

پیشگفتار

ویلسون و وبر، بسیاری از اندیشمندان کلاسیک بر این عقیده بودند که بوروکراسی، خارج از حوزه سیاست است؛ همچنین تقسیم قدرت در یک نظام سیاسی موجب پدید آمدن قدرت غیر مسؤولانه خواهد شد. از سوی دیگر این باور وجود داشت که همه دولت‌های مدرن دارای ساختار و وظایف همسانند که ضمن داشتن نظم در سلسله مراتب اداری، کارکنان حرفه‌ای و آموزش دیده‌ای دارند، که این خود یک پیش شرط برای اداره خوب به شمار می‌رود و سلسله مراتب اداری و کارآیی سازمان را به حد اکثر می‌رساند؛ و در پایان بر این عقیده بودند که مدیریت خوب، لازمه تمدن مدرن است.

آثار این دو دانشمند، زمینه‌ساز کار پژوهشگران در رشته مدیریت دولتی و بوروکراسی شده است تا از آن طریق بتوانند تئوری‌هایی کارآ به منظور افزایش میزان کارآیی در بوروکراسی دولتی و افزایش بهره‌وری در بخش خصوصی ارائه کنند.^۱ بحث و تحقیق پژوهشگران در رشته مدیریت دولتی، پس از انتشار اثر ویلسون در سال ۱۸۸۷ آغاز شد. برای دریافت بهتر و درک دقیق اندیشه‌های ویلسون از اداره یا مدیریت دولتی، پژوهشگران اندیشه‌های او را در دوره‌های مختلف زندگی‌اش از جمله سالهای تدریس در دانشگاه و مبارزات اداری-سیاسی برای دستیابی به ریاست دانشگاه پرینستون (۱۹۰۲-۱۹۰۱) و فرمانداری ایالت نیوجرسی (۱۹۱۰-۱۹۱۳) و همچنین ریاست جمهوری بویژه در دوران جنگ جهانی اول، مورد بررسی دقیق قرار داده‌اند.^۲

یکی از پژوهشگران به نام دیوید بیت‌هام (David Beetham) در یکی از نوشته‌هایش با عنوان ماکس وبر و تئوری سیاست مدرن^۳، یادآور شده است که پژوهشگران در رشته مدیریت باید از نظرات وبر درباره ماهیت بوروکراسی آگاهی کامل داشته باشند. وی در تحلیل خود از آثار وبر، در جستجوی اختلاف برداشت وبر از بوروکراسی و رابطه میان سیاست و اداره و جامعه‌شناسی آکادمیک بوده است. بیت‌هام، این نتایج را به عنوان چارچوبی تطبیقی به منظور شناخت اندیشه‌های ویلسون از اداره، مورد استفاده قرار داده و تصویری متفاوت از اندیشه‌های این دو دانشمند درباره ماهیت اداره و بوروکراسی ارائه کرده است.

اندیشه‌های اداری ماکس وبر

وبر مانند ویلسون، سخت درگیر مسائلی

در زمینه علم اداره و دیوانسالاری (بوروکراسی)، بی‌گمان کمتر پژوهشگرانی را می‌توان نام برد که مانند وودرو ویلسون، استاد و سیاستمدار آمریکایی و نیز ماکس وبر، جامعه‌شناس نامدار آلمانی، از خود آثاری در رشته مدیریت دولتی به جای گذاشته باشند؛ همچنین، نفوذ این دو سیاستمدار و جامعه‌شناس در این زمینه شایان ذکر است. کمتر نوشتاری است که در زمینه علم اداره، بوروکراسی و مدیریت دولتی در جهان بویژه در کشورهای غربی در سده بیستم منتشر شده باشد و در آن از اندیشه‌های این دو دانشمند استفاده نشده باشد.

به جرأت می‌توان گفت که وودرو ویلسون و ماکس وبر از پیشگامان و بنیانگذاران نهضت مدیریت دولتی مدرن در کشورهای صنعتی غرب بوده‌اند، که بعد هم، اندیشه آنان توسط پژوهشگران غیر غربی به کشورهای در حال رشد انتقال یافته است. ماکس وبر برای نخستین بار مسأله اداره یا بوروکراسی را با ضوابط منطقی و قانونی مطرح کرد؛ در آن سوی آتلانتیک هم وودرو ویلسون، به مسأله علم اداره و جدایی سیاست از اداره پرداخت. با آنکه هر دو پژوهشگر زمینه‌های فرهنگی مشترک داشتند، و به دموکراسی غربی نیز پایبند بودند، نگرش آنان نسبت به اداره، مدیریت و سیاست متفاوت بود.^۱

در این مقاله تلاش خواهد شد اندیشه‌های این دو شخصیت برجسته دانشگاهی درباره اداره، دیوانسالاری (بوروکراسی) و سیاست مورد بحث قرار گیرد.

زمینه‌های فکری

از زمان انتشار آثار این دو پژوهشگر تاکنون، بحثها و نظرات متفاوتی در میان دانشگاهیان و پژوهشگران در رشته‌های جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و بوروکراسی وجود داشته است، و هر دو اندیشه دارای موافقان و مخالفانی بوده است. ویلسون و وبر، هر دو بر اصل دولت کارا و مؤثر تأکید می‌ورزیدند و هر دو در راستای استحکام بخشیدن به بوروکراسی دموکراتیک گام برداشتند؛ اما ویلسون به برتری قوه مقننه بر قوه مجریه باور داشت، در حالی که ماکس وبر به نفوذ بیشتر قوه مجریه نظر داشت.

پیش از پیدایش اندیشه‌های اداری و سیاسی

بررسی تطبیقی

اندیشه‌های اداری و

سیاسی وودرو ویلسون و

ماکس وبر

دکتر منوچهر شجاعی

عضو هیات علمی دانشگاه

تهران

را جدی می‌دانست، و در پی توسعه منبای تئوریک و سیاسی برای رشد سرمایه‌داری آزاد بود.^۸ ویلسون ویژگی‌های تنش میان آرمان‌های ملی، لیبرالی و نخبه‌گرایی را به نمایش گذاشت و مانند وبر، به تهدیدهایی نظر داشت که از درون و برون متوجه سرمایه‌داری آزاد بود.^۹

با توجه به زمینه تاریخی در دهه ۱۸۸۰، یعنی زمانی که ویلسون مقاله مشهور خود را با عنوان «مطالعه اداره» منتشر کرد، به سختی تصور می‌رفت که وی مانند وبر وجود بوروکراسی را با نگرانی و تشویش بنگرد. در واقع، به اعتقاد ویلسون، کنترل خلاقیت‌های فردی موضوع اصلی است، نه اعمال قدرت عمومی که تهدیدی برای آزادی به‌شمار می‌رود. ویلسون که در سال‌های ۱۸۸۵-۸۶ در مطبوعات آمریکا برای مخاطبان عام مقاله می‌نوشت، مدعی شد که به تازگی ایده حرفه‌گرایی و تخصص در خدمات کشوری را کشف کرده است؛^{۱۰} چون تا آن زمان قانون مدونی که حاکم بر نحوه استخدام، ارتقاء و بازنشستگی کارکنان دولت فدرال آمریکا باشد، وجود نداشت.

ویلسون در دوران تحصیلات عالی‌اش در دانشگاه معروف جانز هاپکینز و نیز در دوران استادی‌اش در دانشگاه پرینستون، دست به مطالعات گسترده در زمینه مدیریت در دولت فدرال و ایالات ۴۹ گانه آمریکا زده و به این نتیجه رسیده بود که جامعه جوان آمریکا برای داشتن دستاوردهای بهتر در زمینه مدیریت، باید به تجارب دنیای خارج نیز نظر افکند.^{۱۱} بنابراین اندیشه اداری ویلسون در پرورش یک مدیریت ملی در ایالات متحده، نگرشی نوگرایانه محسوب می‌شد. او گرچه به سنت‌ها و نهادهای کشورش حساسیت داشت، اما همواره درباره اصلاحات اداری در حکومت ایالات متحده انعطاف‌پذیر و عملگرا باقی ماند. ویلسون از مزایای حرفه‌ای بودن در مدیریت ملی حکومت آمریکا دفاع می‌کرد و شکاکیت نسبت به سازمان خدمات کشوری، در کشورش را نادرست می‌دانست.

زمینه‌های مقایسه دو دانشمند

ماکس وبر در آلمان در مخالفت با طرفداران فزاینده‌ای که به گونه خصمانه و سنتی با ارزش‌های لیبرالی برخورد داشتند، قلم می‌زد. او در انجمن اجتماعی-سیاسی با کسانی که مدیریت سنتی مورد احترام‌شان بود و آن را به خرد سیاسی و

سیاسی ملی عصر خویش بوده و بسیاری از ایده‌هایش را در انجمن اجتماعی-سیاسی توسعه داده بود. این انجمن خود را وقف پیشبرد اصلاحات اجتماعی صلح‌آمیز، از راه پژوهش و تبلیغات کرده بود. وبر در جست‌وجوی ایدئولوژی موفقی بود که بین دو مکتب افراطی اقتصاد آزاد (Laissez Faire) و مارکسیسم انقلابی قرار داشته باشد. وبر در انجمن اجتماعی-سیاسی، به نسل جوانتر منتقدی که مخالف پدرسالاری اجتماعی و مهمتر از آن محترم شمردن تسلط بوروکراسی در جامعه بودند، تعلق داشت.^۵

هدف وبر در مناظره‌های انجمن، بر این تأکید نداشت که بوروکراسی چه کارهایی می‌تواند انجام دهد، بلکه تأکید بر آن داشت که بوروکراسی چه کارهایی را نباید انجام دهد. وبر به عنوان یک مفسر سیاسی بر این نکته تأکید می‌ورزید که بوروکراسی باید تابع یک مرجع سیاسی نیرومند باشد. او استدلال می‌کرد که وجود رهبری نیرومند لازم است تا بوروکراسی را از جست‌وجوی بی‌وقفه قدرت خودمختار باز دارد و نیز درگیری‌اش را با گروه‌های ذینفوذ اقتصادی کاهش دهد.

وبر در دوران پس از جنگ کمتر دلبسته آزادی بود تا نظم. او به قوه مجریه نیرومند به عنوان یک منبع کنترل می‌نگریست؛ هر چند بعدها تغییر عقیده داد و نظرش را بیشتر به پارلمان قدرتمند معطوف کرد. در اصل، هدف وبر در هر دو حالت، پیدا کردن راهی برای بقای لیبرالیسم، در برابر حرکت گروهی بود. او بر این باور بود که لیبرالیسم دربرگیرنده فردگرایی اقتصادی، آزادی‌های مدنی و سیاسی است و نیازمند پذیرش رفتار مسئولانه در جامعه.

در واقع، تنش میان چنین ارزش‌هایی، زیر عنوان رهبری و آزادی، ویژگی اندیشه سیاسی وبر به‌شمار می‌آید.^۶ البته به عقیده بیت‌هام، این اندیشه «نه منحصر به وبر بوده، نه شناساننده سیاست آلمان»، «بلکه از ویژگی‌های طبیعی دیدگاه بورژوازی در شرایط رشد سرمایه‌داری عصر وبر بوده است».^۷

اندیشه‌های اداری وودرو ویلسون

وودرو ویلسون، یکی از مشهورترین نظریه‌پردازان مکتب لیبرال در تاریخ آمریکا شناخته شده است. او آشکارا در دیدگاه بورژوازی سیاسی وبر سهیم بود، مانند وبر چالش مارکسیسم

○ وبر به عنوان یک مفسر سیاسی بر این نکته تأکید می‌ورزید که بوروکراسی باید تابع یک مرجع سیاسی نیرومند باشد. او استدلال می‌کرد که وجود رهبری نیرومند لازم است تا بوروکراسی را از جست‌وجوی بی‌وقفه قدرت خودمختار باز دارد و نیز درگیری‌اش را با گروه‌های ذینفوذ اقتصادی کاهش دهد.

○ ویر در دوران پس از جنگ کمتر دل‌بسته آزادی بود تا نظم. او به قوه مجریه نیرومند به عنوان یک منبع کنترل می‌نگریست؛ هر چند بعدها تغییر عقیده داد و نظرش را بیشتر به پارلمان قدرتمند معطوف کرد.

بی‌طرفی اجتماعی و سیاسی متناسب می‌کردند، روبه‌رو بود. عقیده آنان برای ویر پذیرفتنی نبود زیرا، ویر از دید فنی برتری مدیریت بوروکراتیک را می‌پذیرفت ولی به علت احتیاط و ویژه به بوروکراسی، چیرگی کلی آنرا مردود می‌دانست. انگیزه‌های داخلی بوروکراسی در جهت کسب قدرت بیشتر در درون حاکمیت، دخالت بوروکراسی در حوزه‌های خط‌مشی‌سازی، پویایی بوروکراسی و حساسیت طبقه بوروکرات آلمان همچنان پابرجا بود و فقط پیش‌بینی او درباره توسعه بوروکراسی به آنها افزوده شده بود. ویر نسبت به تمرکززدایی از قدرت در بوروکراسی چندان امیدوار نبود و عقیده داشت که بوروکراسی کشوری «می‌تواند از بالا توسط سیاستمدارانی که باروشی دموکراتیک از سوی مردم برگزیده شده‌اند کنترل شود، ولی نمی‌تواند با انتخابات از پایین جایگزین گردد».^{۱۲} زمانی که ویر در جستجوی ابزارهای سیاسی به منظور کنترل بوروکراسی ملی کشورش بود، ویلسون درباره اصولی که راهنمای توسعه و بهبود کارایی فنی بوروکراسی باشد، تحقیق می‌کرد. وی در این خصوص نوشت: «ما به جای آنکه به خلاقیت پیردازیم، سرگرم انتقاد کردیم».

چنین می‌نماید که ویلسون در آن زمان اصل «بوروکراسی خارج از محیط سیاسی قرار دارد» را پذیرفته بوده است، زیرا آن روزها قانون خدمات کشوری از تصویب کنگره آمریکا گذشته بود.

به هر روی این موضوع به بحث بیشتری نیاز دارد. بر سر هم، ویلسون بیشتر بر حفظ قدرت مرکزی در ساختار داخلی مدیریت کشورش تأکید داشت و چنین استدلال می‌کرد که «قدرت‌های بزرگ و بینا در شرایط ناگزیر، مسئول بازدارندگی اند» و می‌افزود که «درهم شکستن بیش از اندازه قدرت در حکومت، بیشتر یک خطر است تا یک مشکل». ویلسون وجود نگرانی در میان مخالفان رشد سازمان خدمات کشوری را احساس و برای خنثی کردن آن حساسیت اقدام به نوشتن کرده بود. او استدلال می‌کرد که گرچه ایجاد یک سازمان خدمات کشوری حرفه‌ای ممکن است به «یک سیستم اداری سلطه‌جو و مخالف اصول آزادی» و «یک طبقه صاحب‌منصب متجاوز» بینجامد، ولی خوانندگان آثارش را مطمئن می‌ساخت که چنین چیزی در آمریکا رخ نخواهد داد. ناگفته نماند که پاسخ‌های او برای خوانندگان

مبهم بود. به نظر می‌آید که نتیجه‌گیری ویلسون ناشی از اعتماد او به زمان بوده و اطمینان داشته است که افکار عمومی در آمریکا این اصل را که سیاست موجب «ایجاد صاحب‌منصبان دائمی نخواهد شد، بلکه سیاستمدارانند که مسئولیت پاسخگویی‌شان در برابر افکار عمومی، مستقیم و اجتناب‌ناپذیر خواهد بود» پذیرفته است. برعکس، ویر برای پذیرش آن اصل از سوی جامعه تلاش می‌کرد. ویلسون فرض را بر وجود نوعی کنترل دموکراتیک در بوروکراسی می‌گذاشت، در حالی که ویر سخت در جستجوی راهی برای پیاده کردن چنین وضعی در نظام سلطنتی بود. زمانی که ویر برای تحقق اهدافش در برابر محافظه‌کارانی که به عقلایی بودن بوروکراسی نظر داشتند مبارزه می‌کرد، ویلسون در آمریکا در مخالفت با شکاکیت سنتی آمریکایی‌ها نسبت به قدرت قوه مجریه، استدلال می‌کرد. ویر با حامیان یک بوروکراسی معنوی و ویلسون با طرفداران مکتب اقتصاد آزاد و حفظ حقوق ایالات، در نظام سیاسی آمریکا مواجه بود.^{۱۳}

ویلسون با ایمان به دموکراتیک منشی آمریکایی یادآور شد: «ارائه نمونه‌هایی از بی‌تدبیری و خودسری از ناحیه مقاماتی که زیر نظر مسئول وزارتخانه در واقع به جامعه خدمت می‌کنند و نیز دیگر رؤسای ادارات مان که می‌بایست همانند آنان رفتار کنند، دشوار است.» همچنین، خاطر نشان ساخت که یک گروه حرفه‌ای در سازمان خدمات کشوری نمی‌تواند متفاوت از یک آمریکایی عمل کند؛ زیرا زیر کنترل مقاماتی سیاسی است که آنان نیز به شیوه دموکراتیک از سوی مردم برگزیده شده‌اند. گفتنی است که ویر این اندیشه ویلسون را بسیار ساده‌اندیشانه و از روی بی‌تجربگی می‌پنداشت.

برای ویلسون، مشکلات بالقوه قلمرو قدرت در نظام اداری آمریکا بیشتر نگران‌کننده بود، تا مشکلات کنترل دموکراتیک بوروکراسی. او دل‌وایس تمایز خواستها و نیازهای دستگاه اداری و قانون اساسی بود. او در این باره با صراحت نوشت «قانون اساسی باید مافوق و جدا از دستگاه اداری باشد» و افزود این دستگاه اداری است که باید خود را با قانون اساسی تطبیق دهد، نه برعکس.

ویلسون خاطر نشان می‌ساخت که باید از انتخاب الگویی مانند نظام اداری آلمان برای آمریکا پرهیز کرد زیرا چنین مدلی ما را یکسره «خفه»

به صورت نقطه آغاز نهضت مدیریت در ایالات متحده آمریکا درآمد؛ نهضتی که ثمره‌اش در اقصی نقاط جهان به چشم می‌خورد. امروزه کمتر کشوری در جهان یافت می‌شود که محققان، مدیران و سیاستمداران با اندیشه‌های اداری ویلسون و وبر آشنا نباشند. وبر مانند ویلسون برای نخستین بار، اندیشه‌هایی در باب بوروکراسی مطرح کرد که هنوز در جوامع گوناگون به قوت خود باقی است.

یادداشت‌ها

1. Herold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization* (New York, 1987).
2. Robert T. Golembiewski, "Maintenance and 'Task' as Central Challenges in Public Administration", *Public Administration Review*, 34 (March / April, 1973), p. 171.
3. Richard J. Stillman, 11, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay", *American Political Review*, LX11 (June 1973), p. 582.
4. David, Beetham *Max Weber and The Theory of Modern Politics* (London, 1984).
5. Reinhard Bendix, *Max Weber, An Intellectual Portrait* (New York, 1982), Chapters and 2.
6. Beetham *op.cit.*, Chapters 1 and 2.
7. *Ibid.*, p. 85.
8. Martin J. Sklar "Woodrow Wilson and the Political Economy of Modern United States Liberalism". *Studies of the Left*, 1, (1980), pp.17-47.
9. *Ibid.*, 135-140.
10. Geoffrey Blodgett, "A New Look at the American Gilded Age", *Historical Reflections*, 1 (Winter, 1947), pp. 204-242.
11. Stillman, *op. cit.* p. 210.
12. *Ibid.*, pp. 75-80.
13. Henry Bragdon, *Woodrow Wilson, The Academic Years* (Cambridge, 1987), pp. 105-117.
14. Stillman, *op. cit.*, p. 202.
15. Seidman *op. cit.*, pp. 95-106.
16. Bragdon, *op. cit.*, pp. 165-170.

خواهد کرد. با این حال، ویلسون درباره امکان وفق دادن اصولی برگرفته شده از تجربه اروپاییان، با شرایط جامعه آمریکا خوش بین باقی مانده بود، زیرا بعداً نوشت که چنین الگویی؛ نباید ساده و متمرکز باشد، بلکه باید پیشرفته، نامتمرکز و با شرایط کشوری فدرال دربرگیرنده ایالت‌های گوناگون همخوان باشد. اگر قرار است الگویی برگزینیم، باید آن را آمریکایی کنیم، نه به ظاهر و فقط در زبان، بلکه به گونه اساسی و ماهوی و از جهت اصول و اهداف. چنین ساختاری باید قانون اساسی ما را از ته قلب دریابد، تب بوروکراتیک از رگ‌هایش خارج شود، و هوای بسیار آزاد آمریکایی را استنشاق کند.^{۱۴}

ویلسون از نتیجه نهایی این اطباق مطمئن بود. البته، او ایجاد یک دستگاه اداری دولتی از «نوع آمریکایی» را پیش بینی می‌کرد و می‌گفت سرانجام ساختاری اداری همخوان با ماهیت و ترتیبات پیش بینی شده در قانون اساسی فدرال، علم مدیریت آمریکایی و تجربه تاریخی آمریکا پدید خواهد آمد:

«در آن نظام، به جای تمرکز قدرت، اتحادیه وسیعی وجود خواهد داشت که امتیازات ویژه توزیع شده سود خواهد برد.»^{۱۵}

ویلسون بعدها به گونه فزاینده با پرسش‌های عمومی رویه‌رو شد، و این پرسش‌ها پیوسته اهمیت بیشتری یافت. در واقع، در بطن بحث‌های گسترده سیاسی در سال ۱۹۱۲، مسأله تعریف روابط میان گروه‌های ذینفوذ اقتصادی و دولت، و از سوی دیگر، وجود روش مطلوب برقراری موازنه میان آزادی و نظم در جامعه آمریکا مطرح بود. در سراسر مبارزات انتخاباتی، ویلسون برای اطمینان دادن دوباره به افکار عمومی در مورد حفظ ارزش‌های بنگاهداری در نظم اقتصادی و گذشته‌های دولت در قبایل منافع عمومی، تلاش می‌کرد. می‌توان گفت که ویلسون می‌کوشیده است بار دیگر به افکار عمومی اطمینان دهد که رهبری سیاسی آمریکا به حفظ و تضمین ارزش‌های لیبرالی در جامعه آمریکا پایبند است.^{۱۶}

خلاصه

بنا به گفته لئونارد وایت، دانشمند برجسته آمریکایی، احتمالاً وودرو ویلسون کاری بیش از آشنا کردن کشورش به دانش مدیریت انجام نداده است، اما مطالعات و اندیشه‌های ویلسون سرانجام

○ وودرو ویلسون،

یکی از مشهورترین نظریه پردازان مکتب لیبرال در تاریخ آمریکا شناخته شده است. او آشکارا در دیدگاه بورژوازی سیاسی وبر سهیم بود، مانند وبر چالش مارکسیسم را جدی می‌دانست، و در پی توسعه مبنای تئوریک و سیاسی برای رشد سرمایه‌داری آزاد بود.