

## بازاندیشی تأثیرات متقابل

### نظام سیاسی و دیوانسالاری در جهان در حال توسعه

حمیدرضا ملک محمدی \*

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

حسین قلجی

کارشناس ارشد سیاستگذاری دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۶۷/۱۸ - تاریخ تصویب: ۸۶/۱۰/۲۳)

چکیده:

دیوانسالاری، چه از آن زمان که نامش به یمن تلاش‌های فکورانه و بر در سیاهه علوم قرار گرفت و قرین و همنشین دو صدساله‌ها شد و چه از آن زمان که رسمی بی‌نام و نشان بود، در فراز و فرود تمدن‌های بزرگ، نقشی حیاتی را ایفا کرده است تا جایی که امروزه، تصور وجود یک دولت پایا و کارآمد بدون تصور وجود یک نظام دیوانی ورزیده، خیالی بیش نیست. «ما در سازمان زاده می‌شویم، در سازمان رشد می‌کنیم، تربیت می‌شویم و بعد از مرگ به سازمان سپرده می‌شویم» این، ماحصل اندیشه‌های باله (باله ۱۳۷۹) در نگاهی نقادانه به سازمان به عنوان مجرای برای بازآیی قواعد دیوانی محسوب می‌شود. نظام دیوانی اگرچه در دل نظام سیاسی قرار می‌گیرد اما چنان بدان پیوسته و با آن همراه است که با لایه‌برداری از نظام سیاسی در هر نقطه‌ای، نظام دیوانی به سرعت رخ می‌نمایاند و خود را به صورت همراهی دایمی و جدا نشدنی با آن آشکار می‌سازد. از این‌رو، بی‌راه نخواهد بود اگر در واری پیوند میان این دو، چستی تأثیر نظام سیاسی بر نظام دیوانی و رابطه برگشتی آن را به کمند آزمون درکشیم و از رهگذر این تأمل، تعامل پیش‌گفته را به نقطه‌ای برای بازاندیشی این دو نظام مبدل سازیم.

واژگان کلیدی:

نظام سیاسی - نظام دیوانی - بوروکراسی - دیوانسالاری - ماکس وبر

### بازشناسی واژه‌های - مفهومی دیوانسالاری

اگرچه واژه دیوانسالاری گاه به نیکی و گاه با تردید مورد خطاب قرار گرفته اما مفهومی ماندگار است. ریشه پیدایش این واژه چندان روشن نیست اما مورشتاین مارکس (M. Marx) در کتاب «دولت اداری» با ادعای لاتین بودن این واژه بر آن است که بوروکراسی در سال‌های دور وارد زبان فرانسه شده است (Marx 1957). این واژه نخستین بار در قرن هجدهم با عنوان Bureaucratie در مفهوم فعالیت‌های دولتی توسط وزیر بازرگانی فرانسه به کار برده شد و سپس در قرن نوزدهم در قالب Burokratic در زبان آلمانی رایج و سپس وارد زبان انگلیسی گردید. اما این واژه به عنوان موضوعی دانشگاهی با نام ماکس وبر که نوشته‌هایش سرآغازی بر پژوهش‌های بی‌پایان در این حوزه بوده قرین شده است. اگرچه دیوانسالاری مانند هر پدیده‌ای طرفداران و مخالفانی را با خود دارد اما اغلب دانشمندان علوم اجتماعی، دیوانسالاری را بدون تأیید یا رد، در ارتباط با سازمان‌های بزرگ و پیچیده تعریف می‌کنند. دیوانسالاری از این نگاه، شکلی از سازمان اجتماعی و با نگاهی آلموندی جزئی از ساختار سیاسی است که ورودی سیستم را به خروجی تبدیل می‌کند.

گرایش غالب در بازشناسی دیوانسالاری، توجه به ویژگی‌های مهم ساختاری این پدیده است. از این رهگذر، یکی از جامع‌ترین تعاریف به ویکتور تامسون (V. Thompson) بازمی‌گردد که ویژگی‌های اصلی سازمان بوروکراتیک را وجود سلسله مراتب دقیق همراه با تقسیم کار مشخص می‌داند (Thompson 1961). دیگرانی همچون لیت‌ویک، مرتن، یودی، پارسونز، برگر و اچ‌هال نیز سلسله مراتب اختیار مشخص، تقسیم کار بر مبنای تخصص، نظام قانونی دربرگیرنده حقوق و وظایف، روندی از دستورالعمل‌های انجام کار، روابط میان فردی غیرجانبدارانه و انتخاب و ارتقا براساس شایستگی را ویژگی ساختاری دیوانسالاری می‌خوانند (Hall 1962).

نگاهی دیگر، ویژگی‌های رفتاری را در واکاوی دیوانسالاری دخیل می‌کند. این ویژگی‌ها تشکیل‌دهنده الگوی رفتار بوروکراتیک می‌باشند. از این منظر، فردریش (Fredrich 1963) بر ویژگی‌های عینیت، ثبات، دقت، مسئولیت به عنوان قواعدی که از الگوهای رفتاری مطلوب اعضای سازمان بوروکراتیک بوجود آمده است و بر پایه این اصول، انسان‌ها اجتماعی عقلانی را بنا نهاده‌اند تأکید می‌کند. در این میان برخی منتقدان، الگوهای رفتار بوروکراتیک را از جنبه‌ای منفی می‌نگرند. مرتن معتقد است «تعدادی از عناصری که باید به کارآیی بینجامند، در مواردی خاص عدم کارآیی را به ارمغان می‌آورند. افزون آنکه نوعی توجه بیش از حد به تبعیت سخت‌گیرانه از مقررات از پی می‌آورند که باعث ترسویی، محافظه‌کاری و رفتار فن‌سالارانه می‌شود» (Merton 1949). مورشتاین مارکس هم ویژگی‌های رفتاری دیوانسالاری را

با مفهوم «بیماری سازمان» یاد می‌کند (Marx 1957) و نیز کروزیه (Crozier) «پدیده بوروکراتیک» را برای نامیدن نارسائی‌ها و ناکارآمدی‌های درون سازمان‌ها مطرح می‌نماید (Crozier 1964).

پیتر بلو (P. Blau) واضح سومین نگاه در این زمینه، بازشناسی دیوانسالاری را بر مبنای تحقق اهداف مورد توجه قرار می‌دهد. از این رهگذر دیوانسالاری در قالب سازمانی بررسی می‌شود که کارایی را حداکثر می‌سازد و نهادی است که رفتار اجتماعی را در راستای کارایی اداری سامان می‌دهد. بلو بر این باور است که اگرچه دیوانسالاری‌ها به ایجاد الگوهای رفتاری نامطلوب گرایش پیدا می‌کنند اما رفتارهایی که از انتظارات معقول انحراف پیدا می‌کنند یا به نظر عقلانی نمی‌رسند همواره ناکارآمد نیستند. وی نوعی الگوی رفتاری را به نام «غیرعقلانی ولی هدفمند» بازمی‌شناسد و چنین استدلال می‌کند که گاه رفتاری عقلانی به نظر می‌رسد اما ناکارآمد است و بالعکس رفتارهایی غیرعقلانی گاه کارآمدند، مهم این است که کارآمدی یا ناکارآمدی براساس نتایج و دستیابی به اهداف مورد قضاوت قرار گیرند. افزون آنکه ویژگی‌های ساختاری و رفتاری اموری اعتباری و متغیرند از این رهگذر محک و معیار بوروکراتیک بودن یک سازمان تحقق اهدافش است و نه ویژگی‌هایش (Heady 2001).

با تمام آنچه شرحش رفت، دیوانسالاری هرچه که باشد، زایش و حیاتش محصول نیاز است و مهم‌ترین این نیازها، اجرای سیاست‌های عمومی است. اما گاه طرح خط‌مشی‌های مهم نیز برعهده دیوانسالاران گذاشته می‌شود. از این‌رو برخی از مواقع وزیران تنها سخنگوی تأثیرپذیر کارمندان اداری هستند و گاهی نیز سیاست‌ها حاصل توافق نظر رهبران سیاسی و بوروکرات‌های اداری می‌باشند. دیوانسالاری روش‌ها و سنت‌هایی را متداول می‌کند که کارمندان را از سرگردانی در عرصه سیاست‌گذاری و اجرا بازمی‌دارد و بخصوص در کشورهای جهان سوم، بوروکراسی تنها منبع مشورت در فرآیند سیاست‌گذاری می‌باشد (Merille 1997). افزون اینکه بوروکرات‌ها در روند چانه‌زنی، مشارکت و مذاکره با گروه‌های فشار نیز شرکت می‌کنند و در این راه ویژگی ثبات آنها نسبت به مسئولان منتخب مردم پشتوانه مهمی برای آنان به‌شمار می‌رود. دیوانسالاری، نیروی ثبات‌بخش نظام سیاسی است. این نکته بیشتر در جوامع در حال رشد که ویژگی اصلی آنها پراکندگی قومی و قبیله‌ای، فقر، توسعه نامتوازن و فقدان نظام حزبی کارآمد است ضروری می‌نماید (بال و پیترز ۲۰۰۵).

### الگوهای اصلاح و تنظیم دیوانسالاری

با همه این کار ویژه‌های دیوانسالاری، ضرورت کنترل آن نیز همواره مورد توجه قرار داشته است چرا که میان نیاز اداری به کارآمدی و نیاز به حکومتی دموکراتیک تضاد پایداری وجود دارد. خواست خدماتی گسترده‌تر و ضابطه‌مندتر ممکن است حکومت حزبی رقابتی را به الگوهایی الیگارشیکی‌تر نزدیک سازد. از این رهگذر، وجود نظارت و اصلاح ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. کنترل‌های موجود را می‌توان داخلی، سیاسی و حقوقی دانست. ابزار کنترل داخلی دیوانسالاری در درون خود ساختار دیوانی جای دارد و غایت آن ایجاد هماهنگی درونی، حفظ سلسله مراتب و خود انضباطی است. در کنترل سیاسی قوه مقننه ایفای نقش می‌نماید و ابزار سوم کنترل قضایی است که دربرگیرنده رسیدگی قوه قضائیه به فساد اداری و تضمین مدیریت کارآمد است. در حوزه ادبیات اصلاح دیوانسالاری نیز به طور کلی می‌توان سه الگوی اصلاح دیوانسالاری را شامل الگوی وبری، الگوی بازار و الگوی توانمندسازی مورد توجه قرار داد. الگوی وبری هرچند که در کشورهای توسعه یافته به پایان عمر خود رسیده اما هنوز پیش‌نیاز نظام‌های اداری کشورهای در حال توسعه است. این الگو مبتنی بر توسعه نظام سلسله مراتبی، برخوردار از تقسیم کار، تخصص‌گرایی و حدود مشخص می‌باشد. الگوی دوم رویکرد بازار را بهترین درمان آلام دیوانسالاری می‌داند و نظام دیوانسالاری بایستی الگوی مدیریت در بخش خصوصی را راهنمای خویش قرار دهد، از جمله اینکه رهیافت مزد در برابر کار بایستی جایگزین پرداخت سستی حقوق گردد. این الگو که تحت عنوان «مدیریت عمومی جدید» شناخته می‌شود در کشورهای بریتانیا، استرالیا و آمریکا پیاده شده است (Le Grand and Bartlett 1993) الگوی سوم اصلاح دیوانسالاری رهیافتی نزدیک به اجتماع‌گرایی (Communitarianism) است که بر توانمندسازی و مشارکت اجتماعات تأکید می‌نماید. از این منظر شهروندان و کارمندان سطح پائین سازمان‌ها مشمول برنامه‌های افزایش مشارکت در تصمیم‌سازی‌ها هستند و راه‌های توانمندسازی دربردارنده کاهش سطوح میانی سازمان و ایجاد ساختارهای مشورتی است. این الگو بیشتر در کشورهای اسکانندیناوی به کار برده شده است. (نگاه کنید به: Kernaghan 1994)

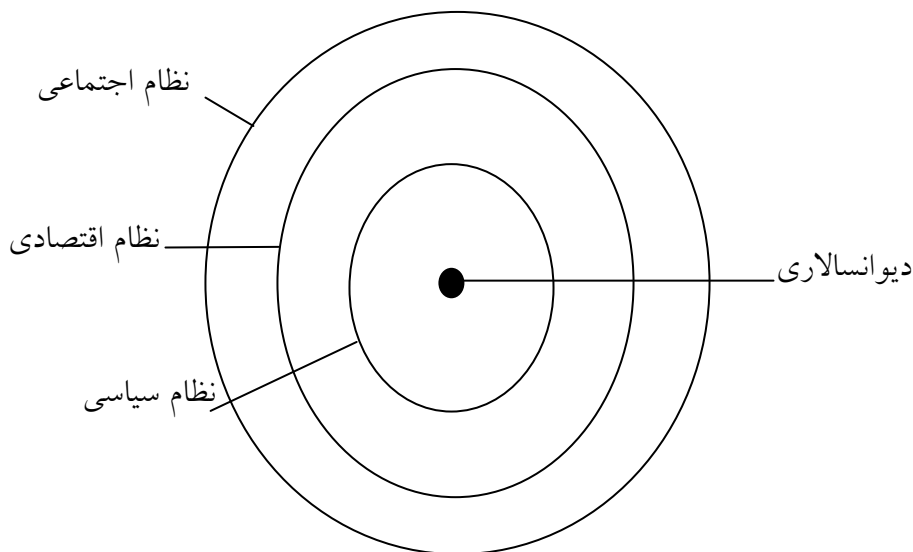
### جامعه‌شناسی دیوانسالاری

همان‌گونه که پیشتر ذکر آن رفت، دیوانسالاری در محیط‌های مختلف ویژگی‌های متفاوتی دارد، از این رهگذر شناخت تأثیر و تأثر متقابل نظام دیوانسالاری و نظام اجتماعی، اقتصادی و سیاسی محیط بر آن امری بس ضروری می‌نماید. مفهوم «بوم‌شناسی (اکولوژی) سازمان» که به بررسی ویژگی‌های محیط بیرونی سازمان‌ها در مدیریت دولتی به کار گرفته می‌شود به نظر

نمی‌رسد بتواند در پهنه بسیار وسیع‌تر علم سیاست‌گذاری کارآمد باشد. از اینرو و با توجه به تلاقی دو علم جامعه‌شناسی و سیاست‌گذاری در این حوزه مفهوم «جامعه‌شناسی بوروکراسی» گویاتر می‌نماید.

رویکرد بوم‌شناختی به نظام دیوانسالاری، اول بار از نوشته‌های جان گاس (J. Gaus) که آن را از جامعه‌شناسان دهه ۱۹۲۰ اخذ کرده است، نشأت می‌گیرد. وی برای اولین بار به شناخت عوامل محیطی که نقش مهمی در مدیریت دولتی و دیوانسالاری آمریکا داشتند اقدام و فهرستی از عوامل کلیدی را تهیه کرد (Gous 1947). بعدها ریگز و آروا (Arora) با طرح این بحث که تحلیل اداری باید بر تعامل میان نظام دیوانی و محیطش مبتنی باشد، مباحث وی را پی‌گرفتند (Arora 1972).

محیط دیوانسالاری را می‌توان به صورت دوایری متحدالمركز در نظر گرفت که نظام دیوانسالاری در مرکز و نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به ترتیب از داخل به خارج در دوایر دیگر جای دارند. هر یک از دوایر به نسبت نزدیکی به مرکز اهمیت و تأثیر بیشتری خواهند داشت. با استفاده از این الگو به بازشناسی و پیوند هر یک از نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با نظام دیوانسالاری خواهیم پرداخت.



ویژگی مهم نظام اجتماعی که تأثیرگذار بر ویژگی‌های نظام دیوانی است میزان توسعه‌یافتگی نظام اجتماعی است. میلتن اسمن (M Esman) معتقد است توسعه دلالت بر نوعی تحول و تغییر اجتماعی کلان دارد که این تغییرات بر ارزش‌ها، رفتار و ساختار اجتماعی و همچنین فرآیندهای سیاسی تأثیر

می‌گذارند (Esman 1965). پارسونز نیز چنین استدلال می‌کند که جوامع سستی و کمتر توسعه‌یافته اغلب نسبت‌گرا و خاص‌گرا بوده و وظایف پراکنده‌ای را انجام می‌دهند. از این‌رو در بوروکراسی این جوامع مقامات و مناصب در پیوند با پیشینه خانوادگی یا موقعیت موروثی می‌باشد. افزون‌اینکه در این جوامع ساختارهای اجتماعی موجود به جای انجام وظایف تخصصی خود، وظایف متعددی انجام می‌دهند. اما در جوامع توسعه‌یافته بوروکراسی موفقیت‌طلب، کلی‌گرا و دارای وظایف تخصصی می‌باشد (نگاه کنید به: Riggs 1964) ویژگی دیگر نظام اجتماعی که تعیین‌کننده نوع نظام دیوانی است، میزان ثبات آن است. در کشورهای دارای نظام اجتماعی با ثبات، مرجعیت‌های کلان تعریف و تثبیت، تقسیمات اداری، قواعد و حوزه‌های مختلف مشخص شده‌اند. اما در نظام‌های اجتماعی بی‌ثبات یا مواجه با تغییرات شتابدار دیوانسالاری با سردرگمی، بی‌تجربگی و تداخل حوزه‌های فعالیت مواجه می‌باشد که این امر در روند برگشتی خود نظام اجتماعی را این‌گونه تحت‌تأثیر قرار می‌دهد که در نتیجه این آشفتگی و بی‌نظمی دیوانسالاری در ارائه خدمات، گرایش عمومی به رژیم‌های نظامی یا الیگارشیک افزایش می‌یابد چرا که دیوانسالاری‌های نظامی با نظم و سلسله‌مراتب حرفه‌ای خویش تا مدتی کارها را سامان می‌دهد. اندیشمندان کلاسیک حوزه دیوانسالاری معتقد بودند ویژگی‌های جغرافیایی و نوع سرزمین تأثیرات معناداری بر نظام دیوانی دارد، از آن جمله وبر معتقد بود دولت‌های بزرگ همچون روسیه دارای زمینه‌های گسترش دستگاه دیوانی مرکزی و دولت‌های بحری دارای زمینه مناسب بوروکراسی غیرمتمرکز و کوچک بوده‌اند. مارکس نیز کم‌آبی جوامع در نتیجه نظام تقسیم آب را مؤلفه ایجاد دیوانسالاری مرکزی و استبداد شرقی معرفی می‌نماید.

پیوند نظام اقتصادی و نظام دیوانسالاری اولین بار در آثار مارکس ظاهر شد، جایی که وی نظام دیوانسالاری را در پیوند مستقیم با زیربنای اقتصادی و سلطه بر ابزار تولید می‌دانست و معتقد بود نظام دیوانسالاری ابزار مهم تحکیم سلطه و اعمال کنترل طبقه مسلط است. وبر نیز براین باور بود سرمایه‌داری، دولت مدرن و دیوانسالاری ملازم یکدیگر بوده و همه نهاد‌های نظامی، مذهبی، سیاسی، اداری از حیث کارکردی با نظم اقتصادی پیوند دارند. وی سرمایه‌داری را عین عقلانیت می‌دانست چرا که مبتنی بر انضباط، محاسبه و دقت است که می‌توان این ویژگی‌ها را در دیوانسالاری متبلور دید. در حالیکه سوسیالیسم باعث دولتی شدن و وسایل تولید و در نتیجه گسترش دیوانسالاری می‌شود و در رابطه برگشتی دیوانسالاری زندگی سیاسی و وسایل اقتصادی را تابع بوروکراسی دولتی می‌سازد، به نظر وی این رابطه متقابل سوسیالیسم و دیوانسالاری‌سازی به بردگی انسان مدرن و دیکتاتوری بوروکرات‌ها منجر می‌شود (نگاه کنید به: Greth and Wright- Mills 1948). برنهام (Burnham 1941) نیز رابطه مستقیمی بین رشد نقش دولت در اقتصاد و رشد بوروکراسی قائل است. وی معتقد است دولت مدرن خود بزرگترین سرمایه‌دار، بانکدار و زمیندار است و وجوه اقتصادی، مالی، صنعتی و رفاهی دولت مستلزم

پیدایش و گسترش دیوانسالاری است که هرچه نقش و مداخله دولت در اقتصاد بیشتر باشد نقش طبقه دیوانسالاری نیز افزایش خواهد یافت.

### الگوهای همکنش نظام سیاسی و نظام دیوانی

مطالعه رابطه متقابل میان نظام سیاسی و نظام دیوانی قدمتی به اندازه حیات دیوانسالاری دارد چرا که اول بار ماکس وبر میان نوع نظام سیاسی و نوع دیوانسالاری به شکلی سامانمند رابطه برقرار کرد، بعدها ریگزر، هپتر (Hepter) فین ساد (Fainsod) و دیگران در این حوزه قلم‌فرسایی نمودند.

**الگوی وبر.** وبر در روند مطالعه ساخت اجتماعی شامل طبقات و گروه‌ها از یک‌سو و ساخت نظام سیاسی شامل بوروکراسی، سلطه و مشروعیت، از سوی دیگر، دو نوع جهان عقلانی و غیرعقلانی را از هم باز می‌شناسد که در اولی سرمایه‌داری و بوروکراسی حاکمیت دارد و در نوع دوم عواطف، در نوع اول لیبرال دموکراسی و در بستر دوم رژیم‌های کاریزمایی یا پاتریمونیکال متولد می‌شوند. به این ترتیب که از ترکیب جهان عقلانی و غیرعقلانی چند نوع کنش اجتماعی شامل کنش عقلانی، کنش سنتی و کنش عاطفی شکل می‌گیرد. پرواضح است که این کنش‌ها در زندگی سیاسی به شکل سلطه عقلانی، سلطه سنتی و سلطه احساسی درمی‌آیند. از این رهگذر نظام دیوانسالاری در نظام سیاسی مبتنی بر سلطه سنتی گرایش به شخصی شدن دارد و متشکل از خویشاوندان حاکم است. افزون بر این که کسب منصب بستگی به نزدیکی با حاکم دارد تا مهارت و صلاحیت و دستگاه دیوانی منظم نیست و مناصب به‌طور پیش‌بینی ناپذیری دست به دست می‌شوند (نگاه کنید به: Weber 1974). در دیوانسالاری نظام عقلانی رابطه سلطه غیرشخصی و مبتنی بر هنجارهای قانونی و تفکیک وظایف است و مهارت و کاردانی به جای تعهدات سنتی و شخصی می‌نشیند، منصب از آن متصدی نیست و به ارث نمی‌رسد بلکه همه براساس صلاحیت توزیع شده‌اند (Greth and Wright-Mills 1948). از آنجا که مبنای اصلی سلطه کاریزماتیک ارادت است، از اینرو نظام دیوانی آن مبتنی بر ارادت و چاکرمنشی است و بوروکرات‌ها برحسب میزان ارادت به جنش و رهبران گزینش، ارتقاء و تغییر می‌یابند. اهداف سیاست‌گذاری‌ها در این نظام دیوانی ثابت و دستوری است و بر سر ابزار اختلافات فراوانی وجود دارد در حالی که در نظام سنتی اهداف و ابزار هر دو ثابت و در دیوانسالاری عقلانی اهداف و ابزار به مقتضای نیاز قابل تغییر می‌باشند.

| انواع دیوانسالاری  | انواع نظام سیاسی                    | انواع کنش | انواع جهان                                     |
|--|-------------------------------------|-----------|--|
| - رابطه غیرشخصی و صلاحیت عقلانی<br>- تقسیم کار و سلسله مراتب<br>- اهداف و ابزار عقلانی           | دولت مدرن<br>عقلانی -<br>بوروکراتیک | عقلانی    | جهان<br>عقلانی<br>دیوانسالاری و<br>سرمایه‌داری |
| - رابطه خویشاوندی سنتی<br>- انتصاب به جای استخدام<br>- اهداف ثابت و غیرعقلانی و ابزار ثابت       | سنتی                                | سنتی      | جهان<br>غیرعقلانی                              |
| - ارادت و نبرد ضوابط استخدام کاریزماتیک<br>- سلسله مراتب ارادتی<br>- اهداف ثابت و ابهام در ابزار | کاریزماتیک                          | عاطفی     | عواطف و<br>تصادف                               |

شکل ۱: شمای الگوی وبر

وبر بعدها الگوی پاتریونیالیسم (پدرسالاری) را برای مطالعه نظام سیاسی در کشورهای در حال توسعه بخصوص کشورهای خاورمیانه و کشورهای اسلامی بسط داد که بر مبنای آن ریشه نظام سیاسی مدرن در فرهنگ مسیحیت و بن مایه نظام‌های پادشاهی را در فرهنگ دینی این جوامع جستجو کرد (Weber 1965) وی نوع اولیه پدرسالاری را در اقتدار یک رئیس قبیله و نوع نهایی آن را در قالب «سلطان سالاری» یا سلطانیسم بیان کرد، بوروکراسی پدرسالارانه به مثابه ابزاری در اختیار انحصاری حاکم یا خاندان وی قرار دارد و مرزهای حوزه عمومی و خصوصی، نیروهای اجتماعی و مداخله دولت مبهم و نامشخص است. با وجود انتقادات فراوان از الگوی وبر هنوز این الگو کاربردی‌ترین الگوی مطالعه روابط متقابل نظام سیاسی و نظام دیوانسالاری به‌شمار می‌رود.

**الگوی ریگنز.** ریگنز جوامع را به سه گروه تقسیم می‌نماید: ساختاری که وظایف متعدد و پراکنده‌ای انجام می‌دهد را «درهم آمیخته» (Fused) و ساختاری که وظایف محدود و مشخص در درون آن جای گرفته است را تفکیک شده (Differentiated) می‌نامد. اما کار مهم وی طرح الگوی «جوامع» منشوری است که در آن وضعیتی میان جوامع تفکیک شده و درهم آمیخته متصور است (Riggs 1973). ریگنز هر یک از جوامع را به وجود آورنده نوع خاصی از نظام بوروکراسی می‌داند. در جوامع تفکیک شده، دیوانسالاری به طور کامل تخصصی شده و صرفاً وظایف اداری تخصصی را انجام می‌دهد و بخش‌ها به طور کامل هماهنگ می‌باشند در حالی که در جوامع منشوری که بیشتر مصادیق آن کشورهای در حال توسعه می‌باشند، دیوانسالاری از لحاظ تفکیک وظایف و تخصصی شدن در حد میانی است. از این رهگذر ناسازگاری و ناهماهنگی در بوروکراسی این جوامع رخ می‌نماید، وظایف در این دیوانسالاری‌ها ممکن است هم به وسیله ساختارهای مسئول



انجام شوند و هم توسط ساختارهایی که برای انجام این وظایف طراحی نشده‌اند. این ناهماهنگی در دیوانسالاری در رابطه متقابل، در ایجاد ناهماهنگی‌ها در نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نقش مؤثری خواهد داشت. در الگوی وی ویژگی‌های دیوانسالاری متأثر از تحلیل او از ساختار قدرت در جامعه منشوری است. به باور ریگز در جامعه منشوری قدرت بوروکراتیک در حد متوسط است اما میزان تأثیر این قدرت از حیث مشارکت در تصمیم‌سازی، در مقایسه با الگوهای درهم آمیخته و تفکیک شده بیشتر است، بخصوص در حکومت‌هایی که سیستم دیوانسالاری خود را از کشورهای تفکیک شده خارجی الگوبرداری کرده‌اند. نکته دیگر در روابط متقابل نظام دیوانسالاری و نظام سیاسی، نامتوازن بودن سطح رشد سیاسی و رشد بوروکراتیک است از این رهگذر دیوانسالاری در رقابت با دیگر نهادهای سیاسی پیروز است و در نتیجه نهادهای سیاسی همانند جوامع تفکیک شده یا درهم آمیخته قادر بر کنترل دیوانسالاری نیستند و این قدرت بوروکراتیک کارکنان را به دخالت در فرآیندهای سیاسی قادر می‌سازد. ریگز مفهوم «دفتر» را در معنای دیوانسالاری، «اتاق» را برای دیوانسالاری در جوامع درهم آمیخته و «اداره» را برای دیوانسالاری در جوامع تفکیک شده و مفهوم «سالا» را برای دیوانسالاری جوامع منشوری به‌کار می‌برد (Riggs 1973).

| نوع نظام         | نوع بوروکراسی  | مفهوم | قدرت بوروکراسی | مشارکت در تصمیم‌سازی | امکان کنترل |
|------------------|--|-------|----------------|----------------------|-------------|
| سنتی درهم آمیخته | - وظایف درهم آمیخته و پراکنده<br>- ساختارها دوگانه و موازی | اتاق  | کم و تابع      | کم                   | آسان        |
| مدرن تفکیک شده   | - تخصصی شده<br>- ساختارها و مسئولیت‌ها مشخص                | اداره | زیاد و نماینده | کم                   | آسان        |
| جوامع منشوری     | - تفکیک وظایف در حد میانی<br>- ناهماهنگی و ناسازگاری       | سالا  | متوسط          | زیاد                 | دشوار       |

شکل ۲: شمای الگوی ریگز

مدل ریگز هم از انتقاد بی‌نصیب نبوده است، آرورا خرده می‌گیرد که مدل جوامع منشوری ریگز «ارزش مدار» است و نیز فقط جنبه‌های منفی دیوانسالاری در جوامع منشوری را مدنظر قرار داده است (Heady 2001) و مونروئه (Monroe) نیز الگوی وی را شامل ایده‌آل‌ها و

استانداردهایی اخذ شده از جوامعی همچون آمریکا معرفی می‌کند (Monroe 1970) اما الگوی ریگز هنوز الگوی پیا در تحلیل پیوندهای دیوانسالاری و نظام اجتماعی - سیاسی است.

**الگوی هپتر**. هپتر و همکارانش با رویکرد نهادگرایی نوین چهار نوع نظام سیاسی را بر مبنای میزان دولتی بودن آنها مورد بازشناسی قرار داده‌اند. حکومت فردی، عقیدتی، آزادمنشانه (لیبرال) و حکومت محافظ (Hepter 1987). رابطه نظام سیاسی و نظام دیوانسالاری در حکومت فردی این گونه است که ممکن است خادم حاکم یا از نوع بوروکراسی ماشینی باشد. در حکومت عقیدتی ممکن است دولت مساوی دیوانسالاری باشد که در این حالت بوروکراسی ناپلئونی مستقر می‌گردد و یا اینکه حکومت مساوی حزب باشد که در این حالت بوروکراسی حزبی استقرار خواهد یافت در حکومت آزادمنشانه، دولتی حداقلی، کوچک و عقلانی ترسیم می‌شود که بوروکراسی عقلانی قانونی و بر در آن حاکم است و سرانجام در حکومت محافظ دولت کارآمدی وجود ندارد و دیوانسالاری مبتنی بر هرج و مرج همانند جامعه مدنی هگلی رخ می‌نماید (Hepter 1987).

| نوع حکومت           | نظام سیاسی           | بوروکراسی                 |
|---------------------|----------------------|---------------------------|
| فردی                | دولت = حاکم          | بوروکراسی خادم حاکم       |
|                     | دولت = حاکم          | بوروکراسی ماشینی          |
| عقیدتی              | دولت = بوروکراسی     | بوروکراسی ناپلئونی        |
|                     | دولت = حزب           | بوروکراسی حزبی            |
| آزادمنشانه (لیبرال) | دولت عقلانی و حداقلی | بوروکراسی عقلانی - قانونی |
| محافظ               | نبود حکومت           | بوروکراسی هرج و مرج       |

شکل ۳: شمای الگوی هپتر

**الگوی فین ساد**. وی به خوبی تأثیر متقابل اقتدار سیاسی و دیوانسالاری را مورد توجه قرار داده و بر این مبنای پنج نوع نظام دیوانسالاری را مشخص کرده است: دیوانسالاری تابع حاکم، تابع ارتش، دیوانسالاری حاکم، دیوانسالاری نماینده و دیوانسالاری تابع حزب دولتی. فین ساد توضیح می‌دهد که هر یک از این نظام‌های دیوانسالاری در بستر نظام سیاسی خاصی پدید می‌آیند. دیوانسالاری تابع حاکم نهادی خدمتگزار برای حاکم مستبد در رژیم‌های اقتدارگرا است و دیوانسالاری تابع رژیم نظامی در پیوند با نظام سیاسی نظامی است. دیوانسالاری حاکم در جوامعی که نظام سیاسی آنها از ضعف حاکمان سیاست‌گذاران کارآمد رنج می‌برد پدید می‌آید و دیوانسالاری نماینده خاص نظام سیاسی باثبات و کارآمد است، در این بستر حدود و میزان استقلال دیوانسالاری معین و مشخص است در حالی که دیوانسالاری تابع حزب دولتی زمانی استقرار می‌یابد که حزبی قدرتمند نظام سیاسی را در دست داشته باشد و رژیمی تک‌حزبی مستقر

کند (Heady 2001). گاهی ممکن است یک نظام سیاسی در یک زمان چند ویژگی را داشته باشد در این حالت دیوانسالاری نیز ویژگی‌های مرکبی را به خود خواهد گرفت. برای نمونه در نظام نیمه‌رقابتهی حزبی، نظام سیاسی میان نخبه‌گرای بوروکراتیک و تک‌حزبی در نوسان است، نظام دیوانی در این نظام ممکن است میان تابع حزب دولتی و یا دیوانسالاری حاکم در نوسان باشد.

| نوع نظام سیاسی       | نوع نظام دیوانسالاری   |
|----------------------|------------------------|
| خودکامه سنتی         | تابع حاکم              |
| نخبه‌گرای بوروکراتیک | حاکم                   |
| رقابتهی              | نماینده                |
| تک حزبی              | تابع حزب دولتی         |
| نظامی                | تابع ارتش              |
| نیمه رقابتهی حزبی    | متغیر میان تابع و حاکم |

شکل ۴: شمای الگوی فین‌ساد

**الگوی دولت تحصیلدار.** آدام اسمیت و ریکاردو اولین کسانی بودند که اقدام به کاربرد واژه رانت (Rent) مترادف مواهب خدادادی نمودند اما به تدریج این مفهوم برای توضیح و تبیین ماهیت نظام سیاسی در کشورهای جهان سوم به خصوص در خاورمیانه به کار گرفته شد. دولت رانتهی یا تحصیلدار دولتی است که بیش از ۴۲ درصد کل درآمد خود را از صدور مواد خام کسب نماید، از آنجا که این دولت انحصار دریافت رانت و هزینه کردن آن را در اختیار و انحصار دارد لذا به مؤسسه توزیع درآمدها و نهاد اصلی سرمایه‌گذار تبدیل می‌شود. از این رهگذر رابطه معناداری میان غیردموکراتیک بودن نظام سیاسی و تحصیلدار بودن آن وجود دارد چرا که بی‌نیازی مالی دولت از جامعه و استقلال درآمد آن باعث می‌شود این دولت توجهی به منافع و خواست جامعه نکند و در مقابل با پرداخت‌های رانتهی حمایت نخبگان و گروه‌ها را جلب نماید. با توزیع رانت توسط دولت نوعی دولت رفاه- البته متفاوت از دولت رفاه غربی- به وجود می‌آید که نوعی نظام دیوانسالاری تحصیلدار را هم می‌آفریند که این دیوانسالاری برخوردار از رشد کمی زیادی به منظور توزیع رانت خواهد بود. این دیوانسالاری نه تنها حلقه وصل دولت و جامعه نخواهد بود بلکه بسیار متمایل به استقلال، مداخله در فرآیند سیاسی و در نهایت منجر به رویارویی دولت و جامعه خواهد بود (Bablawi and Luciani 1987).

### کلام آخر؛ چرخشی به سوی ایران

از پس بازشناسی الگوهای مطالعه روابط متقابل نظام سیاسی و نظام دیوانسالاری در جهان در حال توسعه اینک با این پیش فرض که ایران یکی از کشورهای در حال توسعه به شمار می‌آید، الگوهای فوق را می‌توان در مورد این کشور به کمند آزمون کشید.

از این رهگذر، الگوی وبری از آن روی که دو نوع جهان عقلانی و غیرعقلانی را در روابط اجتماعی متمایز می‌شمارد الگویی قابل تأمل است چرا که بخش بزرگی از روابط اجتماعی به دنبال آن کنش اجتماعی در نظام سیاسی و دیوانی کشورهای در حال توسعه سنتی، احساسی و غیرعقلانی است. الگوی پدرسالاری و بر دوره پهلوی و اوایل پهلوی دوم را به خوبی می‌تواند توضیح دهد. در دوره‌های پیشین یعنی عهد صفوی و قاجار، نوعی سلطانیسم را در کانون نظام سیاسی شاهد هستیم اما طی سال‌های ۱۳۱۲ تا ۱۳۲۰، از ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۶ نوعی نئوپاتریمونالیسم را می‌توان بازشناسی کرد چراکه حاکم شدن ظاهری مناسبات مدرن، شخصی شدن قدرت و دیوانسالاری تابع حاکم ویژگی بارز این دوره است. اما در عین حال بسط این نظریه بی‌نقص هم نیست چرا که دوره دوم حکومت محمدرضا شاه و بروز تغییرات ساختاری ناشی از انقلاب اسلامی خط پایانی بر الگوی پاتریمونالی نظام سیاسی بوده است.

از سوی دیگر، الگوی ریگرز از این نظر که ویژگی‌های دیوانسالاری را به‌طور مستقیم به ویژگی‌های نظام سیاسی گره می‌زند و نیز بدان دلیل که نظام سیاسی کشورهای در حال توسعه تا حد زیادی با الگوی جامعه منشوری وی همخوانی دارد، الگویی کارآمد می‌نماید. ساختارهای نیمه تفکیک شده و ناهماهنگ که دیوانسالاری سردرگم و ناهماهنگ را به دنبال خویش می‌کشد و دیوانسالاری ناهماهنگ موجب ناهماهنگی در نظام اجتماعی، اقتصادی و سیاسی می‌گردد. به دلیل عدم توازن رشد سیاسی و رشد بوروکراسی کنترل آن دشوار و دیوانسالارن ترغیب به مداخله در فرآیند سیاسی می‌گردند.

نظام سیاسی ایران در زمان رضاشاه و محمدرضا شاه با حکومت فردی هپتر منطبق است اما انطباق نظام سیاسی دوره پس از انقلاب با الگوهای وی کمی دشوار است. با این حال شاید بتوان الگوی حکومت عقیدتی را در برخی جنبه‌ها با نظام سیاسی کنونی نزدیک دانست.

دولت محمدرضا شاه در دهه ۱۳۵۰ با دولت‌های قبل از خود تفاوت‌های عمده‌ای داشت که شاید هیچ یک از الگوهای پیش گفته بر آن صدق نکند و این تفاوتی نبود مگر تحصیلدار شدن دولت ایران. درآمد سالانه از ۵ میلیارد دلار سال ۱۳۲۵ به ۲۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۴ رسید و این امر پدیده «عدم اخذ مالیات در مقابل عدم نمایندگی» را به وجود آورد. از این رهگذر تمرکز در سیاست‌گذاری، اجرای مقتدرانه سیاست‌ها و بی‌توجهی به خواست مردم در سیاست‌گذاری ویژگی بارز نظام دیوانسالاری دولتی این برهه زمانی است که برخی مانند

اسکاچپل همین عامل را بسترساز انقلاب می‌داند. اما در خصوص تعمیم این الگو به جمهوری اسلامی باید به تفاوت‌هایی عمده از جمله افزایش کارایی دولت در جمع‌آوری مالیات، پاره‌ای اصلاحات همچون آزادسازی در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ که تا حدی موجب پویایی ساختار و قشربندی اجتماعی شده و همچنین توجه جدی به اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی در سومین دهه پس از پیروزی انقلاب اسلامی اشاره نمود. نظام سیاسی نوین ایران وارث بسیاری از ویژگی‌های نظام‌های سیاسی گذشته و برخوردار از شرایط خاص خود می‌باشد. از این رهگذر نظام دیوانسالاری در ایران اگرچه از نظر شکلی به یک دیوانسالاری مدرن می‌ماند اما از نظر کارکرد و روابط سازمانی اجزا مدرن نیست بلکه مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌های شبه مدرن است که طی دوره‌های مختلف توسط نظام‌های سیاسی مختلف ایجاد گردیده‌اند.

## منابع و مأخذ

### الف - فارسی

- ۱- بال آلن و پیترز گای، (۲۰۰۵)، سیاست و حکومت جدید، ترجمه: عبدالرحمن عالم، تهران: نشر قومس ۱۳۸۴.
- ۲- باله کاترین، (۱۳۷۹) جامعه‌شناسی سازمان‌ها، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر.

### ب - خارجی

- 1- Arora, P.K., (1972), **Comparative Public Administration**, New Delhi: Associated Publishing House.
- 2- Beblawi and Luciani, (1987), **The Rentier State**, London: Croon Helm.
- 3- Bill, James, (1984), **Politics in the Meadle East**, Boston: Little Brown.
- 4- Burnham, James, (1941), **The Managerial Revolution**, New York.
- 5- Crozier, Michel, (1964), **The Bureaucratic Phenomenon**, Chicago: Chicago University Press.
- 6- Esman, Milton, (1966), **The Politics of Development Administration (in) Montgomery John Approaches to Development**, New York: Mc Graw Hill.
- 7- (1980), Development Assistance in Administration, **Public Administration Review**, Vol. 40, No 5.
- 8- Fredrich, Carl, (1963), **Man and His Government**, New York: NC Graw Hill.
- 9- Gaus, John, (1947), **Reflection on Public Administration**, Albama: University of Albama Press.
- 10- Greth and Wright- Mills, (1948), **From Max Weber**, London: Routledge.
- 11- Heady, Ferrel, (2001), **Public Administration: Comparative Perspective**, New York: Marcel Dekker.
- 12- Held, David, (1989), **Political Theory and Modern State**, London Polity Press.

- 13- Hepter, Metin, (1987), **The State and Public Bureaucracy: A Comparative Perspective**, Westport: Greenwood Press.
- 14- Kernaghan, K., (1994), **Empowerment and public Administration**, Canadian Public Administration (55).
- 15- Le Grand and Barlett, (1993), **Quasi-Market and Social Policy**, London: Mac Millan.
- 16- Max, Morestein, (1957), **The Administrative state**, Chicago: Chicago University Press.
- 17- Merille, Crindle, (1997), **Getting Good Government**, Cambridge: Harvard University Press.
- 18- Merton, Robert, (1949), **Bureaucratic Structure and Personality**, New York: Free Press.
- 19- Monroe, Michael, (1970), **Prismatic Behavior in the United states**, Journal of Comparative Administration, Vol.2, No.2.
- 20- Riggs, Fred, (1964), **Administration in Developing Countries**, Boston: Houghton Mifflin.
- 21- (1973), **Prismatic Society Revisited**, Morristown: General Learning Press.
- 22- Thompson, Victor, (1961), **Modern Organization**, New York: Alfred Knopf.
- 23- Weber, Marx, (1965), **Sociology of Religion**, London: Methaen and Co. Press.
- 24- (1974), **Theory of Social and Economic organization**, New York: Free Press.

#### از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

«نگاهی به پدیده دولت قانونمند در متون سیاسی - حقوقی اروپایی»، سال ۷۶، شماره ۳۸؛ «دولت قانونمند و دولت رفاه، چالش‌ها و نظریه در عرصه سیاسی - حقوقی اروپا»، سال ۷۷، شماره ۴۲؛ «رویکردهای نو در سیاست‌گذاری عمومی؛ از منطق سامان‌گزینی تا راهکارهای سامانمند»، سال ۷۸، شماره ۴۵؛ «بر لبه بسامانی و سامان‌گزینی اجتماعی»، سال ۷۹، شماره ۴۷؛ «بررسی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۷۹، شماره ۴۷؛ «بررسی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۸۰، شماره ۵۴؛ «بازخوانی نظریه جوامع منشوری ریگز و مساله یابی سیاست‌گذاری عمومی در ایران»، سال ۸۲، شماره ۵۹؛ «باز مهندسی دولت در قالب دولت الکترونیکی؛ راهی نو به سوی تولید و اجرای سیاست‌ها»، سال ۸۳، شماره ۶۵؛ «رویکردی تلفیقی از مثلث‌های اتزیونی و هیرشمن در اجرا و ارزیابی سیاست‌ها»، سال ۸۴، شماره ۶۷؛ «بر شانه‌های لاسول تا مرز بی‌مرزی در سیاست‌گذاری»، سال ۸۵، شماره ۷۱؛ «تخت بی‌بخت؛ بازاندیشی مفهومی نظریه انتخاب عمومی»، دوره ۳۷، شماره ۱، سال ۸۶.