

# اصلاح اداری در ژاپن

## مطالعه‌ای تطبیقی در زمینه تمرکززدایی قدرت مرکزی (۱)

نوشته: اکیرا ناکامورا (۲)

برگردان: ابراهیم گلشن

تا سه سال بعد ادامه یافت و طی این مدت در مجموع پنج پیشنهاد اصلاحی ارائه داد. این کمیته در مارس ۱۹۸۳ با تسلیم پنجمین اعلامیه اصلاحی به دولت به کار خود پایان داد.

متعاقب آن دولت نهاد دیگری را بوجود آورد، نهادی که «شورای موقت برای ارتقاء اصلاحات اداری» نامیده شد و وظیفه آن به اجرا گذاشتن پیشنهادهای اصلاحی فوق‌الذکر بود. دوره فعالیت این شورا دوبار بترتیب در سالهای ۱۹۸۷ و ۱۹۹۰ تمدید گردید. بخش اعظم فعالیت این شورا در اکتبر سال ۱۹۹۳ به پایان رسید، یعنی زمانی که شورا اقدامات بسیار مهمی را به انجام رسانده بود. یکی از موفقیت‌های شورا خصوصی‌سازی

یافته است، بطوری‌که به صورت «جنبش اصلاحات اداری جهانی» (۳) درآمده است.

برخلاف روند اخیرالذکر، در ژاپن، اصلاح اداری، هرچند نه همیشه، مفهومی خاص را شامل می‌شده است. در ژاپن، این مفهوم معمولاً به ابتکارات اصلاحات سیاسی اطلاق می‌شود، که از سال ۱۹۸۱ آغاز شده و ابعاد آن تا زمان حاضر ادامه داشته است. دولت ژاپن در سال ۱۹۸۱ کمیته‌ای بنام «کمیته موقت برای اصلاحات اداری» بوجود آورد (۴).

حزب حاکم «لیبرال دموکرات» (LDP) از توشیودوکو (۵)، یکی از بازرگانان بسیار برجسته ژاپن دعوت کرد تا مدیریت این عملیات را بعهده بگیرد. این کمیته کار خود را از ماه مارس ۱۹۸۱ آغاز کرد و

اصلاحات اداری در ایالات متحده آمریکا و انگلستان همانند سایر کشورهای جهان معمولاً متضمن مقوله‌های سیاسی بسیاری است. اصلاح اداری مفهومی فراگیر است، از جمله، عدم تمرکز، عدم تراکم، مقررات زدایی، دیوانسالاری زدایی و خصوصی‌سازی را در برمی‌گیرد. این واژه اغلب بانوسازی و بهبود مدیریت خط‌مشی‌های عمومی و سرانجام با شیوه‌های حکومت مترادف است.

در وهله نخست اصلاحات اداری به دلیل برخورداری از یک چنین مفهوم جامعی، عملاً ارزشی جهانشمول کسب کرده و تلاش برای تمرکززدایی ابعاد جهانی بخود گرفته است. این فرایند در بسیاری از مناطق جهان گسترش

۱- این مقاله در سال ۱۹۹۶ در چهل و سومین نشست اروپا در هانوی ویتنام ارائه گردیده است.

2- AKIRA NAKAMURAPh.D. Professor, Meiji University.

3- The universal adminisitrative reform movement

4- The provisional commission for administrative reform

5- Toshio Doko

بیش از نود درصد قوانین و طرحهایی که قانونگذاران وضع می‌کنند بوسیله دیوانسالاران و نه خود قانونگذاران تنظیم می‌شود. به دلیل این کارکردهای مهم است که بسیاری اعتقاد دارند دیوانسالاران مرکزی ژاپن دارای نقش دوگانه قانونگذار و مجری هستند. آنها قوانین و طرحها و برنامه‌ها را وضع می‌کنند و خود در عین حال مجری سیاستهایی هستند که خود ایجاد کرده‌اند.

جای تردید نیست که دیوانسالاران ژاپنی کانون قدرت سیاسی ژاپن هستند. تمرکزگرایی برای دیوانسالاران ملی یک منبع عمده اختیار و اعتبار است. موضوعی که از نظر موقعیت سیاسی آنها در کشور معضلی غیرقابل حل است. روشن است که در این وضعیت عدم تمرکز به عامل جدی تهدید کننده برای قدرت و منافع دیوانسالاران آنها تبدیل می‌شود. در نظر ایشان تمرکززدایی تجاوز به حیطة قدرت نظارتی آنها است.

در واقع رهبران سیاسی، بازرگانی و کارگری کشور در سالهای اخیر نگرانی خود را

تنظیمی دسترسی دارند.

معمولاً یک سازمان مرکزی با وضع یک قانون یا خط‌مشی جدید، به صدور رهنمودهای اداری و ایجاد دوایر اداری می‌پردازد. این اختیارات قدرت تصمیمگیری<sup>(۶)</sup> نامیده می‌شود.

اگرچه این موارد فاقد پایگاه قانونی هستند. لکن دارای اثرات تعهدآورند و ادارات فرعی تر از سطح حکومت ملی و مؤسسات بازرگانی را وادار می‌کنند به آنها گردن نهند. علاوه بر این، دیوانسالاران مرکزی ژاپنی به صدور مجوزهای مختلف و تصویب‌نامه نیز می‌پردازند. تعداد این قبیل موارد از ۱۰/۰۰۰ مورد نیز فراتر می‌رود. مواردی که بسیار گسترده بوده و طیف وسیعی از فعالیتهای خصوصی و دولتی را شامل می‌گردد.

سازوکار کنترل، دیوانسالاران را به پسیشتازان عرصه سیاستگذاری ژاپن تبدیل کرده است. در ژاپن برخلاف ایالات متحده و سایر کشورهای دنیا دیوانسالاران اغلب در خط‌مشی‌گذاریها نقش بسیار تعیین کننده‌ای دارند. بطور معمول

سه شرکت عمده دولتی بود. دولت تحت نظارت دقیق شورا، راه‌آهن ملی ژاپن و دو مؤسسه غیرانتفاعی دیگر دولتی - دخانیات و مخابرات - را خصوصی کرد.

این رویدادها در ژاپن به اصلاح اداری معروف شده‌اند. مهم است که خاطر نشان کنیم واژه «اصلاح اداری» از نظر ژاپنها، به معنی عدم تمرکز نبوده و عموماً مقررات‌زدایی را دربر نمی‌گیرد. دو مسبحث اخیرالذکر در فرایند طولانی اصلاح اداری جایگاه خاص و مهمی داشته‌اند، به همین دلیل باید به شیوه‌ای متفاوت و خاص مورد بررسی قرار گیرند.

پرواضح است که ژاپن کشوری بسیار متمرکز است. نظارت اداری در این کشور به طور سنتی آنقدر شدید است که می‌توان آنرا همانند کشور فرانسه دانست، تمرکزگرایی در ژاپن باعث پیدایش نوعی مقامات دولتی در سطح ملی شده است. این مقامات دولتی به ابزارهای نظارتی مهمی از جهت قدرت تصمیمگیری و وضع مقررات

درمقابل روند روبه رشد تمرکززدایی آشکار کرده‌اند. چنین بنظر می‌رسد که مقامات دولتی در ژاپن به چنان حدی از قدرت غیرقانونی دست یافته‌اند که توانسته‌اند حیات اقتصادی و سیاسی کشور را تهدید کنند. برای گروه‌های رقیب تمرکززدایی یکی از راه‌های اساسی تسهیل سلطه اداری است. از نظر آنها، تمرکززدایی همچنین راهی است که می‌تواند به ارتقای توان سیاسی ملی بیانجامد.

همچنانکه این بحثها نشان می‌دهد، تمرکززدایی در فضای سیاسی کنونی ژاپن ضربان قلب سیاسی این کشور را تشدید نموده است، موضوعی که از مفاهیم اساسی قدرت سیاسی ژاپن جدایی‌ناپذیر است. به همین دلیل است که تمرکززدایی در ژاپن وجهه خاص و منحصر به فرد سیاسی پیدا کرده است.

مباحثه‌هایی که اکنون در ژاپن درمورد تمرکززدایی در جریان است. جهات جالب دیگری نیز بخود گرفته است. در بسیاری از کشورها، ضرورت تمرکززدایی از آنجا ناشی می‌شود که حکومت‌های محلی از مقامات مقیم در آن محلها خواستار استقلال بیشتری

هستند. در کشوری همچون ایالات متحده قدرت مؤدبان مالیاتی نوعاً بسیار قوی است. آنها اغلب تمرکززدایی را عاملی می‌دانند که با آن می‌توانند اطمینان حاصل کنند که مالیات‌هایشان به نحوی عاقلانه مصرف می‌شود. ولی در ژاپن این مشاجرات عموماً به سطح ملی کشیده می‌شود، و تشکیلات محلی از این مناقشات دور و درحاشیه نگاه داشته شده‌اند.

در کشور ژاپن، تمرکززدایی با شیوه‌های بنیانی شکل‌گیری قدرت در کشور گره خورده است. تمرکززدایی مبین تعارض‌های اساسی بین گروه‌های چهارگانه برگزیده، برسر قدرت است. در یک سو، قانونگذاران ملی، رهبران بازرگانی و اتحادیه‌های کارگری عوامل اصلی مدافع تمرکززدایی هستند، حال آنکه در سوی دیگر دیوانسالاران مرکزی قرار دارند که تمایلی به واگذاری منابع اصلی قدرت خود ندارند.

همانطور که نشان خواهیم داد در یک چنین فضای چنددستگی، حکومت‌های محلی ژاپنی تنها می‌توانند نقشی فرعی بعهده بگیرند. آنها به‌عناصر بی‌اهمیتی تبدیل شده و نمی‌توانند نفوذ قابل توجهی

داشته باشند. آنها باکنار ماندن از بازی عملاً به تماشاگران بازی قدرت در مرکز مبدل گردیده‌اند.

در سایر کشورهای توسعه یافته همچون ایالات متحده و انگلستان، مسئله تمرکززدایی ریشه در زمینه اصلاحات دولتی وسیعتر دارد. این مقوله‌ای است که اغلب به این پرسش برمی‌گردد که چگونه می‌توان دولت را به بهترین نحو اداره کرد؟ مطابق یک تحقیق، در ایالات متحده و انگلستان افراد بسیاری به طریقی مشابه اعتقاد داشتند که دولت باید همانند یک بازرگان عمل کند. برای اطمینان از این موضوع، آنها همواره طرفدار تمرکززدایی بوده‌اند. از این رو دولتهای محلی لزوماً و به نحوی روزافزون به صورت یک بنگاه تجاری اداره می‌شوند. اندیشه حاکمیت شبه بازرگانی به نوعی رفتار معمول در بسیاری از مناطق کشورهای مختلف تبدیل شده است.

نیاز به اصلاح اداری در ایالات متحده و انگلستان با ملاحظات متعددی ملازم است. بعضی معتقدند علت اصلی آن افزایش مداوم تقاضا برای

خدمات مختلف و گسترده دولت است، حال آنکه دیگران به نزول پی‌درپی منابع مالی اشاره کرده و آنرا دلیل عمده کوچک کردن دولت می‌دانند. بااین وجود برخی دیگر این بحث را مطرح می‌کنند که خدمات دولت به علت وفور کارکنان و بوروکراسی بیش از حد در بخش دولت روزبه‌روز در حال بدتر شدن است. از نظر آنان دیوانسالاران به قدرتی دست یافته‌اند که حتی برای مقامات سیاسی منتخب نیز نامناسب است.

تحت تأثیر این تحولات، طرح‌های اصلاحی متعددی تدوین شده است. رفته رفته مفهوم جدیدی که به «مدیریت گرای» (۷) موسوم است، اذهان را بخود جلب می‌کند. این مفهوم به عنوان معیاری برای بهبود عملکرد مدیریت، ضرورت دیوانسالاری - زدایی از سازمانهای دولتی را پیش می‌کشد. همچنین تمرکززدایی فرایندهای سیاستگذاری، از دیگر

پیشنهاد‌های آن است. اندیشه تفویض قدرت به واحدهای محلی یا «توانمند سازی» (۸) در مدیریت گرایسی کانون اصلی اصلاح است، اگرچه خصوصی سازی نیز یکی از ابزارهای بهبود عملکرد دولت می‌باشد.

طبق استدلالهای مطرح شده در این نظریه، توانمند سازی و خصوصی سازی در برابر نهادهای (۹) دیوانسالاری هستند. مدافعین این نظریه درصددند تا به کمک این دو ابزار تفوق اداری را محدود نموده و به عنوان یک راه حل دولت را از حالت متمرکز خارج ساخته و بدین ترتیب قدرت دواير منتخب را احیاء کنند.

مفهوم «بازیافت دولت» (۱۰) در نظریه دیوید اسپورن (۱۱) و تدگیلر (۱۲) نیز از بسیاری جهات با مفهوم مدیریت گرایسی مشابهت دارد. این صاحب نظران ماهیت اندیشه خود را براین اصل قراردادده‌اند که مدیریت در بخش دولتی و بخش خصوصی مشابه

یکدیگر است. آنها اعتقاد دارند که دولت تنها زمانی می‌تواند به صورت اثربخش، کارآمد و اقتصادی اداره شود که همانند یک مؤسسه بازرگانی عمل کند.

آنها برای رسیدن به مقصود خویش مفهوم «دولت کارآفرین» (۱۳) را مطرح ساختند. از نظر ایشان نه تنها باید دولتهای محلی را براساس اصول بازرگانی اصلاح کرد، بلکه این دولتها باید همانند مؤسسات بازرگانی خلاق بوده و بتوانند بصورت رقابتی کار کنند. آنها همچنین براین نظرند که دولتهای محلی برای آنکه بتوانند به نحوی خلاق حکومت کنند باید بطور مداوم دست به تدوین راهبردهای جدید بزنند.

همانطور که این نمونه‌ها نشان می‌دهد، در ایالات متحده و انگلستان اصلاحات اداری درکل و تمرکز زدایی به طور خاص - البته نه در همه موارد - کاملاً با نظریه‌ها و فعالیتهای دنیای بازرگانی مطابقت دارد. اندیشه

7- Managerialism

8- Empowerment

9- Antithesis

10- Reinventing Government

11- David Osborne

12- Ted Gaebler

13- Entrepreneurial Government

خصوصی‌سازی و کارآفرینی هسته اصلاحات دولتی در این کشورها را تشکیل می‌دهد. خلق دوباره دولت براساس اصول بازرگانی یکی از قویترین پیامهای اصلاحات در هردو کشور اخیرالذکر است و سعی شده است همین موضوع مورد بحث قرار گیرد. اما این اشتیاق خوشبینانه در مورد امکان اصلاح دولت نتوانسته است در سواحل ژاپن لنگر اندازد. موضوع تمرکززدایی در چارچوب مدیریت بازرگانی در این کشور (ژاپن) کمتر مطرح شده و یا اصولاً مورد بحث قرار نگرفته است. مباحثاتی که تاکنون پیرامون این مقوله جریان داشته به جنبه‌های حقوقی توزیع مجدد قدرت ملی محدود بوده است. یکی از مباحث اصلی در ژاپن از بین بردن نوعی فعالیت اداری بوده که موسوم به «تفویض نمایندگی»<sup>(۱۴)</sup> است. مطابق این روش ماهیت اصلی برنامه‌های محلی اغلب تغییر شکل داده است. بدین نحو که این خدمات را تحت کنترل دولت مرکزی قرار داده است. مورد اخیر

نشان می‌دهد دلمشغولی ژاپنیها جنبه حقوقی و رسمی تمرکززدایی است. در این کشور بهبود اداره محلی بانوع بازرگانی مورد نظر نبوده است.

دولتهای ملی و محلی در ژاپن تا آنجا که به بخش عمومی مربوط می‌شود عموماً در مقابل مفهوم مدیریت بازرگانی دولت سکوت نموده‌اند. تنها جوامع روستایی آنها به نحوی پراکنده با سعی در استفاده از روشهای بازرگانی جهت بازاریابی کالاهای محلی و یا تقویت شهرت روبه افول آنها به این موضوع توجه نشان داده‌اند. این موارد نیز بسیار استثنایی است. اکثریت دولتهای ژاپنی بطور سنتی لاقلاً در مقایسه با آمریکا و انگلستان کمترین آشنایی با مفاهیم مدیریت بازرگانی ندارند.

یکی از تحولات جالب توجه این است که چه درست چه نادرست شیوه بازرگانی ژاپنی در سطح جهان مقبولیت یافته است، اصطلاحات ژاپنی کنترل کیفیت یا «کایزن»<sup>(۱۵)</sup> تا آنجا گسترش یافته که به صورت واژه‌ای جهانی

درآمده است. مفهوم تمرکززدایی نیز اکنون به یکی از موضوعات مهم در دستور جلسه جامعه تبدیل شده است. فرصتهایی بدست آمده است که بتوان اصول اداره بازرگانی را در بخش مدیریت دولتی بکار گرفت. ولی با این وجود، هیچ یک از دولتهای ملی و محلی تمایلی به استفاده از روشهای بازرگانی در کار مدیریتی خود نشان نمی‌دهند. هنوز تفاوت بین روشهای اداری خصوصی و دولتی به قوت خود باقی است و بین آنها تبدلی انجام نگرفته است.

یکی از ویژگیهای فرهنگ عمومی در ژاپن پذیرش همین موضوع است. در ژاپن مردم بطور سنتی اعتقاد دارند که بازرگانی و تجارب نسبت به دولت یا مقامات دولتی در مرحله‌ای پست تر قرار دارند. این برداشت در یک نقل قول قدیمی آمده است که «عموم (دولت) مقدس است، در حالی که خصوص (بازرگان) ناپسند است».<sup>(۱۶)</sup> کانسون مین پی<sup>(۱۶)</sup>، اصل این برداشت عمومی به دوره ادو (Edo) که دوران ماقبل

14- Agency Delegation

15- Kaizen

16- Kanson Minpi

نسوگرایسی ژاپسن است (۱۸۶۷-۱۶۰۳) برمی‌گردد. در این دوران ژاپن جامعه‌ای شدیداً طبقاتی بود، و در رأس آن طبقه حاکم سامورایی قرار داشت.

گرچه ساختار قبلی و فئودالی دوام نیافت، لکن این سنت به‌شکلی ظریف حتی، تا زمان حال مانده است. جامعه‌ی بازرگانی، با همه‌ی اعتبار و جهان‌گستری آن، هنوز نمی‌تواند در رهبری اجتماعی ادعای برابری نماید، بلکه از آن انتظار می‌رود در خدمت دولت باقی مانده و حتی در قلمرو اقتصاد از خواست مقامات دولتی تبعیت کند.

به دلیل وجود یک چنین میراث تاریخی است که متون بازرگانی نتوانسته است راهی به‌بخش دولتی باز کند. اگرچه اداره‌ی بازرگانی به شیوه‌ی ژاپنی در شرف خلق ارزشهای جهانشمول است، لکن موانع فرهنگی فراراه آن بسیار متعدد و بازدارنده است. به‌همین دلیل، علیرغم گرایش فزاینده به تمرکززدایی تفکر شیوه‌ی اداره‌ی بازرگانی هنوز نمی‌تواند به بخشهای اصلی مدیریت دولتهای محلی نفوذ کند. باتوجه

به اوضاع جاری بنظر می‌رسد مقامات دولتی ژاپن تا قبول اندیشه‌ی اداره‌ی دولت با مفاهیم بازرگانی فاصله بسیار داشته باشند.

علاقه‌مندی فزاینده‌ی عمومی باعث شده است مطالعات زیادی در مورد تمرکززدایی در ژاپن به عمل آید. این تحلیلها عمدتاً حکایت از آن دارند که ژاپن فاقد تجربه‌ی خودگردانی است. این مطالعات همچنان نشان می‌دهند که در طول تاریخ واحدهای فروملی (۱۷) فاقد قدرت رسمی بوده‌اند. پژوهشهای اخیر باتوجه به این شاخصها درصدد برآمده‌اند تا اثر تمرکززدایی را بر کیفیت حکومت مردم سالاری در کشور موردبررسی قرار دهند.

یکی از نتایج جالب این مطالعات اشاره‌ی عمومی آنها به آثار خوشبینانه‌ی تمرکززدایی است. ازدید بسیاری از تحلیلگران معاصر، تمرکززدایی نوعی نوسدارو است. معجونی که دارای اثربخشی اجتماعی است. از نظر بسیاری از متخصصان ژاپنی تمرکززدایی و اصلاحات جدید نه تنها کمکی در رفع بسیاری از ناملایمات اجتماعی است بلکه

عامل مؤثری در جهت بهبود کیفیت زندگی سیاسی کشور است.

کارشناسان ژاپنی با غرق شدن در جنبه‌های خوشبینانه و آرمانی تمرکززدایی از جنبه‌های منفی آن غافل مانده‌اند. تجربه‌ی سایر کشورها اغلب نشان می‌دهد که تمرکززدایی آخرین مرحله‌ی جنگ و گریزهای خونین است، به‌علاوه تمرکززدایی همواره ابزار بسیار مؤثری برای تداوم نابرابریهای اجتماعی از جمله تبعیض نژادی بوده است. به‌هرحال، در ژاپن بسیاری از صاحب نظران در کل تمایل دارند این معایب را نادیده بگیرند.

در کشورهای در حال توسعه نیز مقوله‌ی تمرکززدایی به اندازه‌ی کشورهای توسعه یافته رواج پیدا کرده است. در کشورهایی همچون میانمار و سریلانکا، این مشکل مبین شکافهای اخلاقی و نژادی است و لذا دارای ابعاد سیاسی نیرومندی است. گروههای اقلیت در این کشورها به این دلیل از تمرکززدایی پشتیبانی می‌کنند که بتوانند خود را از عقاید خودخواهانه‌ی گروه اکثریت در امان دارند.

در میانمار سالهاست که گروههای قبیله‌ای مختلف از جمله کاهین (۱۸) و شان (۱۹) برای کسب استقلال خویش از دست بورمه‌ایهای (۲۰) حاکم درحال مبارزه‌اند. این گروههای اقلیت به این دلیل خواستار عدم تمرکز هستند که بتوانند میراث فرهنگی و هویت قومی خود را حفظ کنند. در بالکان نیز کوششهای به عمل آمده صراحتاً گویای همین امر است. در آنجا نیز اختلافات زبانی، فرهنگی، نژادی و مذهبی جنگهایی را دامن زده است که تاکنون به کشتارهای جمعی و خرابیهای بسیار منجر شده است. ظاهراً در این مناطق جنگ زده تنها تمرکززدایی و خودمختاری محلی می‌تواند تنش و تعارض بین گروههای رقیب را از بین ببرد. این تعارضها هرچند غم‌انگیزاند لکن پدیده‌ای جدید نیستند، برخی از کشورهای توسعه یافته امروز نیز در دوران تکامل جوامع خویش با مشکلات مشابهی روبرو بوده‌اند. در بسیاری از موارد، گروه نژادی یا قومی حاکم از اینکه بتواند یک نظام حکومتی

مسئولیت‌پذیر فراهم آورد قاصر بوده‌است. نهاد سیاسی برای آنکه بتواند اثربخش باشد، اعتبار خود را زیر سؤال می‌برد. دیر نخواهد بود که اقلیتها خواست خود را برای عدم تمرکز و برپایی حکومتهای محلی مطرح سازند. این موردی است که هم اکنون در میانمار و بالکان در جریان است.

خبرگان ژاپن با نادیده گرفتن این سوابق اسفبار تاریخی، در صدد هستند وجهه‌ای کاملاً آرمانی از عدم تمرکز ترسیم کنند، این اندیشه‌ای است که تنها می‌تواند در سطح حرف باقی بماند. این نتیجه‌ای نیست که از تجربه تلخ تاریخی یا رویه‌ای که در سایر کشورها اعمال شده، بدست آمده باشد. در یک چنین فضایی تمرکززدایی چهره‌ای نجاتبخش پیدا می‌کند. از نظر بسیاری از خبرگان ژاپنی، تمرکز زدایی نوشدارویی است که برای بهبود کیفیت و بهداشت حیات سیاسی کشور ژاپن ضرورت تام دارد.

بی‌تردید، مردم ژاپن در صدد هستند نظام حکومتی خود را به نحوی که اشاره شد، بیش از

پیش غیرمتمرکز کنند. در پاسخ به این احساسات عمومی در ژاپن طرحی در دست تهیه است. ولی آنچه در ژاپن روی می‌دهد تاحدودی با کشورهای همسایه متفاوت است.

در کشورهای مجاور مفهوم حکومتهای ملی جایگاهی پرآبته دارد، ولی همین قدرقدرتها پرچمدار تمرکززدایی شده‌اند. در ژاپن این روند کاملاً برعکس است، زیرا این گروههای ناراضی هستند که خود را به وسط میدان انداخته‌اند. در داخل صحنه سیاسی کشور گویی نوعی مسابقه طناب‌کشی در جریان است، قوای قانونگذاری همسو با بازرگانان و رهبران کارگری به طرفداری از تمرکززدایی برخاسته‌اند. آنها تمرکززدایی را در وهله نخست برای آن می‌خواهند که بتوانند نقش دیوانسالاری مرکزی را محدود کنند و دیوانسالاران مرکزی نیز برای مقابله با یک چنین تسخیر روبه‌رشدی، سعی‌کنند با تأخیر در روند تمرکززدایی منافع خود را هرچه بیشتر تقویت نمایند. این

رویاری به احتمال قوی تا سالها ادامه خواهد داشت.

این جریانها برای آینده تمرکززدایی در ژاپن تأثیر بسیار بحرانی به همراه خواهد داشت. در کشورهای همجوار رهبران ملی به حمایت از تمرکززدایی برخواسته‌اند. در آنها رهبری یکپارچه ملی در مقایسه با ژاپن می‌تواند در جهت تمرکززدایی بسیار مؤثرتر و کارآمدتر گام بردارد.

سرانجام اینکه، این کشورها به احتمال قوی خواهند توانست نظام حکومتی نامتمرکز و بسیار معتبری بوجود آورند، عاملی که در تأمین دموکراسی نقش بسزایی خواهد داشت.

در ژاپن برخلاف کشورهای همجوارش، نخبگان سیاسی دچار انشعاب بوده و قادر نیستند در این مورد به هیچ نوع وحدت نظری دست یابند. رهبری سیاسی کشور همچنان ناپایدار و متغیر است. در نتیجه روند تمرکززدایی در ژاپن کند و بسی‌نظم است و تعارضات گروهی و میانجیگری تا مدتها ادامه خواهد داشت. سرانجام ممکن است طولی نکشد که ژاپن احساس کند از کشورهای همسایه عقب مانده است. شاید

این وضعیت ژاپن را وادار سازد در این روند تسریع به عمل آورد، روندی که تعمق در آن برای کشورهای شرق آسیا بسیار ارزشمند است.

روند تمرکززدایی اخیر در ژاپن ویژگیهای مختلفی را دارا بوده که بنظر می‌رسد مخصوص ژاپن می‌باشد و با سایر کشورها متفاوت است. اصلاح اداری در ژاپن نیز روند خاص خود را دارد. این روند برخلاف سایر کشورها دارای مصداق ویژه‌ای است، و به اقداماتی اطلاق می‌شود که از سال ۱۹۸۱ در ژاپن آغاز گردیده است. مقوله تمرکززدایی در جامعه ژاپن مهم تلقی شده ولی به شیوه‌ای متفاوت از برداشت عموم از اصلاح اداری با آن برخورد شده است، این نحوه برخورد اساساً به این دلیل است که اصلاحات اداری در جامعه سیاسی ژاپن با تعارض برسر قدرت بین رهبران جدایی ناپذیر است.

تمرکززدایی در سایر کشورها اغلب به معنی اداره حکومتهای محلی بصورت بازرگانی است و اینکه چگونه می‌توان دولت را مانند یک مؤسسه بازرگانی اداره کرد، مورد توجه عموم قرار گرفته است. ولی در ژاپن از این مقوله

چنین برداشتی نشده است. در واقع اداره امور محلی به شیوه بازرگانی هیچگاه در این کشور موضوع بحث نبوده است. ظاهراً این وضعیت به مناسبات بین بخش دولتی و خصوصی در اذهان عموم مربوط می‌شود. در جامعه ژاپن برای بخش عمومی در کل و دولت مرکزی بطور خاص، نقش مهمی فرض شده است. این بخش عمومی است که امور بخش خصوصی را کنترل و تعیین می‌کند. به علت وجود یک چنین سنتی است که مفهوم دولت بازرگان پیشه نتوانسته است در بخش عمومی ژاپن جایی بازکند.

تجربه تمرکززدایی در نواحی دیگر گویای توانمندیهای ارزشمندی است. البته تعهدات بسیاری نیز به همراه دارد. مطالعاتی که در زمینه تمرکززدایی در ژاپن به عمل آمده اغلب بر محاسن آن تأکید داشته است. این تحلیلها در بررسی کاستیهایی که معمولاً از تمرکززدایی حادث می‌شود ناتوان بوده‌اند. در نتیجه تحلیلگران ژاپنی در برخورد با این مقوله، موضعی خوشبینانه اتخاذ کرده‌اند. از نظر این متخصصان، تمرکززدایی نوعی مدل مشارکتی قوی برای



حفظ سلامت سیاسی کشور است. ولی به هرحال تمرکززدایی نیز می‌تواند با کاستیهای چندی همراه باشد و در مواردی ممکن است به عامل تخریب دموکراسی در ژاپن تبدیل شود.

به دلایل فوق‌الاشاره باید انتظار داشت که در آینده بین محافل مختلف ژاپن اختلاف نظرهایی در مورد تمرکززدایی بروز کند. همانطور که قبلاً متذکر شدیم. دولتهای محلی در ژاپن نسبت به تمرکززدایی در موضع تماشاگری قرار گرفته‌اند و در مباحثات ملی پیرامون آن نقش فرعی انتخاب کرده‌اند. نکته جالب در این کشور این است که برخی از حکومتهای محلی به داشتن نقش فرعی در این فرایند رضایت داده‌اند، از بررسی گزارشهای محدود رسانه‌ها می‌توان دریافت که برخی حکومتهای محلی حتی بطور ضمنی مخالف تمرکززدایی هستند. در این نواحی حتی اگر حکومت مرکزی در صدد واگذاری اختیارات قانونی خود به آنها باشد ولی باز هم حکومتهای محلی به علت فقر امکانات مالی و انسانی تمایلی به آن ندارند. در نتیجه، این حکومتهای محلی از آن بیم دارند که نتوانند از پس

مسئولیت‌های جدیدی که نظام نامتمرکز به عهده آنها می‌گذارد، برآیند.

بعلاوه، از دیدگاه این حکومتهای ناتوان، با انتقال قدرت تمرکززدایی، آنها دیگر نمی‌توانند برای شکست سیاستهای خود، فقدان اختیار را بهانه قرار دهند و برعکس، آنها باید شجاعانه با مشکلات اجتماعی و شهری مواجه شده با جدیت و عزم راسخ در رفع آنها بکوشند. متأسفانه، برخی از حکومتهای محلی در ژاپن ظاهراً تمایل ندارند با این چالشهای جدید روبرو شوند. این حکومتها با توجه به ضعف منابع انسانی و مالی خویش بنظر می‌رسد در عمل نتوانند بصورت یک واحد اجتماعی مستقل ادامه حیات دهند.

از نظر آنها، وابستگیهای مالی به مراتب مهمتر و اساسی‌تر از تمرکززدایی سیاسی است. لذا با شک و تردید به مباحثات جاری می‌نگرند، و این دلیل دیگری است که نشان می‌دهد چرا بحث تمرکززدایی هنوز نتوانسته است نظر حکومتهای محلی ژاپن را به خود جلب کند.

این وضعیت برای نواحی کلان شهری به گونه دیگری است.

به احتمال قوی در آینده این نواحی با جوامع و اجتماعات عمده خویش با دسترسی به قدرت رسمی قادر خواهند بود به تدوین سیاستها و برنامه‌های ابتکاری متعددی بپردازند. آنها این کار را مستقل از حکومت مرکزی انجام خواهند داد. اخیراً تلاشهای فزاینده‌ای آغاز شده است تا حکومت مرکزی ژاپن بتواند برای جلوگیری از تمرکززدایی اقداماتی را به عمل آورد. نشانه‌های بسیاری وجود دارد از اینکه دیوانسالاران ملی تمایلی به واگذاری اختیارات خود ندارند. آنها سعی می‌کنند تا آنجا که می‌توانند نظام حکومتی را بصورت متمرکز نگاه دارند. ولی در هرحال حتی اگر حکومت ملی در حفظ قدرت خویش موفق شود. باز هم در عمل روند تمرکززدایی در نواحی کلان شهری گسترش خواهد یافت.

جهانی شدن تمرکززدایی پدیده‌ای است که نباید به آن کم اهمیت داد، زیرا که رشد سریع شبکه ارتباطات کیهانی، امکان آشنایی سطوح مختلف حکومتی ژاپن را با انواع حکومتها در جهان افزایش داده است. این ارتباط بویژه برای حکومتهای

نواحی کلان شهری از مدتها قبل آنهم به صورت تماس مستقیم همواره فراهم بوده است. یکی از مثالهای بارز آن حکومت کلان شهری توکیو است. این حکومت حتی تماسهایی را به شکل مستقیم با سازمان ملل برقرار نموده است. آنها به اتفاق طرحهای بین‌المللی چندی را باهدف توسعه مدیریت شهری در سایر کشورها به اجرا درآورده‌اند. سایر حکومتهای کلان‌شهری نیز به طریق مشابه برای کمک به بهبود شیوه‌های اداره امور عمومی بویژه درنواحی درحال توسعه افرادی را به خارج اعزام داشته‌اند.

این تماسهای بین‌المللی در تراز کلان شهری زمینه همکاری تنظیمی<sup>(۲۱)</sup> بین‌المللی را توسعه خواهد بخشید. در عصر اینترنت<sup>(۲۲)</sup> مرزهای ملی و نیز حاکمیت ملی چندان اهمیت نخواهند داشت. درعوض این حکومتهای کلان شهری هستند که در وهله نخست قادر خواهند بود بر سلامت

و بهداشت انسان و امنیت او نظارت و کنترل داشته باشند، به‌ایسن منظور لازم است که حکومتهای کلان‌شهری در توسعه مناسبات همکاری بکوشند و شبکه‌های بین‌المللی برای این منظور بوجود آورند.

این اقدامات تنظیمی زمانی به بهترین شکل عمل خواهد کرد که درست در هنگام بروز مشکل وارد عمل شود. این اقدامات پیشگیرنده باید به اندازه کافی به مراکز اشاعه فساد اجتماعی نزدیک باشند. تا بتوانند بر آنها اعمال نظارت کنند. به همین دلیل است که حکومت مرکزی فقط می‌تواند نقشی ثانوی بعهده داشته باشد.

همانطور که این موارد نشان می‌دهد، در ژاپن نواحی مادر شهری اصلی بتدریج به عملیات و برنامه‌های مستقل روی خواهند آورد، علیرغم آنکه فاقد قدرت رسمی برای این کار باشند. رشد مناسبات جهانی بویژه در زمینه همکاریهای تنظیمی،

این حکومتها را ملزم می‌سازد حیطه وظایف و عملیات مستقل خود را گسترش دهند. در عصر اینترنت، این کلان شهرها هستند که باید بار اقدامات تنظیمی را در کنار مسئولیت ارایه خدمات به‌عهده بگیرند، نه دولتهای ملی.

در تحلیل نهایی لازم است گفته شود ژاپن‌ها باید مزایا و معایب تمرکززدایی را مورد بررسی دقیق قرار داده و تفاوتها و مشابهتهای آنها در کشور خود با سایر کشورها مشخص سازند. زیرا هر نوع اطلاعی در این خصوص می‌تواند آنها را در تسهیل فرایند تمرکززدایی یاری دهد. البته در همه مراحل کار، این دیوانسالاری مرکزی ژاپن است که عامل اصلی بشمار می‌رود. موفقیت تمرکززدایی ژاپن در نهایت در گرو آن است که تا چه حد ژاپن بتواند تعریف و مفهوم جدیدی برای نقش و کارکرد مقامات رسمی دولتی خویش ارایه دهد.

## References

Abe, Hitoshi Shindo Moneyoki and Kawato ,Sadafomi,...

21- Regulatory

22- Internet