مقدمة

مدخل دراسة النظام السياسي المصري ومراحل تطوره

♦

يهدف هذا الكتاب إلى عرض خصائص النظام السياسي المصري من جوانبه الدستورية والمؤسسية والحركية، فهو يبحث في مؤسسات النظام من الناحية القانونية، فيعرض لاختصاصاتها ووظائفها والعلاقات التي حددها الدستور والقانون بين بعضها البعض، كما يدرس هذه المؤسسات في حالة النشاط والحركة، فيحلل أداءها وممارساتها العملية لوظائفها. وتعرض هذه المقدمة لثلاث نقاط: أولاها، مفهوم النظام السياسي من الناحية النظرية والوظائف التي يقوم بها في حياة المجتمع، وثانيتها، أهم المداخل والاتجاهات التي استخدمها الباحثون في دراسة النظام السياسي المصري وإسهاماتها في تفسير بعض جوانبه، وثالثتها، مراحل تطور النظام السياسي المصري من عهد محمد على وذلك حتى نتعرف على الجذور التاريخية لتطور هذا النظام، وخصائصه على مدى القرنين السابقين من الزمان، وحتى يمكن أن نضع المرحلة الراهنة من تطوره في سياقها التاريخي.

أولا : مفهوم النظام السياسي

يعتبر أرسطو الأب الشرعي لعلم السياسة؛ وتحديدا لتحليل النظم السياسية، وهو يستمد هذه الصفة من ريادته لعدد من التقاليد في التحليل السياسي، منها النظرة المقـــارنة

حيث قام بدراسة أكثر من مائة دستور قبل أن يكتب مؤلفه في هذا الموضوع، ومنها أنه وضع «السياسة» في سياقها الاجتماعي والتاريخي الأوسع، ونظر إلى أي نظام سياسي باعتباره محصلة لتفاعل عدد كبير من العوامل، التي تشمل: الوضع الجغرافي، والقدرات الاقتصادية، والتركيب الاجتماعي والبشري، والأفكار السياسية السائدة أو ما نسميه اليوم بالثقافة السياسية، ومنها أنه اعتمد التركيب منهجًا للبحث، فعندما قام مثلا بتصنيف النظم السياسية لم يعتمد على معيار واحد، وإنما أخذ بمعيارين: عدد المشاركين في السلطة، ونوعية التوجه الذي يأخذون به.

وهكذا، فقد كان أرسطو هو رائد النظرة الواقعية التاريخية في التحليل السياسي، فلم تكن السياسة لديه مجرد استنباطات عقلية، أو مران ذهني مجرد، وإنما هي ملاحظة ومراقبة لتطور الوقائع والأحداث واستخلاص النتائج والاتجاهات ومقاربة ذلك بالقيم والمثل السياسية العليا. ولعل الفارق بين «الجمهورية» لأفلاطون و«السياسة» لأرسطو هو الفارق بين النظرية السياسية المعيارية أو الغائية، والنظرية السياسية الإمبريقية. الأولى مصدرها الاستنباط وإعمال الفكر النظري المجرد، والثانية تعتمد على الاستقراء والملاحظة المنظمة.

في هذا السياق، يمكن تعريف النظام السياسي على أنه نسق من العمليات والتفاعلات، التي تتضمن علاقات سلطة بين النخبة الحاكمة من ناحية والمواطنين من ناحية أخرى (وبين فئات ومجموعات النخبة وبعضها الآخر). هذه العلاقات تحدث في نطاق عدد من الأطر القانونية والمؤسسية، ويقصد بذلك وجود قواعد وإجراءات لتنظيم هذه العلاقات، والتي تتأثر بالأيديولوجية والثقافة السياسية والممارسة العملية والمشاركة الشعبية. وفي ظل هذه العلاقة تقوم النخبة الحاكمة التي تتولى مقاليد السلطة باتخاذ القرارات وتحديد السياسات كما تقوم بتنفيذها، ويقوم المواطنون بمهمة المشاركة السياسية التي قد تقل أو تزيد والتي تختلف صورها وأشكالها من نظام لآخر؛ للتأثير على هذه القرارات والسياسات أو لمراجعة بعض جوانبها، وكذا، للرقابة على عملية تنفيذ السياسات العامة والمحاسبة على نتائجها.

والنظام السياسي بهذا المعنى لا يعمل في فراغ ، ولكن في إطار بيئة داخلية وإقليمية ودولية يتعامل ويتفاعل معها.. هذه البيئة لها طابع مزدوج فهي قد توفر فرصًا وإمكانات وموارد لاستخدامها لمصلحة السياسات والاختيارات التي يتبناها النظام، وقد تفرض قيودًا وحدودًا على حرية حركته في الاختيار والتنفيذ.

وإذا كان النظام السياسي نتاجًا لواقع بيئته ومجتمعه، فإنه يترتب على ذلك أن النظم السياسية ليست سلعا قابلة للتصدير والاستيراد أو للفرض بالقوة من الخارج، فالنظام السياسي هو كائن اجتماعي متغير ومتطور وفي علاقة ديناميكية مع حركة الواقع الاقتصادي والاجتماعي، وتشير مؤسساته إلى توازن القوى القائم في المجتمع.

في هذا السياق، يمكن الحديث عن ثلاث مهام أساسية للنظم السياسية:

أ- **النظام السياسي كآلية لحل الخلافات وإقرار القانون والنظام:** وهذه هي الوظيفة التنظيمية القهرية للنظام، ولعلها الوظيفة الأساسية لأي نظام سياسي إذا لم ينجح في القيام بها وتحمل مسؤولياتها فمن الأرجح أن يتعرض للتآكل والانهيار. فكل نظام سياسي يقوم بوضع القواعد القانونية لتنظيم العلاقات الاجتماعية، كما يمتلك القدرة على توقيع الجزاء على الخارجين على هذه القواعد؛ فالوظيفة الأولى للنظام السياسي هي حماية الأمن وتوفيره للموطنين داخليا، وحماية إقليم الدولة إزاء الخصوم والأعداء خارجيا.

داخليًّا، يقوم النظام السياسي بتوفير الأمن للمواطنين وحماية أرواحهم وممتلكاتهم، كما يقوم بوضع التنظيم القانوني لتسوية الخلافات، التي تنشأ بينهم في كافة مناحي الحياة من الأحوال الشخصية والمدنية إلى الأمور التجارية والاقتصادية، ويقوم بتوقيع الجزاء على الذين يخرجون عن القواعد الموضوعة. لذلك، فمن المتفق عليه أن احتكار القوة المسلحة واستخدام العنف هو إحدى الخصائص الأساسية للدولة، وتوضح الخبرة التاريخية أنه في الحالات التي سمح فيها لجماعة خاصة أن تمتلك قدرة عسكرية ما، فإن

الأمر انتهى باستيلائها إما على السلطة (الحزب النازي في ألمانيا والفاشي في إيطاليا)، أو إلى الجمود السياسي، وتبعثر السلطة وحالة الحرب الأهلية الممتدة (كما كان الحال في لبنان، إبان الحرب الأهلية في الفترة 1975 – 1990).

وخارجيا، على أي نظام سياسي حماية حدود الدولة وإقليمها، فهذا الإقليم هو مجال سيادة الدولة وهو الفضاء الذي يتم فيه تطبيق القوانين وممارسة السلطة. لذلك، فإن السيطرة على الإقليم هو مظهر الاستقلال القانوني للدولة.

ب- **النظام السياسي كآلية لتوزيع الموارد في المجتمع**: وهي الوظيفة التوزيعية للنظام؛ ذلك أن أغلب المجتمعات تواجه مفارقة بين المطالب والاحتياجات البشرية من ناحية، والموارد المتاحة من ناحية أخرى، ومن ثم تنشأ مشكلة التوزيع. بعبارة أخرى، فإن علم السياسة – شأنه في ذلك شأن علم الاقتصاد– يرتبط ارتباطا وثيقا بمشكلة الندرة في المجتمع، ويوفر النظام السياسي الآلية والمعايير اللازمة لترتيب الأولويات وتوزيع الموارد ، وهذا هو المعني الذي عبر عنه أستاذ علم السياسة الأمريكي الشهير هارولد لاسويل في كتابه بعنوان «السياسة: من يحصل على ماذا؟ ولماذا؟» الصادر في عام 1938.

جـ- **النظام السياسي كآلية للتغيير الاجتماعي**: فالنظام السياسي من ناحية هو مرآة تظهر عليها الأوضاع والمصالح والتناقضات المختلفة في المجتمع وكذا الآراء والأفكار والمعتقدات الذائعة فيه. ولكن النظام السياسي لا يكتفي بدور المرآة، بل يمكن للنخبة الحاكمة أن تسعى للقيام بدور مبادر لإعادة تشكيل المجتمع ، وفقًا لرؤية أيديولوجية أو تصور سياسي، وهذا ما حدث في الدول التي شهدت ثورات اجتماعية، ووصلت إلى الحكم فيها نخب سياسية تبنت توجهات أيديولوجية لها طابع تغييري، وكما حدث في كثير من الدول النامية التي حصلت على استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية وحكمتها نخب تحديثية

سعت - بدرجات مختلفة من النجاح والفشل- إلى الإسراع بعملية التغير الاجتماعي فيما سمي بهندسة المجتمع أو الهندسة الاجتماعية أو بناء الأمة.

هذه المهام الثلاث للنظام السياسي يتم أداؤها من خلال عمليات رسم السياسات وصنع القرارات التي تمارسها مؤسساته. ففي كل نظام سياسي توجد آليات للتعبير عن المصالح، وترتيب الأولويات، وتحديد البدائل المتاحة والتعرف على تكلفتها ومنافعها النسبية، واتخاذ القرار.

ثانيا: كيف ندرس النظام السياسي المصري؟

تعددت الكتابات وتنوعت المناهج التي اتبعها الباحثون في دراسة النظام السياسي المصري؛ فهناك اتجاه ركز على دراسة دور الجيش في الحكم، ومن أمثلة ذلك فاتيكيوتز في كتابه بعنوان «الجيش المصري في السياسة» (1961)[1]. وهناك اتجاه آخر ركز على دور الزعامة الكاريزمية (التاريخية أو الملهمة) وتأثيرها في استقرار النظام وتحقيق شرعيته ومن أبرز الأمثلة على ذلك مؤلف ديكمجيان بعنوان «مصر في ظل حكم عبد الناصر» (1970)[2]. وهناك اتجاه ثالث ركز على دراسة المؤسسات السياسية وبالذات التنظيم السياسي الواحد في فترة الرئيس عبد الناصر ، ودوره في تحقيق المشاركة السياسية والتعبئة الجماهيرية، ومن أمثلة ذلك دراسات إليا حريق وهيفي[3]. وهناك اتجاه رابع ركز على

(1) – P.J. Vatikiotis, **The Egyptian Army in Politics** (Bloomington: Indiana University Press, 1961).

(2) - H. Dekmijian, **Egypt under Nasser** (New York, State University of New York 1971).

(3) – J.Heaphey , " The Organization of Egypt : In Adicousies of Non- Political Model for Nation-Building , **World Politics**, vol 18 , January 1966, pp. 177-193,

Ilya Harik, "The Single Party as Subordinate Movement: The case of Egypt": **World Politics**, vol. 26 (October 1973), pp. 80 – 108.

الجانب الرعوي من النظام السياسي وعلى العلاقات الشخصية والعائلية، التي تربط بين أعضاء النخبة الحاكمة، ومن نماذج ذلك دراسات كليمنت هنري مور وروبرت سبرنج بورج[1]. وهناك اتجاه خامس ركز على دور الإدارة والتنظيمات الإدارية وتطور الجهاز الإداري ومدى تأثره بالتطورات السياسية وتأثيره عليها، ومن ذلك دراسة نزيه الأيوبي[2].

وتتسم المناهج التقليدية في الدراسات الغربية عموما بأمرين: أولهما، التأكيد على العناصر الشخصية وغير الرسمية في العلاقات السياسية، وتركز على أن السياسة في مصر تخضع أساسا للاعتبارات الشخصية بين الأفراد، وأن فهم هذه العلاقات الشخصية وعوامل الصداقة أو الكراهية هو أساس تحليل العلاقات السياسية. وثانيهما، التركيز على دور الزعيم أو القائد الذي يبدو في هذه الدراسات وكأنه الآمر الناهي. ويدعمون هذا الرأي بالحديث عن تراث الفرعونية السياسية والنمط الآسيوي للإنتاج، والإقطاع الشرقي، ودولة النهر، إلى غير ذلك من مفاهيم، ويترتب على التركيز على شخصية الرئيس عدم الاهتمام بدراسة تفاعل القوى السياسية والعناصر التنظيمية والبنائية الأخرى في النظام السياسي.

فمثلا، يعتبر ديكمجيان شخصية الرئيس جمال عبد الناصر هي مفتاح فهم السياسة المصرية في عهده. وكذلك فايتكيوتز الذي ركز على صفاته التي اعتبرها نتاجا لمرحلة في التاريخ المصري وركز اهتمامه على قدرة عبد الناصر على التأثير في مسار الأحداث[3].

---

(1) – Clement H. Moore, "Authoritarian Politics in Incorporated Society: The case of Nasser's Egypt", **Comparative Politics**, January , 1974, pp. 193- 218, and Robert Springborg, " Professional Syndicates in Egyptian Politics 1952 – 1970", **International Journal of Middle East Studies**, vol.9, August 1975, pp. 52 – 170.

(2) – N. Ayubi, **Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt** (London: Ithaca Press,1980).

(3) – P. J. Vatikiotis, **Nasser and his Generation** (London: Groom Helm 1978).

ووصل ريموند بيكر أيضا إلى أن الولاءات الشخصية والسياسية في داخل المؤسسات هي العامل المهم في دراسة السياسة المصرية[1]. واقترح سبرنج بورج في مقاله الذي درس فيه أحد جوانب النظام المصري في عهد الرئيس عبد الناصر أنه من الخطأ دراسة المؤسسات الرسمية في مصر بسبب ضعفها الشديد، وأن وحدة التحليل الأكثر أهمية ينبغي أن تكون «العائلة» أو «الشلة» أو «الدفعة» (يقصد دفعة التخرج)، وأن الولاءات والعلاقات السياسية تدور حول هذه المحاور وترتكز عليها أكثر من ارتكازها على مؤسسات مثل البرلمان والأحزاب السياسية والنقابات، أو صراع أيديولوجي بين الأفكار والآراء المختلفة. الرأي نفسه قال به كليمنت هنري مور [2].

وفي الحقيقة فإن هذه الآراء، رغم صحتها الجزئية، تعكس انحيازات عدة يمكن تلخيصها على النحو التالي :

أ- النظرة التقليدية للمستشرقين الغربيين عن السياسة والنظام السياسي في الإسلام والذي يوصف عادة بالاعتماد على شخصية الحاكم وغياب الضوابط المؤسسية، وبحيث تصبح انقلابات القصور ومؤامرات الحاشية هي محور العملية السياسية.

ب- التأثر الأيديولوجي بمفاهيم الإقطاع الشرقي، والنمط الآسيوي للإنتاج، والقبول غير النقدي لهذه المفاهيم متجاهلين أثر التغير الاقتصادي والاجتماعي، وانتشار التعليم، وتبلور الطبقات الاجتماعية، ونمو النقابات والجمعيات الأهلية وجماعات المصالح.

جـ- عدم الدراسة الواقعية للنظام المصري على المستوى الجزئي (المايكرو)، وعدم القيام بدراسات تفصيلية عن الجوانب التنظيمية للحياة السياسية المصرية

(1)- Raymond Baker, Egypt's Uncertain Revolution under Nasser and Sadat (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1978).

(2) انظر توجها مماثلا بشأن تحليل العقد الأول من حكم الرئيس مبارك في :

Robert Springborg , **Mubark's Egypt : Fragmentation of The Political Order** (Boulder : Westveiw Press , 1989) .

فدراسة الحالات الامبريقية مثل بحث التفاعلات السياسية في داخل أحد الأحزاب أو النقابات، أو دراسة السلوك التصويتي للناخبين في إحدى المحافظات أو المراكز الإدارية تكشف عن صورة أكثر تركيبًا وتعقيدًا مما تقدمها تلك الدراسات العامة.

إن السؤال الذي يبدأ به هؤلاء الأساتذة عادة هو من يتخذ القرار السياسي؟، وتكون النتيجة التي يصلون إليها هى: الملك أو رئيس الجمهورية أو الأمير. وهذا السؤال تبسيطي ويختزل مجمل التفاعلات السياسية في إطار ضيق ومحدود. بعبارة أخرى، فإن هذا السؤال لا يشمل كل جوانب النظام السياسي. وإزاء هذا القصور في التحليل والقدرة على الفهم الشامل لحركة النظام السياسي، تزايدت الانتقادات المنهجية لتلك التوجهات البحثية، ولجأ جيل جديد من الباحثين في دراسة النظام السياسي المصري إلى التركيز على ثلاث مقتربات أخرى، هي : العلاقة بين الدولة والمجتمع ، والاقتصاد السياسي والنظام الدولي.

المقترب الأول : هو علاقة الدولة بالمجتمع ؛ ذلك أن الإشكالية الحقيقية في البحث السياسي هي تحليل العلاقة بين الدولة والمجتمع أي العلاقة بين مؤسسات الدولة – والنظام السياسي– من ناحية، والقوى الاجتماعية المختلفة وتفاعلاتها من ناحية أخرى، وتكون الأسئلة محل البحث والنظر، هي: كيف يتم التعبير عن المصالح Interest Articulation المختلفة في المجتمع ؟ وكيف يتم توصيلها إلى مؤسسات النظام؟ وكيف يتم التعامل معها؟ وما ردود أفعال تلك القوى والجماعات تجاه السياسات التي يتبناها النظام بما تتيحه لها من فرص أو ما تفرضه عليها من قيود . ووفقا لهذا المقترب، فإن النظام السياسي يبدو أكثر تعقيدًا وتشابكًا من مجرد شخص رئيس الدولة ومجموعة المستشارين أو المعاونين له، بل يتسع مجاله ليشمل عديدًا من التنظيمات والمؤسسات، والعلاقات الرسمية وغير الرسمية، والتفاعلات البنائية والمؤسسية[1].

(1) انظر باللغة العربية ، د. ناهد عز الدين ، **تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على التغير في هيكل الفرص السياسية لكل من العمال ورجال الأعمال . دراسة لحالة مصر في حقبة التسعينيات** (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، 2003) . وباللغة الإنجليزية:

وفي مراحل تطور النظام المصري، يمكن أن ندرس جوانب متعددة لقضية العلاقة بين الدولة والمجتمع. ففي المرحلة السابقة على الحملة الفرنسية، كان النظام الاجتماعي يقوم على الطوائف (النجارين، النحاسين، الخيامية، النقاشين... إلخ)، وكان التعبير عن المصالح يتم من خلال «شيوخ» هذه الطوائف ، الذين قاموا بدور مهم في تنظيم العلاقة مع الحاكم .

وفي المرحلة التي أعقبت الاستقلال عام 1923 حتى ثورة يوليو 1952 ، شهدت العلاقة بين الدولة والمجتمع تطورات مهمة اتسمت بالصراع بين الوفد والعرش حول احترام الدستور، وظهور حركة الإخوان المسلمين، وتطور دور النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية، وارتبط بذلك نمو الطبقة العاملة المصرية وبروز حركات الاحتجاج الاجتماعي .

وفي مرحلة ما بعد 1952 تغيرت العلاقة بين الدولة والمجتمع لصالح الدولة ، التي سعت إلى اختراق مختلف التنظيمات الاجتماعية والسيطرة عليها، في إطار سياسي اتسم بوجود تنظيم سياسي واحد ، وبعودة التعددية الحزبية في عام 1977 وازدياد دور الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني واتساع حرية التعبير وأجهزة الإعلام، تغيرت العلاقة مرة أخرى بين الدولة والمجتمع لصالح دور أكبر للثاني، ومن ملامحها ظهور أشكال جديدة للمشاركة في الأحياء الحضارية [1] .

المقترب الثاني، هو الاقتصاد السياسي الذي يشير إلى التفاعل بين القوى الاقتصادية والسياسية في المجتمع، ويتناول الأساس الاجتماعي للعمليات والتفاعلات السياسية. فوفقا لهذا المقترب، فإن السياسة هي عملية تخصيص الموارد النادرة، ومن ثم، فإن «من يحصل على ماذا؟»، تصبح قضية سياسية في المقام الأول. ويؤكد هذا المقترب أن عملية تكوين الدول واستمرارها ليست مسألة اتصال وتحكم فقط كما اقترح كارل دويتش،

= Nazih Ayubi , **Over – Stating The Arab State : Politics And Society in The Middle East** London : I.B. Tauis Publishers , 2001) and Noha Fahmy , **The Politics of Egypt : State – Society Relationship** (London : Routledge Curzon , 2002).

(1) Diane Singerman, Avenues of Participation.. Famil‌t, Politics and Networks in Urban Quarters of Cairo (Princeton, N. J. University Press, 1995).

ولكنها تتضمن أيضًا العلاقات والتفاعلات المختلفة بين المصالح والطبقات الاجتماعية من تعاون وصراع وتحول وتفكك.

ويؤكد هذا المقترب أن الدولة - والنظام السياسي - ليسا كيانا موحدا أو متجانسا ولكنهما تشهدان عديدًا من عمليات الصراع والمساومة والإرغام والتراضي بين المصالح، وأن اتخاذ قرار ما أو تبني سياسة ما عادة ما يسبقها تفاعلات تعاونية وصراعية بين المصالح ذات الصلة في المجتمع، وأنه في كثير من الأحيان فإن الصراعات التي تبدو وكأنها بين أشخاص تخفي - في حقيقة الأمر - صراعًا بين مؤسسات وقوى اجتماعية متباينة.

من الدراسات المبكرة في هذا المجال دراسة جون ووتربري عن تطور نظام الحكم في عهدي عبد الناصر والسادات، وتلاها دراسة سادوفسكي عن الزراعة المصرية وتيموثي ميتشيل عن حكم الخبراء والتحديث[1]. وباللغة العربية، دراسة سامية سعيد إمام عن الأصول الاجتماعية لنخبة الانفتاح الاقتصادي [2] .

والمقترب الثالث، هو العولمة Globalization والنظام العالمي Global System الذي يركز على دور العوامل الخارجية والدولية في فهم السياسات الداخلية. وتنبع أهمية هذا المقترب من حقيقة أن عددًا كبيرًا من الدول، وبالذات الدول النامية، تكون هدفا سهلا لقوى اقتصادية وسياسية نابعة من خارج حدودها، فعندما يكون اقتصاد الدولة معتمدًا على قوى الاقتصاد العالمي، وخصوصًا في حالة الاعتماد على سلعة أو محصول واحد، فإن هذه الدول تصبح فريسة لتقلبات السوق، ولتأثير القوى التي تتحكم فيه.

---

(1)John Waterbury: **The Egypt of Nasser And Sadat : The Political Economy of Two Regimes** (Princeton New Jersy : Princeton University Press , 1983), Y. Sedowskai , **Political Vegetables: Biasness man and Bureaucrat in The Development of Egyptian Agriculture** (Washington D.C : The Brookings Institute , 1991), and Timothy Mitchell , **Role of Experts . Egypt Techno-Politics Modernity** (Los Angeles : University of California Press , 2002).

(2) سامية سعيد إمام. **من يملك مصر** . دراسة تحليلية للأصول الاجتماعية لنخبة الانفتاح الاقتصادي (القاهرة : دار المستقبل العربي، 1986) .

وفي حالة مصر التي أدمج اقتصادها في السوق العالمي من منتصف القرن التاسع عشر، بسبب اعتمادها على تصدير القطن، والتي اعتمدت من الخمسينيات في خطة تنميتها على تدفق هائل للمعونات والاستثمارات الخارجية، فإنه لا يمكن دراسة نظامها السياسي دون أن ندخل «العنصر الخارجي» أو «الصلة الدولية» في التحليل[1].

وازدادت أهمية هذا المقترب مع التطورات المهمة ، التي شهدها العالم من تسعينيات القرن الماضي تحت اسم العولمة والتي كان من شأنها إزالة الحدود بين الداخل والخارج إلى حد بعيد، واقتراب المسافة بين ما كان يسمى « العوامل الداخلية » و «العوامل الخارجية» وترتب على ذلك مزيد من التقارب والتداخل بين حقل السياسة المقارنة وحقل العلاقات الدولية.

وهكذا، فبينما يؤكد مقتربا علاقة الدولة بالمجتمع والاقتصاد السياسي الديناميكيات الداخلية للنظام ، فإن مقترب النظام العالمي يبحث في البيئة الدولية له والطرق التي تؤثر بها على نشاطه وعمله. ومن الخطأ البالغ أن تصور وجود مفارقة بين دور «العوامل الداخلية» و «العوامل الخارجية» في تحليل النظم السياسية أو في تفسير التغير الاجتماعي، أو أن نسعى لتغليب أهمية إحداها على الأخرى. ولكن الطرح السليم للمسألة يتمثل في دراسة كيف يتفاعل كلاهما في سياق اجتماعي وسياسي محدد؟.

ثالثا: النظام السياسي المصري بين التغير والاستمرارية

يمكن فهم النظام السياسي المصري بشكل أفضل عندما نضعه في سياقه التاريخي، ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل – علاوة على المرحلة التكوينية التي سبقت الحصول على الاستقلال –في تطوره، هي : مرحلة التعددية السياسية الأولى 1923 – 1952،

(1)Malak Zaalouk , **Power Class and Foreign Capital In Egypt : The Rise of The New Bourgeoisie** (London : Zed Book , 1989).

ومرحلة التنظيم السياسي الواحد 1952 – 1976، ومرحلة التعددية السياسية الثانية من 1977 حتى الآن [1].

أما المرحلة التكوينية فيقصد بها تلك المرحلة الممتدة من وصول الوالي محمد على باشا إلى الحكم عام 1805 حتى صدور تصريح 28 فبراير 1922 ، الذي مهد الطريق لحصول مصر على الاستقلال القانوني ومولد المملكة المصرية عام 1923. وشهدت هذه الفترة، التي امتدت لأكثر من قرن، مولد مؤسسات الحكم الحديثة. فعلى مستوى السلطة التنفيذية، نشأت الدواوين في عام 1837 كمؤشر على زيادة دور الحكومة في تصريف شؤون المجتمع [2]، وتغير الاسم في عام 1878 إلى « نظارة »، ومع إعلان الحماية البريطانية على مصر عام 1914 ، تغير الاسم مرة أخرى إلى وزارة .

وعلى مستوى السلطة التشريعية صدر أول دستور (لائحة) عام 1866 ومعها تم انتخاب أول مجلس نيابى (مجلس شورى القوانين) ، وخلال هذه الفترة ظهر عدد من الوثائق الدستورية التي حملت أسماء اللائحة والقانون النظامي، كما تنوعت أسماء المجالس النيابية فأسميت: مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية والجمعية التشريعية.

---

(1) انظر في هذا التطور د. علي الدين هلال ، **السياسة والحكم في مصر : العهد البرلماني 1923-1952** (القاهرة : مكتبة نهضة الشرق، 1977)، ولنفس المؤلف، **تطور النظام السياسي في مصر 1805-2005** (القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2005). انظر ايضا د. نازلي معوض (محرر)، **الخبرة السياسية المصرية في مائة عام** (القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2001).

(2) من أمثلة ذلك ، الديوان الخديوي (الداخلية) ، وديوان كافة الإيرادات ، وديوان الجهادية ، وديوان المدارس ، وديوان الأمور الإفرنكية والتجارية المصرية ، وديوان الفبريكات (الصناعات).

أما بالنسبة للأحزاب السياسية، فقد ظهر الحزب الوطني الأول إبان ثورة عرابي، ولكن أغلب الباحثين يتفقون على أن البداية الحقيقية لنشأة للأحزاب السياسية في مصر كانت عام 1907 عندما تأسست ثلاثة أحزاب في العام نفسه ، وهي : الحزب الوطني، وحزب الأمة، وحزب الإصلاح على المبادئ الدستورية.

بدأت المرحلة الأولى بحصول مصر على استقلالها القانوني وانتهت باستيلاء الجيش على السلطة. واتسمت سياسيًا بتعدد الأحزاب، واقتصاديًا بنظام الاقتصاد الحر، ولكن إصرار الملك على التدخل في شؤون الحكم بطريقة غير دستورية، ورفض الإنجليز لسحب قواتهم من مصر، وفشل الوزارات المتعاقبة في إنهاء الاحتلال من ناحية ومواجهة المطالب الاقتصادية والاجتماعية ، التي تبلورت في الأربعينيات من ناحية أخرى أدخل النظام في أزمة . وزاد منها ازدياد الهجرة من الريف إلى المدن ، وانتشار التعليم وارتفاع الوعي العام، ونمو طبقة وسطى جديدة من المتعلمين . وأدت هذه التطورات إلى استنزاف تدريجي لشرعية النظام، وقادت التناقضات الاجتماعية والسياسية في نهاية الأربعينيات إلى شيوع المظاهرات، ومظاهر الاغتراب السياسي، والدعوة إلى التغيير. وفي الشهور الستة الأولى لعام 1952، شهدت مصر خمس وزارات ، استمرت إحداها لمدة 18 ساعة فقط، وفي 23 يوليو تحرك الجيش، وبدأ فصل جديد من حياة مصر السياسية.

اتسمت **المرحلة الثانية** والتي تسمى عامة بالمرحلة الثورية نسبة إلى ثورة 23 يوليو، أو المرحلة الناصرية نسبة إلى الرئيس جمال عبد الناصر بسمات متعددة، أهمها: غياب التعددية السياسية، ووجود تنظيم سياسي شرعي وحيد في البلاد (هيئة التحرير 1952 – 1956، والاتحاد القومي 1956 – 1961، والاتحاد الاشتراكي العربي 1962 – 1976)، وتركيز السلطة ومركزيتها، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وعدم السماح بحق الاعتراض السياسي، وتعامل النظام بعنف مع القوى المعارضة، سواء جاءت من اليمين أو اليسار.

واتسم النظام أيضا بوجود عدم توازن بين السياسة والإدارة ، فنمت مؤسسات الإدارة والتنفيذ (الجهاز البيروقراطي، والبوليس والجيش) بدرجة تفوق بكثير مؤسسات المشاركة (التنظيم السياسي، الهيئة التشريعية والجمعيات الأهلية)، وقامت أجهزة الدولة بالتغلغل والسعي للسيطرة على الهيئات غير الحكومية ، من خلال أساليب قانونية ومالية متعددة. وكانت أحد العوامل المهمة التي مكنت النظام من تحقيق ذلك ، ومن توفير درجة عالية من الاستقرار والشرعية له هو الشخصية الكاريزمية للرئيس عبد الناصر.

واتسمت **المرحلة الثالثة**، التي بدأت في سبعينيات القرن الماضي في عهد الرئيس أنور السادات بعدد مهم من التحولات؛ فقد تم التحول من سياسة التخطيط القومي وتأكيد دور القطاع العام إلى الاعتماد على قوى السوق والقطاع الخاص تحت اسم الانفتاح الاقتصادي، ومن التنظيم السياسي الواحد إلى تعددية سياسية مقيدة، ورفعت شعارات سيادة القانون ودولة المؤسسات. وكذلك تم التحول من سياسة خارجية تقوم على علاقة وثيقة مع الاتحاد السوفييتي إلى نقيضها تماما، وحدث التطور نفسه في التحالفات الإقليمية، فانتقلت مصر في بداية السبعينيات من معسكر الدول الثورية أو التقدمية إلى معسكر الدول المعتدلة ووثقت علاقاتها مع دول النفط وأهمها المملكة العربية السعودية. وفي نهاية السبعينيات كانت زيارة الرئيس السادات للقدس عام 1977 وتوقيع معاهدة كامب ديفيد عام 1978 بداية تحول آخر خطير في علاقات مصر الدولية والإقليمية. وعلى مستوى الرموز، غير السادات اسم الدولة من الجمهورية العربية المتحدة إلى جمهورية مصر العربية، وشكل علمها ونشيدها الوطني.

وجاء اغتيال السادات في 6 أكتوبر 1981 بمثابة امتحان عسير للنظام السياسي المصري، ولاستقراره، ولقدرة مؤسساته على العمل في ظروف جد شاقة. فعندما أطلق الرصاص على السادات ، لم يكن معروفا عما إذا كان ذلك حادثًا منفردًا، أم أنه جزء من مؤامرة أكبر.. كذلك لم يكن معروفًا مدى تورط عناصر من داخل الجيش في هذه العملية.

وبصفة عامة فقد أثبتت مؤسسات النظام قدرة عالية من الفعالية، وحدث الانتقال الدستوري السلمي للسلطة، وفي أقل من عشرة أيام كان لمصر رئيس جديد.

وبدأت مرحلة حكم الرئيس محمد حسني مبارك (1981-) والتي تعتبر أطول مرحلة حكم فيها رئيس دولة من أيام محمد علي، وأطول مرحلة لم تدخل فيها مصر حربًا، وأطول مرحلة استمر فيها العمل بالدستور نفسه ، وهو دستور 1971 . واستمرت أهم التوجهات السياسية والاقتصادية لعهد الرئيس السادات في هذه المرحلة.. وبينما حافظ الرئيس مبارك على التوجهات العامة لتلك السياسات على مدى العقود الثلاث التالية ، فقد بدأ في إدخال تعديلات وتغييرات بشكل تدريجي ، شملت مختلف جوانب النظام السياسي ، وهو ما يمثل جوهر الفصول التالية من هذا الكتاب

وعندما ننظر إلى فترة الستين عاما التي تفصل بين عامي 1950و 2010 يبدو النظام السياسي المصري ، وكأنه مر بدورة كاملة ، انتقل فيها من نظام تعدد الأحزاب إلى شكل التنظيم السياسي الواحد، ثم عودة مرة أخرى إلى التعدد الحزبي، ولا أقصد بتعبير الدورة هنا العودة إلى نقطة البدء نفسها ، فذلك أمر مستحيل، فالسياق الاجتماعي والتاريخي مختلف بين الحالتين، وحتى عندما تتشابه الأشكال التنظيمية والمؤسسية فإن مهامها، ووظائفها، وفاعليتها تختلف وتتباين.

في حقبة التعددية السياسية الأولى (1923 – 1952)، حدثت التعددية في ظل وجود الاحتلال الإنجليزي، وحكم ملك يرفض احترام قواعد الحياة الدستورية، وقام بإقصاء لحزب الأغلبية (الوفد) عن الحكم، وبحرصه على تولي أحزاب الأقلية للحكم، على حساب الدستور ونزاهة الانتخابات. مع ذلك ساد البلاد مناخ ليبرالي ، اتسم باحترام الحقوق المدنية والسياسية وأهمها حرية التعبير، وحق تكوين الأحزاب والجمعيات، وحياة حزبية نشطة، ومجتمع مدني مزدهر، وبدرجة مناسبة من المشاركة السياسية.

أما التعددية السياسية الراهنة فتأتي بعد حركة عسكرية ، تولى بمقتضاها أفراد من الجيش مقاليد السلطة ، وبعد فترة من التنظيم السياسي الواحد (1953 – 1976) بما ترتب

على ذلك من تأثير على علاقة النخبة الحاكمة بالمواطن، ومن ممارسات لجهازي السلطة والإدارة كان من شانها ضعف الحياة الحزبية، وانخفاض المشاركة السياسية، وازدياد وطأة المشكلات الاقتصادية وإلحاحها.

في هذا السياق، تبدو إشكالية التغير والاستمرار في النظام السياسي المصري، وحدود التغير والاستمرارية. فإذا كان هناك اتفاق واسع حول ضرورة استمرار التطور الديمقراطي في مصر، وإذا كان استقرار النظام الديمقراطي يتطلب بيئة اقتصادية واجتماعية مواتية [1]، فإن هناك أسئلة مهمة وصعبة ينبغي إثارتها والتفكير فيها حتى نضمن لممارسة الديمقراطية استمرارها وحيويتها.

ومن هذه الأسئلة ما يلي:

أ- ما العلاقة بين ديمقراطية النظام السياسي وديمقراطية المجتمع ككل؟، وهل من الممكن أن يستمر التطور الديمقراطي في المجال السياسي دون أن يرتبط بعمليات مماثلة في المجال الاجتماعي؟، أليس من الضروري التساؤل عن حالة الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية ؟، وبالمنطق نفسه، عن حالة الديمقراطية داخل النقابات المهنية والجمعيات الأهلية والمؤسسات الأخرى؟.

ب- ما العلاقة بين الضغوط والتوترات المترتبة على التحولات الاقتصادية، والتطور الديمقراطي؟. فإلى أي مدى يؤدي التحرر الاقتصادي وسياسات الاقتصاد الحر إلى مزيد من التمايزات الاجتماعية واتساع الفروق بين الطبقات ، مما يمثل عقبة أمام

(1) انظر الترجمة العربية للبحث المهم الذي نشره د. شارل عيساوي في مجلة الشرق الأوسط باللغة الإنجليزية من نصف قرن ، شارل عيساوي « الشروط الاقتصادية والاجتماعية للديمقراطية في الشرق الأوسط» ، **المستقبل العربي** ، العدد 322 ، ديسمبر 2005 ، ص ص 6-26. وكذلك د. عمار علي حسن ، التكافؤ الاقتصادي والديمقراطية ، **كراسات استراتيجية** ، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية بالأهرام ، العدد 135 (يناير 2004).

التطور الديمقراطي ؟ فجوهر الديمقراطية هو المساواة وإتاحة الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتحقيق ذواتهم وتنمية قدراتهم. وتثار في هذا السياق أيضًا العلاقة بين «السوق الاقتصادي » و« السوق السياسي » ، ومدى تأثير وجود أوضاع وسياسات احتكارية في «السوق الاقتصادي» على المنافسة بين الأحزاب في « السوق السياسي ».

جـ- وإذا كانت الأحزاب هي الفاعل الرئيسي في النظام الديمقراطي، فما مدى فاعلية الأحزاب السياسية في مصر ومستقبلها ؟ فبعد أكثر من ثلاثين عاما على عودة التعددية الحزبية الثانية ، مازالت الحياة الحزبية في مصر تعاني من قصور يتضح في تمثيلها في البرلمان، وفي حضورها وتأثيرها في الفضاء السياسي .

د- وأخيرا وليس آخرا، ما العلاقة بين الدين والعمل السياسي والنشاط الحزبي ؟ والى أي مدى يوجد اتفاق اجتماعي حول هذا الدور؟ والى أي مدى تقود تفسيرات دينية معينة إلى إنكار حقوق المواطنة، وإلى التمييز بين المواطنين على أساس الدين أو الطائفة[1] .

ويثير هذا العرض لأهم معالم تطور النظام السياسي المصري قضية التغير والاستمرار في مؤسسات النظام وتفاعلاته. وبصفة عامة، فإن مراقبة تطور النظم السياسية والاجتماعية، وتعاقب أحداثها وتبين عناصر الاستمرار والتغير فيها تكشف عن جدلية العلاقة بين التغير والاستمرار. فالتغير سنة الكون، وهو ضرورة لتكيف النظام السياسي مع مستجدات الحياة: داخلية، وإقليمية ودولية. بعبارة أخرى، فإن التغير شرط استمرار، والنظم السياسية والاجتماعية التي تفشل في ذلك تنتهي إلى الانهيار والتحلل. من ناحية أخرى، فإن النظم التي استمرت لفترات طويلة كانت تلك التي امتلكت القدرة على التجديد الذاتي ، وعلى تطوير مؤسساتها وأفكارها بما يتناسب مع الظروف المتغيرة.

(1) انظر مناقشة لهذا الموضوع في :

Jermy Tones , **Negotiating change : New Politics of the Middle East** (NewYork : Ib Toris Publishers , 2007).

ومع إدراك حتمية التغير ، وأنه قد يكون ذا طبيعة كمية (أي تغيرات في إطار النظام نفسه ، دون أن تمس طبيعته وقواعده الأساسية) أو كيفية (أي تغيرات تتعلق بالجوهر وفي أسس النظام ذاته)، فإن النظم السياسية والاجتماعية لا يمكن أن تنقطع تمامًا عن جذورها التاريخية والثقافية والأخلاقية. لذلك لم يكن من الغريب، وبعد أكثر من سبعين سنة على الثورة البلشفية، أنه بعد انهيار الاتحاد السوفييتي برزت على السطح كل الولاءات القومية والدينية ، التي حاربتها تلك الثورة على مدى عقود طويلة، فالذاكرة الجمعية للشعوب هي نتاج لتراكمات على مدى مئات السنين، تتغير ببطء وبشكل تدريجي.

العلاقة بين التغير والاستمرارية إذن، شأنها شأن العلاقة بين التطور والثورة، لا تدخل في باب: «إما» و «إما»، فكلاهما مرتبط بالآخر، وكل منهما يمثل أحد وجهي حقيقة الحياة الإنسانية والاجتماعية. والذي يرجح أحدهما على الآخر هو الموقف التاريخي، أي الظروف المحددة التي يجد المجتمع أو النظام السياسي نفسه إزاءها.

يترتب على ذلك، من الناحية المنهجية، أن التعامل مع قضية التغير والاستمرار لا يكون بمعيار التفضيل النظري لإحداهما على الأخرى، وإنما يتم التعامل معها كمسألة تاريخية ترتبط بالظروف التي يوجد المجتمع فيها. فالمجتمعات والنظم السياسية تتغير، بل وتنهار، ليس لأن أحدًا من المفكرين دعا لذلك، ولكن لأن التوازن الذي تمثله لم يعد معبرًا عن حقائق الحياة الاجتماعية والسياسية. وتلك التي تستمر تحقق ذلك لأنها نجحت في تمثيل التيارات والقوى الأساسية الفاعلة في مجتمعها.