

۱۱

چگونگی پدیدار شدن مفهوم بوروکراسی*

نوشته: مارتین آلبرو

ترجمه: رامون افلاکیان

پروانه قنبری نیک

منشاء واژه بوروکراسی

بارون دوگرمیم Baron de Grimm فیلسوف فرانسوی در نامه‌ای به تاریخ اول جولای ۱۷۶۴ مینویسد:

«فکر مقررات همواره ذهن ما را پریشان و به خود مشغول نموده است. در مملکت ما ارباب رجوعهای ما از درک این مطلب خودداری می‌ورزند که موارد بسیاری وجود دارد که یک حکومت نباید خود را با آنها درگیر نماید. مرحوم م. دوگورنی برخی اوقات عادت داشت بگوید که «نوعی بیماری در فرانسه وجود دارد که به نظر می‌رسد ما را مستاصل می‌کند. این بیماری جنون کاغذبازی یا تشریفات اداری نام دارد.» همچنین گاهی اوقات وی نوع چهارم، پنجم حکومت را به بوروکراسی تعبیر می‌نمود. یک سال بعد همین مؤلف می‌نویسد «روح واقعی

* این مقاله ترجمه بخش اول کتاب زیر است:

قوانین فرانسه همان بوروکراسی است که مرحوم دوگورنی از آن بسیار گله می کرد، که در اینجا ادارات، کارمندان دفتری، منشی ها، بازرسان و مباشران جهت حفظ منافع عموم منصوب نمی گردند، بلکه در واقع منافع عموم به عنوان دست آویزی مطرح می گردد تا ادارات به وجود آیند.

جای بسی خوشوقتی است که شواهد دال بر چگونگی پدیدار شدن این واژه برای ما کاملاً مشخص است. اما اگر پدیدار شدن یک مفهوم جدید را با اختراع یک واژه تازه درهم بیامیزیم، مرتکب اشتباه بزرگی خواهیم شد. از زمان دوگورنی تاکنون عقاید گوناگون و بیشماری تحت عنوان بوروکراسی مطرح شده است که البته منشاء بسیاری از این عقاید بقدری مبهم است که نمی توان آنها را ردیابی کرد. هنگامی که یک دولت ناشایست بر مسند قدرت می نشیند، شکایات نیز همزمان با آن آغاز می گردد. مدتها پیش از قرن هجدهم، اینکه ماموران وفادار و کوشا بایستی به خدمت پادشاهان در آیند، در افکار سیاسی یک امر عادی بشمار می رفت. ماکیاولی مصرانه از شاهزاده تقاضا می کرد تا وزرایی صالح برگزیند و با دادن پاداش به آنان صداقت و وفاداریشان را ارج بگذارد، به طوری که آنها در جستجوی کسب پاداش از هیچ مقام دیگری نباشند. حتی مفهوم کارآیی در اداره امور نیز مفهوم خاص تفکر مدرن و یا تمدن غربی نیست. از سال ۱۵۶ قبل از میلاد، مقامات چینی از طریق آزمون انتخاب می شدند. برای نظام اداری چین، مفاهیمی چون ارشدیت، میزان شایستگی، آمارهای رسمی و گزارش نویسی، کاملاً آشنا و شناخته شده بود. آثار شن پوهای Shen Pu-hay در سال ۳۷۷ قبل از میلاد، حاوی مجموعه ای از اصول بود که با تئوریهای قرن بیستم در مورد امور اداری قابل مقایسه است.

البته امکان اظهار چنین عقایدی در مورد طرز حکومت توسط فردی غیر از دوگورنی هم وجود داشت. اما به دو دلیل می بایست فرمول بندی وی را پر معنی به حساب آوریم. دوگورنی اطلاعات جامعی در مورد رده بندی کلاسیک دولتها توسط یونانیان به دست می دهد. بدین ترتیب وی موفق به کشف نوع دیگری از

حکومت می‌گردد تا این گونه جدید را نیز در کنار انواع شناخته شده قبلی نظیر مورناشی، آریستوکراسی و دموکراسی جای دهد. از این روی وی سرچشمه ناهنجاریهای موجود در دولت فرانسه قرن هجدهم را حکومت استبدادی تصور نمی‌کند. او گروه جدیدی از حکام و طرز حکومت را معرفی می‌کند. که شکایت علیه آنها غیر قانونی یا خارج از محدوده اختیاراتشان عمل می‌کنند، بلکه این نوع حکومت از حالت یک وسیله خارج گشته و خود به امری قائم به ذات بدل شده است. افزودن این نظام به گونه شناسی کلاسیک هر چند کاملاً مشخص شده نباشد، می‌بایست به عنوان یک ابتکار فکری مهم تلقی گردد.

دلیل دوم در مورد تکیه نمودن بر اهمیت کشف دوگونی به همان دلیل اول مرتبط است، اما تقریباً اتفاقی است. این دلیل مربوط به شهرتی است که این واژه کسب کرده است. در قرن هجدهم «Bureau» به همان نسبت که به مفهوم واژه میز تحریر برای ما روشن است، به مفهوم مکانی بود که صاحب منصبان در آنجا به کار می‌پرداختند. افزودن یک پسوند که مشتق از واژه یونانی قانون است، منجر به پیدایش واژه‌ای با قدرتی در خور توجه گردید که به فرهنگهای دیگر نیز نفوذ کرد. برداشت یونانی‌ها از دولت، مدتهای مدیدی بود که در زبانهای عمده اروپایی جا افتاده بود. از این رو، این واژه جدید هم می‌توانست براحتی دستخوش همان استحاله‌املائی گردد که در مورد دموکراسی یا آریستوکراسی رخ داد. دیری نیاید که سرانجام، این واژه نیز جزو واژه‌های سیاسی بین‌المللی گردید. واژه فرانسوی آن یعنی Bureaucratie با سرعتی چشمگیر در زبان آلمانی به واژه Bürokratie و بعدها به Burokratie تبدیل شد. در زبان ایتالیایی به Burocrazia، و بالاخره در زبان انگلیسی به Bureaucracy بدل شد. مضافاً، در قیاس با مشتقات واژه دموکراسی، واژه‌هایی نظیر بوروکرات، بوروکراتیک، بوروکراتیزم، بوروکراتیست و بروکراتیزاسیون نیز بوجود آمد.

بنابر این جای تعجب نیست تعریفی که لغت نامه‌های اولیه از واژه بوروکراسی به دست می‌دهند، کاملاً با هم و همچنین با تعریف مرحوم دوگورنی

تطابق دارند. لغت نامه آکادمی فرانسه در جلد مکمل سال ۱۷۹۸ این لغت را پذیرا شد و چنین تعریفی از آن به دست داد: «قدرت و نفوذ رؤسا و کارمندان دفتری ادارات دولتی».

در نهایت آدکامی فرانسه واژه بوروکراسی را چنین تعریف کرد: «نفوذ ادارات دولتی و همچنین رژیمی که در آن ادارات بی جهت تکثیر می یابند». این معنی دوگانه که به بوروکراسی نسبت داده می شود، اولین نشانه‌ای است که بر ما روشن می سازد تا چه حد این واژه دستخوش تحولات پیچیده‌ای شده است.

برداشتهای اوایل قرن نوزدهم

علی رغم پیوند ریشه‌ای این واژه با تفکرات فیزیوکراتهای فرانسوی و همچنین موافقت لغت نویسان با آن، به نظر می رسد که اولین کاربردهای واژه بوروکراسی منحصر به آثار داستان نویسان و اریاب قلم باشد. شهرت این لغت در فرانسه را می توان تا حد زیادی به بالزاک نسبت داد. رومان وی به نام کارمندان (۱۸۳۶) در واقع شرح کوتاهی بر عملکرد بوروکراسی است. لحن توهین آمیز وی مثالی جالب از طرز تفکری است که همواره هواخواهان بسیاری داشته است:

«از سال ۱۷۸۹ رژیم سلطنتی جای خود را به دولت یا اگر میل دارید به La partie داد. کارمندان دفتری دیگر مستقیماً دستورالعملهای مربوطه را از یکی از مقامهای سلطنتی دریافت نمی کنند، و بدین ترتیب بوروکراسی، این قدرت عظیم پای به عرصه وجود نهاد. احتمالاً ناپلئون بناپارت نفوذ آن را برای مدتی به تأخیر انداخت، چرا که همه چیز و همه کس مجبور بودند در مقابل اراده‌ی سر تعظیم فرود آورند. به هر حال بوروکراسی تحت کنترل یک قانون اساسی میانه رو که علاقه‌ای طبیعی به آدمهای معمولی، مسائل پیش پا افتاده و میلی وافر به گزارشها و اظهارات قاطع داشت، استقرار یافت. خلاصه حکومتی که در وسواسی و ایرادگیر بودن، دست کمی از همسر یک بقال نداشت.

تصویری که بالزاک از بوروکراسی به دست داد، بقدری مشهور شد که وقتی

لی پلی در سال ۱۸۶۴ سعی کرد برای اولین بار تعریفی جدی از آن به دست دهد، مجبور شد تا به خاطر این «کلمه مرکب که حاصل یک نوشته طنزآمیز» بود، عذرخواهی کند. چاپ ۱۸۷۳ لغت نامه لیتر نیز این لغت را به عنوان یک واژه جدید، کاملاً صحیح نمی دانست. حتی در سال ۱۸۹۶ یک لغت نامه سیاسی فرانسوی اظهار می دارد که منشاء این لغت از آلمان است و تنها توسط بالزاک در فرانسه شهرت یافته است. البته این مدعا تعجب آور نبود. در زمان انقلاب فرانسه روزنامه های آلمانی حوادث فرانسه را گزارش می کردند و بدون هیچ گونه شرحی بر لغت بوروکراسی، از آن سخن می گفتند. به نظر می رسد اولین مأخذ شناخته شده آلمانی در مورد بوروکراسی، نامه فردی به اسم کریستین کراوس، یکی از همکاران کانت باشد. وی در نامه ای که در تاریخ ۱۷۹۹ نوشت، انگلستان را با پروس مقایسه می کند و می گوید توده یا عوام مردم، قاعده هرم مملکت را تشکیل می دهند، در حالی که «دولت پروس نه فقط یک نظام سلطنتی با قدرتی نامحدود نیست، بلکه نوعی آریستوکراسی بزرگ شده است که به صورت نوعی بوروکراسی، آشکارا بر مملکت حکومت می کند.» با این همه واژه بلافاصله در نوشته های مهم سیاسی وارد نشد. ویلهلم فون هومبولت در سال ۱۷۹۲ در کتابی به نام کوشش جهت تعیین محدوده کارآیی دولت، از بوروکراسی نامی به میان نیاورد. اما موضوع و مضمون اصلی کتاب، یعنی ترس از این که با افزایش اختیارات دولت رشد ادارات نیز افزون می شود و همچنین ترس از اینکه با مکانیکی شدن امور حکومتی، افراد انسانی نیز به ماشین مبدل شوند، بعدها در بحث و جدلهای سیاسی علیه بوروکراسی به یک مضمون همگانی بدل شد.

ترسهای هومبولت در یکی از نامه های فوم اشتاین در سال ۱۸۲۱ منعکس گردید. اشتاین شجاعانه نظامی را که خود بعد از شکست پروس از ناپلئون در سال ۱۸۰۶، اداره و اصلاح کرده بود، محکوم کرد. اما او بجای بوروکراتها از Buralisten سخن به میان آورد:

«ما همگی تحت فرمانروایی بورالیستها هستیم. حقوق بگیرهایی برخوردار از

دانشی کتابی که نه ایمان و رسالتی دارند و نه هیچ گونه ملک و دارایی... روح تشکیلات بی جان دولتی ما و تشکیلات مشابه آن در این چهار نکته خلاصه می گردد: کارمندان حقوق بگیرند و در نتیجه می کوشند تعداد حقوق بگیران را تثبیت یا افزایش دهند. دانش کتابی دارند و از این جهت در دنیای واقعی زندگی نمی کنند، بلکه در یک جهانی ادبی سیر می کنند. آرمان و رسالتی ندارند، زیرا با هیچ طبقه از شهروندانی که حکومت را تشکیل می دهند، متحد نیستند. آنها صنف یا کاستی مستقل اند، یعنی کاست کارمندان فاقد مالکیت و بنابر این در مقابل تغییرات مربوط به مالکیت مصونیت دارند. خواه از آسمان باران بیارد یا هوا آفتابی و مساعد باشد، نرخ مالیاتها بالا برود یا نزول کند، حق و حقوقی که مدتها قبل برقرار گردیده است حفظ یا نابود شود، برای آنان هیچ فرقی نخواهد داشت. آنها فقط حقوق خود را از خزانه داری دریافت می دارند و به طور مدام در سکوت، در ادارت، پشت درهای بسته، بی آنکه شناخته یا ستایش شوند، می نویسند. آنها بچه های خود را طوری پرورش می دهند که به همان اندازه ماشینهای تحریر قابل استفاده باشند.»

یک سیاستمدار افراطی که مجبور به فرار از پروس شده بود، یعنی کارل هینزن، از این متن استفاده کرد و در سال ۱۸۴۵ در بحث های خود علیه نظام بوروکراسی پروس از آن سود جست. اما وی واژه بوروکرات را با واژه بورالیست عوض نمود و همچنین با تزئینات خود آن را قدری آراست.

شاید کار جان گورس بیشترین تأثیر را در تبلیغ مفهوم بوروکراسی در آلمان اوایل قرن نوزدهم داشت. این بنیانگذار و نویسنده مقالات سیاسی روزنامه *Rheinische Merkur*، یکی از مخالفان بزرگ نظام سلطنتی بوده و به همین خاطر نیز مجبور به ترک پروس شد. وی با بکارگیری گونه شناسی کلاسیک دولت به منظور فراهم نمودن عناصری برای تجزیه و تحلیل خود، نظریه ای در باب بنیانهای اتحاد ملی را بسط داد. بر اساس این نظریه عناصر دموکراتیک و عناصر وابسته به رژیم سلطنتی باید با هم تلفیق می شدند تا همکاری و احترام متقابل بین حکام و

ملت به وجود آید. ولی در صورت عدم وقوع چنین چیزی بوروکراسی حاصل می‌شود. او در کتاب اروپا و انقلاب (۱۸۲۱) بوروکراسی را به عنوان یک سازمان کشوری معرفی کرد که بی‌شبهت به یک ارتش دایمی نیست. بوروکراسی نیز بر اساس همان اصول نظم و ترتیب، پیشرفت افتخارات طبقه‌ای و تمرکز قدرت، عمل می‌کرد. روشهای مدیریت که می‌باید خلاء ناشی از عدم اطمینان بین حکام و ملت را پر می‌کرد. به عنوان اصول کشور شناخته شد. «بوروکراسی توانست اصل تبعیت زیردستان را که برای رشد و توسعه خودش عاملی حیاتی بشمار می‌رفت، بسط دهد و آن را از درون خود به جمعیت تحت سلطه گسترش دهد و مردم را تدریجاً به توده‌هایی تبدیل نماید که در آنها افراد فقط با ارقام مشخص می‌شدند و ارزش آنان نیز نه از وجود خودشان، بلکه از جایگاه و موقعیتشان ناشی می‌شد.» تأکید دو جانبه‌ای که در این مفهوم اولیه از بوروکراسی نهفته است، اهمیت فراوانی دارد. به این معنی که بوروکراسی نه فقط به عنوان شکل خاصی از دولت که در آن قدرت در دست مقامات است، بلکه همچنین به عنوان نامی جمعی برای همان مقامات، شناخته می‌شد. اگر مفهوم آریستوکراسی و دموکراسی را در نظر گیریم، آن وقت در می‌یابیم که چگونه چنین امری در مورد بوروکراسی نیز رخ داد. مفهوم آریستوکراسی تقریباً منحصر به یک قشر اجتماعی خاص است و منظور از آن اشاره به شکلی از حکومت نیست. از طرف دیگر دموکراسی نیز معمولاً جهت اشاره به آن اشکال سازمانی که از طریق آنها خواست مردم تحقق می‌یابد، به کار می‌رود (این مفهوم با آنچه که ارسطو در مورد دموکراسی به عنوان حاکمیت یک طبقه خاص بیان می‌دارد، متفاوت است). البته در مراحل آغازین شکلگیری مفهوم بوروکراسی، قبول هر یک از دو تأکید فوق ممکن بود. اولین نویسندگانی که به بحث در این باره پرداختند، دریافتند که این شکل جدید سیستم حکومتی با عنصر جدیدی در نظام قشربندی اجتماعی ارتباط دارد. بنابراین اگر با توجه به کاربرد واژه آریستوکراسی و در مقایسه با آن، اصطلاح بوروکراسی را برای اشاره به این بکار بریم، به خطا نرفته‌ایم.

در صرف و نحو زبان انگلیسی معمولاً حضور یا عدم حضور حرف تعریف مشخص می‌کند که کدام جنبه از مفهوم بوروکراسی مورد نظر می‌باشد. روی همین اصل، کلمه بوروکراسی وقتی با حرف تعریف the، یا a، همراه باشد، بر مجموعه‌ای از بوروکرات‌ها اشاره دارد. اما چنانچه بدون حرف تعریف یعنی به تنهایی استعمال گردد، مشخص کننده رویه مدیریت است. در جدیدترین اصطلاحات زبانی، مفهوم بوروکراسی هر دو جنبه سازمانی و گروهی را شامل می‌گردد. این وجه تمایز ساده، اما حیاتی مبنای دو نوع تفکر اساسی جامعه‌شناختی است: تجزیه و تحلیل کنش اجتماعی و تجزیه و تحلیل گروه‌های اجتماعی. اگر این وجه تمایز همواره رعایت می‌شد، بیشتر ابهامات موجود در کتب و مقالات مربوط به بوروکراسی از میان می‌رفت.

نظریه انگلیسی

موفقیت ما در تشخیص زمان ورود کلمه بوروکراسی به زبان انگلیسی تا حد زیادی مدیون آثار ترجمه شده از زبان آلمانی است. یکی از این آثار اولیه، یعنی آلمان و انقلاب (۱۸۱۹) نوشته گورس، در سال ۱۸۲۰ در دو نسخه جداگانه به انگلیسی ترجمه گردید. در هر دو تعبیر از ترجمه مستقیم واژه آلمانی Bureaukratisch به واژه انگلیسی Bureaucratic اجتناب شد. از طرف دیگر ترجمه انگلیسی نامه‌های مسافرتی یک شاهزاده آلمانی (۱۸۳۲) نظر وی در مورد بوروکراسی را چنین بیان می‌کند:

«آریستوکراسی جای خود را به بوروکراسی داده است و احتمالاً بوروکراسی نیز به زودی موروثی خواهد شد.» لغت‌نامه جانسون در چاپ سال ۱۸۲۷ این لغت را شامل نمی‌شد. از طرف دیگر دائرةالمعارف پایبولار در سال ۱۸۳۷، که خود بر اساس واژه‌های محاوره‌ای زبان آلمانی تنظیم شده است، شامل بخشی در مورد نظام Burea یا بوروکراسی بود.

این ترجمه‌ها سبب شد تا تمایزی بین انگلستان و دیگر ممالک قاره اروپا

گذارده شود، تمایزی که بعدها در قرن نوزدهم به جزئی اساسی از مطالعات مربوط به بوروکراسی بدل شد. در نشریه‌های معروفی نظیر «بلک‌رود» یا «وست مینستر ریویو» هرگونه اظهار نظر در مورد نهادهای اجتماعی دیگر ممالک قاره اروپا تقریباً همیشه با طنزی خودستایانه در مورد تفاوت اوضاع در انگلستان همراه بود. تفاسیر موجز کارلایل در مورد بوروکراسی - «اختراع بی فایده قاره اروپا... تحقق بوروکراسی در انگلستان ناممکن است... بازار دموکراسی در اینجا به اندازه کافی داغ هست» - چکیده‌ای از قضاوت‌های رایج در انگلستان بود. حتی هربرت اسپنسر که خیلی در مورد ایجاد محدودیت‌ها و وظایف دولت نگران بود، تمایل داشت تا از بوروکراسی در قالب تفسیر اوضاع فرانسه، یاد کند. به هر حال نباید این تصور پیش بیاید که ارزیابی بوروکراسی در مجلات قرن نوزدهم همواره مانند تفاسیر کارلایل ساده بود. بسیاری از این نشریات نکاتی را پیش بینی کردند که مبنای طرح بسیاری از نظریه‌ها است. مقاله‌ای که در سال ۱۸۳۶ در مورد سیستم آموزشی فرانسه نگاشته شده بود، چنین تفسیر می‌کند: «علاج هرگونه نقصی در تشکیلات و سازمانهای بوروکراتیک همواره به شکل ظهور تشکیلات و سازمانهای بیشتر ختم می‌شود». در سال ۱۸۴۲ یک مفسر وقایع آلمان به نام ج.س. بلکی اظهار داشت که در «پروس بوروکراسی بینش و آگاهی ملت را تحت انحصار خود در آورده و این امر انرژیها و تلاشهای خارج از بوروکراسی را نابود ساخته و در نهایت به نوکر صفتی و سربزیری منجر می‌گردد.»

این نکتهٔ اخیر نویسندهٔ برجستهٔ انگلیسی در زمینه بوروکراسی یعنی جان استوارت میل را به نحو خاصی مورد تأثیر قرار داد؛ و در سال ۱۸۴۸ در کتاب اصول اقتصاد سیاسی اعلام داشت که با «تمرکز همه مهارتها و تجربه‌هایی که در مدیریت منافع بزرگ موجود است و همچنین تمرکز تمامی قدرت سازماندهی جامعه در یک نظام بوروکراسی حاکم» مخالف است.

در سال ۱۸۵۹ در کتاب دیگری تحت عنوان رساله‌ای در باب آزادی، جان استوارت میل این نظریات را بیشتر بسط داد. این رسالهٔ مشهور و پرنفوذ با بخشی

طولانی در باب خطرات بوروکراسی ختم می‌شد. وی این خطرات را سومین و مهمترین دلیل مخالفت خویش با دخالت دولت می‌دانست، حتی زمانی که دخالت دولت آزادی افراد را محدود نمی‌ساخت. میل اعتقاد داشت به همان نسبت که کارکردهای دولت بیشتر شود، مشاغل بیشتری را هم ارائه خواهد داد و بنابراین وابستگان بیشتری هم پیدا می‌کند و هر چه تشکیلات اداری آن کارآمدتر باشد، استعدادهای ملت را بیشتر به انحصار می‌کشاند. در چنین اوضاعی نهایت جاه‌طلبی فرد، پذیرفته شدن به دایره بوروکراسی خواهد بود و در همین حال، بیرون از این دایره، تنها معدودی صلاحیت انتقاد از دولت را خواهند داشت. هم حکومت‌کنندگان و هم ملت تحت حکومت آنها برده بوروکراسی می‌گردند و انجام هیچ‌گونه اصلاحاتی میسر نخواهد بود. «در جایی که هر چیزی از طریق بوروکراسی انجام گیرد، هر چه که واقعاً با بوروکراسی ناسازگار است، انجام‌ناپذیر می‌شود.»

مفهوم بوروکراسی در نظریه سیاسی جان استوارت میل در کتابی به نام برسیهایی پیرامون حکومت منتخب مردم (۱۸۶۱) به اوج اهمیت خود رسید. وی در مقایسه انواع حکومتها چنین استدلال می‌کرد که غیر از حکومت منتخب مردم، تنها شکل حکومت که از مهارت و توانایی سیاسی شگرفی برخوردار است، نظام بوروکراسی است، حتی در زمانی که بوروکراسی در قالب نظام سلطنتی یا آریستوکراسی عرضه شود. «انجام امور دولت در دست حاکمان حرفه‌ای بوده است و این جوهر و معنای بوروکراسی محسوب می‌گردد.» چنین دولتی «تجربیات را جمع‌آوری نموده و آن قواعد و اصول سنتی را که به بهترین وجه مورد سنجش و بررسی قرار گرفته‌اند، اکتساب می‌کند و جهت افرادی که سررشته واقعی کار را به دست دادند، دانش کاربردی مناسبی را تدارک می‌بیند.» اما در روی منفی این قضیه، نظامهای بوروکراتیک توسط یکنواختی روزمره جریان کار تخریب می‌گردند. «نظام‌های بوروکراتیک به علت تغییرناپذیری اصول خودشان، مستهلک می‌شوند.» تنها حضور عنصر مردمی در حکومت بود که

تحقق ایده‌های متفکران اصیل و نابغه و غلبه آنها بر حماقت بوروکراتیک را ممکن می‌ساخت. حکومت‌های چین و روسیه مثالهایی هستند از آنچه که پس از رسیدن بوروکراسی به وقوع پیوست. بی‌شک مدیریت دقیق ضروری بود، اما این مدیریت می‌بایست تابع ارگانهای منتخب مردم باشد.

فرمول‌بندی استوارت میل مختصر ولی نافذ بود. تمایز دقیق بین بوروکراسی و دموکراسی از زمان وی تا کنون بارها مورد بررسی قرار گرفته است. اما بحث تحلیلی در مورد اینکه چه معیارهایی جهت طبقه‌بندی دولت‌ها مناسب است، اهمیتی معادل با موضوع مهم روابط نظام اداری با دموکراسی دارد. رابطه‌ای که برداشت استوارت میل از بوروکراسی آن را برجسته ساخت. در تشخیص وجه افتراق دموکراسی و بوروکراسی، نکته اساسی برای میل توجه به مرکز و کانون تصمیم‌گیری و قدرت بود، نه بر اساس مراحل روند صوری انتخاب ارگانهای حکومتی. این امر در شکل دادن به عقاید موسکا از اهمیت به‌سزایی برخوردار بود و بلافاصله به عنوان موضوعی بسیار مناسب جهت توصیف واقعی‌تر این مفهوم از سوی با نفوذترین مفسر قرن نوزدهم قانون اساسی انگلیس یعنی والتر باگوت به کار گرفته شد.

در کتاب قانون اساسی انگلیس (۱۸۶۷) باگوت در مورد هر نوع تحسین بی‌مورد از نظام مملکتی پروس به خاطر موفقیت‌های نظامی اخیرش، به ملت هشدار می‌دهد. پیروزی بوروکراسی فقط می‌تواند موفقیتی محدود باشد. بوروکراسی از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار نبود تا نیاز رویارویی با مسائل تازه را مرتفع نماید. تنها ۶۰ سال پیش بود که می‌گفتند نظام پروس یک نظام مرده و رسمی است. در اصل، باگوت در مورد کارایی بوروکراسی کمتر از میل تحت‌تاثیر قرار گرفته بود. حقیقت این است که یک بوروکراسی حرفه‌ای یعنی نظامی که از همان بدو تولد برای رسالت خاص خودش پرورش یافته است، هر چند به اصطلاح ظاهر عملی به خود می‌گیرد، ولی با اصول واقعی هنر اداره امور کاملاً ناسازگار است. البته منظور این نیست که باگوت با تخصص از نوع مناسب و در جای

درستش - مخالفت می کرد. وی با سیستم امریکایی که مستلزم تغییرات عمده دستگاه اجرایی به هنگام به قدرت رسیدن یک حزب جدید، مخالف بود (وی کتاب خودش را قبل از اینکه اصلاحاتی توسط پرزیدنت کلوند صورت بگیرد نوشت). او طبقاتی را که مدیران اجرایی انگلستان از میان صفوف آنها برمی خاستند را نادان و فاقد آموزش مناسب می دانست. وی همچنین دریافت که ترتیب ادارات دولتی در انگلستان غیر سیستماتیک است.

اما علی رغم این عیوب، از نظر باگوت حسن بزرگ امور اداری انگلستان این بود که تغییر دائمی وزرا هرگز مجال این را نمی داد تا امور اداری در یکنواختی غرق شود. افراد جدید که نسبت به عقاید بیگانه با خود حساسیت نشان می دادند، در تقویت مجدد فرآیند امور اداری همواره حضور داشتند. باگوت حکومت بوروکراسی را که توسط عقاید و تجربیات جامع تر خارج از خود حک و اصلاح نمی شد، با طرز اداره دستگاههای دولتی در یک نظام پارلمانی مقایسه کرد. اما وی توجیه انتزاعی استوارت میل مبنی بر اینکه آزادی نباید فدای کارایی شود را به کار نمی برد. دستگاههای دولتی در یک نظام دموکراسی در واقع کارآمدتر بود. وی آن را با میزان موفقیت بانکهای بزرگ مشترک المنافع مقایسه می کند که موفقیتشان متکی بر تلفیق مناسب افکار استثنایی و غیر استثنایی بود، یعنی افکاری که هم هدف و هم وسیله را در نظر می گرفتند. این تقابل بین کارایی و بوروکراسی رفته رفته تبدیل به تقابلی و مضمونی استاندارد در آثار ایدئولوژیستهای محافظه کار قرن بیستم بدل شد.

به هر حال درست نیست تصور کنیم که قدر و منزلتی که انگلیسی ها برای سیستم امور اداری خودشان در نظر می گرفتند، صرفاً بازتاب وطن پرستی یا انزوای آنان در جزیره خویش بود. در واقع این نظر در بین بسیاری از فضلاء ممالک قاره اروپا مشترک بود. از دیدگاه علوم سیاسی در دانشگاهها، نویسندگان آلمانی کوشش نمودند تا وجه افتراق بین بوروکراسی ممالک قاره اروپا و امور اداری انگلیس را به طور دقیق توصیف کنند. ادوارد فیشل در کتاب

Die verfassung englains (۱۸۶۲)، سعی کرد تا با استفاده از تجربه خودمختاری انگلیسی، پندی را به سیاستمداران آلمانی بیاموزد. در سیاست آلمان اتحاد مملکت بدون مستقر نمودن قدرتها در مرکز میسر نبود و حد مفرط خودمختاری که اصیل زادگان انگلیسی در حکومت‌های منطقه‌ای داشتند، غیر قابل تصور بود. اما بر طبق استدلال فیشل درست نیست که فکر کنیم خودمختاری و قدرت دادن به مرکز با هم ناسازگاری دارند. حتی بدون وجود سلسله مراتب و یک قدرت مرکزی واحد که خاص آلمان بود، حکومت‌های محلی انگلیسی هم حقوق عرفی و هم خواسته‌های پارلمان را رعایت می‌کردند. در واقع ناسازگاری اصلی بین بوروکراسی و خودمختاری بود.

اولین مطالعه تجربی درباره بوروکراسی در سال ۱۸۸۰، به وسیله یک نویسنده اتریشی روزنامه Contemporary Review صورت گرفت؛ و این خود ناشی از فضای سیاسی بازتر در انگلستان و پیچیدگی بیشتر تجزیه و تحلیل‌های سیاسی در ممالک قاره اروپا بود. فردریک فرن شولت در مقاله خود تحت عنوان «بوروکراسی و عملکرد آن در آلمان و اتریش و مجارستان» استدلال فیشل را تکرار کرد که آلمانی‌ها خودمختاری را به عنوان نیرویی تلقی می‌کنند که هم سلطنت و هم نظام بوروکراسی را مستقیماً تضعیف می‌کند. در آلمان بین طبقه بوروکرات و طبقه شهروندان تضادی چندجانبه وجود داشت. اما غده بوروکراسی بسیار عمیق شده بود. «همگان بوروکراسی را مورد سرزنش قرار می‌دهند و هر چیزی را که نیاز دارند از آن می‌طلبند.» در تحلیلی که شولت ارائه می‌دهد، بیشتر مسائل جامعه‌شناسی مدرن پیش‌بینی شده است. وی به بررسی تشکیلات سلسله مراتب مقامات بر طبق درجه بندی و عناوین آنان و غیره پرداخت، یعنی به بررسی وضعیت مالی آنان، هزینه اداره دستگاه‌های دولتی، پذیرش مقامات غیر دولتی به داخل سلسله مراتب و جامعه و رابطه بوروکراسی با خودمختاری. علاوه بر آن وی نسبت تعداد این مقامات را با کل جمعیت هر یک از شهرهای اصلی آلمان مقایسه کرد.

در اواخر قرن نوزدهم لحن مطمئن نویسندگان انگلیسی در برخورد با مسئله تا حدی متزلزل شد. اصلاح نظام دولتی، علی‌الخصوص اصلاحات سال ۱۸۷۰، این نظام به نظام‌های ممالک قاره اروپا نزدیکتر کرد.

سر استافورد نورث کوت، در نطقی به سال ۱۸۸۴، از خطرات یک نظام استبدادی بوروکراتیک، سخن به میان آورد که در آن مقامات ثابت، مدیریت اوضاع را در دست خود می‌گیرند و پارلمان نیز قدرت چندانی نخواهد داشت. دیگر نمی‌شد به بوروکراسی به عنوان یک شکل آلمانی دولت نگریست. اکنون بوروکراسی خطری داخلی محسوب می‌شد و حملات به آن به شکل فزاینده‌ای شدت می‌یافت. در همان سال سخنرانی نورث کوت، هربرت اسپنسر مقاله‌ای شدیدالحن علیه مداخله دولت منتشر نمود. وی در چهار مقاله در روزنامه Contemporary Review آزادیخواهان را به خاطر حمایت از مداخله دولت و چشم‌پوشی آنان از نگرانی در مورد آزادی قراردادها، شدیداً مورد انتقاد قرار داد. وی به تحولی مشابه با آن چیزی که تحت نظام‌های بوروکراسی ممالک قاره اروپا تجربه شده بود، اشاره کرد. «قدرت فزاینده یک تشکیلات اداری در حال رشد، با کاهش قدرت مقاومت جامعه در برابر رشد بعدی و کنترل آن، همراه خواهد شد. پیچیدگی مشاغل که توسط یک بوروکراسی در حال توسعه ایجاد شده است. اعضای طبقاتی را که مطابق با آن شکل می‌گیرند، اغوا می‌کند تا با گسترش آن موافقت کنند.»

همچنین در سال ۱۸۸۴، ف.س. مونتگ، در کتاب حدود آزادی شخص همان موضوع را بسط می‌دهد. در ممالک قاره اروپا افراد مجبور بودند تا به یک بردگی که شکلی منظم به خود گرفته بود، تن در دهند. اما دلیلی وجود نداشت تا این پدیده در انگلستان هم امری غیر قابل اجتناب تلقی گردد. یک بوروکراسی خادم، قاعدتاً به یک بوروکراسی حاکم بدل می‌شد که، غیر قابل انعطاف و تشنه قدرت، اما برده عملکرد یکنواخت خویش بود. این بوروکراسی از طریق عادت دادن مردم به پرداختن مالیات‌های سنگین و مراقبت‌های جدی، تمامی امیال انسانی را به سوی

کمونیسم سوق می‌دهد. اما در انگلیس پارلمان، دادگاه‌ها و آزادی شهرداری‌ها، اتحاد نظام اداری و جامعه را تضمین کردند و بدین ترتیب از ظهور بوروکراسی جلوگیری شد. در آغاز قرن جدید ورود و حضور بوروکراسی در انگلستان امری مسلم بود. یک نویسنده حتی این گونه استدلال کرد که نگرانی در مورد حق رای زنان صرفاً یک نکته بی‌مورد است که توجه انسان را از مسائل واقعی یک دولت بوروکراتیک منحرف می‌گرداند. اما حتی تا سال ۱۹۱۴ هنوز می‌شد بر این عقیده پافشاری کرد که پدیده بوروکراسی نیز نظیر واژه آن از خارج به مملکت وارد شده است و هنوز در دولت بریتانیا عمیقاً ریشه نگرفته است.

واضح‌ترین ثنوری بوروکراسی قرن نوزدهم انگلستان در سال ۱۹۱۰ در کتابی تحت عنوان بوروکراسی در انگلستان نوشته تاریخ‌نویسی به نام رامسی مویبر، بیان گردید. از نظر وی بوروکراسی یعنی اعمال قدرت از سوی مدیران حرفه‌ای. «باثبات‌ترین، استوارترین و قویترین تأثیرات در دولت انگلیس، نتیجه کار مقامات عالی‌رتبه دائمی و ثابت است.» اما اینکه بوروکراسی اساساً غیر انگلیسی و صرفاً حاصل رشد چند ساله اخیر است، شدیداً توسط وی مورد انتقاد قرار گرفت. در واقع بوروکراسی به مدت بیش از ۷۰ سال با طیفی ثابت در حال رشد بود. اما «حیرت‌انگیزترین دسیسه‌های حفظ سکوت» اعمال شده بود تا این ذهنیت غلط را ایجاد کند که سیستم انگلیسی یک سیستم غیر بوروکراتیک است.

پذیرفته نشدن عقاید انگلیسی‌ها مبنی بر مبرا بودن از بوروکراسی توسط مویبر، بیانگر اولین فلسفه بدبینانه بوروکراسی در قرن بیستم است. امروزه یقیناً این عقیده واقعی یا غیر واقعی و همچنین متون انگلیسی در این مورد که کتاب مویبر تنها یکی از آنهاست، به فراموشی سپرده شده‌اند. اما تصویر آن از جامعه‌ای که تحت حاکمیت مقامات نیست، عمده‌ترین تأثیر را بر روی نوشته‌های عمیق‌ترین و پیشرفته‌ترین ممالک قاره اروپا بر جای نهاد، و این موضوعی است که در مابقی بدان خواهیم پرداخت.

نظریه‌های دیگر کشورهای اروپایی

اختلافهای موجود بین متون انگلیسی و آلمانی در مورد بوروکراسی بی‌شمار است. نویسندگان انگلیسی که خود را از نوع اروپایی دولت به دور می‌پنداشتند درگیری با جزئیات تکنیکی عملکرد بوروکراسی را جدی نمی‌گرفتند. در دید وسیع مقایسه‌ای آنها تمامی ممالک اروپایی از یک نوع بودند: مکانهایی برای حکومت مقامات رسمی در هر نوعی از تقسیم‌بندی انواع دولت، بوروکراسی می‌بایست به عنوان یک نوع اصلی و خوشبختانه بیگانه پدیدار شود. سیستم حکومت انگلیس وجود کتابهای درسی فنی در مورد علوم کشوری را اقتضاء نمی‌کرد و انتقاد کردن از چنین سیستمی تأثیر مستقیمی بر آزادی شخصی نویسنده نداشت. ایالت‌های کشور آلمان که به شدت تابع مرکز بودند، تحت حکومت مقامات حرفه‌ای اداره می‌شدند. از این روی هر متن مربوط به بوروکراسی هم یک نوشته فنی تخصصی و ضمیمه‌ای برای علوم حقوقی بشمار می‌رفت و هم یک نوشته مخالفت‌آمیز سیاسی محسوب می‌شد که دولت آن را خرابکارانه تلقی می‌کرد. لورنز فون اشتاین، مؤلف کتابی بزرگ در مورد تئوری امور اداری آلمان، سعی کرد تا به نحوی این اختلافات را توجیه کند: «اگر چه این مطالب صحیح است که فرانسویان و انگلیسی‌ها که همواره الگوی ما بوده‌اند، نه این مفهوم را داشتند و نه این سیستم دولت را، ولی باید گفت در اصل، آنها دانشی در زمینه دولت ندارند. این در واقع چیزی است که نوابغ آلمان را یک سر و گردن بالاتر از نوابغ همه دنیا قرار می‌دهد و سعی ما نیز بر این است تا صاحب چنین دانشی گردیم.»

جهت درک آثار ماکس وبر، این نکته بسیار ارزشمند است که زمینه‌های متفاوت متون انگلیسی و آلمانی در مورد بوروکراسی شناخته شود. در سال ۱۸۰۶ در پی شکست پروسی‌ها توسط ناپلئون، مفهوم بوروکراسی ارتباط نزدیکی با تغییرات بنیادی پیدا کرد. این تغییرات هم تئوریه‌های امور اداری و هم انجام امور اداری را شامل می‌شد. پیگیری تئوری امور اداری آلمان از قرن هجدهم و بعد

از آن کاری است بسیار دشوار، اما اگر بخواهیم آن را به طور خلاصه بیان داریم باید گفت که مبنای این تئوری مفهوم کالجیوم Collegium است، یعنی گروهی از مقامات کشوری که وظیفه دارند تا با فرمانروایی مملکت مشورت کنند و مسئولیت قسمت خاصی از امور دولت، مانند امور مالی، حقوقی و غیره را در دست بگیرند. البته این مسئولیت، مسئولیتی جمعی بود و فضای بازی را برای تصادم عقاید و افکار و علاقه‌ها فراهم می‌ساخت. بعداً، سال ۱۸۰۶، این سیستم جای خود را به آنچه که ما بورو Bureau یا Einheitssystem می‌خوانیم، داد. در این نظام مسئولیت آشکار به یک شخص، از رتبه‌های پائین گرفته تا مقام وزارت، واگذار می‌شد.

اختلاف بین این دو سیستم در مقاله‌هایی در مورد امور اداری به طور کامل تحت بررسی قرار گرفت. فرم کالیجیال این مزیت را داشت که تصمیمات را از دیدگاه‌های بسیاری مورد بحث قرار می‌داد و این اطمینان خاطر را ایجاد می‌کرد که امور به طور اکید تحت نظارت است. اما تصمیمات به کندی اتخاذ می‌شد و کارهای کوچک و بی‌اهمیت زمان بیشتری را به خود اختصاص می‌داد و هیچ وقت این امکان وجود نداشت تا مسئولیت را دقیقاً به شخص واگذار کرد. در نظام بورو مسئولیت افراد مشخص بود. این نظام می‌توانست پرونده‌ها را به سرعت به جریان بیاورد و هزینه‌ها را کاهش دهد. اما یقیناً خطر این نظام هم واگذار نمودن امور اداری به اشخاص ناصالح بود.

بدین ترتیب بود که پرسش تفاوت یا یکسانی نظام بورو و نظام بوروکراتیک اهمیتی اساسی یافت. همان‌طور که گفتیم ایده بوروکراسی به عنوان حکومت مقامات، از قبل در آلمان رواج داشت، و از آنجایی که سیستم جدید امور اداری تماماً به عنوان عامل افزایش قدرت مقامات شناخته شده بود، بنابراین یکی دانستن این سیستم با بوروکراسی کار مشکلی نبود. این مسئله در دایرة المعارف بروک هائوس (سال ۱۸۱۹) به طور دقیق تشریح شده است:

«شکل مدرن اداره دستگاه‌های دولتی هر چیزی را که قبلاً به طور شفاهی

انجام می‌گرفت، با قلم اجرا می‌کند. از این رو قلم‌های بسیاری به حرکت در می‌آیند. در هر شاخهٔ امور اداری، ادارات یا دفترخانه‌ها چند برابر شده است؛ و چنان قدرت عظیمی نسبت به شهروندان به آنان تفویض شده است که در بسیاری از ممالک یک بوروکراسی واقعی یعنی حکومت ادارات، گسترش یافته است؛ و همچنان که رسوم قبلی ادارهٔ امور از طریق کالجیا فراموش می‌شود، خطر این بوروکراسی هم افزایش می‌یابد. مدیران یک اداره علاوه بر حاکمیتشان بر کارمندان، صاحب قدرت اختیار نامحدودی بر شهروندان نیز شده‌اند.»

یکی کردن نظام بورو و نظام بوروکراسی نکته و بهانهٔ بسیار سودمندی به دست مخالفان دولت آلمان داد. سوسیالیستی بنام کارل هاینزن از بوروکراسی یک تعریفی تکنیکی ارائه داد که ظاهراً مبنی بر بی‌طرفی است: «بوروکراسی ساختاری اداری است که در آن صرفاً یک نفر امور اداری را کنترل می‌کند، برخلاف ساختار مبتنی بر کالجیا که در آن چندین مأمور تحت نظارت یک رئیس کار می‌کنند، اما با حق مسلم مشارکت جمعی در امور اداری.» با این همه، هاینزن به بهره‌جستن از تمامی جنبه‌های منفی بوروکراسی، به عنوان حاکمیت مقامات ادامه داد. از نظر او بوروکراسی در بطن خود متشکل از تکبر و بردگی بود و برخلاف ظاهر ابزارگونه‌اش، قدرتی نامحدود را به خود اختصاص می‌داد. سیستم اداری پروسی‌ها نسبت به این نوع انتقادات به‌طور خاصی از خود حساسیت نشان می‌داد، چرا که این انتقادات نمی‌بایست الزاماً از جانب سوسیالیست‌ها مطرح می‌شد (و در این رابطه هاینزن مجبور به ترک مملکت شد). درخواست از مقام سلطنتی به منظور ایجاد یک حکومت راستین کاملاً با این انتقاد از بوروکراسی هماهنگی داشت، همان‌طور که فردریک روهم یکی دیگر از منتقدان بوروکراسی چنین تقاضایی نمود و اظهار داشت که تنها نتیجهٔ اساسی انقلاب سال ۱۸۴۸ گماردن افرادی تازه در سیستم اداری قدیمی بود.

با در نظر داشتن تمامی این موارد، نمایندگان رسمی علوم سیاسی آلمان یعنی پروفیسورهایی که در استخدام دولت بودند، سعی کردند که وجه تمایز بین

سیستم جدید امور اداری و بوروکراسی را دریابند. برخی اوقات تشخیص این وجه تمایز صرفاً شکل این مدعا را به خود می‌گرفت که واژه بوروکراسی باید به دو طریق کاملاً متفاوت به کار رود. در مواردی دیگر، همان‌طور که در چاپ یازدهم دایرةالمعارف بروک هائوس قید شده است، این واژه فقط بر مواردی اطلاق می‌شد که مقامات امور دولت را کنترل می‌کردند و ساختار اداری جدید صرفاً سیستم بورو نامیده می‌شد. لورنز فون اشتاین این تعبیر دوم را ترجیح می‌داد.

این آشفتگی مفهومی و همچنین شیوع بحث و جدل علیه بوروکراسی، منجر به پیدایش اولین تحلیل آکادمیک مفهوم بوروکراسی در سال ۱۸۴۶ گردید. رابرت فون موهل استاد علوم سیاسی دانشگاه هایدلبرگ اظهار داشت که از دید تاریخی معنی بوروکراسی به عنوان نظام بورو Bureau system، بر مفهوم دیگر مقدم بوده است و معنای منفی آن در افکار عمومی تنها اخیراً رواج یافته است. اما فون موهل دریافت که معنای بوروکراسی با توجه به این امر که کدام گروه اجتماعی از آن شکایت می‌کند، تغییر می‌یابد. طبقاتی که از امتیازات اجتماعی خاصی برخوردار بودند، از لغو این امتیازات شکایت می‌کردند. طبقه تجار از مداخله دولت در تجارت، استادکاران از کاغذبازی، دانشمندان از عدم آگاهی و سیاستمداران از تأخیر شکایت می‌کردند. در پس تمامی این شکایات مفهوم عمومی بوروکراسی قرار داشت که عبارت بود از «برداشتی نادرست از وظایف دولت که توسط شمار زیادی از مقامات حرفه‌ای تبلیغ و ترویج می‌شد.»

فون موهل نویسنده‌ای معتبر بود که دایرةالمعارف‌های قرن نوزدهم نظرات او را به عنوان یک صاحب‌نظر نقل می‌کردند. از این روی تغییر برداشت وی از بوروکراسی حائز اهمیت فراوان است. دوگورنی، بوروکراسی را یکی از چهار نوع حکومت می‌دانست. هاینزن آن را یکی از دو نوع سیستم اداری می‌پنداشت. هدف فون موهل صرفاً یافتن معنایی همگانی و مشترک در کاربرد محاوره‌ای این مفهوم بود. هر جا شهروندان از دولت شکایت داشتند، بوروکراسی حضور داشت. چنین شکایاتی می‌توانست از طریق توجه دولت به بهبود وضع آموزشی،

کاهش فرمهای تقاضانامه‌ای و حسن نیت تمام عیار، تخفیف یابد. در مقایسه با نویسندگان چون استوارت میل، فون موهل صرفاً خصوصیات را که وابسته به بوروکراسی بود در نظر می‌گرفت. وی علایم سطحی را به جای شرایط اصولی و اساسی مورد توجه قرار می‌داد (این نشانه‌ها غالباً به بوروکراتیزم نسبت داده می‌شد). از آنجایی که احتمال می‌رفت هر شکلی از دولت سبب وقوع شکایات مشابه گردد، تعریف هر نوع سیستم اداری به عنوان بوروکراسی، خوب یا بد، کار ساده‌ای بود. این تغییر نابجا که در قرن بیستم رواج یافت، کمی بعد از کتاب فون موهل پدیدار شد.

کاملترین بحث در مورد بوروکراتیزم یعنی رفتار و گرایش مقامات حرفه‌ای که سبب رنجش شهروندان می‌گردید، در سال ۱۹۰۴ در آثار یک حقوق‌دان لهستانی به نام ژوزف اولزووسکی یافت می‌شود. وی تحلیل طولانی خود مبنی بر سوء استفاده‌های اداری را بیشتر مدیون فون موهل است. مضمون اولین تحلیل فرانسویان از بوروکراسی نیز همین نکته بود که به وسیله دانشمند برجسته علوم اجتماعی فردریک لوبله صورت گرفت. در واقع لوبله واضحتر از هر نویسنده دیگری بوروکراسی را با کارمندان رتبه‌های متوسط مربوط می‌ساخت. در نظر وی بوروکراسی به مفهوم توزیع قدرت در بین مقامهای پایین‌تر به قصد پیچیده کردن کار و سرکوب نمودن ابتکار بقیه بود.

به نظر می‌رسید که موفقیت چشمگیر بالزاک در توصیفی که از بوروکراسی به دست داد، باعث شد که این موضوع در کشور فرانسه به طور جدی مورد تجزیه و تحلیل سیاسی قرار نگیرد. تجزیه و تحلیل کلاسیک سیستم دولتی فرانسه توسط دو توکوویل تنها اشاره‌ای مختصر به بوروکراسی داشت و بیشتر بر مراحل استقرار قدرت در مرکز تاکید می‌کرد. لوبله با یافتن وجه تمایز بین «بوروکراسی» و «استقرار قدرت در مرکز» سعی کرد انگیزه‌های اساسی رفتار مقامات رده متوسط را توضیح دهد.

لوبله بیشتر با ساختار سازمانی سروکار داشت. تا با مفاهیم حقوقی. توجه

او به کیفیت کار و ندیده گرفتن جنبه حقوقی امور اداری، با توجه باگوت به مسئله کارآیی اداری، نوعی وجه اشتراک داشت. این امر راه را در جهت مقایسه بین روشهای دولتی و خصوصی امور اداری گشود. هنگامی که یک پروفیسور آزاد یخوای علوم سیاسی به نام پ. لرو-بولیو در سال ۱۸۹۰ در مورد دولت مدرن و عملکرد آن کتابی نوشت، فرض را بر این گذاشت که می توان از وجود بوروکراسی در شرکتهای سهامی سخن به میان آورد. وی دریافت که این شکل از بوروکراسی از انعطاف پذیری بیشتری برخوردار است و همچنین نسبت به بوروکراسی دولت از نیروی انسانی کارآمدتری برخوردار است. این گونه مقایسه ها در واقع مقدمه توجیه قرن بیستم به بسط و توسعه نظریه کلی در مورد سازمان بود.

مضامین اصلی قرن نوزدهم

در آثار متعلق به قرن نوزدهم که مسئله بوروکراسی را مورد بحث قرار می دهند، می توان سه مفهوم اصلی و بنیادی را مشخص کرد. مؤلفانی چون دوگورنی و میل، بوروکراسی را یکی از صور اصلی حکومت می دانستند و آن را با صور دیگری نظیر سلطنت، دموکراسی و آریستوکراسی مقایسه می کردند. مؤلفان و نظریه پردازان آلمانی، نظیر هاینزن، توجه خویش را بیشتر بر شکل خاص نظام اداری آلمان قرن نوزدهم متمرکز ساختند؛ و کسانی چون فون موهل، الزووسکی یا لویله، بر اساس نا رضایتی عمومی از شیوه کار حکومت، جوهر بوروکراسی را در خلق و خوی اداری کارمندان حقوق بگیر و مستخدمان دولت جستجو می کردند.

این مجموعه از متون که به بوروکراسی می پردازند، علی رغم بی توجهی قرن بیستم به آنها، از لحاظ کمی و کیفی هر دو، اهمیتی در خور دارند. سه مفهوم اصلی که در فوق مشخص شد، بعداً در قرن بیستم نقشی مهم ایفا کردند. در واقع فقط با رجوع به مطالب این فصل است که می توان به معنای تناقضات مفهومی که بعدها پدید آمد، پی برد. این مفاهیم ناسازگار از بوروکراسی - یعنی

بوروکراسی به منزله کارآیی اداری و بوروکراسی به منزله عدم کارآیی اداری - در فضای نظری قرن بیستم به رقابت با یکدیگر پرداختند. این امر حاصل ترفندهای غیر قابل فهم علوم اجتماعی جدید نیست، بلکه نتیجه مباحث قرن نوزدهم است که به میانجی آراء فوق العاده مهم و مؤثر کسانی چون موسکا، میشله و ماکس وبر به دست ما رسیده است.

اما اگر مطالب و آثار قرن نوزدهم، هم به سهم خود و هم به لحاظ فهم تحولات بعدی، اهمیت دارند، آنگاه این پرسش مطرح می شود که چرا این آثار نادیده گرفته شدند. به نظر می رسد که موسکا، میشله و ماکس وبر نظریه بوروکراسی را متحول ساختند و در عین حال منشأ آن را پنهان کردند. اگر تفاوت میان بحث درباره بوروکراسی و آثار متفکران سیاسی اعظم قرن نوزدهم را مورد توجه قرار دهیم، شاید بتوانیم برای این معما پاسخی کم و بیش قابل قبول بیابیم. به استثنای میل، هیچ یک از نویسندگانی که از آنان نام بردیم را نمی توان از نظریه پردازان نظام ساز با نفوذ دانست. در نظامهای ایدئولوژیکی بزرگ می توان دو نظریه اساسی در باب نحوه توزیع قدرت در جامعه را متمایز ساخت. در یکی از این نظریات، صاحبان قدرت بر حسب دین یا نوعی متافیزیک دنیوی، موجه و بر حق محسوب می شوند. آنان از جانب خدا با جامعه رسالتی به عهده داشتند و خادمان آنان، یعنی مقامات رسمی و حکومتی، نیز در این هدف شریک آنان بودند. در نظریه دوم، قدرت محصول مقام یک گروه خاص در نظام اقتصادی جامعه به شمار می رفت. مقامات صرفاً عوامل حکومت و ابزار طبقه حاکم بودند. این دو دیدگاه اساساً ساده به ترتیب توسط هگل و مارکس تدوین و تدقیق شدند. برای هیچ یک از آنان بوروکراسی مسئله ای نبود که نیازمند تحلیل باشد، زیرا می شد آن را عنصری مجزا دانست که از دولت یا نظام اجتماعی متمایز است.

اما برای متفکران درجه دوم که بیشتر می خواستند نظام را از طریق حقایق جزئی مورد تحلیل قرار دهند، بوروکراسی که در فوق بیان شدند، موقعیت معماگونه مقامات و کارمندان دایمی و حقوق بگیر دولت است. برای آنانی که به

شاه یا فرمانروای مردم اعتقاد داشتند، این مقامات هر چه بیشتر به منزله افرادی متمایز از منشأ اقتدار و مرجعیت خود که غالباً حتی با آن در تضاد نیز بودند، نمایان می شدند، و مسلماً فاقد هرگونه نشانه‌ای از فرهمنندی (کاریزما) بودند. برای کسانی که حکومت را صرفاً جنبه‌ای از فعالیت اقتصادی مردمان می دانستند، وضع و موقعیت مقامات رسمی در جامعه مسئله‌ای معماگونه بود.

در جامعه به نظر می رسید که نزدیکی آنان با مراجع قدرت از موقعیتشان در جامعه ناشی نمی شود، بلکه بر عکس موقعیت آنان در جامعه، محصول مقامشان در حکومت است.

این حقایق نادیده گرفته نشدند، ولی در نظامهای نظری مهم و اصلی نیز ادغام نشدند. در واقع هرگاه نویسندگان و نظریه پردازانی که به بوروکراسی می پرداختند، می کوشیدند تا چاره‌ای برای مقابله با آن بیابند، بدون استثنا به فرمولهای قدیمی متوسل می شدند. گاهی اوقات از شخص شاه می خواستند تا اقتدار و مرجعیت سنتی خویش را دوباره برقرار سازد. اما در بیشتر مواقع چنین تصور می شد که بهترین راه چاره تقسیم قدرت میان گروههای ذینفع سنتی است، یعنی میان اشراف، زمینداران، تجار یا شهروندانی که مالیات می پرداختند. هیچ کس حاضر نبود این حقیقت را بپذیرد که قدرت مقامات رسمی حقوق بگیر، جزء ضروری و اجتناب ناپذیر حکومت مدرن است. بدین ترتیب، نظریه‌ها و نظامهای نظری اصلی نتوانستند مسئله بوروکراسی را در خود جای دهند. تنها با ظهور آثار موسکا، میشله و ماکس وبر بود که مفهوم پردازی سیستماتیک در باب اهمیت مقامات رسمی حقوق بگیر، جایگاه مناسب خود را یافت، جایگاهی که با مقام و اهمیت این گروه در جامعه تناسب داشت.



پښتونستان د علوم او مطالعات فرانسې
پرتال جامع علوم انسانی