربخشی، به متغیرهای فرهنگی نظیر گرایش‌ها، اعتقادات، نظام‌های ارزشی، الگوهای رفتاری، فلسفه‌های مدیریت و غیره بستگی دارد. تحقیقات رفتاری در ایالات متحده براساس سنت قدیمی، بر کارهای تجربی استوار است برخلاف دو نگرش قبلیم متغیرهای این نگرش بر حسب گرایش‌ها و معیارهای ارزشی، کاربرد دارند.

این نگرش می‌کوشد الگوهای رفتاری افراد و گروه‌ها را در قلمرو سازمانی تشریح کند این دیدگاه اساساً نگرشی خرد (میکرو) است و نویسندگان آن با سه جنبه مختلف سروکار دارند.

۱. جنبه‌هایی از شخصیت ملی که با متغیرهای رفتاری معینی از سازمان مربوط هستند.

۲. گرایش‌ها و ادراکات مدیران در زمینه مفاهیم و فعالیت‌های کلیدی مدیریت.

۳. عقاید مسلط، سیستم‌های ارزشی و سلسله مراتب نیازها در یک جامعه معین.

از این تحقیقات معلوم می‌شود میان فرهنگ‌های گوناگون از نظر گرایش‌ها، اعتقادات، سیستم‌های ارزشی، سلسله مراتب نیازها و کارکردهای مدیریتی، تفاوت‌های بسیاری وجود دارد. همچنین بین زیرگروه‌های مختلف در درون یک جامعه فرضی تفاوت‌هایی دیده می‌شود. کاربرد عمده این تحقیقات آن است که باید توجه و مراقبت، هنگامی انجام شود که عملیات مدیریت از یک فرهنگ به فرهنگ دیگر انتقال می‌یابد.

نگرش رفتاری چندین نارسایی دارد از جمله این که بیشتر مطالعات انجام شده در این زمینه، سنجش اثربخشی سازمان را نادیده گرفته‌اند. همچنین چون بیشتر ابزارهای تحقیقاتی در ایالات متحده ایجاد و اعتبار یافته‌اند، به جز در تعداد اندکی از مطالعات، در بقیه آنها بدون اینکه اعتبار و رواج این ابزار برای فرهنگهای مختلف ثابت شده باشد، از آن استفاده



کرده‌اند. سرانجام با آنکه واژه فرهنگ هرگز به صراحت در بسیاری از مطالعات تعریف نشده، تفاوت‌های موجود، به اختلافات فرهنگی نسبت داده می‌شوند. در حقیقت این تفاوت‌ها ممکن است ناشی از متغیرهای محیطی یا زمینه‌ای دیگری باشند. از جمله به اندازه سازمان تکنولوژی، محل، اقتصاد، بازار و شرایط سیاسی، می‌توان اشاره کرد.

## دیدگاه سیستم باز

این نگرش، از مدل سیستم باز برای شناخت سازمان و تعامل آن با محیط، استفاده می‌کند. نگانندی در سال ۱۹۷۳ سه نوع محیط را مشخص کرد: سازمانی، وظیفه‌ای و اجتماعی.

محیط سازمانی با متغیرهای نظیر اندازه سازمان، تکنولوژی، جو سازمانی و منابع مالی و انسانی سازمان سروکار دارد و تا حد زیادی تحت کنترل مدیران است.

محیط وظیفه‌ای شامل عرضه‌کنندگان، توزیع‌کنندگان، کارفرماها، مشتریان، سهامداران، دولت و جامعه است. «نگانندی» و «پراساد» در سال ۱۹۷۱ مطالعات بین فرهنگی را دنبال کردند تا نشان دهند چگونه این بخش از محیط در الگوهای سازمانی و اثربخشی تأثیر می‌گذارند.

## نقش فرهنگ در مدیریت تطبیقی

گرچه اهمیت محیط توسط پژوهشگران تطبیقی پیشین تشخیص داده شده است، اما گرایش جهانی آنها مانع از ملاحظه صریح فرهنگ در تشریح رفتار کاری گردید. در دهه ۱۹۶۰ تلاش بسیاری برای تأیید ماهیت فرهنگی تئوری مدیریت تطبیقی انجام گرفت اما چگونگی روش مطالعات مدیریت تطبیقی، چندان مقبول نیفتاد.

«آجی فروک» و «بادوین» در سال ۱۹۷۰ بیست و دو مورد از مطالعات مربوط به مدیریت تطبیقی را بررسی کردند که در آنها عامل فرهنگی به عنوان یک متغیر مستقل برای تبیین تفاوت‌های موجود در عملیات مدیریت به کار گرفته شده بود. با این وجود مشخص شد تنها دو نویسنده از مفهوم فرهنگ، تعریفی ارائه کرده بودند. در بیشتر مطالعات، فرهنگ به عنوان یک نام مستعار برای ملت به کار گرفته شده بود.

با وجود کوششهای جدی برای کاربردی کردن فرهنگ و تشخیص آثار آن بر رفتار سازمانی در مدیریت تطبیقی، در بسیاری از تحقیقات انجام گرفته در این زمینه فرهنگ با ابهام تعریف شده و تفاوت‌های بین ملل به اختلافات فرهنگی نسبت داده شده است. یک نمونه‌گیری تصادفی از موضوعات تحقیقی که در اجلاس‌های فرهنگستان مدیریت در طی دو سال گذشته عرضه شده است، و همچنین مقالات منتشره در مجلات معبر، نشان می‌دهد که بسیاری از تحقیقات مدیریت تطبیقی، هنوز از مسائل روش‌شناسی و طراحی رنج می‌برند.



## تئوری سازمانی، تغییر و بهبود

نظم تئولی سازمانی تا اندازه زیادی به کار پژوهشگران مدیریت تطبیقی نسبت داده می‌شود. برخی از افراد این بحث را مطرح کرده‌اند که سودمندترین نگرش آن است که رشته‌های مدیریت تطبیقی و مدیریت بین فرهنگی را به تئوری سازمانی ارتباط دهد.

بسیاری از پیشرفته‌های تازه‌ای که در زمینه تئوری سازمانی روی داده است با مدیریت تطبیقی ارتباطی ویژه دارند و بسیاری از بهبودهایی که در مدیریت تطبیقی به وقوع پیوسته به تئوری سازمانی مربوطند.

این دو رشته می‌توانند خود را از طریق ارتباط با یکدیگر تقویت کنند. چهار پیشرفت عمده در تئوری کلان سازمانی روی داده است که برای مطالعات مدیریت تطبیقی کاربردهای مهمی دارند.

نخستین و احتمالاً مهمترین آن، ظهور دیدگاه سیستم باز است. تغییر جهت از نگرش سیستم بسته به سیستم باز به کار پیشگامانه «کنزوکان» مربوط می‌شود. در قالب سیستم باز، سازمان به تعادل پویا با محیط می‌رسد. بنابراین انرژی بین سازمان و محیط به صورت ثابت مبادله می‌شود. این نظر در مقابل نگرش سیستم بسته قرار دارد که فقط به تأثیر متغیرهای درونی بر ساختار سازمانی، الگوهای رفتاری اثربخشی توجه دارد. دومین بهبود عمده پیدایش مدل اقتضایی است. در حالی که نظریه‌پردازان سیستمی بر اهمیت تعامل بین سازمان و محیط تأکید می‌ورزند، نظریه‌پردازان اقتضایی ماهیت این رابطه را تشریح کرده و گواه تجربی خاصی را فراهم ساخته‌اند. سهم عمده دیگر نظریه‌پردازان اقتضایی طرح یک چارچوب توصیفی و تحلیلی به جای چارچوب هنجاری است. تئوری‌های قبلی (مدل بوروکراتیک و مدل مدیریت مشارکتی) از تئوری‌های هنجاری بودند، اما چهارچوب اقتضایی در نتیجه مطالعات تجربی در ایالات متحده و همچنین بریتانیا توسط پژوهشگرانی چون «لارنس ولورش» «وودوارد» تکامل یافت و پا به عرصه وجود نهاد. دانشمندان هنجاری اعتقاد دارند که مدل آنها در تمام موقعیت‌ها کاربرد دارد. از طرف دیگر نظریه‌پردازان اقتضایی ثابت کرده‌اند که مدل بوروکراتیک و مدل مدیریت مشارکتی، برای تمام شرایط مناسب نیستند. پیش فرض اساسی مدل اقتضایی این است که سیستم مدیریت باید با طبیعت افراد و ماهیت وظیفه و محیط سازگار باشد. اگر وظایف جاری، متضمن تکنولوژی ساده و معمولی باشند و افراد نسبتاً وابسته، و محیط با ثبات و قابل پیش‌بینی بوده و افراد مستقل باشند (نظیر اساتید دانشگاه‌ها)، آنگاه فلسفه مدیریت مناسب تئوری Y یا مدل مدیریت مشارکتی است.

سومین بهبود، تشخیص نقش قدرت وس یاست در سازمان‌هاست. مدتهای طولانی، مسائل سیاسی وق درت از سوی بسیاری از نظریه‌پردازان مدیریتی و سازمانی نادیده گرفته می‌شد، اما در اواخر دهه ۱۹۷۰ برخی از پژوهشگران تئوری سازمانی این مسائل را پی‌گیری کردند. «فقر و سلانکیک» اولین کسانی بودند که نقوذ قدرت و سیاست را در مراکز دانشگاهی مورد مطالعه قرار دادند.

چهارمین بهبود مهم، در نظر گرفتن نقش فرهنگ در سیستم‌های سازمانی است. در تئوری مدیریت و سازمان از آغاز اعتقاد به کسب اصول جهانی مدیریت وجود داشت. موفقیت آکشار روش‌های مدیریت ایالات متحده در طی جنگ جهانی دوم اعتقاد بکارگیری جهانی تئوری‌ها را در این کشور تقویت کرد. در اواخر دهه ۱۹۵۰، در مباحث مدیریتی، به گرایش





جهان‌شموری مورد انتقاد قرار گرفت. شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف در بکارگیری عملیات مدیریت ایالات متحده با مشکلاتی جدی برخورد کردند. برنامه‌های کمک فنی AID بخاطر این که ارزش‌های محلی را در اداره امور به حساب نیاوده بودند، با شکست مواجه شدند. گرچه دست‌اندرکاران دولتی و خصوصی در زمینه قابلیت کاربرد تئوری مدیریت آمریکایی در مناطق بومی، پرسش‌هایی را آغاز کردند، اما کارهای تحقیقاتی غالباً در زمینه نژادگرایی دنبال شد و نادیده گرفتن نقش فرهنگ از سوی دانشمندان مدیریت و نظریه‌پردازان سازمانی، ادامه یافت.

به جز چهار پیشرفت مزبور در رشته تئوری سازمانی، بهبود عمده دیگر، پیداری رشته تغییر و بهبود سازمانی است. اگرچه پیشرفت مزبور در رشته تئوری سازمانی، مطالعات بسیاری را پشت‌سر گذاشته، اما این مطالعات از سودمند کردن این رشته عاجز مانده‌اند. از طریق اجرای روشهای تغییر و بهبود سازمانی است که این رشته فواید زیادی برای جهان مدیریت به بار آورده است. مدل راهنمای اساسی در بهبود سازمانی عبارت است از: تحقیق کاربردی یعنی تحقیقی که به عملی منجر شود و به نوبه خود مبنای تحقیقات بعدی قرار گیرد. گرچه این رشته با بهبود فنون جزئی نظری آموزش حساسیت، تیم‌سازی، آزمایش‌های حل تضاد و غنای شغلی شروع شد، ولی بعدها به بهبود استراتژی‌ها در سطوح کلان نیز همت گماشت. کار در سطح کلان مبتنی بر نگرش سیستم باز است و با مسائل سیاسی و قدرت و فرهنگ سروکار دارد. برخی از کارهای علمی ارزنده در این زمینه توسط «میشل پیر» در سال ۱۹۸۰، «پاسکال و آتوس» در سال ۱۹۸۱، پیترز و واترمن» در سال ۱۹۸۲، «تیچی» در سال ۱۹۸۳، «کیل من» در سال ۱۹۸۴ انجام شده‌اند. فقط پاسکال و آتوس در زمینه فرهنگ ایالات متحده کار کرده‌اند که به نوعی استثنا تلقی می‌شود.

## سازمان صنعتی و خط‌مشی صنعتی

سومین رشته مرتبط، سازمان و خط‌مشی صنعتی است. نخستین کار عمده در این زمینه منسوب به «پورتر» است که تحت عنوان «استراتژی رقابتی» از یک سیستم رقابت جهانی خبر می‌دهد. به عنوان مثال وی دربارهٔ صنعت اتومبیل‌سازی استدلال می‌کند که این صنعت نمی‌تواند مدت زیادی به عنوان صنعت ملی باقی بماند. بنابراین پیش‌بینی می‌کند که در آینده یک اتومبیل در مقیاس جهانی به وجود می‌آید و معاملات مشترک با مشارکت شرکت‌های ملل مختلف شکل می‌گیرد و این کار با ظهور سه یا چهار شرکت عظیم در سطح جهانی عملی خواهد شد. سهم مهم این رشته عبارت است از: توجه به جهان به عنوان بازار صنایع و هشدار مدیران برای تفکر جهانی به جای تفکر در سطح ملی.

دومین کمک عمده از اثر ریچ و ماگازینر به دست آمد. در این اثر از تدوین سیاست صنعتی صریح برای ایالات متحده حمایت می‌شد. بحث اصلی آنها این است که ما، در یک دهکده جهانی زندگی می‌کنیم. به همین علت این امکان که ملتی بتواند سیاست‌هایش را جدای از بقی دنیا وضع کند، چندان دوام نمی‌آورد. از آنجا که سیاست صنعتی در ژاپن و بسیاری از کشورهای دیگر با صراحت و رسماً شکل گرفته است، بنابراین تنها حق انتخاب حیاتی برای ایالات متحده آن است که به همان طریق عمل نماید. فرضیه آنها این است که تمایز حکومت ملی و بخش صنعت در عصر مدرن امروزی، دوام نمی‌آورد، پس سطح مناسب برای سیاست‌گذاری به جای بخش صنعتی، سطح ملی است. بنابراین در راستای رشد و توسعه صنایع با تصمیمات مربوط، پس از مشورت با نیروی کار بخش صنعت، توسط دولت ملی اخذ شود.



## استراتژی های تولید دانش

استراتژی های جمع آوری یا تولید دانش را می توان به دو شیوه طبقه بندی کرد:

- اندیشه نگاری در مقابل قانون مداری
- قدم گرا، اقلیم گرا و جهان گرا

## استراتژی اندیشه نگاری در مقابل استراتژی قانون گرایی

نخستین استراتژی که توسط اندیشمندان سازمانی و دانشمندان مدیریت تطبیقی به کار گرفته شد، نگرش جهان گرایی یا قانون مداری بود. نظریه پردازان اقتضایی به طور کلی نقش فرهنگ را نادیده گرفته اند و توجه خود را به متغیرهایی مانند تکنولوژی، منابع مالی، منابع انسانی، مواد و مشتریان و ثبات محیط معطوف کرده اند. از طرف دیگر بیشتر محققان بین فرهنگ با عامل فرهنگ به گونه ای رفتار کرده اند که گویا با مفهوم ملت مترادف است. استراتژی اندیشه نگاری نخستین بار از سوی انسان شناسان مورد استفاده قرار گرفت. پژوهشگران سازمانی و تطبیقی به ندرت این نگرش را به کار گرفته اند. بنابراین مطالعات «کروزر» در سال ۱۹۶۴ در مورد بوروکراسی فرانسوی مثال کلاسیک مناسبی از این نوع تحقیقات است. زیرا یک مطالعه اندیشه نگارانه خوب مستلزم جمع آوری اطلاعات جزئی است که از راه مشاهده منظم و ممتد یک جامعه یا فرهنگ معین به دست می آید. این روش از نظر زمان و منابع مورد نیاز بسیار پرهزینه است.

## استراتژی قوم گرا، اقلیم گرا و جهان گرا

به قول «هاف استد» امروزه بیشتر تئوری های مدیریت، قوم گرا هستند یعنی در آنها محیط فرهنگی مسلم و بدیهی فرض شده است. آنچه ما نیاز داریم حساسیت فرهنگی بیشتر در تئوری های مدیریت است. چنین نتیجه ای را می توان «انسان شناسی سازمانی» یا «انسان شناسی مدیریت» بنامیم.

در ایالات متحده و اروپا، قالبها و تئوری های مدیریت تدوین شده، اکثر تحقیقات را هدایت کرده است. حتی کاری که در سال ۱۹۵۹ توس «هاربیسون و میرز» گزارش شد و به وسیله محققان ملل دیگر انجام گرفت نیز، مبتنی بر فرضه ای بود که پژوهشگران آمریکایی مطرح کرده بودند. از آنجایی که مفاهیم از نظر انتطابق با دیگر فرهنگها به ندرت مورد آزمایش قرار می گیرند، تحقیقات قوم گرا اغلب به نتایج گمراه کننده ای منجر می شوند.

به عقیده «آدلی» مطالعات اقلیم گرا، مطالعات انفرادی داخلی هستند که در کشورهای مختلف دنیا انجام شده اند. این استراتژی، کشورها و فرهنگهای منحصر به فرد را در نظر می گیرد و آنها را بر حسب مفاهیم و چهارچوبهای مربوط مطالعه می کند. استراتژی اندیشه نگاری، احتمالاً در این طبقه بهتر می گنجد. این نوع تحقیقات پیرامون یک فرهنگ معین اطلاعات عمیق و باارزشی را فراهم می سازند. با این وجود بسیار مشکل است از بین فرهنگها چنین اطلاعاتی را با هم مقایسه کنیم، زیرا چهارچوب مشترک وجود ندارد.



استراتژی جهان‌گرا مستلزم ایجاد چهارچوبی مشترک از طریق گردآوری و ترکیب ورودی‌ها از فرهنگ‌ها یا ملل مختلف است. این چیزی است که شرکت‌های چندملیتی در ایجاد استراتژی بین‌المللی انجام می‌دهند. آنها داده‌ها را از کشورهای گوناگونی که در آنها عمل می‌کنند، به دست می‌آورند. پس از تحلیل این داده‌ها، استراتژی یکسانی به وجود می‌آید که برای عملیات و کنترل عملیات فرعی در کشورهای مختلف چهارچوبی مشترک فراهم می‌سازد. در چنین نگرشی باید به طور همزمان ضمن تأمین استقلال داخلی کافی برای عملیات فرعی، چهارچوب مشترکی نیز برای عملیات جهانشمول ایجاد شود. تدوین یک استراتژی جهانشمول در تحقیقات تطبیقی، مستلزم تأمین گروه منتخبی از پژوهشگران با فرهنگ‌های گوناگون است. آنگاه این پژوهشگران از راه مناظره و بحث دقیق خواهند توانست چهارچوبی مشترک به وجود آورند. با داشتن چهارچوب مشترک قدم بعدی می‌تواند هدایت مطالعات عمیق در فرهنگ‌هایی باشد که از این چهارچوب تطبیقی استفاده می‌کنند و این چیزی است که هاف استد در سال ۱۹۸۳ آن را انسان‌شناسی سازمانی یا مدیریتی نامید. به عقیده او «بعید است چهارچوب مزبور نتیجه کوشش‌های ذهنی و سبک یک کشور خاص باشد و ضروری است که از بین ایده‌های منابع مختلف تعریفی بیان شود که توان آن از مجموع توان اجزا بیشتر باشد».



# فصل دوم

اداره امور عمومی



## اهمیت تطبیق، در اداره امور عمومی

منظور از انجام مطالعه تطبیقی، آشنایی با تحلیل تطبیقی سیستمهای اداره امور عمومی کشورهای مستقل است. البته این کار یک اقدام جدید نیست. مطالعات کامالیستهای پروسی (طی قرن هیجدهم) و دانشمندان فرانسوی (در قرن نوزدهم) بیانگر این است که دانشمندان اروپایی، حداقل از دوست سال قبل با علم مطالعات تطبیقی آشنا بوده‌اند. فرانسویان در مطالعات خود، بسیاری از مفاهیمی را که در حال حاضر در زمینه اداره امور عمومی مورد توجه محققان آمریکایی قرار دارد پیش‌بینی کرده‌اند. به عبارتی، دولتمردان و دانشمندان آمریکایی به استفاده از تجربیات دیگران علاقمند هستند. پیشگامان مطالعات اداره امور عمومی (مانند: ودرو ویلسون، فرانک گودنو و ارنست فریوند) تیرای توسعه علم اداره، از تجربیات اروپاییان بهره گرفته‌اند، و نویسندگان بعدی نیز توجه خود را به صحنه داخلی معطوف داشته و بنا به مورد و به صورت تصادفی، به منابع دیگران مراجعه کرده‌اند یقیناً قبل از سالهای ۱۹۴۰، مطالعات تطبیقی بخش اصلی اداره امور عمومی را تشکیل نمی‌داد. اکنون محدودیت‌ها و خطرات این بخشی‌نگری، آشکار شده است. ما به دوره جدیدی از مطالعات اداری که در آن، مطالعات تطبیقی مورد تأکید و توجه می‌باشد وارد شده‌ایم.

البته دلایل قانع‌کننده‌ای برای این تغییر جهت، وجود دارد. کسانی که در صدد ایجاد علم اداره می‌باشند به این نتیجه رسیده‌اند که لازمه این امر، موفقیت در ایجاد قضایایی درباره رفتار اداری فراتر از مرزهای ملی و رشد لازم در سایر مسایل خواهد بود. رابتر دال در نوشته جذاب خود - که در سال ۱۹۷۴ منتشر شده است - به این ضرورت اشاره کرده و می‌گوید:

ابعاد تطبیقی اداره امور عمومی کلاً به فراموشی سپرده شده است و مدام که مطالعه اداره امور عمومی به صورت تطبیقی نباشد، ادعای وجود «علم اداره عمومی» تقریباً بی‌معنا خواهد بود. شاید یک علم اداره امور عمومی در آمریکا، انگلیس یا فرانسه وجود داشته باشد، ولی آیا یک «علم اداره امور عمومی» به معنای مجموعه‌ای از اصول تعمیم‌یافته و مستقل از یک عرصه ملی خاص نیز وجود دارد؟

ممکن است تدوین اصول کلی اداره امور عمومی ایالات متحده آمریکا، بریتانیای کبیر و فرانسه به اندازه کالی مشکل باشد. ولی این اقدام برای کشورهای مختلف دنیا که دارای نظام‌های اداره امور عمومی ملی فراوان و متنوع هستند و لازم است در شمول مطالعات ما قرار گیرد، کافی نخواهد بود... لذا اداره امور عمومی کشورهای کمونیستی و سایر کشورهای که تازه استقلال یافته‌اند در مناطق مختلف جهان بایستی مورد توجه قرار گیرد.

بنابراین با مطالعه اجمالی درباره این کشورها، به مسائل مختلفی از جمله: پیچیدگی توصیف، تحلیل، تنوع و نوآوری موجود در اداره امور عمومی کشورهای مختلف، پی می‌بریم.

صرف نظر از ضروری بودن تحقیقات علمی، آشنایی با اداره امور عمومی سایر کشورها با محاسنی نیز همراه است. وابستگی متقابل رو به افزایش کشورها و مناطق جهان، آشنایی با رفتار و منش اداره را به مراتب مهمتر از گذشته کرده است. میزان موفقیت کنگو (زئیر)، بولیوی و اندونزی در سازماندهی اقدامات اداری را نمی‌توان صرفاً یک موضوع علمی



دانست، آنچه که در واشنگتن، مسکو و لندن از اهمیت بسیار بالایی برخوردار می‌باشد، ممکن است در مانیل، قاهره و پکن فاقد چنین اهمیتی باشد.

ممکن است بسیاری از ابزارهای اداری که در یک کشور ابداع شده است ارزش پذیرش و بکارگیری در کشور دیگر را داشته باشد. اثر مدل‌های اداری غربی در کشورهای تازه استقلال یافته به خوبی و به سادگی قابل درک است. ولی آنچه که کمتر قابل مشاهده است علاقه روزافزون کشورهای بزرگتر نسبت به سیستم اداری کشورهای کوچک‌تر می‌باشد و تشکیل «دیوان عدالت اداری» از جمله این موارد است. این دیوان برای حفاظت از حقوق مردم در برابر سوء استفاده‌ها و بی‌کفایتی اداره امور، ابتدا در کشورهای اسکاندیناوی ایجاد شد و سپس با انجام مطالعات گسترده، به مناطق مختلفی از جهان (از جمله اروپای غربی، آمریکای انگلیس، ژاپن، کشورهای مشترک‌المنافع و برخی کشورهای جدیدالتأسیس) منتقل شد.

### مشکلات تطبیق، در اداره امور عمومی

تشخیص نیاز به تطبیق، به مراتب ساده‌تر از مقابله با برخی مشکلات جانبی مربوط به مطالعات تطبیقی است.

مسئله اصلی آن است که هرگونه کوششی که برای تطبیق نظام اداری یک کشور به عمل می‌آید، باید حاوی این واقعیت باشد که اداره فقط بخشی از سیستم سیاسی می‌باشد. بنابراین چاره‌ای نداریم جز پذیرش این واقعیت که اداره امور عمومی به رشته علمی سیاست‌های تطبیقی وصل است و باید کار را بر پایه پیشرفته‌های اخیر و فعلی مطالعات تطبیقی در کل سیستم سیاسی آغاز کرد.

سیاست‌های تطبیقی در طی نیمه دوم قرن بیستم، آنچنان دستخوش تغییر و دگرگونی بوده که سزاوار است آن را یک انقلاب بنامیم. علت بروز این دگرگونی، گسترش چشمگیر دامنه موضوع و رد قطعی رویکردهای تطبیقی متداول در قبل از جنگ جهانی دوم می‌باشد. یک رشته علمی که قلمرو آن نهادهای سیاسی تعدادی از کشورهای در اروپای غربی و آمریکای شمالی، به اضافه برخی از دیگر کشورها (مانند: انگلیس، ژاپن و کشورهای مشترک‌المنافع) بود، به ناگهان با این الزام مواجه شد که تعداد زیادی از کشورهایی را که در صحنه جهانی ظاهر شده بودند، همراه با مشکلات ناشی از تعدد و تنوع آنها، در مطالعات تطبیقی خود، وارد کند.

در حال حاضر، سازمان ملل متحد دارای ۱۹۸ کشور عضو می‌باشد که به این تعداد، کشورهایی که خواهان پیوستن به سازمان ملل متحد بوده و همچنین آنهایی که تمایلی به پیوستن به آن سازمان ندارند نیز اضافه می‌شود. علاوه بر این، تنوع و گوناگونی آنها، بیش از تعداد آنها، مشکل‌آفرین است. زیرا این قبیل کشورها از نظر وسعت، جمعیت، ثبات، گرایش‌های عقیدتی، توسعه اقتصادی، سوابق تاریخی، نهادهای دولتی، چشم‌اندازهای آینده و سایر عوامل، با یکدیگر تفاوت دارند. بنابراین، دانشمندان خط مشی تطبیقی باید به نوعی در صدد ایجاد چارچوبی برای تطبیق برآیند تا بتوانند با این پیچیدگی‌ها مقابله کنند.

لازم به یادآوری است که کشورهای آسیایی، آمریکای لاتین و آفریقا ۶۳ درصد از کل وسعت کره زمین و ۷۵ درصد از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند. این آمارها از آن جهت مهم هستند که ما شاهد کم‌رنگ شدن امپریالیسم و استعمار و



پرننگ شدن «انقلاب رشد انتظارات» در بین مردم این کشورها هستیم و منطقه نبردی که این کشورها برای همچشمی و برابری با قدرتهای رقیب و عقاید سیاسی در سطح جهان تدارک می‌بینند، رو به گسترش است. لذا به اعتقاد وارد و ماکریدیف «همپا شدن خط مشی‌های تطبیقی با چنین پیرفتهایی و وسعت بخشیدن به دامنه کشورهای مشمول مطالعه، به نحوی که سیستمهای سیاسی جدیدالتأسیس غیر غربی را نیز دربر بگیرد، یک ضرورت است». بیان چنین جمله ای ساده است ولی انجام عملی آن مشکل خواهد بود.

با این وجود، پاسخ گفتن به این نیازها برانگیزاننده بوده، و بر سر ابزارهای تحقق آنها - نیز هرچند به طور ناقص - توافق وجود دارد. دامنه اطلاعات تطبیقی باید به حدی باشد که تمامی کشورهای مستقل را شامل شود؛ و برای اینکه تطبیق معناداری صورت گیرد، باید مبتنی بر جمع‌آوری و ارزیابی اطلاعات سیاسی به صورت فرضیات یا تئوری‌های تبیین شده، عمل کرد و باید بتوان یک مبنای نهادی ساده برای تطبیق، پیدا کرد.

لازم به ذکر است، تاکنون تلاشهای متهورانهای برای تعریف مفاهیمی کلیدی و همچنین تدوین فرضیات جهت انجام تحقیقات سیستماتیک اصولی، به عمل آمده است. تلاش برای تعریف «سیستم سیاسی» در اولویت قرار داشته و نتیجه آن شده است که در حال حاضر، سیستم سیاسی را به عنوان «سیستم مرادوات درونی یک جامعه که تصمیمات اقتدارگرایانه از آن منتج می‌شود و ارزشها را تخصیص می‌دهد توصیف می‌کنند. اینگونه تصمیمات (به عنوان یک اصل) در جامعه نافذ هستند و عنداللزوم به وسیله الزامات فیزیکی مشروع اعمال می‌شوند گابریل آلموند معتقد است که سیستم سیاسی، یک سیستم مشروع، حفظ‌کننده نظم، یا تغییر شکل دهنده در جامعه می‌باشد».

## رویکرد وظیفه‌گرایی

موثرترین تلاشهای جامع برای رویکرد سنتی نهادگرایی و رویکرد جدید وظیفه‌گرایی در سیاست تطبیقی توسط «گابریل آلموند» به عمل آمده است. او خود در دفاع از مزیت این رویکرد جدید، اذعان می‌دارد که: «در این رویکرد، تلاش شده است یک چارچوب نظری ساخته شود که برای اولین بار یک شیوه تطبیقی برای تحلیل انواع سیستمهای سیاسی را ممکن سازد». همچنین ادعا کرده است که: تطبیق بر پایه ساختارهای سیاسی تخصصی (مانند: ساختارهای قانون‌گذار، احزاب سیاسی، قوه مجریه و گروه‌های ذی‌نفع) به دلیل آنکه ممکن است ساختارهای مشابه در همه سیستمهای سیاسی وجود نداشته باشد؛ و یا ممکن است ساختارهای مشابه، وظایف کاملاً متفاوتی را انجام دهند، فاقد کاربرد می‌باشد طبق نظر آلموند، فرض بر این است که کلیه سیستمهای سیاسی دارای ساختارهای سیاسی تخصصی هستند و می‌توان ساختارهای این سیستمها را با هم مقایسه کرد. به هر حال، به نظر او آنچه که از این تطبیق حاصل می‌شود، اندک است؛ و در همین راستا، خطر انحراف و گمراه شدن نیز جدی می‌باشد. همچنین وی عقیده دارد که باید سئوالات صحیحی را درباره وظایف و عملکرد سیستمها مطرح کرد؛ و اطمینان حاصل نمود که «در کلیه سیستمهای سیاسی، وظایف یکسانی - حتی اگر این وظایف با فراوانی‌های مختلف و به وسیله ساختارهای متفاوت انجام شوند - صورت می‌گیرد».

کدام وظیفه است؟ در پاسخ می‌توان گفت ه این وظایف از ملاحظه فعالیت‌های سیاسی که در اکثر سیستمهای سیاسی پیچیده غربی انجام می‌گیرد، مشتق شده‌اند. بنابراین فعالیت گروههای ذی‌نفع متحد، موجب «تبیین منافع»؛ و فعالیت‌های احزاب سیاسی باعث «تألیف منافع» می‌شود.



فرآیندهای تبدیل داخلی - که سیستم سیاسی از طریق آنها داده‌ها را به ستادها تبدیل می‌کنند - دارای چهار مرحله به شرح زیر می‌باشند:

- ۱) وضع مقررات (یعنی تدوین مقررات با ضمانت اجرا)
- ۲) بکارگیری مقررات (یعنی بکارگیری و تحکیم اینگونه مقررات)
- ۳) قضاوت (یعنی قضاوت موردی درباره اجرای این مقررات).
- ۴) ایجاد ارتباطات (شامل: ارتباطات داخل سیستم سیاسی، ارتباطات بین سیستمهای سیاسی با یکدیگر و ارتباطات محیطی).

هرچند در این مدل، افزودن وظایفی که به طور سنتی مربوط به تصمیم‌گیری می‌باشد به وظایف اجرایی، به نوبه خود یک نوآوری محسوب می‌شود؛ لیکن به همراه آن، سودمندی این چارچوب تحلیلی را نزد کسانی که صرفاً به ابعاد اداری مطالعات تطبیق توجه دارند، کاهش می‌دهد.

به رغم اینکه رویکرد وظیفه‌ای «آلموند» عموماً با نظر مثبت مواجه شده است، ولی در عین حال نتوانسته است از انتقادات شدید نیز در امان بماند به عنوان نمونه، لئونارد بایندر عقیده دارد که: «ارایه این چارچوب یک برتری نسبت به «رویکرد نهادی» محسوب می‌شود، ولی آن را به عنوان یک دیدگاه و رشته جدید نمی‌پذیرد؛ و شایسته توجه بیشتر نمی‌داند.

### رویکرد نهادگرایی جدید

عبارت «بازگشت به حکومت» حاوی این مفهوم است که در سیاستهای تطبیقی، مجدداً نظرات به مانند ایجاد موسسه بین المللی دولت تطبیقی (واقع در کشور سوئیس) که به منظور هماهنگ کردن مطالعات ساختارها، فعالیتها و سیاستهای کشورها با مبنای علمی معتبر و قابل قبول؛ و تشکیل کمیته تحقیق درباره ساختارها و سازمان دولت، که در سال ۱۹۸۸ به انتظار فصلنامه «دولت‌مدرای» نظریه بین‌المللی خط مشی و اداره» مبادرت نموده است، از نشانه‌های این روند می‌باشد. توجه مجدد به مفهوم «حکومت» عمدتاً یک حرکت همگانی و مشترک است، ولی به رغم تفاوت در تعاریف، لازم است که بین مفهوم «حکومت» و مفاهیم «جامعه» و «دولت» تفاوت قائل شد با وجود اینکه حکومت و جامعه به یکدیگر وصل هستند، لیکن باید آنها را دو مفهوم جدا از یکدیگر و متمایز دانست. همچنین، حکومت جامع‌تر از دولت و تشکیلاتی می‌باشد که از طریق آن، عملیات خود را انجام می‌دهد. اصولاً حکومت و نهادهای آن، که به قول فسلر از چندین بخش کوچک و بزرگ تشکیل شده استف دارای پنج ویژگی مشترک و وابسته به هم می‌باشند که عبارتند از: انجام اقدامات حفظ ارزشهای مشخص، داشتن یک تاریخ، داشتن فرهنگهای مشترک و حفظ ساختارهای قدرت.

طرفداران و منتقدین مفهوم «حکومت» همگی، عقیده دارند که مفهوم «حکومت» با مفهوم مورد نظر دانشمندان سیاسی (از جمله: رفتارگراها، کثرت‌گراها و وظیفه‌گرایی ساختاری) و مارکسیست‌های جدید، متفاوت است. حتی آلموند که اصلاً





تحت تأثیر نهضت «حکومت‌گرایی» قرار ندارد، پذیرفته است که این امر، «توجهات را به سوی گذشته نهادگرایی و به ویژه تاریخ اداری، معطوف نموده است» و همه اینها مطلوب است.

نهادگرایی جدید، باعث شده است توجه به موضوعات هنجاری مرتبط با مفاهیم سنتی (مانند منافع عمومی و علم مدنی) افزایش یابد.

یکی دیگر از ابعاد نهادگرایی جدید - که مورد توجه خاص نیز می‌باشد - اصطلاح «حاکمیت» است که می‌تواند برای مقایسه جوامع با یکدیگر مورد استفاده قرار گیرد. نتل در سال ۱۹۶۹ اعلام کرد کم یا زیاد بودن «حاکمیت» متغیر مفیدی برای مقایسه کشورهای غربی با یکدیگر است. بنابراین، وجود یا فقدان مفهوم کامل «حاکمیت» بستگی به تفاوت‌های موجود بین این جوامع دارد و تبیین‌کننده این تفاوت‌ها می‌باشد.

متین هپر نیز اخیراً با استفاده از درجه حاکمیت (یعنی قلمرو نسبی و میزان قدرت و اقتدار حکومت در کشورهای مختلف) حکومتها را، بر حسب نوع حاکمیت آنها، به چهار گروه تقسیم، و بوروکراسی مربوط به هر یک از آنها را نیز شناسایی کرده است. در فصل دوم این کتاب، چگونگی استفاده از نهادگرایی در مدل هپر، به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

اکنون مکتب نهادگرایی جدید از نفوذ زیادی برخوردار شده است و انتقادهایی نیز - که عمدتاً در حول محور وضوح و سودمندی «حکومت» دور می‌زند - از آن به عمل آمده است. به عنوان نمونه، پای ضمن تلاش برای زنده کردن مفهوم «قیم بودن دولت» - که در قرون هیجده و نوزده میلادی متداول بوده است - به عنوان یک پدیده موثر در ایجاد وحدت، عقیده دارد که «فرهنگ» مفهومی است که می‌تواند بسیاری از طرز تلقی‌ها و رفتارها را به صورت مقوله‌هایی در یکدیگر ادغام کند و در عین حال، گوناگونی مخصوص زندگی انسانها را، حفظ نماید.

با علم به اینکه ارتباط بین «سیاست تطبیقی» و اداره امور تطبیقی محور مطالعات تطبیقی است باید بپذیریم که مشکلات تطبیق سیستمهای ملی مختلف اداره امور، سنگین و دشوار خواهد بود. لیکن در بدو امر، باید راهی پیدا کرد تا بتوان بخش اداری سیستم سیاسی را، به عنوان مبنایی برای مقایسه تخصصی، تفکیک و مجزا کرد. البته انجام این کار، بدون درگیر شدن در موضوعات مرتبط با تطبیق کل سیستم سیاسی که در آنها، تحرک و پیشرفت وجود دارد، ولی اجماع وجود ندارد، امکان‌پذیر نمی‌باشد اکنون، گرایش غالب اسن است که رویکرد تأکید بر ساختارها و نهادهای سیاسی، جایگزین رویکرد «وظیفه‌ای» شود لذا تا زمانی که رویکرد وظیفه‌ای - به عنوان مبنای مناسبی برای هر نوع مطالعه تطبیقی - رویکردی منحصر به فرد و برتر محسوب می‌شود مطالعه تطبیقی اداره امور نیز، با مشکل مواجه خواهد بود. به عبارت دیگر، شناسایی طیف وسیعی از متعلقات اداره امور عمومی (به عنوان یک رشته مطالعات علمی) از طریق اتکاء به یک یا چند وظیفه در درون یک چارچوب (مانند مدل آلموند) از اتکاء و توجه به نهادهای متداول خاص در سیستم‌های سیاسی غربی ساده‌تر نخواهد بود.

حرکت به سوی «نهادگرایی جدید»، تأکید بر پذیرش ساختار را، توجیه‌پذیر کرده است لیکن این امر، به معنای ساده‌تر و روشن‌تر شدن این انتخاب، نمی‌باشد.



## سیر تحول مطالعات تطبیقی، پس از جنگ جهانی دوم

در پنج دهه گذشته، در راستای تجزیه و تحلیل تطبیقی در اداره امور عمومی، تلاشهای قابل توجهی به عمل آمده است. از سویی، نهضت اداره امور تطبیقی، بعد از پایان جنگ جهانی دوم، نیرویی کسب کرده که تاکنون ادامه یافته است. این نهضت از آن زمان تاکنون، دارای طرفداران شیفته و پرتلاشی بوده که تلاش آنها برای انجام موثر امور ضمن اینکه تحسین عده‌ای را برانگیخته است، انتقاد عده‌ای دیگر را نیز به خاطر آنچه که ادعاهای عاری از حقیقت نامیده می‌شود، به دنبال داشته است.

دلایل آغاز و رونق نهضت «سیر تحول مطالعات تطبیقی پس از جنگ جهانی دوم»، نتیجه ترکیب چندعامل می باشد که عبارتند از:

- ۱) نیاز به گسترش قلمرو اداره امور عمومی به عنوان یک رشته علمی؛
  - ۲) ظهور تعداد زیادی از دانشمندان و مدیران اداره امور، که در طول جنگ جهانی و اشغال برخی از کشورها و بعد از جنگ نیز به علت واگذاری کمکهای فنی متعاقب آن، نسبت به اداره امور دیگر کشورها، آشنا شده بودند؛
  - ۳) آغاز نهضت گسترده تجدیدنظرطلبی سیاست تطبیقی، که قبلاً تشریح گردید؛
  - ۴) گسترش فرصتهای مطالعاتی قابل توجهی طی سالهای ۱۹۵۲ و ۱۹۶۰ برای محققانی که علاقمند به اجرای تحقیقات محلی یا دستیابی به تجربیات میدانی در دیگر کشورها، بر روی مسائل اداره امور عمومی تطبیقی بودند.
- بنابراین، طی دو دهه اول پس از خاتمه جنگ جهانی دوم مشاهده چنین پیشرفتهایی فراوان بود. به طوری که تعداد زیادی از کالجها و دانشگاههای مختلف دنیا، دوره‌های آموزشی و تحقیقاتی در خصوص رشته «اداره امور تطبیقی» برگزار کردند. حتی برخی از آنها، رشته تخصصی کارشناسی ارشد در این زمینه را نیز ایجاد نمودند.
- از طرفی تشکیل انجمنها، ابتدا از طریق شکل گیری کمیته اداره امور تطبیقی توسط انجمن علوم سیاسی آمریکا (در سال ۱۹۵۳) آغاز گردید، و سپس با تأسیس «گروه امور تطبیقی» وابسته به جامعه آمریکایی، اداره امور تطبیقی گسترش پیدا کرده است. گ روه اخیر که اختصاراً «گات» نامیده شده است با استفاده از کمکهای وسیع «بنیاد فورد» رشد گسترده‌ای داشت. گروه اداره امور تطبیقی، با تشکیل سمینارهای تحقیقاتی جامع، اجرای پروژه‌های آموزشی تجربی، تشکیل جلسات حرفه‌ای بحث و تبادل نظر، تشکیل کنفرانس‌های تخصصی، و بررسی سایر راه‌های مؤثر در جهت تقویت منابع موجود (مانند گسترش تسهیلات برای تحقیقات میدانی) فعالیت خود را گسترش داد.



## دسته‌بندی ادبیات مطالعات تطبیقی

لازم به ذکر است، دسته‌بندی ادبیات مربوط به رشته اداره امور عمومی تطبیقی، براساس «موضوع»، مفیدتر از دسته‌بندی آنها به ترتیب «زمانی» است. علت گرایش به این نوع دسته‌بندی نیز متنوع بودن ادبیات موضوع و همزمانی آنها می‌باشد. فرل هدی معتقد است که دسته‌بندی ادبیات موضوعی این رشته علمی، بایستی به شرح زیر انجام گیرد:

(۱) ادبیات سنتی؛

(۲) ادبیات با گرایش توسعه؛

(۳) تدوین مدلها یا تئوری‌های جامع (براساس نظریه عمومی سیستمها)؛

(۴) تدوین مدلها یا تئوریهای نیمه جامع.

(۱) ادبیات سنتی:

ادبیات سنتی که با هدف مطالعه تطبیقی تعدیل شده بود عمدتاً ادامه ادبیات محدوداندیش و بخشی‌نگر گذشته بود. زیرا موضوعات مورد مطالعه، با ادبیات قبلی تفاوت چندانی نداشت؛ و مطالعه موردی سیستم‌های اداری، عملاً به مقایسه آنها با یکدیگر تبدیل شده بود. البته باید خاطر نشان ساخت که در این زمینه، تلاشهای زیادی برای استفاده از ابزارهای تحقیقاتی پیشرفته و ترکیب یافته، به دست آمده که متأثر از سایر نظام‌های علمی اجتماعی بوده است.

ادبیات سنتی تعدیل شده را، می‌توان به دو گروه فرعی تقسیم کرد:

گروه اول) متشکل از مطالعاتی است که به موضوعاتی فرعی اداره امور از منظر تطبیقی نگریسته‌اند؛

مباحثی از قبیل: سازمان اداری، مدیریت امور کارکنان، اداره امور مالی، روابط بین حوزه‌ها و بخش‌ها، اداره امور شرکتهای دولتی، اداره امور مقررات، مسئولیت و کنترل اداری، و برنامه‌های مختلف مانند بهداشت، آموزش، رفاه، و کشاورزی تشکیل دهنده ادبیات گروه فرعی اول، می‌باشد.

گروه دوم) شامل مطالعاتی است که سیستم‌های اداره امور با به عنوان یک کل برای تطبیق، مدنظر قرار داده‌اند.

گروه فرعی دوم نیز، دربرگیرنده مطالعاتی است که اداره امور کشورهای توسعه یافته، در آن مطالعات به عنوان یک نهاد، مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. در اینجا لازم است به طرح مطالعه میدانی تطبیقی که در سال ۱۹۵۲ به وسیله والاس سی‌یر و هربرت کافمن تدوین گردیده و سپس به وسیله کمیته فرعی اداره امور تطبیقی (وابسته به انجمن علوم سیاسی آمریکا) مورد تجدیدنظر قرار گرفته نیز، اشاره‌ای بشود. لازم به ذکر است؛ در این طرح، یک مدل سه قسمتی برای تطبیق با تأکید بر سازمان سیستم اداری، کنترل سیستم اداری و همچنین میزان پذیرش سلسله مراتب اداری، پیشنهاد شده است.



## ۲) ادبیات با گرایش توسعه:

طرفداران نظریه «اداره امور توسعه» یعنی گروه فرعی دسته دوم مطالعات نیز، توجه خود را بر نیازمندی‌های اداری جهت تحقق اهداف و خط مشی عمومی به (ویژه در کشورهایی که این اهداف شامل تغییرات وسیع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی می‌گردد) متمرکز کرده‌اند. وایدنر در این زمینه می‌گوید: «توسعه یک بیان ذهنی، یک تمایل و یک جهت‌گیری است. توسعه یک هدف ثابت نیست، بلکه گرایشی از تغییر، در یک جهت خاص است.. لذا مطالعه اداره امور عمومی، به شناسایی شرایطی که تحت آن شرایط می‌توان برای کسب حداکثر توسعه، تلاش کرد و به آن دست یافت کمک می‌نماید».

او همچنین خاطر نشان می‌سازد که مدل‌های موجود برای تطبیق، به دلایل زیر، دارای کاربرد محدودی هستند:

۱) امکانات لازم را برای تغییر، فراهم نکرده‌اند؛

۲) ویژگی‌های بوروکراسی نوین را به دقت تبیین نکرده‌اند؛

۳) بیش از اندازه جامع و کلان‌نگر هستند؛

۴) تمامی آنها تلویحی و ذهنی می‌باشند؛

۵) تفاوت‌های موجود در اداره را - که ممکن است ناشی از نوع اهداف آنها باشد - مدنظر قرار نداده‌اند.

او توصیه می‌کند که اداره امور توسعه (به عنوان یک رشته مطالعاتی مستقل و به صورت مجزا) پذیرفته شود؛ و هدف نهایی آن، شناخت عواملی از قبیل: نقش‌ها، اقدامات، ترتیبات سازمانی و روش‌های اداری جهت دستیابی به اهداف توسعه می‌باشد... در اصطلاح تحقیقات علمی و اهداف توسعه، متغیرهای وابسته «نهایی» خواهند بود. هرچند، هنجاری بودن تحقیقات مربوط به اداره امور توسعه، امری ضروری نیست، لیکن اغلب محققان همواره انتخاب یک هدف از میان چند هدف توسعه را، تجویز کرده‌اند.

## ۳) ادبیات تدوین مدل‌ها یا تئوری‌های جامعه (براساس نظریه عمومی سیستم‌ها):

دو دسته باقیمانده از ادبیات مطالعات تطبیقی (یعنی مدل‌های جامع و نیمه جامع، نسبت به آنچه که در این دوره زمانی در بین دانشمندان اداره امور عمومی تطبیقی و همچنین سیاست‌های تطبیقی رایج بود، شباهت بیشتری داشت. در این دو دسته، برخلاف ادبیات دو دسته قبل، تأکید آگاهانه‌تری بر ضرورت «ساختن نمونه‌ها یا مدل‌هایی برای امر تطبیق» شده بود و به شدت سعی می‌شد که این نمونه‌ها یا مدل‌ها فاقد بار ارزشی مثبت‌نگری، یا بار ارزشی «خنثی» باشند. در اینجا کلمه «مدل» که توسط والدو نیز به کار رفته است به معنای تلاش آگاهانه برای ایجاد مفاهیم و تبیین مجموعه‌ای از مفاهیم وابسته به هم، جهت دسته‌بندی داده‌ها، توصیف واقعیت و یا فرضیه‌سازی درباره آنها، به کار رفته است. در این رشته علمی، از سایر نظام‌های علمی نیز استفاده وسیعی شده است. هرچند جامعه‌شناسی در رأس آن نظام‌های علمی قرار دارد، ولی از اقتصاد، روانشناسی و سایر رشته‌ها نیز استفاده قابل توجهی به عمل آمده است. از یک طرف، تأکید بر



تئوری و روش‌شناختی به دفعات مختلف یادآوری می‌گردید و این تأکید، اغلب به عنوان شاهدی دال بر آماده شدن برای پیشرفت آینده مورد ستایش قرار گرفته است. از طرف دیگر، به عنوان یک مشغله ذهنی که به دفعات باعث انحراف نیرویی که می‌توانست به شکل بهتری برای هدایت مطالعات میدانی واقعی در سیستم‌های اداری فعال شود، مورد انکار قرار می‌گرفت. البته اقدام برای دسته‌بندی انبوه مدلها باید امر اختیاری باشد؛ ولی بهترین تقسیم‌بندی مدلها متعلق به پرستوس است.

پرستوس بین تئوری‌هایی که به صورت وسیع، چند فرهنگی و «جامع» تدوین شده‌اند؛ و همچنین تئوری‌های «نیمه جامع» معتدل‌تر و محدودتر، تفاوت قائل شده است.

یکی دیگر از تلاشهای بنیادی مدلسازی جامع، تئوری تعادل است که در آن یک سیستم داده ستاده را به عنوان مبنایی برای تجزیه و تحلیل برمی‌گزیند. جان دورسی در «مدل اطلاعات - انرژی» خود، که به نظر او می‌توانست برای تجزیه و تحلیل سیستم‌های اجتماعی و سیاسی و همچنین شناخت بهتر سیستم‌های اداری مفید باشد، رویکرد جدیدی را مطرح کرد. دورسی بعداً از این طرح برای تجزیه و تحلیل تحولات سیاسی در ویتنام، استفاده نمود. این مدل سپس توسط ویلیام برنسون مورد استفاده قرار گرفت. وی نیز برای آزمون روایی فرضیات «مدل اطلاعات - انرژی» که سه متغیر بوم‌شناسی (شامل: انرژی، اطلاعات و تبدیل انرژی) را به توسعه بوروکراتیک در جهان سوم ارتباط می‌دهد، از یک جامعه آماری متشکل از شصت و پنج کشور استفاده کرد. او در تحقیق خود، به این نتیجه رسید که این مدل برای توصیف تغییرات بوروکراتیک در کشورهای مورد مطالعه، نارسا است. لذا از این زمان به بعد، توجه به این مدل کاهش یافته است.

والدو عقیده دارد که مشکل اصلی در مطالعه تطبیقی اداره امور عمومی، انتخاب مدلی است که به اندازه کافی بزرگ باشد، تا بتواند کل پدیده مورد نظر را پوشش دهد؛ و در عین حال، به دلیل بزرگ بودن ابعاد خود، غیرقابل کنترل و ناهنجار نباشد که نتوان اداره را درک و معرفی کرد.

#### ۴- ادبیات تدوین مدلها یا تئوریهای نیمه جامع:

لازم به ذکر است؛ شکاف بین چنین مدل‌های «جامع» و اطلاعات تجربی که می‌باید مورد آزمون قرار گیرند، باعث شد که پرستوس و دیگران اعلام نمایند که مدل‌های «نیمه جامع» بیش از مدل‌هایی که به اصطلاح او دارای «ابعاد جهانی» هستند مورد نیاز می‌باشد. وی همچنین به دانشمندان علوم اجتماعی توصیه می‌کند که برای مطالعه اداره امور تطبیقی، بخشهای کوچکتری از واقعیت را جدا نموده و آن را به طور دقیق و به روش علمی مورد مطالعه قرار دهند و... «همزمان با این اظهارات نظرات مشابهی نیز درباره ارجحیت مدل‌های «نیمه جامع» در سیاست‌های تطبیقی ارائه گردید.

لذا در اوایل دهه ۱۹۶۰، برجسته‌ترین و امیدوارکننده‌ترین مدل نیمه جامع موجود، برای مطالعه تطبیقی نظام‌های اداری، همان مدل «بوروکراتیک» بود که بر پایه مدل آرمانی بوروکراسی ماکس وبر و به همراه تغییرات، اصلاحات و تجدیدنظرهای بعدی آن، ایجاد شده بود. والدو، مدل بوروکراتیک را مفید مهیج و انگیزاننده می‌دانست وی عقیده داشت مزیت و اولویت مدل مورد نظر در این است که در درون یک چارچوب واقعی قرار گرفته است که می‌تواند تاریخها و فرهنگها را تحت پوشش قرار دهد و بوروکراسی را به متغیرهای اجتماعی مهم مرتبط می‌سازد، و همچنین توجه خود را به ویژگی‌های



ساختاری و وظیفه‌ای اصلی بوروکراسی، معطوف می‌دارد. او به درستی اظهار داشته است که عملاً تحقیقات تجربی چندانی، با استفاده از مدل بوروکراتیک به عمل نیامده است. به هر حال، این نقص شالم سایر مدلها نیز می‌شد؛ و وجود چنین نقصی، باعث شد که مطالعاتی درباره آن انجام گرفته، و یا در حال انجام باشد.

برجسته‌ترین تحقیقی که در این زمینه با وجود نارسایی‌های چشمگیر اجرایی آن، به عمل آمده استف تحقیقی است که توسط موروبرگر تحت عنوان «بوروکراسی و جامعه در مصر نوین» اجرا شده است. همچنین تحقیقات دیگری در سایر کشورها به صورت موردی، و یا مطالعات در مورد بخشی از یک سیستم سیاسی، به عمل آمده است. موضوع نقش بوروکراسی در توسعه سیاسی، در مقاله‌ای که در سال ۱۹۶۲ برای ارائه در کنفرانسی به سرپرستی کمیته سیاستهای تطبیقی شورای تحقیقات علوم اجتماعی تهیه گردید و یک سال بعد در کتابی از لاپالومبارا به چاپ رسید، عمیقاً مورد بررسی قرار گرفت. بنابراین، دیدگاه بوروکراتیک برای مقایسه، در دوران شکل‌گیری نهضت اداره امور تطبیقی، به خوبی تحکیم یافت.

### دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی

مشخصه اول - نگرش ابزاری:

اولین مشخصه دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی، جهت‌گیری ابزاری و تکنولوژیکی است همچنین پیشرفته‌ترین این فرآیندها در رشته‌های اداره امور کارکنان و اداره امور بودجه و مالی می‌باشد که همراه با سایر فرآیندها (شامل: طرح ریزی اداری، مدیریت اسناد، ساده کردن کار، اداره امور مالیات و درآمد، و تکنولوژی ابتدایی کامپیوتر) به طور گسترده به دیگر کشورها صادر گردید.

بخشی از جهت‌گیری ابزاری را این بارو تشکیل می‌داد که ابزارهای اجرای خط مشی را، می‌توان از خط مشی مربوط به آنها جدا کرد.

مشخصه دوم - نگرش ساختاری:

دومین مشخصه دوران طلایی نهضت اداریه امور تطبیقی، گرایش ساختاری می‌باشد که برای ترتیبات سازمانی مناسب اهمیت زیادی قائل است. لذا عقیده بر این بود که «تصمیمات سازمانی» می‌تواند بر پایه ملاحظات عقلایی استوار باشد. تصور بر این بود که شکل‌های سازمانی - که در آن زمان در غرب متداول بودند - برای سایر کشورها نیز مناسب‌ترین هستند؛ و سازمان‌هایی که برای کشورهای در حال توسعه، ایجاد می‌شد، معمولاً شبیه مدلهایی بود که کارشناسان همان کشورها با آنها آشنا بودند.

بنابراین، مشابه پنداشتن ارزشها و گرایش‌های خاص - به عنوان زیربنای نظرات مربوط به اداره امور عمومی - تعیین‌کننده نوع توصیه‌های مربوط به کمک‌های فنی بود. همچنین، ماهیت ابزاری اداره امور، یک ارزش محوری بود و مفاهیمی از جمله: کارآیی، عقلانیت، مسئولیت، اثربخشی و حرفه‌گرایی نیز، به آن وابسته بودند. پروژه‌های تحصیلی و آموزشی (شامل: اعزام هزاران دانشجو به کشورهای توسعه‌یافته؛ و ایجاد حدود هفتاد مؤسسه در کشورهای مختلف در



حال توسعه، به منظور الفاء این ارزشها و همچنین انتقال روشهای فنی در موضوعات خاص) طراحی شدند. احتمالاً مهمترین عوامل هنجاری به ویژه تعهد در قبال مسئولیت - به عنوان یک ارزش بنیادی، با استناد به یک عرصه سیاسی اجتماعی معین، یعنی عرصه‌ای که تقریباً تمام کشورهای در حال توسعه فاقد آن هستند، در گفته‌های «سی فین» دیده می‌شود. عرصه مزبور، شامل ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و علمی است که عمدتاً از تجربیات ایالات متحده آمریکا و تا حدودی نیز از سایر سیستم‌های دموکراتیک غربی، منتج شده است. به عنوان مثال، این سیستم‌ها از نظر سیاسی در درون یک چارچوب سیاسی پایدار و منطقی، که در آن رقابت محدودی برای دسترسی به منافع و اعمال قدرت وجود دارد عمل می‌کنند. اداره امور عمومی، در چنین محیطی، بیش از آنکه هماهنگی و یکپارچگی ایجاد کند، نظم ایجاد کرد. عرصه سیاسی اداره امور عمومی، عموماً قابل پیش‌بینی، حمایت‌کننده، و به تدریج در حال گسترش بود. سی فین به این دلیل و دلایل دیگر، نتیجه گرفت که تفاوت‌های بارز بین عرصه اداره امور آمریکا و سایر کشورهای ماوراء اقیانوس، تا حد زیادی نادیده گرفته شده است.

بنابراین، تصور اینکه سوء برداشتها از تلاشها و کمکهای فنی رایج در سالهای ۱۹۵۰ بدون چون و چرا در سالهای ۱۹۶۰ مورد پذیرش دانشمندان اداره امور عمومی قرار گرفت، دور از انصاف است. در حقیقت بسیاری از آنها به رویکردهای مورد استفاده به دیده شک و تردید می‌نگریستند و با اقدامات اصلاحی (به ویژه در کشورهایی که نسبت به آنها شناخت داشتند) مخالف بودند. با وجود این، نهضت اداره امور تطبیقی را در بالاترین سطح آن، می‌توان همراه با یک روحیه گسترده خوش‌بینی درباره امکان استفاده از ابزارهای اداری برای ایجاد تغییر مورد نیاز، توصیف کرد. حتی مفسرینی که موافق سایر ارزیابی‌ها نیستند، نسبت به این نظریه توافق دارند.

پیتر ساویج سردبیر نشریه اداره امور تطبیقی، مشاهده کرده است که مطالعه اداره امور عمومی از منظر تطبیقی دارای دو ویژگی است که عبارتند از:

(۱) ایجاد کیفیت خاصی است؛

(۲) به منظور ایجاد سازمانها روشهایی که بتواند مسائل خاص و معینی را در بخش عمومی حل کند، به مدیریت علمی در جهان واقعی، توجه دارد.

وی با توجه به ماهیت نهضت اداره امور تطبیقی، بر این باور بود که ایجاد تغییر در نهادهای اداری از طریق مداخله هدفمند، امکان‌پذیر می‌باشد.

در دهه ۱۹۶۰ - حتی بیش از گذشته - اداره امور توسعه، عنوان کتابها و مقالات با محتوای تطبیقی بوده است. این موضوع بدون شک، تا حدودی منعکس‌کننده اعتقاد به نتایج مثبتی بوده که مورد بحث واقع شده است و مهمتر از آن، منعکس‌کننده ضرورت کمک به کشورهای در حال توسعه برای فائق آمدن بر مشکلات گسترده می‌باشد. این وضعیت، همچنین پاسخی به علاقه اصلی «بنیاد فورد» به عنوان اصلی‌ترین پشتیبان مالی، به هدایت برنامه‌ها گروههای تطبیقی به سمت موضوعات توسعه بوده است. علاوه بر آن، این نهضت با بزرگ جلوه دادن نیت خود برای کمک به تحقق اهداف کشورها، نظر رهبران کشورهای در حال توسعه را به سمت خود جلب کرد. از نقطه نظر علمی نیز، بحث‌های زیادی درباره «محاسن مطالعات تطبیقی» از زاویه توسعه، صورت گرفته است. صرف‌نظر از اینکه، چه انگیزه‌ای وجود داشته است که در



مطالعات گروه‌های تطبیق، عنوان «اداره امور توسعه» به طور وسیع جایگزین عنوان «اداره امور تطبیقی» شده است. این موضوع به خوبی در سلسله انتشارات دانشگاه «دیوک» که کلیه کتابهای منتشره آن دارای عنوان «توسعه‌ای» بود و هیچ‌یک از آنها دارای عنوان «تطبیقی» نبود مشاهده می‌شود.

البته به رغم اینکه روند استفاده از اصطلاح اداره امور توسعه رو به افزایش بود، لیکن تعریف دقیقی برای آن ارائه نگردید. ریگز در مقدمه کتاب خود به نام «پیشگامان اداره امور توسعه» آورده است که: «نمی‌توان به این سوال که چه تفاوتی بین مطالعه امور توسعه و مطالعه اداره امور تطبیقی و به طور کلی مطالعات اداره امور عمومی وجود دارد، پاسخ روشنی داد.»

وی در این زمنه، دو موضوع قابل توجه (یعنی اداره امور توسعه و توسعه اداره) را به شرح زیر شناسایی و معرفی کرده است.

### ۱) اداره امور توسعه:

اداره امور توسعه، به مفهوم اداره کردن برنامه‌های توسعه و شیوه‌های مورد استفاده در سازمانهای بزرگ مقیاس (مانند دولت‌ها) برای اعمال خط مشی‌ها و طرح‌های تهیه شده جهت تحقق اهداف توسعه‌ای به کار می‌رود.

### ۲) توسعه اداره:

توسعه اداره، مشتمل بر تقویت قابلیت‌های اداری می‌باشد که هم به عنوان ابزاری جهت افزایش زمینه‌های اجرای موفق‌آمیز برنامه‌های جاری توسعه؛ و هم به عنوان محصول و نتیجه برنامه‌های گذشته (مانند آموزش) می‌باشد.

## افول نهضت اداره امور تطبیقی

### دوران افول نهضت اداره امور تطبیقی:

بنابر آنچه که گفته شد بروز چنین روندهایی در نهضت اداره امور تطبیقی، باعث گردید که توجه خاصی نسبت به اداره امور عمومی (به عنوان مجموعه‌ای از تلاشها برای کمکهای فنی) کاهش یابد بنابراین، تأکید بر اجرای چنین برنامه‌هایی تا اواسط دهه ۱۹۶۰ ادامه یافت. ولی این توجهات، از آغاز سال ۱۹۶۷ به سرعت و به طور ناگهانی کاهش پیدا کرد. در اوایل دهه ۱۹۷۰، میزان کمک‌های ایالات متحده آمریکا به اداره امور عمومی، کمتر از نیمی از کمک‌های سالهای اواسط دهه ۱۹۵۰ تا اواسط دهه ۱۹۶۰ بوده است. از طرفی، سازمانهای بین‌المللی و آمریکایی ارائه دهنده کمک‌های فنی، توجه خود را از تلاش‌های مربوط به اصلاح اداری به سمت برنامه‌های پیچیده با گرایشهای اقتصادی - که بری افزایش تقویت بنیه اقتصادی از طریق خط مشی‌هایی که مشترکاً توسط سازمانهای محلی و بین‌المللی اجرا می‌شدند - معطوف کردند.

به عقیده جونز، «متخصصان اداره امور عمومی، که متعلق به دهه ۱۹۵۰ بودند و از مفاهیمی (مانند طرح‌ریزی، سازماندهی، امور کارکنان، هدایت، هماهنگی، گزارش‌دهی، بودجه‌بندی) الهام می‌گرفتند جای خود را به متخصصان جدید اقتصاد توسعه دادند. همچنین، پروژه‌هایی که در فهرست خبرگان اقتصاد توسعه از اولویت بالایی برخوردار بودند،





جایگزین پروژه‌هایی که در فهرست خبرگان اقتصاد توسعه از اولویت بالایی برخوردار بودند، جایگزین پروژه‌های صدور روشهای اداری (که زمانی دارای جذابیت بودند) شدند. این انتقال، نه تنها تعداد دست‌اندرکاران سازمانهای کمکهای فنی را که گروههای مطالعات تطبیقی به آنها تعلق داشتند را کاهش داد، بلکه حتی امکان استفاده از اقدامات گروههای تطبیقی در برنامه‌های کمک فنی نیز، به سرعت کاهش پیدا کرد.

دهه ۱۹۷۰ با تغییرات و کاهش دامنه فعالیت‌های «نهضت اداره امور عموم تطبیقی» همراه بود. کمکهای «بنیاد فورد» نیز پایان یافته بود و هیچگونه حمایت مالی جایگزین - برای رسیدن به سطح دهه ۱۹۶۰ - وجود نداشت. حتی در آن سالها، گروههای تطبیقی جستجوهای جدی، منظم و طرح‌ریزی شده خود برای دستیابی به منابع جدید، به منظور انجام تحقیقات میدانی در کشورهای در حال توسعه را کاهش دادند. نشریه «اداره امور تطبیقی» به عنوان اولین نماد تحقیقات علمی در رشته مطالعات تطبیقی، بعد از پنج سال در سال ۱۹۷۴ تعطیل شد. هرچند این اقدام به صورت ادغام در یک نشریه دیگر، به نام «اداره امور و جامعه» انجام گرفت و نشریه به صورت مطلق تعطیل نشد ولی وضعیت جدید نیز، موجب سردرگمی در این رشته گردید؛ و هیچ تضمینی وجود نداشت که وسیع کردن قلمرو با موفقیت همراه باشد. سلسله انتشارات دانشگاه دیوک تا سال ۱۹۷۳ ادامه یافت، ولی محتوای این نشریات، محصول تحقیقاتی بود که سالها قبل صورت گرفته بود. گزارش‌های واصله از دانشکده‌های مختلف حاکی از آن بود که، علاقه دانشجویان به دوره‌های اداره امور تطبیقی کاهش یافته است و شواهدی وجود داشت که تعداد رساله‌های دکتری در این رشته چندان زیاد نبوده است.

دوران حیات گروه‌های اداره امور عمومی تطبیقی، هنگامی که در سال ۱۹۷۳ به منظور ایجاد بخش جدید اداره امور عمومی تطبیقی و بین‌المللی، با کمیته بین‌المللی انجمن آمریکایی «اداره امور عمومی» ادغام شد، عملاً پایان یافت. بخش جدید با عنوان اداره امور عمومی تطبیقی و بین‌المللی با همان تعداد عوض، به کار خود ادامه داد و در بسیاری از موارد به فعالیتهایی شبیه فعالیت گروه‌های تطبیقی (مانند: شرکت در تجمعات حرفه‌ای، انتشار روزنامه خبری، انتشار گاه به گاه مقالات در سطح پایین‌تر) ادامه داد.

#### ارزیابی‌های مجدد نهضت اداره امور تطبیقی:

علایم بروز نقصان، با یک سلسله انتقادات از نهضت اداره امور عمومی تطبیقی، به صورت ارائه مقالات در تجمعات حرفه‌ای - که متعاقباً تعداد زیادی از آنها منتشر شدند - همراه بود؛ و یا اصولاً این انتقادات خود موجب بروز علایم نقصان گردیدند. این امر موجب شد که نه تنها توجه‌ها به سمت نارسایی‌ها و ناخشنودی‌های مندرج در اینگونه مقالات جلب شود، بلکه تجویزها و پیش‌بینی‌های آن نیز، مورد توجه قرار گرفت.

هنگامی انتقادات از نهضت اداره امور تطبیقی آغاز شد که مشخص گردید این نهضت بعد از یک ربع قرن دوران حیات خود - که ده سال آن نیز با حمایت‌های مالی فراوان همراه بود - نیازمند بررسی مجدد دستاوردهای خود می‌باشد.

پیتر ساویج این نظریه که «هر عقیده جدید، تئوری و دیدگاه در علوم سیاسی، قبل از اینکه از دور خارج گردد و یا جایگزین شود، باید طی ده سال تثبیت شود» را به عنوان یک معیار پذیرفته است. طی این مدت، سندرم کندوی عسل، همراه با پاداش‌های مالی و حرفه‌ای - که به پیشگامان نهضت جدید تعلق می‌گیرد - ظاهر می‌شود. متعاقب آن، جریان



عادی آغاز می‌شود و علامت مشخصه آن، دستیابی به برخی نتایج از طریق نوآوری می‌باشد. اگر چنین اتفاقی به وقوع نپیوندد، به اصطلاح کندو بدون عسل بوده و یا نوع آن، متفاوت بوده است. در این حالت، یکی نهضت جدیدتر به آرامی و گاهی به سرعت جای آن را می‌گیرد. به عقیده او، اداره امور عمومی تطبیقی نیز از این امر مستثنی نیست و به اصطلاح، زمان امتحان عسل درون کندو، فرا رسیده است.

### چشم اندازها

(۱) اداره امور توسعه:

از روزهای آغازین نهضت اداره امور عمومی تطبیقی، موضوع اداره امور توسعه دائماً مورد مطالعه بوده است. بخش اعظم این تلاشها در رابطه با اموری از جمله: تعیین حدود آن؛ تعیین آنچه که در شمول آن قرار دارد؛ تدوین استراتژی‌هایی برای اجرای پروژه‌های توسعه؛ و ارزیابی نتایج حاصله از فعالیتهای یک شبکه عظیم، صورت گرفته است. متأسفانه هر یک از نتایج حاصله یا موجب یأس و ناامیدی گردیده و یا بی‌نتیجه و ناتمام مانده است.

به همین دلیل، اداره امور توسعه همواره یک موضوع بحث‌انگیز بوده است، و موضوعاتی در آن مطرح گردیده که به نظر نمی‌رسد به یک راه‌حل منجر شود. در همین رابطه، سی‌فین معتقد است که در بهترین شکل آن، اداره امور توسعه یک عنوان غیردقیق برای مجموعه‌ای از مشکلات بالقوه می‌باشد.

با وجود آنکه موضوع «اداره امور توسعه» در چهار دهه گذشته به طور وسیع مورد استفاده قرار گرفته است و به رغم بحث‌ها و مجادلات فراوان، لیکن معلوم نیست که چرا هنوز بر سر تعریف آن، اتفاق نظر وجود ندارد. البته در مورد تمایلات اولیه برای انتخاب و انتشار این عبارت، شکی وجود ندارد. هدف از ایجاد آن، متمرکز کردن توجهات به نیازمندیهای اداری جهت تحقق اهداف خط‌مشی عمومی (به ویژه در کشورهای کمتر توسعه یافته) بود. فرض بر آن است که کشورهای در حال توسعه را یاری دهند براساس این نظر اداره امور توسعه به عنوان یک پدیده، منحصر به کشورهای می‌شود که دارای اوضاع و احوال خاصی بوده، و شامل همه کشورها نمی‌گردد. این برداشت در دوران طلایی نهضت اداره امور تطبیقی، یعنی هنگامی که گروه‌های اداره امور تطبیقی توجه خود را به مطالعات تطبیقی و با تأکید بر توسعه معطوف کرده و عبارت اداره امور توسعه و اداره امور تطبیقی مترادف یکدیگر بکار گرفته می‌شدند، متداول‌ترین برداشت محسوب می‌شد.

با گذشت زمان، انتقادهای سازنده نشان داد که حتی کشورهای به اصطلاح توسعه‌یافته در دستیابی به اهداف خط‌مشی عمومی با مشکل مواجه هستند و از این رو، آنها را نیز باید در مشکلات سیستم‌های اداره امور عمومی دارای اهداف کلی و کمی می‌باشند که می‌بایست تحقق یابد، بنابراین از اداره امور توسعه می‌توان به عنوان معیار میزان کسب موفقیت در تحقق مقاصد مورد نظر استفاده کرد. یقیناً ابداع‌کنندگان این عبارت چنین منظوری نداشته‌اند، بنابراین باید در جستجوی معانی دیگری بود تا بتوان در حد رضایت بخشی آن دسته از اهداف عمومی را که با هدفهای اداره امور توسعه تناسب دارد مشخص کرد.



اداره امور توسعه اصولاً این عبارت به مفهوم متمرکز شدن اداره، بر پشتیبانی توسعه و مدیریت آن (به عنوان مفهومی متفاوت با اداره امور قانون و نظم) به کار می‌رفت. طبق گفته گانت، در حال حاضر اداره امور توسعه به مفهوم مجموعه‌ای از سازمانها، سیستم‌های مدیریت و فرآیندهایی که یک دولت برای تحقق اهداف توسعه خود ایجاد می‌کند به کار می‌رود. اداره امور توسعه، به معنای اداره امور خط مشی‌ها، برنامه‌ها، و پروژه‌ها برای نیل به مقاصد توسعه، تعریف شده است.

اداره امور توسعه، مقاصد خاصی را که از ویژگی‌های آن نیز محسوب می‌شود، دنبال می‌کند. این ویژگی‌ها عبارتند از:

(۱) ترغیب و تسهیل برنامه‌های رشد اجتماعی و اقتصادی؛

(۲) وفاداری نسبت به تأمین منافع عمومی، به جای تأمین منافع گروه‌های خاص؛

(۳) طرز تلقی مثبت، به جای طرز تلقی منفی؛

(۴) ترغیب‌کننده، به جای محدودکننده.

ارائه چنین مفاهیم و تعاریف از اداره اور توسعه، حاکی از آن است که هر کشوری با موضوع اداره توسعه درگیر بوده، و مشکلات اداره امور توسعه خاص خود را دارد که به قول گانت در «وزارتخانه‌های حاکمیتی» و در رشته‌هایی مانند کشاورزی، صنعت، آموزش و بهداشت متجلی می‌شود. مطالعات چنین سازمانهایی، در مورد ساختار، توانایی‌های طرح‌ریزی، خدمات تجزیه و تحلیل ستادی و انواع نیروهای آموزش دیده حرفه‌ای در مقایسه با سازمانهای سنتی‌تر، متفاوت است. بحث اصلی نیز بر سر کشورهای تازه استقلال یافته‌ای است که احتمالاً در این زمینه‌ها دارای مشکلاتی می‌باشند؛ و انتظار می‌رود که کشورهای کم‌تر توسعه یافته، تا حدی از تجربیات کشورهای توسعه‌یافته‌تر بهره بگیرند.

به نظر می‌رسد که مفسرین متأخر، با نظریات گانت موافق هستند. نصیر اسلام و جورج هنالت عقیده دارند که تعریف اداره امور توسعه عبارت است از طراحی، اجرا و ارزیابی خط مشی‌ها و برنامه‌هایی که به تغییر اجتماعی - اقتصادی منتهی می‌شوند.

باید دانست که اداره امور توسعه، مترادف اداره امور عمومی یا اداره امور عمومی تطبیقی نیست همچنین اداره امور توسعه، به طریقی که گانت توصیف کرده است، با سایر ابعاد و ملاحظات اداره امور عمومی متفاوت می‌باشد، لیکن مستقل از آن نیست. یقیناً حفظ قانون و نظم از وظایف اولیه دولت است و هرچند مقدم بر اداره امور توسعه است و معمولاً تعریف اداره امور توسعه، آن را شامل نمی‌شود لیکن پایه و اساس توسعه است. همچنین برقراری ارتباط اولیه و تسهیلات آموزشی و حفظ سیستم‌های قضایی و سیاسی، بر اداره امور توسعه اثر می‌گذارند ولی بخشی از آن به حساب نمی‌آیند.

بدون اینکه بخواهیم به معنای خاصی از اداره امور توسعه تکیه کنیم، چنین به نظر می‌رسد که می‌بایستی آن دسته از تعاریفی که «اداره امور توسعه» را معادل و مترادف «اداره امور عمومی تطبیقی» می‌دانند نادیده گرفت؛ و هر نشانه‌ای که قلمرو اداره امور عمومی تطبیقی را به اداره امور توسعه - با هر تعریفی - محدود می‌کند رد کنیم.

به هر حال، وجود این واگرایی بدان معنا نیست که به وجود آمدن تغییرات اساسی (از جمله اداره امور توسعه) ارتباطی با اداره امور عمومی ندارد. استراتژی‌های مدیریت برای برنامه‌های کمک فنی جهت دستیابی به اهداف توسعه‌ای، از جمله



موضوعات محوری متخصصان در اداره امور توسعه می‌باشد و کماکان مورد علاقه کسانی است که توجه خود را به تطبیق سیستم‌های در سطح ملی اداره، معطوف کرده‌اند.

## ۱-۱) مدل‌های اداره امور توسعه:

نتایج مبتنی بر شواهد فراوان، نشان می‌دهد که تلاش‌های به عمل آمده برای انتقال تکنولوژی‌های اداری، غالباً اثرات قابل توجهی نداشته و شاید با پیامدهای منفی پیش‌بینی نشده‌ای نیز همراه بوده است. به بیان ساده می‌توان گفت آنچه که اتفاق افتاده تغییر جهت از یک نوع تفکر درباره امور توسعه و اداره امور عمومی به نوع دیگر، بوده است. نصیراسلام و جورج هنلات این نوع تفکرات را مدل‌های اول و دوم نامیده‌اند.

مدل اول مربوط به برنامه‌های کمک فنی در دهه اول بعد از جنگ جهانی دوم می‌باشد. مدل دوم نیز به تجدید ساختاری که از دهه ۱۹۶۰ در پروژه‌های کمک‌های بانک جهانی و سای سازمان‌های توسعه چند جانبه، همچنین سازمان آمریکایی توسعه بین‌المللی و سایر سازمان‌های دوجانبه آغاز شده است، اشاره دارد.

می‌توان هر دو مدل را بر حسب اوضاع و احوال حاکم در همان زمان، مناسب دانست، لذا نمی‌توان آنها را جایگزین یکدیگر دانست، و همچنین نمی‌توان یکی را بر دیگری ترجیح داده، ولی چنین تصور می‌شود که مدل نوع دوم در حال حاضر با نیازمندی‌های کشورهای در حال توسعه، تطبیق بیشتری دارد.

در مدل قدیمی (نوع اول) اداره امور توسعه، بر مسائلی از جمله اصلاح اداری در ترتیبات ساختار سازمانی، مدیریت منابع انسانی، بودجه‌بندی، و سایر مباحث فنی تأکید می‌شد؛ و فرض بر آن بود که انتقال تکنولوژی از یک فرهنگ به فرهنگ دیگر، بدون اینکه نیازی به انجام اصلاحات در اوضاع سیاسی، اجتماعی و اقتصادی باشد، امکان‌پذیر است. این مدل به قابل تفکیک بودن خط مشی‌گذاری از اجرای خط مشی اشاره دارد، ولی منتقدین آن عقیده دارند که این مدل دارای پیش‌داوری نژادپرستانه براساس ارزشهای غربی می‌باشد. ارزشهای غربی نیز عبارتند از:

۱) تأکید بر رشد اقتصادی بر حسب تولید ناخالص ملی (GNP)؛

۲) تخصص‌گرایی سازمانی و حرفه‌ای؛

۳) گرایش به کسب موفقیت برای دستیابی به منزلت اجتماعی.

حال آنکه همه این علایم، شاخص‌های خنثی برای توسعه نیستند، لذا توجه به پیشرفته در تکنولوژی اداری و جدا دانستن آن از فعالیت‌هایی که حقیقتاً برای توسعه ضروری بود، نصیر اسلام و جورج هنالت را واداشت که اعلام کنند علامت مشخصه این دوران همان «برنامه‌ریزی بدون اجرا» است.

مدل دوم که اخیراً بیشتر مورد پذیرش نیز قرار گرفته است، ارتباط نزدیکتری بین خط مشی عمومی و تکنولوژی اداری برقرار کرده است. این مدل با گزینش خط مشی و ساخت نهادی لازم، آغاز گردیده و سپس به طرف تکنولوژی اداری مناسب، ادامه پیدا می‌کند. این نظریه ابتدا در نوشته‌های میلتون اسمن و همکارانش مورد تأیید قرار گرفت. آنها توجه



خود را به فرآیند «نهادسازی» از طریق انجام تحقیقات دانشگاهی مشترک، با هدف نظام‌مند کردن تجزیه و تحلیل نهادها و در فرهنگهای مختلف، به عنوان واحد مناسب برای تطبیق معطوف نموده‌اند.

### مدل مبتنی بر توسعه بومی:

اخیراً توجه زیادی به اثر بنیادی عوامل فرهنگی بر اداره امور توسعه معطوف شده است. به عنوان مثال، بیور و زمردیان، در کنگره تفاوت فرهنگی و توسعه، یک چهارچوب نظری برای تئوری‌های اداری مبتنی بر توسعه بومی ارائه کرده‌اند. طبق نظر آنها، زمانی یک تئوری اداری می‌تواند واقعیت‌های موجود را توصیف کند؛ و اقدامات اداری را هدایت نماید؛ و اهداف اداری قانونی و مشروع را تبیین کند که الزاماً از ارزشهای فرهنگی که هدایت‌کنندهٔ مراودات اجتماعی بوده و بر روابط دورن سازمانی و برون سازمانی تسلط دارد، سرچشمه گرفته‌اند. آنها خاطر نشان می‌سازند که فرهنگهای مختلف دارای مجموعه‌های ارزشی متفاوتی هستند و معمولاً این مجموعه‌های ارزشی، با ارزشهای جوامع سکولار غربی - که بیشترین تئوری‌های اداری پذیرفته شده را به وجود آورده‌اند - تفاوت دارند. از این رو، به کسانی که خواهان استفاده از فنون اداری خارج از فرهنگ خود می‌باشند، باید یادآوری کرد که پذیرش فنون از خارج، که فاقد شرایط لازم هستند به صلاح نمی‌باشد. بلکه باید آنها را آگاهانه پذیرفت و اگر تفاوت آنها با ارزش‌های حاکم فاحش است، بایستی رأساً نسبت به ساخت ابزارها و فنون هماهنگ با سیستم ارزشی خود، اقدام کرد.

تغییر جهت در رویکرد، باعث شده است که میزان تأکید بر پروژه‌های کمک فنی برای رفع نیازهای بنیادی تغییر کند و به همین دلیل، نصیراسلام و هنالت آن را مدل توسعه نوع دوم نامیدند. در اصلاح بانک جهانی، هدف اصلی خط مشی همانان حمله مستقیم به «فقر مطلق» است. لذا محتوای تولید ناخالص ملی، از میزان رشد آن مهمتر به حساب می‌آید؛ و بخش اقتصادی روستایی، محور اصلی توسعه قرار می‌گیرد. هدف اصلی آن است که انتقال کشاورزی به جای اینکه از طریق سازمانهای بزرگ دولتی انجام گیرد، از طریق سیستم غیرمتمرکز سازمانهای کوچک محلی، تحقق یابد. لازمه آن نیز، قوی کردن حکومتهای محلی، افزایش مشارکت محلی، ایجاد سازمانهای واسطه‌ای جدید، و انجام سایر تغییرات عمده در شرایط اجتماعی - سیاسی می‌باشد. در اینجا چنین استنباط می‌شود که در این رویکرد، به تکنولوژی متفاوتی نیاز خواهد بود. نصیر اسلام و هنالت عقیده دارند اکنون که کشورهای در حال توسعه، توسعه کشاورزی روستایی برنامه‌ریزی شده را به عنوان هدف اصلی خط مشی خود برگزیده‌اند، لذا باید یک استراتژی مدیریت جدید، تدوین شود و داشتن یک تکنولوژی متفاوت نیز ضروری است.

اکنون این بحث مطرح است که آیا می‌توان چنین استراتژی مدیریتی را تدوین کرد، و کشورهای توسعه‌یافته‌تر چقدر و چگونه باید به کوششهای خود برای انتقال تکنولوژی‌های اداری به کشورهای در حال توسعه ادامه دهند. سوابق مربوط به موضوع یادشده، ناامیدکننده می‌باشد. زیرا بسیاری از پروژه‌های کمک فنی حتی - براساس حداقل معیارهای قابل قبول - به طور قطعی شکست خورده‌اند. مخالفین نظریه کمک‌های فنی، عقیده دارند که برنامه‌های کمک فنی به اصطلاح بی‌طرفانه، در حقیقت اکثراً رژیم‌های سیاسی خودکامه را حفظ کرده و یا از آنها حمایت کرده‌اند. این اقدام باعث شده است این ظن به وجود آید که فعالیتهای کمک‌های فنی و اداری به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر، بخش یا مجموعه‌ای از مداخلات غیرضروری در امور سایر کشورها را تشکیل می‌دهد. سایر محققان (مانند اسمن) که در موضوع پشتیبانی از توسعه در اداره امور عمومی صاحب دانش و تجربه می‌باشند، به شکل ملایم‌تری با موضوع برخورد می‌کند.



به نظر او، سرخوردگی توسعه‌گرایان در همه زمینه‌ها جای خود را به شناخت فرصت‌های موجود، داده است که این فرصت‌ها خود ناشی از ارزیابی واقع‌گرایانه و محدودتری هستند. همزمان با اعلام این نظر که بین استراتژی‌های توسعه همسویی و سازگاری کلی وجود ندارد، این واقعیت نیز بروز کرده است که نوسازی، خطی و غیرقابل اجتناب نیست؛ و پشتیبانی فنی یک اقدام متهورانه و مخاطره‌آمیز است که به وسیله مشکلات هراسناکی احاطه شده است؛ و اداره امور عمومی، به قول او دیگر پدیده جامع و مطلق نیست، بلکه پدیده‌ای به غایت متنوع و جداگانه است.

### مدل نقطه چهار:

اسمن در جمع‌بندی خود پیش‌بینی می‌کند که نیاز به همکاری فنی در اداره عمومی، احتمالاً دو مسیر موازی را طی خواهد کرد. اولین مسیر پاسخگویی به تقاضاها برای کمک به ساختن پایه‌های اصلی دولت است، که وی آن را «مدل نقطه چهار» یعنی چیزی شبیه مدل «توسعه اول» نصیراسلام و هنالت می‌نامد. دومین مسیر که در امتداد مدل توسعه دوم می‌باشد، در ناحیه رشد خلاق قرار داد و ویژگی آن عبارتند از: وجود عدم اطمینان بالا، محدودیت شدید منابع و نیاز به عکس‌العمل‌های اداری خلاق؛ و به همین دلیل با مشکلاتی نیز همراه است. اسمن پیش‌بینی می‌کند که جهت‌گیری جدیدی در حال ایجاد است که به جای توجه به انتقال تکنولوژی شناخته شده، برای نوآوری و آزمون تأکید دارد. در ادبیات جدید اداره امور توسعه، توجه بیشتری به تدوین استراتژی‌های مدیریت برای پروژه‌های مدل نوع دوم شده است.

اکنون این تمایل به وجود آمده است که ترتیب توالی فعالیت‌هایی را که لازم است برای احتراز از گرفتار شدن در دام‌ها و افزایش امید به موفقیت انجام گیرند، تدوین و تنظیم گردد. یکی از این تلاشها از طرف مارک لیندنبرگ و بنیامین کراسبی به عمل آمده است. آنها با مطالعه بعد سیاسی مدیریت توسعه، مدلی را جهت تجزیه و تحلیل سیاسی برای استفاده مدیران امور توسعه، طراحی نموده و تعدادی مطالعات موردی نیز برای استفاده آموزشی در بکار بردن این مدل تهیه کرده‌اند.



## خدمات بنیاد آموزشی - پژوهشی ساما

### مجری منابع آزمون دکتری

- ✓ ارائه سئوالات و پاسخهای تشریحی آزمون دکتری سراسری و آزاد با ذکر منابع طراحی سئوالات.
- ✓ ارائه بسته های آموزشی آمادگی آزمون دکتری (PhD)
- ✓ مشاوره در تدوین مقالات علمی - پژوهشی جهت تسهیل قبولی در فرآیند مصاحبه تخصصی ورودی مقطع دکتری
- ✓ بسته روش های نگارش مقالات علمی - پژوهشی و ISI.
- ✓ بسته مرور سریع ( نکته و تست ) ویژه آزمون دکتری .
- ✓ بسته موفقیت در مصاحبه آزمون دکتری.
- ✓ بسته فوت و فن های قبولی در آزمون دکتری.

[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

**همیشه فقط یک تصمیم صحیح برای تمقق (ویای شما کافی است.**

تلفن های تماس ( در وقت اداری):

۰۲۱۲۲۸۵۹۹۶۴ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۶۳۸ - ۰۲۱۲۲۸۷۶۴۴۹

تلفن های پشتیبانی (از ۹ صبح تا ۹ شب):

۰۹۳۵۵۸۷۸۱۸۷ - ۰۹۱۹۲۰۰۸۳۹۴ - ۰۹۳۷۵۳۰۸۹۰۰



[www.iransama.org](http://www.iransama.org)

تلفن های پشتیبانی و مشاوره رایگان: ۰۲۱۲۲۸۷۶۶۳۸ - ۰۲۱۲۲۸۵۹۹۶۴ - ۰۹۱۹۰۴۱۸۷۲۷ - ۰۹۱۹۰۴۱۸۷۳۷