

## رویکردهای نظری در مطالعه بوروکراسی دولتی و ارائه مدلی برای بررسی آن

محمد هدایتی \*

(تاریخ دریافت ۹۷/۰۳/۱۵، تاریخ پذیرش ۹۸/۰۵/۱۵)

**چکیده:** از زمان شکل‌گیری دولت‌های مدرن، بوروکراسی‌ها به‌ابزار اصلی دولت‌ها برای نیل به اهداف توسعه‌ای بدل شده‌اند. وجود یک بوروکراسی کارآمد، لازمه تحقق اهداف قلمداد شده است. با این حال در ادبیات جامعه‌شناسی، به‌ویژه پس از کلاسیک‌ها، بوروکراسی دولتی مورد غفلت واقع شده و نوعی خلاء و آشفتگی مفهومی درباره آن وجود دارد. این مقاله می‌کوشد تا ضمن بررسی انتقادی آرای تأثیرگذار درباره بوروکراسی دولتی در دو سطح کلاسیک و مدرن و بررسی تقلیل‌گرایی‌های آن‌ها، صورت‌بندی روشنی از آن ارائه کند و در نهایت مدلی مفهومی برای مطالعه تجربی آن به‌دست دهد. این مدل کیفیت بوروکراسی دولتی در هر کشور را وابسته به آرایش ساختاری و نهادی خاص آن کشور می‌داند؛ در واقع زمینه نهادی اصلی‌ترین عامل تعیین‌کننده کیفیت بوروکراسی است. در این منطبق نهادی چند متغیر برجسته می‌شوند: آرایش قدرت و ویژگی‌های ساختار سیاسی، الگوی استحصال منابع و نظام روابط اقتصادی، نوع رابطه دولت و جامعه و در نهایت مسئله قدرت و عاملیت نخبگان. هر کدام از این متغیرها و ابعاد مختلف آن‌ها، با ارجاع به‌برخی موارد تجربی توضیح داده می‌شوند و دلالت‌های آن‌ها برای بوروکراسی‌های دولتی معرفی می‌شوند.

**مفاهیم اصلی:** بوروکراسی، دولت، دموکراسی، قدرت، نهادگرایی.

## مقدمه

از زمان شکل‌گیری دولت‌های مدرن درباره حدود اختیارات و وظایف آن‌ها و تاثیراتی که بر جامعه می‌گذارند مناقشات بسیاری شکل گرفته است. دولت‌ها همواره بر مبنای توانایی‌های‌شان در برآورد اهداف مقرر ارزیابی شده‌اند. توسعه جوامع و این‌که نیازهای شهروندان تا چه حد برآورده شده است، در حیطه وظایف و مسائل دولت‌ها قلمداد می‌شوند. از این رو در دولت‌های حتی حداقلی<sup>۱</sup> که گرایش عمومی به کاستن از نقش‌های دولت است، نتایج کلی و وضعیت‌های اجتماعی ناشی از عملکرد دولت قلمداد می‌شوند. بدین لحاظ دولت و نهادهای مرتبط با آن اهمیتی بسیار می‌یابند (روتستاین، ۲۰۰۸؛ اوانز، ۱۳۸۲؛ هانتینگتون، ۱۳۷۰؛ عجم اوغلو ۲۰۱۱). ابزار اصلی دولت‌ها در برآورد چنین اهدافی بوروکراسی است. بوروکراسی دولتی کارآمد، توان و ظرفیت دولت‌ها برای قدم نهادن در مسیر توسعه را تسهیل می‌کند. در همین راستا اوانز و روژه‌مایر با بررسی طولی کشورهای مختلف نشان داده‌اند که برخلاف باور رایج که بوروکراسی‌ها را مانع توسعه قلمداد می‌کند، توسعه تا حد زیادی وابسته است به داشتن بوروکراسی‌های شایسته‌سالار و کارآمد (اوانز و روژه‌مایر، ۱۹۹۹).

در این معنا، بوروکراسی در نسبتی وثیق با دولت در معنای مدرن آن قرار دارد. غالب بوروکراسی‌های مدرن تا حدی در نتیجه فرایند دولت‌سازی شکل گرفتند. مایکل مان در این زمینه معتقد است: «بوروکراتیزاسیون با رشد ملت-دولت‌ها همراه و پشتیبان آن بوده است (مان، ۱۹۹۳: ۴۴۵)؛ و بر نیز بر این باور بود که «در عرصه سیاسی، دولت بزرگ و حزب توده‌گیر، زمینه‌های کلاسیک دیوان‌سالاری‌شدن هستند (وهر، ۱۳۸۲: ۲۳۹). از این رو بوروکراسی دولتی می‌تواند بازنماینده سازمان و حتی ساختار دولت باشد. مطالعه بوروکراسی عمومی معرف معتبری در زمینه بررسی فرایندهای دولت‌سازی است (میرام، ۲۰۰۱: ۴). فوکویاما کیفیت دولت و حکمرانی را اساساً وابسته به بخش‌های اجرایی و بوروکراسی آن می‌داند (فوکویاما، ۲۰۱۳). مِتین هیر هم معتقد است که دولت، هم در مطالعات طولی و هم مقطعی بوروکراسی باید در نظر گرفته شود (هیر ۱۹۸۵: ۹۳). با وجود این اشارات، بوروکراسی دولتی در جامعه‌شناسی کمتر شأن مستقلی یافته و دیگر این‌که صورت‌بندی‌های نظری مطرح‌شده درباره آن عموماً با تقلیل‌گرایی همراه هستند؛ یعنی تنها بر ویژگی‌های خاصی در زمینه بوروکراسی تاکید شده و پیوند و رابطه متقابل آن با دیگر جنبه‌های ساختاری و نهادی ملحوظ نشده است. این مطالعه می‌کوشد تا با بررسی صورت‌بندی‌های نظری ارائه شده از بوروکراسی، به تاملی انتقادی در آن‌ها پرداخته، نقاط ضعف و قوت‌شان را تا حدی نشان دهد و در نهایت مدلی مفهومی و مقدماتی عرضه کند که در آن تاثیر متقابل بوروکراسی با

۱. دولت‌هایی که قائل به دخالت زیاد در اقتصاد نیستند، سازوکارهای بازار را کمابیش پذیرفته‌اند و بخش عمده اقتصاد و در نتیجه تنظیم امور اجتماعی در اختیار بخش غیردولتی است.

ساختارهای زیربنایی و نهادی در نظر گرفته شده باشد. پیش از ادامه بحث ضروری است بحثی درباره مفهوم بوروکراسی داشته باشیم.

### مفهوم بوروکراسی

در ادبیات موجود معانی بسیاری برای اصطلاح بوروکراسی در نظر گرفته شده است. در واقع بسیاری بر تکرر معانی بوروکراسی و حتی نوعی آشفتگی مفهومی پیرامون آن اشاره کرده‌اند (آلبرو، ۱۳۵۳؛ مان، ۱۹۹۳؛ ازلاک، ۲۰۰۵-۱۹۷۹؛ بلاو، ۱۳۶۹؛ کامنکا، ۱۳۸۰؛ فرازمنند، ۲۰۰۹؛ پالمبو، ۲۰۰۴؛ اسمیت، ۲۰۰۳). به‌طور کلی می‌توان دو رویکرد نظری کلی در زمینه بوروکراسی را تشخیص داد (فرازمنند، ۲۰۰۹؛ پالمبو، ۲۰۰۱). هرکدام از این رویکردها، تعاریف متفاوت و بعضاً ناسازگاری از بوروکراسی دارند، تبیین‌های علی متفاوتی از ماهیت‌اش ارائه می‌کنند و روش‌های متفاوتی برای بررسی آن در پیش می‌گیرند. در رویکرد نخست که متأثر از وبر است، بوروکراسی مدلی سازمانی در نظر گرفته می‌شود که نوعی جامعه سرمایه‌داری مدرن است و بر عموماً اشکال خصوصی و عمومی سازمان را در یک سطح و مرتبه قرار می‌دهد. ارزیابی اشکال مختلف بوروکراتیک در این دیدگاه در دو مرحله صورت می‌گیرد. اول به‌فرایند دیالکتیکی‌ای توجه می‌شود که ظهور یک تیپ ایده‌آل را ممکن می‌سازد و در مرحله دوم به‌مطالعه رابطه بین تیپ ایده‌آل با تیپ‌های تاریخی<sup>۱</sup> پرداخته می‌شود (پالمبو، ۲۰۰۱:۱۲۹). بوروکراسی در این معنا در وهله اول یک تکنولوژی سازمانی برای فعالیت‌ها و اقدامات دولتی است که مبتنی بر شکل متمایزی از دانش تخصصی است. این شکل از دانش برای این مورد استفاده قرار می‌گیرد که تصمیمات بر مبنای قواعد از قبل مشخص‌شده، محاسبه‌پذیر و بدون لحاظ‌کردن عوامل شخصی اتخاذ شوند. در رویکرد دوم، بوروکراسی نه به‌مثابه شکلی از سازمان که مشخص‌کننده مدرنیته است، بلکه به‌عنوان مجموعه مشخص‌تر و محدودتری از نهادها در نظر گرفته می‌شود که کارکرد آن‌ها اجرایی‌کردن تصمیمات سیاسی است. در این رویکرد بوروکراسی با حکومت و مدیریت عمومی یکسان است (پالمبو، ۲۰۰۱:۱۳۰). رهیافت‌های جدیدی هم هستند که بوروکراسی را بیش‌تر در مقایسه با سازوکارهای بازار در نظر می‌گیرند (همان).

هرکدام از این رویکردها و نظریه‌های آن‌ها، برجسته‌های ویژه‌ای از بوروکراسی دولتی تاکید می‌کنند و از سوبه‌هایی غفلت می‌کنند. مسئله مهمی که غالباً نادیده گرفته شده این است که تحلیل تجربی بوروکراسی‌های دولتی نیازمند ملحوظ داشتن عوامل مختلفی است که غفلت از آن‌ها به‌تقلیل‌گرایی می‌انجامد؛ چنین تحلیلی وابسته است به در نظر گرفتن خاص بودگی‌های تاریخی در هر کشور؛ در نظر گرفتن شرایطی چون زمان و چگونگی دولت‌سازی، ویژگی‌های نظام اقتصادی و

سیاسی کشور، نوع رابطه دولت و جامعه و نسبت بوروکرات‌ها و سیاستمداران. از این رو تحلیل بوروکراسی نیازمند نگاه چندجانبه و بین رشته‌ای هم هست.

در ادامه مقاله به بررسی مهم‌ترین صورت بندی‌های نظری از بوروکراسی دولتی می‌پردازیم. ملاک انتخاب این موارد، اهمیت و تاثیرگذاری‌شان در سنت جامعه‌شناسی و جامعه‌شناسی سیاسی بوده است. ویژگی این بررسی، برجسته کردن و ردیابی نسبت بین دولت [آرایش نهادی- ساختاری آن] و بوروکراسی است. بررسی این نسبت کمک می‌کند تا مجموعه عوامل بیشتری را برای مطالعه بوروکراسی این بررسی در دلبخش صورت می‌گیرد. در ابتدا نظریات کلاسیک در زمینه بوروکراسی دولتی را مطرح می‌کنیم و سپس به نظریات متأخری می‌پردازیم که عموماً در سنت نئووبری قرار دارند. از آنجایی که وبر مهم‌ترین و تاثیرگذارترین نظریه بوروکراسی را ارائه کرده است، با تفصیل بیشتری به آرای او می‌پردازیم. هدف این بخش شناسایی متغیرهای تاثیرگذار بر عملکرد بوروکراسی دولتی و مکانیسم‌های اثرگذاری آن‌هاست. در نهایت با اخذ بصیرت‌هایی از این صورت‌بندی‌ها برداشتی حداقلی از بوروکراسی ارائه خواهیم کرد و در نهایت مدلی مفهومی برای مطالعه بوروکراسی پیشنهاد می‌کنیم؛ مدلی که راهنمایی برای مطالعه تجربی بوروکراسی باشد.

### نظریه‌های کلاسیک بوروکراسی

نظریه‌پردازان کلاسیک، بوروکراسی را در متن تغییراتی تحلیل می‌نمودند که جهان مدرن را ممکن ساخته بود. برای آن‌ها بوروکراسی از اجزای اصلی مدرنیته سیاسی بود و لازمه مدیریت در جامعه‌ای پیچیده<sup>۱</sup>. ما در بخش کلاسیک‌ها به آرای هگل، مارکس و وبر اشاره می‌کنیم.

### هگل

هگل اولین نظریه بوروکراسی مدرن را در کتاب فلسفه حق صورت‌بندی کرد (شاو، ۱۹۹۲:۲). شیوه پرداخت فلسفی هگل باعث شده است که دیدگاه‌هایش درباره بوروکراسی، در ادبیات جامعه‌شناسی خیلی مطرح نشود، هرچند آرای وی بر مارکس و وبر بسیار تاثیرگذار بود. شاو معتقد است در سطح ارزیابی هنجاری، هگل تفسیری از فعالیت بوروکراتیک ارائه می‌دهد که کاملاً از تفسیر وبر متفاوت است و می‌تواند به‌عنوان بدیلی برای تز عقلانیت ابزاری وبر مطرح شود. از نظر

۱. اگرچه از همان آغاز بوروکراسی، با حداقل شکل موجودش مخالفینی یافت. مارکس از دگرگون کردن روال بوروکراسی صحبت می‌کرد و وبر با وجود کارکردهای ابزاری بوروکراسی، از تبدیل شدنش به نوعی فقس آهنین اشاره داشت.

هگل عقلانیت بوروکراسی، نه فنی که عملی<sup>۱</sup> است. هگل بوروکراسی را سازمان حکومت‌کننده<sup>۲</sup> در دولت مدرن و اساساً یکی از ویژگی‌های دولت جدید می‌داند (آوینری، ۱۹۷۴: ۱۷۱) و آن را در ذیل قدرت اجرایی<sup>۳</sup> و به‌مثابه یک سازمان سیاسی مطرح می‌کند. از نظر هگل مدیریت عمومی که توسط بوروکراسی انجام می‌شود پلی است بین دولت و جامعه مدنی. جامعه مدنی شامل مشاغل و شرکت‌هایی است که تجلی منافع خاص‌گرایانه هستند؛ در مقابل دولت نمود منافع عمومی است. بین این دو بوروکراسی دولتی قرار دارد که واسطه‌ای است که از طریق آن گذار از خاص‌گرایی به‌عام‌گرایی اتفاق می‌افتد (موزلیس، ۱۹۶۷: ۸). از نظر هگل کارکرد مشخص بوروکراسی حفظ و اجرایی کردن هنجارهای قانونی موجود است. دیگر این‌که بخش اجرایی در نسبت و رابطه‌اش با جامعه مدنی، از منافع عمومی حمایت می‌کند. بسیاری از ویژگی‌های هگل به‌بخش اجرایی دولت (که همان بوروکراسی است) نسبت می‌دهد بعدها به‌ویژه توسط وبر برجسته شدند و در نسخ‌های ایده‌آل او جای گرفتند.

با وجود این اهمیت، مهم‌ترین ضعف نظریه هگل تلقی ایدئالیستی او از دولت و بوروکراسی است چرا که او دولت را تجسم خیر عام می‌داند. بنابراین اساساً نمی‌تواند ناکارآمدی یا کژکاردهای آن را به‌رسمیت بشناسد. مارکس، وبر و حتی دورکیم این دیدگاه هگل را به‌چالش کشیدند. دورکیم معتقد بود که دولت آن چنان که هگل گفته بود، تجسم جامعه به‌منزله کلیت نیست، بلکه نهادی تخصصی است. دورکیم توسعه حقوق و وظایف اداری را نتیجه تکامل جوامع می‌داند. در عین حال هگل تلقی ذات‌گرایانه‌ای از دولت و بوروکراسی دارد و صور مختلفی که این سازمان‌ها می‌توانند به‌خود گیرند را در نظر نمی‌گیرد. ما در بخش‌های بعد به‌انتقادات مارکس و وبر اشاره خواهیم کرد.

### نظریه‌های مارکسیستی بوروکراسی دولتی

نظریه بوروکراسی در سنت مارکسی را باید در نسبت با چارچوب کلی‌تر این سنت توضیح داد؛ یعنی در نسبت با نظریه دولت، تضاد طبقاتی، بحران سرمایه‌داری و ظهور کمونیسم (موزلیس ۱۹۶۷: ۸). با این حال در غالب متون، برداشتی سطحی از نظریه مارکس درباره بوروکراسی ارائه شده است؛ به‌این معنا که گویا مارکس دولت و بوروکراسی آن را صرفاً ابزاری در دست طبقه حاکم می‌داند و از این رو پویایی‌ها و پیچیدگی‌های موجود در تحلیل بوروکراسی را نادیده گرفته است. حال در پیر در کتاب *نظریه انقلاب مارکس: دولت و بوروکراسی* معتقد است که «یکی از مشخصات متمایز نظریه سیاسی مارکس این است که بوروکراسی را عنصری صرفاً عَرَضی یا نابه‌جا در جامعه و

1. practical
2. governing
3. Executive power

یا غده‌ای اسف انگیز در کالبدِ سالم دولت نمی‌داند، بلکه از نظر مارکس بوروکراسی از ارکان ذاتی و تفکیک‌ناپذیر موجودیت دولت است. بنابراین در هیچ‌یک از نظریه‌های سیاسی، بوروکراسی به‌منزله یک نهاد تا این حد در کانون نظریه و نیز پراتیک دولت قرار نگرفته است (دریپر، ۱۳۸۳: ۴۹۵).

برای فهم نظریه بوروکراسی مارکس باید دیدگاه‌های او در زمینه دولت را بررسی کرد. برخی چون آدم پرزورسکی معتقدند که مارکس اساساً فاقد نظریه دولت است، آن هم به‌خاطر اهمیت بسیار زیادی که به‌متغیرهای اقتصادی داده است و در آن سرمایه داری را به‌مثابه یک نظام اقتصادی خودجاودانه‌ساز تعریف می‌کند (پرزورسکی، ۱۹۹۰: ۷۰). با این حال اگرچه مارکس در مدل معروف زیربنا - روبنا، دولت را در سطح روبنا معرفی می‌کند و اهمیت علی‌چندانی برای آن قائل نیست، از طریق اشارات پراکنده‌ای که در آثار مختلف او وجود دارند می‌توان برداشت‌هایی از نظریه دولت او را به‌دست داد. برتران بدیع و پیر بیرن بوم در کتاب *جامعه‌شناسی دولت* (۱۳۹۲) از دو دیدگاه متفاوت و حتی متناقض مارکس درباره دولت صحبت می‌کردند. یکی دیدگاهی که ارائه دهنده همان مدل ساده و جبرگرایانه زیربنا-روبنا است و در آن دولت، به‌ویژه در جامعه سرمایه‌داری ویژگی‌های ثابت و مشخصی دارد و «کارگزار با وفای سرمایه قلمداد می‌شود؛ سرمایه‌ای که گاه از این شعور برخوردار است تا به‌دولت مختصر استقلالی ببخشد و از این طریق سلطه خاص خود را به‌گونه‌ای کارکردگرایانه تضمین نماید» (بدیع و پیربورن، ۱۳۸۲: ۱۸). در مقابل تحلیل‌های تاریخی در آثار مارکس یافت می‌شوند که نسبت به تفاوت‌ها و ظرافت‌های تاریخی حساسند و جلوه‌های مختلف تجلی دولت و بوروکراسی آن را در جوامع مختلف به‌رسمیت می‌شناسند. بنابراین مارکس معتقد است که دولت فعلی همراه با مرزها عوض می‌شود، چنان که دولت در امپراتوری پروس-آلمان با دولت در سوئیس و در انگلستان با دولت در ایالات متحده فرق می‌کند. از این رو دولت فعلی منطقاً پدیده‌ای ذهنی است. بر مبنای این برداشت دوم، دیگر نباید از دولت سخن به‌میان آورد، بلکه باید انواع مختلف آن را تحلیل کرد که هر یک در یک جامعه و در ارتباط با تاریخ خاص آن جامعه به‌وجود می‌آیند.

نظریه دولت و بوروکراسی مارکس در نسبت با نظریه هگل مطرح شده است. تحلیل مارکسیستی، طبقه بندی سه گانه هگلی (خانواده- جامعه مدنی و دولت) را می‌پذیرد اما محتوای آن را کاملاً تغییر می‌دهد. از نظر مارکس این برداشت صوری و قانونی، ماهیت حقیقی بوروکراسی را نشان نمی‌دهد. بوروکراسی هگلی معنایش را از تضاد بین منافع خاص و عام می‌گیرد. از نظر مارکس این تضاد بی معنی است چرا که دولت باز نمود منافع عام نیست بلکه تجلی منافع خاص طبقه مسلط است که خود بخشی از جامعه مدنی می‌باشد (دریپر، ۱۳۸۲: ۴۹۹).

مارکس نگران قدرت‌گیری بیش از حد بوروکراسی بود. از نظر او حاصل این قدرت‌گیری، هم نوعی بیگانگی مضاعف است و هم نوعی بی‌کفایتی. وی بوروکراسی را حتی تجسم عقلانیت ابزاری

نمی‌داند و در آثار مختلف بر وجوه منفی بوروکراسی تاکید می‌کند. با این حال برخلاف آنچه معمولاً گفته می‌شود، تحقق انقلاب را به معنای از بین رفتن بوروکراسی نمی‌داند؛ چرا که او «مدیریت» را لازمه انجام امور در جامعه‌ای پیچیده می‌داند. با این حال بوروکراسی در شرایط پس از انقلاب، کیفیتی نوعاً متفاوت با بوروکراسی امروزی دارد؛ بوروکراسی‌ای که مارکس تحقیرش می‌کند و سودای از بین رفتنش را دارد. چرا که:

این بوروکراسی بی‌کفایتی و عدم صلاحیت خود را ثابت کرده است. مارکس بر فقدان خلاقیت و تخیل در بوروکراسی و ترس بوروکراسی از بر عهده گرفتن هرگونه مسئولیتی تاکید می‌کند. بوروکرات‌ها دائماً می‌کوشند حیطه قلمرو خود را گسترش دهند تا موقعیت و جایگاه خود را تثبیت کنند. از طریق این امپریالیسم بوروکراتیک آن‌ها می‌کوشند به خود بقبولانند که کار مفیدی انجام می‌دهند. مارکس این فرایند را امپریالیسم کثیف بوروکراتیک می‌خواند» (موزلیس، ۱۹۶۷: ۱۰).

گفتیم که مارکس در برخی آثارش اشاراتی دارد که بیانگر برداشتی تاریخی‌تر و غیرجبرگرایانه‌تر از دولت، شرایط تکوین آن و کارکرد بوروکراسی است. برای مثال یک متغیر بسیار مهم در برآمدن شکل متفاوت دولت مدرن از نظر مارکس فئودالیسم، وجود یا عدم وجود آن است. این اهمیت تا بدان جاست که گاه از آن به‌عنوان متغیری تعیین‌کننده در ساخت نوع خاصی از دولت یاد می‌کند. از این رو وی قائل به‌متغیری اجتماعی و سیاسی هم هست که راقم ذات دولت است و نه این‌که فقط قائل به‌شیوه تولید باشد (بدیع، ۱۳۸۲: ۲۰). در امتداد این تحلیل مارکس معتقد است که برای مثال آمریکا، به‌واسطه عدم برخورداری از گذشته‌های فئودالی این امکان را یافت که فاقد دولتی مافوق جامعه مدنی و مسلط بر آن شود. در مقابل پروس و غالب دیگر کشورهای فئودالی راه را بر دولتی دیوان‌سالار باز کردند که توانست بر جامعه مدنی سلطه یابد و هرگز به‌صورت ابزار بورژوازی مسلط نیز در نیاید. در نتیجه مارکس از وجود شرایطی برای استقلال یافتن دولت صحبت می‌کند. برای او بنیان استقلال دولت بر قبضه دستگاه دیوانی و دستگاه نظامی استوار است. یعنی این‌که دولت باید منابع خاص خود را داشته باشد. چنین برداشتی مارکس را به‌سیاسی ملحوظ داشتن دولت می‌کشاند که به‌نظر او از اهمیت اساسی برخوردار است و به‌وی کمی می‌کند تا بر پدیده بوروکراسی که به‌برکت آن دولت توانست مدعی هدایت جامعه و اداره جامعه مدنی شود انگشت تاکید گذارد. از این رو مارکس، برخلاف هگل معتقد بود بوروکراسی نه فقط در صورت که در محتوا هم باید بررسی شود.

دیدگاه‌های متفاوت و گاه متناقض مارکس درباره دولت و بوروکراسی دولتی در میان مارکسیست‌های پس از او هم بازتاب یافت. مارکس از یک طرف مدلی اقتصادی را گسترش داده که بر پایه نوعی فلسفه تاریخ دیالکتیکی سعی در توضیح گذشته، امروز و آینده جوامع به‌ویژه سرمایه‌داری داشت. در عین حال آن‌قدر باهوش بود که تفاوت‌ها در مسیر تاریخی توسعه را در نظر

بگیرد و خاص‌بودگی‌های تاریخی هر کشور را در نظر بگیرد. در این خاص‌بودگی‌ها او بر مسائلی چون نسبت بین دولت و جامعه و تأثیر آن بر روی دستگاه دولتی تأکید کرد؛ یعنی بر وجود یا عدم وجود میراث فئودالی و تأثیری که بر ساخت دولت می‌گذارد. با این حال هیچ کدام از این ایده‌ها را به‌صورت روشن بسط نداد و غالباً حتی پس از ارائه جزئیاتی تاریخی به‌مدل مکانیستی اقتصادی خود باز می‌گشت. در نتیجه این شرایط، اگرچه سنت مارکسیستی قوی در نظریه دولت شکل گرفت اما بوروکراسی، شأن چندان مستقلی نیافت.

نظریه‌پردازان بعدی در سنت مارکسیستی کانون تأیید خود را نسبت دولت و دستگاه بوروکراسی آن با سرمایه و طبقه مسلط قرار دارند. آلتوسر، پولانزاس و میلبند کسانی بودند که به‌مداقه در این زمینه پرداختند. ویژگی همه این آثار تأکید بر نوعی استقلال نسبی دولت بود، هرچند در «تحلیل نهایی» اولویت علی را بر مسائل اقتصادی گذاشتند «اگرچه دولت در درازمدت به‌نفع سرمایه‌داران عمل می‌کند اما برای ایفای چنین کارکردی درجه‌ای از استقلال نسبی را باید دارا باشد» (ون دن برگ و جانوسکی، ۲۰۰۵: ۷۶). یک دغدغه مهم در این سنت، نقش و وضعیت کارمندان یا عاملین بخش دولتی بود. این که کارمندان دولتی چه نسبتی با طبقه سرمایه‌دار دارند. میلبند در آثار ابتدایی‌اش از این نکته صحبت می‌کند که چون این عاملین دولتی خود جز طبقه مسلط هستند، بنابراین به‌نفع این طبقه عمل می‌کنند (میلبند، ۱۹۸۹). پولانزاس این ادعا را کاملاً رد کرد و اتفاقاً عمل دولت به‌نفع سرمایه را منوط به‌جدایی طبقه سرمایه‌دار از دولت دانست «دولت سرمایه‌داری تنها زمانی می‌تواند منافع طبقه سرمایه‌دار را تأمین کند که اعضایش به‌صورت مستقیم در دستگاه دولتی مشارکت نداشته باشند، یعنی زمانی که طبقه حاکم طبقه به‌لحاظ سیاسی حکمران نباشد. بنابراین تز پایگاه طبقاتی اعضای دولت که میلبند طرح می‌کند اشتباه است و حتی بالعکس آن جریان دارد (ون دن برگ و جانوسکی، ۲۰۰۵: ۷۶).

نظریه‌های مارکسیستی نتوانستند شأن مستقل بوروکراسی و حتی دولت را آن‌چنان که باید به‌رسمیت بشناسند. خود مارکس کوشید تا از طریق تحلیلی تاریخی این دیدگاه مکانیستی را تا حد زیادی بیپوشاند اما مارکسیست‌های بعدی تحلیلی ایستا از دولت و بوروکراسی آن ارائه کردند. تحلیل‌های تاریخی و فرایندی را کنار گذاشته و نتوانستند پویایی‌های مختلف دولت و تفاوت‌های آن را تشخیص دهند. برای آن‌ها «دولت سرمایه‌داری» واجد خصوصیت مشترکی در همه کشورها بود و در آن بوروکراسی در نهایت کارگزار سرمایه بود. آن‌ها نگاهی بیرونی به بوروکراسی دولتی داشتند و درباره آنچه که از درون واقعاً در جریان بود، پویایی‌ها و نبرد قدرت موجود در درون دستگاه بوروکراسی چیز چندانی نگفتند؛ درباره این که بر مبنای چه زمینه‌های نهادی بوروکراسی کوچک و بزرگ می‌شوند و پیامدهای آن چیست؛ چرا که همه این‌ها را در چارچوب الگوی کلی عموماً



اقتصادی می‌دیدند. در عین حال تحلیل‌شان صبغه هنجاری داشت، یعنی معطوف به‌نشان‌دادن زمینه‌های فروپاشی این بوروکراسی و نه اصلاح آن.

### نظریه دولت و بوروکراسی ماکس وبر

برداشتی که وبر از دولت و بوروکراسی داشت بر بخش عمده‌ای از ادبیات جامعه‌شناسی و علوم سیاسی سایه افکنده است. وبر در مطالعه تاریخی‌اش از ظهور دولت به‌اشکال مختلف حکمرانی در دوره‌های مختلف تاریخی اشاره می‌کند. بحث مفصل درباره نظریه دولت وبر از حوصله این نوشتار خارج است اما چکیده نظریه دولت وبر را می‌توان از زبان پوگی چنین ارائه کرد که: (۱) در مرکز هویت نهادی دولت، انحصار خشونت سازمان یافته نهفته است. (۲) دولت از دیگر اشکال سلطه سیاسی متفاوت است، آن هم به‌خاطر دارا بودن مشروعیت قانونی- عقلانی (۳) دولت منابع اقتصادی را برای خود فراهم می‌کند و ابزار اصلی‌اش مالیات است (۴) افرادی که تحت اقتدار دولت هستند بیش از پیش به‌عنوان شهروند شناخته می‌شوند. آن‌ها شکل‌دهنده اجتماع سیاسی جدیدی به‌نام ملت هستند (۵) ترتیبات اداری که عهده دار اجرای سیاست‌های دولتی هستند ماهیتاً بوروکراتیک هستند (پوگی، ۲۰۰۶: ۱۰۹). با این توضیحات وبر در مطالعه دولت علاقمند به بررسی نوع رابطه بین حاکم با دستگاه اداری بود و در این راستا به تفاوت‌های بین شرق و غرب توجه نمود:

از نظر وبر شکل غالب حکمرانی در غالب زمان‌ها و مکان‌ها، مثل دوره مدرنیته آغازین در اروپا، پاتریمونیالیسم بوده است که در آن حاکم، اقتدار پاتریمونیال را بر کارکنان دولتی اعمال می‌کرده است. از این نظر فرایند دولت‌سازی را می‌توان بالاتر از هر چیزی به‌مثابه کشمکش بین حاکم پاتریمونیال و کارکنان دولت‌اش برای اعمال کنترل بر ابزارهای اداری دید. از نظر وبر در آسیا حکام غالباً قادر بودند بر ابزارهای اداری احاطه داشته باشند. در این شرایط حکام دستگاه اداری عظیمی می‌ساختند و هر موقع که می‌خواستند به‌خراج کارکنان مبادرت می‌کردند. این زیرساختارهای پاتریمونیال از اساس با بوروکراسی مدرن متفاوتند چرا که فاقد سازمان عقلانی و سلسله‌مراتبی کار بودند (ارتمن، ۲۰۰۵: ۳۶۹).

وبر معتقد است، این وضعیت در اروپا متفاوت بود، چرا که کارکنان دستگاه اداری دارای نوعی استقلال از حاکم بودند و تا حد زیادی کنترل بر اداره و امور اجرایی را در دستان خود نگه داشتند. در نتیجه نوعی پاتریمونیالیسم مبتنی بر نجبا و بزرگان ایجاد شد که متفاوت از پاتریمونیالیسم دل‌بخواهی شرق بود. وبر همچنین به تحولاتی اشاره می‌کند که در غرب رخ داد و دستگاه اداری حکومت‌ها را بیش از پیش به‌الگوی بوروکراسی‌های مدرن نزدیک کرد:

وبر معتقد است که این گذار از اداره و مدیریت پاتریمونیال به بوروکراسی مدرن در ابتدا در غرب دوره اولیه مدرن رخ داد چرا که تنها در این‌جا بود که دو پیش‌شرط اساسی چنین گذاری موجود بود: یکی وجود مراکز تربیت حرفه‌ای در شکل دانشگاه‌ها و دیگری شهرهای آزادی که ساکنینش مایل بودند تا منابع مالی قابل توجه‌شان را در اختیار حاکمیت قرار دهند. با این‌حال وبر معتقد است با وجود این شرایط حکام اروپایی به‌محركی بسیار نیرومند نیازمند بودند تا امر سنگین و به‌لحاظ سیاسی پرهزینه جایگزینی اداره عقلانی به‌جای پاتریمونیال را محقق کنند. وبر نیز چون پیشینیان معتقد است که در غالب موارد گرایش‌های بوروکراتیک از طریق نیازی که به‌ایجاد ارتش پایدار احساس می‌شد به‌وجود آمده‌اند. از این رو نزاع‌های ژئوپلیتیکی در نظریه وبر هم نقش اساسی در تسریع روند بوروکراتیزاسیون ایفا کرد (همان: ۳۷۰).

وبر سپس به‌منظور برشمردن ویژگی‌های بوروکراسی مدرن، این ایده‌های تاریخی را در متن نظریه اقتدارش قرار می‌دهد. او از انواع مختلف اقتدار و مبانی مشروعیت آن‌ها صحبت می‌کند. مسئله مهم در بحث از اقتدار، دستگاه اداری<sup>۱</sup> است. اقتدار، زمانی که قرار باشد بر تعداد زیادی افراد اعمال شود، نیازمند یک هیئت اداری است که دستورها را اجرایی کند و پلی باشد بین حاکم و حکومت‌شونده. موزلیس معتقد است باور به مشروعیت، و لزوم وجود دستگاه اداری دو معیار اصلی وبر برای ساخت سنخ‌شناسی اقتدار هستند (موزلیس، ۱۹۶۷: ۱۶). وبر سه سنخ ایده‌آل از انواع اقتدار را از هم تمیز می‌دهد. هرکدام از این انواع با نوع خاصی از دستگاه اداری تطابق دارند. اولی اقتدار سنتی است که مبتنی است بر باور به گذشته همیشگی، و درستی و صحت شیوه‌های سنتی انجام امور. وقتی این نوع از اقتدار بر تعداد افراد زیاد و قلمروی گسترده اعمال شود، دستگاه اداری به‌صورت ایده‌آل می‌تواند دو شکل به‌خود بگیرد:

در شکل پاتریمونیال اقتدار سنتی، مقامات این دستگاه اداری ملازمین شخصی هستند و مواجب‌شان کاملاً متکی بر ارباب و حاکم‌شان است. در طرف مقابل، دستگاه فنودالی استقلال بیشتری در قبال حاکم دارد. مقامات فنودالی وابستگان شخصی نیستند بلکه هم پیمانانی هستند که سوگند وفاداری خورده‌اند. در نتیجه قرارداد بین آن‌ها و حاکم، حوزه قضایی و قانونی خاص خود را دارند، قلمرو اداری خاص خود را دارند و برای معیشت و مزدشان وابسته به حاکم نیستند (موزلیس، ۱۹۶۷: ۱۷).

اقتدار نوع دوم، یعنی اقتدار کاربزماتیکی، ناشی از ویژگی‌ها و کیفیات خارق‌العاده یک شخص است که می‌تواند اطاعت و فرمانبرداری دیگران را جلب کند. در نهایت وبر از اقتدار قانونی و عقلانی

## 1. Administrative apparatus

صحبت می‌کند که مبتنی بر قواعد عقلانی و صوری است که تا حد زیادی ویژگی تعیین‌کننده جوامع مدرن است. مهم‌ترین دستاورد این مقوله بندی وبر برای بحث ما نسبت آن با بوروکراسی‌های دولتی است. وبر معتقد است که اقتدار قانونی-عقلانی خصیصه نظام‌های قدرت در جامعه مدرن است. وبر از نوعی «فرهنگ عقلانیت» صحبت می‌کند که در بوروکراسی تجسم می‌یابد. در همه معانی که وبر از عقلانیت مد نظر دارد، بوروکراسی نمونه عقلانیت بود چرا که تنها در بوروکراسی است که اقتدار به قواعد داده می‌شود (پارکین، ۱۳۸۹: ۱۲۵). نکته مهم دیگر در کار وبر این است که بوروکراسی را از عقلانیت محتوایی موجود در سیاست و ارزش‌های جامعه جدا می‌کند. اگر اداره‌ای، عقلانیت محتوایی و ارزشی و کشمکش‌ها را به‌درون قلمرو خود وارد نماید، در این صورت در جامعه جای‌گیر خواهد شد و از عقلانیت صوری آن کاسته خواهد شد. از این رو بوروکراسی برکنار ماندن از سیاست را پیش فرض می‌گیرد.

وبر تکوین بوروکراسی‌های جدید را در ارتباط با مجموعه تغییراتی می‌بیند که شکل دهنده جهان مدرن هستند. از این رو می‌کوشد تا ارتباط بین بوروکراسی و تغییرات دیگر را لحاظ کند. یکی از این متغیرهای اساسی برای وبر اقتصاد سرمایه‌داری است. از نظر او «دیوانسالاری به‌این معنا فقط در جماعت‌های سیاسی و روحانی و دولت نوین، اقتصاد خصوصی و خلاصه تنها در پیشرفته‌ترین نهادهای سرمایه‌داری به‌وجود می‌آید (وبر، ۱۳۸۲: ۲۲۵). در راستای این متغیرهای اقتصادی وبر از درآمدهای «ثابت» دولتی به‌عنوان شرط لازمی برای تثبیت دستگاه دیوان‌سالاری صحبت می‌کند. «اگرچه تحول کامل اقتصاد پولی شرط ضروری دیوان‌سالاری شدن نیست، دیوان‌سالاری در مقام ساختاری ثابت و با دوام با شرط دیگری جوش خورده است: وجود درآمدی ثابت برای حفظ دیوان‌سالاری از این رو وجود نظام مستحکم مالیاتی شرط بقای مستمر دستگاه اداری دیوان‌سالاری خواهد بود (وبر ۱۳۸۲: ۲۳۹). مسئله منابع لازم برای تامین بودجه دولت و دستگاه بوروکراسی، و به‌ویژه مالیات یکی از اساسی‌ترین متغیرها در چرایی و چگونگی تکوین دولت‌ها، بقا و حتی کیفیت عملکرد آن‌ها بوده است.

پس از این ملاحظات تاریخی، وبر در مطالعه بوروکراسی نیز به‌ساخت تیپ‌ایده آل مبادرت می‌ورزد. فرانک پارکین معتقد است که تیپ ایده‌آلی که وبر از بوروکراسی ساخت، احتمالاً موثرترین صورت‌بندی ساخت وبر بوده است» (پارکین، ۱۳۸۹: ۴۶). به‌صورت خلاصه بوروکرات‌ها: ۱- از مالکیت اداره و وسایل جدا هستند، آن‌ها در قالب پایگاهی مشخص که حقوق و پرداختی خاصی دارد قرار داده می‌شوند ۲- بوروکرات‌ها بر مبنای معیارهای غیرشخصی شایستگی، استخدام، ارتقا و اخراج می‌شوند. ۳- ادارات و دفاتر بوروکراتیک در درون و در قالب دپارتمان‌ها سازمان می‌یابند که هر کدام از آن‌ها در راستای تقسیم کار کارکردی تمرکز می‌یابند ۴- دپارتمان‌ها در قالب یک

سیستم اداری یکپارچه می‌شوند ۵- بوروکراسی پیش فرض می‌گیرد که: از کشمکش‌های وسیع‌تر جامعه پیرامون ارزش‌ها برکنار بماند (وبر، ۱۳۸۲، مان، ۱۹۹۳: ۴۴۴).

اهمیت نظریه وبر تا بدان جا است که امروزه می‌توان از سنت غنی مطالعات بوروکراسی متأثر از وبر صحبت کرد. با وجود اثرگذاری بسیار نظریه وبر، انتقاداتی هم به‌آرای او وارد شده است. برای مثال فرازمند پس از بررسی تیپ ایده‌آل وبر معتقد است که «برداشت وبر از بوروکراسی ناب است و ارجاع چندانی به‌واقعیت ندارد (فرازمند، ۲۰۱۰: ۲۴۶). فوکویاما از رویکرد رویه‌ای وبر و متأثرین از او انتقاد می‌کند و می‌نویسد: «مشکلی که با همه تعاریف رویه‌ای از بوروکراسی وجود دارد این است که رویه‌ها، هرچند هم تعریف شده باشند ممکن است با اهداف ایجابی و مثبتی که از حکومت انتظار می‌رود همبسته نباشند (فوکویاما، ۲۰۱۳: ۱۰). کانستاز (۱۹۵۸) معتقد است که وبر هیچ‌گاه دو مفهومی را که از بوروکراسی داشت به‌صورت روشن تمیز نداد. در نتیجه هیچ‌گاه درک نکرد بوروکراسی می‌تواند یک طبقه حاکم باشد، وبر بوروکراسی را صرفاً ابزاری در دست سیاستمداران می‌دید، همیشه یک وسیله و نه غایت به‌خودی‌خود. دیگر این‌که وبر، به‌طرز عجیبی جدایی بوروکراسی از جامعه و سیاست را فرض می‌گرفت و حتی کارایی آن را منوط به‌این جدایی می‌دانست. همان‌طور که بعداً اشاره خواهیم کرد این ایده بسیار مناقشه برانگیز است. در عین حال وبر دستگاه بوروکراسی را بسیار یک‌پارچه می‌بیند و از نزاع موجود در آن، و نزاع بوروکرات‌ها با سیاستمداران آن‌چنان که باید بحث نمی‌کند. در نتیجه اگرچه وبر با لحنی ناامیدکننده از قفس آهنین سخن می‌گوید اما به‌لحاظ کارکردی و ابزاری بوروکراسی را تجلی رسیدن به هدف می‌داند.

ما در این بخش به‌بررسی نظریه‌های کلاسیک بوروکراسی دولتی پرداختیم. ویژگی این نظریه‌ها این است که بوروکراسی را در متن تغییراتی می‌بیند که مولود مدرنیته هستند. بنابراین چشم انداز دوتایی سنت و مدرنیته ویژگی اصلی این نظریه‌ها است. آن‌ها کمتر به‌شرایط واقعی و چگونگی عملکرد بوروکراسی‌ها نظر داشته‌اند و بیشتر شرایط تکوین آن‌ها و عناصر ماهوی‌اش را بررسی کرده‌اند. از طرف دیگر آرای‌شان نسبتی با گسترش کارکردهای دولت و بوروکراسی ندارد. بوروکراسی به‌ویژه از نیمه قرن بیستم بسیار گسترش یافت و عملاً در تمام زمینه‌های اجتماعی نفوذ کرد. بنابراین پیچیدگی‌هایی به‌مراتب بیشتر از آن‌چه در ذهن نظریه‌پردازان کلاسیک بود یافت.

در بخش بعد برخی صورت بندی‌های متأخرتر بوروکراسی را بررسی می‌کنیم. این صورت بندی‌ها غالباً در سنت نئووبری قرار دارند و مبتنی هستند بر بازسازی‌هایی از آرای وبر.

### نظریه‌های متأخر بوروکراسی دولتی

مطالعه دولت و بوروکراسی برای مدت‌ها در جریان جامعه‌شناسی به‌حاشیه رفت. در جامعه‌شناسی آمریکایی، در نتیجه تقدم جامعه بر دولت، تا مدت‌ها توجه مفهومی چندانی به‌دولت و به‌تبع آن

بوروکراسی نشد. با این حال آرا وبر درباره بوروکراسی، به‌ویژه در متن سازمان‌های غیردولتی مورد توجه قرار گرفت (هال، ۱۹۶۳:۳۲). جامعه‌شناسان آمریکایی هرکدام ابعادی از مدل وبر را برجسته کرده و مورد بررسی قرار دادند. در آمریکا هیچ‌گاه سنت دولتِ حداکثری وجود نداشت و از این رو، بوروکراسی بیشتر در وجه سازمانی/ غیردولتی آن مورد توجه قرار گرفت. هال آرای آن‌ها را در جدول زیر خلاصه کرده است:<sup>۱</sup>

پارسونز	هیدی	اودی	مرتون	برگر	ابعاد بوروکراسی
					سلسله مراتب اقتدار
					تقسیم کار
					کارمندان به لحاظ فنی شایسته
					رویه‌های کاری
					وجود قواعد بر موقعیت‌های مختلف
					اقتدار محدود بر دفتر
					پاداش شغلی
					روابط غیر شخصی
					جدایی اداره از مالکیت
					تاکید بر پیوندهای رسمی
					نظم عقلانی

#### هال، ۱۹۶۳

از نیمه دهه ۱۹۸۰، با مسئله احیای مطالعه دولت و بوروکراسی مواجه‌ایم. برای نسل جدید نظریه‌پردازان، که عموماً نئووبری بودند، دولت و بوروکراسی دوباره اهمیت یافتند و پویایی‌های آن کلید بسیاری از مسائل از جمله توسعه قلمداد شد. پیشتر و در علوم سیاسی کسانی چون هانتینگتون مسائلی چون ظرفیت دولت و قدرت آن را مطرح کرده بودند که تاکید زیادی بر قدرت اجرایی دولت و بوروکراسی داشت. نسل جدید مطالعات بوروکراسی بر چند مسئله اساسی تاکید کردند: مسئله قدرت و منابع مختلف دولت و بوروکراسی، رابطه دولت-جامعه، مسئله شیوه‌ها و چگونگی اعمال اقتدار و مهم‌تر مسئله ظرفیت دولت. ما در ادامه به مهم‌ترین این صورت‌بندی‌ها در زمینه بوروکراسی می‌پردازیم.

۱. با وجود اهمیت این آرا بررسی آن‌ها خارج از حدود این مقاله است. هرچند در جامعه‌شناسی آمریکایی، غیر از سنت دولت محور، بقیه آرا بیشتر بوروکراسی را در متن سازمانی آن، در جایی غیر از دولت بررسی کرده‌اند.

مایکل مان، یکی از درخشان‌ترین آثار در زمینه مطالعه تاریخی بوروکراسی را ارائه کرده است. او نیز چون وبر تعریف دولت برحسب کارکردها را نادرست می‌داند. برای او دو جز اصلی تعریف دولت یکی مسئله مرکزیت<sup>۱</sup> [انهادها و پرسنل] است و دیگری قلمرو<sup>۲</sup> [قلمرو اقتدار دولت به‌پشتوانه خشونت مشروع] (مان، ۱۹۹۳: ۵۵). مان دو عنصر اصلی تعریفش از دولت را در ارتباط با دو نوع قدرت دولت یعنی قدرت استبدادی<sup>۳</sup> و قدرت زیرساختاری<sup>۴</sup> قرار می‌دهد و مسئله خودمختاری دولت را برجسته می‌کند. بحث اصلی در خودمختاری دولت امکان سازمان متمرکز است (مان، ۱۹۸۴: ۱۰۹). در شرایط قدرت استبدادی، نخبگان دولتی بدون مشاوره و چانه زنی نهادینه شده با گروه‌های جامعه مدنی، کنش‌ها و فعالیت‌های مورد نظر خود را انجام می‌دهند. نوع دوم قدرت دولت، قدرت زیرساختاری است. در اینجا به‌ظرفیت دولت برای نفوذ در جامعه مدنی و قانونی بودن رفتارها اشاره دارد (همان: ۱۱۳). تاملی کوتاه نشان می‌دهد که این قدرت زیرساختی تا حد زیادی از طریق بوروکراسی دولتی محقق می‌شود. دولت از طریق بوروکراسی می‌تواند به‌صورت مویرگی در جامعه نفوذ پیدا کند و حیطه قلمرو خود را بسط دهد. مایکل مان بر مبنای این دو نوع قدرت و میزان زیاد و کم آن‌ها، تیپولوژی از انواع دولت‌ها ارائه می‌کند.

قدرت استبدادی	قدرت زیرساختاری	
	کم	زیاد
کم	فئودال (دولت‌های اروپایی میانه)	بوروکراتیک (دموکراسی‌های سرمایه دارانه معاصر)
زیاد	امپریال (دولت‌های پاتریمونیل)	اقتدارگرایی (المان نازی)

دو بعد قدرت دولت مان ۱۹۸۴: ۱۱۵

مان در تحلیل تاریخی‌اش از روند شکل‌گیری دولت‌ها و همچنین فرایند بوروکراتیزاسیون، انواع مختلف منابع قدرت در جامعه را توضیح می‌دهد. این چهار منبع قدرت عبارتند از قدرت *ایدئولوژیکی*، *قدرت نظامی*، *قدرت اقتصادی* و *در نهایت قدرت سیاسی*. در واقع دولت‌ها از همه این منابع قدرت استفاده می‌کنند، اما قدرت سیاسی است که مشخصاً با مسئله بوروکراسی رابطه دارد. تا بدان جا که گاهی قدرت سیاسی، قدرت اداری هم خوانده شده است. بعد اداری<sup>۵</sup> قدرت دولت به

1. centrality
2. territorially
3. despotic
4. infrastructure
5. administration

درجه بوروکراتیزه شدن دستگاه دولتی و توانایی دولت در اعمال و اجرای موثر سیاست‌های کلیدی اش اشاره دارد.

هدف مان پاسخ به دو پرسش است. کشورهای مورد بررسی از چه زمانی بوروکراتیک شدند و چگونه؟ (همان). وی در بررسی تاریخی‌اش از روند بوروکراتیزاسیون در غرب چند مرحله را از هم متمایز می‌کند و تحولات دستگاه بوروکراتیک را برجسته می‌کند. در این بررسی چند نکته حاضر اهمیت هستند. وی به اشکال مختلف منصب داری و شیوه‌های اداره آن‌ها در قرن هجدهم اشاره می‌کند و نشان می‌دهد که غالب این الگوها با آنچه امروز بوروکراسی خوانده می‌شود متفاوت بودند. برای این که اداره‌ای بوروکراتیک باشد، مقامات باید هیچ سودی از تصمیمات‌شان نبرند، باید توسط سلسله مراتب اداری کنترل شوند، و در صورت عدم پیروزی از قواعد اداری غیرشخصی اخراج شوند (مان، ۱۹۹۳: ۴۴۶). اما این شرایط آن زمان موجود نبود. دفاتر اداری موروثی بود، دیگر این که سیستم یک‌پارچه‌ای وجود نداشت و دفاتر اداری دولتی در جاهای مختلف کشور پراکنده بودند و غالباً هم میان آن‌ها هم‌سویی دیده نمی‌شد. مقامات گویی مالک دفاتر بودند و نظام حامی‌پروری هم رواج داشت (همان، ۴۴۶). مان معتقد است اگرچه این شرایط پیشابوروکراتیک با عقلانیت مدرن سازگار نیست، اما این رویه و استفاده‌های شخصی از آن شکل‌دهنده نوعی نمایندگی اداری<sup>۱</sup> بود و از آنجایی که به گروه‌های محلی - منطقه‌ای طبقات مسلط، اجازه سهیم شدن در کنترل اداره دولتی را می‌داد، از مطلقه‌گرایی پادشاه ممانعت به عمل می‌آورد (همان ۴۴۶)، نتیجه فراهم‌شدن زمینه برای دموکراسی و ممانعت از استبداد مطلق حاکم بود. روندی که نشانی در شرق ندارد. اما به تدریج تغییراتی حاصل شد. نکته بسیار مهم در تحلیل مان، نقشی است که برای دانشگاه و نظام علمی در عقلانی شدن بوروکراسی دولتی قائل است. نخستین جنبش ایدئولوژیکی برای اصلاح دولت،

کامرالیسم بود:

کامرالیست‌ها کسانی بودند که با کمک دانشگاه‌ها، نوعی علم مدیریت و اداره را به وجود آوردند. این علم می‌گفت که دپارتمان‌های دولتی باید متمرکز، عقلانی، مبتنی بر جمع‌آوری منظم داده‌ها، و متکی بر قواعد مالی و اداری عام باشد. این رویه‌ها در صورت تحقق سه هدف سیاسی را بهتر متحقق می‌کرد: نظم بهتری فراهم می‌کرد، به تشویق فعالیت‌های اقتصادی افراد می‌پرداخت و به‌صورت روتین داری‌های آن‌ها را به‌عنوان عایدی می‌گرفت. استعاره مطلوب این جریان استعاره ماشین بود (همان ۴۴۷).

کامرالیست‌ها دولت‌ها را وادار کردند که اصول عقلانی را در مدیریت‌شان اعمال کنند. توجه مان به منابع مختلف قدرت، چگونگی ترکیب آن‌ها و همچنین اشاره‌اش به نقش نظام‌های علمی در عقلانی شدن بوروکراسی بسیار با اهمیت هستند. با این حال تاکید بسیارش بر قدرت و خودمختاری دولت

به‌کم اهمیت جلوه دادن موانع پیش روی آن‌ها منجر شد. او چندان امکان قبضه قدرت توسط گروه‌های بانفوذ را در نظر گرفت، آرایش طبقاتی را چندان وارد کارش نمی‌کند و مسئله شاید مهم‌تر این‌که او نیز چون وبر دولت را بسیار یکپارچه‌تر از آن چه که در واقع هست قلمداد کرد، و تضاد منافع آن و تاثیراتش بر عملکرد بوروکراسی را ملحوظ نداشت.

اسکار ازلاک در آثار متعدد (۱۹۷۳، ۱۹۷۹، ۲۰۰۲، ۲۰۰۵، ۲۰۰۶، ۲۰۱۳) به بررسی بوروکراسی‌های دولتی، به‌ویژه در کشورهای جهان سوم پرداخته است. ازلاک هم به‌خاص‌بودگی‌های تاریخی بوروکراسی در هر کشور نظر دارد و هم به‌پیوند وثیق بوروکراسی با مسئله قدرت و نحوه توزیع آن. مهم‌ترین گزاره ازلاک که می‌تواند راهنمایی باشد برای هر تحلیلی از بوروکراسی این است که «پیکربندی خاص بوروکراسی در هر زمانی محصولی تاریخی است ناشی از تقابل‌ها و نزاع‌هایی درباره این‌که چه کسی، کی و چگونه چه چیزی را کسب می‌کند؟» (ازلاک، ۲۰۰۵: ۴۸۳). ازلاک معتقد است که «به‌جای بررسی بوروکراسی بر اساس تیپی ایده‌آل، و مطالعه این‌که بر اساس این مدل کار می‌کند یا نه، باید بوروکراسی را بر مبنای آن‌چه در عمل انجام می‌دهد بررسی کرد» (همان). او بوروکراسی را نتیجه سیاست‌ها<sup>۱</sup> می‌داند و معتقد است بوروکراسی از طریق ماهیت و محتوای سیاست عمومی<sup>۲</sup> شکل می‌یابد. از نظر وی بوروکراسی تجلی مادی دولت است؛ از این رو سودمندی، بهره‌وری و کارایی بوروکراتیک، با توانایی آن در نیل به‌اهداف و سیاست‌هایی مشخص می‌شود که اساساً توجیه‌گر وجود بوروکراسی هستند؛ یعنی با ظرفیت بوروکراسی برای تولید و خلق ارزش‌های جمعی. ازلاک چارچوب و مدل تحلیلی نسبتاً منسجمی برای بررسی ابعاد مختلف بوروکراسی دولتی ارائه دهد. در این راستا بوروکراسی را چنین تعریف می‌کند:

می‌توانیم بوروکراسی (یعنی دستگاه نهادی دولت) را به‌مثابه نظامی از تولید قلمداد کنیم که رسماً عهده‌دار ایفا و برآورد اهداف، ارزش‌ها، انتظارات و تقاضاهای اجتماعی خاصی است. بوروکراسی با توجه به‌چارچوب هنجاری‌اش، منابع مختلف را به‌کار می‌گیرد و به‌شیوه‌های مختلف آن‌ها را ترکیب می‌کند تا به‌گستره‌ای از نتایج و تولیدات نائل شود؛ نتایج و تولیداتی که در قالب کالاها، مقررات، خدمات و حتی نمادها جلوه‌گر می‌شوند. ماهیت این چارچوب هنجاری، شیوه‌ای که منابع ساختار می‌یابند و حجم و کیفیت آن‌ها، الگوهای رفتاری خاصی را موجب می‌شود که به‌نوبه خود بر کمیت و کیفیت نتایج به‌دست آمده اثر می‌گذارند» (ازلاک ۲۰۰۵: ۴۸۹)

1. policies
2. Public policy
3. A system of production
4. Normative framework



بر مبنای این تعریف چند متغیر برجسته می‌شوند. بوروکراسی به‌مثابه سازمانی که معطوف به‌اهداف خاصی است، نیازمند منابع است اساساً منابع همواره یکی از مهم‌ترین متغیرهای توضیح دهنده در مطالعه بوروکراسی‌ها و البته دولت‌ها بوده است. متغیر مهم دیگر هنجارهای حاکم در دستگاه بوروکراسی هستند، هنجارهایی که قواعد عمل را مشخص می‌سازند و نحوه ترکیب و چگونگی به‌کارگیری منابع را. در مرحله بعد از لاک ساختارها را مطرح می‌کند که به‌درجه تفکیک ساختاری و تخصصی شدن کارکردی در جامعه اشاره دارند. ترکیب این متغیرها از نظر او رفتارهای بوروکراتیک را موجب می‌شود.

با این حال از لاک در کارش چندان مکانیسم‌های علی برای تاثیرگذاری این متغیرها را روشن نمی‌کند. مثلاً صور مختلف تاثیرگذاری منابع را نشان نمی‌دهد. دیگر این که به‌پویایی‌های موجود در خود نهاد دولت و به‌ویژه گروه‌های رقیب در دولت توجه نمی‌کند. او نیز دولت را نهادی یک‌پارچه می‌داند و از این رو از تصدیق و بازشناسی نبرد موجود در درون بوروکراسی باز می‌ماند، نبردی که در سرنوشت اهداف و سیاست‌های بسیار تاثیرگذار است. دیگر این که روابط بین دولت و جامعه را در کارش چندان در نظر نمی‌گیرد. روابطی که نقش بسیار مهمی در عملکرد بوروکراسی دارند.

پیتر اوانز می‌کوشد تا این خلا در مطالعات بوروکراسی، یعنی فقدان بررسی نظام‌مند رابطه دولت و جامعه را پر کند. پرسشی که او در آثارش مطرح می‌کند این است که چرا برخی بوروکراسی‌های دولتی کارآمدتر از دیگر بوروکراسی‌ها هستند؟ (اوانز، ۱۹۹۹: ۳). او از بوروکراسی در معنایی وبری دفاع می‌کند، معنایی که به‌فراموشی سپرده شده بود و غالب محققان وجود انحراف و فساد در بوروکراسی‌های دولتی را به‌معنای شر بودن کلیت بوروکراسی قلمداد می‌کردند. «متأسفانه در تقلاي اجتناب از مداخله دولت، این پرسش که کدام نوع ساختار دولتی رشد اقتصادی را ارتقا می‌دهد نادیده گرفته شد» (همان). وی در مطالعاتش نشان می‌دهد که وجود خصایص وبری در بوروکراسی‌ها، مثل شایسته‌سالاری در استخدام و یا فراهم آوردن دوره‌های شغلی پیش‌بینی‌پذیر، با سطوح بالاتر رشد اقتصادی همراه است.

در مسئله کارایی دولت و بوروکراسی دولتی، اوانز به‌مسئله بسیار مهم رابطه دولت و جامعه می‌پردازد. وی رابطه دولت با جامعه و نوع آن را به‌عنوان ملاکی مهم برای مقوله‌بندی دولت‌ها اختیار می‌کند و برای مقاصد تحلیلی خود از دولت‌های توسعه‌گرا و یغماگر سخن به‌میان می‌آورد:

دولت یغماگر نمی‌تواند یکایک مقامات مسئول را از رفتن به‌دنبال اهداف شخصی خودشان بازدارد. روابط شخصی تنها منبع همبستگی است و به‌حداکثر رساندن منافع فردی بر پیگیری اهداف جمعی اولویت دارد. خلاصه کلام آن که کم‌بود بوروکراسی به‌گونه‌ای که و بر تعریف می‌کند ویژگی دولت‌های یغماگر است. در مقابل سازمان درونی دولت‌های توسعه‌گرا به‌دیوانسالاری و بر نزدیک‌تر است.

شایسته‌سالاری قوی و پاداش‌های شغلی درازمدت باعث ایجاد مسئولیت و حس همبستگی سازمانی می‌شود. همبستگی سازمانی سبب می‌شود تا چنین دستگاه‌هایی دارای نوع خاصی از خودگردانی باشند. اما در عین حال برخلاف آنچه وبر می‌گوید از جامعه جدا نیفتند. قضیه برعکس است و چنین دولت‌هایی درون مناسبات اجتماعی نیرومندی قرار می‌گیرند که آن‌ها را به جامعه پیوند می‌زند. فقط دولتی را می‌توان توسعه‌گرا خواند که خودگردانی و اتکای به اجتماع را در کنار هم داشته باشد (اوانز، ۱۳۸۲: ۴۵ و ۴۶)

اوانز اگرچه متأثر از وبر است اما تفاوت‌هایی هم در زمینه نقش و ماهیت بوروکراسی با وبر دارد. وبر در تحلیلش از دستگاه بوروکراسی دولتی بر جدایی آن از جامعه تاکید می‌کند. در واقع این جدایی ضامن بی طرفی دولت و انجام درست امور است. همان‌طور که از نقل قول بالا هم بر می‌آید اوانز بر آمیزه‌ای از استقلال و اتکای به جامعه صحبت می‌کند. از نظر او «خودگردانی متکی به جامعه که دقیقاً تصویر واژگون استبداد نایک‌پارچه دولت یغماگر است کلید کارایی دولت‌های توسعه‌گرا است» (همان). با این حال اوانز هم بوروکراسی را در معنای تیپ‌آیدآلی در نظر می‌گیرد. دوگانه دولت یغماگر/ توسعه‌گرا با وجود بصیرت‌هایش بسنده نیست. در تحلیل او دولت، به‌عنوان یک کلیت، در برابر و رابطه با جامعه است، اما درباره ویژگی‌هایی نهادی خود دستگاه بوروکراسی چیز چندانی برای گفتن ندارد.

نظریه‌پردازان دیگری هم مسئله کیفیت رابطه میان دولت و جامعه و تاثیر آن بر بوروکراسی را برجسته کرده‌اند. گای پیترز (۲۰۱۰) بر تاثیرپذیری بوروکراسی‌های دولتی از سنت‌های دولت صحبت می‌کند، این‌که سنت و برداشتی که در هر کشور از دولت وجود دارد بر عملکرد بوروکراسی تاثیرگذار است. او تاکید می‌کند که مسئله مهم در این تاثیرگذاری، نسبت بین دولت و جامعه است. از نظر او پیوند دولت و جامعه و شکل خاص آن در هر کشور است که تعیین‌کننده ظرفیت دولت می‌باشد؛ این‌که آیا دولت می‌تواند به‌شیوه‌ای مستقل و خودمختار عمل کند یا نه بسیار مهم می‌شود. پس برای پیترز رابطه بین جامعه و نهادهای دولتی بعدی اساسی از ظرفیت دولت و بوروکراسی را تشیکل می‌دهد (پیترز، ۲۰۰۰: ۴۳).

جوئل میگدال هم در همین سنت بر اهمیت رابطه دولت و جامعه و دلالت‌های آن برای بوروکراسی تاکید می‌کند. او پیش از هر چیز دوگانه متضاد دولت-جامعه را به‌پرسش می‌گیرد. میگدال تصویر پویاتر و در عین حال رقابتی‌تری از جامعه ارائه می‌کند که در آن گروه‌ها و سازمان‌های مختلف، از جمله دولت، می‌کوشند از طریق بسط و اشاعه قواعد خود، کنترل را در دست بگیرند، رهیافتی که آن را «دولت در جامعه» می‌نامد. میگدال پیش از هر چیز منتقد رهیافت‌هایی است که قائل به همگونی و یک‌پارچگی تمام و کمال دولت هستند. بر مبنای این درک

«به نوعی از دولت صحبت می‌کنند که انگار دولت نهادی است یک‌پارچه، منسجم و هدف محور (میگدال، ۱۳۹۴: ۲۴). میگدال به نقد تعاریف موجود از دولت، به ویژه در سنت وبری می‌پردازد. اولین مشکل این است که تعاریف فوق یک بعد از دولت را مثلاً خصیصه دیوان سالارانه‌اش را برجسته می‌سازند. تاکید بر این خصیصه به معنای برجسته کردن توانایی‌های دولت و مهارتش در دستیابی به مجموعه ثابتی از اهداف و در اجرای سیاست‌های رسمی است. اما درباره تدوین و دگرگونی اهداف دولت سخن نمی‌گوید (همان، ۱۵۷). اما نکته مهمی که میگدال در تحلیلش از دولت برجسته می‌کند، شکافی است بین سیاست‌ها- اهداف دولت و میزان اجرایی شدن آن‌ها:

شکست یا نتایج ناقص سیاست‌های دولت صرفاً به خاطر عواملی چون طراحی ضعیف سیاست‌ها، مسئولان بی‌کفایت و یا منابع ناکافی نیست. دولت باید با گروه‌های مخالف مبارزه کند که برخی از آن‌ها به طور پنهان و غیرمستقیم مخرب و برخی دیگر به طور آشکار مبارزه جو هستند. ائتلاف‌هایی توسط این گروه‌ها علیه دولت صورت می‌گیرد. زیان این مبارزه ائتلافی این بوده که نحوه اجرا و نتایج سیاست‌های دولت در جامعه را از طراحی و نیت اصلی دولت فاصله بسیار داشته است. حتی قوی‌ترین برنامه دولت می‌تواند به نتایج فاجعه آمیزی بدل شود (همان).

میگدال از سازمان‌هایی صحبت می‌کند که در کنار و گاهی تقابل با دولت می‌خواهند قواعدشان را اعمال کنند. این مسئله عاملی می‌شود برای تقسیم‌بندی میان دولت‌های قوی و ضعیف (میگدال، ۱۹۸۸). دولت‌های قوی دولت‌هایی هستند که توان وضع قواعد و اشاعه آن‌ها در جامعه را دارند، توانایی استخراج منابع و به ویژه مالیات را به گونه‌ای موثر دارا می‌باشند، و دیگر این که کم و بیش مشروعیت دارند و می‌توانند مردم را برای اهداف خود بسیج کنند. دولت‌های ضعیف فاقد چنین توانایی‌هایی هستند.

میگدال خصیصه دیگری از دولت‌ها، به ویژه دولت‌های جهان سوم را برجسته می‌کند که در تحلیل بوروکراسی بسیار مهم است. این که گاه خود دولت، نهادهایش را تضعیف می‌کند چرا که نوعی هراس از قدرت‌گیری این نهادها وجود دارد. در همین راستا دولت‌ها سعی می‌کنند به منظور کسب حمایت بیشتر روزه‌روز بر نهادهای دولتی بیفزایند؛ از این رو تورمی از نهادهای دولتی شکل می‌گیرد. اما این افزایش به دلایل دیگری هم صورت می‌گیرد.

ایجاد اداری با وظایف متداخل اقدامی در جهت محدود نمودن اختیارات هر یک از نهادهای دولتی است به طوری که هیچ یک از آن‌ها به تنهایی دارای اختیارات و قدرت گسترده نباشد. اگرچه این اقدام ممکن است عقلانی‌ترین شکل مدیریت از منظر کارایی در اجرای سیاست‌ها نباشد اما مطمئناً به خوبی با سیاست‌های بقا سازگاری دارد. دولت در این کشورها به شبکه هزارتویی از نهادهای عمومی تبدیل شده که تعداد زیادی از کارکنان را جذب می‌کند اما هماهنگی

نهادهای در برخی موارد در راستای هدف بقای سیاسی رهبران دولت محدود شده است. (میگدال، ۱۳۹۴: ۱۶۶).

میگدال بصیرت‌های درخشانی درباره دولت و بوروکراسی دولتی ارائه می‌کند اما گاه به‌نظر می‌رسد که قدرت سازمان‌های رقیب دولت را کمی بیش از حد برآورد می‌کند و همگونی دولت‌ها را کمتر از حد. دیگر این‌که تفاوت‌های کمی و کیفی دولت با دیگر سازمان‌ها را، و منابع مختلف قدرت را چندان در نظر نمی‌گیرد. با این حال ایده‌هایش به‌خصوص برای بررسی ساختارهای دولتی در جهان سوم راه‌گشا است.

### بوروکراسی و ظرفیت دولت

یک مضمون مهم دیگر در آرای نظریه‌پردازان مدرن بوروکراسی، مسئله ظرفیت دولت است (از طریق بوروکراسی دولتی) و دیگر این‌که نهادهای دولتی چگونه اعمال اقتدار می‌کنند و چه نیروها و عواملی این اعمال اقتدار را کنترل و یا مشروط می‌سازند؟ برای نمونه دارون عجم اوغلو در این زمینه بین دو نوع سازمان دولت تمایز قائل می‌شود: سازمان کارا<sup>۱</sup> و ناکارا. این‌که قدرت مرکزی تا چه حد قادر است رفتارهای بوروکرات‌ها را رصد و کنترل کند، به‌شخصی برای سازمان دولت و ظرفیت آن بدل می‌شود. در سازمان کارا بوروکرات‌هایی که در وظایف‌شان کوتاهی کنند به‌راحتی شناسایی می‌شوند، در مقابل سازمان ناکارا وجود دارد که در آن رصد بوروکرات‌ها دشوار است (عجم اوغلو، ۲۰۰۹: ۱۷۹). این الگو از بوروکراسی ناکارآمد با برداشت‌هایی که اوانز از بوروکراسی‌های با ظرفیت پایین در بسیاری از کشورهای با توسعه پایین اشاره کرده است همخوانی دارد.

فوکویاما هم (۲۰۱۳، ۱۳۹۶) بر اهمیت ظرفیت دولت به‌واسطه بوروکراسی دولتی تأکید و مسئله حامی‌پروری<sup>۲</sup> را برجسته می‌کند. فوکویاما با بررسی رهیافت‌های مختلف در ادبیات مربوط به بوروکراسی دولتی، از ظرفیت و خودمختاری دولت به‌مثابه شاخص‌هایی برای کیفیت بخش‌های اجرایی دولت استفاده می‌کند<sup>۳</sup>. وی ملاک‌های رویه‌ای و بری را ناکافی می‌داند و بر ملاک‌هایی تأکید می‌کند که ظرفیت دولت را می‌سنجند. وی از ظرفیت استخراجی، سطح آموزش و حرفه‌ای شدن مقامات بوروکراسی صحبت می‌کند. در عین حال مسئله خودمختاری بوروکراتیک را به‌عنوان یکی از

#### 1. Efficient organization

۲. فوکویاما در کتاب نظم و زوال سیاسی (۱۳۹۶) از رخنه حامی‌پروری به دموکراسی‌های لیبرال غربی خبر می‌دهد و آن را از مهم‌ترین معضلات این جوامع می‌داند؛ حامی‌پروری که در بوروکراسی رخنه پیدا کرده و آن را از خصایص وبری دور کرده است.

۳. فوکویاما یکی از کاستی‌های ادبیات دولت و بوروکراسی را فقدان شاخص‌های مناسب برای سنجش بخش اجرایی می‌داند، برخلاف انبوه شاخص‌هایی که برای سنجش وضعیت دموکراسی وجود دارند.

مهم‌ترین شاخص‌های عملکرد بوروکراسی مطرح می‌کند؛ یعنی خودمختاری که عناصر مختلف دولت از آن برخوردارند. برای او این خودمختاری همچنین شاخصی است برای نهادینه شدن حکمرانی و نظام سیاسی. نظام‌های سیاسی با نهادینه شدن بالا بوروکراسی‌های با خودمختاری بالایی دارند. نقطه مقابل این خودمختاری<sup>۱</sup>، انقیاد<sup>۲</sup> است. بنابراین در نظر گرفتن این وضعیت در هر تحلیلی از بوروکراسی با اهمیت است. فوکویاما ایده‌های جالبی برای مطالعه بوروکراسی پیش می‌کشد اما مسئله قدرت دولت را مهم‌تر از حتی مسئله پاسخگویی سیاسی یا دموکراسی می‌داند. از این نظر گاه به نظر می‌رسد حتی نظریاتش ترویج دهنده دولت‌های لویاتانی است. دیگر این که وی نقش سازوکارهای دموکراتیک در بهبود عملکرد بوروکراسی‌ها چندان به حساب نمی‌آورد و حتی در پاره‌ای موارد آن را مخدول دولتی کارآمد می‌داند.

بو روتستاین در آثار مختلف (۲۰۰۸، ۲۰۱۱) به نقش شیوه اعمال قدرت توسط بوروکراسی دولتی می‌پردازد. از نظر او نهادهای حکومتی کلیدی‌ترین متغیر در فهم رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار هستند (روتستاین، ۲۰۰۸:۱). وی معتقد است که «ضرورتاً فقدان کارآفرینی یا منابع انسانی و فیزیکی نیست که توسعه اقتصادی را با مانع مواجه می‌کند، بلکه کیفیت پایین نهادهای حکومتی که قوانین و سیاست‌ها را اعمال و اجرایی می‌کنند است که علت اصلی می‌باشد (همان). ناتوانی در پیش بینی اقدامات حکومتی، و فقدان اطلاعات دقیق درباره آن‌چه بوروکرات‌های دولتی می‌توانند انجام دهند و آن‌چه نمی‌توانند موانع اصلی این مسئله هستند. روتستاین در جست‌وجوی پاسخی است برای این پرسش که کیفیت حکومت، نهادهای آن و به‌ویژه بوروکراسی‌اش در چه چیزی است؟ وی پاسخ‌های متفاوت به این پرسش، مانند وجود دموکراسی، یا حاکمیت قانون و حتی مسئله کارآمدی/ کارایی را ردیابی می‌کند و اگرچه بر اهمیت همه آن‌ها صحنه می‌گذارد اما ملاک دیگری را معرفی می‌کند که به‌زعم وی همه دیگر ملاک‌ها را کم و بیش در بر دارد و اهمیت بیشتری دارد. این ملاک، بی‌طرفی<sup>۳</sup> نهادهایی است که اقتدار حکومت را اعمال می‌کنند. مدعای اصلی این است که بر مبنای معیار هنجاری و رفتاری مشخصی، خصیصه اساسی حکومت خوب، بی‌طرفی بوروکراسی در اعمال اقتدار است. نکته جالب این است که معیاری با این درجه از اهمیت در پژوهش‌های پیرامون بوروکراسی و مدیریت

۱. خودمختاری به تعداد و ماهیت احکام و وظایفی مرتبط است که توسط مسئولین تفویض می‌شود. هرچه این احکام کمتر و کلی‌تر باشد خودمختاری که بوروکراسی از آن برخوردار است بیشتر و بزرگتر می‌شود. در حالت انقیاد کامل بوروکراسی فضایی برای قدرت تمیز و داوری مستقل ندارد و به طور کامل وابسته و مطیع قواعد مفصلی است که توسط مقامات سیاسی دیکته شده است.

2. subordination
3. impartiality

عمومی‌چندان مورد تأکید قرار نگرفته است. دموکراسی که به‌دسترسی شهروندان به‌قدرت حکومتی مرتبط است، شرط لازم اما نه کافی برای حکمرانی خوب است، به‌این خاطر که اگر حکومت خوب را تنها به‌دموکراسی برابر تعریف کنیم، اهمیت این مسئله که قدرت چگونه اعمال می‌شود را نادیده گرفته‌ایم (همان، ۲). پپا نوریس (۲۰۱۲) هم استدلال می‌کند که ترکیب ظریفی از پاسخ‌گویی دموکراتیک (محدود کردن خودمختاری حاکمان) و مکانیسم‌های کارای ظرفیت‌ بوروکراتیک دولت (بسط توانایی مقامات عمومی برای اجرای سیاست‌های به‌نفع عموم یا بی‌طرفانه عمل کردن) رژیم‌ها را قادر می‌سازد تا به‌اهداف خود برسند. نوریس ظرفیت دولت را با توانایی حکومت در ارائه خدمات اجتماعی مفهوم‌پردازی می‌کند (نوریس، ۲۰۱۲: ۳۳).

ما به‌بررسی مهم‌ترین آرا و صورت‌بندی‌های نظری درباره بوروکراسی دولتی پرداختیم. هرکدام از این صورت‌بندی‌ها بر بخش خاصی از دستگاه بوروکراسی تأکید می‌کنند و متغیرهای مشخصی را برجسته می‌کنند، از این رو تقلیل‌گرایی‌هایی در کار آن‌ها دیده می‌شود. اشاره کردیم که نظریه-پردازان کلاسیک، بوروکراسی را در متن تغییرات مدنیته می‌دیدند. برای آن‌ها بوروکراسی، در تفاوت‌اش با ساختارهای اداری و اجرایی پیشین معنا می‌یافت. گستردگی حوزه وظایف و کارکردهای دولت، آن‌چنان که از نیمه دوم قرن بیستم رخ داد، برایشان تصور ناپذیر بود. در عین حال آن‌ها در پی به‌چنگ‌آوردن معنای غایی دولت و بوروکراسی بودند، معنایی که عام باشد و تقریباً در همه جا کاربست‌پذیر.

چیزی که به‌تغییر در ماهیت خود دولت و به‌ویژه بوروکراسی منجر شد گسترش آن چیزی بود که «سیاست اجتماعی» نام نهاده شده است. وظایف بوروکراسی دولتی دیگر تنها حفظ نظم نبود، بلکه دولت از طریق بوروکراسی با تمامیت زندگی شهروندان در همه عمرشان پیوند خورد. بحران-های اقتصادی و اجتماعی سده بیستم، مسائلی مثل اشتغال، بیکاری، بیمه و رفاه اجتماعی را بیش از پیش به‌کارکردهای دولت اضافه کرد؛ همان چیزهایی که ذیل سیاست اجتماعی مقوله‌بندی شده‌اند. با این‌حال، تا این اواخر تحلیل‌ها از بوروکراسی کم‌تر به‌این موارد می‌پرداخت. نظریه‌پردازان مدرن بوروکراسی کوشیدند تا بوروکراسی را بیشتر از منظر کارکردهایش مورد بررسی قرار دهند و این‌که ملاک برای کارایی یک دستگاه بوروکراسی چیست؟ مسئله دیگر این‌که شاید هنوز هم بوروکراسی، در عین ارتباط متقابلش با دولت، به‌عنوان متغیری مستقل کم‌تر به‌رسمیت شناخته شده است، نگاهی جامع‌نگر که بتواند ابعاد مختلف آن را در نظر بگیرد کم‌تر ملحوظ بوده است و هنوز هم خلا نظری و مفهومی اساسی درباره آن وجود دارد.

مسئله مهم و عموماً مورد غفلت واقع شده این است که کانون تحلیل را، هم به‌صورت عام و هم در مطالعات موردی، باید بر زمینه‌های «نهادی» تکوین بوروکراسی و عملکرد آن قرار داد. رهیافت نهادگرایی در مطالعه بوروکراسی، امکان در نظرگفتن توأمان ساختار و عاملیت را فراهم می‌کند و از

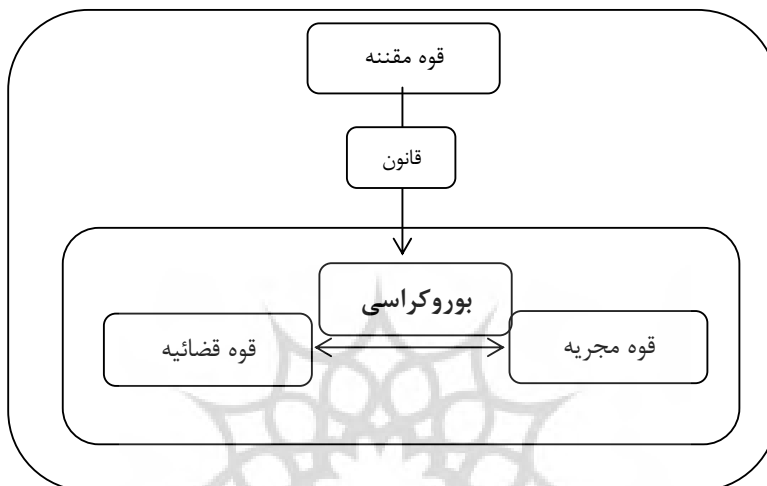
این رو از تقلیل‌گرایی می‌کاهد. مدلی که در بخش پایانی این مقاله ارائه می‌شود تلاش می‌کند تا به کمک بصیرت‌های نهادگرایی چارچوبی مقدماتی برای فهم بوروکراسی دولتی و مطالعه تجربی آن فراهم آورد.

### مدلی برای بررسی تحلیلی بوروکراسی دولتی

ایده‌هایی که در این بخش معرفی می‌شوند متأثر از رویکرد نهادگرایی هستند. توضیحاتی مختصر درباره این رهیافت راه‌گشا خواهد بود. مهم‌ترین ویژگی نهادگرایی این است که هم امکان تحلیلی از تکوین نهادها [بوروکراسی دولتی] را فراهم می‌کند و هم تحلیلی از ثبات و یا شیوه‌های تغییرشان در طول زمان را. نهادگرایان تاریخی تعریفی از نهادها را ملاک کار خود قرار می‌دهند که هم دربردارنده سازمان‌های صوری-رسمی است و هم قواعد و رویه‌های غیر رسمی‌ای که رفتارها را ساختار می‌بخشند (پیترز، ۱۹۹۹). نهادها از قواعد رسمی (قوانین و مقررات)، محدودیت‌های غیررسمی (میثاق‌ها، هنجارهای رفتاری و...) و مشخصه‌های تقویت‌شده هر دو تشکیل می‌شوند (نورث، ۱۳۸۵: ۹۹). در نسخه‌های مختلف نهادگرایی چند اصل راهنمای کار است که در مطالعه بوروکراسی دولتی مدد رسان به نظر می‌رسد (۱) پذیرش نوعی کل‌گرایی: نهادها به‌مثابه نظام‌های کلی در نظر گرفته و مقایسه می‌شوند، و نه به‌این صورت که بخش‌های مجزایی از یک نهاد بررسی شود. (۲) اهمیت «قانون»: پرداختن به‌نهادهای سیاسی، تا حدی به‌معنای پرداختن به‌قانون بوده و هست. (۳) تاریخی‌گرایی: در نهادگرایی تحلیل‌ها معطوف است به‌این‌که چگونه نظام‌های سیاسی فعلی در تحول تاریخی‌شان و همچنین اکنون اجتماعی-اقتصادی و فرهنگی‌شان جای‌گیر شده‌اند. (۴) تقدم سیاست: داگلاس نورث معتقد است که «این سیاست است که عملکرد اقتصادی را شکل می‌دهد زیرا که سیاست است که قواعد اقتصادی بازی را تعریف و تقویت می‌کند. بنابراین قلب سیاست‌گذاری توسعه باید ایجاد سیاست‌هایی باشد که حقوق مالکیت کارآمدی را ایجاد و تقویت کند» (نورث، ۱۳۸۵: ۱۰۱). (۵) ساختارگرایی: نهادگرایی اساساً و به‌صورت سنتی رویکردی ساختارگرا بوده است. با این حال نهادگراهای جدید می‌کوشند تا مسئله عاملیت و امکان تغییرات را در نظریه‌های‌شان ملحوظ دارند. بنابراین در نظریه‌های جدید از نوعی تعامل ساختار و عاملیت صحبت می‌شود؛ تعاملی که خالق یک زمینه نهادی است. پیش از ادامه بحث بهتر است برداشت خود را از بوروکراسی مطرح کنیم. بوروکراسی بیش از هر چیز آرایشی نهادی است که با مسئله قدرت و منافع عمومی، آن هم به‌واسطه «قانون» و چگونگی تکوین و اجرای آن گره خورده است. در نتیجه این خوانش، مطالعه قدرت و سیاست در بوروکراسی

ناگزیر می‌شود. در این معنا فعالیت‌های بوروکراسی دولتی واجد چند خصیصه اساسی می‌شوند که آن‌ها را از دیگر سازمان‌های بوروکراتیک متمایز می‌کند. ۱- ماهیت اجباری و الزام‌آور آن‌ها ۲- این‌که به‌وسیله قانون وضع شده‌اند. ۳- معطوف به‌کالاها و خیر عمومی<sup>۱</sup> هستند ۴- در این عرصه پاسخگویی نسبت به‌عموم وجود دارد.

دیگر این‌که بوروکراسی دولتی معطوف است به‌نهادهای و دستگاه‌های اجراکننده قوانین (قوانینی که در قوه مقننه تصویب شده‌اند) در قوه قضائیه و به‌ویژه مجریه، که بخشی از شاخه دولت<sup>۲</sup> را می‌سازند. در این تعریف عام، حتی ارتش و نهادهای نظامی هم ذیل بوروکراسی قرار می‌گیرند.



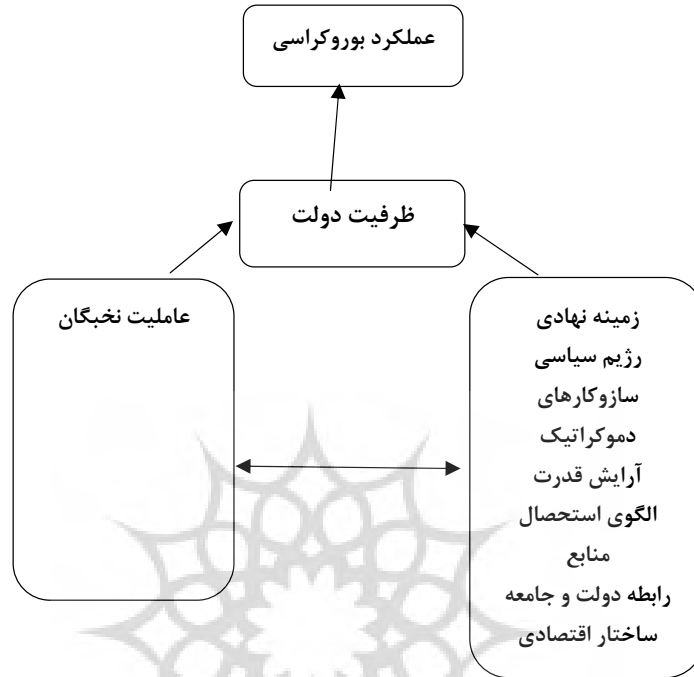
مدل ۱. فضای مفهومی دولت و اجزای تشکیل‌دهنده آن

## 1. Public goods

۲. در این مقاله تلاش شده است تا تمایز مفهومی بین دولت (STATE) و حکومت (GOVERNMENT) لحاظ شود. معادل‌هایی که در ایران برای این دو مفهوم تثبیت شده‌اند، ممکن است به نوعی آشفتگی مفهومی راه دهند. منظور از دولت در ادبیات جامعه‌شناسی سیاسی، کلیت سازمان‌ها، ارگان‌ها و نهادهایی است که تجلی قدرت یا نماینده آن در نظر گرفته می‌شوند؛ و حاکمیت بخش اجرایی این دولت محسوب می‌شود. این در حالی‌ست که در ایران دولت عموماً به آن نهاد انتخابی اشاره دارد که بخش اجرایی را تشکیل می‌دهد. از این رو و برای نمونه از دولت حسن روحانی اسم برده می‌شود. با این توضیحات، مراد ما از دولت، همان معنایی‌ست که در ادبیات جامعه‌شناسی سیاسی وجود دارد و در نظام‌های سیاسی جدید، که مبتنی بر اصل تفکیک قوا هستند، عموماً از سه قوه قضائیه، مجریه و مقننه [و البته بخش‌های نظامی] تشکیل شده است.



فهم بوروکراسی‌ها و عملکرد آن‌ها بیش و پیش از هر چیز وابسته است به فهم زمینه‌های نهادی که بوروکراسی دولتی در درون آن‌ها عمل می‌کند. بنابراین در آنچه در پی می‌آید کانون تأکید، در نظر گرفتن این زمینه‌های نهادی به‌منظور ارائه تصویری تا حد امکان قابل شمول از بوروکراسی است. تلاش می‌شود تا پیوندها و سازوکارهای این متغیرهای نهادی مطرح شوند.



شکل ۱. عوامل موثر بر عملکرد بوروکراسی دولتی

مسئله مهم این است که زمینه نهادی و همچنین عاملیت و اقدامات نخبگان، عموماً با واسطه «ظرفیت دولت» بر روی عملکرد بوروکراسی تأثیر می‌گذارند. در واقع بوروکراسی دولتی در عمل وابسته است به ظرفیت دولت در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی. پیش‌تر به ظرفیت دولت در آرای برخی نظریه‌پردازان اشاره کردیم. سینگلوانتی و همکارانش (۲۰۱۳) با مرور ادبیات مربوط به دولت چهار بعد برای مفهوم ظرفیت دولت در نظر می‌گیرند. این چهار بعد عبارتند از: بعد مربوط به زور و قوه قهریه<sup>۱</sup>، بعد اداری<sup>۲</sup>، بعد مالی و ظرفیت قانونی. لاپورتا و همکارانش نیز

1. coersive  
2. administrative

حداقل دو بعد برای ظرفیت دولت متصور می‌شوند. اول درجه عملیاتی کردن موفقیت‌آمیز سیاست‌ها<sup>۱</sup> و دوم میزان برون‌داد‌های دولتی به‌نسبت درون‌داد یا کارایی<sup>۲</sup>. پس ظرفیت دولت، ویژگی‌ها و خصایص موجود دولت است که بوروکراسی بر مبنای آن‌ها عمل می‌کند. این ظرفیت برابر است با توان دولت در ابعاد مختلف. با این توضیح، به‌شرح ابعاد مختلف این مدل می‌پردازیم.

زمینه‌نهادی سیاسی در این مدل اشاره دارد به‌ساخت سیاسی در یک کشور، شیوه توزیع قدرت درون دولت و همچنین سازوکارهای حل اختلافات. در اینجا مسئله نظام‌ها و رژیم‌های<sup>۳</sup> سیاسی مطرح می‌شود. نظام‌های سیاسی اهمیت بسیاری دارند. فرل هیدی (۱۹۷۸) استدلال می‌کند که نوع نظام سیاسی یک کشور اصلی‌ترین ملاک برای تمایزگذاری بین انواع بوروکراسی‌های دولتی است و رابطه نزدیکی بین خصایص و ویژگی‌های اصلی رژیم و نقش سیاسی بوروکراسی در سیستم در نظر می‌گیرد. در بعد سیاسی زمینه‌نهادی همچنین مسئله میزان وجود سازوکارهای دموکراتیک مطرح می‌شود. از زمان وبر نسبت بین بوروکراسی و دموکراسی دغدغه مهمی بوده است. بک و هادینوس (۲۰۰۸) معتقدند که دموکراسی، ظرفیت اداری دولت را افزایش می‌دهد. دیگران هم بر رابطه متقابل این دو تاکید می‌کنند و می‌گویند «صحبت از دموکراسی کارآمد بدون یک بوروکراسی حرفه‌ای معادل با نادیده گرفتن واقعیت است» (فرازمند، ۲۰۱۰: ۲۴۶). با این حال رابطه بین این دو، خطی نیست. برخی از وجود رابطه‌ای منحنی شکل بین دموکراسی و کیفیت اداری سخن می‌گویند. استدلال می‌شود که کیفیت اداری در دولت‌های به‌شدت اقتدارگرا بالاتر از دولت‌های نیمه دموکراتیک است، با اینحال بالاترین کیفیت اداری در دولت‌هایی است که خصیصه‌های آشکارا دموکراتیک دارند (بک و هادینوس، ۲۰۰۸: ۲). مسئله دیگر درباره رابطه بین بوروکراسی و دموکراسی، در نظر گرفتن تقدم و تاخر آن‌ها و تاثیر این مسئله بر عملکرد بوروکراتیک است. برای نمونه فوکویاما (۱۳۹۶) معتقد است که به‌لحاظ تاریخی کیفیت حکومت عموماً در کشورهایی بیشتر است که در آن‌ها تکوین یک دولت قوی که با یک بوروکراسی کارآمد و غیرشخصی مشخص می‌شود، مقدم بر پاسخ‌گویی سیاسی یا دموکراسی باشد. پس منظور داشتن سازوکارهای دموکراتیک اهمیت بسیاری دارد و می‌شود به‌عنوان یک مفروض در نظر گرفت که این سازوکارها عموماً، و نه حتماً، به‌بهبود عملکرد بوروکراسی منجر می‌شوند. در دموکراسی علی‌القاعده شفافیت بیشتر است و

1. effectiveness

2. efficiency

۳. رژیم‌ها چارچوب بنیادی برای حکومت کردن بر ملت - دولت در مرزهای قلمرویی‌اش هستند. «رژیم» عموماً شکل پایدارتر سازمان سیاسی نسبت به حکومت‌هاست. یک رژیم تعیین می‌کند چه کسی به قدرت سیاسی و حکومت دسترسی داشته باشد، مبنای مشروعیت چیست و سازوکار چرخش نخبگان به چه صورت است.

رویه‌ها و قواعد مشخص‌تر هستند. همچنین دموکراسی‌ها معمولاً یک جامعه مدنی کمابیش فعال فراهم می‌کنند که در آن رسانه‌ها از آزادی برخوردارند و اقدامات قدرت را رصد می‌کنند. در نتیجه همان‌طور که عجم اوغلو هم اشاره کرده است رصد کردن بوروکرات‌ها بیشتر می‌شود و هزینه انحراف از قوانین و قواعد را برای آن‌ها افزایش می‌دهد.

در بعد اقتصادی زمینه نهادی، وضعیت و نظام اقتصادی کشور برجسته می‌شود. از زمان نظریه-پردازان کلاسیک بوروکراسی، مسئله ساختار اقتصادی و به‌ویژه منابع مالی دولت دغدغه مهمی بوده است. وبر بر پیوند بین ظهور سرمایه‌داری و فرایند بوروکراتیزاسیون اشاره کرد. منابع مالی دولت، نوع و کمیت آن‌ها بر نظام سیاست‌گذاری و اجرایی تأثیر بسیاری دارد. برای مثال ظرفیت استخراجی دولتی که با متغیر میزان و کیفیت مالیات‌گیری سنجیده می‌شود تأثیر بسیاری بر منابع مالی دولت و کیفیت بوروکراسی دارد. این مسئله پرسش‌های مهمی را پیش می‌کشد: این‌که منابع مالی دولت چیست، چه نسبتی با نظام تولیدی دارد، چه تأثیراتی بر نظام اجتماعی و سیاست‌گذاری می‌گذارد، چه کسانی سیاست‌های اقتصادی را وضع می‌کنند و چه کسانی از این سیاست‌ها سود می‌برند؟ این‌که برای مثال آیا الگوی سرمایه‌داری لیبرال وجود دارد یا الگوهای دیگری چون سرمایه‌داری دولتی، یا نظام‌های دولت رفاهی. برای مثال در ایران و عموم کشورهای که اقتصاد وابسته به منابع طبیعی دارند، وابستگی به‌نفت، شکل نهادی دولت و بوروکراسی را تا حد زیادی تعیین بخشیده است (کاتوزیان، ۱۳۶۶، کارل، ۱۳۸۸؛ مهدوی، ۱۹۷۰؛ پسران، ۱۹۸۳). از این رو در کشورهای وابسته به‌نفت همچون ایران، همواره مسئله ناکارآمدی نظام اداری وجود داشته است. بنابراین متغیرهای اقتصادی در هر نوع تحلیلی از بوروکراسی باید در نظر گرفته شوند. می‌توان این فرض را قائل شد که هرچه در اقتصاد تنوع بیشتری وجود داشته باشد، نظام مالیات‌گیری کارآمدتری وجود حاکم باشد، بخش اجرایی و بوروکراسی دولتی کارایی بهتری خواهد داشت.

در بعد اجتماعی زمینه نهادی، مسئله نسبت بین دولت و جامعه مطرح می‌شود. در واقع برای بسیاری از نظریه‌پردازان نسبت بین دولت و جامعه عامل اصلی تعیین‌کننده ظرفیت دولت است. در این‌جا این پرسش‌ها مطرح می‌شود که میزان استقلال دولت چقدر است و آیا دولت و بوروکراسی آن از دخالت‌های بسیار نهادهای موازی مبرا است یا نه؟ گاهی برخی نهادها، مثل نهادهای دینی یا اقتصادی می‌کوشند قواعد و سیاست‌های خود را بر دولت دیکته کنند. در این حالت دولت فاقد خودمختاری است. برای نمونه در ایران از وجود نهادهای موازی صحبت می‌شود که گاه عملکرد یکدیگر را خنثی می‌کنند و حتی بر سر فعالیت‌های هم مانع ایجاد می‌کنند. برای بسیاری از فعالیت‌ها و کارکردهای دولت، نهادهای موازی و متداخلی وجود دارند. از سوی دیگر مسئله این است که یک بوروکراسی دولتی تا چه حد نماینده جامعه است و در آن گروه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، قومی

و جنسیتی نمایانگی می‌شوند. در این‌جا از بوروکراسی بازنمایاننده<sup>۱</sup> صحبت می‌شود. همچنین مسئله وجود قواعد فرمال و غیرشخصی مطرح می‌شود که شایسته‌سالاری را به‌همراه دارد.

مسئله دیگر مسئله نحوه توزیع قدرت در درون خود دولت است. در این زمینه می‌توان به‌متغیر بسیار مهم هم‌گرایی و وفاق بر روی اهداف و برنامه‌ها اشاره کرد. عامل تعیین‌کننده در این رابطه آرایش نهادی دولت است. در شرایطی که این وفاق وجود نداشته باشد، بوروکراسی دولتی از مسیر اصلی خارج می‌شود، زیرا گروه‌های مختلف ساکن در بلوک قدرت، هریک بوروکراسی را به‌سمتی هدایت می‌کنند. در این‌جا مسئله عاملیت و توانایی نخبگان در بوروکراسی و اثرگذاری آن‌ها مطرح می‌شود.

نخبگان، و به‌ویژه نخبگان سیاسی، از اصلی‌ترین عوامل تعیین‌کننده در سرشت بوروکراسی‌های دولتی و کیفیت عملکرد آن هستند و رویه‌ها و روال‌ها در بوروکراسی اساساً ناشی از اقدامات و تصمیمات نخبگان سیاسی است (گاپتا، ۱۹۸۷: ۱۳۳). رابینسون (۲۰۱۲) نخبگان، و وضعیت و آرایش آن‌ها را عامل کلیدی تغییرات نهادی می‌داند؛ تغییر نهادی یا ناشی از شکاف در نخبگان و زوال آن‌هاست یا نتیجه تغییر ترجیحات آن‌ها. تاثیرگذاری نخبگان تا حد زیادی مربوط است به پویایی‌های درون خود دستگاه بوروکراسی و به‌ویژه پویایی‌های قدرت. اهمیت این مسئله از آن روست که تا حد زیادی امکان اصلاحات در نظام بوروکراسی را مشروط می‌سازد؛ این‌که آیا اصلاحات بوروکراتیک به‌سرانجامی مطلوب می‌رسد یا نه. سرنوشت اصلاحات اداری، میزان موفقیت یا شکست آن‌ها تا حد زیادی وابسته است به آرایش قدرت در دستگاه بوروکراسی، به‌میزان همراهی و همگونی نخبگان در این دستگاه و به‌میزانی که گروه‌های مختلف قدرت، برنامه‌ها و سیاست‌های یکدیگر را و تو می‌کنند. بنابراین مسئله امکان‌ها و قدرت نخبگان در درون یک آرایش نهادی برجسته می‌شود، چرا که پیکربندی خاص بوروکراسی در هر زمانی محصولی تاریخی است ناشی از تقابل‌ها و نزاع‌هایی درباره این‌که چه کسی، کی و چگونه چه چیزی را کسب می‌کند.

این مدل، چارچوبی عام برای تحلیل تجربی بوروکراسی‌ها فراهم می‌کند. و با در نظرگفتن آن می‌توان، به‌فهمی از وضعیت بوروکراتیک، و سازوکارهای تاثیرگذار بر عملکرد آن دست یافت. هریک از این عوامل و متغیرها می‌توانند موضوعات مطالعات تجربی باشند.

## نتیجه‌گیری

در سال‌های اخیر، پس از یک موج جهانی که قائل به کم شدن نقش دولت و بوروکراسی‌های دولتی می‌باشد، بار دیگر دولت در مرکز توجه قرار گرفته است، به‌ویژه این‌که بحران‌های بین‌المللی

چون بحران اقتصادی دوباره پای دولت را به مرکز تحلیل‌ها باز کرده است، در نتیجه نهادهای دولت و به‌ویژه بوروکراسی اهمیتی دوچندان یافته‌اند.

بوروکراسی حلقه اتصال ابعاد مختلف اجتماعی است از این رو نگاهی چندجانبه و بینارشته‌ای ضرورت می‌یابد. صورت‌بندی‌های نظری از بوروکراسی عموماً با تقلیل‌گرایی‌هایی همراه هستند، متغیرهای بسیار تاثیرگذار را در نظر نگرفته‌اند، یا این‌که پیوند بین ساختار-عاملیت را نادیده گرفته‌اند. از این رو اگرچه می‌شود ابعاد مختلف را به‌لحاظ تحلیلی به‌صورت مجزا مطالعه کرد، اما تبیین بسنده از بوروکراسی نیازمند دیدگاه کلان‌نگر است که همه این ابعاد را در ارتباط با هم در نظر بگیرد.

رهیافت نهادگرایی کمک می‌کند تا بتوان این وجوه مختلف را در پیوند با یکدیگر در نظر داشت. از این رو می‌توان عامل تعیین‌کننده در فرم و عملکرد بوروکراسی دولتی در هر کشور را زمینه نهادی مستقر دید. این زمینه از یک سو توضیح‌دهنده خصایص ساختاری تاثیرگذار است [مانند ویژگی-های نظام سیاسی و مناسبات اقتصادی حاکم] و در نهایت امکان‌های نخبگان تاثیرگذار برای تغییرات بوروکراتیک را توضیح می‌دهد. در واقع هم توضیحی برای دلایل ثبات ویژگی‌های نهادی بوروکراسی فراهم می‌کند و هم امکان‌های تغییرات را. از این رو کلید فهم بوروکراسی را در توضیح این آرایش نهادی می‌دانیم؛ آرایشی که خود ناشی از ترکیب عوامل متفاوت در سطوح مختلف اجتماعی است.

## منابع

- اوانز، پیترو (۱۳۸۲)، *توسعه یا چپاول: نقش دولت در توسعه صنعتی*، ترجمه عباس مخبر و عباس زندباف، انتشارات طرح نو.
- بدیع، برتران، بیرن بوم، پیر (۱۳۸۲)، *جامعه‌شناسی دولت*، ترجمه احمد نقیب زاده، نشر قومس.
- بلاو، پیترو. می، یر، مارشال (۱۳۶۹)، *بوروکراسی در جامعه نوین*، ترجمه نسرین فرزام نیا، نشر ترجمه.
- آلبرو، مارتین (۱۳۵۳)، *بوروکراسی در هفت مفهوم*، ترجمه ابوالفضل صادق پور و جیبب الله بهزادی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- بیتهام، دیوید (۱۳۹۲)، *ماکس وبر و نظریه سیاست مدرن*، ترجمه هادی نوری، تهران: نشر ققنوس.
- پارکین، فرانک (۱۳۸۹)، *ماکس وبر*، ترجمه شهناز مسمی‌پرست، تهران: انتشارات ققنوس.
- دریپر، هال (۱۳۸۳)، *نظریه انقلاب مارکس، جلد اول: دولت و بوروکراسی*، ترجمه حسن شمس آوری، تهران: نشر مرکز.
- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۶)، *نظم و زوال سیاسی*، ترجمه رحمان قهرمانپور، نشر روزنه.
- کاتوزیان، محمد علی (همایون) (۱۳۶۶)، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی، کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.

- کارل، تری (۱۳۸۸)، *معمای فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران: نشر نی.
- کامنکا، یوجین (۱۳۸۰)، *دیوانسالاری*، ترجمه خسرو صبوری، نشر شیرازه.
- میگدال، جوئل (۱۳۹۶)، *دولت در جامعه: چگونه دولت‌ها و جوامع یکدیگر را متحول ساخته و شکل می‌دهند*، ترجمه محمد تقی دلفروز، نشر کویر.
- نورث، سی، داگلاس (۱۳۷۹)، *ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی*، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، تهران: نشر نی.
- نورث، سی، داگلاس (۱۳۸۵)، *اقتصاد نهادی نوین و توسعه*، ترجمه فرشاد مومنی، *فصلنامه تحول همه جانبه اقتصادی*، سال اول، شماره اول، تابستان ۱۳۸۵.
- وبر، ماکس (۱۳۸۲)، *دین، قدرت، جامعه*، ترجمه احمد تدین، تهران: انتشارات هرمس.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰)، *سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر علم.
- Acemoglu, D., Ticchi, D., & Vindigni, A. (2011). Emergence and persistence of inefficient states. *Journal of the European Economic Association*, 9 (2), 177-208.
- Avineri, S. (1974). *Hegel's theory of the modern state*. Cambridge University Press.
- Bäck, H., & Hadenius, A. (2008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, 21 (1), 1-24.
- Birnbaum, P. (1981). State, centre and bureaucracy. *Government and Opposition*, 16 (01), 58-77.
- Bowornwathana, B., & Pocharoen, O. O. (2010). Bureaucratic politics and administrative reform: Why politics matters. *Public Organization Review*, 10 (4), 303-321.
- Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrughe, D. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy: their impact on development goals. *Maastricht, The Netherlands: Maastricht University. Mimeographed document*.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107 (4), 951-989.
- Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrughe, D. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy: their impact on development goals. *Maastricht, The Netherlands: Maastricht University. Mimeographed document*.
- Ertman, Thomas (2005) *State formation and state building in Europe, in the handbook of political sociology: states, civil societies and globalization*. Edited by Thomas Janoski, Cambridge university press.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, 748-765.

- Farazmand, A. (2010). Bureaucracy and democracy: a theoretical analysis. *Public Organization Review*, 10 (3), 245-258.
- Farazmand, ali (2002) administrative reform and development: an introduction, in the administrative reform in developing nations, edited by ali farazmand, preager publisher.
- Farazmand, A. (2002). Reorganization, Reform, and Revolution in Contemporary Iran. *Administrative Reform in Developing Nations*, 125
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26 (3), 347-368.
- Gupta, V. P. (1987). A study of Conflict Between Political Elite and Bureaucracy. *The Indian Journal of Political Science*, 48 (1), 133-140
- Harris, Kevan (2016) Social welfare Policies and the dynamics of elite and Popular Contention , in power and change in iran: politics of contention and conciliation edited by Daniel brumberg and farideh farahi, indian university press.
- Held, David (1993) the development of modern state, in “formations of modernity”, edited by Stuart hall & Bram Gieben, polity press
- Heper. Metin (1985). The state and public bureaucracies: a comparative and historical perspective, comparative studies in society and history, vol 27. Issue 1.
- Heady, F. (2001). *Public administration, a comparative perspective*. CRC Press.
- James E Rauch, Peter B Evans (2000), bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries, journal of public economics. No 75
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, and organization*, 15 (1), 222-279.
- Liou, K. T. (Ed.). (2001). *Handbook of public management practice and reform*. CRC Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*.
- Mann, Michel (1984), the autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results, European journal of sociology, vol 25, issue 02.
- March, J. G., & Olson, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77 (02), 281-296.
- Mann, Michel (1993) the sources of social power, volume 2, Cambridge university press.
- Merriam G, John (2001) Bureaucrats as agents of development in the Middle East, in handbook of comparative and development public administration edited by ali farazmand.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

- Miliband, R. (1989). *Divided societies: Class struggle in contemporary capitalism*. Oxford University Press.
- Mohseni, payam (2016). Factionalism, privatization, and the political economy of regime transformation, in *Power and Change in Iran: Politics of Contention and Conciliation* edited by Brumberg, D., & Farhi, F, Indiana University Press.
- Mouzelis, N. P. (1967). *Organisatn&Bureaucracy : an analysis of modern theories*. Routledge.
- Norris, P. (2012). *Making democratic governance work: How regimes shape prosperity, welfare, and peace*. Cambridge University Press.
- Oszlak, Oscar (2005), state bureaucracy: politics and policies, in the handbook of political sociology: states, civil societies and globalization. Edited by Thomas janoski, Cambridge university press.
- Oszlak, O. (1973). Indicators of Bureaucratic Performance in Third World Countries: Uses and Limitations. *Philippine Journal of Public Administration*, 17 (3), 334-53.
- Oszlak, O. (1979). CRITICAL APPROACHES TO THE STUDY OF STATE BUREAUCRACY- LATIN- AMERICAN PERSPECTIVE. *International Social Science Journal*, 31 (4), 661-680.
- Palumbo, Antonio (2004), administration, civil services, and bureaucracy, in Blackwell companion to political sociology, edited by Kate Nash& Alan Scott, Blackwell.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and democracy. *Public Organization Review*, 1.
- Peters, G. (2002). *Politics of bureaucracy*. Routledge.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2008). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge.
- Poggi, Gianfranco (2006) weber: a short introduction, polity press
- Przeworski, A. (2004). The last instance: Are institutions the primary cause of economic development?. *European journal of Sociology*, 45 (02), 165-188.
- Riggs, F. (1979). IN SEARCH OF RATIONAL ORGANIZATION-INTRODUCTION-SHIFTING MEANINGS OF THE TERM BUREAUCRACY. *International Social Science Journal*, 31 (4), 563-584.
- Rothstein, B. (1998). State building and capitalism: the rise of the Swedish bureaucracy. *Scandinavian Political Studies*, 21 (4), 287-306.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21 (2), 165-190.
- Skaaning, S. E. (2006). *Political regimes and their changes: A conceptual framework* (No. 55). CDDRL Working Papers”, Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University.
- Shaw, C. K. (1992). Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *American Political Science Review*, 86 (02), 381-389.



- Skocpol. Theda& Rueschmyer. Dietrich& Evans. Peter (1985) bringing state back in, Cambridge university press.
- Van den berg. Axel, Janoski. Thomas (2005) conflict theories in political sociology, in the handbook of political sociology: state, civil societies and globalization, cambridge.
- Welch, E. W., & Wong, W. (2001). Effects of global pressures on public bureaucracy: Modeling a new theoretical framework. *Administration & Society*, 33 (4), 371-40 ).

