

## زیست بوم شناسی مدیریت

فرل هدی<sup>۱</sup>

ترجمه و تلخیص: مجید پسران قادر

چکیده

اگر ملاحظات زیست بوم شناختی در بررسی نظام اداری کاری مفید باشد، بی تردید در بررسیهای تطبیقی اهمیتی دو چندان دارد. و این نکته‌ای است که پیشگامانی چون ریگز و آرورا آنرا تشخیص داده بودند و برآن تأکید داشتند. از این رو، آن دو خواستار تحلیل تعاملی متوازنتری از محیط اجتماعی و نظام اداری بودند و تلاشی نظام‌مند برای پیوند دادن مدیریت عمومی با محیط اجرایی آن را لازم می‌انگاشتند و شناخت افزونتر از دیوانسالاریها را، تا حد امکان، در گرو آشنایی با شرایط، نفوذهای و نیروهای شکل‌دهنده و اصلاح‌کننده آنها و رتبه بندی‌شان به ترتیب اهمیت می‌دانستند.

تحلیل تطبیقی نیازمند طبقه‌بندی مقدماتی دولتهای ملی در بردارنده دیوانسالاریهای عامل در آن دولتهاست. این طبقه‌بندی به میزان توسعه یافتگی جامعه‌ها بر می‌گردد. به همین منظور، تالکوت پارسونز نگرش ساختاری - وظیفه‌ای را برای بررسی نظامهای اجتماعی به کار می‌گیرد. دومین طبقه‌بندی، طبقه‌بندی نظامهای سیاسی کشورهای توسعه یافته و توسعه یابنده است که بر عاملهای محیطی و اثرگذاری مستقیم و تبعی آنها در دیوانسالاریها اشاره دارد. نمونه تازه‌ای از طبقه بندی را در "دگرگونی سیاسی جهان سوم" نوشته آندردین الهام گرفته از چهارمدل قومی، دیوانسالارانه - اقتدارگرا، سازشگرا، بسیجگر،

دیوید آپتر می‌توان یافت.

از مدل‌های به کار گرفته شده به سان راهنمای بررسی و تحلیل شیوه‌های عمل اداری واقعی مسلط بر نظام‌های حکومتی موجود، مدل هپراست که بر پایه میزان «دولتی بودن» چهارگونه بنیادی از نظام حکومتی را پیشنهاد و متناظر با آن شش گونه دیوانسالاری را مشخص کرده است. پرکاربردترین مدل دیوانسالاری، یعنی مدل «کلاسیک» اگر چه به لحاظ اصولی قابل پذیرش است، اما هر چه کشورهای مرکزی دنیای غرب فاصله می‌گیریم و به دیگر نظام‌های حکومتی توسعه یافته نزدیک می‌شویم، قابلیت پذیرش این مدل به گونه‌ای فزاینده کاهش می‌یابد.

فردریگز مشهورترین و استادانه ترین مدل را در تلفیق مدل‌های «منشوری» - «سرای» برای کشورهای توسعه یافته و زیرنظام‌های اداری آنها صورتبندی و تدوین کرده است. اگر چه خود وی پذیرای ابهام موجود در تطبیق پذیری این مدل در مورد جامعه‌های کنونی است. با وجود این ارزش مدل منشوری بیش از هر چیز، کمک به درک بیشتر رفتار اداری در جوامع در حال گذراست. سیمای اداره و نقش دیوانسالاری در مدل منشوری - سرایی اصولاً به کار بست ساختار قدرت در جامعه منشوری تکیه دارد.

به هر حال، آهنگ رشد سیاسی و دیوانسالارانه در جامعه منشوری نامتوازن است. آرورا، از منتقدان این مدل اگر چه «سرشت منفی» مدل منشوری را تا اندازه‌ای به تفصیل به بحث کشیده، اما بر این باور است که واژه‌های برگزیده برای توصیف نظریه منشوری، گرانبار از ارزشهاست.

تاریخچه نگرش زیست بوم شناختی به مدیریت عمومی به نوشته‌های جان ام گاوس<sup>۲</sup> در تدوین و تنظیم کار جامعه شناسان در زمینه وابستگی متقابل زندگی انسان با محیط پیرامون او، در سالهای دهه ۱۹۲۰، باز می‌گردد. گاوس به نوبه خود، چنین نگرشی را از دانشمندان گیاه شناس و جانورشناس که در پی تشریح چگونگی

سازگاری سازواره‌های<sup>۳</sup> نباتی و حیوانی با محیط پیرامونشان بودند، به وام ستاند. به گفته او، این نگرش «به درستی از زمینه‌های رشد آن سازواره سر بر می‌زند؛ از عنصرهای هر مکان معین - از جمله خاک، آب و هوا و محل - با مردمی که در آنجا زندگی می‌کنند، سن و دانش آنان و نیز از آن شیوه‌های فن آوری فیزیکی و اجتماعی که زندگی‌شان به کمک آن و در رابطه با مردمان دیگر شکل می‌گیرد ساخته می‌شود». شروع کار گاوس با تعیین عامل‌های اصلی زیست بوم شناختی برای درک مدیریت عمومی آمریکای معاصر همراه بود و به این ترتیب، وی به کشف فهرستی از عامل‌ها که در مدیریت عمومی از سودمندی ویژه‌ای برخوردار بود کامیاب شد. این عامل‌ها عبارت بود از: مردم، مکان، فن آوری فیزیکی، فن آوری اجتماعی، آرزوها و عقیده‌ها، بلاهای ناگهانی و شخصیت.

اگر ملاحظات زیست بوم شناختی در بررسی نظام اداری کاری مفید باشد، بی‌تردید در بررسی‌های تطبیقی اهمیت دوچندان دارد. این نکته‌ای بود که از دیرباز ریگز<sup>۴</sup> و دیگر پیشگامان این زمینه، تشخیص داده بودند. بعدها، آر.کی. آرورا<sup>۵</sup> تأکید کرد که: تحلیل اداری میان فرهنگی «باید بر کنش - واکنش میان نظام اداری و محیط بیرونی آن متمرکز باشد و نیز پویایی دگرگونی اجتماعی - اداری دریافت چنین تعاملی را بررسی کند». بنا بر اعتقاد آرورا، از کاربری اثر محیط اجتماعی در نظام اداری کامیابی بیشتری نسبت به کاربری وارون نفوذ بورکراسی در محیط حاصل شده است. از این رو، او خواستار تحلیل تعاملی متوازن‌تری می‌بود.

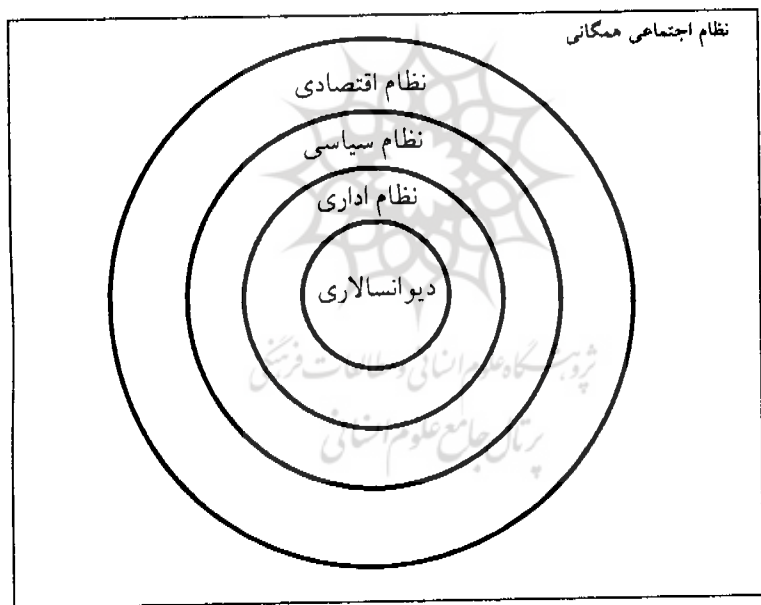
این توصیه پذیرفتنی است، که درست به همان اندازه که دانش زیست بوم‌شناسی به روابط دوسویه میان سازواره‌ها و محیط زندگی آنها توجه دارد، لازم است تلاشی نظام‌مند نیز برای پیوند دادن مدیریت عمومی به محیط اجرای آن انجام گیرد. البته نهادهای اجتماعی سازواره‌های جاندار نیستند و از این رو چنین مقایسه‌ای در بهترین حالت جنبه دلالتی دارد. مهم این است که دیوانسالاریها را، همچون نهادهای سیاسی و

3. Organism

4. Riggs

5. R.K.Arora

اداری دیگر، در صورتی بهتر می‌توان دریافت که شرایط، نفوذهای و نیروهای شکل دهنده و اصلاح کننده آنها تا آنجا که ممکن است شناسایی و به ترتیب اهمیت رتبه‌بندی شود و تأثیر متقابل آنها با محیطشان نیز کشف شود. محیط دیوانسالاری را می‌توان به سان رشته‌ای از دایره‌های متحدالمرکز تصور کرد که دیوانسالاری در مرکز آن واقع است. معمولاً کوچکترین دایره قطعی‌ترین اثر را دارد، و دایره‌های بزرگتر، به ترتیب نزولی اهمیت، رابطه دیوانسالاری را با خود به نمایش می‌گذارند. بزرگترین دایره را به مثابه نمایشگر کل جامعه یا نظام اجتماعی همگانی می‌توان در نظر گرفت. دایره پس از آن نمایشگر نظام اقتصادی یا جنبه‌های اقتصادی نظام اجتماعی است. دایره درونی‌تر نظام سیاسی است که زیرنظام اداری و دیوانسالاری را همچون عضوهای خود در بر دارد (به نمودار ۱ مراجعه کنید).



نمودار ۱. نظام اجتماعی همگانی و زیرمجموعه‌های آن

... تحلیل تطبیقی نیازمند طبقه‌بندی مقدماتی دولتهای ملی‌ای که این دیوانسالاریها در آن عمل می‌کنند بر پایه عاملهای محیطی است که بی‌گمان قطعی‌ترین عاملهاست. طبقه‌بندیهای پایه‌ای به کار گرفته شده در اینجا ابتکاری نیست، بلکه بسیار شناخته شده و به کار رفته است. اولین طبقه‌بندی اشاره به جامعه‌های «توسعه یافته» و

«توسعه‌یابنده» دارد که بر مجموعه‌هایی از ویژگیها که در درجهٔ نخست سرشت اجتماعی و اقتصادی دارد دلالت می‌کند. این ویژگیهای توسعه‌نیافتگی، در مقابل کم‌توسعه‌یافتگی یا توسعه‌یافتگی جزئی است. این طبقه‌بندی بر دایره‌های بیرونی‌تر محیطی، با پیامدهایی برای دیوانسالاری که می‌توان آنها را پیامدهایی فرعی شناخت بنا شده است. بی‌گمان، پذیرفتن «توسعه»، باهمهٔ عیبه‌ها و مزایای آن، به منزلهٔ ضابطه‌ای برای طبقه‌بندی جامعه‌ها بحث‌پذیر است. ... تا مرور بر معانی گوناگون «توسعه» و واژه‌های مرتبط با آن و تشخیص اینکه تحقق چنین واژه‌هایی خود پیامدهای ناعادلانه را به دنبال دارد، هرگز نمی‌توانیم در اندریافت مفهوم اساسی این عبارت میلتون اسمن<sup>۶</sup> کامیاب شویم که: «توسعه بر هر تغییر شکل عمدهٔ اجتماعی، هر دگرگونی حالتهای نظام، بر روی پیوستاری که آغاز آن جامعه روستایی و شبانی و پایان آن جامعه صنعتی است دلالت دارد. همگونسازی و نهادینه کردن فن آوریهای جدید فیزیکی و اجتماعی اجزائی از توسعه است که از اهمیت حیاتی برخوردار است. این دگرگونیهای کیفی در ارزشها، رفتار، ساختار اجتماعی، سازمان اقتصادی و فرایند سیاسی تأثیر می‌گذارد.

در عبارتهای جامعه‌شناسانی چون تالکوت پارسونز<sup>۷</sup> که نگرش ساختاری-وظیفه‌ای را برای بررسی نظامهای اجتماعی به کار گرفته‌اند، جامعه‌هایی که بیشتر سنتی و کمتر توسعه یافته‌اند، بیشتر به تبارگرایی، خاصه باوری (تک‌حزبی) و پراکندگی گرایش دارند... از سوی دیگر، بیشتر جامعه‌های توسعه یافته جدید گرایش به پیشرفت - محوری، همگان باوری، کل‌گرایی و تجمعهای مشخص دارند. بنظر می‌رسد «واژه توسعه‌یابنده»، که به کشورهایی که فرایند تغییر شکل اجتماعی را از سر می‌گذرانند، نسبت به صفت‌های بدیلی همچون عقب مانده، فقیر، توسعه نیافته، کم رشد، کمتر توسعه یافته، نوپدید و در حال گذار و حتی امیدهای توسعه برتر باشد. فراوانی این واژه‌ها بر این اظهار نظر هزل‌آمیز راه گشوده است که واژه‌های مربوط به کشورهای توسعه‌یابنده سریعتر از خود این کشورها، توسعه می‌یابد. ما در این نوشته، واژه‌های توسعه‌یابنده، در حال پیدایش، و در حال گذار را به سان واژه‌های قابل پذیرش و

6. Milton Esman

7. Talcott Parsons

کمابیش تبدیل‌پذیر به یکدیگر در نظر داریم.

مفهوم توسعه بدین معنی نیست که جامعه‌ها را در طبقه‌های متضادی رتبه‌بندی کنیم، بلکه تنها به معنی قرارداد آنها در امتداد یک پیوستار است. ما در پی مقایسه کشورهاییم که به طور مشترک در سر بالایی محور توسعه قرار دارند، با کشورهای دیگری که در سرپایینی آن محور قرار گرفته‌اند هستیم. گروه نخست از کشورها که همه کشورهای بسیار یا کاملاً توسعه یافته انگاشته می‌شوند در مقایسه با شمار کل دولتهای ملی کنونی بسیار اندک، اما از لحاظ جغرافیایی متمرکزند... اکثریت قاطع کشورهای امروزی جهان در رده کشورهای «توسعه‌یابنده» قرار می‌گیرند. اما، این کشورها در سطح یکسانی از توسعه نیستند.

دومین طبقه‌بندی، طبقه‌بندی نظامهای سیاسی هم در مورد کشورهای توسعه یافته و هم در مورد کشورهای توسعه‌یابنده است. تصور بر آن است که تفاوت‌های موجود در نظامهای سیاسی، عاملهای محیطی را در بر می‌گیرد که بیشترین اثرهای مستقیم و تبعی را در دیوانسالاریها دارند.

مفهوم فرهنگ سیاسی به صورت ابزاری مهم در کوشش برای تفکیک نظامهای سیاسی درآمده است. بسنا به تعریف، فرهنگ عبارت است از «ارزشها، نگرشها، سوگیریها، افسانه‌ها و اساتیر، و باورهایی که مردم درباره سیاست و حکومت و به ویژه درباره مشروعیت حکومت و رابطه خویش با دولت دارند.» فرض بر این است که فرهنگ سیاسی تأثیر عمده‌ای در هدایت توسعه سیاسی ملی دارد و صورتبندیهای پرشماری به منظور طبقه‌بندی نظامهای سیاسی در رابطه با فرهنگهای سیاسی پرورنده این نظامها عرضه شده است.

نمونه نخستین و مؤثر این طبقه‌بندیها را آلموند و وربا<sup>۸</sup> انجام داده‌اند که «فرهنگ مدنی»<sup>۹</sup> را به سان نشانه مشخص‌کننده ویژگیهای سیاسی مشترک بریتانیای کبیر و ایالات متحده به کار برده‌اند. اخیراً<sup>۱۰</sup> رونالد اینگلهارت<sup>۱۰</sup> پیوند میان سوگیریهای فرهنگی

و پیامدهای عمده سیاسی آنها را در گستره وسیعتری از جوامع که، اغلب در اروپا واقع‌اند، اما دربرگیرنده ژاپن و چند کشور جهان سوم نیز هستند مورد بررسی قرار داد. دستاورد مهم «مکتب نهادگرایی نوین»<sup>۱۱</sup> که بر اهمیت «دولت» تأکید دارد در تعریفی جلوه‌گر است که متین هپر<sup>۱۲</sup> و همکارانش از چهارگونه آرمانی نظام حکومتی بر پایه میزان «دولتی بودن» آنها و پیوندشان با گونه‌های متناظر دیوانسالاری به دست داده‌اند. اینها نمونه‌هایی از نظامهای طبقه‌بندی هستند که برای کاربری جهانی، یا "در وهله نخست برای کاربری متمرکز در کشورهای توسعه یافته، در نظر گرفته می‌شوند. دیگر بررسیها به طبقه‌بندی نظامهای حکومتی در جهان سوم متمرکز شده است. نمونه تازه‌ای از این طبقه‌بندی را در «دگرگونی سیاسی جهان سوم»<sup>۱۳</sup> نوشته آندرین می‌توان یافت که از کار پیشین دیوید آپتر<sup>۱۴</sup> در طراحی چهار مدل برای نظامهای سیاسی جهان سوم (قومی، دیوانسالارانه - اقتدارگرا، سازشگرا، بسیجگر) که هر یک در اعمال قدرت سیاسی و پردازش مسایل سیاسی پیامدهایی دارد الهام گرفته است.

هدف از بیان این نمونه‌ها، عرضه بررسی فراگیر همه پیشنهادهاى مربوط به طبقه‌بندی نظامهای سیاسی نیست. بلکه تنها نمایاندن گونه‌گونی گزینه‌های دسترسپذیر در این زمینه است. به گمان من باید پافشاری خاصی بر ویژگیهای رژیم سیاسی به مثابه متغیری مؤثر در توضیح تفاوت‌های موجود میان الگوهای رفتار دیوانسالاریهای دولتهای ملی به عمل آورد. از این پس بیشترین توجه خویش را به بررسی کنش - واکنشهای رژیمهای گونه‌گون و دیوانسالاریهای مربوط به آنها و در وهله نخست میان دو دسته گسترده‌تر کشورهای توسعه یافته و توسعه‌یابنده، معطوف می‌داریم. در خصوص کشورهای توسعه یافته، این ویژگیهای رژیم سیاسی را می‌توان به گونه‌ای مورد به مورد یا با در نظر گرفتن دو کشور یا گروهی کوچک از کشورها که رژیمهای سیاسی همانند یا برخوردار از هم‌تباری نزدیک‌اند مشخص کرد. حال آنکه در مورد کشورهای توسعه‌یابنده

11. neo - institutionalism

12. Metin Heper

13. Andrain's Political Change in the Third World

14. David Apter

که شماری افزونتر دارند، گام مقدماتی اساسی، گروهبندی این کشورها، و علاوه بر طرح طبقه‌بندی مناسبی از رژیمهای سیاسی، پیش از بحث در خصوص تفاوت‌های هر کشور با کشور دیگر است. ... کند و کاوهای میان کشوری در مورد اهمیت نسبی عامل‌هایی همچون آیینهای تاریخی دیوانسالارانه، میراث‌های استعماری، لختی نهادی، نیروهای بیرونی وارده از طرف دولتهای دیگر، سازمانهای بین‌المللی یا شرکتهای چند ملیتی، و علاوه بر آنها «میزان دولتی بودن»، باید ترغیب شود، و برای فهم دیوانسالاری هر دولت ملی یکتا، همه عامل‌های ذریب‌بررسی شود. عطف توجه ویژه به روابط موجود میان انواع رژیمهای سیاسی و دیوانسالاریها بدین سبب لازم است که متغیر مرتبط با نوع رژیم همواره موجود و احتمالاً بسیار با اهمیت است.

### مدلهای نظامهای اداری

دانشمندان علوم اجتماعی، در رابطه با پدیده‌های جهان واقعی، به کارگیری مدلهایی را به‌سان راهنمایی بررسی و تحلیل شیوه‌های عمل اداری واقعی مسلط بر نظامهای حکومتی موجود پیشنهاد کرده‌اند. مدلی خوب و برگزیده ویژگیهای عمومی و روابط متقابل میان این نظامها را به‌گونه‌ای روشن باز می‌نماید که گردآوری و تفسیر داده‌های مربوط به موضوع مورد بررسی را آسان می‌کند. اغلب، اجتناب‌ناپذیری به کارگیری برخی از انواع مدلها برای بررسی نظاممند هر موضوع خاطر نشان شده است. مسئله‌ای که وجود دارد گزینش مدلی است که آن قدر با واقعیت همخوانی داشته باشد که درک آن را آسان کند.

ما آرایه‌ای از مدل‌های پیشنهادی برای اعمال مدیریت عمومی و عملیات دیوانسالاری در کشورهای گونه‌گون را در دست داریم که برخی از آنها کاربردپذیری جهانی دارد و برخی دیگر برای به کارگیری با تمرکز مستقیم‌تر در مورد کشورهای توسعه یافته یا توسعه‌یابنده، طراحی شده است.

صورتبندی اخیر هر در طبقه نخست قرار می‌گیرد. وی بر پایه «میزان دولتی بودن» چهارگونه بنیادی از نظام حکومتی را پیشنهاد و متناظر با آنها شش گونه دیوانسالاری را مشخص می‌کند. جدول ۱ تلاش وی را در این مدلسازی به اختصار به نمایش می‌گذارد.



## جدول ۱. گونه‌های نظام حکومتی و گونه‌های دیوانسالاری متناظر با آنها

نظام حکومتی شخص‌گرای	نظام حکومتی مرامی (ایدئولوژیک)	نظام حکومتی آزاد	نظام حکومتی کنسولی <sup>۱۵</sup>
دولت - فرمانروا - دولت - فرمانروا	دولت - دیوانسالاری - دولت - حزب	نبود دولتی مسلط	بی دولتی
دیوانسالار - دیوانسالاری	دیوانسالاری - دیوانسالاری حزبی نظارت شده	دیوانسالاری	دیوانسالاری نظام ناراژنگری به سان
خدمتگزار شخصی مددگامانینه	بیایاری همراه با پلایای سنت فرمانروایی	(قانونی - غیره‌گرای)	بخشی از جامعه مدنی
	باده‌بکاتوری نظامی <sup>۱۶</sup> مبتنی بر دیوانسالاری نارینتی	از نوع ویری	مکمل

مدل وبری<sup>۱۵</sup> یا «کلاسیک» پرکاربردترین مدل دیوانسالاری است که پیش از این درباره آن بحث کرده‌ایم. اگر چه کاربرد آن به کشورهای اروپای باختری محدود نیست، اصولاً این کشورها از آن بهره‌برداری می‌کنند که نمونه‌های آغازی نظام‌های حکومتی توسعه یافته یا نوین به حساب می‌آید. مدل کلاسیک دیوانسالاری نه تنها ویژگیهای ساختاری اساسی‌ای را که تعریف‌کننده دیوانسالاری به سان شکلی از سازمان است - شامل سلسله مراتب، ایجاد واحدهای تخصصی گونه‌گون، و شرایط احراز شغل - به صورت یکپارچه دربردارد، بلکه شبکه‌ای از ویژگیهای ساختاری و رفتاری برخوردار از رابطه متقابل را که معرف این گونه از دیوانسالاری است مشخص می‌کند. یک فرض بنیانی این است که الگوی اقتدار که منجر به مشروعیت نظام می‌شود بیش از اینکه سنتی یا فرهمند باشد، قانونی - عقلایی است؛ و در درون دیوانسالاری نیز ابزار عقلایی، به منظور اجرای فرمانهای صادره از سوی صاحبان اقتدار قانونی مورد استفاده قرار می‌گیرد. دیوانسالاری بیش از هر چیز، گونه‌ای سازمان است که تنها با مفهوم خردگرایی و با اداره امور بر پایه دانش در خور آن سروکار دارد. این موضوع به رشته‌ای از تدابیر نیازمند است. در این مدل، استخدام بر پایه موفقیت نمایان شده در پهنه رقابت و نه بر پایه مدعاسازی و دلیل تراشی انجام می‌گیرد و ضابطه‌هایی همانند برای تعیین حرکت بعدی

۱۵. کتابه از سران نظامی و قضایی در امپراتوری روم باستان که به مدت یک سال از سوی سنا برگزیده می‌شدند.

16. Rechtsstaat

17. Weberian model

در درون دیوانسالاری وجود دارد. ... دیوانسالاری واحد خود مختاری در نظام سیاسی نیست، بلکه در برابر نظارت‌های برونی مقامات سیاسی قانونی پاسخگوست، اگر چه گرایشهایی به گریز از آن و خود-رهبری دارد.

این مدل ساده شده به گونه‌ای گسترده برای ارائه توصیف‌های راهنما، و مقایسه دیوانسالاری‌های دولتهای ملی نوین، حتی اگر به دقت هیچ کدام از آنها را تعریف نکند، مورد استفاده قرار می‌گیرد.... بیشترین همانندی میان دیوانسالاری‌های کشورهای هم‌چون دو کشور آلمان و فرانسه وجود دارد که ما آنها را دیوانسالاری‌های «کلاسیک» نام نهاده‌ایم. مدل کلاسیک اگر در شماری دیگر از کشورهای توسعه یافته برخوردار از سنت‌های سیاسی غربی و نه فقط بریتانیای کبیر و ایالات متحده، بلکه در کانادا، استرالیا، زلاندنو و نیز چند کشور کوچک اروپایی به کار گرفته می‌شود، به لحاظ اصولی قابل پذیرش است؛ اما، هر چه از این کشورهای مرکزی غربی به سوی دیگر نظام‌های حکومتی توسعه یافته‌ای که از مدار سیاسی اروپایی غربی فاصله می‌گیرند حرکت کنیم قابلیت پذیرش مدل کلاسیک بگونه‌ای فزاینده کاهش می‌یابد. در دو مورد درخور بررسی در اینجا، یعنی در ژاپن و اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی واگراییهایی اساسی وجود دارد، اما در مورد آنها نیز مدل مورد بحث به منظور مقایسه مفید است. با وجود این، در صورت بذل توجه به دیوانسالاری‌های کشورهای توسعه یافته، نابسندگی مدل کلاسیک در مورد آنها آنچنان آشکار است، که تقریباً همواره این مدل را به سود مدل‌های برگزیده دیگری که در رابطه با واقعیت موجود در این جوامع بسیار مساعدتر به نظر می‌رسد کنار می‌گذارند.

فرد ریگز<sup>۱۸</sup> مشهورترین و استادانه‌ترین مدل را در تلفیق مدل‌های «مشوری - سرایی» برای کشورهای توسعه یافته و زیرنظام‌های اداری آنها صورت‌بندی و تدوین کرده است. با ارائه هیچ چکیده کوتاهی به درستی نمی‌توان حق مطلب را در مورد پیچیده و بغرنج ادا کرد و یا افراد ناوارد را با مجموعه واژه‌های خاص به کار رفته در ارائه آن آشنا ساخت، اما می‌توان به ابعاد و مفاهیم ضمنی آن اشاره کرد.

در پیوندی که ریگز میان مدل مشوری و جامعه‌های کنونی یافته است تا اندازه‌ای

ابهام وجود دارد. جامعه‌های «آمیخته»<sup>۱۹</sup> و «تمایز یافته»<sup>۲۰</sup> مدل‌هایی هستند که به گونه قیاسی از تقابل مفروضات مربوط به رابطه میان ساختارها و شمار کارکردهایی که به انجام می‌رسانند، بنا شده‌اند. هر ساختار هنگامی «کارکردی پراکنده»<sup>۲۱</sup> است که شمار بسیاری از کارکردها را به انجام رساند و زمانی «کارکردی ویژه»<sup>۲۲</sup> است که شمار محدودی از کارکردها را انجام دهد. مدل فرضیه‌ای آمیخته به جامعه‌ای مربوط است که همه ساختارهای سازنده آن به شدت پراکنده‌اند، در صورتی که ساختارهای سازنده مدل مجزا<sup>۲۳</sup> به شدت ویژه است. این مدل‌ها در جهان واقعی یافت نمی‌شود، اما می‌تواند «ما را در توصیف اوضاع واقعی به سان عاملی رهگشا یاری رساند».

مدل منشوری، طرح ابتکاری ریگر، همانند مدل‌های آمیخته و مجزا از نوع فرضیه‌ای است که برای نمایش یک موقعیتی میانی بین دو انتهای آمیخته و مجزای پیوستاری یگانه طراحی شده است، و صفت‌های کیفی مدل نسبتاً آمیخته را با صفت‌های کیفی مدل نسبتاً مجزا در هم می‌آمیزد. این مدل ما را به نظام اجتماعی نیمه متمایز رهنمون می‌شود. جامعه‌ای که در نیمه راه جامعه آمیخته نامتمایز و جامعه به شدت مجزای تمایز یافته قرار دارد. اگر چه ویژگی‌های این مدل به گونه‌ای قیاسی دریافته می‌شود، ممکن است جوامعی نیز وجود داشته باشد که از ویژگی‌هایی همچون ویژگی‌های آن برخوردار باشد.

ریگر با نوشتن «جامعه منشوری بازنگری شده»<sup>۲۴</sup> با معرفی معانی نهفته تازه‌ای برای واژه «منشوری» مطالب مربوطه را بغرنجتر کرده و اشتباه خود را به سان «رهیافتی یک بعدی» در مفهوم‌سازی نخستین خویش یادآور شده و تعریفی نو از جامعه منشوری بر پایه رهیافتی دو بعدی به دست داده است. بعد نخستین، در بردارنده درجه تمایز است که جامعه‌هایی از نامتمایز تا نیمه متمایز و به شدت متمایز را، به ترتیب، در تناظر با مدل‌های آمیخته، منشوری، و مجزا شده در بر می‌گیرد.

دومین بعد که اکنون به معرفی آن می‌پردازیم به درجه یکپارچگی ساختارها در هر جامعه متمایز ارتباط پیدا می‌کند. این بعد در مدل جامعه آمیخته بی‌معنی است، زیرا چنین جامعه‌ای متمایز نیست، و امکان بروز یکپارچگی نامناسب میان ساختارهای

19. Fused

20. differentiated

21. functionally diffuse

22. Functionally specific

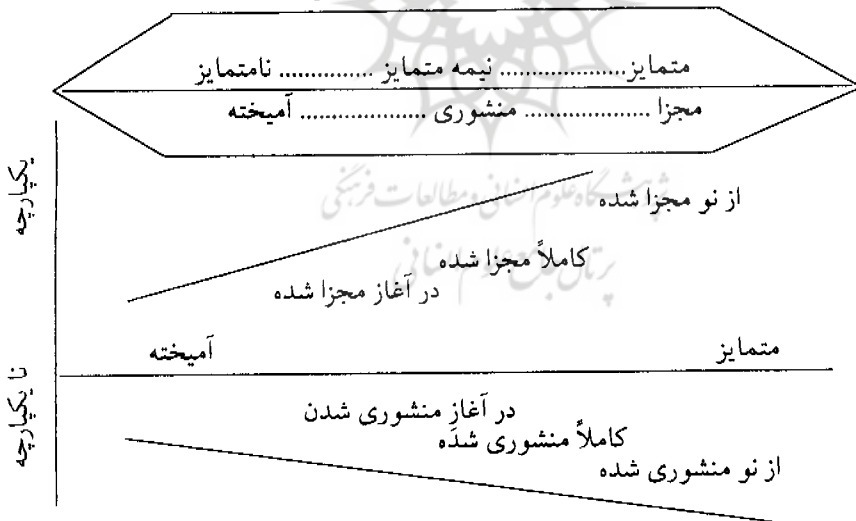
23. diffracted

24. Prismatic Society Revisited

اجتماعی آن وجود ندارد؛ زیرا همراه با فرایند تمایز، یکپارچگی نامناسب یا نبود هماهنگی میان ساختارهای اجتماعی امکانپذیر می‌شود. ریگز با مقایسه این مسئله با مسئله هماهنگسازی نواحی ابزارهای ویژه‌گونه‌گون در ارکستر سمفونیک به توضیح آن می‌پردازد... نظامهای اجتماعی متمایز را می‌توان بر روی طیفی نایکپارچه تا یکپارچه شده رتبه‌بندی کرد.

مسئله بر سر دریافتن این نکته که جامعه‌های متمایز ممکن است به لحاظ درجه یکپارچگی متفاوت باشند، یا اینکه که جامعه‌های به شدت متمایز ممکن است به غایت نایکپارچه شده باشند، و این موضوع پیامدهای شومی برایشان در بر داشته باشد نیست. دشواری واژه‌شناختی مسئله این است که ریگز ارائه باز تعریفی از مدل منشوری را برگزیده است که گستره آن به هر جامعه متمایز، اما نایکپارچه شده نیز بسط یافته است این دگرگونیهای واژه‌شناختی در نمودار ۱ نخست رهیافت یک بعدی و سپس رهیافت دو بعدی را به نمایش می‌گذارد. برتری مورد ادعای ریگز این است که در رهیافت دو بعدی این نکته مشخص می‌شود که شرایط مدل «منشوری» ممکن است در جامعه‌هایی با هر سطح از تمایز رخ دهد، یا در چارچوب دولتهای ملی معاصر قرارگیرد و چنین شرایطی الزاماً به کشورهای کمتر توسعه یافته منحصر نمی‌شود، بلکه امکان دارد در کشورهای توسعه یافته نیز به همان اندازه رخ دهد.

نمودار ۱. گونه‌های مدل منشوری



با وجود این، آنچه مورد توجه ماست، بیش از هر چیز، ارزش مدل منشوری در درک جامعه‌های توسعه‌یابنده است که ریگز آن را به گونه‌ای مبتکرانه در ذهن خود داشت. ریگز بر سرشت قیاسی این مدلها تأکید کرده است. او مناسب بودن آنها را برای

درک پدیدارهای جوامع واقعی نیز، با بیان اینکه «نه تنها به سان نوعی بازی اندیشه‌ورزانه، بلکه همچنین به منزله وسیله‌ای که سرانجام در درک بیشتر رفتار اداری در جوامع در حال گذار به ماکمک می‌کند»، مورد تأکید قرار داده است.

مدل منشوری با سلسله کامل پدیده‌ها و رفتارهای اجتماعی که در برگیرنده جنبه‌های سیاسی و اداری است، سروکار دارد. به بیان دیگر، مدلی است که به زیست‌بوم‌شناسی اداره‌گونه‌ای معین از جامعه مربوط است. این مدل «در ذات، خود متناقض» است. ریگز بخش اقتصادی، گروه‌بندیهای نخبگان، ساختارهای اجتماعی، نظامهای نمادها و الگوهای قدرت سیاسی را بررسی کرد. آن‌گاه به گونه‌ای مشخصتر مدیریت امور عمومی را در جامعه منشوری مورد توجه قرار داد و مدل سرا را در مورد زیر نظامهای اداری تکمیل کرد. همراستا با پیکربندی کلی مدل منشوری، کارکردهای اداری در چنین جامعه‌ای را می‌توان هم از طریق ساختارهای مشخصی که از آغاز به سوی این کارکرد سمت و سو گرفته‌اند و نیز از طریق ساختارهای دیگری که بی‌بهره از این سوگیری‌اند، به اجرا درآورد.

ریگز به بررسی دیوانسالاریها و چگونگی تفاوت آنها در مدلهایش علاقه‌مند است. او از آنچه «تعریف ساختاری ساده شده» دیوانسالاری نام می‌نهد، و به آنچه ما در انجام مقصودهای پژوهشی خویش به کار گرفتیم همانند است استفاده کرده است. این تعریف دگرگشتهای عملیاتی گسترده را در میان دیوانسالاریهایی که نیازمندیهای ساختاری پایه را تأمین می‌کند مشخص می‌سازد. دیوانسالاریهای سنتی در جامعه‌های نزدیکتر به مدل آمیخته به لحاظ کارکردی کاملاً پراکنده بودند؛ «یعنی هر مقامی معمولاً در آنها دامنه گسترده‌ای از کارکرد را به اجرا در می‌آورد. که در کارکردهای سیاسی و اقتصادی و نیز در کارکردهای اداری تاثیر دارد.» در جامعه‌های متمایز به طور کامل یکپارچه شده‌ای که به مدل از نو مجزا شده نزدیک است، دیوانسالاریها از لحاظ کارکردی، به سان عاملهای انجام وظیفه‌های اداری، اما نه به سان تنها عامل انجام آنها بسیار مشخص می‌شوند. در حقیقت، ریگز قویاً بر این نکته تأکید کرده است که چنین «دیوانسالاری دقیقاً کاربردی»‌ای که دیگر نهادهای سیاسی آن را به گونه‌ای اثربخش کنترل می‌کنند. «ممکن است به سان یکی از ابزارهای لازم برای دستیابی به یکپارچگی در هر جامعه‌ای تمایز یافته

به کار آید.» دیوانسالاریهای جامعه‌های منشوری در حال گذار برحسب درجه تخصص کارکردیشان، وضعیتی میانی دارند که به دلیل نداشتن پیوند مناسب با دیگر نهادهای نظام سیاسی در نایکپارچگی نظام سهیم‌اند.

ریگز، به هنگام بحث دربارهٔ قانون‌کنش دیوانسالارانه در هر یک از سه مدل اصلی، گزینه‌ای از واژه‌ها را برای هر یک از آنها و نیز واژه‌ای عمومی که همه آنها را زیر پوشش قرار دهد، پیشنهاد کرده است. او واژه «دیوان»<sup>۲۵</sup> را برای هدف فراگیرتر، «اتاق»<sup>۲۶</sup> را برای دیوان به صورت آمیخته و واژه «دفتر»<sup>۲۷</sup> را برای دیوان مجزا شده برگزیده است. و برای دیوان منشوری واژه «سرا»<sup>۲۸</sup> را برای اشاره به مکانهای گونه‌گون دولتی، از جمله دفترهای دولتی به کار گرفته است. و بدین ترتیب «آمیزه به هم پیوسته‌ای از دفتر مجزا شده و اتاق آمیخته را که می‌توان آن را به سان دیوانی منشوری مشخص کرد» معرفی کرده است.

سیمای اداره و نقش دیوانسالاری در سرا آن چنانکه ریگز به تصویر کشیده است اصولاً برکاربست ساختار قدرت در جامعه منشوری تکیه دارد. او در یافته است که حیطة قدرت دیوانسالارانه، به مفهوم سلسله ارزشهای اعمال شده تنها در فضای منشوری وضعیت میانی دارد؛ اما، وزن قدرت دیوانسالارانه (که به میزان مشارکت در تصمیم‌گیریها مربوط است) در مقایسه با مدلهای آمیخته یا مجزا بسیار سنگینتر است. این موضوع، به ویژه در حکومتهایی که الگوی نظام دیوانسالارانه‌شان از نمونه‌های مجزای بیرونی، است صدق می‌کند. آهنگ رشد سیاسی و دیوانسالارانه در جامعه منشوری نامتوازن است. در آنجا دیوانسالاری در مقایسه با دیگر نهادهای سیاسی در جوامع مجزا شده تر، چه از نوع کثرتگرا و چه از نوع تمامیتخواه، برتری دارد که ممکن است توانایی بیشتری در کنترل آن داشته باشد. وزن قدرت دیوانسالارانه در جامعه منشوری، دیوانسالاران را به مداخله در فرایند سیاسی ترغیب می‌کند.

طرح پیشنهادی دومین و پیامد اداره منشوری جامعه این است که گرانی وزن قدرت

25. bureau

26. chamber

27. office

28. sala

دیوانسالارانه کارایی اداری کمتری را نسبت به نظام‌های آمیخته و مجزا سبب می‌شود. مدل سرا، با توزیع نابرابر خدمات، فساد نهادینه شده، ناکارایی در اجرای قوانین، آشناپروری در استخدام، غوطه‌ور شدن در کارهای دیوانسالارانه با برتری انگیزه‌های خود - حمایتی، و به طور کلی، شکافی قطعی و آشکار میان انتظارات رسمی و رفتارهای واقعی همراه است. امور اداری در این مدل « ضایع کننده و ولخرجانه » است. عامل‌های بسیاری جامعه منشوری را به « گسترش ولخرجیهای اداری » در می‌آمیزد. ریگز اقرار کرده است که این « نقطه‌نظم مبهم » است، اما خود بر آن است که این نقطه‌نظر از « منطقی مدل منشوری سربر می‌آورد. »

اگر چه مدل منشوری - سرایی ریگز مدلی مؤثر بوده است، انتقادهای مخالف بسیاری را، به ویژه از سوی اشخاصی که با لحن بدبینانه‌ای بر ریگز ایراد گرفته‌اند، برانگیخته است. آر. کی. آرورا<sup>۲۹</sup> تا اندازه‌ای به تفصیل « سرشت منفی »<sup>۳۰</sup> مدل منشوری را به بحث کشیده و مدعی شده است که این مدل گرایش باختری دارد و واژه‌های برگزیده برای توصیف نظریه منشوری، گرانبار از ارزشهاست.<sup>۳۱</sup> او تنها بر جنبه‌های منفی رفتار مدل منشوری تأکید ورزیده است.

میکائیل ل. مونرو<sup>۳۲</sup> این نظریه را به سان بازتاب معیارهایی با چارچوب مرجع باختری توصیف کرده و ریگز را در نادیده انگاشتن شواهد رفتاری مدل منشوری در کشورهایی چون ایالات متحده سرزنش کرده است. ا.ه. والسان<sup>۳۳</sup> و ر.س. میلن<sup>۳۴</sup> بر آنند که « فرمالیسم »<sup>۳۵</sup> که در واژگان ریگزیه معنی شکاف میان آن چیز که به گونه رسمی تجویز می‌شود و آن چیز که در واقع به اجراء می‌آید است ممکن است، با توجه به شرایط، پیامدهای مثبت و نیز منفی داشته باشد. بی تردید، چنین واکنشهایی در اعمال تعدیلهای ریگز در چارچوب نوشتارش به نام بازنگری جامعه منشوری بی تأثیر نبوده

29. R.K.Arora

30. negative character

31. value - laden

32. Michael L.Monroe

33. E.H.Valsan

34. R.S.Milne

35. Formalism

است. اما، لازم است خاطرنشان کنیم، که ریگز هرگز مدعی میزان تناسب مدل سرا با هیچ جامعه در حال گذار کنونی نبوده است و در واقع نیاز به پژوهش درباره دامنۀ جستجوی لازم درباره صفت‌های کیفی مدل سرا در کشورهای توسعه‌یافته خاص، تأکید ورزیده است. سرانجام، همه آنچه که ریگز مدعی آن بوده این است که کوشش وی در مدلسازی بر «بنیاد تجربه‌گرایی متکی است».



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی