



انديشكده حكمراني شريف



هسته شماره ۴۰۴
طرح شهيد احمدي روشن

چكیده كتاب

«ابعاد جهانی حکمرانی و ادارهٔ امور عمومی»

رادسكلدرز و ويگودا-گادوت

ترجمه:

زهرا بيدار-ياسر فرج زاده-پارميس عزيزي نژاد
زهرا طالبي-مليكا مدرس وحيد-سمانه زرگر-سحر بابايي

زير نظر:

روح الله هنرور

ويراستار:

غزاله چيت ساز

A COMPARATIVE VOYAGE



JOSSEY-BASS
A Wiley Brand

فهرست

۳	پیش‌گفتار مترجمان
۷	فصل اول «حکومت و جهانی شدن»
۱۱	فصل دوم «ریشه‌ها و شکل‌گیری حکمرانی، حکومت و اداره امور عمومی»
۱۹	فصل سوم «ساختاریافتن حکمرانی و حکومت»
۲۹	فصل چهارم «دولت‌سازی، ملت‌سازی و شهروندی»
۴۲	فصل پنجم «نظام‌های سیاسی - اداری و حکمرانی چندلایه»
۵۶	فصل ششم «فرهنگ و سازماندهی بوروکراتیک»
۶۵	فصل هفتم «سازمان، مدیریت و خط‌مشی: مقایسه شایستگی‌های دولت و مدیریت دولتی نوین»
۸۱	فصل هشتم «بوروکراسی به‌مثابه نظام نیروی انسانی و روابط بخش‌های اداری و سیاسی حکومت»

پیش‌گفتار مترجمان

یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران - خصوصاً در کشورهای در حال توسعه - پیدا کردن الگوهای مناسب برای سیاستگذاری و حل مسائل گوناگون اداره کشور است. در ساده‌اندیشانه‌ترین این تلاش‌ها، بدون توجه به تاریخ و بافت اجتماعی پدیدار شدن یک مسأله سیاستی و شکل‌گیری یک راه‌حل برای آن، آن راه‌حل به‌عنوان «آخرین و بهترین» شیوه حل مسأله عرضه می‌شود، بدون توجه به این که زمینه یا شرایط پیرامونی آن جامعه چه تاثیری در موثر بودن آن راه‌حل در آن جامعه داشته است. برای مثال اگر دولت ایران در جمع‌آوری مالیات ناتوان است، راهکارهایی که در جوامع دیگر موثر بوده‌اند لزوماً در جامعه ایران پاسخگو نخواهد بود. بدون توجه به زمینه اجتماعی و سیر تاریخی شکل‌گیری این راه‌حل‌ها در جوامع، انتقال تجربیات کشورهای دیگر همواره با چالش‌های جدی اجرا و اثرگذاری مواجه خواهند بود؛ چنانکه سابقه و نتایج پیاده‌سازی بسیاری از این سیاست‌های تقلیدی در کشور ما به‌روشنی نشان داده‌است.

بنابراین برای احراز اطمینان از موثر بودن انتقال یک راه‌حل از یک جامعه دیگر، باید حداقل در یک نگاه تطبیقی زمینه‌های مشابهت و تفاوت بین دو جامعه و اثرات آنها بر شکل‌گیری و موثر بودن یک راه‌حل با دقت مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، در بسیاری موارد مقایسه زمینه اجتماعی و سیر تاریخی شکل‌گیری مسائل (به ظاهر) مشابه در دو جامعه کمک می‌کند که ایده کلیدی موثر در سیاست اتخاذ شده در کشور(های) دیگر شناسایی شود و با الهام گرفتن از آن، سیاستی متناسب با شرایط جامعه مورد نظر طراحی شود. بدین ترتیب، اتخاذ یک رویکرد تطبیقی آگاهانه، موجب می‌شود طراحان سیاست و سیاستگذاران نه تنها نگاه بازتری به مسئله و گستره راه‌حل‌ها داشته باشند، بلکه بتوانند راه‌حل‌های نوآورانه‌ای برای رفع مسأله در جامعه خود ارائه کنند.

علاوه بر این، پژوهشگران و محققان عرصه سیاستگذاری و اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) می‌توانند با به‌کارگیری رویکرد تطبیقی به‌صورتی سیستماتیک و نظام‌مند، درباره ویژگی‌های نظام‌های سیاسی-اقتصادی-اجتماعی و آثار آنها بر شکل‌گیری مسائل و راه‌حل‌های سیاستی (از جمله در امور مرتبط به اداره کشور) نظریه‌پردازی نمایند. در این معنا، مطالعات تطبیقی یکی از مولدترین رویکردها در مطالعات علوم سیاسی و مدیریت دولتی بوده است، اما متأسفانه در ایران آشنایی چندانی با این رویکرد به‌مثابه یک روش نظریه‌پردازی وجود ندارد.

مجموعه این دلایل، اعضای مرکز مطالعات دولت و بخش عمومی اندیشکده حکمرانی شریف را بر آن داشت که با ترجمه و تلخیص یک کتاب شناخته شده در این حوزه که به زبانی روان و به‌دور از پیچیدگی‌های مهم مسائل، یافته‌ها و بینش‌های رویکرد تطبیقی در مطالعه نظام‌های حکمرانی و اداره امور عمومی را توضیح می‌دهد انتخاب و ترجمه نمایند.

متن پیش‌رو نتیجه این تلاش اعضای مرکز و گروه هسته شماره ۴۰۴ ششمین طرح شهید احمدی روشن بنیاد ملی نخبگان است.

معرفی کتاب

کتاب *ابعاد جهانی حکمرانی و مدیریت عمومی: یک سیر تطبیقی* نوشته پروفیسور جوزف رادسکلدرز و اراو ویگودا-گادوت با همکاری میریت کسندر در سال ۲۰۱۵ توسط انتشارات وایلی منتشر شد و بلافاصله مورد توجه پژوهشگران علوم سیاسی، سیاستگذاری و مدیریت دولتی قرار گرفت. این کتاب با رویکردی تطبیقی به بررسی سیر شکل‌گیری دولت و گسترش نقش‌ها در جوامع مختلف (تا ظهور دولت رفاه) می‌پردازد و تنوع اشکال درهم‌تنیدگی فرآیند شکل‌گیری تدریجی دولت با مسائل سیاستگذاری و تحولات بدنه و ساختار اداری در جوامع مختلف را نشان می‌دهد. علاوه بر این، این کتاب نخستین کتابی است که در رویکرد تطبیقی خود از تفکیک‌های سنتی نظیر کشورهای توسعه‌یافته/در حال توسعه، شمال/جنوب، و شبیه آن دوری جسته است و سعی کرده نشان دهد که یک رویکرد جهانی در مطالعه تطبیقی نظام‌های حکمرانی و اداری و رویکردهای آنها به مسائل سیاستی می‌تواند تا چه حد برای درک تحولات این نظامها در جهان سودمند باشد. البته نویسندگان به این نکته توجه داشته‌اند که جهانی‌شدن برخی ظواهر ساختاری (بوروکراتیک) یا رویکردهای مدیریت دولتی (نظیر رویکرد مدیریت نوین دولتی) لزوماً منجر به حذف تفاوت‌های بنیادین بین حکمرانی و اداره کشورها نشده است و همچنان تفاوت‌های مهمی در مسائل سیاستی کشورها و رویکردهای دولتها به حل آنها وجود دارد. اما مهمترین هدف کتاب که آنرا گزینه‌ای متناسب با نیازهای جامعه علمی کشور ما در حال حاضر می‌سازد، این است که مبنایی برای مطالعه تطبیقی و مقایسه توانان نظام‌های سیاسی، سازوکارهای اداری و سیاستگذاری عمومی در حوزه‌های گوناگون شکل بگیرد.

یکی دیگر از اهداف نویسندگان کتاب، این بوده است که با اتخاذ رویکردی میان‌رشته‌ای، مرزهای بین رشته‌های مختلف را در مطالعه و درک حوزه نظام‌های حکمرانی، سیاستگذاری و اداره امور دولتی بردارند. از این‌رو، مخاطبان کتاب علاوه بر سیاستگذاران، دانشجویان و پژوهشگران رشته‌های علوم سیاسی، سیاستگذاری، مدیریت دولتی و رشته‌های مرتبط را نیز در بر می‌گیرد. یکی از امتیازات کتاب این است که به سبب گستره مخاطبانی که مورد توجه قرار داده است، نه تنها هیچ رشته یا چارچوب نظری خاصی را (به جز رویکرد تطبیقی) مبنا قرار نداده است، هیچ پیش‌نیاز دانشی خاصی را برای خوانندگان متصور نمی‌شود. از این‌رو، کتابی است که به قول استاد شهیر علوم سیاسی دانشگاه پیتزبرگ، گای پیتز، هم برای تازه واردها و هم برای خبرگان این عرصه آموزنده است.

ساختار کتاب به این‌گونه است که در فصل نخست، مفاهیم بنیادی و کلیات رویکرد تطبیقی توضیح داده شده‌اند. عمده مابقی کتاب به دو بخش تقسیم شده است. در بخش اول، طی هفت فصل ریشه‌های شکل‌گیری، توسعه و پخش‌شدن الگوی حکومت مدرن در جهان توضیح داده شده و ابعاد مختلف آن معرفی شده است. در بخش دوم، رویکردهای کشورهای مختلف به چهار حوزه اصلی سیاستگذاری و اداره امور عمومی (دفاع ملی و پلیس، نظامهای اقتصادی، مالی و مالیاتی، خدمات اقتصادی-اجتماعی، و نهایتاً خدمات و سیاستهای رفاهی) در چهار فصل مورد مذاقه و بررسی تطبیقی قرار گرفته است. نهایتاً در یک فصل جمع‌بندی، ویژگی‌های رویکرد تطبیقی اتخاذ شده در کتاب دوباره مورد تاکید قرار گرفته و بر مبنای آن چشم‌اندازی برای آینده مطالعات تطبیقی در این حوزه ترسیم شده است.

از آنجا که -در مقایسه با بخش دوم کتاب که به حوزه‌های تخصصی سیاستی می‌پردازد- مباحث بخش اول کتاب که به صورت تطبیقی و میان‌رشته‌ای به شکل‌گیری حکومت مدرن پرداخته است برای گستره بیشتری از دانشجویان و خوانندگان ایرانی سودمند خواهد بود، در این ترجمه و تلخیص، تنها هشت فصل ابتدایی کتاب که شامل مقدمه و هفت فصل بخش اول می‌شود ارائه شده‌اند. علاقمندان به هر یک از حوزه‌های تخصصی مورد بحث در بخش دوم می‌توانند به متن اصلی کتاب مراجعه نمایند. لازم به ذکر است که درباره مسائل اقتصادی ایران و وابستگی آن به فروش نفت در فصل دهم کتاب به‌طور خاص بحث شده است که مطالعه آن می‌تواند برای علاقمندان سودمند و جالب باشد.

امید است که این ترجمه و تلخیص بتواند توجه و علاقه پژوهشگران و سیاستگذاران حوزه حکمرانی و اداره امور عمومی کشور را به اتخاذ یک رویکرد تطبیقی صحیح و جامع جلب نماید و از این طریق شاهد ارائه پیشنهادها و راه‌حلهای سیاستی روشن‌بینانه‌تر و کارآمدتری در حوزه‌های مختلف باشیم.

فصل اول

«حکومت و جهانی شدن»

■ روح الله هنرور

در اثر فرآیند جهانی شدن، بسیاری از افراد نسبت به وابستگی و اثرپذیری زندگی روزمره‌شان از اتفاقاتی که در نقاط دیگر و دوردست دنیا می‌افتد آگاهی بیشتری دارند. اما هم‌زمان این فرآیند جوامع مختلف را نسبت به تفاوت‌هایشان با سایر جوامع آگاه‌تر کرده است. یکی از جنبه‌های این آگاهی، آگاه‌شدن از مسائل جوامع دیگر و فرآیندها و سیاستهای اتخاذ شده در آن جوامع برای حل آن مسائل است. در اثر این آگاهی، انتظار ملت‌ها از دولت‌هایشان تغییر کرده است [چنانکه به‌وضوح در سیاست‌های مرتبط با کنترل بحران کرونا قابل مشاهده است] و مدام رویکرد و عملکرد دولت خود را با سایر جوامع می‌سنجند. بدیهتاً، این مساله مختص مردم نیست و سیاستمداران و سیاستگذاران هم با توجه به افزایش دسترسی به اطلاعاتی که به یمن اینترنت و شبکه‌های خبری ماهواره‌ای و نظیر آن به وجود آمده است مدام در جریان سیاست‌ها و تصمیمات اتخاذ شده توسط دولت‌های دیگر قرار می‌گیرند و گزینه‌ها و اقدامات خود را با آنها مقایسه می‌کنند. علاوه بر این، بیش از پیش، دولت‌ها با مسائلی (نظیر بحران‌های زیست‌محیطی) مواجه هستند که فراتر از مرزهای یک کشور را دربر می‌گیرند و هیچ دولتی به تنهایی نمی‌تواند آنها را رفع نماید. از این‌رو، در بسیاری موارد تلاش مشترک و همسوی دولت‌های مختلف برای غلبه بر آن مشکل ضروری است که این خود فرآیند سیاستگذاری را پیچیده‌تر می‌نماید.

از زاویه‌ای دیگر، خود پدیده دولت در حال جهان‌شمول شدن است. اکنون حدوداً شصت سال است که مجموعه قلمروهای تحت کنترل دولت‌ها سطح کره زمین را به‌طور کامل پوشش داده است. علاوه بر این، در این جهان تحت کنترل دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی متعددی هستند که در کنار دولت‌ها به حکمرانی عرصه‌های گوناگون زندگی بشری در سطحی بالاتر می‌پردازند و دولت‌ها با عضویت در این سازمانها به عمل مطابق مصوبات و تصمیم‌های آنها متعهد می‌شوند. به‌علاوه، تجربه‌هایی نظیر اتحادیه اروپا نشان داده است که واحدهای حکمرانی جدیدی ورای دولت-ملت قابل شکل‌گیری است و ممکن است دولت‌های امروزی در آینده‌ای نه‌چندان دور در واحدهای بزرگتر حکمرانی بایکدیگر ترکیب و تلفیق شوند. در چنین شرایطی، پرسش اصلی این است که دولت‌ها واقعا چه جایگاه و وظایفی دارند و چگونه باید این وظایف را انجام دهند. به‌طور خلاصه، آنچه این کتاب نشان خواهد داد این است که اگرچه مسائل مشترکی کشورها و جوامع بسیار گوناگون را به خود مشغول داشته است، بازیگران و عرصه‌های اجتماعی ظهور و شکل‌گیری آن مسائل و راه‌حل‌هایشان بین جوامع مختلف بسیار متفاوت است و در نتیجه سیاستگذاران باید سیاستهایی که به‌نظرشان مطلوب می‌رسد را با توجه به اقتضائات جامعه خودشان تطبیق داده و یا طراحی نمایند.

برای رسیدن به درک درستی از مشابهت‌ها و تفاوت‌های دولت‌ها و کشورهای جهان در مواجهه با مسائل حکمرانی و سیاستگذاری، باید به این نکته توجه کنیم که اولاً) همه کشورهای جهان تحت یک نظام حقوق بین‌الملل مشترک که مرزبندی حوزه صلاحیت قضایی (یعنی قلمرو آنها) را مشخص می‌کند فعالیت می‌کنند. ثانیاً) همه این کشورها برای سیاستگذاری و اداره امور عمومی از یک نظام اداری که کمابیش بر الگوی بوروکراتیک استوار شده است استفاده می‌نمایند. ثالثاً) نظام‌های سیاسی کشورهای مختلف با هم فرق می‌کند و حتی کشورهای دارای نظامهای مشابه (نظیر جمهوری) هم ممکن است تفاوت‌های مهمی با هم داشته باشند. رابعاً) این کشورها با مسائل سیاستگذاری کمابیش مشترک یا مشابهی روبرو هستند اما توانایی‌ها و رویکردهای گوناگونی به حل این مسائل داشته و دارند. بر این اساس، توانایی دولت‌های مختلف در پیاده‌سازی سیاست‌ها و میزان اثرگذاری آن سیاست‌ها در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است. به همین سبب تنها یک مطالعه سیستماتیک تطبیقی که همزمان مشابهت‌ها و تفاوت‌ها را مدنظر داشته باشد می‌تواند ابعاد مختلف قابلیت الگوبرداری و یادگیری بین کشورهای مختلف را تبیین نماید و تصمیمات سیاستگذاران در این خصوص را به درستی هدایت نماید.

علاوه بر این می‌توان بین سه سطح مختلف تحلیل جایگاه و عملکرد دولت در جامعه تفکیک قائل شد. در بالاترین سطح، که سطح بنیان حقوقی/هنجاری دولت است، قانون اساسی، مجموعه قوانین و مقررات و هنجارها و ارزشهای یک جامعه مبنای سیاست و حکومت در آن جامعه را می‌سازند. در سطح دوم، که آن را می‌توان سطح جمعی خواند، عرصه‌های تصمیم‌گیری درباره مسائل عمومی (از جمله قوه مقننه و سایر نهادهای مشابه)، بازیگران حاضر در آنها و فرآیندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری قرار دارند که سازوکار تصمیم‌گیری و اقدام را تشکیل می‌دهند. در سطح سوم (سطح عملیاتی) پیاده‌سازی سیاستها، ارائه خدمات و امور روزمره دولت‌ها صورت می‌پذیرند. این رویکرد مقایسه حکومتها اجازه می‌دهد بدون اینکه یک شکل یا قالب خاص حکومت را مبنا قرار دهیم، آنها را از جنبه‌های گوناگون باهم مقایسه کنیم و بین این ویژگی‌های آنها و توانمندی‌ها و ضعف‌های آنها در مواجهه با مسائل مختلف ارتباط برقرار نماییم.

براین اساس، باید بین دو مفهوم کلیدی حکومت و حکمرانی نیز تفکیک قائل شویم. حکمرانی همه ترتیبات نهادی درون یک جامعه را شامل می‌شود که برای حل مسائلی که توانایی و تلاش فردی نمی‌تواند برطرف کند به وجود آمده‌اند. این ترتیبات نهادی یا سازوکارها [نظیر حل اختلاف توسط پیرمردهای یک روستا] لزوماً شکل‌دهنده یک حکومت یا

وابسته به آن نیستند. در مقابل، حکومت یکی از اشکال این ترتیبات نهادی است که شامل همه سازمان‌هایی است که ذیل یک ساختار نهادی که به آن حق حاکمیت اعطا شده است فعالیت می‌کنند و کارگزاران آن اختیار اخذ تصمیمات الزام‌آور برای همه مردم تحت آن حاکمیت را دارند. رشته‌های علوم سیاسی و مدیریت دولتی هر دو (از زوایای گوناگون) به مطالعه ابعاد مختلف حکمرانی و حکومت (اداره امور عمومی) پرداخته‌اند و ما در این کتاب برآنیم که با اتخاذ یک رویکرد میان رشته‌ای یافته‌ها و بینش‌های مشترک بین مطالعات تطبیقی در این دو رشته را ارائه نماییم.

فصل دوم

«ریشه‌ها و شکل‌گیری حکمرانی، حکومت و اداره امور عمومی»

■ روح‌الله هنرور

شکل‌گیری جماعت‌های محلی و انجمنهای محلی تحت حکومت‌های سیاسی فرامحلی

در طول تاریخ، تحولات زیادی در زندگی اجتماعی بشر رخ داده است. تا حدود ده هزار سال پیش، مردمان در دسته‌های کوچک بیست-سی تا هفتاد الی صد نفره زندگی می‌کردند. روابط در این دسته‌ها غیررسمی و اغلب مبتنی بر خویشاوندی بود و هر دسته‌ای مستقل و مجزا از دیگران زندگی می‌کرد. تامین معاش دسته از طریق شکار و گردآوری خوراک صورت می‌گرفت. دسته‌ها محل زندگی و اسکان ثابتی نداشتند و هنوز از کشاورزی و باغداری خبری نبود. در اغلب دسته‌ها هیچ شکلی از حکومت یا نهاد سیاسی وجود نداشت، اما دسته‌های بزرگتر ۱۵۰-۵۰۰ نفره که -قبیله نامیده می‌شوند- دارای نهادهایی نظیر شورای ریش‌سفیدان بودند. گاهی مجموعه‌ای از قبایل هم یک کل بزرگتر را تشکیل می‌دادند و نهادهایی برای حل و فصل اختلافات و تصمیم‌گیری مشترک داشتند، با این وجود زندگی روزمره قبایل مستقل از یکدیگر بود.

از حدود ده هزار سال پیش، با انقلاب کشاورزی، روندهای جدیدی در زندگی بشر به وجود آمد. با اسکان بشر، اهلی کردن حیوانات و افزایش جمعیت، به تدریج شهرهایی به وجود آمدند که ممکن بود از هزار تا بیش از صد هزار نفر را در خود جای دهند. در حالی که در جماعت‌های اولیه، همه افراد با یکدیگر رابطه مستقیم و آشنایی نزدیک داشتند، با بزرگتر شدن جماعت‌های انسانی این امر دیگر امکان‌پذیر نبود. مفهوم جماعت‌های خیالی به گروه‌های بزرگتر جوامع انسانی اطلاق می‌شود که علی‌رغم این که اعضای آن بخش زیادی از اعضای یکدیگر را نمی‌شناسند، خود و آنها را عضو یک جماعت با ریشه‌های تاریخی، ژنتیکی و فرهنگی می‌پندارند. این تصور -اگرچه اغلب نادرست یا حداقل نادقیق است- موجب می‌شود قواعد مشخصی برای تعامل اعضا، رفع مسائل مشترک و حل اختلافات به وجود بیاید که شکلی رسمی پیدا می‌کند. بدین ترتیب بسیاری از شهرهای اولیه به صورت دولت-شهرهایی درآمدند که اداره امور شهر و بخش‌هایی از مناطق اطراف را برعهده داشتند. رشد و نمو این دولت-شهرها در مناطق مختلف دنیا (از جمله چین، هند، بین‌النهرین، مصر و آمریکای مرکزی و جنوبی) به صورت مستقل و تدریجی صورت پذیرفت.

در داخل دولت-شهرها، اغلب سازوکارها و نظامهای حکمرانی محلی دیگری هم وجود داشتند که از آن جمله می‌توان به اصناف و نهادهای مذهبی اشاره کرد. این «انجمن‌های محلی» معمولاً از افرادی تشکیل می‌شد که برای دستیابی به یک مجموعه اهداف مشترکی با یکدیگر همبستگی و اتحاد داشتند. این انجمن‌های محلی اغلب با کارکرد و هدف مشخص و محدودی به‌وجود آمده بودند و مکمل نهادهای سیاسی دولت-شهرها بودند. با شکل‌گیری حکومت‌های فرامحلی (پادشاهی‌ها یا امپراطوری‌هایی که مناطق وسیعی را تحت کنترل داشتند)، این انجمن‌ها مکمل نهادهای سیاسی فرامحلی بودند و در شرایطی که حکومت فرامحلی به‌هر دلیل از بین می‌رفت یا نفوذ خود را از دست می‌داد محور حکمرانی محلی قرار می‌گرفتند.

این انجمن‌های محلی همچنان نقش مهمی در دولت‌های امروز ایفا می‌کنند زیرا مبنای به‌هم‌پیوستگی و ادغام جمعیت‌های محلی در نظام‌های حکمرانی فرامحلی را به‌وجود می‌آورند. شناخته‌شده‌ترین نمونه‌های اینگونه انجمن‌های محلی در دنیای امروز، شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا هستند - که اغلب به‌عنوان حکومت محلی شناخته می‌شوند - آنها مهمترین شکل انجمن‌های محلی هستند که گسترده‌اند و کارکرد و وظایف متنوعی یافته‌اند. بدیهی است که انواع مختلفی از حکومت‌های محلی وجود دارد که آنها را می‌توان بر اساس این که (۱) چه گستره‌ای از خدمات را ارائه می‌دهند، (۲) چقدر انتخابی هستند و مردم محلی را نمایندگی می‌کنند، و (۳) تا چه حد به گروه‌های محلی اجازه ابتکار عمل می‌دهند و بلکه آن را تشویق می‌کنند، از یکدیگر تفکیک کرد. به‌عنوان مثال، در برخی کشورها حکومت‌های محلی خاص-منظوره‌ای نیز وجود دارند که یک جنبه خاص از زندگی اجتماعی را تحت کنترل دارند: به‌عنوان مثال، سازمان‌های منطقه‌ای آب در هلند از قرن سیزدهم میلادی، وظیفه مدیریت مسائل مرتبط با آب (کیفیت، پسماند، راه‌های آبی و ...) را در مناطق تحت کنترل خود برعهده دارند.

	Familial	Jurisdictional
Local	Band, tribe; families, lineages, clans, age grades, secret societies, cults	Village, town, municipality, city-state (microstate ²); CPR-management system; craft and merchant guilds; local interest groups, fraternities; organized religion (church, parish, monastery); homeowners associations; sports clubs, etc.
Upper-local	Chiefdom	Chiefdom (paramountcy); regional government (province, city-state); state (macrostate); regional and national interest groups; labor unions; organized religion (bishopric, archbishopric)

TABLE 2.2. TYPES OF FORMAL LOCAL (I.E., SUBNATIONAL) GOVERNMENTS

	General purpose	Specific purpose
Representative	Municipalities, counties, provinces	U.S. school boards; Dutch water boards after the 1980s; CPRs
Nonrepresentative	Districts (e.g., in France)	CPRs; Dutch water boards before the 1980s

اهمیت جماعت‌های محلی

در نظریه سیاسی، حداقل از زمان آلکسیس د توکویل و جان استوارت میل اهمیت انجمن‌های محلی به‌عنوان اولین و مهمترین کانون زندگی اجتماعی و تمرین تصمیم‌گیری مشترک شناخته شده است. این انجمن‌ها، نه‌تنها مبنایی برای یادگیری مشارکت دموکراتیک ایجاد می‌کنند، که به‌واسطه نقشی که در مشارکت دادن مردم محلی دارند، ستون فقرات نهادهای سیاسی فرامحلی نیز به شمار می‌روند. در مباحث امروزی علوم سیاسی (از جمله در کارهای وینسنت ستروم (استاد علوم سیاسی) و همسرش الینور ستروم برنده نوبل اقتصاد)، این انجمن‌های محلی مبنای الگوهای خودگردانی محلی و حکمرانی چندمرکزی به شمار می‌روند.

از زاویه‌ای دیگر، در مطالعات انسان‌شناسی، زیست-جامعه‌شناسی و زیست‌شناسی تکاملی، اهمیت گروه‌ها در بقای جوامع انسانی اثبات شده است. در هر گروه کوچکی از آدمیان، یک سلسله‌مراتب منزلتی ایجاد می‌شود که برای اداره امور گروه حیاتی است. با زیاد شدن اعضای گروه، گروه به چند دسته کوچکتر تقسیم می‌شود که در یک سلسله‌مراتب در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. این نظام‌های سلسله‌مراتبی اغلب به ساختارهای نسبتاً پیچیده‌ای منتهی می‌شوند که -مشابه آنچه بالاتر درباره دسته‌های انسان‌های اولیه ذکر شد- خانواده، طایفه، قبیله و مجموعه قبایل را در برمی‌گیرد. این ساختارها، بخشی از تلاش برای همکاری دسته‌جمعی برای بقا را شکل می‌دهند. به‌همین نسبت، این ساختارها معمولاً بسیار مقاوم و پایدار هستند- اگرچه موفقیت در برهم‌زدن آنها می‌تواند به فروپاشی جماعت انسانی مرتبط منتهی شود.

به این ترتیب، در حالی که دانشمندان علوم سیاسی اهمیت و ضرورت انجمن‌های محلی برای زندگی اجتماعی را پررنگ می‌نمایند، محققان انسان‌شناسی تکاملی نقش و نحوه عملکرد آنها را توضیح می‌دهند. برای قرون متمادی، بخاطر نظرات اثرگذار توماس هابز، گمان می‌شد که جماعت‌های انسانی بین یک حکومت سیاسی (مستبد) و هرج‌ومرج

باید یکی را انتخاب کنند. مکانیزم‌های حکمرانی محلی و مستقل از نظام سیاسی که برای هزاران سال بخشی از زندگی روزمره بشر را تشکیل داده بود از نظرها پنهان مانده بود. همچنین نقش این انجمن‌های محلی در شکل‌گیری و پدیدارشدن نظامهای سیاسی فرامحلی مغفول مانده بود.

چگونگی شکل‌گیری دولت‌های فرا محلی

در سال‌های اخیر، مدل‌هایی برای درک این‌که چگونه جماعت‌های محلی به شکل‌گیری دولت‌های فرامحلی منتهی شدند ارائه شده‌اند. اغلب این مدل‌ها بر تناسب افزایش جمعیت با افزایش پیچیدگی اجتماعی، تفکیک کارکردی انجمن‌ها و سازوکارهای اقتصادی و سیاسی و نهایتاً تمرکز یافتن قدرت در یک حکومت مرکزی مبتنی هستند و بر این اساس مراحل مشخصی را از کوچک به بزرگ - یعنی دولت-شهر تا امپراطوری- برای این روند تکاملی ذکر می‌کنند. اما واقعیت این است که روندهای شکل‌گیری حکومت‌های فرامحلی در نقاط مختلف دنیا متنوع بوده و با فراز و نشیب‌های زیادی مواجه بوده است به طوری که نمی‌توان گفت یک سیر صعودی مداوم در همه جوامع طی شده است.

به‌عنوان مثال، اغلب این مدل‌ها الگوی اروپایی که طی آن حکومت مرکزی فرامحلی به واسطه جمع‌شدن منابع ثروت در دست یک گروه (به ضرر گروه‌های رقیب) تشکیل شده است را مبنا قرار می‌دهند. در حالی که در بسیاری از مناطق دنیا شکل‌گیری حکومت‌های فرامحلی مبتنی بر تمرکز قدرت نبوده و بلکه نتیجه همدستی و همکاری جماعت‌های مختلف با منابع قدرت مستقل بوده است. در این حکومت‌ها - که نمونه‌های آن در آفریقا، خاورمیانه (پاکستان و افغانستان)، آمریکای لاتین و استرالیا یافت می‌شود- به جای تمرکز قدرت مبتنی بر ثروت، جمع‌شدن دانش‌های گروه‌های مستقل مبنای اصلی همکاری و شکل‌دادن حکومت فرامحلی بوده است.

نقد دیگری که بر مدل‌های مرحله‌ای توسعه حکومت فرامحلی وارد است این است که در این مدل‌ها با بزرگ‌شدن وسعت تحت‌کنترل حکومت، سازوکارهای حکمرانی و حکومتی سطوح پایین‌تر ادغام و حذف شده پنداشته می‌شوند (مثلاً پادشاهی‌ها تبدیل به امپراطوری می‌شوند). این در حالی است که سازوکارهای حکمرانی و حکومتی متنوعی در ذیل اشکال توسعه‌یافته‌تر حکومت وجود داشتند و در بسیاری موارد مبنای موفقیت نظام سیاسی بزرگ‌تر بودند. یکی از گواه‌های این مساله نکته‌ای است که بالاتر هم به آن اشاره شد: به محض از بین رفتن حکومت فرامحلی، این سازوکارهای حکمرانی محلی جانسین آنها می‌شدند و وظیفه خطیر حفظ نظم اجتماعی را برعهده می‌گرفتند. در

صورتی که این سازوکارها ادغام و حذف شده بودند امکان نداشت که در فاصله کوتاهی پس از سقوط دولت فرامحلی دوباره پدیدار و قدرتمند شوند.

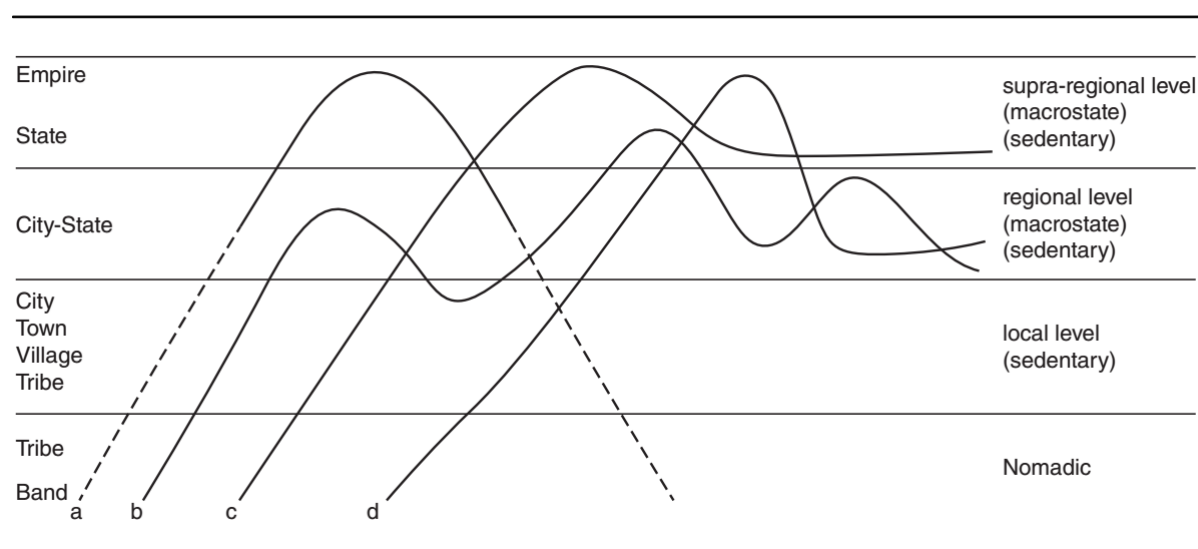
بخشی از انتقادات وارد بر این مدل‌ها هم در واقع نقدی بر شیوه تاریخ‌نگاری تمدن‌های گوناگون بوده است که به نوبه خود مبتنی بر شواهد تاریخی و باستان‌شناسی در دسترس شکل گرفته است. از آنجاکه شواهد تاریخی مرتبط با مراکز حکومت‌ها و افراد مستقر در آنها بهتر نگهداری شده‌اند، تاریخ‌نگاری تمدن‌ها و جوامع بشری به شدت متمرکز بر راس حکومت بوده است که در عنوان‌هایی نظیر ظهور و سقوط X (نام سلسله یا امپراطوری دلخواه) پیداست. در این تاریخ‌ها به سازوکارهای اداره حکومت در سطوح پایین‌تر (از جمله محلی) پرداخته نشده است و در نتیجه این جنبه از زندگی اجتماعی و سازوکارهای حکمرانی مرتبط با آن مغفول مانده است.

با در نظر گرفتن این انتقادات، مشخص می‌شود که پس از اسکان جماعت‌های انسانی و شکل‌گیری اولین سازوکارهای حکمرانی محلی، به وجود آمدن و از بین رفتن حکومت‌های فرامحلی (در اشکال متنوع آن) به عوامل متعددی بستگی داشته است که یکی از مهمترین آنها نحوه تداوم فعالیت مدل‌های حکمرانی و حکومت محلی بوده است. این سازوکارها نه تنها پشتیبان و مکمل حکومت‌های محلی بوده‌اند، در شرایط لزوم و اضطرار جانشین آنها شده‌اند و با حفظ نظم اجتماعی در سطحی پایین‌تر زمینه شکل‌گیری دوباره حکومت‌های فرامحلی بعدی را فراهم آورده‌اند. به همین سبب است که به‌طور متناوب در تاریخ شاهد این هستیم که حاکمان محلی با گسترش منطقه تحت کنترلشان سعی می‌کنند اعضای از مناطق تازه اضافه شده را در سازوکار حکومتی خود دخیل نمایند و حتی مردم آن مناطق را با خود همراه نمایند. اما با از بین رفتن قدرت آنها، حاکم یا حاکمانی از مناطق دیگر سر برمی‌آورند و در صورتی که موفق شوند حکومت جدیدی را (با سازوکارهایی کمابیش مشابه نظام قبلی) شکل می‌دهند. در این فرآیند، نه تنها راس حکومت و ساختار آن تغییر می‌کرد بلکه مرکز جغرافیایی حکومت هم جابجا می‌شد. بدین ترتیب در برخی مناطق جغرافیایی مختلفی در جهان دولت-شهرها فقط یکبار پدید آمده‌اند، در برخی دیگر، با فاصله زمانی نسبت به یکدیگر بوجود آمده و از بین رفته‌اند، و تنها در برخی مناطق به دولتهای فرامحلی منتهی شده‌اند.

در کنار مدل‌های مرحله‌ای که به توضیح چگونگی تکامل دولت فرامحلی می‌پردازند، نظریات متعددی برای تبیین این که چگونه دولت‌های اولیه شکل گرفتند ارائه شده‌اند. بسیاری از این مدل‌ها، یک عامل خاص (نظیر فناوری، آبیاری، تراکم جمعیت، تکامل اسلحه، و نظایر آن) را مسبب این پدیده می‌دانند. بدیهی است که این مدل‌های تک-عاملی در

توضیح اشکال متنوع حکومت‌های فرامحلی ناتوان هستند. محققان معاصر بر این باورند که پیش از ارائه هرگونه مدل علیّی تعمیم‌پذیر و جامع باید تنوع ترتیبات نهادی و متغیرهای محلی شکل‌گیری حکومت‌ها در نقاط مختلف جهان شناسایی شود که این امر با توجه به محدودیت و دشواری دسترسی به منابع اطلاعاتی تاریخی به‌کندی در حال پیشرفت است.

با این وجود با توجه به توضیحاتی که بالاتر ارائه شد می‌توان یک مدل عمومی غیرتبیینی که شامل تنوع مسیرهای شکل‌گیری دولت‌های فرامحلی باشد ارائه داد. این مدل، فاقد سلسله‌مراتب تکاملی (مرحله‌ای) و غیرخطی است و اشکال و مسیرهای متنوع شکل‌گیری (و زوال و رشد مجدد) حکومت فرامحلی را (در کنار سازوکارهای حکمرانی محلی) در یک نگاه پایین به بالا نشان می‌دهد. هر یک از خطوط ترسیم شده در شکل (a,b,c,d) مسیر یک حکومت را نمایان می‌سازد.



بر اساس نمودار فوق و توضیحاتی که درباره نقش مدل‌های حکمرانی محلی در برابر حکومت فرامحلی ارائه شد، می‌توان ادعا کرد که تاریخ شکل‌گیری دولت را می‌توان به سه دوره کلی تقسیم کرد:

- تا ۸۰۰۰ سال پیش از میلاد: مرحله شکارچی‌ان و جمع‌کنندگان خوراک در دسته‌های پراکنده (بدون دولت)

- ۸۰۰۰ سال پیش از میلاد تا سال ۱۸۰۰ میلادی: مرحله آزمایشی که طی آن تنوعی از اشکال حکمرانی با چرخه‌های ظهور و اضمحلال دولت‌ها در جهان آزموده شد، در حالی که بخش‌هایی از گستره زمین همچنان بدون حکومت بودند.
- از ۱۸۰۰ میلادی: مرحله حکمرانی متمرکز که طی آن حکومت چندمنظوره در سطوح دون-ملت، ملی، منطقه‌ای و جهانی تثبیت شد و مبنایی برای بحث‌های اداره امور عمومی به وجود آورد.

جمع‌بندی

برای مدت‌ها سیر شکل‌گیری و تکامل دولت‌ها در جهان فرآیندی تلقی می‌شد که (۱) خطی، (۲) مستمرا تمرکزگرا، (۳) مبتنی بر تغییر و تکامل مداوم سلسله‌مراتب‌های اجتماعی جوامع (به سمت دولت بوروکراتیک) بود. بر اساس یافته‌ها و نظریات معاصر، هر سه تصور غلط است. درباره غیرخطی و غیرتمرکزگرا بودن مسیری که اغلب جوامع طی کرده‌اند، بالاتر توضیح داده شد. بر اساس همین الگو، باید توجه داشت که آنچه مشخصه‌های بارز سازمان‌های بوروکراتیک مدرن به شمار می‌رود در ساختارهای حکومتی دوران پیشامدرن وجود نداشت: پیش از قرن نوزدهم، ساختارهای حکومتی لزوما سلسله‌مراتب اداری روشنی نداشتند و بدون تفکیک حوزه‌های کاری بودند.

در واقع به‌وجود آمدن مسائل نحوه اداره امور عمومی هم‌زاد شکل‌گیری دولت مدرن در اروپای قرن هجدهم است. اگرچه دو مساله «شکل» مطلوب سیاست (از جمله معماری و شهرسازی مناسب) و رابطه زیردستان حداقل از دوره کلاسیک فلسفه یونان (افلاطون و ارسطو) مطرح بوده است، تنها در اواخر قرن هفدهم در آلمان، اداره امور عمومی به‌عنوان یک مساله عملی موضوع رساله‌های راهنمای مقامات رسمی شد. از آن پس موضوع اداره امور عمومی ذیل رشته‌های حقوق و علوم سیاسی قرار گرفت تا در آغاز قرن بیستم کم‌کم به‌عنوان یک شاخه مستقل پذیرفته و تثبیت شد.

فصل سوم

«ساختاریافتن حکمرانی و حکومت»

■ زهرا بیدار

به‌طور کلی دولت کشورهای متشکل از سه عنصر جمعیت، سرزمین و حاکمیت هستند. بخشی از حاکمیت از رهگذر سازمان‌های اداری (بوروکراسی) بر قلمرو کشورها اعمال می‌شود. به‌گونه‌ای که علاوه بر اعمال حاکمیت، به ارائه خدمات عمومی به مردم نیز می‌پردازد. در این نوشتار بحث‌های مربوطه، حول محور «قلمرو» و «سازمان‌های اداری» است؛ که عبارتند از: ۱. ارتباط قلمرو و مالکیت، ۲. قلمروبندی زمین، ۳. ایجاد مرزهای بین‌المللی، ۴ و ۵. بررسی روند تاریخی و وضعیت فعلی مرزهای درون کشورها، ۶. دیوان‌سالاری در جهان و ۷. تأثیر استعمار.

ارتباط قلمرو و مالکیت

یکی از اولین افرادی که به مباحث مربوط به رابطه بین قلمرو و مالکیت پرداخت، ژان ژاک روسو است؛ نقل مستقیم جمله روسو خالی از فایده نیست؛ او معتقد است: «اولین شخصی که دور یک زمین را حصار کشید و با خودش فکر کرد که بگوید «این زمین مال من است» و تعدادی از افراد حرف او را باور کردند، به راستی پایه‌گذار جامعه مدنی بود. اگر کسی در آن زمان پیدا می‌شد که بگوید حرف او را باور نکنید، زمین متعلق به همه است. چه بسا از جنگ‌ها و خونریزی‌های زیادی در طول تاریخ جلوگیری می‌شد.» از اظهارات روسو می‌توان چنین نتیجه گرفت که اولاً، ایجاد قلمرو یک عمل اجتماعی است، زیرا پس از یکجانشینی انسان‌ها و ترک زندگی کوچ نشینی، در تعامل بین مردم ایجاد می‌شود. ثانیاً، افرادی که در جوامع یکجانشین زندگی می‌کنند که جمعیت بیشتری نسبت به جوامع ابتدایی با مناسباتی صرفاً مبتنی بر خویشاوندی و دوستی دارد، یک سیستم طبقه‌بندی اجتماعی را پذیرفته‌اند و دقیقاً براساس همین سیستم طبقه‌بندی بوده که هیچ‌کس مخالف ادعای مالکیت بر زمین توسط برخی افراد نشده است، چرا که براساس سیستم طبقه‌بندی، برتری این افراد پذیرفته شده بود.

از سوی اندیشمندان تعاریفی برای قلمرو ارائه شده است؛ رابرت ساک متداول‌ترین تعریف از قلمرو را ارائه داده است: «تلاش یک فرد یا گروه برای تأثیرگذاری یا کنترل افراد، پدیده‌ها و روابط با تعیین محدودیت و ادعای کنترل بر یک منطقه جغرافیایی.» تعریف آلن بوکانان و مارگارت مور از قلمرو بدین صورت است: «قلمرو به سرزمین یا منطقه صلاحیت یک حاکم (در سیستم‌های سلطنتی) یا افرادی که به عنوان حاکم تصور می‌شوند (در سیستم‌های دموکراتیک) اشاره دارد.» به‌طور کلی علت اهمیت قلمرو را می‌توان چنین بیان نمود که سرزمین منبع مهمی برای کسب قدرت و منزلت است؛ چرا که از طریق سرزمین به نیروی کار مردم و درآمد حاصل از مالیات و منابع طبیعی می‌توان دست پیدا کرد. همچنین ادعای اقتدار را پشتیبانی می‌کند چراکه هرچه قلمرو گسترده‌تر و تراکم جمعیت بیشتر باشد، الگوی

اقتدار موجود در کشور بیشتر تقویت می‌شود. وقوع جنگ‌های متعدد در طول تاریخ گواهی بر اهمیت قلمرو و تلاش برای کشورگشایی و توسعه قلمرو بوده است. در گذر زمان اما اهمیت این عنصر کمرنگ‌تر شده است.

قلمروبندی زمین

اگر چه مفهوم قلمرو از گذشته‌های دور وجود داشته است اما قلمرو در عصر پیشامدرن و پسامدرن از جنبه‌هایی با یکدیگر متفاوت هستند. نخست اینکه، ویژگی غالب و مهم قلمروها در زمان پیشامدرن انعطاف‌پذیری آنها بود، به گونه‌ای که مردم متعلق به قلمروهایی بودند که مرزهای جغرافیایی‌اش انعطاف‌پذیر و منوط به پیامدهای مهاجرت مردم بود. یعنی وقتی مردم به مناطق جدید مهاجرت می‌کردند، مرزها اغلب با آنها گسترش می‌یافت. برخلاف امروزه که غالب‌ترین ویژگی قلمروها، انعطاف‌ناپذیری آنهاست که به ویژه با توجه به ایجاد مرزها بین کشورهای مختلف این ویژگی تحکیم شده است.

دیگر اینکه، قبل از دوران مدرن، ویژگی اصلی اداره کردن و حکومت کردن این بود که معمولاً بیشتر تأکید بر کنترل کار (نیروی کار) بود و نه زمین (قلمرو). واحدهای سیاسی قبل از دوران مدرن توسط حاکم و مرکز حاکم شناسایی و طبقه‌بندی می‌شدند، نه لزوماً توسط مرزهای سرزمینی. از سوی دیگر اگر مرزی هم وجود داشت این مرزها نه براساس نقشه‌برداری سرزمین بلکه براساس دسترسی به منابع سرزمین تعریف می‌شدند. و در نهایت اینکه حاکمان از توانایی‌های قهری خود نه برای ادعاهای سرزمینی بلکه برای مطالبه نیروی کار استفاده می‌کردند.

عنصر قلمرو حتی بر «قانون حاکم» نیز تأثیرگذار بوده است. در بیشتر طول تاریخ مردم براساس قانون قبیله یا جامعه‌ای که به آن تعلق داشتند، محاکمه می‌شدند. این امر به عنوان اصل «شخصی بودن قانون» شناخته شده است؛ به عبارت دیگر، نفوذ قانون قبیله فراتر از قلمرو قبیله بود. به تدریج اصل مذکور با اصل «سرزمینی بودن قانون» جایگزین شد؛ که براساس آن شخص به موجب قانون سرزمینی که جرم در آن اتفاق افتاده است قضاوت و مجازات می‌شود. در این شرایط قانون یک قلمرو، فراتر از صلاحیت آن گسترش پیدا نمی‌کند. در طول قرن نوزدهم، اصل «شخصیت منفعل» ظهور کرد، این وضعیتی است که یک کشور بر یک فرد خارجی که به یکی از شهروندان خود در خارج از قلمرو خود آسیب رسانده است، صلاحیت قضایی پیدا می‌کند و می‌تواند او را براساس قانون خود مورد محاکمه قرار دهد.

در بیشتر طول تاریخ بشر، فضای اجتماعی متشکل از واحدهای خویشاوندی ابتدایی بوده است و معمولاً به صورت «خودگردان» اداره می‌شدند. تنها به دلیل نبود سند مکتوب از آن دوران چنین به نظر می‌رسد که این دوره کوتاه بوده است و وجود قلمرو بزرگ و یکپارچه، بخش بزرگتری از لحاظ زمانی به خود اختصاص می‌دهد در حالی که این تحریف در تاریخ اجتماعات بشری است. وجود چنین واحدهای خودگردانی در سراسر کره زمین از آسیای جنوب شرقی گرفته تا اروپا وجود داشته است.

ایجاد مرزهای بین‌المللی

حاکمیت در حوزه‌های صلاحیتی که با مرزهای طبیعی (آب، رشته کوه) یا مصنوعی (با مذاکره) تعیین شده است، اعمال می‌گردد.

قبل از دوره مدرن، تعیین مرزها عمدتاً از طریق فتح، استقرار، ارث، خرید/فروش و جدایی ایجاد می‌شدند. از طریق فتح، متجاوز به خاطر منابع به یک قلمرو دیگر (مجاور) حمله می‌کرد و بنابراین دولت و درآمد خود را بزرگتر می‌کرد. از نظر تاریخی، استقرار غالب‌ترین حالت تعیین مرز بوده است. استقرار وضعیتی بود که یک کشور، زمین‌های خالی را اشغال کرده و آنها را استعمار می‌کرد. در واقع، استقرار روش اصلی بود که از طریق آن چند کشور اروپایی موفق شدند مناطق مختلفی را در قاره‌های دیگر بدست آورند. خرید و فروش و ارث در این حوزه بسیار کمتر رایج بوده است. جدایی نتیجه تلاش گروه خاصی برای تغییر مرزهای موجود بود (برای مثال گروه‌هایی که از لحاظ زبان و نژاد با سایر جمعیت قلمرو متفاوت بودند)، و در زمان ما نیز رواج دارد. جدایی ممکن است به شکل جدایی کامل از حاکمیت اصلی باشد، یا در سطح پایین‌تر برای دستیابی به درجه‌ای از خودمختاری در حوزه صلاحیت یک دولت باشد.

در توسعه شیوه معاصر تعیین مرزهای بین‌المللی دو نقطه عطف مهم وجود دارد. اولین مورد صلح وستفالی در سال ۱۶۴۸ است که پایه و اساس سیستم دولتی مدرن را بنا نهاد. دومین نقطه عطف یک دوره است، از سال ۱۹۰۰ تا سال ۱۹۴۵، زمانی که مراحل اساسی تعیین مرز مدرن تعریف شد. صلح وستفالی به جنگ هشتاد ساله اسپانیا و آلمان و جنگ سی ساله در اروپا پایان داد. اهمیت این معاهده برای درک دولت امروز این است که در مذاکرات در شهر مونستر آلمان اصل «عدم‌مداخله» تعریف شد. در ابتدا مربوط به حق حاکم در تعیین مذهب قلمرو خود بود، اما در اواسط قرن هجدهم این امر برای تجویز اینکه حاکمان نمی‌توانند در امور داخلی کشورهای دیگر دخالت کنند گسترش یافت. در حقیقت، دولت‌ها نمی‌توانند در سیاست‌های یکدیگر مداخله کنند و فقط در صورت نقض حاکمیت یک کشور توسط

دولت دیگری (به عنوان مثال ، حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۱) یا هنگامی که یک کشور مرتکب جنایات جدی علیه بشریت می شود، می توانند این کار را انجام دهند. (مانند نسل کشی در کوزوو در سال ۱۹۹۵).

از اواخر قرن نوزدهم/ اوایل قرن بیستم تنظیم مرزهای بین‌المللی به عنوان یک روند خطی مرحله‌ای سازمان یافت. اولین قدم در تعیین مرزها در این دوره، تحدید حدود است. این فرآیند قانونی است که از طریق آن مرز مشترک کشورهای مستقل تعیین و توصیف می‌شود و معمولاً نتیجه فرآیند مذاکره است. مرحله دوم تعیین مرز است که شامل مشخص کردن موقعیت مرزها در زمین است. مرحله آخر خط‌کشی است، شرح جامعی از تمام فعالیت‌های تعیین مرز و نقشه‌برداری که مرز را برای مراجعه بعدی مستند می‌کند.

بررسی سیر تاریخی ایجاد مرزهای درون کشوری

ایجاد مرزها در درون کشور این امر را تضمین می‌کند که کل قلمرو به طور مؤثری کنترل شود. در ابتدای تشکیل نخستین دولت‌ها و دولت‌شهرها، قلمروهای داخلی به حوزه‌های صلاحیت فرعی و کوچک تقسیم نشده بودند، اما پس از این که مراکز مختلف شهری به هم پیوند خوردند و قلمرو وسیع‌تری تحت سلطه یک حاکم ایجاد شد، چالش یافتن راهی برای حفظ کنترل مؤثر مسأله‌ساز گردید. برای حل این مسأله در طول تاریخ دو روش وجود داشته است؛ نخست اینکه: یک سیستم حاکمیت مرکزی وجود داشت و برای اداره سایر نقاط، نمایندگانی از مرکز برای اداره این مناطق به آنجا سفر می‌کردند، سفرهای نمایندگان به صورت رفت و آمد بود، مرتباً فرامین پادشاه را از مرکز دریافت و آنها را در نقاط دیگر ابلاغ و اجرا می‌کردند. روش دوم که پس از روش اول ایجاد شد بدین شکل بود که کل قلمرو یک کشور به واحدهای کوچکتر دارای فرمانروایی تقسیم می‌شد؛ که اجرا و کنترل هرکدام از این واحدهای کوچکتر بالتبع آسان‌تر بود. از این رهگذر مرزهای داخلی کشورها ایجاد شدند. اینکه دولت در سطح منطقه‌ای مهم‌تر است یا در سطح ملی، بحث تاریخی است که ریشه در مباحث مطروحه دارد. برای مثال در مناطقی که توسط روم اشغال شد و حوزه‌های صلاحیت سکولار به حوزه‌های مذهبی کلیسای کاتولیک تبدیل شدند، حداقل تا دهه ۱۹۸۰ سطح ملی دولت از سطح محلی مهم‌تر بود. در سرزمین‌هایی که زندگی قبیله‌ای محلی با اشغال رومی‌ها از بین نرفت، سنت خودمدیریتی محلی همچنان وجود دارد. این سرزمین‌ها اغلب به پروتستان‌نیم روی آوردند و سازمان‌های مختلف فرقه‌های پروتستان بیش از پیش نمایانگر ساختار سازمانی محلی و خودکفا بود. به علاوه، بسیاری از مناطق پروتستان دیگر نظارت فوق ملی و متمرکز بر کلیسای کاتولیک را قبول نکردند. این مثال خود گویای بهترین بررسی در حوزه چرایی اهمیت دولت در سطح ملی یا محلی است.

بررسی کنونی مرزهای درون کشوری

همه دولت‌های مدرن، سرزمین‌های خود را به حوزه‌های صلاحیت پیچیده و لایه‌ای برای اهداف مختلف تقسیم کرده‌اند. همانطور که در بخش قبلی مشخص شد، این تنها ویژگی دولت‌های مدرن نیست و از گذشته‌های دور وجود داشته است.

به‌طور کلی در عصر حاضر، دو سیستم برای اداره دولت - شهرها وجود دارد؛ نخست اداره کشورها به صورت متمرکز و یکپارچه است و دیگر شیوه چندپارچه یا مرکب است. در کشورهای متمرکز، یگانگی سیاسی و اداری به صورت یک کاسه توسط دولت مرکزی تجسم بخشیده می‌شود. تصمیمات کلی در مرکز گرفته می‌شود. منابع مالی، انسانی و طبیعی نقاط مختلف کشور توسط قدرت مرکزی بسیج می‌شوند و در سرتاسر قلمرو کشور به مصرف می‌رسند. در این روش برای تسهیل اداره کشور از روش‌هایی از جمله عدم تراکم (تفویض اختیارات اداری) و عدم تمرکز یا تمرکززدایی استفاده می‌شود.

در روش عدم تراکم، محل صدور فرامین همچنان حکومت مرکزی است، لکن به جای اینکه اجرای این قواعد توسط مرکز انجام گیرد، به محل منتقل می‌شود. مقامات محلی از سوی مرکز انتخاب می‌شوند، مستقلاً نمی‌توانند تصمیم بگیرند و تحت نظارت شدید مرکز قرار دارند.

در روش عدم تمرکز، به نهادهای محلی از سوی قانونگذار مرکزی اختیار ویژه‌ای داده شده است تا اختیار تصمیم‌گیری‌های اداری در محل داشته باشند یا خود و یا به وسیله عوامل اجرایی خود آن را اجرا کنند. در این روش ارگان‌های تصمیم‌گیری هم در سطح مرکز و هم در سطح واحدهای اجرایی وجود دارد، گونه‌ای خودگردانی محلی وجود دارد و میزان نظارت نیز خفیف‌تر است. البته باید توجه داشت که اختیار تصمیم‌گیری فقط در عرصه اداری وجود دارد نه در عرصه سیاسی. در عرصه بین‌المللی، ساختار سرزمینی کشورهای فرانکوفون در آفریقا معمولاً کاملاً متمرکز است و بیشتر بر تراکم‌زدایی (که فقط شامل انتقال وظایف است) بیشتر از تمرکززدایی (که شامل انتقال وظایف و اختیار تصمیم‌گیری است) تأکید می‌شود. در کشورهای آنگلوфон، تأکید بیشتر بر تمرکززدایی است.

نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که در پی ایجاد قلمروهای گسترده در سطح جهانی، پدیده «ادغام» رخ داده است. ادغام‌ها غالباً با تمرکززدایی همراه هستند و معمولاً در مواردی موفقیت‌آمیز هستند که دولت محلی بازتاب‌دهنده درجه‌ای از دولت مرکزی در سطوح مختلف اجتماعی، فرهنگی، قومی و غیره باشد. ادغام در آفریقا که

مقامات قبیله‌ای (محلی) در کنار دولت‌های رسمی (ملی) بوده و هنوز هم هستند کمتر موفق بوده است. حوزه‌های صلاحیت رسمی اغلب بسیار بزرگ هستند، با جوامع محلی با اندازه‌های مختلف مطابقت ندارند و ارتباطی بین رهبر سیاسی منتخب و مردم وجود ندارد، بنابراین ادغام به درستی در چنین جوامعی انجام نشده است.

در کشورهای چندپارچه یا فدرال وضعیت اما به شکل دیگری است؛ این کشورها برخلاف نوع اول دارای چند مرکز عملکرد سیاسی می‌باشند و حاکمیت چندگانه‌ای در آنها حکمفرماست. دولت - کشورهای چندپارچه، تجمع اداری چندین دولت حاکم، حول محور یک قدرت است. کشور امریکا مثال بارز کشورهای فدرال است. در این کشور، در سطح محلی دو نوع دولت وجود دارد. دولت‌های با هدف عمومی که خدمات گسترده‌ای را ارائه می‌دهند. نوع دیگر دولت‌های محلی، دولت محلی با هدف خاص است که بزرگترین آنها مربوط به مناطق مدارس است از جمله دیگر این دولت‌های محلی با اهداف خاص می‌توان به گروه‌های رفع فقر، بنادر، فاضلاب/ آب، بهداشت و ... اشاره نمود.

نکته‌ای که باید به آن توجه نمود این است که از بین تمام قلمروهای قانونی تعیین‌شده، سطح دولت محلی است که مردم به راحتی می‌توانند با آن شناسایی شوند. به گفته میل، دولت‌های محلی "مدرسه دموکراسی" هستند. همچنین دولت‌های محلی سطحی هستند که بیشترین دامنه خدمات عمومی در آن ارائه می‌شود. در آن سطح است که شهروندان می‌توانند ببینند دولت‌ها چه کاری می‌توانند برای آنها انجام دهند. یکی از روندهای اصلی در ۲۰ تا ۴۰ سال گذشته تقویت دولت‌های محلی بوده است، ابتدا از طریق ادغام و سپس از طریق تمرکززدایی. این اقدام خود نشان‌دهنده اهمیت دولت‌ها در سطح محلی می‌باشد.

تمام مطالب پیش‌گفته‌شده گواه این است که تا چه اندازه، تاریخ دولت‌ها که از دولت‌های محلی سرچشمه می‌گیرد بر سرنوشت یک کشور از حیث تعیین مرزهای داخلی، نحوه اداره و در نهایت بوروکراسی می‌تواند تأثیرگذار باشد. بنابراین در عین جهانی‌شدن دولت‌ها، بایستی به این تمایزات که ریشه در تاریخ کشورها دارد، توجه نمود.

دیوان‌سالاری به‌عنوان ساختار سازمانی: دیوان‌سالاری در جهان

اداره یک سرزمین بزرگ تنها با کمک مکانیزم‌های پیچیده هماهنگ قابل تحقق است. قلمروزیایی به تنهایی قلمرو و افراد ساکن در آن را تنظیم نمی‌کند. قلمرو و مردم باید تحت نظارت قرار گیرند، و این باعث می‌گردد به افرادی در جامعه نیاز شود (نظامی، پلیس و ...) که تولیدی ندارند و باید از طریق مالیات حمایت شوند. از این لحاظ است که بوروکراسی و ایجاد ساختار و تشکیلات اداری برای جامعه ایجاد هزینه می‌نماید. برخی بر این باورند که سازمان پیچیده

اجتماعی، که شامل بوروکراسی است، افراد و منابع را هماهنگ می‌کند و در نتیجه علی‌رغم ایجاد هزینه برای جامعه، به طرز قابل توجهی مشکلات را حل می‌کند. سازمان‌های پیچیده به ایجاد ثبات اجتماعی کمک می‌کنند. در جبهه مقابل این دیدگاه اندیشمندان دیگری وجود دارند که ادعا می‌کنند، سازمان بوروکراتیک برای بیشتر طول تاریخ به عنوان معضل بوده و به کسانی که در رأس قدرت هستند خدمت می‌کند نه به مردم. در مقابل این دو دیدگاه این سؤالات شکل می‌گیرند که آیا هنوز هم می‌توان گفت که بوروکراسی یک مشکل است؟ آیا دولت مدرن می‌تواند بدون بوروکراسی عمل کند؟ آیا سیاستمداران می‌توانند بدون کمک متخصصین (کارمندان مشاغل عمومی) کار کنند؟ هنگامی که هزینه بوروکراسی‌ها برای جامعه بیشتر از سود آن باشد، در فروپاشی جامعه نقش دارند. از این رو، وقتی بوروکراسی‌ها فقط برای استخراج منابع از طریق نیروی کار و / یا مالیات از مردم وجود دارند، باید آنها را معضل به شمار آورد. با این حال، وقتی بوروکراسی‌ها واقعاً به جمعیت خدمات ارائه می‌دهند، و هنگامی که منافع وجود آنها بیش از هزینه آنها باشد، بوروکراسی‌ها باید به حیات خود ادامه دهند. در دنیای مدرن و دست‌کم در سیستم‌های تحت‌حاکمیت دموکراتیک، بوروکراسی دیگر هزینه و بار اضافی نیست.

عملکرد دولت نیاز به هماهنگی دارد، در طول تاریخ این هماهنگی از طریق سازماندهی انجام شده است و بوروکراسی شناخته‌شده‌ترین نوع سازمان و سازماندهی در جهان معاصر است. گفته شده است که مقدمات بوروکراسی از قبیل تقسیم کار، سلسله‌مراتب و قوانین مربوط به عمل و رفتار حداقل از ۱۲۰۰۰ تا ۱۹۰۰۰ سال پیش وجود داشته است، با این وجود صرف وجود این ویژگی‌ها دلالتی بر وجود بوروکراسی به معنای امروزی نیست. در خصوص تعریف دیوان‌سالاری باید اذعان داشت؛ دیوان‌سالاری یا بوروکراسی، فرآیندی است که بسیاری آن را به‌عنوان روشی می‌دانند، که سازمان‌ها، ویژگی‌هایی را که وبر به‌عنوان مشخصه بوروکراسی ذکر کرده تقویت و گسترش می‌دهند. تعریف وبر شامل دو جزء است: دیوان‌سالاری به‌مثابه سازمان‌یابی و دیوان‌سالاری به‌مثابه نظام مدیریت منابع انسانی.

نکته جالب توجه در این زمینه این است که علاوه بر ایجاد بوروکراسی، جامعه نیز بوروکراتیک شده است. بوروکراسی‌زده کردن بیانگر شرایطی است که زندگی و رفتارهای مردم به طور فزاینده توسط سازمان‌های دولتی کنترل می‌شود: «نه تنها انسان قادر به فرار از مقررات و تغییر آنها نیست، بلکه به آنها وابسته است.» انسان مدرن توان یاری به دیگر هم‌نوعان خود را از دست داده است. پروژه‌هایی که از طریق آن افراد به دیگران کمک می‌کردند، بسیار کم

شده‌اند. مردم امروزه به آژانس‌های تخصصی وابسته هستند تا بتوانند به آنها مراجعه کنند و خدماتی را که در گذشته از دیگران می‌گرفتند، از آنها دریافت کنند.

این امر مربوط به یکی از مهم‌ترین تغییرات اجتماعی در تاریخ بشریت است، یعنی اینکه «سه‌گانه» صنعتی‌سازی، شهرنشینی و رشد جمعیت، جامعه‌ای مبتنی بر روابط شخصی و جامعه رودر رو را به یک جامعه تصنعی تبدیل کرد. در جامعه صنعتی، دیگر جامعه کوچک و فیزیکی قابل لمس قدیمی وجود ندارد تا انسان را از خطرات زندگی محافظت کند، بلکه این دولت است که با ارائه خدماتی که تاکنون خود افراد در جوامع کوچک رو در رو انجام می‌دادند، به افراد کمک می‌کند. از همین طریق است که «دولت رفاه» شکل می‌گیرد. دولت رفاه چیزی نیست جز یک آرایش نهادی که جایگزین نوع مراقبت از جامعه می‌شود که به طور محلی در طول تاریخ وجود داشته است.

وبر چنین پیش‌بینی کرده بود که بوروکراسی همه چیز را در سطح جهان فرامی‌گیرد و تحت سیطره خود قرار می‌دهد. این پیش‌بینی از جهتی درست بوده است چراکه بوروکراسی از لحاظ تعداد پرسنل، اندازه، درآمد و هزینه و فعالیت‌هایی که انجام می‌دهد در سراسر جهان گسترش یافته است. از سوی دیگر اما، همچنان نمونه‌هایی از خودگردانی در سطح محلی مانند نهادهای مذهبی، ورزشی و غیره ... وجود دارند و به حیات خود ادامه می‌دهند.

تأثیر استعمار

تا سال ۱۹۰۰ حدود ۳۵ درصد از سطح زمین تحت استعمار بوده است. این استعمار به دو نوع مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌گردد. به هر روی استعمار از هر شکل و گونه‌ای که باشد تأثیر بسزایی در ساختار دولت‌ها در جهان داشته است. از اینجا می‌توان نگاهی به بحث جهانی شدن دولت داشت و علت آن را تا حد بسیار زیادی درک کرد. در نتیجه استعمار توسط چندین کشور خاص از جمله کشورهای قدرتمند اروپایی، در مناطق گسترده‌ای از کره زمین نظم سیاسی و اداری مشابه با یکدیگر ایجاد شد.

یکی از تأثیرات دوره‌های استعمار، رسوخ کردن شیوه‌ها و سنن حکمرانی چند کشور قدرتمند در مستعمرات سابق بوده است؛ از جمله: در نحوه ساختار تقسیمات درون کشوری (یعنی قلمرو) و نحوه اداره کشور (یعنی بوروکراسی). اگرچه بعد از دوران استعمارزدایی تأثیر کشورهای استعمارگر کم شده است اما همچنان این آثار تا امروز نه تنها در مستعمرات بلکه در کل کره زمین به جا مانده است.

نتیجه‌گیری

در این بخش نویسنده به دو مسئله مهم در دولت - کشورها، یعنی نحوه تعیین قلمرو و مرزبندی و ایجاد بوروکراسی پرداخته است. همانطور که گفته شد در پی گسترش قلمرو کشورها، نظم‌دادن و اداره جامعه نیاز به ایجاد تقسیمات درون کشوری را ایجاب نمود. البته صرف ایجاد این قلمروها به تنهایی کفایت نمی‌کرد بلکه نیاز به روشی بود تا از طریق آن قلمرو داخلی کشورها اداره شود و خدمات عمومی به افراد ارائه گردد. چیزی که به آن بوروکراسی یا دیوان‌سالاری گفته می‌شود. ایجاد تقسیم‌بندی‌های درونی، معمولاً با توجه به شرایط تاریخی، جغرافیایی و اجتماعی کشورها انجام گردید. ایجاد بوروکراسی یکسان هم تحت‌تأثیر استعمار و قدرت چند کشور تاثیرگذار در جهان ایجاد شد. البته باید توجه داشت که تجربه تمام کشورها در این زمینه موفق نبوده است، تنها آن دسته از کشورهایی که با حفظ شرایط تاریخی، فرهنگی، جغرافیایی و با حفظ نهادهای خودگردان محلی و همسو کردن این دو با یکدیگر در این راه قدم برداشتند، توانستند به موفقیت دست پیدا کنند.

فصل چهارم

«دولت‌سازی، ملت‌سازی و شهروندی»

■ یاسر فرج‌زاده

این فصل از کتاب، بر تحلیل «دولت ملی مدرن» متمرکز است و ضمن آن، به پدیده‌هایی چون دولت‌سازی، ملت‌سازی و شهروندی به‌عنوان متعلقات تاریخی و لوازم مفهومی دولت ملی می‌پردازد. نویسندگان، این فصل را در ادامه تحلیل‌شان از روند تاریخی تغییر نظام حکمرانی (فصل دوم) و تشریح پایه‌های نظم جدید چون قلمرومندی، مرز و بوروکراسی (فصل سوم) آورده‌اند تا از زاویه‌ای نزدیک‌تر به دولت ملی به‌عنوان شکل غالب نظام حکمرانی در جهان معاصر بنگرند.

چنین تحلیلی از دولت، در پیوند با مباحث بعدی کتاب حول ساختار حکومت^۱ و بوروکراسی می‌باشد. این پیوند از نگاه تحلیلی خاص نویسندگان نشأت می‌گیرد که درک درست از ساختارهای حکومت معاصر را منوط به درک واقعیت تاریخی دولت معاصر می‌دانند. در این نگاه، کارکردهای حکومت صرفاً به ساخت صوری و اجزای فنی آن برنمی‌گردد که با تکیه بر تحلیل‌های محدود مدیریتی قادر به فهم و بهبود آن باشیم، بلکه نقش واقعی حکومت، در بستر تاریخی و اجتماعی آن شکل می‌گیرد. از این‌رو، در تحلیل حکومت معاصر ناگزیر از توجه به فرآیند تکوین دولت و وجوه تاریخی، سیاسی و جامعه‌شناختی مربوط بدان هستیم.

تعریف دولت و ملت

دولت و ملت به‌معنایی که امروزه وجود دارد مفاهیمی جدید با مختصات منحصربه‌فرد تاریخی هستند و واقعیتی که این پدیده‌ها در عرصه اجتماعی می‌سازند، تنها با درک درست این مفاهیم قابل تحلیل است. مفهوم امروزی دولت، بر تغییر مرکز ثقل دولت از «حاکم» به «قلمرو» مبتنی است. اگر پیش‌تر، حکومت یک فرد یا طبقه (مبتنی بر قدرت نظامی، ارث یا حق الهی) بر یک محدوده جغرافیایی، مبنای دولت را تشکیل می‌داد، امروزه، یک قلمرو، فراتر از شخص یا طبقه حاکم، چنین نقشی را ایفاء می‌کند. بدین معنا، دولت به مفهوم نوین، از شخص حاکم مستقل است و مبتنی بر قلمرو است؛ قلمرویی که یک حکومت، حاکمیت انحصاری در آن دارد و این حق، توسط قلمروهای دیگر به رسمیت شناخته می‌شود. ریشه این تحول، به معاهده وستفاليا در سال ۱۶۴۸ برمی‌گردد. این وضعیت، در انقلاب‌های آتلانتیک تحکیم شده و در رخداد‌های بعدی، از جمله در کنفرانس مونته‌ویدئو در سال ۱۹۳۳ تأیید و تثبیت گشته است. مفهوم ملت نیز متعاقباً در چنین بستر مفهومی معنا پیدا می‌کند و فراتر از تمام عوامل دیگر، در پیوند با قلمروی دولت قرار می‌گیرد.

^۱ Government: در سراسر این متن، «حکومت» اطلاق به "Government" دارد.

بر این اساس، دولت امروزی را به‌عنوان موجودیتی سیاسی با مولفه‌هایی چون ۱. قلمرو ۲. ماهیت از بالا به پائین و متمرکز ۳. خودمختاری ۴. حاکمیت تعریف می‌کنند. تعریفی که به انگارهٔ وبری از دولت نزدیک است و امروزه بر حقوق بین‌الملل حاکم است.

در نگاه به دولت، می‌توان از دو نگرش متفاوت سخن گفت. نگرش «حقوقی»^۲، نگرش رایجی است که سعی بر تعریف دولت دارد و از نظر آن، مفهوم دولت در قالب مولفه‌هایی چند قابل معرفی است. چنین نگاهی به دولت بر نقش ساختارهای نهادی رسمی متکی است. این نگاه، نگرش جاری نسبت به دولت در حقوق بین‌الملل می‌باشد و تعریف وبری از دولت را نیز دربرمی‌گیرد. در برابر، نگرش «جامعه‌روان‌شناختی»^۳، به جای تعریف دولت و قالب‌بندی مفهومی آن، سعی می‌کند هر دولتی را در تاریخ و در جامعه، موقعیتیابی و نقش‌دهی کند و معتقد است معنای دولت بر حسب هر جامعه، هر زاویهٔ نظری و هر دریافت شخصی متفاوت می‌باشد. به این ترتیب، این نگرش فراتر از ساختارهای رسمی، نقش نهادها و کنشگران اجتماعی در سطوح مختلف را مدنظر دارد.

بر این اساس، می‌توان گفت نگرش اول نگاهی قاطع و تقلیل‌گر نسبت به دولت دارد و در برابر، نگرش دوم را می‌توان دارای نگاهی چندبعدی، سیال و زمینه‌مند دانست. در نتیجه از نظر حقوقی، فقط یک نوع دولت وجود دارد ولی از منظر جامعه‌روان‌شناختی، انواع مختلف دولت در بسترهای انسانی، اجتماعی و تاریخی مختلف می‌تواند معنا پیدا کند یا شکل گیرد. نگرش جامعه‌روان‌شناختی به دولت، این امکان را برای ما فراهم می‌سازد تا از دسته‌بندی‌های مختلف دولت سخن بگوئیم که به برخی از این دسته‌بندی‌ها در ادامه اشاره می‌شود.

می‌توان دولت‌ها را قوی یا ضعیف دانست. این می‌تواند بنا به قدرت سیاسی، اقتصادی و نظامی دولت‌ها و یا بنا به موفقیت دولت‌ها در ایفای کارکردهای سیاسی، امنیتی، اجتماعی، اقتصادی، رفاهی، خدماتی و زیست‌محیطی باشد. با این حال چه بر سر معیارهای موفقیت و چه بر سر عوامل قدرت و کامیابی، اجماعی وجود ندارد و طبیعی است که تعاریف و نگرش‌های متفاوت، ارزیابی متفاوتی را موجب گردد. علاوه بر این که وضعیت دولت‌ها ثابت نیست و می‌توانند انواع تحول را پشت سر بگذارند. به هر ترتیب، بنا به اقتضای رویکرد جامعه‌روان‌شناختی، ضعیف یا قوی بودن دولت را

² juridical or legal

³ sociopsychological

می‌توان با واقعیات اجتماعی، فرهنگی و تاریخی هر جامعه و زمانه مرتبط دانست، و از این‌رو، راز ساخت دولت‌های قوی، پاسخ سرراست و خطی‌ای به‌همراه ندارد.

با این‌وجود، در بخش زیادی از ادبیات موجود، به‌طور صریح یا ضمنی، دولت‌های اروپای غربی و آمریکای شمالی و اسلوب سیاسی-اقتصادی آن‌ها به‌عنوان ملاک دولت‌های قوی در نظر گرفته می‌شوند و ضمن آن، با تسلط برداشت غربی از دولت بر دولت‌ها در نقاط مختلف جهان مواجه هستیم. امری که پیامدهای مخربی در حکمرانی جوامع به‌همراه خود دارد.

دسته‌بندی دیگری که می‌توان از انواع دولت داشت، شرحی است که ریچارد استیلمن^۴ از چهار نوع دولت به‌عنوان نمونه‌های تاریخی داشته است. این تقسیم‌بندی دارای هم‌پوشانی با تعاریف ارائه شده دیگر از دولت‌ها نیز می‌باشد. این انواع، می‌تواند برای مقایسه وضعیت تاریخی دولت در جوامع مختلف، ارزش تطبیقی داشته باشد. دو نوع اول با هم‌دیگر و دو نوع دوم با هم‌دیگر قابلیت تطبیق بیشتری دارند.

الف. دولت حداقلی، دولت منفی یا دولت لسه‌فر^۵: این دولت، دولتی محدود است که عمدتاً به خدمات عمومی سنتی (چون دفاع، پلیس، دادگستری و مالیات‌گیری) می‌پردازد. چنین دولتی، بر مداخله حداقلی در جامعه مبتنی است و این مداخله، مستظهر به حق برآمده از رای مردم دانسته می‌شود. از این‌رو، بوروکراسی در آن کوچک بوده و ذیل دموکراسی دانسته می‌شود. متعاقب این، تمایز آشکاری بین مقامات انتخابی و کارمندان دولتی تعریف می‌شود و کارمندان ذیل مقامات انتخابی معنا می‌یابند. چنین دولتی عموماً ساختاری غیرمتمرکز دارد. این نوع از دولت، به انگاره کلاسیک لیبرال از دولت نزدیک است، آن‌چه که با عناوینی چون دولت ژاندارم یا دولت نگهبان شب از آن یاد می‌شود.

ب. دولت حداکثری یا دولت مثبت^۶: این دولت، دولتی گسترده است که طیف وسیعی از خدمات را ارائه می‌دهد. بنا به اقتضاء چنین کارکردی، دولت ساختاری چندگانه دارد و قدرت در سطوح متعدد سیاسی و جغرافیایی جریان دارد. بر این اساس، دولت نیازمند ساختار بوروکراتیک بزرگی می‌باشد که تمشیت امور در حوزه‌های مختلف را عهده‌دار باشد. این نوع دولت، با انگاره‌های سوسیالیستی و سوسیال-دموکراتیک از دولت مشابهت دارد. مفهوم دولت رفاه در چارچوب این نوع از دولت قرار می‌گیرد.

⁴ Richard Stillman

⁵ no-state, negative state or laissez-faire state

⁶ bold-state or positive state

ج. پیشادولت یا دولت نیمه‌راه^۷: چنین دولتی، بر قانون اساسی نانوشته‌ای ابتناء دارد که در کنار ساختارهای نهادی رسمی نقش ایفاء می‌کند. این قانون، ریشه در فلسفهٔ سیاسی مردم، ذهنیات و نگرش‌های آن‌ها دارد که صریحاً صورت‌بندی نشده، اما قدمت و عمومیت آن، پشتوانه‌اش می‌باشد. به این واسطه، فرهنگ و سنت اجتماعی و تاریخی در این دولت نقش جدی‌تری دارد. این نوع از دولت، بنا به اتکا به بستر تاریخی، نمونه‌های کمی در دولت‌های معاصر دارد. دولت در انگلستان از نمونه‌های این نوع دولت می‌باشد.

د. دولت تکنوکراتیک^۸: در این دولت، تاکید بر تخصص و اداره توسط متخصصان است. چنین دولتی را می‌توان دولت تمام‌عیار اداری دانست؛ یعنی در تقابل بوروکراسی و دموکراسی، بوروکراسی دست بالاتر را پیدا می‌کند. علاوه بر این که در این دولت، تفکیکی جدی‌تر بین ساختار نظام سیاسی-اداری و جامعه برقرار است. این نوع از دولت، در پیوندی پررنگ با روند رسمی شکل‌گیری و گسترش دولت‌های ملی مدرن می‌باشد.

برای ظرافت بیشتر در مقایسهٔ قدرت دولت‌ها نسبت به جامعه و به‌خصوص برای مقایسهٔ دولت‌های سنتی و مدرن در این رابطه، مایکل مان^۹، دو نوع قدرت دولتی تعریف می‌کند. دولت‌های تاریخی مختلف، می‌توانند ترکیب متفاوتی از این دو نوع قدرت را دارا باشند. این دسته‌بندی از قدرت دولتی، می‌تواند مکمل دسته‌بندی‌های پیش‌گفته در مقایسهٔ دولت‌ها باشد.

قدرت استبدادی^{۱۰}: این قدرت به‌طور مستقیم، توسط یک طبقهٔ کوچک سیاسی و بدون کنترل دیگر نهادهای اجتماعی اعمال می‌شود. از این رو، این نوع قدرت، متمرکز است و به دستگاه رسمی حکومت محدود است. این نوع قدرت، معرف قدرت جاری در دولت‌های سنتی و نظریهٔ کلاسیک دولت می‌باشد.

قدرت زیرساختی^{۱۱}: این قدرت، به توانایی دولت در شکل‌دهی به جامعهٔ مدنی بر می‌گردد که از طریق آن، دولت توانایی تعقیب و پیاده‌سازی سیاست‌ها در سراسر قلمرو خود را پیدا می‌کند. این نوع قدرت، پراکنده و پنهان است و در سطوح مختلف دولتی و حتی سازمان‌های غیردولتی (غیرانتفاعی و خصوصی) توزیع شده است. در واقع این نوع قدرت، یک قدرت نهادی است که حتی بازیگران اجتماعی را با خود هم‌سو می‌کند و به خدمت می‌گیرد. از ملزومات

⁷ prestate or halfway-state

⁸ prostate or professional technocracy

⁹ Michael Mann

¹⁰ despotic power

¹¹ infrastructural power

این نوع قدرت، یک بوروکراسی قوی است. قدرت زیرساختی، شرط لازم برای آن چیزی است که عجم‌اوغلو و رابینسون، «دولت فراگیر»^{۱۲} نامیده‌اند.

برای بهره‌گیری از این دسته‌بندی، می‌توان گفت در دولت فئودالی (مثلاً قرون وسطی در اروپا)، هر دو نوع قدرت، ضعیف است. در دولت‌های امپراتوری یا پدرسالار (مثلاً امپراتوری چین یا رم)، قدرت استبدادی بالا و قدرت زیرساختی کم است. در دولت‌های اقتدارگرا (مثلاً آلمان نازی، شوروی یا کره شمالی)، هر دو نوع قدرت زیاد است و در دولت‌های دموکراتیک امروزی (چه دولت حداکثری چون سوئد و چه دولت حداقلی چون آمریکا)، قدرت استبدادی ضعیف و قدرت زیرساختی بالا می‌باشد.

نویسندگان کتاب پس از بیان مفاهیم و دسته‌بندی‌های مختلف از دولت‌ها، از موضع نظری خود، به شرح ماهیت دولت دموکراتیک معاصر می‌پردازند. این دو پیشنهاد می‌کنند که از عنوان ضعیف یا قوی برای دولت‌های دموکراتیک استفاده نکنیم، چرا که دولت‌های دموکراتیک، قدرت خود را با سایر نهادهای اجتماعی سهیم هستند و نمی‌توان دولت را از جامعه جدا دانست.

بر این منوال، آن‌ها دولت دموکراتیک را یک «دولت توانمندکننده»^{۱۳} می‌نامند. دولتی که ارائه خدمات را به درجه کم یا زیاد با دیگر بازیگران تقسیم می‌کند، بازیگران اجتماعی را قادر می‌سازد در اداره جامعه شرکت کنند و خود در این بین، دو نقش ایفاء می‌کند. از یک طرف مقررات‌سازی می‌کند، یعنی چارچوب حقوقی‌ای تدارک می‌بیند که بازیگران مختلف در قالب آن عمل کنند. از طرف دیگر، نظارت بر سایر بازیگران را در ارائه خدمات دنبال می‌کند. به این ترتیب در دولت توانمندساز، چارچوب نهادی حکمرانی توسط مقامات انتخاب شده توسط مردم شکل داده می‌شود و مسئولیت‌پذیری دولت نسبت به جامعه از طریق این دو نقش تضمین می‌شود. به این طریق، چنین دولتی، یک دولت تضمین‌گر نیز هست، که ارائه خدمات عمومی یا جمعی را حتی اگر بازیگران غیردولتی مسئول تامین آن‌ها باشند تضمین می‌کند. دولت مورد نظر نویسندگان، با مفهوم «دولت تنظیم‌گر» قرابت دارد.

¹² inclusive state

¹³ enabling state

دولت‌سازی: مدل‌ها و تبیین‌ها

پدیده دولت ملی و مفهوم امروزی از دولت، در پیوند با فرآیندی است که با عنوان «دولت‌سازی»^{۱۴} از آن یاد می‌شود. دولت‌سازی، فرآیند تحول از دولت سنتی به دولت ملی مدرن را در جوامع مختلف توضیح می‌دهد که از جمله شامل تعریف قلمرو و تاسیس حاکمیت ملی می‌باشد.

در رابطه با دلیل گسترش و غلبه دولت‌های ملی در جهان امروز، دیدگاه‌ها و تحلیل‌های متفاوتی وجود دارد. نویسندگان ضمن اینکه به عامل استعمار در این رابطه اشاره می‌کنند، از منظر «شیوع» به عنوان یکی از عوامل کلیدی تکثیر دولت ملی در جهان یاد می‌کنند. منطقی که مبتنی بر فرآیندهای محلی و منطقه‌ای و سرایت از یک کشور و منطقه به کشور و منطقه دیگر است. با این حال مکانیسم‌های دولت‌سازی، لایه‌های دیگری از این فرآیند را می‌نمایاند. دولت‌سازی فرآیندی است که با نظر به وجوه مختلفی می‌توان آن را تبیین کرد، وجوهی که توأم با هم دیگر ترکیب و تقاطع دارند. این می‌تواند شامل ابعاد برون‌زا و درون‌زا، ابعاد داخلی و بین‌المللی و ... باشد. دو مدل برون‌زا و درون‌زای دولت‌سازی و الگوهای ذیل آن، با توجه به تجارب تاریخی موجود صورت‌بندی شده‌اند تا انواع متفاوتی از دولت‌سازی و ابعاد مختلف در هر مورد را توضیح دهند.

	Exogenous: Political Centralization	Endogenous: Administrative Centralization
International	Sovereignty; independence vis-à-vis other states	Declining independence; loss of sovereignty; integration of states
Domestic	Relation between state and government on the one hand and society on the other	Primacy of politics; political-administrative relations

مدل‌های برون‌زای دولت‌سازی بر «تمرکز سیاسی» ابتننا دارند. در این مدل، دولت‌سازی ملازم با تمرکز قدرت سیاسی در یک قلمرو، در دست یک فرد، گروه یا نهاد، توأم با پذیرش انحصار قدرت سیاسی داخلی در دست آن بازیگر است که می‌تواند از مجرای یک اتحاد یا توافق‌نامه سیاسی صورت گیرد. این تمرکز با پشتوانه تصدیق خارجی، یعنی

¹⁴ state making

تصدیق اقتدار توسط بازیگران بین‌المللی پیش می‌رود. در این وضعیت، قدرت در ابتدا درون ساختار حکومت موجود نیست و به تدریج بر ساخته می‌شود. می‌توان از دو الگوی متفاوت در مدل‌های برون‌زا سخن گفت:

الف. الگوی انگلیسی-فرانسوی؛ که مبتنی بر اتحاد زودهنگام قلمرو تحت قدرت یک حاکم است که اقتدار آن از مرکز به اطراف گسترش می‌یابد.

ب. الگوی آلمانی؛ که در آن به دلیل تنوع زیاد در قلمرو تعریف شده و غلبهٔ اختلافات، با اتحادی دیرهنگام و سخت‌تر مواجه هستیم. ایتالیا نمونهٔ دیگر مبتنی بر این الگو می‌باشد.

مدل درون‌زا بر «تمرکز اداری» ابنا دارد؛ فرآیندی که از طریق آن، کل فعالیت‌های اداری در یک قلمرو ذیل اقتدار سیاسی یک فرد، گروه یا نهاد قرار می‌گیرد. در این مدل، قدرت سیاسی از طریق سرمایه‌گذاری بر بازیگران فردی یا نهادی در مناطق مختلف گسترش می‌یابد و همین، پایهٔ شکل‌گیری دولت ملی می‌شود. بنابراین قدرت دولت در این جا از درون ساختار حکومت نشأت می‌گیرد. ذیل این مدل نیز می‌توان دو الگوی متفاوت دولت‌سازی را استخراج کرد:

الف. الگوی انگلیسی؛ که دولت‌سازی بر اساس ساختاری یک‌پارچه و در عین حال غیرمتمرکز، مبتنی بر دولت‌های محلی قدرت‌مند و هماهنگ، صورت می‌گیرد. در این جا با خودمختاری قابل توجه حوزه‌های منطقه‌ای مختلف، و با یک سنت دولت آماتور که بدون تکیه بر متخصصان، توسط اشراف و نخبگان محلی یا منطقه‌ای اداره می‌شود مواجه هستیم. هلند تا اواخر قرن ۱۸، انگلیس تا دهه ۱۹۶۰ و آمریکا تا اواخر قرن ۱۹ را می‌توان ذیل این الگو دانست.

ب. الگوی آلمانی-فرانسوی؛ که مبتنی بر یک ساختار اداری یک‌پارچه و متمرکز است که حوزه‌های منطقه‌ای را تابع حکومت مرکزی قرار می‌دهد. در این جا با طبقه‌ای از کارمندان دولت که در مهارت‌های خاص اداری آموزش دیده‌اند مواجه هستیم که تمشیت امور حکومت را در مناطق مختلف در دست دارند. ظهور این الگو در نیمهٔ دوم قرن هفده است که توام با تدوین کتب راهنمای ادارهٔ امور عمومی (مدیریت دولتی)^{۱۵} و ایجاد کرسی‌های دانشگاهی مرتبط بوده است. این الگو، رویه‌های رسمی‌تری از شکل‌گیری دولت مدرن و مقدمات نهادی آن را در بر دارد.

¹⁵ public administration

جدایی نهاد دین و دولت

جدایی نهاد دین و دولت، بخشی از فرآیند شکل‌گیری دولت ملی در اروپا بوده است و از سنگ‌بناهای مهم آن می‌باشد. این جدایی پس از دوره طولانی درهم‌تنیدگی سلطنت و مذهب مبتنی بر حق الهی و روابط ساختاری دولت-کلیسا است که موضوعیت پیدا می‌کرده است، به طوری که این درهم‌تنیدگی، هم ماهیت دولت و هم ماهیت مذهب را متأثر ساخته بود. دینی‌شدن دولت و دولتی‌شدن دین دو رویه سکه این وضعیت بود. وضعیتی که هم برای سلطنت و هم برای کلیسا مایه ناخوشی بود. نارضایتی کلیسا از دولتی‌شدن دین، برای مثال دخالت مقامات دولتی در امور کلیسا، تعارضی را شکل داد که در نهایت آن روی سکه یعنی دولت دینی را نیز تحت‌الشعاع قرار داد و نهایتاً به قطع کامل ارتباط دین و دولت انجامید.

تعارضات بین دولت و کلیسا، در وهله نخست به تفکیک نظری حدود قدرت کلیسا و دولت منجر شد. تفکیکی که ریشه آن را می‌توان به «نظریه دو شمشیر» برگرداند که در قرن ۵ میلادی برای جانب‌داری از کلیسا در برابر مداخله دولت طرح شد، که بر طبق آن، حوزه عمل و قدرت کلیسا و دولت از هم منفک بوده، کلیسا متولی حوزه معنوی-اخروی و دولت عهده‌دار حوزه عرفی-دنیوی می‌باشد. اما ادامه این فرآیند، با تفکیک تدریجی اقتدار سیاسی و اقتدار مذهبی همراه بود، تفکیکی که بنا به پیش‌زمینه تاریخی موجود پیرامون نقش سیاسی کلیسا، در قالب نهضت پروتستانیسیم توسط جریان‌های اجتماعی پشتیبانی شد. نتیجه این ماجرا، محدود شدن کلیسا و روحانیت به حوزه خصوصی و توأمأ قدرت‌یابی و مانور دولت سکولار در حوزه عمومی بود. به طوری که کلیسا حتی منابع قدرت اجتماعی خود چون نهادهای ارائه خدمات عمومی چون مدارس و بیمارستان‌ها را از دست داد و این نهادها در انحصار دولت قرار گرفتند.

انقلاب‌های آتلانتیک، نقطه عطفی بود که جدایی دین و دولت را در قالب اولین قوانین اساسی شکل گرفته (آمریکا، ۱۷۸۹ فرانسه، ۱۷۹۸ هلند و ...) رسمیت بخشید و نقش و موقعیت جدید دولت را در جامعه نهادینه کرد. با این حال، بنا بر زمینه‌های اجتماعی-تاریخی متفاوت، شاهد روابط متنوع بین دولت و کلیسا تا به امروز هستیم؛ از به رسمت شناختن وظایف مشترک تا پشتیبانی دولت از سازمان‌های مذهبی تا جدایی کامل بین این دو.

ملت‌سازی: از تابعین تا شهروندان

«ملت‌سازی»^{۱۶} وجه دیگر شکل‌گیری دولت ملی در کنار دولت‌سازی می‌باشد. اگر در تاسیس دولت ملی مدرن، دولت‌سازی با اتحادها و معاهدات سیاسی و یا تصویب قوانین اساسی و ایجاد ساختارهای نهادی جدید قابل انجام باشد، در سوی دیگر، نیاز به توجه به محیط اجتماعی دولت و همگون‌سازی آن با اقتضانات دولت ملی مدرن وجود داشت. مفهوم ملت‌سازی بر این اساس مورد توجه قرار گرفت.

مفهوم ملت و ملت‌سازی به‌طور خاص پس از انقلاب‌های آتلانتیک و ایجاد قوانین اساسی جدید مطرح می‌گردد. چه‌این‌که مفهوم مدرن ملت در پیوند با مفهوم «شهروندی»^{۱۷} می‌باشد و در تحولات حاصل از انقلاب‌های آتلانتیک است که مفهوم شهروندی برای تبیین رابطهٔ مردم با دولت ملی مدرن شکل می‌گیرد. در این روند، مردم از «تابعین»^{۱۸} به «شهروندان»^{۱۹} بدل می‌شوند و این جایگاه، مبتنی بر «برابری» همهٔ مردم از نظر «قانون» تعریف می‌شود. بنابر این تحول، قانون حاکمیت را متعلق به مردم می‌داند و رضایت آن‌ها را سرمنشاء قدرت دولت می‌شمارد. اعلامیه استقلال آمریکا (۱۷۷۶) و اعلامیه حقوق بشر فرانسه (۱۷۸۹) اولین اسناد دولتی بودند که از برابری انسان‌ها سخن گفتند. با این حال بنا به ماهیت تدریجی تغییرات اجتماعی، این تحولات صوری در نقش و جایگاه مردم، دهه‌ها و سده‌ها زمان نیاز داشت تا بتواند جوامع مختلف را با خود منطبق سازد.

فرآیند ملت‌سازی در جوامع مختلف به شیوه‌ها و کیفیت‌های متفاوتی پیش رفته است، علاوه بر این‌که باید آن را فرآیندی مستمر و در تحول دانست. با این حال می‌توان از دو دستهٔ ملت‌سازی سخن گفت:

ملت‌سازی مقدم بر دولت‌سازی؛ که گویای فرآیندی از پائین به بالا است که مبتنی بر گذشته، فرهنگ، زبان و سنت‌های خاص هر جامعه می‌باشد که متمایز از جوامع دیگر است. این ملت‌سازی، به فرآیند طی‌شدهٔ اجتماعی-تاریخی اشاره دارد که زمینه‌ای مهیا برای استقرار دولت ملی را فراهم ساخته است.

ملت‌سازی پیرو دولت‌سازی؛ که حکایت از فرآیندی از بالا به پائین دارد که برای ایجاد پیوند بین مردم و دولت تاسیس شده و در جهت هم‌ذات‌پنداری مردم با دولت دنبال می‌شود. این ملت‌سازی، فرآیندی سیاسی است که توسط دولت‌ها و نظام بین‌المللی در جهت امکان‌پذیری استقرار دولت ملی تعقیب می‌شود.

¹⁶ nation building

¹⁷ citizenship

¹⁸ subjects

¹⁹ citizens

به‌علاوه می‌توان از دو ابزار یاد کرد که توسط دولت‌ها در راستای ملت‌سازی مورد استفاده قرار می‌گیرد:

الف. ابزار ایدئولوژیک؛ که در مفهوم کلی می‌توان آن را «ناسیونالیسم» نامید و برای مثالی از آن، می‌توان استفاده کشورهای مختلف از نمادهای متحدکننده مثل پرچم، سرود ملی و یادبودهای ملی را ذکر کرد. ناسیونالیسم از مجاری مختلف آموزشی، تربیتی، رسانه‌ای و ... سعی در هویت‌سازی و ایجاد اتحاد مردم یک کشور در برابر غیریت‌های برساخته دیگر دارد.

ب. ابزار سازمانی؛ که به نقش بوروکراسی و کنش‌های بوروکراتیک دولتی در تحقق ملت اشاره دارد. بدون نیروهای متمرکزکننده‌ای چون حمل‌ونقل سراسری، نظام آموزش عمومی و نظام‌وظیفه ملی که با استفاده از نهاد بوروکراسی در تمام قلمرو یک کشور پیاده‌سازی می‌شود ملت به معنای امروزی نمی‌تواند شکل بگیرد.

شهروندی به مثابه پدیده‌ای لایه‌ای

شهروندی گویای جایگاهی است که هر فرد در رابطه‌اش با دولت ملی مشخص، دارای آن است و با مفهوم برابری در برابر دولت گره خورده است. شهروندی نقشی است که همه مردم به‌طور مشترک در جامعه مدرن دارند. هرچند سابقه مفهوم شهروندی بدین معنا به انقلاب‌های آتلانتیک برمی‌گردد ولی تحقق اجتماعی آن مدت‌ها به طول انجامید. می‌توان گفت که از اواخر قرن ۱۹ به تدریج نقش شهروندی افراد بر نقش‌های دیگر غالب شده است.

نقش شهروندی در دنیای امروز با وجوه مختلف زندگی فرد درهم‌تنیده شده است. بر این اساس، امروزه شهروندی، مفهومی چندوجهی و لایه‌ای است که در سطوح مختلفی در جامعه و زندگی اجتماعی جریان دارد.

برای شرح این مفهوم چندوجهی، می‌توان به هویت‌های توأمان انضمامی و انتزاعی شهروندی اشاره کرد. ۱. جنبه انضمامی: به واقعیت تجربی شهروندی اشاره دارد که در یک زمینه جغرافیایی و محلی قرار دارد. ۲. جنبه انتزاعی: به وجه حقوقی-قانونی شهروندی برمی‌گردد که بر برابری شهروندان تاکید دارد و بر اساس آن، شهروند مجموعه‌ای از حقوق و وظایف (و نه صرفاً مجموعه‌ای از وظایف) را دارا می‌باشد.

هم‌چنین می‌توان از سطوح مختلفی سخن گفت که روابط شهروندی و مسائل شهروندی در آن جریان دارد، از سطح محلی و منطقه‌ای تا سطح ملی و بین‌المللی. علاوه بر این، بنا به سطوح مختلف دولت، با پدیده شهروندی چندلایه نیز روبرو هستیم.

برای تصویرسازی مفهوم چندوجهی و چندگانه شهروندی می‌توان، برای نمونه، از سطوح مختلف تجزیه و تحلیل شهروندی (سطح فردی و سطح جمعی) و همچنین سطوح مختلف محیط شهروندی (سطح سازمانی و سطح اجتماعی) بهره گرفت. چهار نوع شهروندی که در تقاطع این دو دسته شکل می‌گیرد در زیر آمده است:

سطح تجزیه و تحلیل		سطوح شهروندی	
جمعی	فردی	سازمانی	سطح محیط
میان‌شهروندی (عمل جمعی سازمانی)	خردشهروندی (رفتار فردی سازمانی)		
فراشهروندی (کنش‌های اجتماعی جمعی)	کلان‌شهروندی (کنش‌های اجتماعی فردی)	اجتماعی	

توماس مارشال^{۲۰} معطوف به وجه حقوقی-قانونی شهروندی، حقوق شهروندی را به سه نوع تقسیم کرده است:

الف. حقوق مدنی: که به‌عنوان مثال شامل آزادی بیان، آزادی تشکل‌ها و آزادی کسب‌وکار می‌شود.

ب. حقوق سیاسی: که شامل حق رای دادن (انتخاب‌کردن) و رای گرفتن (انتخاب‌شدن) می‌شود.

ج. حقوق اجتماعی: که آموزش عمومی و بهداشت عمومی از جمله آن است. در حقوق اجتماعی تاکید خاصی بر

آموزش وجود دارد، چرا که ارتباط پررنگی بین آموزش و جامعه‌پذیری شهروندی برقرار است.

معطوف به تمایزات شهروندی در بعد تاریخی و اجتماعی، از انواع مختلف شهروندی می‌توان سخن گفت. از یک

طرف با انواع تاریخی و سنتی شهروندی مواجه هستیم که در پیوند با بحث ملت‌سازی می‌باشد و از طرف دیگر، با انواع

متاخر شهروندی مواجهیم که متأثر از پدیده جهانی‌شدن و مسأله مهاجرت گسترده شکل گرفته‌اند.

الف. انواع تاریخی-سنتی شهروندی: در این‌جا دو نوع شهروندی داریم که با انواع ملت‌سازی پیوند دارد:

²⁰ Thomas Marshall

ملت‌محور: که مبتنی بر تقدم ملت بر دولت می‌باشد و ذیل آن می‌توان به نمونه آلمان اشاره کرد.

دولت‌محور: که مبتنی بر تقدم دولت بر ملت می‌باشد و ذیل آن می‌توان به نمونه فرانسه اشاره داشت.

ب. انواع متاخر شهروندی: در این جا سه نوع مواجهه مختلف با مسأله مهاجرت، سه نوع مختلف از شهروندی را شکل داده است:

ادغام‌گرا: که بر جذب مهاجرین در جمعیت اصلی مبتنی است و بر آموزش و همگون‌سازی فرهنگی تکیه دارد. در این نوع، صرفاً حقوق مدنی به مهاجرین تعلق می‌گیرد.

چندفرهنگی ناقص: که بر حفظ فرهنگ مهاجرین ابتدا دارد و پشتیبانی از حقوق اقلیت‌های مهاجر را دنبال می‌کند. در این نوع، مهاجرین، علاوه بر حقوق مدنی، از حقوق اجتماعی نیز برخوردار هستند.

چندفرهنگی کامل: این نوع، با افزایش مهاجرین و مطالبه آن‌ها برای نقش‌آفرینی در جامعه مقصد مطرح شده است و به مهاجرین علاوه بر حقوق مدنی و اجتماعی، حقوق سیاسی نیز اعطاء می‌کند تا آن‌ها بتوانند در رویه‌های جامعه مشارکت داشته باشند.

تحولات اخیر در حوزه شهروندی، منجر به فراروی از معنای سنتی شهروندی مبتنی بر تناظر شهروندی و هویت ملی شده و به شکل‌گیری مفهوم شهروندی پساملی انجامیده است، به طوری که ظهور شهروندی چندفرهنگی به چنین بستری بر می‌گردد. مفهوم شهروندی پساملی، پاسخ متفاوتی است که به چالش به خطر افتادن هویت ملی بنا به افزایش شهروندان خارجی تبار داده شده است تا مسیر متفاوتی را پیش پای دولت‌های ملی باز کند.

حقوق شهروندی	حقوق مدنی	حقوق اجتماعی	حقوق سیاسی
ادغام‌گرا	✓		
چندفرهنگی ناقص	✓	✓	
چندفرهنگی کامل	✓	✓	✓

فصل پنجم

«نظام‌های سیاسی - اداری و حکمرانی چندلایه»

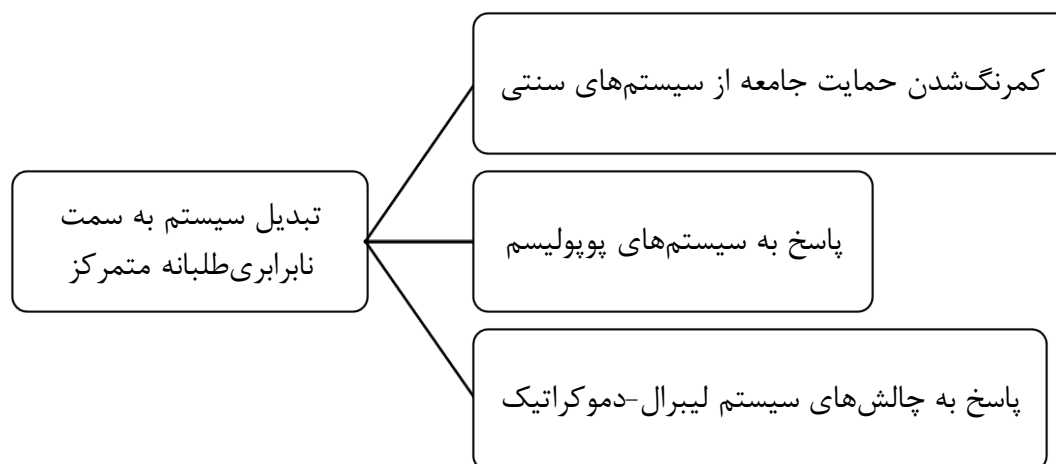
■ پرمیس عزیزى نژاد ، زهرا طالبی

تمایزات اصلی سیستم‌های سیاسی:

بخش اول به‌طور کلی به معرفی انواع سیستم‌های سیاسی اختصاص دارد. قسمت اول، با معرفی پنج سیستم اصلی سیاسی آغاز شده و سپس سیستم احزاب که با مدل‌های سیستم سیاسی در ارتباط است اما بخشی از آن به حساب نمی‌آیند، تشریح شده است. در قسمت دوم سیستم‌های فدرال و یکپارچه معرفی شده و تفاوت‌هایی مانند تمرکز و عدم تمرکز هر یک از آنها بررسی می‌گردد. قسمت سوم، به بررسی مقایسه‌ای از سیستم‌های دموکراتیک می‌پردازد. در بخش دوم و قسمت چهارم انواع نظام‌های ریاستی و پارلمانی و نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی بررسی می‌شود. بخش پنجم نظام‌های سیاسی - حزبی را تقسیم‌بندی کرده و سپس به بررسی انواع نظام‌های دستگاه اداری - محور می‌پردازد و در نهایت درباره ساختار وزارتخانه‌ها و حکمرانی و حکومت چندلایه صحبت می‌شود.

○ پنج مدل اصلی سیستم سیاسی عبارتند از:

۱. **سیستم نابرابری طلبانه سیاسی سنتی:** در گذشته سیستم‌های اقتصادی با توجه به حق حاکمیت سنتی با درجه کم یا زیاد هدایت می‌شدند. این سیستم‌ها ماهیت نابرابری طلبانه داشتند. به این منظور که در گذشته بطور کلی یک حاکم وجود داشت که با حمایت‌هایی از جمله اقتصادی، نخبگان و ... و از طرف جامعه پشتیبانی می‌شد. افراد جامعه دارای حقوق سیاسی نبودند در نتیجه ماهیت نابرابری طلبانه‌ای وجود داشت. نمونه اولیه مدرن مربوط به سلطنت مطلق اروپا غربی است که از قرن ۱۶ تا ۱۸ برقرار بود.
بلوندل جوامع سنتی را با این دو ویژگی یعنی: (۱) وجود نابرابری و قلمداد کردن افراد تنها به‌عنوان فرد مسئول و (۲) حمایت افراد جامعه از حاکم، معرفی می‌کند. در نتیجه این سیستم را سنتی می‌داند.
زمانی که حمایت جامعه از حاکم کم‌رنگ‌تر می‌شود، سیستم نابرابری طلبانه سنتی دیگر پاسخ‌گوی نیازهای جامعه نیست. در نتیجه سیستم بیشتر به سمت نابرابری طلبانه متمرکز پیش می‌رود. البته این جایگزینی می‌تواند پاسخی به چالش‌های سیستم لیبرال دموکراتیک و سیستم پوپولیسم باشد.
۲. **سیستم نابرابری طلبانه متمرکز:** در این سیستم مشارکت افراد جامعه وجود دارد اما بسیار محدود می‌باشد. از طرف دیگر قدرت و تمرکز همچنان در دست یک نفر یعنی حاکم قرار دارد.



۳. سیستم برابری طلبانه متمرکز: استفاده از اصطلاح برابری طلبانه به وجود حقوق برای افراد جامعه اشاره می‌شود اما منظور از متمرکز بودن آن به اطاعت مطلق از یک نفر تعبیر می‌شود. در این سیستم قوانین به شدت سختگیرانه‌ای وجود دارد، در نتیجه حاکم می‌تواند تمایل زیاد خود به تحمیل خواسته‌هایش به افراد جامعه را برآورد کند.

۴. سیستم لیبرال دموکراتیک: در قسمت بعدی به بررسی جزئیاتش می‌پردازد.

۵. سیستم پوپولیسم: در این سیستم سیاستمدار بدون توجه به سرچشمه مسائل، وعده‌هایی را می‌دهد و در هنگام به قدرت رسیدن به منظور حفظ آن درآمد اضافی یا مشاغل کاذب ایجاد می‌کند، ولو به قیمت برهم زدن تعادل باشد.

○ سیستم احزاب:

در اولین جوامع بشری، قبیله‌ها و گروه‌ها به اندازه کافی قوی بودند که بتوانند خودشان با چالش‌هایشان روبرو شوند. هیچ شواهد و مدارکی از سیستم سیاسی در آن زمان وجود ندارد، چه خواسته به وجود احزاب سیاسی. اما در طول تاریخ گروه‌هایی وجود داشتند که دارای نهاد سیاسی بودند، اما باز هم خبری از احزاب نبود.

با حرکت بر روی خط زمان به سمت جلو، به وجود فرقه‌ها یا جناح‌ها پی می‌بریم که نوع اولیه‌ای از احزاب تلقی می‌شدند. تا اینکه با فرارسیدن قرن ۱۹، احزاب وارد سیستم سیاسی می‌شوند، البته همراه با این ورود، اتحادیه کارگری هم ظهور پیدا می‌کند که یک جریان خلاف جهت در برابر احزاب محسوب می‌شدند. در همین زمان دیگر مردم تنها

به عنوان افراد دارای مسئولیت تلقی نمی شدند بلکه علاوه بر مسئولیت دارای حقوق سیاسی هم بودند. یا به عبارت دیگر به شهروند و در نهایت رای دهنده تبدیل شدند.

	اولین جوامع بشری		زمان های قبل		قرن نوزدهم
عدم وجود سیاست حزبی	وجود قدرت کافی جهت حل چالش و برآورده کردن نیاز	وجود سیاست حزبی	در غالب فرقه	وارد شدن سیاست احزاب	همزمان با جریان خلاف جهت اتحادیه کارگران
				ایجاد حقوق برای انسان ها و	تبدیل آن ها به شهروند

سیستم بدون حزب: به زمان قبل از قرن ۱۹م برمی گردد که قدرت به اندازه کافی وجود داشت تا تعارضات بدون مداخله حل و فصل شود.

سیستم تک حزبی: در این سیستم یک حزب حکومت را تشکیل می دهد و دیگر احزاب اجازه ورود یا شرکت در انتخابات را ندارند. یعنی یا تنها یک حزب بر حکومت تسلط داشته یا حزبی غالب سلطه را به دست گرفته است.

در سال های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ رژیم های نظامی در آفریقا، آمریکای لاتین و کشورهای خاورمیانه، سیستم های تک حزبی را منسوخ کردند اما این روش ناپایدار بود و از سال ۱۹۹۰ دوباره سیستم های تک حزبی روی کار آمد. از زمان بهار عربی هم که در جنوب غربی آسیا و شمال آفریقا شروع شد و سپس در کشورهای عربی ادامه پیدا کرد، برحق بودن سیاست تک حزبی تحت محاصره قرار گرفت و کشورهایی مانند تونس حاکمان را از قدرت ساقط کردند.

سیستم دو حزبی: در این سیستم دو حزب اکثریت بر دولت تسلط دارند که حزب اکثریت خوانده می شوند. ویژگی های منفی این سیستم: (۱) سیاست زدگی شدید (۲) انتخاب بر اساس کسب بیشترین آرا بدون توجه به کسب کردن رای اکثریت مطلق، می باشد.

سیستم چند حزبی: این سیستم مبتنی بر رضایت طرفین است. چون هیچ حزبی اکثریت قوه مقننه را تشکیل نمی دهد.

○ حکومت یکپارچه در مقابل فدرال:

حکومت یکپارچه: در این نوع حکومت، قدرت سیاسی تقسیم نشده‌ای در کشور حاکم است و تمام کشور تحت کنترل همان یک مرکز سیاسی واحد است. یعنی مدیران ملی و محلی کنترل مناطق خودشان را دارند اما میزان قدرت واگذار شده به آن‌ها تعیین شده است. در واقع واحدهای حکومتی مانند استان و شهرستان، به‌عنوان واسطه میان شهروند و حاکم عمل می‌کنند.

حکومت فدرال: در این نوع حکومت، گروهی از واحدها مانند ایالات و ... با یکدیگر توافق می‌کنند که متحد شوند و به نمایندگی از یک حکومت مرکزی فعالیت کنند. دو نوع عملکرد درونی در سیستم فدرال وجود دارد:

۱. فدرالیسم دوگانه (مدل کیک لایه‌ای): حق حاکمیت و مسئولیت‌های سطح فدرال به‌طور مشخص میان سطوح فراملی تقسیم شده‌اند.

۲. فدرالیسم همکارانه (مدل کیک کره‌ای): سطوح متفاوت حکومت با همکاری یکدیگر فعالیت می‌کنند

شکل‌های متفاوتی از سیستم فدرال وجود دارد که این کتاب با توجه به نیاز تنها به توضیح سیستم کنفدرال پرداخته است.

سیستم کنفدرال سیاسی: کنفدرال به معنای این است که دو یا چند واحد سیاسی مستقل، اقدام به اتحاد با یکدیگر می‌کنند. یعنی هر واحد سیاسی استقلال خود را حفظ می‌کند اما در برخی امور به‌صورت یک واحد مشترک اداره می‌شوند. می‌توان گفت با حفظ استقلال و هویت، در برخی امور، واحدها را یکسان‌سازی می‌کنند.

داشتن یک ساختار یکپارچه یا فدرال وضعیت ایستایی نیست و کشورها می‌توانند میان سیستم‌های کنفدرال، فدرال و یکپارچه جابه‌جا شوند.

هر کدام از سیستم‌های یکپارچه و فدرال می‌توانند از لحاظ تمرکز و عدم‌تمرکز تقسیم‌بندی شوند.

TABLE 5.1. CHARACTERIZING STATES I: UNITARY-FEDERAL AND CENTRALIZED-DECENTRALIZED DIMENSIONS (EXAMPLES)

	Unitary	Federal
Centralized	France, Italy, China	High: Malaysia Medium: Brazil, Nigeria, Australia, Mexico, Austria, Spain, South Africa, Russia, United States, India
Decentralized	Israel, the Netherlands, Scandinavian countries, United Kingdom	Belgium, Germany, Canada, Switzerland

Legend: The characterization of federal and centralized states is based on Watts, 2008, p. 177.

اما این تقسیم‌بندی به اندازه ارائه شده در جدول شماره یک ممکن نمی‌باشد. در واقع سیستم اداری-سیاسی همواره در حال تغییر است. در نتیجه پولیت و بوکارت با توجه به مشخصه‌هایی که برای کشورها عنوان می‌کنند، جدول کامل‌تر زیر را ارائه می‌کنند.

TABLE 5.2. CHARACTERIZING STATES II: EXECUTIVE GOVERNMENT AND (DE)CENTRALIZED DIMENSIONS

	Nature of Executive Government		
	Majoritarian	Intermediate	Consensual
Centralized (unitary) (Lijphart: majoritarian)	New Zealand, United Kingdom	France	<i>Australia, Austria, Canada, Germany, Italy, Netherlands, United States</i>
Intermediate	<i>Iceland, Luxembourg, Sweden</i>	Norway, Sweden, France V	Finland, Italy, Japan
Decentralized (federal) (Lijphart: consensual)	Australia, Canada, United States	Belgium, Germany, Finland, France IV, Netherlands	Switzerland

Source: When italicized the countries are from Lijphart, 1984, p. 219; when nonitalicized they are taken from Pollitt and Bouckaert, 2011, p. 55. (Nota bene: We did not include Lijphart, 1999, p. 248, because in the 1999 edition he used an executives-parties dimension rather than a majoritarian-consensual dimension.)

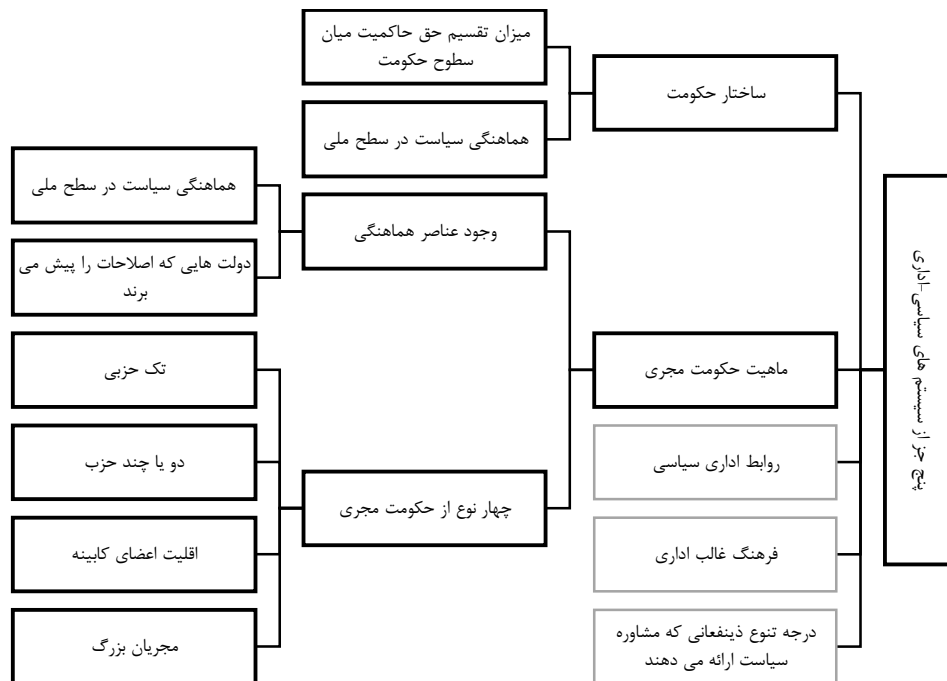
همانطور که مشخص است جایگاه برخی از کشورها در مقایسه‌ی دو جدول بالا متفاوت می‌باشند. این موضوع می‌تواند دو علت داشته باشد:

۱. تغییر در ۲۵ سال گذشته

۲. جاگذاری کشورها با توجه دو معیار محورهای ایکس و ایگرگ به‌جای تنها یک معیار

در جدول شماره دو لازم است بررسی بیشتری صورت گیرد اما قبل از آن یکسری اطلاعات پیش‌زمینه‌ای لازم است.

سیستم‌های سیاسی را بر اساس توانایی اصلاح، می‌توان تقسیم‌بندی کرد اما قبل از توضیح درباره‌ی شیوه این تقسیم‌بندی باید اجزای سازنده آن شناسایی شود تا بتوان تا حدودی، سرعت، عمق و واحدهایی که تحت تاثیر اصلاحات قرار می‌گیرد را مشخص کرد.



با توجه به اجزایی که در جدول معرفی شد، دوباره به جدول شماره دو رجوع می‌کنیم. همانطور که مشخص شد، به این موضوع می‌رسیم که:

- سیستم‌های چند حزبی، مبتنی بر توافق طرفین هستند.
- سیستم‌های دو حزبی، وابسته به اکثریت هستند.
- هرچقدر از سمت چپ به راست حرکت کنیم، سرعت اصلاحات کاهش و عمق اصلاحات کم می‌شود
- هرچقدر از سمت بالا به سمت پایین حرکت کنیم، واحدهای تحت تاثیر اصلاحات کاهش می‌یابند.

در نتیجه:

در کشورهای وابسته به اکثریت، می‌توان به راحتی در عمق ساختار و با سرعت بالا اصلاحات را انجام داد.

○ سیستم‌های دموکراتیک:

در گذشته دموکراسی مستقیم وجود داشت. مردم یکدیگر را می‌شناختند و تعارضات داخلی در درون گروه حل و فصل می‌شد اما بعد از ظهور جوامع ساکن، شناخت مستقیمی از افراد وجود نداشت، در نتیجه نهادها جهت کمک کردن به برطرف کردن نیازها و قضاوت‌های میان فردی به وجود آمد. به علاوه در قرن‌های گذشته مردم به شهروندانی تبدیل شدند که از طریق حق رای در دموکراسی غیرمستقیم نقش داشتند.

از زمان انقلاب اتلانیتیک مردم از نگاه قانون برابر تلقی می‌شدند اما مردم نابرابری‌هایی را در جامعه احساس می‌کردند و آگاهی داشتند که افرادی از قدرت بیشتری برخوردار هستند. در این میان عاملی که سبب شد دموکراسی از جوامع کوچکتر به جوامع بزرگتر منتقل شود، از طرفی مربوط به دستگاه‌های ضمانت اجرایی مانند پلیس و ... بود اما واقعیت این است که اگر تمامی افراد جامعه بر علیه قانون باشند، هیچ نظام ضمانت اجرایی نمی‌تواند از پس آنان بر بیاید. در نتیجه دموکراسی مجموعه‌ای از تنظیمات نیست بلکه یک نوع نگرش فردی محسوب می‌شود. به عبارتی می‌توان گفت که دموکراسی یک فرآیند از پایین به بالا است. نمی‌توان به جامعه‌ای که حداکثر افراد تشکیل‌دهنده آن دیکتاتوری یا حکومت تمامیت‌خواه داشته‌اند، ناگهان گفت از حالا به بعد در دموکراسی زندگی کنید.

سیستم‌های دموکراسی غیرلیبرال از ۲۹ درصد در سال ۱۹۷۲ به ۴۶ درصد در سال ۲۰۰۲ رسیدند درحالی‌که سیستم‌های دموکراسی لیبرال که مدافع حقوق شهروندان هستند از ۸۱ درصد در سال ۱۹۷۴ به ۶۱ درصد در سال ۲۰۰۲ رسیدند، علت این حقیقت:

- زوال کیفیت حاکمیت و حاکمیت قانون
 - نشان‌دهنده تنوع منطقه‌ای
 - توافق چندین رژیم سیاسی برای سمت لیبرال اما برگشت به یک نوع حکومت استبدادی
 - چالش‌های داخلی و بین‌المللی مشابه میان دموکراسی‌های ایجاد شده پس از فروپاشی دیوار برلین و کشورهای تازه استقلال یافته آفریقا و آسیا
- مردم در دموکراسی احساس همزادپنداری می‌کنند و تصور تعلق به یکدیگر را دارند. این اتفاق می‌تواند بر اثر دو عامل پدید آید:

۱. وجود جوامع همگن: به علت داشتن یک زبان و تاریخ مشترک

۲. شهروندسازی در جوامع ناهمگن

عامل دوم که در جهت ایجاد ارتباط و همزادپنداری در جامعه‌ی مهاجر کاربرد دارد یکی از چالش‌برانگیزترین موارد است که می‌تواند موجب افزایش نابرابری شود. این موضوع را می‌توان با قانون آهنین الیگارش‌ی توجیه کرد که می‌گوید "ابتدا غریزه محافظت از خود به وسیله هر چیزی و سپس حمله به آزادی دیگران". با این وجود می‌توان گفت دموکراسی خطرناک است.

برای رفع مشکل نابرابری باید از سیستم جوامعی که به موفقیت می‌رسند به جای جوامعی که موفقیت تنها به آن‌ها نسبت داده می‌شود استفاده کرد.

همانطور که گفتیم گروه‌های کوچ‌گری و ... سطح بالایی از کنترل را داشتند که باعث می‌شد تعارضات درونی به خارج از گروه کشیده نشود. اما در اثر گسترش جوامع و افزایش جمعیت، ایجاد تشکیلات نهادی بود که این تعارضات را حل و فصل کرد. در نتیجه می‌توان گفت بوروکراسی‌سازی و قلمروسازی یک فرآیند بالا به پایین است. البته این سیستم تا زمانی که مردم متوجه نشوند چطور می‌توان سیستم خودحکومتی در جامعه و در ابعاد بزرگتر را ایجاد کرد، موثر است.

○ سیستم‌های ریاستی و پارلمانی:

در یک دسته‌بندی کلی نظام‌ها به ریاستی و پارلمانی تقسیم می‌شوند و گونه سوم نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی را به وجود می‌آورند. در نظام‌های پارلمانی شاهد تفکیک بین دو مقام رئیس کشور و رئیس هیات‌دولت و تشریفاتی بودن مقام رئیس کشور هستیم. قدرت واقعی در دست نخست‌وزیر است و او کابینه را تشکیل می‌دهد. در سیستم‌های وست مینستر این کابینه‌ای است که اکثریت آن در پارلمان استوار است. در سیستم‌های اجماع، کابینه‌ای مطرح است که ائتلافی از احزاب سیاسی را در آن نمایندگی می‌کند؛ زیرا هیچ‌کس نمی‌تواند اکثریت مطلق قوه مقننه را به دست آورد. به‌عنوان نمونه‌ای برای این مورد می‌توان از کشور انگلستان یاد کرد. در نظام‌های ریاستی متصدی مقام رئیس کشور و رئیس هیات‌دولت یکی است و از نمونه‌های این نظام ایالات متحده آمریکا است. گونه سوم که همان نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی است، مقام رئیس کشور لزوماً انتخابی است و انتصاب رئیس هیات‌دولت (نخست‌وزیر) توسط او انجام

می‌پذیرد. فرانسه احتمالاً در این تقسیم‌بندی جای می‌گیرد. زیرا یک رئیس‌جمهور مستقیماً انتخاب شده است و سپس نخست‌وزیری را مسئول تأمین حمایت اکثریت در مجلس مقننه تعیین می‌کند. رئیس‌جمهور همچنین کابینه را تعیین می‌کند. در آسیا و اروپای غربی تمایل به سیستم پارلمانی بیش‌تر است اما سیستم ریاستی در قاره آمریکا و آفریقا مرجح می‌باشد.

نظام‌های سیاسی- حزبی و دستگاه اداری-محور

در تقسیم‌بندی سیستم‌های سیاسی- حزبی و دستگاه اداری-محور غالب، ابتدا با ۴ و سپس با ۶ سیستم مواجه‌ایم. بنا بر تقسیم‌بندی هدی: -نظام دموکراتیک یا رقابت چندپارچه‌ای-نظام نیمه‌رقابتی حزب مسلط-نظام بسیج نیروهای حزب مسلط - نظام‌های تمامیت‌خواه (توتالیتز) کمونیستی یا به اصطلاح بوروکراسی موازی یا مدل سلسله‌مراتبی دوگانه -**نظام دموکراتیک یا رقابت چندپارچه:** این مدل در هر دو نظام ریاستی و پارلمانی محقق می‌شود. اساس آن بر رقابت سیاسی استوار است اما رقابت به نحوی است که تغییرات سیاسی بدون برهم خوردن نظام صورت می‌پذیرد. نمونه: انگلستان و ایالت متحده

-**نظام نیمه‌رقابتی حزب مسلط:** در این مدل، یک حزب قدرتی انحصاری و طولانی مدت دارد منتها احزاب دیگر نیز وجود داشته و فعالیتشان قانونی است. این حزب غیر دیکتاتوری است. نمونه: هند و مالزی

-**نظام بسیج نیروهای حزب مسلط:** در این مدل اصولاً فقط حزب حاکم قانونی است. تساهل سیاسی کم‌تری وجود دارد و استفاده از زور و اجبار بیش‌تر مشاهده می‌شود. نمونه: مصر و تانزانیا

- **نظام‌های تمامیت‌خواه (توتالیتز) کمونیستی یا به اصطلاح بوروکراسی موازی یا مدل سلسله‌مراتبی دوگانه:** در این مدل تنها یک حزب قانونی وجود دارد. هر رده از سازمان‌های بوروکراتیک توسط قدرت‌های موازی کنترل و رهبری می‌شوند.

نظام‌های دستگاه اداری-محور که در ۶ گروه تقسیم‌بندی شده‌اند عبارتند از: -نظام نخبگانی سنتی -نظام بوروکراتیک نخبگانی شخص -نظام بوروکراتیک نخبگانی جمعی -رژیم نظم و قانون -رژیم نخبگانی سنتی به رژیم بوروکراتیک نخبگانی جمعی بدون تجربه دوران استعمار -نظام نوسانی یا پاندولی

- **نظام نخبگانی سنتی:** اعضای آن مقام خود را مدیون نظام اجتماعی قدیمی می‌دانند. شمار این نظام‌ها رو به کاهش است و عمدتاً در کشورهای اسلامی خاور نزدیک و آفریقای شمالی دیده می‌شوند. بوروکراسی اداری نسبتاً کوچک و بسیار متمرکز است. سیاست آن به سمت حفظ سیستم است. این نظام خود به دو گونه تقسیم می‌شود. یکی نظام ارتوستی است و دیگری نظام نئوستی. در نظام ارتوستی بوروکراسی کوچک و شدیداً مرکزی است. سیاست‌های آن بر مدار حفاظت از نظام می‌گردد و غالب‌ترین نظام از حیث تاریخی می‌باشد. در توضیح نظام نئوستی نیز می‌توان گفت که رژیم‌های سنتی تغییر پیدا می‌کنند اما تلاشی جهت تبدیل شدن به یک رژیم حقیقتاً پارلمانی یا ریاستی نمی‌شود و کشورهای این رژیم هیچ‌گاه مستعمره نبوده‌اند. نویسندگان ایران پیش از انقلاب را در گروه اول و ایران پس از انقلاب را در گروه دوم می‌گنجانند.

- **نظام بوروکراتیک نخبگانی شخصی‌گرا:** رهبری نظامی و سلسله‌مراتب ذاتی در این نظام وجود دارد. این مورد مشخصه رژیم‌های کادیلو یا نیرومند در آمریکای لاتین است که تحت‌سلطه (عمدتاً) رهبری نظامی قرار دارند.

- **نظام بوروکراتیک نخبگانی جمع‌گرا:** یک بدنه جمعی از مدیران حرفه‌ای که اغلب فرماندهان ارتش‌اند و رهبری سیاسی می‌کنند. آنها اغلب این کار را به‌عنوان یک راه‌حل میانی به دنبال یک فرد قدرتمند نظامی و آماده‌شدن برای رژیم بوروکراتیک ائتلاف نظامی و غیرنظامی انجام داده‌اند. این نوع رژیم از اواخر دهه ۱۹۹۰ رو به زوال است.

- **رژیم نظم و قانون:** یک رژیم نظامی جمعی است که بر صیانت از دوام سیاسی متمرکز می‌شود.

- **رژیم نخبگانی سنتی به رژیم بوروکراتیک نخبگانی جمعی بدون تجربه دوران استعمار:** جایی است که تغییر از نخبگان سنتی به رژیم نخبگان بوروکراتیک اداری بدون دوره استعمار دخالت می‌کند.

- **نظام نوسانی یا پاندولی:** رژیمی است که میان نظام نخبگانی بوروکراتیک و نظام رقابتی چندشاخه (دموکراتیک) در نوسان است.

قوای سه‌گانه حکومت و خصوصیات اصلی نظام‌های سیاسی دموکراتیک

در کنار سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، بوروکراسی نیز به دلیل اهمیت ویژه‌اش به عنوان قدرت چهارم تلقی می‌شود. نتیجه تقسیم‌بندی ارسطو از انواع حکومت‌ها با توجه به دو معیار تعداد حکمرانان و معیار حکمرانی، نهایتاً ۶ گونه حکومت به قرار زیر است:

	Preferred	Degenerate
One-person rule	Monarchy	Tyranny
Rule by a few	Aristocracy	Oligarchy
Rule by the many	Polis	Democracy

باید اشاره کرد که مفهوم دموکراسی نیز به معنای جدیدش، از اواخر قرن ۱۸ میلادی در آمریکا و برخی کشورهای اروپای غربی شکل گرفت و سپس در سراسر جهان نفوذ پیدا کرد. نظام کلاسیک حکومت و اداره امور جایی است که دموکراسی رابطه حکومت و جامعه را می‌سازد و زیربنای آن است. نظرات منتسکیو و سپس جان لاک در شکل‌گیری مساله تفکیک قوا بسیار موثر بوده است. این تاثیر در حوزه‌های مختلف نظیر نظارت نهادها بر یکدیگر مشهود است و از مصادیق آن می‌توان به شکل‌گیری دو نظام حقوقی کامن لا و رومی-ژرمنی اشاره کرد.

در دنیای معاصر، هیچ سیستم سیاسی و شاخه‌هایی اصلی آن نمی‌توانند بدون بوروکراسی به درستی کار کنند. بوروکراسی فقط پشتیبانی سیستم سیاسی نیست، بلکه برای بقای آن حیاتی شده است. پنج عنصر مهم برای سیستم‌های اداری کلاسیک (بنابر مطالعات هدی) وجود دارد:

- وجود نظام‌های متفاوت سازمان‌های دولتی که یک بوروکراسی تخصصی بنابر واگذاری نقش‌های سیاسی به افراد را ایجاد می‌کند. بوروکراسی تخصصی و مبتنی بر دست‌آوردها است.

- وجود شیوه‌ها و فرآیندهایی عقلانی و سکولار برای تصمیم‌گیری‌های سیاسی که مبتنی بر یک سیستم حقوقی غیرفردی می‌باشند. (غیرشخصی بودن سیستم)

- وجود شواهدی مبنی بر گسترش سازمان‌ها و وظایف سیاسی و مدیریتی در بسیاری از حوزه‌های زندگی

- مشروع دانسته شدن قدرت سیاسی توسط مردم: زیرا مردم خود را جزئی از دولت می‌دانند.

- وجود ادله‌ای در رابطه با مشارکت گسترده عمومی در اعمال دولت

ساختار وزارتخانه‌های دولت

همان‌طور که اشاره شد، وجود بوروکراسی‌ها برای حفظ نظام سیاسی حیاتی است. بوروکراسی‌ها در نظام کلاسیک ویژگی‌هایی دارند که سبب تمایز آن‌ها می‌شود:

- بوروکراسی‌ها خدمات عمومی وسیعی هستند که سیاست‌ها را اجرا می‌کنند.
- تخصصی‌شدن که طی آن حکومت از طریق وزارتخانه‌ها و وظایف مشخصشان عمل می‌کند.
- حرفه‌ای‌شدن که بنابر این ویژگی، وزارتخانه‌ها افرادی با زمینه‌های متفاوت استخدام می‌کند (برخلاف گذشته که فقط به دانش‌آموختگان رشته حقوق توجه نشان داده می‌شد)
- کم‌رنگ‌شدن مرز بین سیاست و مدیریت: مقامات اداری یا همان مستخدمین عمومی نقش مهمی در فرآیندهای سیاسی بازی می‌کنند و دانش آن‌ها برای مقامات رسمی ضروری است.
- بوروکراسی در یک دموکراسی کلاسیک منوط به کنترل سیاسی موثر نهادهای سیاسی و مقامات رسمی است. برخلاف تصور و بر می‌توانیم ادعا کنیم که دموکراسی تحت‌الشعاع بوروکراسی قرار نگرفته و مستخدمین عمومی بهتر از مقامات رسمی سیاسی توانسته‌اند تا منافع شخصی خود را کنار بگذارند. نمی‌توان یک پاسخ جامع به چرایی این امر داد اما می‌توان آن را با طبیعت چندپاره و بخش به بخش بوروکراسی توضیح داد. نباید تصور شود که حکومت ماهیتی یک‌پارچه دارد که توسط یک سازمان بزرگ اداره می‌شود. باید به بخش‌های مختلف و وزارتخانه‌های متعدد در هر کشور توجه داشت. همین بخش‌های مختلفند که به نوعی پشتوانه دموکراسی در نظر گرفته می‌شوند. برخی از وزارتخانه‌ها عمومیت دارند و برخی از دیگری جدا شده‌اند. برخی دیگر نیز برحسب یک نیاز فوری یا یک وضعیت جغرافیایی ویژه ایجاد می‌شوند. این بوروکراسی است که با توجه به وظایف، بخش به بخش تقسیم می‌شود و دوباره این بخش‌ها به زیربخش‌هایی تقسیم شده و پایین می‌روند. در بررسی ساختار وزارتخانه‌ها این مطلب به خوبی قابل مشاهده است به طوری که وزارتخانه‌های متعددی وجود دارند و هر یک از آنان با توجه به اهداف و وظایف به بخش‌های کوچک‌تر تقسیم می‌شوند و تا الی آخر این تقسیم‌بندی پایین می‌رود.

حکمرانی و حکومت چند لایه

حکمرانی و حکومت چند سطحی با ظهور حکومت‌ها و ایجاد سطوح مختلف قلمروها به وجود آمد. از دلایل لایه‌بندی می‌توان به این موارد اشاره کرد: به دلیل وسعت حکومت‌ها، ارتباط درون حکومتی به صورت باواسطه و لایه‌ای، موثر شناخته شد (multiactor government). حکمرانی لایه‌ای به دلیل چندمرکزی بودن (مانند مراکز متعدد محلی) مناسب است (multilevel governance) و در جهانی که هر چه بیش‌تر به سمت عدم‌تمرکز مالی و اداری پیش می‌رود، ساختار لایه‌ای به ما کمک می‌کند.

حکومت چندلایه multilevel government: در اروپا به ارتباطات مرکزی- محلی، در آمریکا به روابط درون دولت و در بعد بین‌المللی به رابطه میان سازمان‌های چندملیتی و دولت‌های عضو اشاره دارد. دو نوع حکمرانی لایه‌ای و چند سطحی با توجه به حوزه‌های صلاحیت وجود دارد:

- حوزه‌های صلاحیت با اهداف عام: مسائلی با مقیاس‌های مشابه در یک حوزه قضایی قرار می‌گیرند. تعداد این حوزه‌های قضایی و رده‌های آن‌ها محدود است. شهروندان عضو این حوزه‌های قضایی هستند و این امر داوطلبانه نیست. مناسب کشورهای تک‌باخت، امپراتوری‌ها، مناطق، مادرشهرها و سازمان‌های بین‌المللی مانند اتحادیه اروپا است.

- حوزه‌های صلاحیت با اهداف و وظایف خاص: مسائلی متفاوت در حوزه‌های قضایی متفاوت و نامحدود وجود دارد و عضویت شهروندان داوطلبانه است. این نوع حکمرانی با کشورهای فدرال بیش‌تر هم‌سو است. با مشکلات تقریباً تجزیه‌پذیر جداگانه‌ای در حوزه‌های صلاحیت گسسته درگیرند. از نظر قلمرو با هم تلاقی دارند و می‌توانند دارای تعداد محدودی حوزه قضایی باشند. مثال‌های متعدد شورای خلیج چسپیک، تابلوهای آب هلند، ناتو، مناطق مدارس ایالت متحده و سازمان بهداشت جهانی O.H.W وجود دارد.

فصل ششم

«فرهنگ و سازماندهی بوروکراتیک»

■ ملیکا مدرس وحید ، سمانه زرگر

این فصل به سازمان‌های بوروکراتیک و فرهنگ می‌پردازد امروزه بوروکراسی را به عنوان ساختار سازمانی در هر کجا می‌توان یافت، اما نحوه عملکرد آن با فرهنگ جامعه‌ای که در آن تعبیه شده متفاوت است

بوروکراسی را می‌توان از چند نظر مورد بررسی قرار داد، از دیدگاه تاریخی چرایی و چگونگی پیدایش آن مورد بحث قرار می‌گیرد که توضیح می‌دهد چرا بوروکراسی در گذر زمان پدید آمده است و چرا با حکومت شناخته می‌شود. رویکرد دیگر فارغ از دیدگاه کلیشه‌ای معاصر بوروکراسی در میان مردم و نگاه مردم به بوروکرات‌ها، نگاهی است که وبر نسبت به بوروکراسی داشت. از نظر وبر، یکی از ویژگی‌های جامعه مدرن گسترش عمل مبتنی بر عقلانیت هدف-وسیله است که وبر آن را فرآیند عقلانی‌سازی می‌نامد. هم‌چنین او دو مظهر بروز عقلانیت در سازمان اجتماعی را بوروکراسی و ظهور دولت‌های مدرن می‌دانست. وبر عقیده داشت که مجموعه این تحولات با محوریت بوروکراسی انسان‌ها را به "چرخ دنده‌های" یک ماشین تبدیل و در یک "قفس آهنین" عقلانیت اسیر می‌سازد. وبر بوروکراسی را مخل دموکراسی می‌پنداشت و گسترش ناگهانی آن را هم برای جامعه و هم برای تک‌تک افراد گیج‌کننده و حتی تهدیدآمیز می‌دانست. ولی تجربه امروزه‌ی بوروکراسی در سازمان‌ها نشان داده است بوروکراسی نه تنها "قفس آهنین" نیست، بلکه "داربست اساسی اندیشه" است، ساختار پیش‌نیازی است که همانند یک زمین بازی امکانات و شرایط را برای بازی فراهم می‌کند اما نحوه هدایت یا پیگیری بازی را تعیین نمی‌کند

تعریف بوروکراسی

وبر بوروکراسی را مهمترین سازوکار اعمال حاکمیت عقلانی-قانونی می‌دانست که دارای ویژگی‌های زیر است:

۱. سازمانی مستمر از وظایف اداری مقید به قانون
۲. وجود قواعد و رویه‌های رسمی
۳. هر دفتر دایره قابلیت مشخصی دارد: وظایفی معین و تفکیک شده از دیگران، اختیاراتی برای انجام آن وظایف و ابزارهایی برای اعمال اجبار
۴. این دفاتر در یک سلسله‌مراتب سازماندهی شده‌اند.
۵. هر دفتر ممکن است به یک تخصص خاص و کارمندان آن به آموزش خاص احتیاج داشته باشد.
۶. شاغلان این دفاتر صاحب ابزار تولید نیستند و تنها برای وظایف محوله از آنها استفاده می‌کنند.
۷. شاغلین این مناصب حق تملک دفتر و تخصیص آن به خود را ندارد
۸. اقدامات، تصمیم‌ها و قوانین به صورت مکتوب ضبط می‌شوند.

رابرت مرتون در مقاله برجسته خود در سال ۱۹۴۰ با عنوان "ساختار و شخصیت بوروکراتیک" اولین نفری است که نشان می‌دهد عقلانیت و کارآیی بوروکراسی می‌تواند به طور بالقوه به عدم عقلانیت و ناکارآمدی تبدیل شود. مرتون چنین استدلال می‌کند که بوروکراسی می‌تواند سبب شود که اعمال قوانین و رویه‌های سازمانی برای مستخدمین عمومی هدف قرار داده شود و در نتیجه غایت آنها برآورده شدن نیازهای شهروندان و کمک به آنها نباشد. هم‌چنین در سازمان‌های بوروکراتیک معیارهای مختلفی برای اندازه‌گیری عملکرد بوروکراسی وضع شده‌اند که خود یکی از بزرگترین موانع برای بهترین عملکرد آن می‌باشد.

تحول بوروکراسی در تکامل جوامع انسانی

بوروکراسی‌ها حداقل ۱۰ هزار سال پیش در جوامع یکجانشین شکارچی به دلایل بقا و قدرت سیاسی پدید آمدند، در آن زمان جهان جمعیتی حدود ۱۰-۱۵ میلیون نفر داشت از حدود ۵ هزار سال قبل و با آغاز تولید مازاد محصولات کشاورزی جمعیت آنها به سرعت افزایش یافت و به حدود ۵۰ میلیون نفر رسید فقط ۳۰۰۰ هزار سال بعد از آن جمعیت جهان به حدود ۳۰۰ میلیون نفر رسید. چنین رشد سریعی در اندازه جمعیت سبب پدید آمدن ترتیبات نهادی شد که افراد را تا حدی در برابر یکدیگر و متجاوزان خارجی محافظت کند هم‌چنین در جوامع طبقه‌بندی‌شده اجتماعی، صاحبان قدرت قادر به نظارت بر رفتار همه اعضا نبودند. به منظور حفظ درجه‌ای از کنترل، آنها به یک ساختار پشتیبانی دیوان‌سالاری نیاز داشتند.

بوروکراسی‌های پیشامدرن به روشی که بوروکراسی‌های مدرن خدمات ارائه می‌دهند، نبودند. آنها به عنوان "کادری وفادار و منسوب" برای طرفداران حاکم یا طبقه حاکم خدمت می‌کردند، نه به عنوان خدمتگزار مردم. در واقع منابع طبیعی را به نفع حاکم و طبقه حاکم استثمار می‌کردند بیشتر نقش ایجادکننده مسئله داشتند و نه حل‌کننده آنها. هزاران سال تجربه با بوروکراسی حاکم‌گرا این ویژگی را تقویت می‌کند که بوروکرات‌ها فقط به پیشرفت قدرت، امنیت و آسایش خود نظر داشتند و اغلب مایل نبودند که پادشاهان از وضعیت مردم مطلع شوند. در طی قرن نوزدهم است که بوروکراسی‌ها دیگر فقط در خدمت طبقه حاکم نیستند، بلکه به شهروند و دولت آنها خدمت می‌کنند. هم‌چنین، بوروکراسی‌های دولتی دیگر فقط منابع را از مردم نمی‌گیرند، بلکه خدمات بسیاری را نیز ارائه می‌دهند. بوروکراسی امروز با همتای تاریخی خود بسیار متفاوت هستند و به دلیل وجود دموکراسی در جوامع آنها بدون وابستگی سیاسی و بدون در نظر گرفتن حزب و تفکر سیاسی حاکم به کار خود ادامه می‌دهند. پایه و اساس دموکراسی، برابری است و به دلیل درهم‌تنیدگی بوروکراسی و دموکراسی، بوروکراسی وقتی در یک محیط کمتر دموکراتیک یا غیردموکراتیک

ایجاد می‌شود، دارای ویژگی‌های استثماری بیشتری است. در حکومت دموکراتیک افراد در قدرت به سختی می‌توانند با استفاده ابزاری از بوروکراسی از آن در راستای رسیدن به اهداف شخصیشان استفاده کنند. و در جهان مدرن بوروکراسی و دموکراسی رابطه متقابلی دارند. هم بوروکراسی بستری برای برقراری دموکراسی فراهم می‌کند و هم دموکراسی مانع استفاده استثماری از بوروکراسی و کاهش‌دهنده کژکارکردهای آن است.

فرهنگ اجتماعی^{۲۱}

هال دانشمند امریکایی با استفاده از معیار زمان تقسیم‌بندی دوگانه‌ای را از فرهنگ جامعه ارائه می‌کند در جوامع با فرهنگ تک‌زمانه^{۲۲} که برای مثال فرهنگ غالب مردم کشورهای ایالت متحده آمریکا، هلند و آلمان می‌باشد مردم به تنظیم زمان و برنامه‌ریزی دقیق اهمیت زیادی می‌دهند و نیازی به شناخت عمیق بین‌شخصی برای تعامل و کار ندارند. شیوه استدلال رایج مردمان این جوامع استدلال‌های مبتنی بر واقعیت و نه شهودی است. در جوامع با فرهنگ چندزمانه^{۲۳} که برای مثال فرهنگ غالب مردم نروژ، سوئد و اکثر کشورهای در حال توسعه می‌باشد. مردم آن‌چنان به برنامه‌ریزی اهمیت نمی‌دهند و چند کار را هم‌زمان انجام می‌دهند. در این فرهنگ مردم در تعامل و برقراری ارتباط با دیگران صبورتر و نیازمند ساختن اعتماد هستند. هم‌چنین درک شهودی در این جوامع اهمیت زیادی دارد.

هافستد در تقسیم‌بندی دیگر کشورها از لحاظ ویژگی‌های فرهنگی، بر پنج شاخص تاکید می‌کند. این پنج شاخص عبارتند از: فاصله قدرتی، درجه اجتناب از عدم‌اطمینان، فرهنگ فردگرایی یا جمع‌گرایی، فرهنگ فمسنیت یا مردسالارانه و گرایش نگاه کوتاه‌مدت یا بلندمدت در جوامع

یکی از شاخص‌های هافستد فاصله قدرتی است. در جوامع با شاخص فاصله قدرتی کم مثل اروپای شمال‌غربی و آمریکای شمالی استرالیا هلند. رابطه رئیس و مرئوس از جنس مشاوره و وابستگی متقابل و بر مبنای دانش تخصصی است تا بر اساس روابط خویشاوندی. در این جوامع عدم‌تمرکز ساختاری وجود دارد و تعداد سطوح مدیریتی بسیار کمتر از کشورهای دارای فاصله قدرت زیاد است در این کشورها با توجه به ساختار حکومت، تغییر سیستم سیاسی به‌صورت تدریجی و تکاملی صورت می‌پذیرد. بنابراین خشونت در سیاست بسیار کمتر است. و آنها تمایل به داشتن دولت‌های کثرت‌گرا بر اساس رای‌گیری اکثریت دارند. سرانجام، کشورهایی که فاصله قدرت کمی دارند نیز در بین

^{۲۱} Societal Culture

^{۲۲} P-Times Culture

^{۲۳} M-Times Culture

ثروتمندان جهان و با طبقه متوسط قوی و بزرگ قرار دارند. در بیشتر کشورهای دارای فاصله قدرتی کم، اختلافات درآمدی نسبتاً کم است و توسط یک سیستم مالیاتی پیش‌رونده تعدیل می‌شود در طرف مقابل جوامع با شاخص فاصله قدرتی زیاد مثل کشورهای آسیایی اروپای غربی و آمریکای لاتین قرار دارند که الیگارش‌ی و خودکامه هستند. در این جوامع تغییر سیستم سیاسی در قالب انقلاب رخ می‌دهد و سیاست به طور کلی خشونت بیشتری دارد و رقابت احزاب سیاسی محدودتر است. این وضعیت مشخصه کشورهای در حال توسعه است.

یکی دیگر از شاخص‌های هافستد درجه اجتناب از عدم اطمینان در جوامع می‌باشد این بدان معنی است که تاچه حد اعضای جامعه در موقعیت‌های ناشناخته و مبهم دچار استرس می‌شوند. در جوامع با درجه اجتناب از عدم اطمینان زیاد مثل یونان آمریکای لاتین و ژاپن تصدی‌گری‌های طولانی در شغل‌ها در نظام اداری وجود دارد. در حالی که در کشورهایی که عدم قطعیت کمی دارند جابه‌جایی افراد در مشاغل و هم‌چنین، گردش مالی و حجم معاملات بالاست.

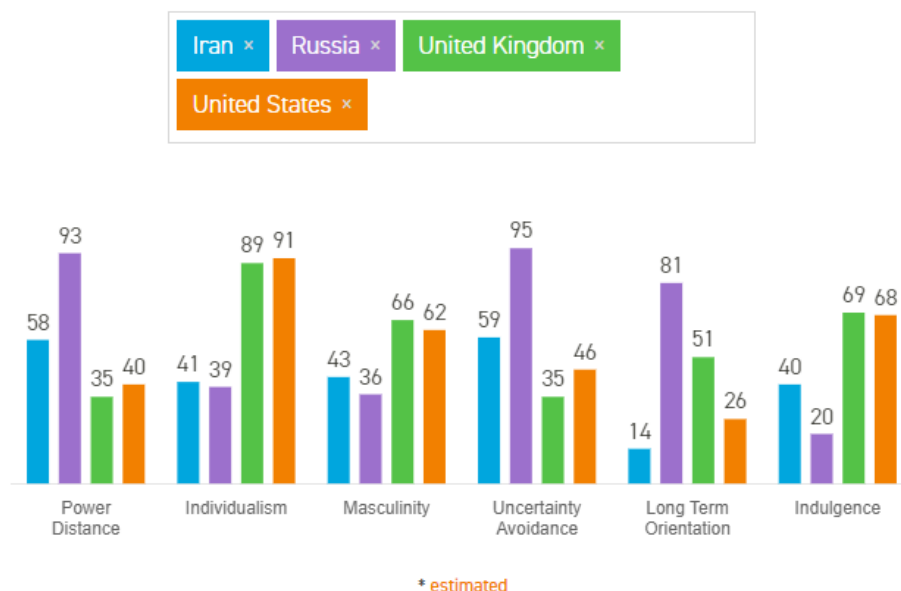
فرهنگ فردگرایی یا جمع‌گرایی نیز یکی دیگر از شاخص‌های هافستد می‌باشد. در جوامع فردگرا وظایف جاری اهمیت بیشتری نسبت به روابط بین رئیس و مرئوس دارد. در این جوامع آزادی فردی با اهمیت شمرده می‌شود و دولت نقش محدودی در اقتصاد دارد. در طرف مقابل، در جوامع جمع‌گرا پیوند و چسبندگی بین گروهی اهمیت بیشتری دارد. دولت در اقتصاد نقش پر رنگ‌تری دارد دولت‌های رفاه اروپای غربی جمع‌گرایی بیشتری نسبت به ایالت متحده دارند و در عین حال به آزادی‌های فردی هم اهمیت می‌دهند. ژاپن و دیگر کشورهای آسیای شرقی تا حد نسبتاً زیادی جمع‌گرا محسوب می‌شوند.

نمابندگی تمام اقشار جامعه در فرهنگ سازمانی در بخش دولتی و به عبارت دیگر از حیث جنسیت، فرهنگ فمینیست یا مردسالارانه از دیگر شاخص‌های هافستد است. در فرهنگ مردسالارانه شغل‌های مهم و از طرفی اقتدار در خانواده با مردان است. در طرف دیگر، در فرهنگ فمینیست خطوط جنسیتی کم‌رنگ است یا وجود ندارد. در حالی که دولت‌های جهان غربی با تلاش‌های آگاهانه خود برای افزایش نمایندگی زنان و اقلیت‌ها فعالیت می‌کنند، در کشورهای در حال توسعه چنین وضعیتی وجود ندارد.

آخرین شاخص از شاخص‌های پنجگانه هافستد فرهنگ جهت‌گیری بلندمدت یا کوتاه‌مدت در جوامع است و بیانگر وجود گرایش به نگاه و جهت‌گیری بلندمدت یا کوتاه‌مدت در جوامع است. فرهنگ‌های کوتاه‌مدت به دنبال برآوردن

فوری نیازها هستند. در حالی که در کشورهای یا گرایش به نگاه بلندمدت افق زمانی دورتر مدنظر قرار می‌گیرند چین، کره جنوبی و سایر کشورهای آسیای شرقی مثال‌هایی از جوامع با این ویژگی فرهنگی هستند.

رویکرد تطبیقی برای ایران با توجه به معیارهای هافستد در جدیدترین تحقیق به صورت شکل زیر است:



در شکل فوق وضعیت ایران نسبت به وضعیت آمریکا، انگلیس و روسیه قابل مشاهده است.

فرهنگ سازمانی

با اینکه تقریباً همه سازمان‌ها با اندازه متوسط و بزرگ بوروکراسی هستند، در عمل بسیار متفاوت عمل می‌کنند. این تفاوت عمل ناشی از فرهنگ رایج آن سازمانی است که بوروکراسی در آن فرهنگ عمل می‌کند. یک مثال خوب از تفاوت عملکرد سازمان با توجه به فرهنگ ملی هر کشور را می‌توان در مطالعه موردی آقای استیونز یافت. در این مطالعه موردی از دانشجویان یک کلاس چند ملیتی خواسته شده بود که در مورد نحوه حل یک تعارض درون سازمانی بحث کنند. استیونز متوجه شد که چگونه دانشجویان با ملیت‌های مختلف جواب‌های متفاوتی به حل این تعارض دادند. دانشجویان این کلاس عمدتاً از ملیت فرانسوی، آلمانی و انگلیسی بودند. فرانسوی‌ها معتقد بودند که این اختلاف باید به مافوق ارجاع داده شود. در واقع فرانسوی‌ها سازمان را به‌مثابه هرمی از افراد تلقی می‌کنند. در مقابل آلمانی‌ها این اختلاف را ناشی از ضعف در ساختار دانستند و معتقد بودند که برای جلوگیری از وقوع چنین تعارضی در آینده بایستی ساختار اصلاح شود. تلقی آلمانی‌ها از سازمان مانند یک ماشین روغن‌کاری شده بود. در نهایت انگلیسی‌ها این تعارض

را حاصل موقعیت و وضعیت می‌دانستند که ممکن است وقوع یابد. در واقع انگلیسی‌ها سازمان را به‌مثابه یک سازمان روستایی در نظر می‌گیرند که در آن ممکن است تعارض‌ها و اختلاف‌ها پیش آیند. در ممالک آسیایی سازمان‌ها مانند یک خانواده بزرگ تلقی می‌شوند که در آن بالاترین فرد سازمانی مانند پدر آن خانواده است. در این سازمان‌ها کارمندان خیلی به سازمان وفادار هستند و برای مدت زیادی در آن سازمان باقی می‌مانند. نتایج همین تحقیق نشان‌دهنده عملکرد بوروکراسی در فرهنگ‌ها و ملیت‌های مختلف است. نتایج این تحقیق نشان داد که سازمان‌ها با توجه به تمرکز قدرت در آنها و ساختار بندی فعالیت‌هایشان با هم متفاوت عمل می‌کنند.

عملکرد واقعی حکومت با آنچه که در تصور افراد وجود دارد بسیار متفاوت است. جدول زیر این تفاوت را نشان می‌دهد.

	Abstract: Government as a Whole	Concrete: Government as Subunits (Including Individuals)
Perception	Big bureaucracy, inaccessible, inefficient, red tape, corrupt	Bureaucratic organizations and bureaucrats are self-seeking, formalistic, distant, corruptible, and power hungry; they follow the lead of elected officeholders.
Reality	Balancing myriad and conflicting demands; largest single employer; largest possible clientele; huge degree of organizational differentiation	Bureaucratic organizations and civil servants are proactive; citizen-oriented; concerned; professional; indispensable to politics.

Source: Raadschelders (2003, p. 324).

تصور از افراد دولتی

در بخش دولتی می‌توان افراد را در سه گروه طبقه‌بندی کرد: صاحب‌مقامان دولتی، مستخدمین عمومی و شهروندان. تصور نحوه کارکردن افراد در سازمان‌های دولتی با توجه به فرهنگ کشور متفاوت است. صاحب‌مقامان دولتی در اذهان عمومی از تصویر خوبی برخوردار نیستند.

کتاب شخصیت بوروکرات‌ها را در ۵ گروه شخصیتی با ویژگی‌های زیر دسته‌بندی می‌کند:

- بالارونده (climber): این دسته از افراد جاه‌طلبند و در مسیر شغلی خود به سرعت پیشرفت می‌کنند.
- محافظه‌کار (conservers): این دسته از بوروکرات‌ها ریسک‌گریزند و به دنبال حفظ امنیت‌شغلی خود هستند.
- متعصب (zealots): این دسته از افراد به دلیل علاقه‌های محدودی که دارند آنطور که باید و شاید در مدیریت کارا نیستند.
- مدافع (advocate): این دسته از بوروکرات‌ها وظایف مهمی بر عهده دارند و در مساله‌های سیاسی صاحب‌نظرند.
- دولت‌مردان (statemen): این دسته از بوروکرات‌ها به جامعه و سازمان بسیار وفادارند.

هومل معتقد است که سه گروه اول بوروکرات‌ترین هستند.

کتاب همچنین شهروندان را بر اساس تصویر ذهنی که از بوروکرات‌ها دارند، به سه دسته تقسیم می‌کند. البته این دسته‌بندی براساس یافته‌های ناچمیاس و همکاران می‌باشد.

Bureauphiles انتظار دارند تا در برابر قانون یکسان در نظر گرفته و با آنها رفتار شود. این دسته از افراد معتقدند

که بوروکراسی باهوش و منصف است.

Bureautolerants خود به دو دسته تقسیم می‌شوند. دسته‌ای از این گروه حکومت را پیچیده و دسته دیگر

غیرپیچیده در نظر می‌گیرند. دسته‌ای معتقدند که باید در مقابل قانون به مساوات رفتار شوند و دسته‌ای دیگر چنین انتظاری ندارند.

Bureautics این دسته از شهروندان از بوروکراسی گریزانند. معتقدند که حکومت به‌غایت پیچیده است و نمی‌تواند

به مساوات از بوروکراسی خدمات دریافت کنند.

جداول زیر نیز نشان دهنده کلیشه‌ها و واقعیت است.

کلیشه‌ها و واقعیت درباره سیاست و مقامات منتخب		
انتزاعی: سیاست به‌عنوان بازیگر	عینی: سیاست‌مداران به‌عنوان افراد مستقل	
کلیشه‌ها	با چشم‌انداز کوتاه‌مدت؛ "سیاست وعده"؛ شعار؛ بدون مفهوم	در هوس قدرت و فسادپذیر
واقعیت	نشان‌دهنده منافع مشترک	نمایندگان منافع خاص انتخاباتی و چشم‌اندازهای تغییر
کلیشه‌ها و واقعیت درباره شهروندان		
انتزاعی: شهروندی	عینی: شهروند	
کلیشه‌ها	رای‌دهنده بدون ادراک؛ درک سیاست‌های عمومی برای مردم دشوار است	ناآگاه، ذهنیت استحقاق، بی‌علاقه، فقدان وظیفه مدنی و تأکید بر حق و حقوق
واقعیت	درک محدود از حکومت	فعال در گروه‌های علاقه‌مند، درگیر در امور عمومی مرتبط با زندگی شخصی، تأکید بر حقوق و وظایف

مستخدمین عمومی تجسم و تصویری از سازمان‌های بوروکراتیک هستند. آنچه که شهروندان در سرتاسر جهان از سازمان‌های بوروکراتیک در ذهن دارند ترکیبی است از کلیشه‌های موجود (که در جدوال بالا نیز مطرح شده‌اند) و از تجربه آنها در برخورد با مستخدمین عمومی. کتاب عنوان می‌کند که اکنون زمان آن رسیده است که افراد این کلیشه‌های ذهنی را تغییر دهند و به این باور برسند که حکومت بدون بوروکراسی نمی‌تواند کارا باشد.

خوردن آب از نی یا باز کردن شیر آشپزخانه:

امروزه نیز ما هر آنچه که از محیط خود برداشت می‌کنیم را با هم به اشتراک می‌گذاریم. البته این اشتراک‌گذاری به این دلیل است که مجبوریم. حق با و بر بود. بوروکراسی آمده که بماند. اما بوروکراسی امروز دیگر ابزاری در دست صاحبان قدرت نیست. بوروکراسی امروز ابزاری در دست افرادی شایسته است که در فکر خدمت‌رسانی عمومی هستند.

فصل هفتم

«سازمان، مدیریت و خطمشی: مقایسه شایستگی‌های دولت و مدیریت دولتی نوین»

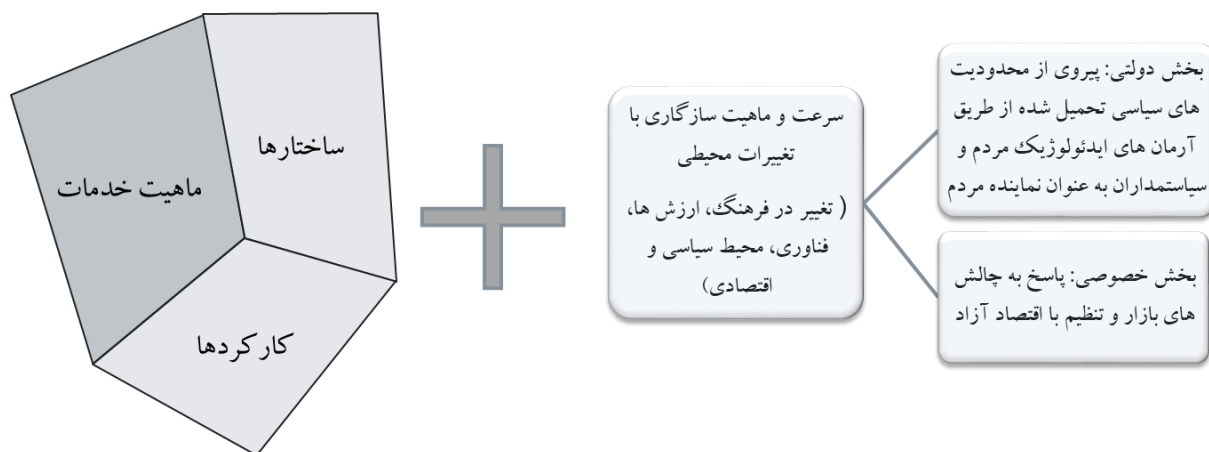
■ سحر بابایی

این فصل به یک تغییر رویکرد در عرصه حکمرانی مربوط است که به انتقال از مفهوم اداره (Administration) به مفهوم مدیریت (Management) و شکل‌گیری مدیریت دولتی نوین (NPM) منجر شده است. یکی از مباحث اصلی در مطالعه مدیریت دولتی نوین، سازمان و مدیریت است. مقایسه چنین ظرفیت‌هایی در بین کشورها هم برای دانش عمومی در مورد چگونگی کارکرد بهتر دولت‌ها، و هم برای اشاره به تفاوت‌های کشورها در مواردی که آنها را متمایز و منحصر به فرد می‌کند، بسیار ارزشمند است.

جنبه انسانی تشکیلات دولتی

یک تعریف مدیریتی از مدیریت دولتی سنتی آن را عملکرد اجرایی دولت یا یک تخصص مدیریتی می‌داند که در سیستم‌های دولتی اعمال می‌شود. اگرچه مدیریت بخش دولتی از مدیریت بخش خصوصی متمایز است، اما از بسیاری جهات، این دو سیستم دارای شباهت‌های زیادی هستند. برای سال‌های متمادی، تفاوت‌ها از ماهیت خدماتی که هر بخش ارائه می‌کرد، و از ساختارها و کارکردهای متنوع ناشی می‌شد، اما تفاوت اصلی آنها از اختلافات موجود در محیط ناشی می‌شوند. در یک دیدگاه تطبیقی، تغییر محیط، تغییر فرهنگ‌ها و ملیت‌ها باعث ایجاد تفاوت بین سیستم‌های دولتی و خصوصی می‌شود. مدیریت در معرض تفاوت در فرهنگ، ارزش‌ها و ترکیب تغییرات، فناوری و ایده‌ها در یک جامعه مشخص است. با این حال، تغییر نیز به صورت همزمان انجام می‌شود. از نظر تاریخی حداقل تا اواخر دهه ۱۹۷۰ شاهد استفاده کمتر از مدیریت در مدیریت دولتی سنتی بودیم. هنگامی که محیط سیستم‌های دولتی با سرعت بیشتری تغییر می‌کند، سازمان‌های دولتی نیز مجبور به تغییر (دوباره) می‌شوند.

با نگاهی به قرن بیستم می‌توان دریافت که جوامع مدرن پیچیده‌تر، انعطاف‌پذیر و پویاتر شده‌اند. محیط‌های فرهنگی، صنعتی، فناوری، اقتصادی و سیاسی سازمان‌ها دچار تحولات سریعی شده‌اند که هنوز در حال پیشرفت هستند. این دگرگونی‌ها شکل‌های گوناگونی به خود گرفت و تلاش، زمان و منابع متفاوتی را در کشورهای مختلف به خود اختصاص داد. با این حال، ایده کلی این است که سازمان‌های دولتی و خصوصی برای حفظ منافع و موجودیت خود مجبور به تنظیم و پاسخگویی به تغییرات محیط شدند. با این وجود، ماهیت تنظیم آنها متفاوت بود. بخش دولتی مجبور بود که از محدودیت‌های سیاسی تحمیل شده از طریق آرمان‌های ایدئولوژیکی مردم و سیاستمداران به‌عنوان نماینده مردم پیروی کند. در همان زمان بخش خصوصی مجبور بود با توجه به چالش‌های بازارها و اقتصاد آزاد خود را تنظیم و به آنها پاسخ دهد. با این وجود، یک نگاه تطبیقی به توسعه و تغییر در آنها و در سایر نقاط جهان، روندهای کاملاً مشابهی را که خواستار تجدید نظر و بازآفرینی دولت، به ویژه از دهه ۱۹۷۰ است نشان می‌دهد.



تکامل مدیریت دولتی: دیدگاه تطبیقی

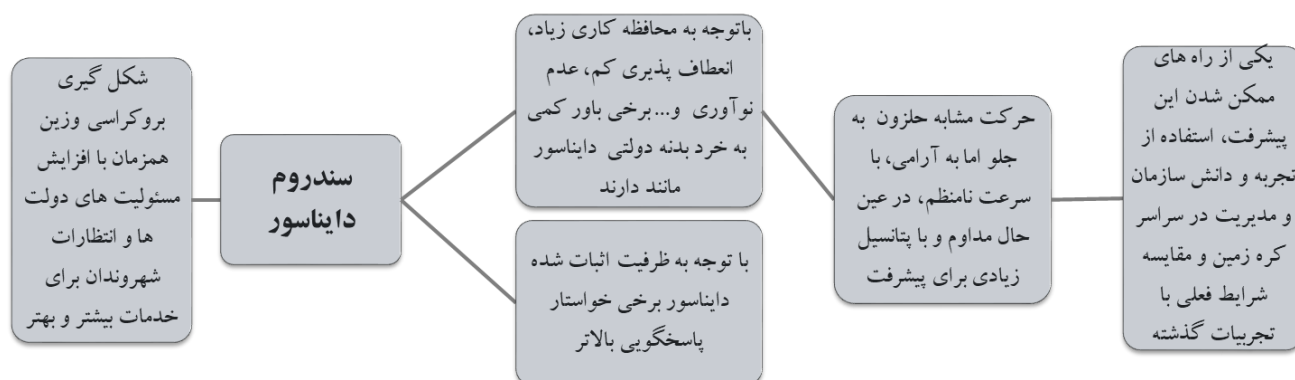
با توجه به مباحث مطرح شده، در ادامه ابتدا بوروکراسی سنتی که خاص سیستم‌های دولتی است و مزایا و معایب آن تشریح شده، و سپس مدیریت دولتی نوین که رویکرد جدیدتر اداره سیستم‌های دولتی است، و نحوه بکارگیری آن در مناطق مختلف جهان به‌منظور داشتن نگاه تطبیقی، توضیح داده خواهد شد.

○ مدیریت دولتی سنتی و سندروم دایناسور

در طول سال‌ها، تعداد فزاینده‌ای از دانشمندان علوم سیاسی، مدیریت دولتی سنتی را به‌عنوان یک رشته قدیمی و رو به زوال درک کرده‌اند. حتی برخی اصطلاح "دایناسور" را برای انعکاس ماهیت در حال نابودی آن به کار بردند. در واقع مدیریت دولتی سنتی دارای تصویری از یک دایناسور آهسته و سنگین است که نمی‌تواند با تحولات لازم دوران مدرن همراه باشد. برخی با توجه به ظرفیت اثبات‌شده دایناسور برای پرداختن به تغییرات عمده اجتماعی، خواستار پاسخگویی بالاتر هستند، حتی اگر حجم سنگین و ساختار پیچیده آن را تایید کنند. خرد متعارف در سطح جهانی وجود ساختار نسبتاً پایدار و غیرقابل تغییر سازمان‌های دولتی را پذیرفت. با توجه به رویکرد وبر، به‌ندرت کسی در کشورهای پیشرفته و مدرن جهان نیاز به بوروکراسی‌های بزرگ را در دموکراسی‌ها مورد اختلاف قرار داده است. برخی دیگر باور کمتری به خرد بدنه دولتی دایناسور مانند دارند. آنها منطق و عقلانیت سازمان‌های دولتی را به چالش می‌کشند و مطرح می‌کنند که این سازمان‌ها دچار محافظه‌کاری زیاد، انعطاف‌پذیری کم، سازگاری پایین با تغییر، عدم نوآوری و تقریباً فقدان کارآفرینی هستند. با این حال، مانند پیشرفت هر موجود سنگین، ممکن است درک شود که دایناسور بخش دولتی با سرعت یک حلزون به جلو حرکت می‌کند، اما به آرامی، با سرعت نامنظم، در عین حال مداوم

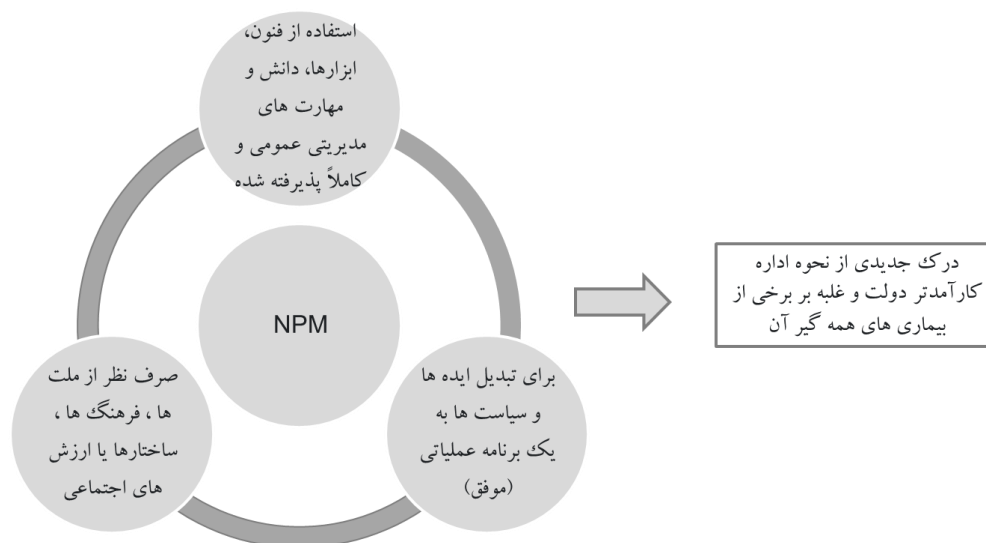
و با پتانسیل زیادی برای بهبود، پیشرفت می‌کند. یکی از راه‌های ممکن شدن این پیشرفت، یادگیری آن از موارد مشابه، استفاده از تجربه و دانش سازمان و مدیریت در سراسر کره زمین و مقایسه شرایط فعلی با تجربیات گذشته است.

درواقع فرایند جهانی‌شدن، روند رو به رشد مواجهه با بازار آزاد، فن‌آوری بالا که کانال‌های ارتباطی بین مردم در قسمت‌های مختلف جهان ایجاد می‌کند، و افزایش معاملات غیرمادی و مجازی بین ملت‌ها موجب شده که شهروندان جهان در مقایسه با زمان گذشته دانش بسیار بیشتری کسب کنند و انتظار دارند که سیاست‌گذاران و مستخدمین عمومی از روش‌های جدید و ابزارهای جدیدی که در آن سوی جهان استفاده می‌شود برای بهتر کردن زندگی مردم استفاده کنند. جهانی‌شدن همچنین فرصتی برای یادگیری از سایر سیستم‌های سیاسی است و دولت‌ها شکل مدیریت و سیاست‌های خود را با یادگیری از دنیا تغییر داده‌اند.

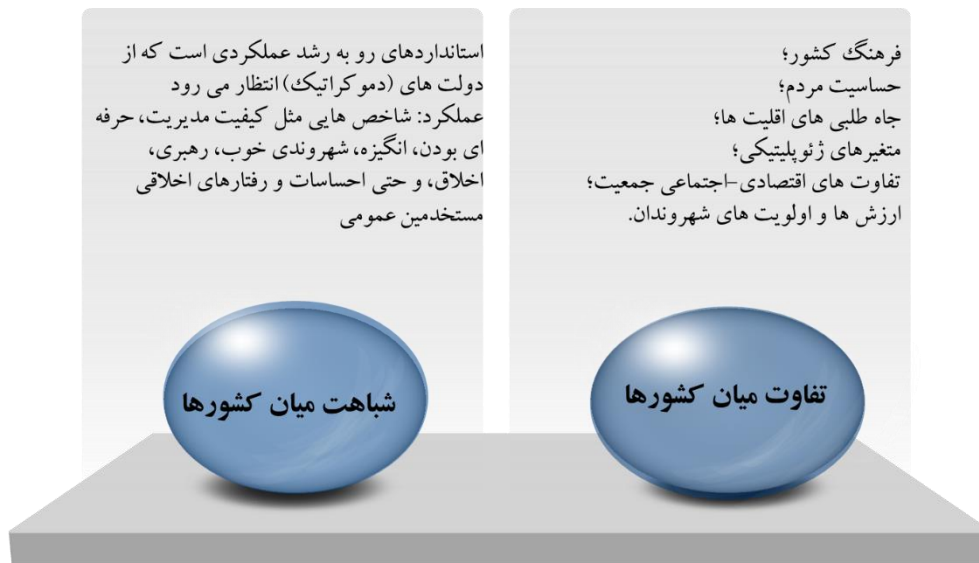


○ ظهور مدیریت دولتی نوین

از دهه ۱۹۸۰ ظهور ایده‌های مدیریت دولتی نوین در مناطق مختلف جهان محسوس شد که حاکی از آن است که دولت‌ها می‌توانند و باید از ابزارها، فنون، دانش و مهارت‌های مدیریت بخش خصوصی و خرده‌های انباشته آن برای بهبود خدمات عمومی استفاده کنند و صرف نظر از ملت‌ها، فرهنگ‌ها، ساختارها یا ارزش‌های اجتماعی، ایده‌ها و سیاست‌ها را به یک برنامه عملیاتی (موفق) تبدیل کنند. هر ملت و فرهنگی به‌طور متفاوتی از دانش مدیریتی (نوین) استفاده کرده است.



مدیریت در بخش دولتی به این دلیل اهمیت دارد که خواسته‌های شهروندان افزایش می‌یابد و این خواسته‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در مناطق مختلف جهان، دولت‌ها باید با در نظر گرفتن حساسیت مردم، جاه‌طلبی‌های اقلیت‌ها، متغیرهای ژئوپلیتیکی و تفاوت‌های اقتصادی-اجتماعی جمعیت، از ابزارهای مدیریتی متفاوتی استفاده کنند. به عبارت دیگر، تغییر نردبان ارزش‌ها و اولویت‌های شهروندان، نوع درمان مدیریتی برای آسیب‌های اجتماعی را تعیین می‌کند. علی‌رغم آن و از نقطه‌نظر تطبیقی، یک شباهت میان ملت‌ها، استانداردهای رو به رشد عملکردی است که از دولت‌های (دموکراتیک) انتظار می‌رود. این تعداد امروز بیشتر از هر زمان دیگری است و انتظار می‌رود در سال‌های آینده نیز رشد کند. عملکرد، با شاخص‌های بسیاری از جمله کیفیت مدیریت، حرفه‌ای بودن، انگیزه، شهروندی خوب، رهبری، اخلاق، و حتی احساسات و رفتارهای اخلاقی مستخدمین عمومی در هر کشور همراه است. شاید این برداشت برخی از توسعه‌های اخیر در تفکر مدیریت دولتی نوین را هدایت کرده و آن را مشتری‌مدار نموده و بیشتر شبیه کسب و کار کرده باشد. استفاده از شاخص‌های عملکردی در بخش دولتی به‌عنوان مایلستون‌هایی (نقاط عطفی) در مسیر بهبود کارایی و اثربخشی آژانس‌های دولتی عمل می‌کنند.



علاوه بر این، آگاهی شهروندان از عملکرد خدمات عمومی به‌عنوان یکی از عناصر اصلی NPM پیشنهاد شده است، زیرا می‌تواند فشار سیاسی وارد شده به مستخدمین دولتی منتخب و منصوب‌شده را افزایش دهد، و در نتیجه کارایی مدیریتی و تخصیصی را در بخش دولتی افزایش می‌دهد. در تطبیق با بخش خصوصی (نظریه اصیل- وکیل)، افزایش فشارهای خارجی می‌تواند تأثیر بسزایی در مکانیزم‌های کنترل داخلی داشته باشد، زیرا مدیران و کارمندان دولت نسبت به وظایف خود حساس‌تر شده و برای خدمت به مشتریان عمومی خود بسیار متعهد می‌شوند.

تأکید بیشتر بر مدیریت مبتنی بر عملکرد و در نظر گرفتن این موضوع در تنظیمات نهادی، اشکال ساختاری و آموزه‌های مدیریتی متناسب با هر بافت خاص؛

یک گفت‌وگو بین‌المللی و تطبیقی پیشرفته برای مطالعه طراحی دولت و اصلاحات اداری؛

استفاده یکپارچه از هیوریستیک‌ها و مدل‌های مفهومی پیشرفته اقتصادی، جامعه‌شناسی، اجتماعی-روانشناختی در مطالعه نهادهای عمومی و مدیریت، با پتانسیل تقویت دانش این رشته و امکان پذیری اقدام‌های مبتنی نظریه.

پیاده سازی NPM در دموکراسی‌های غربی

یادگیری از تجربه کشورهای دیگر، و به ویژه کشورهایی که نماینده دموکراسی‌های غربی در دهه گذشته هستند، مشاهداتی را مبتنی بر مجموعه چالش‌های مدیریتی NPM نشان می‌دهد.

○ ایالات متحده: اندازه‌گیری عملکرد

سهم اصلی ایالات متحده در توسعه NPM بهبود شاخص‌های عملکرد بود. فرض اساسی این بود که بدون تصمیم منظم درباره شاخص‌ها و روش‌های ارزیابی عملکرد، هم فرایند اداری و هم فرایند دموکراتیک نظارت عمومی بر عملکرد دولت به خطر می‌افتد. دستاورد اصلی این تمرکز بر ارزیابی عملکرد، اجرای فرآیند روشمند و منظم مطالعات سیاست و ارزیابی سیاست از نظر خروجی‌ها و پیامدها بوده است. اندازه‌گیری عملکرد در NPM به سبک آمریکایی تنها یک چرخ اصلی از ماشین مدیریت‌گرایی managerialism بود. درحالی‌که باید همزمان با مولفه‌های دیگری مانند ایده‌های کاهش اندازه دولت، تمرکززدایی، خصوصی سازی و بوروکراسی زدایی ماشین‌های آمریکایی فدرال، ایالت و محلی همراه می‌بود.

○ بریتانیا: چه کسی برتر است، دولت یا ملت؟

سیاست عمومی معروف به "تاچریسم" شامل کاهش چشمگیر دخالت دولت مرکزی در ارائه خدمات مستقیم به شهروندان بود. این سیاست شامل خصوصی سازی روزافزون در زمینه‌هایی مانند حمل و نقل و رسانه‌ها و در نتیجه، افزایش رقابت در بازار و کاهش اندازه بوروکراسی‌ها بود، در حالی که منطق اقتصادی را در فعالیت‌های سازمان‌های دولتی وارد می‌کرد. مدیریت دولتی نوین بریتانیا نسبت به شهروندان حساس‌تر شد و در عین حال سطح پاسخگویی را از طریق "منشور شهروندی" افزایش داد.

در مارس ۱۹۹۹، دولت اقدامات بعدی مورد انتظار برای ادامه اصلاحات را به عنوان بخشی از "کتاب سفید" White Paper منتشر کرد. این مراحل "نوسازی دولت" نامگذاری شده که نقش جدید دولت را مورد تأکید قرار داد. در این مرحله تأکید بر این واقعیت بود که دولت برای کارمندان خود وجود ندارد، بلکه بیشتر برای مردم وجود دارد و افراد به عنوان شهروند و مشتری هستند. این موضوع ادعا می‌کند که باید از کارمندان دولت قهرمانی شود، و به پرورش و ارتقای آنها پرداخت، اما در عین حال پیشنهاد می‌شود که تقاضای عملکرد بهتر، کار مشارکتی، حساسیت و توجه به فرد باید جزئی از فعالیت هر یک از کارمندان دولت باشد. بنابراین، برنامه‌های دولت بر پنج مولفه اصلی بنا شد: برنامه

ریزی سیاست عمومی بلند مدت، تشویق خدمات عمومی پاسخگو، تأکید بر پیشرفت فناوری، تأکید بر دسترسی به اطلاعات، و بهبود تصویر خدمات عمومی.

○ قاره اروپا: شکاف‌های فرهنگی فراتر از چند شباهت کلی

بین ملت‌های مورد مطالعه در اروپا اختلافات اساسی مانند بافت سیاسی-اداری و تأثیر اروپایی شدن وجود داشت. برخی کشورها سازگاری بالاتری با پارادایم‌های جهانی اصلاحات NPM (به عنوان مثال، ایتالیا و اسپانیا) داشتند. "سنت ناپلئونی" و سنت آنگلو ساکسون. اونگارو تفاوت‌های عمده‌ای را در اثرگذاری متقابل اصلاحات سیاسی و اصلاحات اداری و فرهنگ خاص (سازمانی و ملی) که نوع اصلاحات را شکل می‌دهد، مورد اشاره قرار می‌دهد. اختلافات بین کشورهای مورد مطالعه از نظر استخدام و آموزش مستخدمین دولت، نحوه ارائه خدمات به شهروندان، درک شهروندان به عنوان مشتری، فرایند بودجه‌ریزی، و ناظران اصلاحات و تغییرات مانند حسابرسی و سیستم‌های قضایی، بسیار زیاد است. در نهایت پنج درس آموخته از مطالعه اروپا در پیاده‌سازی NPM را می‌توان به صورت زیر مطرح کرد:

۱. پرداخت مبتنی بر عملکرد به لیست بلندی از شرایط محلی حمایتی نیاز دارد. به طور خاص، در موارد زیر کارایی خوبی نخواهد داشت: (الف) حمایت سیاسی بیشتر انتصابات ارشد را تعیین کند، (ب) پاداش‌های موجود فقط درصد بسیار کمی از کل حقوق و دستمزد باشد و (ج) اندازه‌گیری کار از طریق روش و هدف مورد پذیرش، سخت باشد.

۲. اهداف عملکردی قطعاً می‌توانند تأثیر قابل توجهی بر عملکرد داشته باشند، البته معمولاً فقط در مواردی که با تنبیه‌ها/ تشویق‌های قابل توجهی پشتیبانی شوند.

۳. برون‌سپاری قراردادها معمولاً موجب صرفه‌جویی قابل توجهی نمی‌شود. به ویژه در میان مدت و بلند مدت. حمایت‌های لازم عبارتند از: (الف) داشتن مهارت‌های طراحی قرارداد و مدیریت قرارداد توسط کارکنان سازمان بخش دولتی مادر، (ب) وجود یک رقابت واقعی (که ممکن است در ابتدا وجود داشته باشد، اما بعداً به دلیل ادغام و تصاحب بخش خصوصی از بین برود) و (ج) فعالیت که در قراردادها ذکر می‌شود، باید با جزئیات نسبتاً محکم مشخص شود.

۴. استفاده از مکانیسم‌های نوع بازار ممکن است در خدمات ساده‌تر و استانداردتر، بهتر از خدمات پیچیده، غیر استاندارد و حرفه‌ای انسانی کار کند.

۵. فرهنگ سیاسی-اداری به عنوان یک عامل مهم در شکل دادن تأثیرات اصلاحات در بسیاری از کشورها - به ویژه در اروپای شرقی و مرکزی، و همچنین غربی - ذکر شده است.

○ استرالیا: رویکرد مسئولیت اداری

ویژگی اصلی تغییر در مدیریت دولتی نوین استرالیا "مسئولیت اداری و پاسخگویی" بود، که به معنای افزایش مسئولیت غیرمستقیم مستخدمین عمومی در قبال اقدامات آنها بوده و مدیران را علاوه بر مسئولیت سیاسی مستقیمی که به عنوان منتخب مردم نسبت به شهروندان داشتند، مسئول مستقیم تصمیمات خود می دانست. در قوانین اداری استرالیا تغییراتی در سراسر دولت رخ داد و چارچوبی قانونی برای اجرای این مسئولیت‌پذیری تنظیم شد. این بدان معناست که مدیران موظفند نسبت به تصمیمات، نحوه اجرای و حتی تصمیمات خود برای عدم اقدام یا مجری پاسخگو باشند.

این روند با گسترش سازوکارهای دفاتر شکایات عمومی در سطح فدرال و ملی همراه بود. دفتر حسابرسی عمومی استرالیا توسعه یافت و تغییر عمده ای در نگرش مردم نسبت به سیستم های مدیریت دولتی سنتی و مسئولیت‌پذیری آنها در مورد افراد ایجاد شد. این فرایند همچنین شامل قوانین جامعی در زمینه آزادی اطلاعات، دسترسی به بایگانی ها و قانون محافظت از حریم خصوصی شهروندان بود.

○ کانادا: همکاری در تحقیقات و شکل‌گیری خط‌مشی های عمومی

در ابتدای ۱۹۹۰ کانادا از بحران بودجه رنج می برد، که بر سرمایه گذاری آن در تحقیق و توسعه تأثیر بدی گذاشت و همچنین به اجرای فرایندهای پیشرفته سیاست گذاری عمومی آسیب زد. انتقاد اصلی علیه دولت فدرال این بود که هماهنگی و جهت دهی در کار آژانس‌های دولتی از بین رفته، و سیاست های عمومی در حوزه های مختلف معیوب هستند، چرا که دانش، ابزار و تجربه از یک حوزه به حوزه دیگر منتقل نمی شد. در نتیجه، ادعا شد که پول عمومی هدر می رود و به طور کارآمد مدیریت نمی شود و یک اقدام هماهنگ و یکپارچه افقی بین ارگان های مختلف مورد نیاز است.

در سال ۱۹۹۵، گروه ویژه^{۲۴} مدیریت سیاست افقی تأسیس شد. نقش آن متمرکز کردن موضوعات سیاست‌گذاری و مدیریت کمی بهتر فعالیت‌های مربوطه بود. از گروه ویژه خواسته شد که فرهنگ همکاری در سیاست‌گذاری و اجرای آن را ایجاد کرده و در میان دستگاه‌های دولتی تعهداتی را برای هماهنگی کارها، ضمن انتقال مداوم و سریع ایده‌ها، اطلاعات و یادگیری متقابل از تجربیات گذشته ایجاد کند. در سال ۱۹۹۶ کمیته سیاست پژوهی تأسیس شد که هدف آن کمک به دولت در آماده‌سازی کار همکارانه میان سازمان‌های دولتی و اجرای سیاست عمومی هماهنگ تا سال ۲۰۰۵ بود. این کمیته دو گزارش اصلی تهیه کرد که بر ابزارهای افزایش همکاری و هماهنگی میان بخش‌های مختلف بازار در سطوح ملی و بین‌المللی متمرکز بود. فعالیت این کمیته اولین گام در فرآیندی به نام "ابتکار سیاست پژوهی" بود. به عنوان بخشی از این چارچوب، دبیرخانه سیاست پژوهی در دولت فدرال تأسیس شد.

○ نیوزیلند: تغییر شکل خط‌مشی رفاه

در نیوزیلند نیاز به کاهش اندازه دستگاه بوروکراتیک وجود داشت. برای این منظور، فرایندهای سریع خصوصی‌سازی، تمرکززدایی دولت، کاهش تعداد کارمندان بخش دولتی و افزایش همکاری با ارگان‌های خصوصی آغاز شد. همچنین دولت یک طرح جامع را آغاز کرد که رقابت داخلی و خارجی را در محیط بخش دولتی تشویق کرد، و سعی در کاهش مالیات‌ها و حفظ عدالت در توزیع منابع ملی داشت. این طرح همچنین تکیه بر منابع داخلی کشور را تشویق کرد. هدف این طرح افزایش تأکید بر کارایی بخش دولتی، آزادی انتخاب شهروندان و روابط متقابل بین ارائه‌دهندگان خدمات و مشتریان در مقابل الگوی قبلی است که طبق آن شهروند به دولت و نهادهای آن وابسته بود.

فرایند شدید و ناملاهم بهبودی نشانه‌های خود را در میان گروه‌های مختلف اجتماعی برجای گذاشته است، که اکنون باید حمایت‌های بسیار ضعیف‌تری از دولت عادت کنند. شکاف بین فقیر و غنی افزایش یافته است و در پایان دهه بسیاری از مردم در نیوزیلند هنوز تاثیر اصلاحات مدیریتی جدید را در زندگی خود نچشیده‌اند

اجرای NPM در سایر مناطق جهان

اصلاحات NPM از سایر بخش‌های جهان چشم‌پوشی نکرده و کشورهای آسیا، اروپای شرقی، آفریقا و آمریکای لاتین نیز دانش و تجربه‌ای کسب کرده‌اند که اجازه اصلاحات معنی‌دار در خدمات دولتی را داده است.

○ آسیا (سنگاپور)

برنامه‌های اصلاحات در سنگاپور نسبتاً جامع بود و زیرساخت‌های لازم نیز برای آن فراهم شد. علاوه بر این، رهبری و تعهد سیاسی قوی این اصلاحات را تسریع کرد. تفکر منطقی اصلاحات NPM با سنت حکومتی سنگاپور بسیار سازگار است. بوروکراسی مبتنی بر عملکرد، بخشی جدایی‌ناپذیر از ایدئولوژی و فرهنگ در حکومت آن است. الگوی امانت‌دار در رابطه بین دولت و شهروندان، می‌تواند برای توصیف دموکراسی در این کشورها مناسب باشد. این الگو تفویض اختیار گسترده به دست نهادهای سیاسی و اداری را در ازای نتایج خوب توجیه می‌کند. دارای نیروهای قدرتمندی در بازار هستند و برنامه‌های گسترده‌ای را برای توسعه اقتصادی معرفی کرده‌اند که بخش دولتی کارآمد و توانمندی را می‌طلبد. سنگاپور می‌تواند به عنوان موفق‌ترین کیس اصلاحات NPM در میان این چهار کشور دیده شود. سنگاپور از یک مدل شرکتی با مالکیت دولتی استفاده کرد و اقدامات ضد فساد سختی را برای بهبود کارایی در بخش‌های شرکتی شده ارائه داد. سنگاپور دارای یک سنت قدرتمند دولت مقتدر است که از اصلاحات حمایت می‌کند. همکاری با جامعه کسب و کاری این فرایند را احیا کرد. از طریق مکانیزم‌های نظارتی، سنگاپور به طور مداوم کیفیت خدمات عمومی را بهبود بخشید. نقش جامعه مدنی در سنگاپور در مقایسه با سایر کشورهای منطقه محدودتر است.

○ آسیا (مالزی)

برنامه‌های اصلاحات در مالزی نیز نسبتاً جامع بود و زیرساخت‌های لازم هم برای آن فراهم شد. علاوه بر این، رهبری و تعهد سیاسی قوی این اصلاحات را تسریع کرد. بهبود خدمات عمومی در مالزی به عنوان موضوع اصلی اصلاحات اشاره دارند. دارای نیروهای قدرتمندی در بازار هستند و برنامه‌های گسترده‌ای را برای توسعه اقتصادی معرفی کرده‌اند که بخش دولتی کارآمد و توانمندی را می‌طلبد. برنامه خصوصی سازی گسترده‌ای را اجرا کرد که برای ایجاد نیروهای قدرتمند در بازار طراحی شده بود و فرصت‌هایی را هم برای Bumiputras و هم برای سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد می‌کرد. دولت برای اثرگذاری و جوابگو بودن فرآیند خصوصی سازی، اقدامات ویژه‌ای را برای تقویت قدرت حسابرس عمومی در انجام حسابرسی‌های مدیریتی بر نهادهای خصوصی در نظر گرفت. دولت مالزی ابتکارات همزیستی و مشارکت با بخش کسب و کار را برای حمایت از اصلاحات توسعه داد. این سنت حکومتی منحصر به فرد در مالزی فرصت‌های شغلی را برای اقشار مستضعف جامعه ایجاد و به غلبه بر اختلافات قومی کمک کرد. نقش جامعه مدنی در سنگاپور در مقایسه با سایر کشورهای منطقه محدودتر است.

○ آسیا (بنگلادش)

ابتکارات اصلاحی تحت تأثیر انگیزه‌های سیاسی کوتاه مدت قرار گرفته و منابع کافی برای اجرای آن سرمایه‌گذاری نشده است. همچنین همکاری بین بخش‌های سیاسی، اداری و کسب و کاری در راستای یک طرح استراتژیک برای تغییر از بین رفته است. در بنگلادش عدم وجود چشم‌انداز و تعهد سیاسی، ضعف نیروهای بازار و فقدان قابلیت‌های نهادی، اجرای موثر اصلاحات NPM را تضعیف می‌کنند. خصوصی‌سازی افزایش یافته است. با این حال، مدیریت ضعیف فرآیند خصوصی‌سازی منجر به ناکارآمدی در تخصیص منابع و به حداکثر رساندن منافع عمومی شد. خصوصی‌سازی به عنوان یک منبع محبوب درآمدی برای فساد و توزیع حمایت شناخته شد. دولت مالزی ابتکارات همزیستی و مشارکت با بخش کسب و کار را برای حمایت از اصلاحات توسعه داد. این سنت حکومتی منحصر به فرد در مالزی فرصت‌های شغلی را برای اقشار مستضعف جامعه ایجاد و به غلبه بر اختلافات قومی کمک کرد. بنگلادش برخی شاخص‌های عملکردی را به عنوان ابزاری برای ارتقا کارمندان معرفی کرده است، اما به دلیل فرهنگ اداری آن نمی‌توان آنها را اجرا کرد. گروه‌های جامعه مدنی در سریلانکا به اسناد و مدارک رسمی دسترسی منطقی دارند. آنها نقش مهمی در خط‌مشی‌گذاری عمومی دارند. سطح فساد و ناکارآمدی در خدمات عمومی بالاست. اعتماد عمومی به دولت پایین است و مشروعیت کمتری برای اصلاحات ایجاد می‌کند. گروه‌های جامعه مدنی هنوز در رویکرد خود برای تأثیرگذاری بر اقدامات مدیریت دولتی نوین سازماندهی نشده‌اند. گروه‌های قدرتمند در شهر از این فرصت برای سوء استفاده از ابتکارات اصلاحی استفاده می‌کنند.

○ آسیا (سریلانکا)

تنوع قومی و نژادی در هیچ یک از این کشورها به اندازه سریلانکا به یک مسئله مهم تبدیل نشده است، چرا که جنگ داخلی مداوم سریلانکا از سال ۱۹۸۳ تاکنون (بعثت تنوع قومی) تعداد زیادی از منابع انسانی آن را از پا درآورده است، که در غیر این صورت در این کشور سرمایه‌گذاری می‌شد. در سریلانکا ابتکارات اصلاحی تحت تأثیر انگیزه‌های سیاسی کوتاه مدت قرار گرفته و منابع کافی برای اجرای آن سرمایه‌گذاری نشده است. همچنین همکاری بین بخش‌های سیاسی، اداری و کسب و کاری در راستای یک طرح استراتژیک برای تغییر از بین رفته است. خصوصی‌سازی افزایش یافته است. با این حال، مدیریت ضعیف فرآیند خصوصی‌سازی منجر به ناکارآمدی در تخصیص منابع و به حداکثر رساندن منافع عمومی شد. خصوصی‌سازی به عنوان یک منبع محبوب درآمدی برای فساد و توزیع حمایت شناخته شد. رابطه بین نخبگان سیاسی-بوروکراتیک-کسب و کار به دلیل اصلی برای عدم کارآیی، فساد و

عدم شفافیت و پاسخگویی تبدیل شده است. نهادهای نظارتی ناکارآمد شده‌اند و نتوانسته‌اند نیروها را در برابر تغییر خنثی کنند. سریلانکا با پشتیبانی از بانک توسعه آسیا (ADB) شاخص‌های عملکردی و اصلاحات بودجه را به منظور بهبود کارایی و اثربخشی در بخش دولتی معرفی کرد. با این وجود، به دلیل مقاومت شدید کارمندان ارشد دولت در سریلانکا، قرارداد کار و پرداخت مبتنی بر عملکرد امکان‌پذیر نبود. رسانه‌های الکترونیکی و مطبوعاتی هم در سریلانکا و هم در بنگلادش نقش نسبتاً قابل توجهی در مناظره‌های خط‌مشی‌های عمومی دارند. گروه‌های جامعه مدنی در سریلانکا به اسناد و مدارک رسمی دسترسی منطقی دارند. آنها نقش مهمی در خط‌مشی‌گذاری عمومی دارند. سطح فساد و ناکارآمدی در خدمات عمومی بالاست. اعتماد عمومی به دولت پایین است و مشروعیت کمتری برای اصلاحات ایجاد می‌کند. گروه‌های جامعه مدنی هنوز در رویکرد خود برای تأثیرگذاری بر اقدامات مدیریت دولتی نوین سازماندهی نشده‌اند. گروه‌های قدرتمند در شهر از این فرصت برای سوء استفاده از ابتکارات اصلاحی استفاده می‌کنند.

مسیر هر کشور برای اجرای اقدامات NPM به دلیل تاریخ سیاسی، سیاست احزاب، ملاحظات اقتصاد کلان، سنت حکومت، و نقش جامعه مدنی متفاوت است. برجسته‌ترین تأثیرات بر این فرایند، رهبری و تعهد سیاسی برای تغییر و اختلافات فرهنگی بین کشورها است. سنگاپور و مالزی به عنوان موارد موفق اصلاحات NPM دسته‌بندی می‌شوند. سریلانکا و بنگلادش کمتر موفق هستند و منافع کوتاه مدت نخبگان حاکم دلیل اصلی آن است.

○ آفریقا

بسیاری از کشورهای آفریقایی مانند اتیوپی، غنا، موریس، سنگال و اوگاندا اصلاحات گسترده‌ای را با هدف بهبود کیفیت زندگی شهروندان خود و ایجاد ماشین جدید دولتی برای استقرار سیستم‌های مدیریتی کارآمد و اثربخش آغاز کرده‌اند. با این وجود، علیرغم تلاش‌ها و منابع بسیار زیاد اختصاص یافته به اصلاحات، به دلیل عوامل بیشماری از جمله عدم کارایی، عدم پاسخگویی، اقدامات مدیریتی غیراثربخش، و فساد مالی، به تأخیر افتاده است. امروزه، اصلاحات مدیریت بخش دولتی در آفریقا با چالش‌های زیادی روبرو است: فساد، پاسخگویی چندگانه، بهره‌گیری ناکافی از منابع و ظرفیت نهادی است.

اصلاح طلبان آینده نیز باید در مورد تنوع فرهنگی، اختلافات قومی، و شکاف‌های فرهنگی، هنجارها و اولویت‌های اجتماعی در هر کشور ذهن باز داشته باشند. آنچه در جنوب آفریقا مفید است ممکن است در شمال آفریقا مفید نباشد،

و همچنین بین شرق و غرب قاره. اصلاحات باید نیازهای مردم، ظرفیت‌های دولت برای برنامه‌ریزی و اجرای تغییرات، فرهنگ سیاسی و ثبات کلی کشور را مورد توجه قرار دهد.

○ اروپای شرقی

تغییر جهت سریع ایدئولوژی حاکم در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و در حکومت‌های کمونیستی آن، تفکر جدید مدیریتی و گشودگی برای تغییر را ایجاد کرد. کشورهای اروپای شرقی و مرکزی و برخی دیگر از اتحاد جماهیر شوروی سابق، در واقع کشورهای در حال گذار هستند، زیرا دارای جمعیتی هستند که خواهان سیستم‌های سیاسی باز، اقتصاد بازار آزاد، رقابت بیشتر، سطح بالاتر تمرکززدایی و اصلاحات بیشتر خدمات محور هستند، اما در عین حال در حال مبارزه برای ساختن نهادهای عمومی مورد نیاز برای دستیابی به آنها هستند.

آزادی بیان بیشتر همراه با تشویق درگیری جامعه مدنی در سیاست و در اقدامات اجتماعی نیز ایجاد شد. فرهنگ، وراثت نهادی و سرریزهای نهادی نیز برای توضیح تفاوت در اصلاحات و مقایسه موفقیت کشورها در چنین گذاری استفاده می‌شود. همچنین به یک بازسازماندهی اساسی فرهنگی در مدیریت کشور احتیاج است. فرهنگ تقدیرگرا fatalistic به فرهنگ مدیریت عمومی دلالت می‌کند که هم از نظر اجتماعی و هم از نظر سیاسی بسیار اتمی است، شهروندان به دولت اعتماد ندارند و به همسایگان خود نیز اعتماد ندارند. مدیریت دولتی نوین در فرهنگ‌های تقدیرگرایانه تمایل به فساد و غیر شفافیت داشته و قادر به ارائه کالاها و خدمات عمومی اساسی کمی است. بنابراین، مدیریت عمومی، اثربخش، جوابگو و پاسخگو نیست. برای این فرهنگ‌ها، اصلاحات مدیریت دولتی نوین احتمالاً باید بر اعتماد‌سازی و جامعه مدنی متمرکز باشد.

منظور از سرریز نهادی این است که اصلاحات متمرکز بر یک نهاد به نهادهای دیگر منتقل می‌شود. این سرریزها در سطح ابتدایی تری از دولت اهمیت بیشتری نیز داشتند. بنابراین، "موضوعات نهادی مانند حقوق مالکیت، کارایی دولت، فساد، کیفیت تنظیم‌گری، حاکمیت قانون (به معنای محدود) تأثیر بیشتری نسبت به موضوعاتی مانند خط‌مشی اقتصاد کلان و ثبات سیاسی، بر پیامدهای اقتصادی دارد.

○ آمریکای لاتین: دموکراتیزه سازی و ظهور اقتصادی

آمریکای لاتین با بحران مالی جدی روبه رو بوده است. لذا هدف اصلی اصلاحات ایجاد حکومتی است که بتواند با چالش‌های دوران پساصنعت مواجه شود. این اصلاحات باید عملکرد قراردادهای اقتصادی را تضمین کند و در عین حال قدرت تضمین حقوق اجتماعی و رقابت‌پذیری هر کشور در صحنه بین‌المللی را داشته باشد.

اولین نسل اصلاحات اولویت محدود مالی بحران حکومت بود. بنابراین، اصلاحات بازار محور، به ویژه برای گشودن تجارت و تعدیل مالی (ایجاد ثبات در اقتصاد در مقابل تهدید تورم)، از اقدامات اصلی بود. تعدیل ساختاری، که هدف نهایی آن کوچک‌سازی حکومت بود، نتوانست مجموعه مشکلات اساسی پیش روی کشورهای آمریکای لاتین را حل کند.

نسل دوم اصلاحات، با هدف بازسازی حکومت و مکانیزم‌های سیاسی و اداری آن، تکامل یافت. این حکومت تلاش می‌کند سیاست‌های حمایت از صنعت داخلی (و در مواردی استبدادی) پیشین خود را جایگزین تدابیری کند که شرکت‌ها را در محیط اقتصادی جدید بین‌المللی رقابت‌پذیرتر می‌کند. به همین ترتیب، بودجه عمومی و خصوصی از نظر استراتژیک به برنامه‌هایی در حوزه‌های آموزش و علم و فناوری هدایت شد. خصوصی‌سازی و ایجاد آژانس‌های تنظیم‌گری نیز صورت گرفت.

دموکراتیک شدن مجدد یکی از جنبه‌های مهم اصلاحات حکومت در آمریکای لاتین است، بیش از هر چیز به این دلیل که بر پویایی و سرعت فرایند تأثیر دارد. مرحله جدید اصلاحات باید توسط سیستم‌های سیاسی تأیید شود. درس‌هایی که در کشورهای آمریکای لاتین با توجه به ماهیت پلید رژیم‌های دیکتاتوری گرفته شده، این تصور را می‌دهند که تصویب اصلاحات دولت کافی نخواهد بود. آنها باید در یک بافت دموکراتیک یا با بهبود نهادهای سیاسی موجود یا با ایجاد نهادهای جدید، اجرا شوند.

به نظر می‌رسد که در مطالعه مدیریت دولتی سنتی، مرزهایی بین اداره امور سنتی (که بر چشم‌انداز حقوقی تأکید می‌کند)، مطالعات مدیریت (زاویه کسب و کاری) و مطالعات سیاست (ایجاد تأکید بر عنصر سیاسی در فعالیت‌های بخش دولتی) ایجاد شده است. تمایزاتی که دانشگاهیان بین اداره امور، مدیریت و سیاست قائل هستند در دنیای شاغلین معنای کمی دارد. آنها فعالیت‌های بسیار در هم تنیده‌ای هستند. در همین راستا می‌توان دو مثال را به

صورت زیر که نشان‌دهنده تغییر روابط سیاست-مدیریت و اداره می‌باشند را می‌توان سازمان‌های غیر دولتی بین‌المللی و جامعه فراملی دانست.

سازمان‌های غیر دولتی بین‌المللی^{۲۵} مانند بانک جهانی یا سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به عنوان ابزاری برای مقایسه و درک جهانی از تغییر سیاست-مدیریت-اداره می‌باشند. INGOها اگرچه نهادهای حاکمیتی نیستند، اما از توانایی بالایی برای تأثیرگذاری در سیاست‌های بین‌المللی، ملی و محلی برخوردارند و این پتانسیل را در بسیاری از موارد نشان داده‌اند.

به عنوان جایگزینی برای دیدگاه غلبه و تسلط بالای دولت‌های ملی، جامعه "جهانی"، جامعه فراملی^{۲۶} پیشنهاد می‌شود. این دیدگاه نوظهور به "جامعه‌ای از بازیگران حکومتی و بازیگران غیر حکومتی مانند NGOها، شرکت‌های چند ملیتی، و افراد در مقیاس جهانی اشاره دارد، که با بسیاری از فرآیندهای قانون‌گذاری غیرمتمرکز در بخش‌های مختلف، مستقل از دولت‌های ملی مشخص می‌شود."

^{۲۵} INGOs
^{۲۶} transnational

فصل هشتم

« بوروکراسی به مثابه نظام نیروی انسانی و روابط بخش‌های اداری و سیاسی حکومت »

■ روح‌الله هنرور

چنانکه در فصل ششم اشاره شد، بوروکراسی‌ها برای مدت مدیدی در خدمت صاحبان قدرت بوده‌اند و تنها در دو سده اخیر در برخی کشورهای دنیا این رابطه تغییر کرده است. تجربه این کشورها نشان داده است که بوروکراسی درحالی که رهبران سیاسی منتخب مردم را پشتیبانی می‌کند، می‌تواند در خدمت مردم نیز قرار گیرد. علاوه بر این بوروکراسی‌ها کارآمدترین ساختارهایی هستند که می‌شناسیم، اگرچه نه به این معنا که آنها عاری از فساد هستند و یا نمی‌توانند در خدمت اهداف شخصی افراد قرار گیرند. به‌عنوان تشکیلاتی که شبکه‌ای از مردم را شامل می‌شود، در بوروکراسی همواره افرادی کم‌توان، غیرقابل اعتماد، خودخواه یا فاسد پیدا می‌شوند. با وجود اینکه ممکن است بوروکراسی‌ها در تشدید رفتارهایی از این دست نقش داشته باشند، اما این گونه افراد همه‌جا پیدا می‌شوند. نکته قابل توجه در بحث ما آن است که میزان امکان سواستفاده افراد از (موقعیتشان در) سازمان‌های بوروکراتیک به نظام سیاسی حاکم بر جامعه بستگی دارد: چنانکه شاخص‌های فساد اداری نشان می‌دهد، در نظام‌های رقابتی دموکراتیک این امکان به حداقل می‌رسد در حالی که در نظام‌های حزب-محور (تک حزبی) امکان بیشتر می‌شود و در نظام‌هایی که قدرت در دست دستگاه اداری است به حداکثر می‌رسد (فصل ۵). این موضوع نشان می‌دهد که رفتار مستخدمین عمومی (کارمندان سازمان‌ها و ادارات بخش عمومی از جمله دولت) به چینش نهادی پیرامون آن‌ها بستگی دارد. بر این اساس، در این فصل به بحث درباره بوروکراسی به مثابه یک نظام متشکل از نیروی انسانی (پرسنل) می‌پردازیم و ضمن بررسی انواع این نظام‌ها، نقش آنها در شکل و شیوه ارتباط بین بخش‌های اداری و سیاسی حکومت را بررسی می‌کنیم.

تعریف بوروکراسی به مثابه نظام نیروی انسانی: دیدگاه وبر

هم‌زمان با شکل‌گیری دولت مدرن (در دوره ۱۷۸۰ تا ۱۸۲۰ در اروپا) در ساختار و عملکرد دولت‌ها تحولی عظیم به‌وجود آمد که بخشی از آن به‌دلیل تغییر نظام‌های پرسنلی آنها بود. تا پیش از این مقطع، نظام‌های اداری اکثر کشورها مبتنی بر روابط خانوادگی، دوستی و پارتی‌بازی شکل می‌گرفت، اما بعد از آن به‌تدریج افراد حرفه‌ای مبتنی بر توانایی‌هایشان در سازمان‌ها به خدمت گرفته شدند. این تحول به موازات تحولاتی از قبیل جداشدن دین از حکومت، سیاست از اداره و نظام‌های اداری غیرساختارمند از نظام‌های سلسله‌مراتبی رخ داد و به اندازه این تغییرات بااهمیت نیز بود. مهم‌ترین تحولی که امکان ظهور یک نظام اداری حرفه‌ای را ایجاد کرد، جدا شدن منصب از منصب دار بود: کسی صاحب‌منصب نبود بلکه به‌طور موقت وظایف محول‌شده به آن منصب را انجام می‌داد. به این ترتیب درحالی‌که در گذشته (در جوامع مختلف از جمله اروپا) افراد می‌توانستند مناصب را بخرند یا به دیگران بفروشند و اختیارات و وظایف منصب بسته به این که چه کسی صاحب آن بود تفاوت داشت، در نظام جدید منصب (موقعیت سازمانی)

مستقل از این که چه کسی در آن قرار می‌گیرد تعریف شده و ثابت بود و افراد (فارغ از این که چه کسی هستند) باید وظایف محوله در آن منصب را انجام می‌دادند. به همین نسبت، وظایف منصب‌های مختلف از هم مجزا بود و یک منصب نمی‌توانست هم‌زمان در اختیار چندین نفر باشد (در حالی که قبلاً این پدیده وجود داشت و بقایای آن در قضاتی که مشترکاً در یک جایگاه قرار می‌گیرند دیده می‌شود).

و بر، در تعریف اثرگذار خود از بورواکراسی، ابعاد نیروی انسانی آن را چنین بر می‌شمارد^{۳۷}:

۹. منصب (یا دفتر) به فردی سپرده می‌شود، که
۱۰. زیردست (مقامات ارشد) است، و
۱۱. توسط آن‌ها منصوب می‌شود، و
۱۲. دارای دانش و تخصص است، و
۱۳. مطابق یک قرارداد مورد توافق در آن جایگاه قرار می‌گیرد،
۱۴. (مطابق قرارداد) از اطمینان شغلی برخوردار است، و
۱۵. به آن جایگاه به‌عنوان شغل اصلی یا تنها شغل می‌نگرد، و
۱۶. در یک مسیر رشد شغلی قرار می‌گیرد، و
۱۷. از درآمد ماهانه و مقرری نقدی بازنشستگی برخوردار است، که
۱۸. بستگی به جایگاه او در سلسله‌مراتب دارد،
۱۹. ارتقای او هم متناسب جایگاهش خواهد بود، و
۲۰. در انجام وظایف خود از حمایت رسمی قانون برخوردار است.

در این مفهوم‌پردازی، افرادی که در بورواکراسی مدرن کار می‌کنند، اولاً، از دست‌به‌دست شدن قدرت (بین احزاب و جناح‌ها) در امانند؛ در عین حال عملکرد خود را مطابق سیاست‌های هر جناح یا گروهی که پیروز شود تطبیق می‌دهند. ثانیاً، بر اساس توانایی‌شان در جایگاه خود قرار می‌گیرند، حقوق دریافت می‌کنند و ارتقا می‌یابند. ثالثاً، در هر جایگاهی قرار گرفته باشند - از رییس یک موسسه دولتی تا کارگر شهرداری - بین آنها از نظر نسبتشان با حکومت (کارمندی) تفاوتی نیست.

^{۳۷} به موارد ۱ تا ۸ در فصل ۶ اشاره شده است.

هم‌زمان با ظهور این شیوه جدید به خدمت‌گیری افراد در دولت‌ها، نقش دولت در جامعه به‌خاطر رشد سریع جمعیت، صنعتی‌شدن و شهرنشینی در حال تحول بود. اگرچه در زمان وبر کسی پیش‌بینی دقیقی از اینکه این تحولات به چه سویی خواهد رفت نداشت، به‌تدریج دولت مدرن نقش بسیار فعال‌تری در جامعه پیدا کرد. به‌همین دلیل، اگرچه دولت‌های پیشامدرن جز برقراری نظم و امنیت برای خود مسئولیتی قائل نبودند، در جهان امروز آن‌ها در بسیاری از جنبه‌های مختلف زندگی اجتماعی دخالت دارند و نقش ایفا می‌کنند. این موضوع سبب شده است در بعضی کشورها، نظیر آمریکا که مردم به‌طور کلی دولت بزرگ را ناپسند می‌دانند، کارمندان دولتی از وجهه خوبی برخوردار نباشند. در مقابل در کشورهایی مثل فرانسه و آلمان و کشورهای اسکاندیناوی، کارمندان دولت از شأن و منزلت بسیار بالایی برخوردارند. بدین‌ترتیب فرهنگ کشورها نیز در ارزیابی عمومی مردم از جایگاه کارمندان دولت اثر دارد.

نگاهی جامعه‌شناسانه به انواع مستخدمین عمومی

چنان‌که بالاتر اشاره شد، مستخدمین عمومی مجموعه‌ای وسیع از کارمندان و خدمه سازمان‌ها و ادارات بخش عمومی را دربر می‌گیرد که دولت بخشی از آن است. به‌عنوان مثال، در کشوری مثل انگلستان که نظام خدمات بهداشت و سلامت به‌عنوان یک خدمت عمومی توسط دولت اداره می‌شود، کلیه پزشکان، پرستاران، کارگران و سایر کارمندانی که در این نظام فعالیت می‌کنند و جمعیتشان به ۱/۶ میلیون نفر می‌رسد جزء مستخدمین عمومی به‌شمار می‌روند. در یک نگاه کلی، مستخدمین عمومی به دو گروه تقسیم می‌شوند: گروه اول را کسانی که مقام سیاسی به‌شمار می‌روند یا توسط آنها منصوب شده‌اند، در کنار کسانی که داوطلبانه به انجام وظیفه در بخش عمومی می‌پردازند بدون آن که حقوقی در قبال آن دریافت کنند تشکیل می‌دهند. گروه دوم، شامل افرادی است که در یک مقام مشخص در بخش عمومی مشغول به کار هستند و -چنانکه ذکر شد- مطابق قوانین حقوق دریافت می‌کنند و ارتقا می‌یابند. در این بخش به تحلیل ترکیب هر یک از دو گروه و اندازه نسبی آنها می‌پردازیم.

دسته اول از گروه اول را **مقامات سیاسی** تشکیل می‌دهند که امروزه در بسیاری از کشورها منتخب مردم هستند. این مقامات عموماً در رأس نظام سیاسی هستند، اگرچه در ایالات متحده آمریکا در همه سطوح فدرال، ایالتی و محلی یافت می‌شوند. در گذشته مقاماتی که امروزه به‌عنوان مقام سیاسی به‌شمار می‌روند بخش بزرگی (حدود یک چهارم) مستخدمین عمومی را تشکیل می‌دادند که دلیل عمده آن کم‌بودن تعداد شاغلین در سایر مناصب دولتی بوده است. در کشورهای توسعه‌یافته امروز، این گروه بین ۱ تا ۲/۵ درصد از کل مستخدمین عمومی را تشکیل می‌دهد.

دسته دوم از گروه اول که **منصوبین سیاسی** هستند توسط مقامات سیاسی (مثل رییس‌جمهور یا معاونانش) منصوب می‌شوند. مثلا رییس‌جمهور آمریکا می‌تواند بیش از ۳۰۰ نفر را مستقیما در موقعیت‌های مختلف نصب نماید (بیش از ۱۱۰۰ نفر هم توسط رییس‌جمهور تعیین می‌شوند که باید توسط سنا تایید شوند). در حکومت‌های پیشامدرن منصوبین سیاسی بخش عمده مستخدمین عمومی را تشکیل می‌دادند زیرا اغلب مسئولیت‌ها توسط صاحبان مقام‌های سیاسی به افراد (عموما دوستان و آشنایان) سپرده می‌شد. اما در جهان امروز نمی‌توان گستره مشخصی برای تعداد و جایگاه منصوبین سیاسی مشخص کرد. مثلا منصوبین سیاسی در سطح فدرال در ایالات متحده آمریکا حدود ۷۳۰۰ نفر هستند درحالی‌که در آلمان تقریبا نمی‌توان مقامی را یافت که کاملا سیاسی منصوب شده باشد. در فرانسه، منصوبین سیاسی اغلب مشاورین وزرا هستند ولی تعداد آنها به بودجه بستگی دارد. در مقابل، در کشورهای در حال توسعه بسیاری از مقام‌ها و موقعیت‌ها منصوبین سیاسی به‌شمار می‌روند زیرا توسط مقامات سیاسی و بر اساس همسویی سیاسی (حزبی)، دوستی و یا روابط خانوادگی واگذار می‌شوند.

آخرین دسته از گروه اول کسانی هستند که نه مقام سیاسی به‌شمار می‌روند و نه منصوب مقامات سیاسی هستند بلکه به‌صورت **داوطلبانه** در نقش خود فعالیت می‌کنند. درباره این گروه -خصوصا نقش تاریخی آن- تحقیقات بسیار کمی انجام شده است اما به‌نظر می‌رسد در دولت‌های پیشامدرن بنا به ضرورت اداره جامعه، این افراد بخش قابل‌توجهی از مستخدمین عمومی را شکل می‌دهند. به‌تدریج با بزرگ‌شدن دولت‌های مرکزی از نقش این گروه کاسته شده است، اگرچه هنوز در برخی کشورها موقعیت‌های بسیاری (مثل هیأت امناء) خصوصا در بخش عمومی به افراد داوطلب سپرده می‌شود. با توجه به روندهای کنونی، احتمالا در آینده با گسترش تنوع و تعداد این نقش‌ها در حکمرانی مواجه خواهیم بود.

گروه دوم، چنانکه گفته شد، شامل کسانی است که بر اساس توانایی (ترکیبی از دانش و تجربه) در یک موقعیت شغلی بخش عمومی قرار گرفته و حقوق می‌گیرند. این گروه را می‌توان به ۵ دسته تقسیم کرد:

- کارمندان یا کادر اداری
- کارگران
- خدمه فنی یا حرفه‌ای (در مشاغلی که معمولا از جایگاه بالایی برخوردار نیستند و کار اداری هم به شمار نمی‌روند)

- کادر حرفه‌ای بهداشت و درمان
- معلمان و کادر آموزشی

کارمندان یا کادر اداری کسانی هستند که معمولاً تصویر غالب افراد درباره مستخدمین عمومی را شکل می‌دهند و اصطلاح «پشت میز نشین» بیش از همه به آنها اطلاق می‌شود. آنها از طریق فرآیندهای اداری در تدوین و اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات سازمان‌های عمومی به شهروندان نقش مهمی ایفا می‌کنند. اگرچه نسبت جمعیت این گروه به کل مستخدمین عمومی در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است، در همه کشورها بخش قابل توجهی از مستخدمین عمومی خصوصاً در سطح ملی را این گروه تشکیل می‌دهند.

کارگران گروه‌های شغلی هستند که بخش مهمی از کار آنها مستلزم تلاش فیزیکی و کار جسمی است. رفتگران خیابان، نظافت‌گران، نگهبانان و تعمیرکاران اموال عمومی (از جمله پارک‌ها) که در استخدام بخش دولتی هستند و (در برخی کشورها) کارگران کارخانه‌های دولتی، نمونه‌هایی از این گروه به شمار می‌روند. در کشورهای پیشرفته، به خاطر پیشرفت‌های فناوری و نیز روندهای خصوصی‌سازی و برون‌سپاری، جمعیت و نسبت این گروه به سایر گروه‌ها در حال کاهش بوده است، هر چند در این کشورها هم معمولاً تعداد زیادی کارگر در سطح محلی (مثلاً شهرداری‌ها) در استخدام بخش عمومی هستند. اما در کشورهای در حال توسعه، تعداد کارگران در بخش عمومی معمولاً بسیار بیشتر است.

خدمه فنی یا حرفه‌ای گروهی هستند که به خاطر برخی ویژگی‌ها از هر دو گروه فوق متمایزند: اولاً آنها اغلب یونیفورم می‌پوشند، از جایگاه بالایی در سازمان برخوردار نیستند و ضروری است که تابع دستورات و سلسله‌مراتب باشند. ثانیاً، کار آنها مستلزم برخی مهارت‌های خاص عملی است و ممکن است با خطر صدمه فیزیکی یا جانی مواجه باشند. آتش‌نشان‌ها، ماموران زندان‌ها، پلیس و نیروهای مسلح مثال‌هایی از این گروه هستند. البته مقامات بالاتر در این دسته اغلب در گروه کارمندان اداری قرار می‌گیرند و صرفاً برای حفظ هماهنگی یا موارد خاص یونیفورم می‌پوشند. اگرچه در طول زمان جمعیت این گروه نسبت به کل مستخدمین عمومی به‌طور نسبی کاهش یافته است، اما تعداد آنها در اغلب کشورها زیاد شده است. این روند افزایشی به دلیل تناسب میان اغلب مشاغل این گروه با نقش سنتی دولت‌ها در قبال حفظ امنیت و نظم در مرزها و داخل کشور است.

دو گروه به خاطر دانش تخصصی و نقش بسیار مشخصی که در خدمات عمومی ایفا می‌کنند تفکیک شده‌اند: کادر بهداشت و درمان باید سال‌های طولانی تحصیل نمایند و به صورت تخصصی در مشاغل مرتبط با تحصیلاتشان به کار گرفته شوند. عمده معلمان و کادر آموزشی هم در مدارس مشغول به کارند و اگرچه ممکن است به اندازه کادر بهداشت و درمان تحصیلات تخصصی نداشته باشند، وظایف بسیار مشخصی را بر عهده دارند. نسبت این دو گروه به کل مستخدمین عمومی در کشورها تا حدی بستگی به این دارد که چه مقدار از خدمات بهداشت و درمان و یا آموزشی توسط دولت ارائه می‌شود. به عنوان مثال در آمریکا، کادر بهداشت و درمان حدود ۸ درصد و کادر آموزشی نزدیک به نیمی از کل مستخدمین عمومی (در سطوح محلی، ایالتی و ملی) - که بالغ بر ۲۱ میلیون نفر است - را تشکیل می‌دهند. با توجه به توضیحات فوق، مجموعه مستخدمین عمومی را می‌توان از یک زاویه دیگر هم تفکیک کرد: کسانی که بیشتر به ارائه خدمات و تعامل با شهروندان می‌پردازند و اغلب **بوروکرات‌های سطح خیابان (Street-level Bureaucrats)** خوانده می‌شوند، حدود ۷۰ درصد مستخدمین عمومی در کشورها را تشکیل می‌دهند. در مقابل کسانی که در سطوح بالاتر (در سلسله‌مراتب و معمولاً طبقات ساختمان ادارات) قرار می‌گیرند، به مسائل سیاستی می‌پردازند و کمتر با مردم سروکار دارند، **بوروکرات‌های سیاستی** خوانده می‌شوند و حدود ۳۰ درصد جمعیت مستخدمین عمومی را شامل می‌شوند.

تنوع در اندازه و نسبت مستخدمین عمومی به کل نیروی کار

به طور مشخص، سهم مستخدمین عمومی از نیروی کار در طول قرن بیستم رشد بسیار زیادی داشته است. با این وجود تنوع بسیار زیادی در اندازه مطلق و نسبی مستخدمین عمومی وجود دارد. به عنوان مثال بخش عمومی سنگاپور با حدود ۲ میلیون نفر نیروی کار، ۶/۳٪ از کل نیروی کار را تشکیل می‌دهد. در مقابل نهمصد و بیست و پنج هزار نفری که در بخش عمومی دانمارک کار می‌کنند حدود ۳۲ درصد کل نیروی کار این کشور را تشکیل می‌دهند.

TABLE 8.2. TOTAL EMPLOYMENT IN THE GENERAL GOVERNMENT SECTOR: ABSOLUTE SIZE AND AS PERCENTAGE OF THE TOTAL LABOR FORCE

	Employment in Public Sector (Thousands)	As a Percentage of the Total Workforce
Argentina	2,550.1 (2009)	17.06
Australia	1,688 (2009)	18.2
Belgium	1,020.6 (2010)	22.7
Brazil	10,884.8 (2007)	12
Canada	3,511.1 (2010)	20.6
Chile	727.1 (2010)	9.9
China	n.a.	n.a.
Colombia	806.6 (2010)	4.2
Czech Republic	1,698.2 (2008)	34
Denmark	925.6 (2008)	32.4
Estonia	157.7 (2010)	27.6
France	5,132.4 (2010)	20
Germany	5,840 (2008)	15
Greece	989.2 (2010)	22.3
India	18,006.6 (2001)	n.a.
Iran	3,898.9 (2007)	18.5
Israel	482.6 (2008)	17.4
Japan	4,900 (2010)	7.8
Mexico	5,500 (2010)	12.1
Morocco	888.3 (2010)	8.4
Netherlands	1,780.4 (2005)	22.4
New Zealand	271.2 (2008)	12.4
Poland	11,748.4 (2010)	73.6
Romania	1,647.7 (2010)	17.8
Russia	117.6 (2008)	29.7
Singapore	2,074 (2010)	6.3
South Africa	2,072 (2010)	15.9
Spain	3,129.6 (2010)	17
Sweden	1,267.4 (2007)	27.9
United Kingdom	7,264.3 (2010)	25.1
United States	22,509 (2008)	15.5
Zimbabwe	n.a.	n.a.

Sources: http://www.ilo.org/ikostat/faces/home/statisticaldata?_adf.ctrl-state=wh9errv3_785&clean=true&_afLoop=56735459977666; and <http://laborsta.ilo.org/default.html>.

روابط سیاست و اداره: درهم‌تنیدگی، سیاست‌زدگی و مشاوره

در طول قرن بیستم، کم‌کم این مساله به رسمیت شناخته شد که مقامات سیاسی در دولت یا پارلمان توانایی کمی برای اجرای قوانین و سیاست‌ها (از روابط خارجی گرفته تا امنیت محیط کار و آموزش عمومی) به دست خود دارند و برای این منظور باید بر مستخدمین عمومی و نظام اداری تکیه کنند و بقیه کار را به آنها بسپارند. بر این اساس نقش آنها به تدوین سیاست در سطحی کلان محدود می‌شود و تدوین مقررات و برنامه‌های دقیق به منظور اجرای سیاست و وظیفه مستخدمین عمومی به‌شمار می‌رود. این تفکیک وظیفه، علاوه بر این که نقش پررنگ مستخدمین عمومی در شکل‌دادن به اقدامات دولت و بخش عمومی را نشان می‌دهد، امکان بالقوه به‌وجود آمدن اختلاف بین آنچه سیاست‌گذاران در نظر داشته‌اند و آنچه در عمل توسط مستخدمین عمومی تدوین و عملیاتی شده است را نشان می‌دهد. در موارد حاد، این‌گونه اختلاف بین مقامات سیاسی و اداری - یا بین سیاست و اداره - می‌تواند منجر به عملیاتی‌نشدن یا بی‌اثرشدن سیاست‌ها خصوصاً به دلیل مقاومت مستخدمین عمومی باشد. از سوی دیگر، تنها در نظام‌هایی که به صورت دیکتاتوری فردی یا حزبی اداره می‌شوند شرایطی وجود دارد که اعضای نظام مستخدمین عمومی همگی در برابر حاکمیت تسلیم باشند و عملاً تفکیکی بین سیاست و اداره نباشد. در سایر نظام‌ها باید یک رابطه دوجانبه سازنده بین سیاست و اداره شکل بگیرد که در آن هم از تخصص و تجربه عملی مستخدمین بخش عمومی استفاده شود و هم اراده عمومی که از طریق انتخابات و فرآیندهای تدوین قوانین مجسم شده است پیاده شود. از این‌روست که روابط مقامات سیاسی منتخب و مسئولین ارشد برآمده از نظام مستخدمین عمومی و روند تاریخی شکل‌گیری آن به یکی از مهمترین جنبه‌های تحلیل سازوکار حکمرانی و اداره امور عمومی تبدیل شده است. به‌طور کلی تا نیمه اول قرن نوزدهم در اروپا و اوایل قرن بیستم در ایالات متحده، مقامات ارشد حکومت در دست نخبگان اجتماعی-اقتصادی-سیاسی بود. مقامات سیاسی و اداری عالی تفکیک چندانی نداشتند و دیگر مقامات هم بر اساس روابط خانوادگی و دوستی (در کشورهای کانادا، فنلاند، آلمان، یونان، هلند، اسپانیا و ایتالیا) یا سیستم تاراج (Spoils) در ایالات متحده تعیین می‌شدند. در سیستم تاراج، حزب حاکم پس از پیروزی در انتخابات، مقامات را بین دوستان و آشنایان و با هم‌مسلكی‌ها و هم‌حزبی‌ها تقسیم می‌کرد و گاهی حتی مقامات پایین‌تر در ادارات را هم شامل می‌شد. در نیمه دوم قرن نوزدهم، از یک سو، رقابت‌های حزبی در کشورها رواج بیشتری پیدا کرد و مرز سیاست و اداره روشن‌تر شد. از سوی دیگر، با گسترش خدمات دولت، نیاز به افراد دارای تخصص‌های مشخص (مهندسی، آمار، کشاورزی، ...) برای مقامات سیاسی آشکارتر شد. از این‌رو در انتهای قرن نوزدهم و ابتدای قرن بیستم، قوانینی در کشورهای مختلف

تصویب شد که طی آن، در ازای انجام وظایف تخصصی محوله، جایگاه و مسیر شغلی مستخدمین عمومی تضمین شده بود. برای مقایسه، حتی در دومین قانون خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۴۵ برابر با ۱۹۶۶ میلادی) که تا بعد از انقلاب مورد ارجاع بود، به «رؤسای ادارات و مقامات بالاتر با تأیید مقام مافوق خود و همچنین وزراء» این اختیار داده شده بود که «بدون مراجعه به دادگاه اداری» به تشخیص خود «مستخدم متخلف» را برکنار نمایند.

تاریخ تصویب قوانین حقوق مستخدمین عمومی در کشورهای مختلف

سال	۱۸۰۶	۱۸۰۹	۱۸۸۳	۱۹۱۸	۱۹۲۳	۱۹۴۶
کشور/حکومت	باواریا	سوئد	آمریکا	کانادا	هلند	فرانسه

هم‌زمان در بسیاری از کشورها، دولت‌ها تلاش کردند با تقویت و تمرکز قوا در رأس دولت (مثلاً از طریق تاسیس دفتر نخست‌وزیری) کنترل سیاسی خود بر ساختارها و نیروی انسانی دولت را افزایش دهند. علاوه بر این، از انتهای قرن نوزدهم و ابتدای قرن بیستم، مقامات ارشد اداری در معرض فشار سیاسی قرار گرفتند و مجبور بودند یا با دولت همراهی کنند یا ممکن بود به دلایل سیاسی برکنار شوند. البته استثنائاتی نظیر انگلستان و نیوزلند وجود دارند که در آنها، مقامات ارشد اداری نیز در برابر فشارهای سیاسی استقلال عمل داشتند. اما در بسیاری کشورهای دیگر مقامات ارشد اداری سیاست‌زده شدند. در این میان، ایالات متحده آمریکا یکی از سیاست‌زده‌ترین کشورها به‌شمار می‌رود که در آن متوسط عمر خدمت منصوبین سیاسی ۲۲ ماه (یعنی کمتر از دو سال) است. این حد از سیاست‌زدگی، علاوه بر این که افق دید سیاست‌گذاران را کوتاه می‌کند، فرصت تعامل ثمربخش و سازنده بین مقامات منصوب سیاسی و مقامات زیردست اداری‌شان را محدود می‌سازد و از این‌رو می‌تواند در روند اداره امور عمومی اختلال ایجاد کند. علاوه بر این، به دلایلی که ذکر شد، مقامات ارشد اداری در آمریکا نقش بسیار محدودی در تدوین سیاست‌ها و قوانین دارند و حتی در مواردی از حضور در جلسات مرتبط منع می‌شوند، اگرچه ممکن است نظر آنها به‌طور غیررسمی خواسته شود. در مقابل، در بسیاری کشورهای دیگر مقامات ارشد اداری (در کنار مشاوران سیاسی، استادان دانشگاه و مشاوران متخصص) علاوه بر نقش محوری در تدوین سیاست‌ها، در فرآیند مذاکره و جلب نظر سایر ذی‌نفعان نیز نقش دارند.

توسعه بخش مدیریت پرسنل در کشورهای پیشرفته، ریشه‌های اجتماعی و پیامدهای فردی و سازمانی آن

هم‌زمان با گسترش نظام اداری و افزایش تعداد مستخدمین عمومی و شکل‌گیری روابط سیاست و اداره، ضرورت مدیریت پرسنل بخش عمومی یا -به تعبیر متاخرتر- مدیریت منابع انسانی دولت آشکارتر شد. برای درک تحولات این بخش می‌توان بین شکل قدیم مدیریت پرسنل عمومی (Public Personnel Administration - PPA) و شکل جدید آن (HRM) تفکیک قائل شد. به کمک این تفکیک می‌توان، مطابق جدول شماره ۵، ۱) فلسفه و رویکرد کلی، ۲) رابطه سیاست و اداره، ۳) تاثیر تحولات اجتماعی بر دو محور فوق و ۴) پیامد آنها برای سازمان و ۵) برای افراد را در این دو دوره مقایسه کرد. نکته قابل توجه در این مقایسه این است که کشورهای غربی اروپا و آمریکا تحولات نسبتاً مشابهی را تجربه کردند.

چنانکه اشاره شد، در اثر صنعتی‌شدن، تحولات زیادی در جوامع غربی اروپا و آمریکا رخ داد که اثر آن در تغییر کارکردها، رابطه و عملکرد دولت قابل مشاهده بود. از ابتدای قرن نوزدهم، مدیریت پرسنل عمومی مبانی حقوقی (اگرچه نه چندان مدونی) پیدا کرده بود. در اواخر قرن نوزدهم، نیاز به اصلاح مدیریت پرسنل دولت بیش از پیش احساس شد که نتیجه آن در ایجاد کرسی‌های علوم سیاسی در دانشگاه‌ها و شکل‌گیری انجمن‌های خواستار اصلاح دولت و (خصوصاً در اروپا) به وجود آمدن راهنماهای اداره امور عمومی در سطح محلی قابل مشاهده بود. همچنین به تدریج طبقه‌بندی مشاغل و شرح شغلی برای مشاغل مختلف در بخش عمومی تدوین شدند و مورد استفاده قرار گرفتند.

همچنین، در فاصله سال‌های ۱۸۸۰ تا ۱۹۲۰، توجهات به موضوع کارایی نظام اداری جلب شد، اگرچه تفاوت‌هایی نیز وجود داشت. در کشورهای اروپایی، قواعد مشخص و کارآمد استخدام، به کارگیری و ارتقا پرسنل (همچون سایر مسائل نظام اداری) از طریق قانون مدون و اجرایی شد، درحالی‌که در ایالات متحده این اتفاق در عمل و به تقلید از کسب و کارها (و اندیشه‌هایی نظیر مدیریت علمی) اتفاق افتاد. به همین ترتیب اگرچه اصلاحاتی که در قوانین استخدامی ایجاد شد به تدریج مبنای استخدام را شایستگی و تحصیلات مناسب قرار داد، در عمل تا مدتی همچنان کسانی که متصدی مناسب دولتی می‌شدند از همان گروه‌هایی بودند که پیش از آن هم آن پست‌ها را از طرق دیگر در اختیار می‌گرفتند. اما به هر حال، با تفکیک اداره و سیاست، اداره پرسنل عمومی یک امر اداری به حساب آمد و به تدریج از نفوذ جریان‌ها و قدرت‌های سیاسی در آن کاسته شد. علاوه بر این، در این دوره در هر دو سوی اقیانوس اطلس، مدیریت

پرسنل عمومی «سخت‌تر» شد یعنی به سمت استفاده از معیارهای قابل سنجش و کمی، شرح جزئی وظایف و اختیارات، ارزیابی کمی عملکرد و نظایر آن پیش رفت.

اما در گذر زمان، و خصوصاً پس از جنگ جهانی دوم، این رویکرد به تدریج قدیمی، غیرانسانی و ناکارآمد به شمار آمد و از رویکردهای نرم‌تر که در آن فرد و روابط انسانی میان افراد اهمیت بیشتری دارد استقبال شد. در حالی که به نظر می‌آمد تمرکز بر شاخص‌های کمی موجب مغفول ماندن مأموریت‌های اصلی سازمان‌ها و اهداف تشکیل آنها شده است، به تدریج بر اهمیت تعریف صحیح اهداف، ارتباط مناسب بین رده‌های سازمانی، توانمندسازی و دادن اختیارات بیشتر به کارمندان تاکید شد. علاوه بر این، بعد از جنگ جهانی دوم، تاثیرات تحولات اجتماعی بر اداره منابع انسانی (از طریق سیاست‌ها) بیشتر به رسمیت شناخته شد و در اثر آن، به‌عنوان مثال، تلاش‌هایی برای اطمینان از تناسب ترکیب نژادی/جنسیتی مستخدمین عمومی با ترکیب نژادی/جنسیتی جامعه صورت گرفت.

TABLE 8.5. THE DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE DEVELOPED WORLD

	Old PPA	New PPA/HRM
1. <i>General approach/ philosophy</i>	<i>Hard; juridical; technique over purpose; "manpower planning"</i>	<i>Softer; sociological; "human relations"</i>
a. Importance of roles for PPA/HRM	a. High; toolbox of instruments	a. Lower; why use certain instruments
b. Dominant theory	b. Scientific/administrative management	b. HRM; empowerment
c. Central concept	c. Efficiency, legality	c. + democracy
d. Focus on . . .	d. Lower-level personnel	d. All levels
e. Gender image	e. Masculine	e. + feminine
2. <i>Political-administrative relations</i>	<i>Separate in theory: the juridical perspective, elected versus appointed</i>	<i>Mixed in practice: the sociological perspective</i>
3. <i>Organizational level: focus on organization</i>	<i>Top-down; centralized; internal; product</i>	<i>Top-down + bottom-up; mix of centralization and decentralization; process</i>
a. Type of bureaucracy	a. Machine bureaucracy	a. Professional bureaucracy
b. Position of HR unit	b. Subordinate staff	b. Facilitating, part management team
c. Nature of personnel system	c. Rule-driven; procedures; centralized	c. Mission-driven; decentralized
d. Budgetary consideration	d. Output; line item	d. Outcome; performance; program
e. Nature of job classification	e. Detailed for lower levels	e. Detailed for lower levels; general for higher levels
f. Reform focus	f. On efficiency or organization	f. On quality of service delivery
4. <i>Individual level: Employee position</i>	<i>Emphasis on duties</i>	<i>Emphasis on duties and rights</i>
a. Managerial role	a. Theory X	a. + Theory Y and Z
b. Recruitment focus	b. Specific skills	b. SKAs (skills, knowledge, abilities) + potential
c. Education focus	c. Training how	c. + Learning why
d. Employee motivation	d. Pursuit of self-interest through money, promotion, etc.	d. + Need for responsibility, altruism, recognition, inherent satisfaction
e. Motivation enhancement	e. Pay, career, rank	e. + Through minor and major structural modifications
f. Employee rights	f. Expressed in statutory law	f. + Expressed in constitutional rights
5. <i>Societal (organizational) environment</i>	<i>Nonrelevant</i>	<i>Relevant; societal pressure</i>
a. Focus on representativeness	a. Best person for the job; workforce homogeneity	a. Cultural diversity
b. Focus on ethics	b. Bureaucratic responsibility	b. Operational responsibility
c. Focus on collective bargaining	c. Pluralist (conflictual) model; nonnegotiable compensation	c. Unitary (consensual) model; negotiable compensation
d. Perception of public service	d. Civic duty; privilege	d. Civil rights

در دهه‌های اخیر، شاهد این بوده‌ایم که تحت‌عنوان مدیریت عمومی نوین (New Public Management) – که در فصل پیش به آن پرداختیم – بار دیگر موضوع استفاده از شاخص‌های کمی در سطح سازمانی و افراد مورد توجه قرار گرفته است و بر افزایش کارایی و استفاده از شیوه‌های کسب و کارها در اداره امور عمومی تاکید می‌شود. در پرتو مباحث بالا، آشکار است که چرا این چرخش – که ریشه در الگوی کشورهای انگلیسی‌زبان و به خصوص ایالات متحده دارد – در همه جای دنیا به یک میزان نتیجه‌بخش نبوده است. به بیان دیگر، برخی کشورها (خصوصاً کشورهای در حال توسعه) علاوه بر این که شرایط اقتصادی-سیاسی بسیار متفاوتی داشته‌اند، هنوز مراحل قبلی تحول نظام اداری که در کشورهای پیشرفته طی شده بود را طی نکرده‌اند و در وضعیتی نیستند که توصیه‌ها و راهکارهای مدیریت دولتی نوین برای آنها راهگشا باشد. به‌عنوان مثال، اصلاحات مربوط به مستخدمین عمومی در مدیریت دولتی نوین در بسیاری از کشورهای در حال توسعه قابل اجرا نبودند چراکه اساساً مکانیزم‌های حقوقی و اداری مربوط به عقد و اعمال قرارداد در این کشورها شکل نگرفته بودند.

بنابراین می‌توان از این مقایسه تاریخی میان کشورهای مختلف نتیجه گرفت که به‌طور کلی تغییرات سازمان‌های اداری و به صورت خاص مدیریت پرسنل در همه کشورها، بیش از هر چیز متأثر از دیدگاه مسلط درباره رابطه اداره و سیاست در آن جامعه بوده است. علاوه بر این، تغییرات در شرایط کاری مستخدمین عمومی و رابطه مدیران و زیردستان آنها در نیمه دوم قرن بیستم متأثر از توجه به فرد و در اثر فشارهای تحولات اجتماعی بوده است. مهمترین نتیجه این فشارها در زمانه ما این است که مشاغل بخش دولتی و عمومی دیگر بر اساس احساس وظیفه و یا امتیاز (که در ابتدای قرن نوزدهم هر دو مختص طبقات متمول و تحصیلکرده بودند) به افراد تعلق نمی‌گیرد. بلکه خدمت در بخش عمومی یک حق است و افراد با تخصص‌های گوناگون و بر اساس شایستگی باید فرصت برابر برای اشتغال در مناصب مرتبط داشته باشند.

جمع بندی

سازمان‌های بوروکراتیک در همه جای دنیا رشد بسیار زیادی خصوصاً در بخش دولتی داشته‌اند و مستخدمین عمومی (خصوصاً کارمندان اداری) بخش بزرگی از نیروی کار را تشکیل می‌دهند. مسیری که در کشورهای توسعه‌یافته طی شده نشان می‌دهد که اولاً، برای اطمینان از قابل‌تکاپ بودن و قابل‌استفاده بودن تخصص‌های کارمندان و مقامات اداری، بین سیاست و اداره (حداقل طبق قانون) تفکیک ایجاد شده است، از این‌رو، تنها در بالاترین سطوح مدیران ارشد اداری

آثاری از سیاست‌زدگی در کشورها دیده می‌شود، هرچند که شدت این سیاست‌زدگی و میزان نفوذ آن در سلسله‌مراتب سازمان‌های بخش دولتی در کشورهای مختلف متفاوت است. ثانیاً، استانداردهای قواعد و رویه‌های مرتبط به مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی و بهره‌گیری از ابزارهایی نظیر طبقه‌بندی مشاغل، شرح شغلی، مصاحبه و آزمون استخدامی، قواعد ارزیابی عملکرد و ارتقا و نظایر آن، به حرفه‌ای کردن عملکرد کارکنان دولت و بخش عمومی کمک کرده است. ثالثاً، این تحولات موجب شده است فساد در سلسله‌مراتب اداری و طی مسیر شغلی توسط افراد کاهش چشم‌گیری پیدا کند. نهایتاً، در دوران کنونی نتیجه عملکرد این سازوکارها در معرض قضاوت و ارزیابی عمومی قرار دارد که موجب می‌شود فرآیندهای اصلاح و تغییر نظام اداری مدام از دل جریان‌های اجتماعی و سیاسی به سیاست‌ها و برنامه‌های دولت‌ها وارد شود و بر تحولات آتی نظام اداری اثرگذار باشد.

JOS C. N. RAADSCHELDERS · ERAN VIGODA-GADOT

WITH MIRIT KISNER

GLOBAL
DIMENSIONS
of PUBLIC
ADMINISTRATION
AND GOVERNANCE

A COMPARATIVE VOYAGE

