

## تغییر در روابط قدرت بین کنشگران درونی و بیرونی نظام اداری از دیدگاه کارکنان نظام اداری

ناصر میرویسپاسی  
اکبر اعتباریان

### چکیده

با استقرار الگوی بوروکراسی نوین در ایران، تصور می‌شود که نظم اداری به یک نظم منطقی و مبتنی بر عقلانیت قانونی استوار شود، ولی نه تنها این چنین نشد، بلکه این الگو به پایگاهی برای استمرار و تقویت مسایل و مشکلات گذشته مبدل گردید. علی‌رغم تلاش‌های گسترده به‌عمل آمده، نه تنها بهبودی در مشکلات و مسایل اساسی و ریشه‌ای نظام اداری حاصل نشد، بلکه بر شدت، گستره و وخامت آن نیز افزوده شده است. چرایی این موضوع، نخستین پرسش این تحقیق بوده است. برای دستیابی به یک تبیین نظری برای مشکلات اساسی و ریشه‌ای نظام اداری ایران، نخست مطالعه‌ای به شیوه اسنادی انجام گرفت. حاصل این مطالعه، شناسایی ساخت پاتریمونیا (آمریت - تابعیت) به‌عنوان ساخت مسلط بر نظم فرهنگی و اجتماعی ایران و البته کنش‌های اجتماعی است. نظام اداری ایران نیز به‌عنوان یک نهاد اجتماعی تحت تأثیر این ساخت، منشأ رفتارها و عملکردهایی است که نتیجه آن مشکلات تاریخی نظام اداری و ناکارآمدی آن است. هدف اصلی از ادامه مطالعه، بررسی میزان نیاز به تغییر ساخت پاتریمونیا به‌عنوان ساخت مسلط بر کنش‌های درونی و بیرونی نظام اداری در جهت دستیابی به توازن قدرت است.

کلید واژه‌ها: کنش‌های درونی و بیرونی نظام اداری، تعادل قدرت، پاتریمونیا، ساخت و آمریت، تابعیت، بوروکراسی، نظام اداری، نظام سیاسی، فاصله قدرت، قدرت متقابل.

### بیان مسأله

بحث مشکلات رفتاری و عملکردی نظام اداری ایران، از بدو حیات نظام اداری نوین (دوره فتحعلی‌شاه قاجار)، تا امروز که این معضل در رأس مشکلات دولت قرار دارد، مطرح بوده است. از همان اوان شکل‌گیری

پرداخت و دریافت رشوه (تیموری، ۱۳۳۲: ۲۴-۲۳؛ گواهی، ۱۳۶۹: ۱۰۱)؛ ادامه حیات نظام خویشاوندی سنتی در نظام اداری؛ تقدم روابط درون‌سازمانی و برون‌سازمانی افراد بر ضوابط و قوانین و مقررات (خانی، ۱۳۷۹)؛ استخدام مبتنی بر پیوندهای خانوادگی و ارتباطات شخصی (آموزگار، ۱۳۷۵: ۳۴۳)؛ تبعیت روابط رئیس و مرئوس از الگوی رابطه بین مقام اداری و شاه (رابطه ارباب - نوکری)؛ نقش وفاداری و سرپرده‌گی در ارتقاء و پیشرفت کارکنان؛ رابطه‌بازی در قالب تأمین منافع خویشاوندان، آشنایان و دوستان (اشرف، ۱۳۵۰: ۱۰۷-۱۰۶؛ صبوری، ۱۳۸۰: ۸۹-۸۴؛ ادیب، ۱۳۷۱: ۱۳۲؛ مستوفی، ۱۳۲۴: ۱۰۳)؛ تمرکز بالای امور؛ خوش‌خدمتی بوروکرات‌ها به نخبگان سیاسی به منظور کسب مقام سیاسی؛ چندشغله‌بودن مقام‌های بوروکراسی (زونیس، ۱۹۷۶: ۱۸۸-۹)؛ دخالت بوروکراسی در فرآیند سیاسی به‌عنوان ابزار مبارزه برای کسب قدرت سیاسی و هدایت و انجام انتخابات تشریفاتی (صبوری، ۱۳۸۰: ۱۷۰)؛ بیکاری پنهان و کم‌کاری و فساد اداری (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۴۹۹؛ استمیل، ۱۳۷۸: ۱۸)؛ تداوم و تکرار وظایف سازمان‌ها و نهادها؛ بی‌توجهی و بی‌اعتنایی به مراجعان و پاسخگو نبودن بوروکراسی به خواست‌های مردم (صبوری، ۱۳۸۰: ۵-۲۰۴) از نمونه مشکلات مورد بحث است.

در دوره‌های مختلف، این مشکلات مورد توجه اصلاح‌گران بوده و آنها نسبت به بهبود و اصلاح آن همت نموده‌اند. اصلاحات عباس میرزا (فیضی، ۱۳۷۱: ۱۳۵)؛ اصلاحات امیرکبیر (شمیم، ۱۳۷۹: ۹-۱۶۴)؛ مشیرالدوله (گواهی، ۱۳۶۹: ۱۰۱)؛ اصلاحات انجام گرفته توسط رضاشاه (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۰؛ صبوری، ۱۳۸۰: ۱۵۷)؛ انقلاب اداری و اصلاحات انجام گرفته در طول پنج برنامه توسعه در زمان محمدرضا شاه (فقیهی، ۱۹۸۶: ۱۰۴؛ مدنی، ۱۳۷۲: ۲۵؛ فخری، ۱۳۷۳: ۵۸ و ۷۵) و اصلاحات انجام شده در بیسته و سه سال پس از انقلاب اسلامی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰) از جمله تلاش‌های انجام گرفته بوده است.

با وجود اصلاحات متعددی که در طول تاریخ نظام اداری انجام شده و همچنین تغییراتی که در حوزه‌های مختلف از قبیل منابع انسانی (از نظر سطح دانش و تحصیلات و بافت جمعیتی)، فن‌آوری، سیاست و اجتماع انجام گرفته است، بیشتر مشکلات در مقابل اصلاح و تغییر مقاومت نموده‌اند یا پس از مدتی، بار دیگر در صحنه نظام اداری ظاهر شده‌اند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰؛ صبوری، ۱۳۸۰: ۲۰۳)، مسأله ناکارآمدی نظام اداری همچنان به قوت خود باقی است (تصدیقی، ۱۳۷۸: ۷-۶).

نقش نظام اداری به‌عنوان بازوی رشد و توسعه، ایجاب می‌کند که این نظام، خود از توسعه و رشد لازم برخوردار باشد. بدون شک در شرایطی که نظام اداری دچار مشکلات جدی و عمیق است و ظرفیت و توانایی لازم را ندارد، قادر به پذیرش مسؤلیت توسعه اقتصادی و اجتماعی نخواهد بود. همان‌طور که بحث شد، نظام اداری ایران در قالب بوروکراسی نوین، از همان اوان شکل‌گیری، گرفتار مسایل و مشکلات ریشه‌ای بوده است و این مسایل علی‌رغم تلاش‌های اصلاحی به‌عمل آمده در طول حیات این نظام و تغییرات پیش آمده در حوزه‌های مختلف دانش و فن‌آوری، اقتصاد، اجتماع و سیاست و حتی تغییر در نظام سیاسی؛ همچنان در برابر تغییر و اصلاح مقاومت نموده‌اند. پیچیدگی روزافزون کلاف مشکلات نظام اداری از یک‌سو و اهمیت نقش آن در توسعه (ترنر، ۱۳۷۹: ۱) از سوی دیگر، موجب شده که اصلاح و تحول نظام اداری از مهم‌ترین نگرانی‌های برنامه‌های توسعه در دهه‌های اخیر باشد. با این وجود به نظر می‌رسد اصلاحاتی که تاکنون انجام شده، بر اساس یک الگوی برگرفته از تبیین ریشه‌ای مسأله نبوده، بلکه اقتضای شرایط، سلیقه فردی و تقلید عامل آن بوده است.

در این پژوهش پس از انجام یک مطالعه عمیق به‌منظور ریشه‌یابی مشکلات و مسایل نظام اداری ایران، الگوی «توازن قدرت در کنش‌های نظام اداری» به‌عنوان الگوی تحول در نظام اداری ایران ارائه گردید. محقق در این پژوهش به‌عنوان اولین گام برای آزمون الگوی «توازن قدرت»، می‌خواهد بداند که «برای اصلاح و تحول در نظام اداری به چه میزان به توازن قدرت در کنش‌های نظام اداری نیاز است؟»

### پیشینه تحقیق

سیر نظریه‌های مدیریت دولتی از ویلسون به بعد نشان می‌دهد که جهت‌گیری نظریه‌پردازی در طول زمان به‌سمت تغییر در روابط قدرت در داخل و خارج نظام اداری بوده است. در روابط قدرت بین دو وجه سیاسی و اداری، نخست با نظریه جدایی اداره از سیاست، (ویلسون، ۱۸۸۷) هویت مستقلی برای نظام اداری به‌وجود آمد. طرح نظریه‌های کارایی از طریق «مدیریت اداری علمی»؛ «حرفه‌ای‌گری» و «عقلانیت علمی» (مونی و ریلی، ۱۹۲۸؛ ویلای، ۱۹۲۷؛ گیولیک، ۱۹۲۷) پایه‌های قدرت نظام اداری را استحکام بیشتری بخشید و بحث دخالت مدیران در تدوین خط مشی، نقش نظام اداری در روابط قدرت با نظام سیاسی را پررنگ‌تر نمود. به‌زعم

هیوز (۱۳۷۷)، نظریه مدیریت دولتی نوین، رابطه بین مدیران و سیاستمداران را از شکل محدود و آقایی-بندگی خارج و تبدیل به رابطه‌ای نزدیک‌تر و سیال‌تر نمود.

در نظریه‌های اولیه مدیریت دولتی، نقش شهروندان در نظام اداری تنها از طریق پاسخگویی نظام اداری به متخین سیاسی پیش‌بینی شده بود. پذیرش اصل «کارایی» از طریق اعمال «مدیریت علمی» و «حرفه‌ای»، این نقش را کم‌رنگ‌تر کرد و قدرت مقام‌های غیرمنتخب نظام اداری در برابر متخین سیاسی و در حقیقت شهروندان را افزایش داد، بطوری که نظریه پردازان برای مهار آن، لزوم تعهد به اخلاقیات (رودفورد، ۱۹۶۹؛ دبل، ۱۹۹۰)، اخلاق حرفه‌ای (سی‌موشر، ۱۹۶۸) و مسؤولیت فردی (دنهارت، ۱۳۸۰) را مطرح نمودند. بحث تعهد و مسؤولیت فردی بوروکرات‌ها در برابر شهروندان، زمینه‌ساز طرح نقد آزادانه تصمیمات اداری و پاسخگویی مدیران در برابر شهروندان گردید (دویل، ۱۹۹۰). مشارکت شهروندان در تدوین خط‌مشی‌ها و تصمیمات اداری، بکارگیری رویه‌های دموکراتیک و لزوم گشودگی نظام اداری در برابر شهروندان و نهادهای مدنی از پیامدهای طرح «پاسخگویی» مستقیم به شهروندان هستند (دنهارت، ۱۳۸۰).

از طرفی نظریه انتخاب عمومی<sup>۱</sup> (هیوز، ۱۳۷۷) با طرح بحث کوچک‌سازی دولت از طریق واگذاری امور به نیروهای بازار، قدرت بلامنازع لویاتان (مربوط به هابز) را به زیر کشید و روابط قدرت بین بخش دولتی و بخش خصوصی را دگرگون نمود. این دگرگونی در روابط قدرت، تاجایی پیش رفت که موجب نگرانی گروهی از صاحب‌نظران گردید (میتزبرگ، ۱۹۹۶) به طوری که آن را اندیشه‌ای ویرانگر برای ارزش‌های دموکراتیک تلقی نمودند. از نظر آنها روابط قدرت متوازن بین چهار بخش دولتی، خصوصی، تعاونی و غیرانتفاعی منجر به ایجاد یک جامعه متوازن و حافظ ارزش‌های دموکراتیک می‌شود. نظریه گفت‌وگو بین شهروندان و مدیران دولتی به منظور توافق در مورد خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌ها از زمره نظریه‌هایی است که در پی دگرگونی کامل روابط قدرت بین مقام‌های غیرمنتخب اداری و شهروندان است. هارمون<sup>۲</sup> (۱۹۸۱: ۱۰۲) نظریه پرداز انتقادی به جای تأکید بر نتایج، رویه‌های دموکراتیک را مطرح می‌کند که مفهوم آن، کاهش اقتدار بوروکرات‌ها در به کارگیری روش‌های غیردموکراتیک به بهانه نتیجه‌گیری است. روابط سلسله‌مراتبی بین مدیران و زیردستان و بین بوروکرات‌ها و مشتریان عامل تحریف ارتباطات بین آنها

1. Public Theory

2. Harmon

است، زیرا این روابط امکان این را که طرفین بتوانند از جایگاه برابر وارد بحث و تعامل شوند، محدود می‌کند. بنابراین تنها روابط متقابل و باز کافی نیست، بلکه طرفین باید نه از جایگاه سلسله مراتب که از جایگاه مشارکت کنندگان هم‌سطح و برابر در این روابط متقابل و باز شرکت جویند. دنهارت به‌عنوان یک نظریه‌پرداز انتقادی، رابطه اثربخش را منوط به تعادل قدرت بین وجوه کنش می‌داند. از نظر وی روابط متقابل و باز بین کنشگران اداری زمانی اثربخش است که از جایگاه تعادل قدرت و نه از جایگاه سلسله مراتب قدرت برقرار گردد (دنهارت، ۱۳۸۰: ۲۸۸).

نظریه‌های سستی مدیریت با تأکید بر اصول سلسله مراتب، کنترل و نظارت متمرکز، رسمیت و روابط یک‌سویه از بالا به پایین، منجر به رابطه اقتدار- تسلیم بین مدیران و زیردستان گردید. نظریه اداره دموکراتیک توسط لویتان<sup>۱</sup> (۱۹۴۳: ۳۵۰)، ایجاد قدرت سازمانی از طریق ارتباطات نزدیک و دوطرفه (سلزنیک، ۱۹۵۷) و تقدم هماهنگی بر اختیار سلسله‌مراتبی توسط فالت (بشارت، ۱۳۵۴)، جریان معکوس اختیار توسط فالت و بارنارد (ایران‌نژاد پاریزی، ۱۳۷۵) و مشارکت اعضای سازمان به‌عنوان شخصیت بالغ در امور سازمان توسط سلزنیک از جمله اولین نظریه‌هایی است که روابط یک‌سویه (در قالب فرادست - فرودست) بین مدیران و زیرمجموعه آنها را مورد نقد و تردید قرار داد.

نهضت روابط انسانی توانست به‌طور جدی عدم کارایی و پیامدهای منفی این گونه رابطه بین فرادستان و فرودستان را نشان دهد و به‌جای آن روابط انسانی را جایگزین نماید (آرجریس، بلیک و موتون: دنهارت، ۱۳۸۰؛ لیکرت: دلوی و جمشیدیان، ۱۳۸۰). نظریه پردازان انتقادی (هارمون، ۱۹۸۱؛ هابرماس، ۱۹۷۰) نیز رابطه سلسله‌مراتبی قدرت را به‌عنوان یک الگوی غیرمتوازن، مورد انتقاد قرار داده و از خود بیگانگی و احساس پوچی را از عوارض آن می‌دانند. آنها در روابط قدرت بین فرادستان و فرودستان معتقد به الگوی متوازن هستند. از نظر دنهارت (۱۳۸۰)، این الگوی متوازن تنها از طریق دموکراتیزه کردن بوروکراسی‌های دولتی حاصل می‌شود.

مدیریت دولتی نوین با طرح مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌های سازمانی، تأکید بر پاسخگویی مدیران در برابر عملکرد خود و توجه به ارزش‌های اقتصادی در بخش دولتی، فضای مبهمی را در رابطه قدرت بین مدیران و زیردستان ایجاد نمود، به‌طوری‌که پولیت (۱۹۹۰) این نهضت را فرزند خلف مدیریت علمی تیلور معرفی می‌کند.

نظریه دموکراسی در محیط کار، روابط عمودی قدرت بین فرادستان و فرودستان را کاملاً دگرگون نمود. بر اساس این نظریه با اقتباس از دموکراسی سیاسی، اداره امور سازمان بر مبنای خواست اکثریت کارکنان است. سهمین شدن کارکنان در کلیه تصمیم‌های سازمانی، حذف امتیازات ناشی از مقام، برخورد منصفانه با کارکنان، شفاف‌سازی و توجه به رفاه کارکنان و حتی آزادی فرد در قبول قیود و محدودیت‌های کار (به شکلی که استخدام بر اساس توافق دموکراتیک مستخدم و سازمان انجام گیرد) از نمونه‌های اصول نظریه دموکراسی سازمانی هستند (باچراج و باتوریتیک، ۱۹۹۲؛ ایتون، ۱۹۹۹؛ نوزیک، ۱۹۷۴).

### چهار چوب نظری روابط قدرت در نظام اداری

نخستین پرسش‌هایی که در مطالعه ناکارآمدی نظام اداری ایران، رو در روی محقق قرار دارد و پاسخ به آنها زمینه‌ساز طرح مسأله اصلی تحقیق است، عبارتند از:

۱. مشکلات اساسی نظام اداری ایران از کدام نوع (انباشتی، اقتضایی یا تاریخی) است؟  
مشکلات انباشتی به مشکلاتی گفته می‌شود که در طول زمان در اثر عدم توانایی مدل بوروکراسی در پاسخگویی به تغییرات آرام و تدریجی محیط حاصل شده‌اند و یا نتیجه ذاتی مدل بوروکراسی بوده‌اند. مشکلات اقتضایی به مشکلاتی گفته می‌شود که در اثر عدم توانایی در پاسخگویی و سازگاری مدل بوروکراسی با تحولات دنیای جدید ایجاد شده باشند. منظور از مشکلات تاریخی، مشکلاتی هستند که به‌عنوان پدیده‌های اجتماعی در بستر زمان و در مکان دیگری بجز نظام اداری متولد شده‌اند.
۲. مکان یا ریشه مشکلات اساسی نظام اداری ایران در کجاست؟  
و اینکه در کدام یک از نظام‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، با سیاسی باید به جستجو و کنکاش در مورد مشکل پرداخت؟

۳. ساخت یا ساخت‌های مؤثر در تولید مشکلات رفتاری و عملکردی نظام اداری کدامند؟  
سنگه (۱۳۷۷: ۷۷) اظهار می‌دارد که ساختارهای پنهان در هر سیستم در بخش تاریک آن سیستم قرار دارد، در حالی که افراد در بخش روشن سیستم به دنبال آن می‌گردند. در آنجا ساخت‌هایی به فعالیت مشغولند که به گفته توکویل (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۹) حتی انقلاب نیز قادر به دگرگونی در آنها نیست. الگوهای رفتاری هر

سیستم از این ساخت‌ها نشأت می‌گیرد، در نتیجه شناسایی و تغییر در آنها قادر به ایجاد تغییرات تحول گونه در رفتارهای سیستم خواهد بود.

ماکس وبر معتقد است که هدف جامعه‌شناسی، فهم تفسیری رفتارهای اجتماعی برای دست‌یابی به تبیین‌های علی، مسیر و نتایج این رفتارهاست (تهایی، ۱۳۷۴: ۲۸۳). این رویکرد محقق را بر آن داشت که نخست مطالعه‌ای به شیوه اسنادی و به منظور پاسخگویی به پرسش‌های فوق تحت عنوان «تبیین علی مشکلات نظام اداری ایران» انجام دهد. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد که ساخت «آمریت-تابعیت»<sup>(۱)</sup> همان ساخت رفتار ساز (مورد اشاره سنگه) در نظام فرهنگی-اجتماعی و سیاسی ایران است. در این ساخت، رابطه قدرت رابطه‌ای عمودی، آمرانه و از بالا به پایین است (بشیره، ۱۳۸۰). این ساخت در طول تاریخ ایران بر روابط بین نظام حاکم و مردم تسلط داشته و علاوه بر تولید باورها، هنجارها، رفتارها و نقش‌های فرهنگی (رفیع پور، ۱۳۷۷: ۲۸۶) توانسته به پایین‌ترین سطوح اجتماعی، یعنی سطح کنش‌ها نیز نفوذ نماید و با بازتولید «فرهنگ سیاسی» در نهادها و کنش‌های اجتماعی، فرهنگ عمومی را کاملاً تحت سیطره فرهنگ سیاسی قرار دهد تا در یک ارتباط متقابل با فرهنگ عمومی همدیگر را تقویت نمایند (حجاریان، ۱۳۷۴). هابرماس، نظریه‌پرداز مکاتب انتقادی معتقد است که بیماری‌های اجتماعی حاصل نقش ساخت «سلسله‌مراتبی قدرت» در تحریف ارتباطات اجتماعی است. این ساخت مانع از این می‌شود که وجوه کنش از یک جایگاه برابر در ارتباط با یکدیگر برخوردار شوند و بتوانند نیازهای واقعی خود را ابراز دارند. بر این اساس وی معتقد است که باید روابط درونی بوروکراسی و همچنین روابط بین بوروکرات‌ها و مشتریان، دموکراتیزه شود (دنهارت، ۱۳۸۰: ۹۰-۲۸۹).

نظام فرهنگی آمریت-تابعیت و ساخت «آمریت-تابعیت» به عنوان ساخت مسلط بر کنش‌های نظام اداری،<sup>(۲)</sup> در یک ارتباط دوسویه و هم‌افزا منجر به تولید رفتارها و عملکردهایی (بیماری‌های اجتماعی مورد اشاره هابرماس) می‌شوند که نتیجه آن مشکلات تاریخی نظام اداری است.

اکنون با توجه به تبیین به عمل آمده، محقق با این پرسش روبروست که راهبرد مداخله چیست؟ بر اساس نظریه تغییر در سیستم‌های پیچیده باید اقدام به برهم‌زدن «نظم مسلط» نمود (مورگان، ۱۹۹۷: ۲۷۰). تغییر در ساخت منجر به تغییر در الگوهای رفتاری سیستم می‌شود و در نتیجه به تغییر فرهنگی می‌انجامد (لاور، ۱۳۷۳: ۵۱-۲۵۰). از این روی، تغییر در ساخت «آمریت-تابعیت» را می‌توان به عنوان نقطه اهرمی<sup>۱</sup> تغییر در نظم حاکم

بر نظام اداری دانست. نقطه امری در یک سیستم، نقطه‌ای است که تغییرات کوچک در آن می‌تواند منجر به تغییرات وسیع در سیستم شود (مورگان، ۱۹۹۷: ۲۷۱؛ سنگه، ۱۳۷۷: ۸۱؛ مک لگان، ۱۳۷۷: ۶۷). برای برهم‌زدن ساخت «آمریت-تابعیت» نیاز به تغییر در روابط قدرت بین وجوه کنش است. در این راستا گزینه‌های رو در روی محقق عبارتند از:

۱. تغییر رابطه قدرت در جهت عکس وضعیت موجود (به مفهوم وارونه‌سازی هرم قدرت)، با توجه به حاکمیت فرهنگ «آمریت-تابعیت» این نوع جابجایی قدرت، مشکلی را حل نمی‌کند؛ زیرا منجر به تغییر در ساخت نمی‌شود، بلکه تنها جای آمر و تابع را عوض می‌کند.
  ۲. ایجاد توازن و تعادل در روابط قدرت و خروج رابطه قدرت از وضعیت یک‌طرفه و عمودی. منطق دیالکتیک اصلی قدرت، در اعمال آن به صورت متقابل و عموماً متوازن است (گالبرایت، ۱۳۷۱: ۷۶). از نظر متسکیو، بزرگترین خطر برای آزادی، قدرت نامحدود است و تنها در شرایط تعادل و توازن از طریق قدرت‌های محدودکننده، آزادی قابل تأمین است (غنی‌زاد، ۱۳۷۳). موازنه قدرت باعث می‌شود که نوعی نظم بر اساس احترام متقابل به حقوق یکدیگر شکل گیرد (حجاریان، ۱۳۷۹: ۶۱۵).
- نظریه‌های دموکراسی در محیط کار؛ دموکراتیزه کردن بوروکراسی‌های دولتی؛ ایجاد روابط قدرت متوازن بین چهار بخش دولتی، خصوصی، تعاونی و غیرانتفاعی به منظور دستیابی به جامعه متوازن و حافظ ارزشهای دموکراتیک؛ نظریه گفتمان بین شهروندان و مدیران دولتی به منظور توافق در مورد خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌ها؛ مدیریت دولتی نوین؛ و پاسخگویی مستقیم بوروکراتها به شهروندان، همگی تغییر در روابط قدرت را برای دستیابی به «توازن در کنش‌های مدیریت دولتی»، به منظور اصلاح و بهبود مشکلات این حوزه مورد توجه و تأکید قرار داده‌اند.<sup>(۳)</sup>

### روش تحقیق

این تحقیق از منظر هدف کاربردی، نوع تحقیق توصیفی، و روش گردآوری داده‌ها از نوع پیمایشی است. برای گردآوری داده‌ها از ابزار پرسشنامه با تعداد ۵۲ پرسش بسته در حیطه‌های شش‌گانه تحقیق استفاده گردید. برای محاسبه پایایی<sup>۱</sup> نخست پرسشنامه طی یک مطالعه مقدماتی بین تعداد ۱۵ نفر از اعضای جامعه آماری توزیع



و جمع‌آوری گردید؛ آنگاه با محاسبه واریانس نمونه، پایایی آن از فرمول آلفای کرونباخ برابر ۰/۹۷۶۴ محاسبه گردید. برای روایی<sup>۱</sup> پرسشنامه، ضمن توجه به اصول تنظیم پرسشنامه، به روایی صورتی<sup>۲</sup> از گروه روایی محتوایی<sup>۳</sup> توجه شده است. در روایی صورتی منظور شناسایی اعتبار شاخص‌ها یا معرف‌های پژوهش است، از طریق مراجعه به داوران... وفاق<sup>۴</sup> آنان در مورد بررسی شاخص‌ها، دلیلی بر اعتبار آن است. (ساروخانی، ۱۳۷۶: ۱۳۹) بر این اساس، به منظور دستیابی به شاخص‌های «توازن قدرت»، ضمن مطالعه متون نظری، از ارزیابی و قضاوت صاحب‌نظران نیز استفاده گردید. علاوه بر این، با توجه به اجماع صاحب‌نظران بر وجود فاصله شدید قدرت در نظام اداری (درونی و بیرونی)، پرسشنامه از نظر تجربی<sup>۵</sup> نیز از روایی برخوردار بود و در عمل نیز این ویژگی در سازمان‌های مختلف دولتی نشان داده شد. جامعه آماری این تحقیق کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان هستند. برای نمونه‌گیری از این جامعه، از روش تصادفی ساده بهره گرفته شد. به این منظور تعداد ۱۰۰ نفر از کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی شهر اصفهان (از هر سازمان بین ۵ تا ۱۰ نفر) انتخاب گردید.

برای تجزیه و تحلیل اطلاعات پرسشنامه، با توجه به این که هر گویه بیانگر یک تغییر در جهت دستیابی به توازن قدرت در کنش‌های درونی و بیرونی نظام اداری است، از پاسخگو خواسته شده که در هر مورد مشخص کند «برای بهبود و اصلاح نظام اداری به چه میزان به هر کدام از آن تغییرات نیاز است». گزینه‌های هر گویه بر اساس طیف هفت گزینه‌ای لیکرت از «بسیار زیاد» تا «بسیار کم» تنظیم گردید.

برای تحلیل داده‌های گردآوری شده، از روش‌ها و آزمون‌های زیر استفاده گردید:

الف- آمار توصیفی: میانگین، واریانس، و جداول فراوانی از ابزارهایی هستند که برای توصیف اطلاعات جمع‌آوری شده از آنها استفاده شده است.

ب- آمار استنباطی: به منظور تعمیم نتایج، از آزمون‌های پارامتریک و ناپارامتریک، از  $t$  یک نمونه‌ای برای آزمون فرضیه‌ها؛ لوین به منظور آزمون بکرواخی واریانس‌ها؛ تحلیل واریانس فریدمن<sup>۶</sup> برای داده‌های همبسته؛

1. validity
2. face validity
3. content validity
4. consensus
5. emperical
6. Friedman test

رتبه‌های علامت گذاری شده جفت‌های هم‌تراز ویلکاکسون<sup>۱</sup> برای مقایسه دو بدوی میانگین‌های گروه‌هایی که بین آنها اختلاف معنی‌دار وجود دارد، استفاده گردید.

### یافته‌های تحقیق

#### الف - مشخصه‌های فردی نمونه آماری

مشخصات فردی نمونه آماری نشان می‌دهد که ۹۱٪ پاسخگویان مرد و ۹٪ زن؛ ۱۰٪ دارای مدرک تحصیلی دیپلم، ۹٪ فوق دیپلم، ۵۷٪ لیسانس و ۱۴٪ فوق لیسانس و بالاتر؛ ۷٪ دارای سابقه کار کمتر از ۵ سال، ۴۵٪ بین ۵ تا ۱۰ سال، ۳۵٪ بین ۱۰ تا ۲۰ سال، و ۱۳٪ ۲۰ سال به بالا؛ ۷۱٪ غیرمدیر، ۱۸٪ سرپرست، ۸٪ مدیر و ۳٪ مدیر ارشد هستند.

#### ب - آزمون فرضیه‌های توازن قدرت

##### ب - ۱. فرضیه فاصله قدرت در کنش‌های درونی نظام اداری

نیاز به کاهش فاصله قدرت در کنش‌های درونی نظام اداری کمتر از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_0$

نیاز به کاهش فاصله قدرت در کنش‌های درونی نظام اداری بیش از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_1$

جدول ۱- نتایج آزمون فرضیه نیاز به «کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری»

میانگین	انحراف معیار	t محاسبه شده	سطح معنی‌دار	درجه آزادی
۵/۲۹	۱/۴۰	۹/۱۳۵	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_1$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد می‌شود، بنابراین فرضیه  $H_0$  را می‌پذیریم. به سخن دیگر از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، نیاز به کاهش فاصله قدرت بین وجوه کنش در نظام اداری (سطوح قدرت در سازمان‌ها) بیش از سطح متوسط بوده است.

1. Wilcoxon matched-pairs signed rank test

## ب - ۲. فرضیه اعمال قدرت در کنش‌های درونی نظام اداری

نیاز به اعمال قدرت متقابل در کنش‌های درونی نظام اداری کمتر از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_0$

نیاز به اعمال قدرت متقابل در کنش‌های درونی نظام اداری بیش از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_1$

جدول ۲- نتایج آزمون فرضیه نیاز به «اعمال قدرت متقابل در درون نظام اداری»

میانگین	انحراف معیار	T محاسبه شده	سطح معنی دار	درجه آزادی
۵/۱۳	۱/۳۹	۸/۱۲۳	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد می‌شود؛ بنابراین فرضیه  $H_1$  را می‌پذیریم. به سخن دیگر از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، نیاز به اعمال قدرت متقابل بین وجوه کنش در نظام اداری (سطوح قدرت در سازمان‌ها) بیش از سطح متوسط بوده است.

## ب - ۳. فرضیه فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه

نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه (شهروندان) کمتر از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_0$

نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه (شهروندان) بیش از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_1$

جدول ۳- نتایج آزمون فرضیه نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه

میانگین	انحراف معیار	T محاسبه شده	سطح معنی دار	درجه آزادی
۵/۱۸	۱/۱۳	۱۰/۴۷۲	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد می‌شود، بنابراین فرضیه  $H_1$  را می‌پذیریم. به سخن دیگر از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه بیش از سطح متوسط بوده است.

## ب - ۴. فرضیه اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری

نیاز به اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری کمتر از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_0$

نیاز به اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری بیش از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H1:$

جدول ۴- نتایج آزمون فرضیه «نیاز به اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری»

میانگین	انحراف معیار	T محاسبه شده	سطح معنی دار	درجه آزادی
۵/۰۶	۱/۰۹	۹/۷۱۵	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد می‌شود. بنابراین فرضیه  $H_1$  را می‌پذیریم. به سخن دیگر از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، نیاز به اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری بیش از سطح متوسط بوده است.

ب- ۵. فرضیه فاصله قدرت بین نظام اداری و سیاسی

نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی کمتر از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_0:$

نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی بیش از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_1:$

جدول ۵- نتایج آزمون فرضیه نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی

میانگین	انحراف معیار	T محاسبه شده	سطح معنی دار	درجه آزادی
۴/۸۶	۱/۱۰	۷/۸۰۷	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد می‌شود، بنابراین فرضیه  $H_1$  را می‌پذیریم. به سخن دیگر از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، نیاز به کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی بیش از سطح متوسط بوده است.

ب- ۶. فرضیه اعمال قدرت متقابل نظام اداری و سیاسی

نیاز به اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی کمتر از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_0:$

نیاز به اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی بیش از سطح متوسط ( $\mu=4$ ) است:  $H_1:$

## جدول ۶- نتایج آزمون فرضیه نیاز به اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی

میانگین	انحراف معیار	T محاسبه شده	سطح معنی دار	درجه آزادی
۴/۷۶	۱/۱۰	۶/۹۴۱	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد می‌شود، بنابراین فرضیه  $H_1$  را می‌پذیریم. به سخن دیگر از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، نیاز به اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی بیش از سطح متوسط بوده است.

## ب- ۷. فرضیه توازن قدرت در کنش‌های نظام اداری

نیاز به توازن قدرت در کنش‌های نظام اداری (درونی و بیرونی) کمتر از سطح متوسط ( $\alpha=4$ ) است:  $H_0$

نیاز به توازن قدرت در کنش‌های نظام اداری (درونی و بیرونی) بیش از سطح متوسط ( $\alpha=4$ ) است:  $H_1$

## جدول ۷- نتایج آزمون توازن قدرت (میزان نیاز به توازن قدرت در کنش‌های درونی و بیرونی نظام اداری)

میانگین	انحراف معیار	t محاسبه شده	سطح معنی دار	درجه آزادی
۵/۰۵	۱/۱۵	۹/۱۲۵	۰/۰۰۰	۹۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد و فرضیه مقابل پذیرفته می‌شود، بنابر این از نظر کارکنان نظام اداری در شهر اصفهان نیاز به توازن قدرت در کنش‌های درونی و بیرونی نظام اداری بیش از سطح متوسط بوده است.

## ج- آزمون تفاوت معنی دار بین حیطه‌های توازن قدرت

بین توزیع حیطه‌های شش گانه توازن قدرت تفاوت معنی دار وجود ندارد:  $H_0$

حداقل بین توزیع دو حیطه از حیطه‌های شش گانه توازن قدرت تفاوت معنی دار وجود دارد:  $H_1$

به کمک آزمون فریدمن<sup>۱</sup> برای گروه‌های همبسته نتایج زیر به دست آمد:

جدول ۸- نتایج آزمون تفاوت توزیع برای حیطه‌های توازن قدرت

عنوان حیطه	میانگین رتبه‌ای	تعداد پاسخگو	کای اسکویئر	درجه آزادی	سطح معنی‌دار
کاهش فاصله قدرت در کنش‌های درونی نظام اداری	۴/۵۶	۱۰۰	۷۸۳۰	۵	۰/۰۰۰
اعمال قدرت متقابل در کنش‌های درونی نظام اداری	۳/۶۳				
کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه	۴/۰۶				
اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری	۳/۳۱				
کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی	۲/۸۴				
اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی	۲/۶۱				

نتایج جدول نشان می‌دهد که فرضیه  $H_0$  در سطح ۹۵ درصد اطمینان رد و فرضیه  $H_1$  پذیرفته می‌شود. به عبارت دیگر حداقل بین توزیع دو حیطه از شش حیطه تفاوت معنی‌دار وجود دارد. مقایسه دو بدوی حیطه‌ها (آزمون ویلکاکسون) نشان می‌دهد که بین اعمال قدرت متقابل در درون نظام اداری با کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه ( $p = ۰/۴۴۰$ ) و همچنین با اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری ( $P = ۰/۰۶۶$ ) تفاوت معنی‌دار وجود ندارد، ولی بین بقیه حیطه‌ها تفاوت معنی‌دار است. بر این اساس حیطه‌های شش گانه توازن قدرت را می‌توان در ۴ گروه به شرح جدول ۱۰ قرار داد.

جدول ۹- مقایسه دو بدوی حیطه‌های توازن قدرت

سطح معنی‌دار	Z	حیطه‌های مورد مقایسه
۰/۰۰۰	-۴/۹۲۵	کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری با: اعمال قدرت متقابل در درون نظام اداری
۰/۰۲۱	-۲/۳۰۵	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه
۰/۰۰۰	-۳/۹۴۴	اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری
۰/۰۰۰	-۵/۰۵۸	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی
۰/۰۰۰	-۵/۲۷۰	اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی
۰/۴۴۰	-۰/۷۷۱	اعمال قدرت متقابل در درون نظام اداری با: کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه
۰/۰۶۶	-۱/۸۴۰	اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری
۰/۰۰۱	-۳/۳۳۵	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی
۰/۰۰۰	-۳/۹۶۲	اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی
۰/۰۰۰	-۴/۵۵۴	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه با: اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری
۰/۰۰۰	-۴/۷۹۱	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی
۰/۰۰۰	-۵/۰۷۰	اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی
۰/۰۰۰	-۳/۸۹۱	اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری با: کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی
۰/۰۰۰	-۴/۱۶۳	اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی
۰/۰۰۱	-۳/۳۷۷	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی با: اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی

## جدول ۱۰- گروه‌بندی حیطه‌های توازن قدرت بر اساس اهمیت نیاز به آنها در نظام اداری

گروه	حیطه‌ها	میانگین رتبه‌ای	میانگین امتیاز
اول	اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی	۲/۶۱	۴/۷۶
دوم	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی	۲/۸۴	۴/۸۶
سوم	اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری	۳/۳۱	۵/۰۶
	اعمال قدرت متقابل در کش‌های درونی نظام اداری	۳/۶۳	۵/۱۳
	کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه	۴/۰۶	۵/۱۸
چهارم	کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری	۴/۵۶	۵/۲۹

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که بیشترین نیاز به توازن قدرت در حیطه «کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری» با میانگین ۵/۲۹ از ۷، و کمترین نیاز به توازن قدرت در حیطه‌های «اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی» با میانگین ۴/۷۶ از ۷، و «کاهش فاصله بین نظام اداری و نظام سیاسی» با میانگین ۴/۸۶ بوده است.

### بحث و نتیجه‌گیری

#### الف- محوره‌های اصلی

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که نیاز به تغییر در تمامی حیطه‌های «توازن قدرت» و همچنین در تمامی کش‌های نظام اداری (درونی و بیرونی) در سطح بالاتر از متوسط (نمره ملاک = ۴) مورد تأیید بوده است (جداول ۶ و ۷)؛ بنابراین از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان نیاز به تغییر در روابط قدرت در جهت دستیابی به توازن قدرت در کش‌های درونی و بیرونی نظام اداری، در سطح «زیاده» مورد تأیید بوده است. حیطه‌های «کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی» و «اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی» با میانگین ۴/۷۶ و ۴/۸۶ (جداول ۵ و ۶ و ۱۰) کمترین نیاز، و حیطه «کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری» با میانگین ۵/۲۹ (جدول ۱ و ۱۰) بیشترین نیاز را نشان می‌دهد.



شاید منافع پاسخگویان موجب شده که میزان نیاز به «کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری» را بیشتر از بقیه موارد بر آورد نمایند (با توجه به این که پاسخگویان کارکنان نظام اداری و ۷۱ درصد آنها غیرمدیر و در موقعیت تابع بوده‌اند). به‌طور کلی نتایج نشان می‌دهد که نیاز به توازن قدرت در نظام اداری ایران از نظر کارکنان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در شهر اصفهان، یک نیاز اساسی و مهم و ضروری برای اصلاح و بهبود این نظام است. به سخن دیگر جامعه کارکنان و مدیران آمادگی ذهنی برای اعمال تغییرات در جهت دستیابی به توازن قدرت را دارند و این خود می‌تواند انگیزه مهمی برای عاملان تحول در نظام اداری باشد. ایجاد این تغییر به برنامه‌های از پیش مدون شده نیاز ندارد. اگر نظام‌های اجتماعی از حالت صلب و بسته خارج شوند و مرزهای خود را به روی اطلاعات جدید باز کنند و در تعامل پویا با دیگر نظام‌های اجتماعی (درونی و بیرونی) قرار گیرند، پدیده «توازن قدرت» در کنش‌های نظام اداری به‌عنوان یک نیاز به تنش رسیده در ابرنظام اجتماعی ایران به‌خودی خود متولد خواهد شد.

### ب- موارد فرعی

نتایج توصیفی پرسشنامه نشان می‌دهد شاخص‌هایی (مثل انحصارزدایی، افزایش توانمندی نهادهای مدنی به‌منظور مشارکت و نظارت) که به‌نوعی موجب قدرت‌دهی به شهروندان و یا تهدید قدرت کارکنان نظام اداری می‌شوند و شاخص‌های سیاسی مثل دخالت مدیران در تدوین خط‌مشی‌های عمومی، کمتر از بقیه گویه‌ها مورد تأیید بوده است. از نظر پاسخگویان «ایجاد روابط نزدیک و مؤثر» در «کاهش فاصله قدرت» از اهمیت بیشتری برخوردار است. به نظر محقق دلیل این که، گویه «توانمندسازی سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی از...» بیشترین میزان تأیید را به خود اختصاص داده و گویه‌هایی که در جهت قدرت‌دهی به شهروندان بوده، کمترین تأیید را داشته، ناشی از منافع گروهی است؛ زیرا پاسخگویان خود کارکنان نظام اداری هستند. پایین بودن سطح تأیید «کار تیمی و گروهی» می‌تواند ناشی از فرهنگ «سلسله‌مراتبی» در سازمان‌های دولتی و یا عدم درک صحیح از موضوع باشد. همچنین گویه‌های مشارکت شامل «مشارکت کارکنان در امور مربوط به مدیران»؛ «قدرت‌دهی به شهروندان» و «تکثرگرایی در حوزه سیاسی» نسبت به بقیه گویه‌ها کمترین سطح تأیید را داشته‌اند. این نتایج نشان می‌دهد که کارکنان نظام اداری به مشارکت در امور خوشبین نیستند.

در مورد قدرت دهی به شهروندان، منافع گروهی پاسخگویان (کارکنان اداری) می تواند عامل تأیید پایین بودن آن باشد. در موضوع نکتہ گرایی، برداشت محقق این است که قسمت دوم سؤال یعنی ذکر «گروه های ذی نفوذ»، عامل تأیید پایین بوده است؛ زیرا شاید آن را معادل گروه های صاحب قدرتی دانسته اند که به طور انحصاری بر تصمیمات و سیاست ها اعمال نفوذ می کنند. از طرفی گروه هایی که به کارکنان و شهروندان اجازه بیان نظرات و انتقادات را می دهد و برای آنها حالت آگاهی بخش دارد، بیشترین میزان تأیید را نشان می دهند. این یافته را می توان دلیلی برای اهمیت نیاز به «دانستن و آگاهی» و «قدرت احقاق حق» دانست. نکته دیگر این که در هر سه حیطه (درون نظام اداری، بین نظام اداری و جامعه، و بین نظام اداری و نظام سیاسی) نیاز به نهاد قضایی مستقل در سطح بالا تأیید شده است. ایجاد شرایط نقد و انتقاد آزادانه و آزادی بیان از جمله شاخص های دیگری است که در هر سه حیطه با امتیاز بالا تأیید شده است.

با توجه به نتایج به دست آمده، کاهش فاصله قدرت بین کنش گران (در ابعاد مختلف)؛ گردش آزاد اطلاعات؛ ایجاد فضای مناسب برای بیان انتقادات و نظرات؛ آگاهی بخشی به شهروندان در مورد حقوق قانونی و وظایف صاحبان قدرت نسبت به آنها (اداری و سیاسی)؛ و قدرت بخشی به شهروندان (کارکنان نظام اداری و شهروندان به طور عام) در جهت احقاق حق از طریق دسترسی به نهاد قضایی مستقل، در دسترس، و کم هزینه؛ و شکل گیری تشکلهای، انجمن ها، اتحادیه ها و سازمان های غیردولتی (توسعه جامعه مدنی) از نظر کارکنان نظام اداری، مهمترین نیازها شناخته شده است. به نظر محقق هر کدام از تغییرات جزئی فوق می تواند نقطه اهرمی یک تحول بزرگ در ابرسیستم اجتماعی باشد و در نتیجه بستر لازم برای تولد پدیده هایی فراهم خواهد شد که قادرند به نیازهای سرکوب شده، به حساب نیامده و ضرورت یافته امروزی پاسخ دهند.

### ضمیمه

توازن قدرت در کنش های درونی نظام اداری: در این تحقیق توازن قدرت در کنش های درونی نظام اداری، تحت دو حیطه «کاهش فاصله قدرت بین وجوه کنش» و «ایجاد امکان اعمال قدرت برای وجوه تابع» با شاخص های زیر تعریف شده است:

کاهش فاصله قدرت بین کنشگران درون نظام اداری: شامل راهکارهایی که موجب کاهش فاصله قدرت بین مدیران و کارکنان، گروه های سازمانی و بین سازمان های مرکزی و شهرستانی می شود. (جدول ض- ۱).

ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل برای کنشگران درون نظام اداری: شامل راهکارهایی که امکان اعمال قدرت متقابل را به کارکنان در برابر مدیران و سازمان، گروه‌ها و واحدها نسبت به سازمان و سازمان‌های شهرستانی نسبت به سازمان‌های مرکزی می‌دهد (جدول ض- ۲).

توازن قدرت بین کنشگران نظام اداری و جامعه: دو حیطة «کاهش قدرت بین نظام اداری و جامعه» و «ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل جامعه در برابر نظام اداری» شامل شاخص‌های زیر برای اندازه‌گیری این متغیر به کار گرفته شده است:

کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه: شامل راهکارهایی که فاصله قدرت بین ارباب‌رجوع و کارکنان نظام اداری و همچنین بین شهروندان و سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری را کاهش می‌دهد (جدول ض- ۳).

ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل شهروندان در برابر نظام اداری: شامل راهکارهایی که اعمال قدرت متقابل را برای ارباب‌رجوع در برابر کارکنان و شهروندان در برابر سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی فراهم می‌سازد (جدول ض- ۴).

توازن قدرت در کنش‌های بین نظام اداری و نظام سیاسی: دو حیطة «کاهش قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی» و «اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی» شامل شاخص‌های زیر برای اندازه‌گیری این متغیر به کار گرفته شده است:

کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی: شامل راهکارهایی که فاصله قدرت بین بوروکرات‌ها و متخبین سیاسی و نخبگان را کاهش می‌دهد (جدول ض- ۵).

ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل نظام اداری در برابر نظام سیاسی: شامل راهکارهایی که اعمال قدرت متقابل برای کارکنان و مدیران و نظام اداری را در برابر متخبین سیاسی، نخبگان و نهادهای سیاسی فراهم می‌سازد (جدول ض- ۶).

### جدول ض ۱- راهکارهای کاهش فاصله قدرت در درون نظام اداری

مسئولیت‌دهی و واگذاری اختیار تصمیم‌گیری در تمامی سطوح به کارکنان، واحدها و سازمان‌های شهرستانی؛ کاهش سلسله مراتب سازمانی (نزدیک‌سازی سطوح قدرت به یکدیگر)؛ کاهش تفاوت بین پست‌های مدیریتی و غیرمدیریتی از نظر سطح پرداخت، امتیازات سازمانی، ارزش‌دهی و احترام سازمانی و مهارت و دانش و تخصص؛ کاهش تفاوت بین گروه‌ها و واحدهای سازمانی و سازمان‌های مرکزی و شهرستانی از نظر امکانات و تجهیزات سازمانی، استفاده از امکانات رفاهی و امتیازهای سازمانی، پرداخت و کمیت و کیفیت نیروی انسانی؛ ایجاد ارتباط باز و نزدیک بین کارکنان و مدیران از طریق سیاست در‌های باز مدیران به روی کارکنان، نشست‌های غیررسمی با کارکنان، حضور مدیران بین کارکنان و تبادل نظر با آنها؛ مشارکت واقعی کارکنان در مدیریت گروه، واحد و سازمان خود (مشارکت در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، آموزش، ارزشیابی عملکرد خود و همکاران تخصیص یا دانش و امتیازات سازمانی، گزینش و استخدام و امور انضباط)؛ جریان آزاد اطلاعات در سازمان و دسترسی آسان و همگانی به اطلاعات سازمان؛ انجام کارها و اداره امور در دوایر و واحدها به شکل گروهی و تیمی (حذف سلسله مراتب سازمانی و انجام وظایف محوله به افراد در قالب گروه و تیم)؛ افزایش وظایف و اهمیت مشاغل در سطوح پایینی سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی.

### جدول ض ۲- راهکارهای ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل در درون نظام اداری

شفاف‌سازی (قوانین و مقررات، اهداف، انتظارات از کارکنان، معیارهای ارزشیابی عملکرد و ترفیع و پاداش)؛ مشارکت کارکنان در امور مربوط به مدیران (ارزشیابی عملکرد مدیران، عزل و نصب و ارتقاء)؛ قانونمند کردن پاسخگویی مدیران به کارکنان در مورد تصمیماتی که به آنها مربوط می‌شود (تصمیمات مربوط به منافع مالی، کاری و حرفه‌ای کارکنان)؛ قانونمند کردن آزادی کارکنان در طرح نظرات و انتقادات خود نسبت به مدیران و سازمان در مجامع و نشریه‌های داخلی سازمان و رسانه‌های گروهی در صورت نیاز؛ قانونمند کردن نشست‌های پرسش و پاسخ با مدیران و نقد و انتقاد از سیاست‌ها و روش‌ها و عملکرد سازمان؛ ایجاد نظام دریافت انتقادات، گلابه‌ها و شکایات کارکنان از مدیران و سازمان (دریافت، بررسی، رسیدگی و بازخورد نتیجه به کارکنان)؛ ایجاد حق سازمان‌یابی (حق تشکیل اتحادیه‌ها و تشکل‌های کارمندی) در زمینه‌های مختلف حرفه‌ای علمی، تفریحی، صنفی و رفاهی؛ وجود نهاد قضایی مستقل و در دسترس برای رسیدگی به شکایات کارکنان از مدیران و سازمان؛ ارزشیابی عملکرد مدیران و سازمان‌ها و دستگاه‌های (مرکزی) توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های شهرستانی.

### جدول ض ۳- راهکارهای کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و جامعه

تمرکززدایی اداری و واگذاری امور به سازمان‌ها و نهادهای محلی؛ نزدیک‌سازی مدیران دولتی به مردم (سیاست درهای باز، حضور مدیران در مجامع عمومی، برگزاری جلسات پرسش و پاسخ و شرکت مدیران در جلسات گروه‌های صنفی، حرفه‌ای، دانشگاه و تخصصی)؛ شفاف‌سازی و ساده‌سازی قوانین و مقررات و روش‌ها و رویه‌های انجام کار و اطلاع‌رسانی به ارباب رجوع در این زمینه؛ قانونمند کردن طرح تک‌مریم ارباب رجوع (رعایت شأن انسانی و حقوق شهروندی، احترام برای وقت ارباب رجوع، مناسب‌سازی فضای مورد استفاده ارباب رجوع)؛ قانونمند کردن مشارکت شهروندان (دانشگاه‌ها، مجامع تخصصی و حرفه‌ای، گروه‌های صنفی، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی) در امور سازمان‌های دولتی؛ طراحی فرآیندها و روش‌های انجام کار بر اساس سیاست شهروندمحوری؛ ایجاد حق دسترسی به اطلاعات برای شهروندان (گزارش‌دهی دوره‌ای دستگاه‌ها به مردم، در دسترس قرار دادن اخبار، اطلاعات، آمار و برنامه‌های سازمانی از طریق رسانه‌ها، مطبوعات و سایت‌های اینترنتی؛ تواناسازی مطبوعات و رسانه‌ها در زمینه پی‌گیری موضوعات و مسایل نظام اداری، تهیه گزارش و انعکاس مؤثر آن به افکار عمومی؛ تواناسازی شهروندان از طریق آموزش شیوه‌ها و چگونگی مشارکت، آموزش حقوق شهروندی، آموزش قوانین و مقررات و آشنایی با مجاری قانونی و استفاده از آنها؛ حذف انحصارات دولتی و واگذاری امور تا حد ممکن به مردم؛ افزایش توانمندی و ظرفیت نهادهای مدنی و تشکل‌های مردمی برای مشارکت و نظارت بر سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی.

### جدول ض ۴- راهکارهای ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل شهروندان در برابر نظام اداری

قانونمند کردن نظارت عمومی (شهروندان) بر سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ قانونمند کردن پاسخگویی مدیران و سازمان‌های دولتی به شهروندان؛ آزادی مطبوعات و رسانه‌ها در افشای فساد مدیران، کارکنان، سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ انعکاس انتقادات و شکایات شهروندان از مدیران و سازمان‌های دولتی؛ حمایت از شهروندان در موارد تضییع حقوق آنها؛ نقد و تجزیه و تحلیل عملکردها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های سازمانی؛ دسترسی آسان و سریع شهروندان به مطبوعات و رسانه‌ها به منظور طرح مشکلات، شکایات و انتقادات خود از سازمان‌ها و دستگاه‌ها؛ قدرت‌دهی به نهادهای مدنی، سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی و تشکل‌های صنفی به منظور دفاع از حقوق شهروندان و صنف و حرفه خود در برابر سیاست‌ها و عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ اطلاع‌رسانی و آموزش شهروندان نسبت به حقوق قانونی خود و روش‌های احقاق حق و چگونگی طرح مشکلات، انتقادات و شکایات خود نسبت به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ وجود نهاد قضایی مستقل و در دسترس به منظور رسیدگی به شکایات شهروندان از مدیران، سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ ایجاد زمینه شکل‌گیری گروه‌ها و تشکل‌های حامی مصرف‌کنندگان خدمات عمومی؛ مشارکت شهروندان در ارزشیابی عملکرد کارمندان، مدیران، سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ استقرار نظام دریافت و بررسی انتقادات، پرسش‌ها و شکایات شهروندان و بازخورد نتایج به آنها.

### جدول ض-۵: راهکارهای کاهش فاصله قدرت بین نظام اداری و نظام سیاسی

تمرکززدایی از قدرت سیاسی (واگذاری قدرت به نهادهای محلی و مردمی)؛ نزدیک‌سازی مقام‌های سیاسی و مقام‌های اداری از طریق نشست‌های مشترک، مراودات مشورتی و ارتباطات کاری مؤثر؛ جریان باز اطلاعات بین نهادهای تدوین‌کننده خط‌مشی‌ها و سیاست‌های عمومی با سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی؛ تواناسازی مدیران دولتی در جهت ایفای نقش استراتژیست (توانایی تدوین استراتژی، اجرای استراتژی، درک استراتژی و تدوین خط‌مشی‌های عمومی و تصمیمات کلان و ایفای نقش‌های سیاسی)؛ کاهش تفاوت بین مقام‌های سیاسی و اداری از نظر سطح دریافت، دانش و مهارت‌های اجتماعی و سیاسی اهمیت و احترام اجتماعی؛ مشارکت مدیران، کارشناسان و صاحب‌نظران اداری در تدوین استراتژی‌ها، خط‌مشی‌های عمومی و سیاست‌گذاری‌های کلان؛ توانمندسازی سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی از نظر امکانات و تجهیزات و آشنایی با شیوه‌ها و روش‌های نوین اداری.

### جدول ض-۶: راهکارهای ایجاد امکان اعمال قدرت متقابل برای نظام اداری در برابر نظام سیاسی

تکنرگرایی سیاسی (شریک‌سازی احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ و مردمی در قدرت)؛ ایجاد حق پرسشگری برای سازمان‌های دولتی و تشکل‌های کارمندی از بخش سیاسی، نسبت به تصمیماتی که مربوط به مسایل نظام اداری و همچنین مربوط به مسایل کارکنان است و در حوزه سیاسی اتخاذ می‌شود؛ آزادی مطبوعات و رسانه‌ها در افشای اخبار و اطلاعات نفوذهای غیرقانونی، سوءاستفاده‌ها و فشارهای بخش سیاسی و صاحبان قدرت بر سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی به منظور تأمین منافع شخصی و گروهی؛ قانونمند کردن طرح شکایت از صاحبان قدرت سیاسی و وابستگان آنها توسط سازمان‌های دولتی، مدیران و کارمندان در برابر نفوذ و اعمال فشار و تهدیدات غیرقانونی آنها؛ نهاد قضایی مستقل و در دسترس برای رسیدگی به شکایات سازمان‌ها، مدیران و کارمندان از صاحب‌نفوذان سیاسی؛ تشکیل اتحادیه مدیران دولتی و اتحادیه کارکنان، به منظور حمایت از مدیران و کارکنان در برابر اعمال قدرت غیرقانونی بخش سیاسی و حمایت از تقاضاهای صنفی.

### یادداشت‌ها

۱. برگرفته از ساخت پاتریمونیل یعنی ساخت نظام‌های سیاسی در شرق

۲. نظام اداری بعنوان یک نهاد اجتماعی

۳. به قسمت پیشینه مراجعه شود.

## فهرست منابع

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۷۷): ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی، تهران، نشر تی.
- ادیب، محمدحسین (۱۳۷۱): جامعه‌شناسی ایران، اصفهان، نشر هشت‌بهشت.
- استمیل، جان.دی (۱۳۷۸): درون انقلاب، ترجمه منوچهر شجاعی، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- اشرف، احمد (۱۳۵۰): موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران دوره قاجاریه، تهران، زمینه.
- آموزگار، جهانگیر (۱۳۷۵): فراز و فرود دودمان پهلوی، ترجمه اردشیر لطفعلیان، مرکز ترجمه و نشر کتاب.
- ایران‌نژاد پاریزی، مهدی و ساسان گهر، پرویز (۱۳۷۵): سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، مؤسسه بانکداری ایران.
- بشارت، علیرضا (۱۳۵۴): سیر اندیشه اداری و مبنای علم اداره، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۹): مابین‌نولوزی و فرهنگ سیاسی گروه‌های حاکم در دوره پهلوی، فصلنامه نقد و نظر، شماره ۸-۷.
- ترنر، مارک و هیوم، دیوید (۱۳۷۹): حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- تهایی، ابوالحسن (۱۳۷۴): درآمدی بر مکاتب و نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران، نشر مرنديز.
- تیموری، ابراهیم (۱۳۳۲): عصر بی‌خبری یا تاریخ امتیازات ایران، تهران، شرکت نسبی اقبال و شرکا.
- جمشیدیان، مهدی و دلوی، محمدرضا (۱۳۸۰): مبنای سازمان و مدیریت، اصفهان، سیمین.
- حجاریان، سعید (۱۳۷۹): جمهوری، افسون‌زدایی از قدرت، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد.
- خانی، علیرضا (۱۳۷۹): «پوروکراسی و فقدان آن»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۶۲-۱۶۱.
- دنهارت، رابرت بی (۱۳۸۰): تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، انتشارات صفار - اشراقی.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۷۷): توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ساروخانی، باقر (۱۳۷۷): روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۱): گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، معاونت مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سنگه، پیتز (۱۳۷۷): پنجمین فرمان، ترجمه حافظ کمال هدایت و محمد روشن، تهران، سازمان مدیریت صنعتی.
- شمیم، علی اصغر (۱۳۷۱): ایران در دوره سلطنت قاجار، تهران، انتشارات علمی.
- صبوری، منوچهر (۱۳۸۰): جامعه‌شناسی سازمانها - پوروکراسی مدرن ایران، تهران، انتشارات سخن.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۷۳): «ظهور اندیشه آزادی و پیوند آن با اقتصاد سیاسی»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۸۸-۸۷، مؤسسه اطلاعات.

- فخیمی، فرامرز(۱۳۷۳): تحولات سازمان‌های دولتی ایران از مشروطیت تا امروز، تهران، نشر فرهنگ زند.
- فیضی، طاهره(۱۳۷۱): مبانی مدیریت دولتی، تهران، پیام نور.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی(۱۳۸۰): مسائل دموکراسی و حوزه همگانی در ایران نو، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، مؤسسه اطلاعات.
- گالبرایت، جان کنت(۱۳۷۱): آفاتومی قدرت، ترجمه محبوبه مهاجر، تهران، سروش.
- گراهی، عبدالرحیم(۱۳۶۹): ریشه‌های انقلاب ایران، تهران، چاپ دیا.
- لاور، رابرت اچ.(۱۳۷۳): دیدگاه‌هایی درباره دگرگونی اجتماعی، ترجمه کاووس سیدامامی، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
- مدنی، امیرباقر(۱۳۷۴): موانع توسعه اقتصادی ایران، تهران، انتشارات شهر آشوب.
- مستوفی، عبدالله(۱۳۲۴): تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار، تهران، انتشارات زوار.
- مک‌لگان، پاتریشیا و کریستونل(۱۳۷۷): عصر مشارکت، ترجمه مصطفی اسلامی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- هیوز، آون(۱۳۷۷): مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی، و سهراب خلیلی شوری و غلامرضا معمارزاده، تهران، نشر مروارید.

Bachrach, P., and Botwinick, A.(1992): *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, Temple University Press.

Gulick, Luther, and L. Urwick(1937): *Papers on the Science of Administrative History*, New York: Macmillan Company.

Harmon, Michael M.(1981): *Action Theory for Public Administration*, New York: Longman.

Habermas, Jurgen(1970): *Knowledge and Human Interests*, Translated by Jeremy J. Shapiro, Boston: Beacon Press.

Levitan, David M.(1943): "Political Ends and Administrative Means", *Public Administration Review*, Autumn.

Mintzberg, Henry(1996): "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, Vol. 43, No. 3.

Mosher, Fredrick(1968): *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.

Morgan, Garet.(1997): *Images of organization*, Sage Publication.

Pollit, Christopher(1990): *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford: Basil BlackWell.

Nozick, R.(1974): *Anarchy, State, and Utopia*, N.Y.: Basic Books.



Redford, Emmett S.(1969): *Democracy in the Administrative State*, New York: Oxford University Press.

Selznick, Philip(1957): *Leadership in Administration*, Chicago: Row Peterson.

Willoughby, W.F(1927): *Principles of Public Administration*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Wilson, Woodrow(1887): "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2.

Zonis, Marvin(1976): *The Political Elite of Iran*, Princeton University press.

### مشخصات نویسندگان

ناصر میرسپاسی، دارای دکترای مدیریت دولتی از آمریکا، عضو هیأت علمی واحد علوم و تحقیقات، و رئیس دانشکده اقتصاد و مدیریت واحد علوم و تحقیقات است. علایق پژوهشی او در زمینه فرهنگ و بومی سازی نظریه‌های مدیریت، و مدیریت منابع انسانی است.

نشانی: تهران، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، دفتر رئیس دانشکده اقتصاد و مدیریت

اکبر اعتباریان، دارای دکترای مدیریت دولتی از واحد علوم و تحقیقات تهران است. علایق پژوهشی او در زمینه «دگرگونی و تحول در نظام‌های اجتماعی» است.

نشانی: اصفهان، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان، دانشکده تحصیلات تکمیلی، گروه مدیریت دولتی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی