

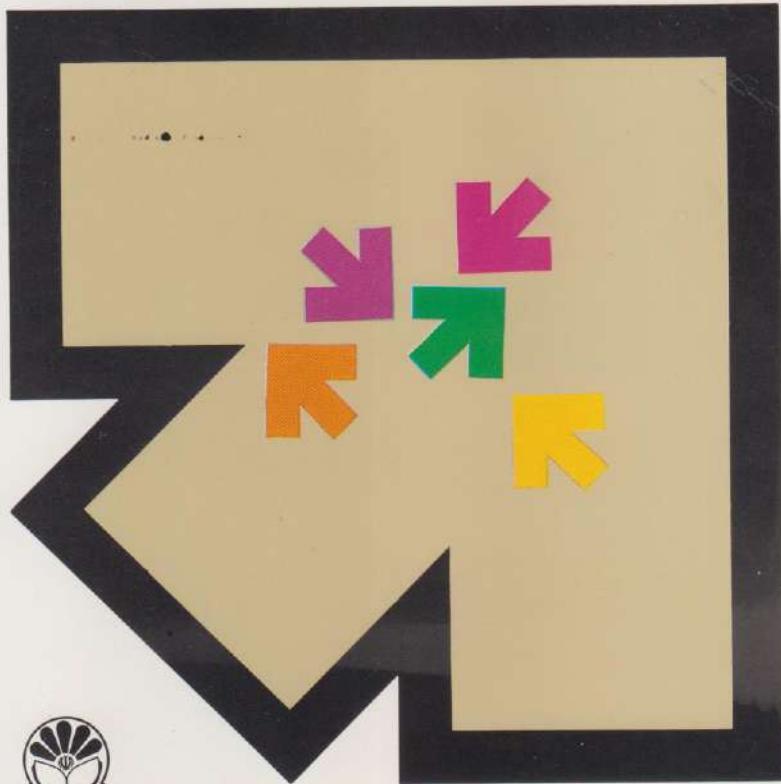
نظریه‌هایی

درباره

بوروکراسی و ساختارهای تشکیلاتی

تألیف:

ابوالفضل صادقپور



محل آموزش مدیریت دولتی

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِيْمِ





## نظریه‌هایی درباره

# بوروکراسی و ساختارهای تشکیلاتی

تألیف:

دکتر ابوالفضل صادقپور

۱۳۷۷

شابک ۰-۳۹-۶۵۱۷-۹۶۴ ISBN 964-6517-39-0

نام کتاب : نظریه‌هایی درباره بوروکراسی و ساختار تشکیلاتی  
نوشتہ : دکتر ابوالفضل صادقپور  
ناشر : مرکز آموزش مدیریت دولتی  
تیراژ : ۳۰۰۰ جلد  
نوبت چاپ : چهارم  
تاریخ انتشار : ۱۳۷۷  
حروفچینی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی :  
 مؤسسه چاپ و انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی  
تلفن: ۲۲۲۶۲۹۹ دورنگار: ۲۲۲۳۹۶۷

نشانی: خیابان کریمخان زند - خیابان استاد نجات اللہی شمالی - شماره ۲۶۸

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۳	بوروکراسی چیست؟
۶	پیدایش مفهوم بوروکراسی
۱۲	نظریه‌های کلاسیک
۱۲	کارل مارکس
۱۸	گاتانو موسکا
۱۹	رابرت میشل
۲۰	ماکس وبر
۲۷	تفسیر نظریات ویر
۳۲	أنواع طبقه‌بندی بوروکراسی
۳۲	بوروکراسی محافظ
۳۳	بوروکراسی طبقاتی
۳۵	بوروکراسی حزبی
۳۶	بوروکراسی لیاقت
۳۸	بوروکراسی در هفت مفهوم
۳۹	بوروکراسی به عنوان سازمان معقول
۴۰	بوروکراسی به عنوان عدم کارایی سازمان
۴۱	بوروکراسی به عنوان حکومت مأموران اداری
۴۲	بوروکراسی به عنوان اداره عمومی
۴۴	بوروکراسی به عنوان اداره توسط مأموران اداری
۴۵	بوروکراسی به عنوان سازمان

(الف)

۴۶	بوروکراسی به عنوان جامعه نوین
۴۷	انواع پنجگانه سازمان
۴۸	ساختار ساده
۴۸	بوروکراسی ماشینی
۴۹	بوروکراسی حرفه‌ای
۵۰	ساختار بخشی
۵۲	اده‌کراسی یا سازمان موقت
۵۶	کنترل بوروکراسیها
۶۳	کنترل بوروکراسیها توسط عوامل درونی
۶۶	پیدایش، گسترش، جمود و مرگ بوروکراسی
۶۷	قانون پارکینسون و رشد بوروکراسی
۷۰	منابع خارجی

(ب)

## پیشگفتار

این کتاب با حجم اندک خود - که کمتر از یکصد برگ است - مهمترین و پیچیده‌ترین مفهوم از دانش اجتماعی را به صورت فشرده و نسبتاً "جامع مورد بررسی قرار داده است. مطالعه این اثر شناخت گستردۀ ترین پدیده جوامع امروزی را که سازمانهای بزرگ یا بوروکراسی نامیده می‌شود، بیان می‌دارد. شناسایی این پدیده با توجه به مجموعه آثار مثبت و منفی، آشکار و پنهان آن، امکان بیشترین استفاده از آن با حداقل آثار منفی را فراهم می‌کند.

باتوجه به اینکه سازمانهای بزرگ عمومی در ایران گسترش زیادی یافته‌اند و به صورت یکی از مسایل اصلی جامعه درآمده‌اند، دانش نظری در این مورد می‌تواند بسیار کارساز باشد. از این جهت امید است انتشار این اثر که توسط آقای دکتر ابوالفضل صادقپور نگارش یافته و خود یکی از صاحب‌نظران شناخته شده در این موضوع می‌باشد خدمت دیگری در روند افزایش توانمندی دانش مدیریت باشد.

ضمناً اگرچه این کتاب بیشتر به منظور وجود یک چارچوب نظری برای مطالعه، بررسی و شناخت سازمانهای عمومی تهیه گردیده است لکن نباید این تصور را داشت که بوروکراسی فقط به اداره امور عمومی در بخش دولتی منحصر است. سرایت آثار منفی بوروکراسی به بخش تولید و واحدهای بازرگانی در امور غیردولتی و کلیه افراد جامعه امکان‌پذیر است. رشد و توسعه سازمانی به هر صورت که باشد آثار و نتائج بوروکراسی دربرخواهد داشت.

از این لحاظ مطالعه یک چنین کتابی می‌تواند برای اعضای سازمانهای بخش خصوصی و حتی کلیه افرادی که به نحوی با سازمانهای بزرگ ارتباط دارند، نیز مفید باشد.

مرکز آموزش مدیریت دولتی

(ج)



## دیباچه

سازمانهای بزرگ امروزی اعم از عمومی و خصوصی که مصدق خارجی بوروکراسیها می‌باشد از آثار جنبی و غیرمنتظر انقلاب صنعتی است که در دو قرن گذشته شکل گرفته و به حد رشد فعلی رسیده است.

این پدیده می‌تواند همانند اهرمی در دست افراد انسانی قرار گیرد و به صورت قوی‌ترین عامل سازندگی و یا تخریب درآید. شناسایی انواع ساختارها، نحوه رشد و کارکرد هر سازمان بزرگی که باتوجه به آثار مختلفش تحت عنوان بوروکراسی مشخص شده، مهمترین گام در راه کنترل آثار منفی آن و بهره‌گیری از مزایای مثبت آن است. در این نوشه نه فقط خواننده با مراحل پیدایش و گسترش کلمه بوروکراسی آشنا می‌شود؛ بلکه انواع مختلف بوروکراسیها را باتوجه به زمینه‌های تاریخی و عوامل محیطی شناسایی می‌کند و از دوران رشد والگوهای مختلف کنترل این پدیده نیز آگاهی می‌یابد. همچنین باتوجه به ابعاد گوناگون و پیچیده موضوع نشان داده می‌شود که در دوران گذشته سازمانهای بزرگ تحت شرایط زمان و مکان مشمول چه تغییرات ماهوی شده است.

شاید مهمترین مشکل درباره بوروکراسیها که جوامع در حال توسعه را در بن‌بست قرار می‌دهد این باشد که از یک طرف سازندگی و پیشرفت مبتنی بر توسعه بوروکراسیها است و از طرف دیگر این بوروکراسیها که سهم مهمی از منابع ملی را به خود اختصاص می‌دهد، می‌تواند به صورت قوی‌ترین عامل در برابر رشد و توسعه جامعه باشد، بینش درباره این پدیده است که امکان شکست بن‌بست را به نفع جامعه فراهم می‌کند.

البته باید به این نکته نیز توجه داشت که مشکل بوروکراسیها فقط مربوط به کشورهای در حال توسعه نیست؛ بلکه جنبشی که در دهه اخیر در کشورهای صنعتی

برای خصوصی سازی ظاهر گردیده است، در واقع نوعی مبارزه زیربنایی علیه بوروکراسیهای عمومی می باشد.

وفور درآمد نفت در دهه ۱۳۵۰، انقلاب و نهایتاً "جنگ هر یک در گسترش بوروکراسیهای کشورمان عامل مهمی بوده است. اکنون که درآمد نفت با توجه به جمیعت کشور، تورم جهانی و افزایش هزینه‌ها ناچیز گردیده، مسایل اولیه تغییر رژیم سپری شده و جنگ نیز خاتمه یافته است، شاید بتوان گفت که شدیدترین نوع مبارزه جامعه می باید با جنبه‌های منفی بوروکراسیها در کشور باشد.

فسرده‌گی و کم حجم بودن این مطالب تعمدی می باشد. زیرا منظور این است که امکان مطالعه برای افراد بیشتری حاصل گردد.

چاپ چهارم این کتاب در شرایطی به ثمر می رسد که تراز دریافت‌ها و پرداختهای جامعه ایران که شامل ملت و دولت است به علت سقوط بهای نفت بهم خورده است. به منظور گذر از این تنگنا تلاش در جهت افزایش درآمدهای دیگر و تقلیل هزینه‌ها به عمل می آید. در صورتیکه هزینه‌های ناشی از ناکاراییهای ملی چندین برابر کسری درآمد از منابع نفتی است.

بی توجهی و عدم آشنایی به امکانات بالقوه سازمانهای عمومی یا بوروکراسیها از یک طرف و ناهمانگی اجزاء نظام سیاسی از طرف دیگر مشکلات را گرفتار چرخه باطل و رشد تصاعدی کرده است و این روند با توجه به ساختار فعلی با شتاب بیشتری ادامه خواهد یافت.

مقتضیات جهان امروز طوری است که نظامی سیاسی بدون تجهیز و بکارگیری صحیح ابزار بوروکراسی به منظور افزایش بهره‌وری ملی امکان توفیق نخواهد داشت.

ابوالفضل صادق پور  
دکترای فلسفه در علوم اداری

## مقدمه

بوروکراسی به عنوان مهمترین نهاد اجتماعی، بیشترین اثر را در دو قرن اخیر داشته و مورد توجه عمیق دانشمندان علوم اجتماعی بوده است، کما اینکه وقتی دانشمندان علوم سیاسی انگلستان در حدود یک ربع قرن پیش تصمیم می‌گیرند که مفاهیم اصلی دانش سیاسی را مورد بررسی قرار دهند و جهت افزایش آگاهی مردم منتشر کنند، از بین بیست و یک مفهوم اولین را بوروکراسی بر می‌گزینند و مفاهیم دیگری از قبیل دموکراسی، قدرت، انقلاب، مشروعيت، دیکتاتوری و از این قبیل را در مراحل بعد قرار می‌دهند. در سیستمهای حکومتی، بوروکراسیها هستند که ثبات و تداوم به حکومتها می‌دهند تا جایی که هم‌اکنون حکومتها با پیشرفت در تکنولوژیهای مورد استفاده بوروکراسی دارای آن چنان توانی شده‌اند که ضعیف‌ترین حکومتها امروز از قوی‌ترین حکومتها قرن نوزدهم به مراتب نیرومندترند. این بوروکراسی است که می‌تواند افراد نامأتوسی را در نظام سیاسی قدرمند سازد و افراد شکست خورده‌ای را پیروز جلوه دهد. این بوروکراسی است که توانسته و می‌تواند امکان تسلط بر جان مردم از طریق سازمانهای اطلاعاتی و انتظامی، بر روان مردم از طریق وسائل ارتباط جمعی و بر اموال مردم از راه اعمال سیاستهای پولی و مالی پیدا کند و یا دهها سال یک نظام دیکتاتوری را با دست آهینه‌ی تداوم بخشد و این همان چیزی بود که در کشورهای کمونیست اتفاق افتاد، جالب اینکه بنیانگذار ایده‌ئولوژی کمونیستی یعنی «کارل مارکس» بیشترین دشمنی را با موجودیت بوروکراسی داشت و پیروان او بیشترین سوء استفاده را از بوروکراسی کردند.

جالبتر اینکه در بعضی از بوروکراسیها مانند یک سازمان رادیو و تلویزیون نقشهای متضاد ولی هماهنگ ایفا می‌شود. این نوع بوروکراسیها که وظایف اساسی آن در سه محور

تعلیم، تخدیر و تحمیق قرار دارد.<sup>۱</sup> با توجه به امکانات تخصصی خود آنچنان توانمند کار می‌کند که انسان اندیشه‌مند را به شگفتی و امی‌دارد.

بوروکراسیها از دید مثبت دارای بیشترین توان تولید هستند. زیرا تولید نیاز به نظم دارد و تنها بوروکراسی است که می‌تواند به یک واحد تولیدی وسیع نظم بدهد. حفظ امنیت ملی نیز با بوروکراسیهاست. ارتش یکی از کاملترین انواع بوروکراسیها است و هنوز در جوامع بشری جانشینی برای آن یافت نشده است و بسیاری از پیش‌بینیها که در این سی سال گذشته راجع به زوال بوروکراسیها کرده‌اند اشتباه از کار درآمده است، زیرا از یک طرف در ناتوانی تطبیق بوروکراسیها با محیط‌هایشان و از طرف دیگر در بی‌ثباتی محیط اغراق کردند.

بوروکراسیها ستون فقرات تمام نظامهای سیاسی، اقتصادی، آموزشی، اداری و از این قبیل است و بحث بر این نیست که آیا بوروکراسیها تداوم خواهند داشت یا خیر، بلکه بیشتر درباره تغییرات آن سخن خواهد رفت.

حال با توجه به اهمیت موضوع ابعاد مختلف بوروکراسی به شرح زیر مورد بررسی قرار

می‌گیرد.

۱- بوروکراسی چیست؟

۲- پیدایش واژه بوروکراسی.

۳- نظریه‌های کلاسیک درباره بوروکراسی.

۴- انواع طبقه‌بندیهای بوروکراسی.

۵- کنترل بوروکراسیها.

۶- پیدایش، گسترش، جمود و مرگ بوروکراسی.

۱- وجود عامل تعلیم در سازمانهای رادیو و تلویزیون نیازی به توضیح ندارد. ارائه برنامه‌های علمی بهترین شاخص تعلیم می‌باشد. انسان از طریق آواز و موسیقی به هر صورت که باشد آرامش حاصل می‌کند. استفاده از موسیقی دارای تاریخی بسیار طولانی است. موسیقی علاوه بر تخدیر می‌تواند عامل تهییج و جنبش نیز بشود کما اینکه با یک سرود می‌توان ملتی را علیه متجاوز به حرکت درآورد. بهر حال برنامه‌های ساز و آواز رادیو و تلویزیون بیش از هر چیز آرام‌بخش است. عامل تحمیق یا گمراه‌سازی عمده‌تاً از طریق کنترل اطلاعات انجام می‌گیرد. نظامهای سیاسی با ایده‌ثولوژیهای افزایشی مانند کمونیستها سالیان متداول بیشترین استفاده را از سازمانهای رادیو و تلویزیون جهت گمراه‌سازی افراد جامعه خود کرده‌اند. البته شبکه‌های وسیع اطلاع‌رسانی کشورهای غربی نیز با ظرافت خاصی برای مقاصد سیاسی برنامه‌های گسترش‌های از گمراه‌سازی دارند. حتی در کشوری مانند امریکا بوروکراسیها در برابر فوه مقننه با کنترل اطلاعات اقداماتی جهت گمراه‌سازی انجام داده‌اند که مورد تحقیق و تأیید قرار گرفته است.

## بوروکراسی چیست؟

شاید بوروکراسی یکی از مهمترین کلماتی باشد که در تمام جوامع انسانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. ریشه ابهام در این است که ویژگیهای گوناگون و حتی متضاد کلمه به جای خود کلمه مورد استفاده قرار می‌گیرد و واژه بوروکراسی در برابر مفاهیم مختلف قرار داده می‌شود. این مفاهیم مختلف کلاً دارای یک ریشه هستند مانند اعضای یک خانواده که با اسمی مختلف یک نام خانوادگی مشترک دارند، زیرا تمام این مشخصات آثار وجودی یک پدیده است و آن همانا سازمانهای بزرگ یا بوروکراسی می‌باشد. به طوری که ملاحظه می‌شود بوروکراسی در اصل به معنای سازمانهای بزرگ می‌باشد و خصوصیات سازمانهای بزرگ را نیز بوروکراسی خوانده‌اند.

حال باید دید که سازمانهای بزرگ با سازمانهای کوچک چه اختلافی دارند یا به عبارت دیگر سازمانهای کوچک در چه شرایطی به سازمانهای بزرگ تبدیل می‌شوند.

شاید مناسبترین راه برای بررسی سازمانهای بزرگ در قالب بوروکراسی این باشد که با ذکر مثالی اختلاف بین سازمان بزرگ و کوچک را بیان کنیم. یک بنگاه کتابفروشی را در نظر بگیریم که دارای چهار عضو و یک مدیر می‌باشد. در این بنگاه که در واقع یک سازمان محسوب می‌شود کلیه اعضا زیر نظر مدیر که صاحب کتابفروشی نیز می‌باشد، برای نیل به هدف سازمان فعالیت دارند. مدیر بنگاه هر روز وظایف افراد زیر دست خود را مشخص می‌کند و بنگاه بدون اشکال اداره می‌شود. فرض می‌شود که مدیر بنگاه شخصی جسور و فعال است و درآمد خوبی نیز دارد. پس از مدت کوتاهی دو شعبه در نقاط دیگر شهر تأسیس می‌کند. کار مدیر کمی مشکل می‌شود زیرا مجبور است هر روز به شعب دیگر بنگاه نیز سرکشی کند و در زمینه کارها دستورهای لازم را بدهد. پس از یکی دو سال مدیر بنگاه اقدام به خرید یک چاپخانه می‌کند و در اندک مدت درمی‌یابد که کار چاپ حتی پرونفتر از فروش کتاب است و فعالیت چاپخانه را با خرید یک دستگاه عظیم افست گسترش می‌دهد. در این ضمن بر تعداد شعب مؤسسه نیز افزوده می‌شود و تعداد اعضا به بیش از پنجاه نفر می‌رسد. مدیر فعل و جسور از فرط کار خسته می‌شود و دیگر نمی‌تواند به کلیه امور شخصاً رسیدگی کند و دستورهای خود را در تماس

مستقیم با کارمندان صادر کند. در این مرحله است که اهمیت اصل تقسیم کار ظاهر می‌شود و مدیر مؤسسه پنج نفر از اعضای مورد اعتماد و کار دیده را به کمک می‌طلبد و از آنها می‌خواهد که در هنگام ضرورت هر یک به ترتیب در امور مالی، اداری، چاپ، کتابهای درسی و غیردرسی به جای او تصمیم بگیرند. با قبول اصل تقسیم کار براساس تخصص و تفویض اختیار به افراد، مدیر به رازی پی می‌برد و افسوس می‌خورد که چرا زودتر به آن دست نیافته است. این راز استفاده از شیوه کار بوروکراسی می‌باشد. این شیوه که شامل تقسیم کار براساس تخصص، وجود سلسله مراتب، رعایت اصل شایستگی برای ارتقای مقام، استفاده از ضوابط و بایگانی می‌باشد باعث می‌شود که مدیر سازمان ضمن نظارت عالیه بر امور فرستاد کافی برای برنامه‌ریزی و گسترش فعالیتهای بنگاه داشته باشد و به همین علت در ظرف کمتر از پنج سال بنگاه به طور تصادعی توسعه می‌یابد به طوری که کتابفروشی کوچک قبلی به صورت بنگاه عظیم چاپ و نشر کتاب با بیش از پانصد عضو درمی‌آید.

در این مرحله کارها جزء با استفاده از شیوه کار بوروکراسی به هیچوجه نمی‌توانست ادامه یابد و در اینجاست که می‌توان گفت سازمان در واقع یک بوروکراسی شده است. این سیر تکاملی برای افرادی که تحولات سازمانهای عمومی و خصوصی را بررسی می‌کنند، چیز تازه‌ای نیست و هدف از ذکر آن فقط ایجاد سهولت در تصور یک سازمان بزرگ یا بوروکراسی می‌باشد.

نکته جالب اینکه وقتی سازمان، ساختاری کوچک دارد و ارتباطات مستقیم و رودررو است، کارکرد سازمان با وقتی که سازمان ساختاری بوروکراتیک بخود می‌گیرد، اختلاف اساسی پیدا می‌کند. به عنوان مثال در یک سازمان کوچک مانند کتابفروشی فوق‌الذکر وقتی یکی از اعضا به علی‌سرکار حاضر نمی‌شود. مدیر از عضو دیگر که ارتباط دوستی و یا خویشی با فرد غایب دارد، می‌خواهد که در برگشت، به منزل او برود و علت را جویای شود. در روز بعد اطلاعات رسیده فاش می‌سازد که فرد غایب بیمار شده است. همکاران با توجه به ارتباطات غیررسمی خود به مدیر یادآور می‌شوند که با کار بیشتر کار فرد غایب را برای چند روز جبران خواهند کرد. پس از رفع کسالت فرد غایب سرکار حاضر می‌شود و با یک تعهد روانی نسبت به همکاران فعالیت خود را شروع می‌کند و اگر بعداً "یکی دیگر از اعضای گروه گرفتاری پیدا کرد، دیگران جبران می‌کنند. ملاحظه می‌شود که مدیر سازمان در برابر یک گروه قرار گرفته که همبستگی کامل دارند و شرایط خاصی را به مدیر تحمیل می‌کنند.

اما، وقتی سازمان توسعه می‌یابد و به بوروکراسی تبدیل می‌شود، روابط انسانی گروهی از هم پاشیده می‌شود و گروهها و افراد در برابر هم قرار می‌گیرند و برای مدیر یا سازمان امکاناتی بوجود می‌آید که از فردی علیه فرد دیگر و یا از گروهی علیه گروه دیگر استفاده کند و با توجه به شرایط سلسله مراتب که هر فردی در سازمان کوشش می‌کند خود را به افراد بالای سلسله مراتب نزدیک کند، مدیر سازمان می‌تواند با تحمل پذیرش اطاعت از طرف آنان اجازه دهد که فقط افراد مطیع به او نزدیک باشند و یا به عبارت دیگر زمینه احراز مشاغل بالاتر را بیابند. در این شرایط است که دست آهنین در داخل سازمان شکل می‌گیرد و فرد می‌تواند با استبداد کامل بر یک سازمان حکومت کند.

نکته دیگر اینکه با خرد شدن یک وظیفه به وظایف کوچکتر و بازکوچکتر، فلسفه وجودی یک وظیفه از دست عاملین خارج می‌شود و به آنان القا می‌شود که هر دستوری را بدون پرسش اجرا کنند و اینکه نتیجه کار تا چه حد اخلاقی است و به نفع چه فرد و یا گروهی است کاری ندارند و این جریان نیز علاوه بر عامل فوق الذکر به مدیران این امکان را می‌دهد که قدرت استبدادی خود را تقویت کنند.

البته ناگفته نماند که این شرایط و امکانات است که به مدیر این اجازه را می‌دهد که فعالیتهای بسیاری را در راه نیل به اهداف سازمان هماهنگ کند و کنترل خود را به منظور تطبیق امور با برنامه‌ها اعمال نماید.

## پیدایش مفهوم بوروکراسی

زمان پیدایش مفهوم بوروکراسی به قرنها قبل از ابداع کلمه بوروکراسی می‌رسد زیرا، حکومتهای مقتدر در سرزمینهای وسیع مانند چین باستان بدون استفاده از سازمانهای بزرگ اداری امکان ظهر نمی‌یافتد و براین مبناست که چندین قرن قبل از میلاد در سازمانهای اداری چین رعایت موازینی از قبیل انتخاب براساس آزمایش، استفاده از آمار و گزارش‌های کتبی، سلسه مراتب، رعایت شایستگی و نظایر اینها بوده که از بسیاری جهات با بوروکراسیهای امروز شباهت داشته است؛ اما در این بحث منظور بررسی آن نوع بوروکراسی است که همراه و یا بعد از انقلاب صنعتی در جهان ظاهر شده و مقارن با پیدایش کلمه بوروکراسی بوده است.

دانشمندان و محققان اخیر با پیگیریهایی که کرده‌اند به منابع و مأخذی دست یافته‌اند که به استناد آنها می‌توانند چگونگی پیدایش واژه بوروکراسی را دقیقاً بیان دارند. براساس این مدارک «بارون دو گریم»<sup>1</sup> ضمن نامه‌ای که اول ژوئیه ۱۷۶۴ نوشت «وینست ام دو گورنی»<sup>2</sup> یکی از دانشمندان همزممان خود را مبتکر واژه بوروکراسی دانست.

منظور دو گورنی از بوروکراسی آن شکل از دولت است که در آن کارکنان دولت برای تأمین نفع عامه منصوب نمی‌شوند، بلکه به نظر می‌رسد که نفع عمومی به گونه‌ای ترتیب داده شده است که ادارات بتوانند وجود داشته باشند یا به بیان دیگر، حکومت به خودی خود به یک هدف تبدیل شده است.

البته نارسا یا از حکومت سابقه‌ای معادل تاریخ پیدایش حکومت دارد؛ اما نظر دو گورنی از این جهت جالب است که، با توجه به طبقه‌بندی باستانی از انواع حکومت نوعی دیگر از حکومت را تحت عنوان بوروکراسی به آن طبقه‌بندی می‌افزاید.

از نظر لغوی واژه بورو Bureau به دفتر کار مقامات دولتی و همچنین میز تحریر اطلاق می‌شود و کراسی Cracy از یک واژه یونانی به مفهوم حکومت مشتق شده است، که واژه بوروکراسی از مجموع این دو واژه به وجود آمده و مانند واژه‌های مشابه آن همچون دموکراسی

1. Baron de Grim

2. Vincent M. de Gournay

واریستوکراسی، به سهولت مورد پذیرش دیگر زبانها قرار گرفته و یکی از مفاهیم سیاسی بین‌المللی شده است.

این واژه که به شکل Bureakratie در فرانسه رواج پیدا کرد در آلمان به شکل Bureakratie در ایتالیا به شکل Burocrazia و میان انگلیسی زبانان به شکل Bureaucracy مورد استعمال قرار گرفت و دارای مشتقاتی چون بوروکرات، بوروکراتیک، بوروکراتیزم، بوروکراتیست و بوروکراتیسیون شد.

این واژه در فاصله سی سال آنچنان شهرت یافت که در فرهنگ لغات نیز ظاهر شد. مثلاً «فرهنگ لغت فرانسه در ۱۷۹۸ آن را به این صورت تعریف کرد که «بوروکراسی یعنی قدرت نفوذ رؤسا و کارکنان دولتی».

یک فرهنگ لغات آلمانی در ۱۸۱۳ بوروکراسی را به معنای زیر تعریف کرد: «اختیار یا قدرتی که ادارات مختلف دولتی و شعب آن بر هم میهنان خود برای خود، بدون حق، قائل می‌شوند». در ۱۸۲۸ یک فرهنگ لغات فنی ایتالیائی این واژه را این طور تعریف کرد: «یک واژه جدید به معنای قدرت کارکنان اداره امور عمومی» فرهنگستان فرانسه نیز واژه بوروکراتیک را بدین شرح پذیرفت: «نفوذ ادارات دولتی و رژیمی که در آن ادارات بدون اینکه احتیاجی به وجودشان باشد، تکثیر می‌یابند».

اوایل قرن نوزدهم این واژه به دست دانشمندان رمان‌نویس افتاد و بالذاک<sup>۱</sup> در ۱۸۳۶ با انتشار رمانی تحت عنوان مستخدم دولت به شناخت این مفهوم کمک شایانی کرد. بخشی از این رمان چنین است:

«از سال ۱۷۸۹ دولت یا اگر مایل باشید آن را وطن بنامید، تکیه بر جای پادشاه زده است. دیگر، مستخدمان دفتری دستورهای خود را مستقیماً» از یکی از سرکلانترهای ناحیه دریافت نمی‌کنند و به این ترتیب بوروکراسی، یعنی قدرت غول‌آسایی که به دست کوتاه‌فکران افتاده است، بوجود آمد. شاید علت آنکه ناپلئون مدت زمانی توانست نفوذ بوروکراسی را به تأخیر اندازد، آن بود که همه چیز و همه کس اراده او را به زور گردن می‌نهادند و در برابر شر تعظیم فروند می‌آوردن؛ اما به طور قطع، بوروکراسی تحت نظر یک دولت قانونی سازمان می‌یابد که برای یک خط مشی میانه روگرایشی طبیعی دارد و برای گفته‌ها و نوشته‌های صریح از خود

1. Balzac

رغبت نشان می دهد و به طور خلاصه از نظر جار و جنجال و دخالت در کارها به همسر یک مغازه دار کوچک شباهت دارد.

«بالزاک» در اشاعه مفهوم بوروکراسی در فرانسه آن قدر توفيق یافت که یکی از فرهنگهای لغات در ۱۸۷۳ اظهار نظر کرد که منشأ این واژه کشور آلمان بوده و در فرانسه فقط توسط بالزاک بر سر زبانها افتاده است.

البته در اوایل قرن نوزدهم در آلمان کمتر از واژه بوروکراسی استفاده شد، ولی به جای کلمه بوروکراتها واژه بورالیستها بکار برده می شد. در یکی از اسناد تاریخی آلمان، که مربوط به ۱۸۲۹ است، چنین آمده است:

«ما به دست بورالیستها اداره می شویم. آنها افرادی هستند حقوق بگیر، از معلومات کتابی بجهه می برند، نظر خاصی ندارند و نیز از خود املاک و مستغلاتی ندارند... روح ماشین بی جان حکومتها و حکومتهای مشابه آن در این چهار نکته خلاصه می شود: حقوق بگیرند و درنتیجه با زحمت تلاش می کنند تا تعداد حقوق بگیران را در سطحی که هست حفظ کنند و یا بر تعدادشان بیفزایند، معلومات کتابی دارند و نتیجتاً در یک دنیا واقعی زندگی نمی کنند، دلیلی برای پشتیبانی از مردم در خود نمی بینند، زیرا نه فقط با هیچ طبقه از طبقات مردم کشور وابستگی و اتحادی ندارند، بلکه خود طبقه‌ای را تشکیل می دهند به نام طبقه کارمندان، املاک و مستغلاتی ندارند و بنابراین از ترقی و تنزل بهای آن بیمی بدل راه نمی دهند چه باران ببارد و چه قحط سالی شود، خواه مالیات اضافه شود و خواه کم، اعم از اینکه حقوق اجتماعی که از دیرباز تثبیت شده از بین بروд یا حفظ شود تفاوتی برای آنها دربر نخواهد داشت. آنها حقوق خود را از خزانه دار می گیرند، می نویسند و با این کار به آرامی در اطاقهای دریسته، ناشناخته دور از چشم و توجه دیگران و بدون اینکه مورد تشویق و تحسین قرار گیرند، به زندگی خود ادامه می دهند و بچه‌هایشان را طوری بار می آورند که ماشین تحریرهای قابل استفاده بشوند.» در اواسط قرن نوزدهم، بعضی از نویسندهای معروف از واژه بوروکراسی استفاده کردند.

نامورترین آنان «کارل هایزن<sup>۱</sup>» و «یوهان گوریس<sup>۲</sup>» بودند که به علت انتقادهای شدید و طرفداری از اصلاحات اساسی مجبور شدند کشور آلمان را ترک گویند. از نظر «یوهان گوریس» عناصر حکومتهای پادشاهی و دموکراتیک می بایستی باهم ترکیب شوند. تا همکاری و احترام

متقابل میان حاکم و مردم فراهم شود و هرگاه این شرایط فراهم نشود بوروکراسی پدید می‌آید. از دریچه چشم او در کتاب «اروپا و انقلاب» (۱۸۲۱) بوروکراسی عبارت است از سازمان غیرنظامی مشابه یک سازمان ارتش که بر همان ضوابط نظم، ترقیع، احترام گروهی و تمرکز مبتنی است. فنون اداری، که خلاصه ناشی از عدم اعتماد حاکم و مردم تحت حکومت او را پر می‌کند، به صورت اصول حکومت مملکت در می‌آید و افراد سازمان فقط از جهت تعداد به حساب می‌آیند و ارزش اعضا به شخصیت خود آنها وابسته نیست؛ بلکه به مقام آنان ارتباط دارد.

«جان استوارت میل»<sup>۱</sup> در نوشته دیگر خود تحت عنوان «پیرامون آزادی» (۱۸۵۹) به خطرات بوروکراسی اشاره کرده و می‌گوید که به نظر او بوروکراسی مهمترین دلیل اعتراض به مداخله دولت، حتی وقتی آزادی را نقض نمی‌کرد، بود زیرا یک دولت هرچه وظایف بیشتری به عهده می‌گرفت مشاغل دائمی بیشتری ارائه می‌کرد و به این ترتیب مفتخرهای بیشتری را در انحصار می‌گرفت. به این ترتیب هم افراد حاکم و هم کسانی که تحت حکومت آنان بودند بردگان بوروکراسی می‌شدند و هیچگونه اصلاحاتی مقدور نبود چه آنجا که هر کاری از طریق بوروکراسی صورت می‌گیرد، به هیچوجه نمی‌توان کاری که حقیقتاً مخالف بوروکراسی باشد، انجام داد.

مهمترین عقاید «میل» درباره بوروکراسی در یکی دیگر از آثار او تحت عنوان ملاحظاتی بر دولت نماینده منعکس شده است. به نظر او، غیر از شکل دموکراتیک تنها نوعی از دولت که از مهارت و توانایی سیاسی زیادی برخوردار است، همانا بوروکراسی است. در این شرایط، کار دولت در دست فرمانداران حرفه‌ای قرار دارد که جوهر معنای بوروکراسی است. نظریات «میل» درباره بوروکراسی ناشی از تجزیه و تحلیلی بود که وی نسبت به دموکراسی و عوامل قدرت واقعی در نظام تصمیم‌گیری معمول داشت.

در ۱۸۸۰ یکی از نویسندهای اتریشی بنام «فردریک فن شولت»<sup>۲</sup> در مقاله‌ای چنین نوشت: هرکس به نوبه خود بوروکراسی را سرزنش می‌کند و هرچه را که نیاز دارد از آن می‌خواهد.

نکته مورد توجه اینکه دانشمندان انگلیسی خطر بوروکراسی را مربوط به کشور خود

نمی‌دانستند و آن را متوجه کشورهای اروپا می‌دانستند اما، این اعتقاد در اوایل قرن نوزدهم تضعیف شد. در ۱۸۸۴ یکی از رجال سیاسی انگلستان خطرات استبداد بوروکراتیک، یعنی آن حالتی را که کارکنان رسمی و دائمی دولت مدیریت امور را به دست می‌گیرند و کار مهمی برای پارلمان باقی نمی‌ماند. متذکر شد.

در همان سال «هربرت اسپنسر»<sup>۱</sup>، طی انتشار یک سلسله مقالات، نمایندگان حزب لیبرال را به خاطر حمایت بیشتر دولت در امور جامعه مورد نکوهش قرار داد. همچنین، در همین سال نویسندهٔ دیگری در مقاله‌ای تحت عنوان «حدود آزادی فردی» چنین نوشت: در قارهٔ اروپا مردم مجبور بودند که به یک برگی منظم تن در دهند. اما الزاماً نبود که تصور شود چنین وضعی در انگلستان هم پیش خواهد آمد. به طور معمول بوروکراسی‌ای که در ابتدا برای انجام دادن خدمات بوجود می‌آمد سرانجام حاکم و غیرقابل اعطاف می‌شد و به کسب قدرت علاقه‌مند می‌گردید؛ اما خود بردهٔ فعالیتهای یکنواخت روزانه بود و با معتاد کردن مردم به پرداخت مالیات‌های سنگین و مراقبت پدرانه تمایلات عمومی را تمام‌اماً به سوی کمونیسم بر می‌انگیخت. خلاصه این که نظریهٔ انگلیسی بوروکراسی عبارت بود از اعمال قدرت به وسیلهٔ مدیران حرفه‌ای.

علاوه‌بر دانشمندان انگلیسی قرن نوزدهم که خطر احتمالی بوروکراسی را مورد بررسی قرار دادند، دانشمندان دیگر کشورهای اروپائی نیز دربارهٔ خطر وجود بوروکراسی اندیشه‌های خود را بیان داشتند.

«کارل هایزن» که از طرفداران حزب سوسیالیست بود، از بوروکراسی تعریفی فنی و ظاهری بی‌طرفانه به دست داد: «یک ترکیب اداری که در آن یک نفر سازمان اداری را نظارت می‌کند». دانشمند مذبور، در دنبالهٔ بحث، به جنبه‌ای از بوروکراسی به عنوان حکومت بدست مأموران اداری یاد کرده و اظهار می‌دارد که بوروکراسی تکبر و خودبینی را با برگی ترکیب کرده و با وسیله‌ای که برای خود فراهم آورده است، قدرت نامحدودی کسب می‌کند.

به طور خلاصه، از نوشه‌های قرن نوزدهم در مورد بوروکراسی سه مفهوم عمده قابل تشخیص است. نویسنده‌گانی چون «دو گورنی» یا «میل» بوروکراسی را به عنوان شکل عملده‌ای از دولت به حساب آورده‌اند که باید با حکومتهای پادشاهی، دموکراسی یا اریستوکراسی مقایسه

1. Herbert Spenser

شود. مفهوم دوم بوروکراسی که معروف‌ترین مبلغ آن «کارل هایزن» آلمانی بود، مربوط به شکل خاصی از تشکیلات اداری قرن نوزدهم چون کشور آلمان شد. نظر سوم، که توسط چند تن دیگر از دانشمندان ارائه شد، اساس اندیشهٔ خود را از نارضایی عمومی از دولت گرفته و عصاره بوروکراسی را در فضولی و دخالت بیمورد خدمتگزاران کشوری حقوق بگیر دانسته‌اند.

با توسعهٔ صنعت و تجارت در اواسط قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، که مهمترین عوامل گسترش بوروکراسی می‌باشد، مظاهر مثبت و منفی بوروکراسی نیز دامن جوامع صنعتی آن دوران را گرفت و به همین سبب نظریات عمیق‌تری توسط دانشمندان بیان شد که مهمترین آنها نظریات ابراز شده از طرف «کارل مارکس»، «گاتاتوموسکا»، «رابرت میشل» و «ماکس وبر» می‌باشد که نظریه‌های کلاسیک دربارهٔ بوروکراسی خوانده می‌شود.

## نظریه‌های کلاسیک

### الف - کارل مارکس<sup>۱</sup>

مارکس به عنوان موفق‌ترین ایده‌ثولوژیستهای تاریخ علی‌رغم تألفات زیادی که داشت، فقط در یک مقاله، تحت عنوان «انتقادی بر حقوق سیاسی هگل»، بوروکراسی را نسبتاً عمیق مورد توجه قرار داد، «هگل» در کتابی که در سال ۱۸۲۱ تحت عنوان «فلسفه حقوق» نوشته این نظریه را ارائه داد که دولت یک وسیله منافع عمومی است که از منافع خاص اعضای جامعه متمایز است.

به عبارت دیگر، از نظر «هگل» بوروکراسی در واقع پلی است که بین دولت و جامعه واسطه می‌شود (با توجه به مفاهیم مختلف دولت، که در اینجا منظور هیئت حاکمه است). به نظر این دانشمند جامعه متشكل از گروههایی است با منافعی مختلف و دولت حافظ منافع مشترک عموم افراد جامعه است. بوروکراسی وسیله‌ای است که توسط آن منافع خاص گروهها، تبدیل به منافع مشترک عمومی می‌شود. با توجه به این که «مارکس» اساس تجزیه و تحلیل «هگل» را از بوروکراسی می‌پذیرد، نظریه هگل را در این مورد که دولت نماینده منافع مشترک عموم افراد جامعه است، رد می‌کند و می‌گوید که دولت حافظ منافع اختصاصی طبقه حاکمه است. بوروکراسی به خودی خود گروه خاصی تشکیل می‌دهد. البته نمی‌توان آن را به عنوان طبقه‌ای خاص از افراد جامعه محسوب داشت؛ بلکه موجودیت بوروکراسی خود وسیله‌ای جهت اختلاف در طبقات جامعه می‌شود. وظیفه بوروکراسی حفظ وضع موجود و امتیازات گروه خاصی است. بوروکراسی خود عاملی جهت آماده کردن مردم به حالت یگانگی در جامعه است. بر این اساس است که نیروهای اجتماعی از کنترل خارج می‌شوند و به صورت قدرت مستقل علیه افراد انسانی به کار برده می‌شوند.

به نظر مارکس حتی مکانیزمهایی که هگل به عنوان وحدت بین دولت و جامعه محفوظ

می داشت، شاهد گويايي از اختلاف بين اين دو است. صلاحيت بوروکرات، كه روی کاغذ درج شده، نشانی از جدائی او از بقیه جامعه است.

اينک، به منظور آگاهی بيشتر از نظرية ماركس درباره بوروکراسی لازم به نظر مى رسد که به نظریه اين دانشمند درباره دولت اشاره شود.

ماركس در تأليف مشهور خود، تحت عنوان **بيانه حزب کمونيست (۱۸۴۸)**، قدرت سیاسي را به اين صورت تعریف نمود: **قدرت سیاسي صرفاً** "قدرت سازمان یافته‌های از يك طبقه است برای استثمار طبقه ديگر. ولی در اثر ديگر تحت عنوان «ايده‌ئولوژي آلماني» آثارشیستها و سوسیالیستها<sup>۱</sup> را به طور يکسان مورد انتقاد قرار می دهد، زيرا نظر آنان درباره دولت مبنی بر اصلاح یا انحلال بود و حال آنکه به زعم ماركس از آنجا که دولت متکی بر ترکیب طبقاتی است فقط انقلابی که اين ترکیب را از میان بردارد، می تواند منشأ اثری برای تغیير سیاسي واقعی باشد. بوروکراسی از دیدگاه ماركس يك وسیله طبقاتی است و در جامعه‌ای که فاقد طبقات اجتماعی است نمی تواند وجود داشته باشد و بعد از انقلاب کارگری بوروکراسی را ديگر به عنوان پدیده‌ای که مسئله‌ای برای جامعه مطرح کند نمی‌پندشت. عدم توجه ماركس به بوروکراسی اولاً<sup>۲</sup> او را از تمام اندیشه‌های ديگر سیاسي عصر خود مجزا می ساخت و ديگر اينکه پیروانش را با دو مسئله مواجه ساخت.

مسئله اول اينکه رهنماوهای چندانی در اين باره که چگونه يك حزب انقلابی، و پس از انقلاب يك دولت سوسیالیست می باید سازمان یابد در دست نداشتند.

دوم اينکه وقتی يك دولت سوسیالیست تأسیس می شد در موضوع پیدايش جنبه‌هایی در سیستم اداری آن که ظاهرها<sup>۳</sup> خیلی شبیه به بوروکراسی محکوم کشورهای بورژوازی بود دلیل تئوريک ساده‌ای وجود نداشت.

در حل اين مشكل نوع و استعداد لينين ظاهر گشت. لينين معتقد بود که وجود سازمانی معقول، هم برای دستیابی به قدرت و هم در مراحل اولیه تأسیس يك جامعه سوسیالیست لازم است. او در ضمن مجبور بود که از طریق تشریح و توضیح ايده‌ئولوژی سیاسی ماركس حقوقی را که جهت رهبری برای خود قابل بود نشان دهد؛ اما، رد بوروکراسی به عنوان وسیله‌ای برای حکومت طبقاتی به طور آشکارا از طرف ماركس مانع عظیم برای او ایجاد کرد. قبل از انقلاب

۱ - منظور سوسیالیستهای دموکرات و سوسیالیستهای رومانیک بود.

۱۹۱۷ يعني در موقع مقتضى لنين کوشيد تا اشارات ضمنی موهن بوروکراسی را از میان بردارد. در ۱۹۰۴ او ادعا کرد که یک حزب انقلابی باید بر پایه قوانین رسمی، که از طرف بوروکراسی تعیین شده است، متکی باشد. او حتی بوروکراسی را اصل سازمانی متعلق به اجتماع انقلابی دموکراتیک نامید. اصولاً بحث درباره همین مسایل بود که در کنگره حزبی ۱۹۰۳ بین گروه طرفدار لنين شکافی پدید آورد که بعدها این دو دسته به نام بلشویکها و منشویکها مشهور شدند و دسته دوم از طریق جمع‌آوری آراء مغلوب دسته اول شد. ولی داستان به اینجا ختم نگردید، بلکه لنين بارها مورد انتقاد هم مسلکان خود قرار گرفت و بدین جهت مجبور شد نظر خود را در مورد بوروکراسی دقیقتر بیان دارد. او پاسخ انتقادات را در تأليف خود تحت عنوان دولت و انقلاب (۱۹۱۷) بیان داشت. در این کتاب او از یک طرف ادعا کرد که ماشین حکومت پیشین باید متلاشی شود و از طرف دیگر بر لزوم کنترل مرکزی نیرومندی پاپشاری کرد که از دید او عبارت بود از دیکتاتوری طبقه کارگران که مقدمه اضمحلال دولت بود. نکته‌ای که به آن تأکید می‌شد این بود که مشکل جدید دولت پس از انقلاب کاملاً از دولت پیش از آن متمایز بود. بعد از انقلاب نیز حکومتی وجود خواهد داشت اما این حکومت به دست کارگران مسلح اداره خواهد شد، سازمانهایی به صورت سوراهای کارگران و سربازان به نمایندگی از طرف مردم وجود خواهد داشت اما دیگر سازمانهای تحت حکومت پارلمانی بورژواها نخواهد بود و مأموران اداری وجود خواهد داشت اما دیگر بوروکرات نخواهد بود که به صورت طبقه ممتازی از جامعه خودنمایی کنند. بدین ترتیب همه افراد در امر کنترل و نظارت مستقیم دخالت خواهد داشت تا همه در یک آن بوروکرات باشند تا هیچکس نتواند به طور خاص بوروکرات شود.

چون بعد از انقلاب حملات و انتقادات شدیدی نسبت به مظاهر منفی بوروکراسی ابراز می‌شد، لنين مجبور بود اعتراف کند که هنوز دستگاه دولتی سابق کاملاً منهدم نشده و بوروکراسی میراث دوران قبل از انقلاب است.

این نظریه‌ای بود که استالین به آن چنگ انداخته بود و رهایش نمی‌کرد. او در ۱۹۲۵ به وجود این خطر اعتراف نمود که ممکن است کنترل دستگاه دولت را حزب از دست بدهد. او در گزارشی که به سال ۱۹۳۰ به اجلاسیه شانزدهم حزب کمونیست داد، ادعا کرد که احتمالاً "نوع جدیدی بوروکرات کمونیست وجود دارد که طبقه کارگر را با احکام رسمی خفه می‌کند و برای پاک کردن دستگاه طرحی اعلام نمود.

در اين دوره به جاي اينكه بوروکراسى يك واژه اصلی در نظریه اداره باشد تکيه کلامی توھین آمیز بود و مورد استفاده آن به شکلی توھین آمیز نمایشگر طرز فکري بود که مردم در قرن نوزدهم نسبت به آن داشته‌اند. شايد استالین آخرین فردی باشد که می‌خواست مفاهيم ضمنی يك چنین رشتہ فکري را تعقیب نماید.

«ليون تروتسکی»<sup>۱</sup>، از رهبران انقلاب ۱۹۱۷، نيز بر سر رشد بوروکراسی بالین به منازعه پرداخت و اين مسئله ايجاد شکاف عقیدتی بين تروتسکی و استالین را تشديد کرد. در ۱۹۲۴ تروتسکی حزب را از اين نظر مورد انتقاد قرار داد که در بحر خود بزرگ‌بینی غرق شده و اظهار تأسف کرد که لنيسیم به جاي اينكه باعث ابتکار ایده‌ئولوژیکی شود به يك قانون شرعی مقدس تبدیل شده است. او در کتاب انقلاب تسلیم خائین شده (۱۹۳۷) دلایل نظری ظهور يك طبقه ممتاز و فرمانروا در اتحاد شوروی، يعني بوروکراسی، را مورد ملاحظه قرار داد. تروتسکی تردید نداشت که هرگاه به مأموران ممتاز حزب و دولت در روسیه همان لقبی داده شود که به مأموران اداری جوامع بورژوازی می‌دهند عملی کاملاً «به جاست. به زعم او مأموران اداری روسیه نیز علاقه‌مند به نگهداری سیستمی از اختلاف درجاتی بودند و آنها نیز برای دستیابی به هدفهای خود از دولت بهره‌برداری می‌کردند، اما يك تفاوت قاطع وجود داشت و آن اينكه بوروکراسی شوروی آداب و رسوم بورژوا را اتخاذ می‌کرد بدون اينكه در کنار آن از محاسن بورژوازی برخوردار باشد. تروتسکی معتقد بود که بوروکراسی وسائل تولید را کنترل می‌کند، اگرچه اين پدیده فاقد نوع ویژه‌ای از حق مالکیت است که جنبه بارز و ضروری يك طبقه می‌باشد. بنابراین، بوروکراسی به صورت زايده‌ای بر پيشانی جامعه سوسياليستی تحمل شده است و روسیه شوروی بی‌آنکه احتیاج به انقلابی مانند آنچه در ۱۹۱۷ رخ داده، داشته باشد محتاج يك انقلاب صرفاً سیاسی است که، بدون ايجاد تغييری در تركيب اصلی روابط، شر بوروکراسی را از جامعه کم کند.

برنو ریزی<sup>۲</sup> در کتاب خود تحت عنوان «بوروکراسی شدن جهان» (۱۹۳۹) نظریاتی در این باره ابراز می‌دارد. «ریزی» استدلال نموده که طبقه جدیدی در اتحاد شوروی برخاسته زیرا بوروکراسی با پرداخت حقوقهای کلانی به خود مالک مازادی بود که توسط طبقه کارگران تولید می‌شد. به عقیده «ریزی» مردم دو جامعه ایالات متحده و فاشیستها به طور مساوی تحت

حکومت کارشناسان و تکنسینهای حرفه‌ای هستند و تمام کشورهای پیشروفته به سوی یک مقصد پیش می‌روند و پیروان مارکس، که فکر می‌کنند طبقه کارگر می‌تواند بدون ایجاد بوروکراسی کسب قدرت نماید، اغفال شده است.

از نظر «ریزی» مهارت بوروکراتها باعث بالا بردن شرایط مادی زندگی به حدی خواهد شد که شکاف بین آنان و طبقات کارگری به حداقل درجه ممکن برسد. معرف مفهوم طبقه جدید «ماکس شاخت من»<sup>۱</sup> سردبیر نشریه بین‌الملل جدید می‌باشد که از ۱۹۴۰ به بعد با انتشار سلسله مقالاتی درباره سوسیالیسم باعث رواج مفهوم مزبور گردید.

«میلوان جیلاس»<sup>۲</sup> معاون پیشین رئیس جمهوری یوگسلاوی، در ۱۹۵۷ با انتشار کتاب طبقه جدید مشهورترین و اساسی‌ترین انحراف مارکسیستی را باعث شد. به نظر نویسنده کتاب، دولتهای کمونیستی که توسط حزب اداره می‌شوند چیزی جز بوروکراسی نیستند. چون بوروکراسی دارایی مملکت را مورد استفاده قرار می‌دهد، به صورت یک طبقه جلوه می‌کند. این طبقه از طریق وسائل ارتباط جمعی بر افکار مردم، از طریق قوای انتظامی و امنیتی بر جان مردم و از طریق برنامه‌ریزی اقتصادی بر اموال افراد جامعه تسلط دارد. البته منظور «جیلاس» فقط حمله به بوروکراسی در کشورهای کمونیست نبود، بلکه نظر حمله به کل فلسفه کمونیستی بود. در چین، «مائوتسه تونگ» پیوسته مفاهیم بوروکراسی و سرمایه‌داری را باهم ترکیب کرده و سرمایه‌داری بوروکرات را مورد حمله قرار می‌دهد. او همچنین به خطرات ناشی از بوروکراسی در حزب کمونیست اشاره می‌کند. اما علیه برابر دانستن بوروکراسی ضدانقلابی با بوروکراسی انقلابی، که به زعم او یک بیماری قابل علاج است، هشدار می‌دهد.

در سالهای اخیر، با پیدایش جنبش‌های پراکنده‌ای به نام نهضت دست چپی جدید، مفهوم بوروکراسی در اصولی که ادعا می‌شود از مارکس سرچشمه گرفته مقام مهمی پیدا کرده است. یکی از رهبران جنبش دانشجویی در ماه مه ۱۹۶۸ تا آنجا پیش می‌رود که سوسیالیسم را به عنوان رد هر نوع بوروکراسی و هر نوع اداره متمرکز تعریف نماید.

تجزیه و تحلیل و احتمالاً حل مشکل بوروکراسی در نظام سوسیالیستی نیاز به یک متخصص در نظریه‌های سیاسی دارد که در علوم اجتماعی و سیاسی نوین صاحب آنچنان دانشی باشد که مارکس در فلسفه بورژوای و اقتصاد داشت.

1. Max Schachtman

2. Milovan Djilas

نکته جالب اینکه بحث پیرامون بوروکراسی غالباً دلیل ظاهری جدا ساختن راههای بسیاری از یکدیگر در دنیا کمونیست بوده است. کما اینکه این موضوع عامل مهمی در اختلاف بین بلشویکها و منشویکها، تروتسکی و استالین، تیتو و جیلاس بوده است. در خاتمه به این نکته نیز اشاره می‌شود که در برابر سوسیالیستها، فاشیستها قرار داشتند که نه تنها نظریه دولت را به عنوان هسته مرکزی اصول و عقاید سیاسی خود ارائه می‌دادند؛ بلکه می‌کوشیدند تا از طریق یکسان نشان دادن منافع دولت و فرد، مسئله و روابط بین این دو را حل کنند. آنها حتی سلسه مراتب و اطاعت از دستور را که از مظاہر بوروکراسی است، مورد ستایش بسیار قرار می‌دادند. نظر به اینکه اصولاً "ایده‌ئولوژی فاشیسم تا حدود زیادی عبارت از یک مجموعه افکار و عقایدی که برای دلایل فرستطلبانه گردآوری و به هم ارتباط داده شده می‌باشد از این لحاظ، با توجه به زمینه اجتماعی و سیاسی کشورهای آلمان و ایتالیا، رفتارها و روشهای متفاوتی ظاهر گشت. مثلاً" در ایتالیا به زعم موسیلینی این ملت نیست که دولت را به وجود می‌آورد، بلکه این دولت است که ملت را خلق می‌کند درحالی که از نظر هیتلر دولت هدف نیست؛ بلکه وسیله‌ای است که نیروی خود را از ملت می‌گیرد و تنها به پیشرفت آن کمک می‌نماید.

موسیلینی و هیتلر هر دو به دفعات مأموران اداری کشور خویش را مورد ستایش و تحسین قرار می‌دادند. موسیلینی در ۱۹۲۴ خصمی یک سخنرانی بیان داشت که تنها بوروکراسی بوده که مانع از بروز هرج و مرج در ایتالیا شده. هیتلر در یکی از سخنرانیهای خود اظهار نمود که جنبش او روح در قالب ماشین بوروکراسی خواهد دمید. به علاوه او صلاحیت و فسادناپذیری خدمات کشوری امپراطور را مورد تحسین قرار می‌داد زیرا، او توانایی آن را نداشت که نیرویی را بی اعتبار جلوه دهد که پس از ارتش نیرومندترین قدرت کشور بود. با این وصف وقتی هیتلر به قدرت رسید از وجود نازیها برای نظارت و تصوفیه کارکنان سازمانهای عمومی استفاده کرد تا نسبت به سودمندی آنها اطمینان حاصل کند.

به طور خلاصه فاشیستها و نازیها به این علت از بوروکراسی حمایت کردند که در آن گروهی از رجال جامعه را می‌دیدند که برای کمک به آنها در اعمال قدرت آماده بودند و این عمل مظہر اتحاد و نزدیکی ملت و دولت بود.

### ب - گاتانوموسکا<sup>۱</sup>

گاتانوموسکا (۱۸۵۸-۱۹۴۱) حقوقدان و جامعه‌شناس ایتالیایی نظریه خود را درباره بوروکراسی در اثر معروف خود تحت عنوان طبقه حاکم، که در ۱۸۹۵ منتشر شد، ارائه داد. به نظر این دانشمند در عموم جوامعی که به طور منظم تشکیل شده‌اند و در آنها پدیده‌ای به نام حکومت وجود دارد، طبقه حاکم یا به بیان دیگر، آنهایی که اعمال قدرت بر طبقه ملت را در دست دارند، پیوسته در اقلیت‌اند و طبقات متعددی از افراد زیر سلطه حکومت آناند و آنها هستند که هرگز به مفهوم واقعی در امر حکومت شرکتی ندارند، بلکه صرفاً "تسليم اقدام و نظر ایشاند و می‌توان این افراد را طبقه محکوم نامید.

این اظهار عقیده مبنای طبقه‌بندی جدید حکومت را از دید «موسکا» تشکیل می‌داد. او در طبقه حاکم، حکومتها را به دو نوع فئodal و بوروکراتیک دسته‌بندی کرد. در نوع فئodal، طبقه حاکم دارای ساختمان ساده‌ای بدین معنی است که هر عضو طبقه حاکم قادر است وظایف اقتصادی، قضائی، اداری و نظامی را به مرحله اجرا بگذارد. اما، در یک دولت بوروکراتیک، این وظایف به نحو دقیق و بارزی از یکدیگر جدا هستند.

تأکید «موسکا» بر حکومت اقلیت و اینکه مقامات اداری به صورت جزیی از طبقه حاکم به حساب می‌آیند ظاهراً نظریه‌ای را پیرامون دموکراسی نامربوط می‌ساخت و به همین دلیل بود که او غالباً به عنوان منادی فاشیسم ایتالیا مورد توجه قرار گرفته است. اما هنگامی که به مجموع آثار «موسکا» توجه گردد و اندیشه واقعی او درباره بوروکراسی شناخته شود، این موضوع روشن خواهد شد که عقاید فاشیستی با آنچه او می‌گوید فاصله‌ای بس دراز دارد.

به نظر دانشمند مزبور هرجا بوروکراسی، ثروت و قدرت نظامی را در انحصار گیرد، استبداد بوروکراسی که بدترین نوع استبداد است، ظاهر می‌شود. بر این مبنایست که محدود بودن بوروکراسی به وسیله هیأتی از نمایندگان مردم امری ضروری است. اگر رهیان نیروهای اجتماعی مختلف می‌توانستند کاری کنند که از طریق مکانیزم رأی‌گیری توسط مردم انتخاب و جزو طبقه حاکم شوند، آن وقت طبقه حاکم مظہری از علایق مختلف و استعدادهای کل جامعه خواهد شد.

1. Gaetano Mosca

از نظر «موسکا» بوروکراسی نیازی به تعریف ندارد و آن چیزی نیست جز هیاتی از مأموران خدمات عمومی و هر آنچه با چنین هیأتی رابطه دارد بوروکراتیک نام دارد و دولت بوروکراتیک از ویژگیهای تخصص و تمرکز برخوردار می‌باشد.

کار مهم «موسکا» درباره بوروکراسی این بود که او این مفهوم را از زمینه مباحث سیاسی به جامعه‌شناسی که، هنوز دوران جنینی را طی می‌کرد، کشاند. نقش مهم بعدی را، در جریان تکامل مفهوم بوروکراسی را برت می‌شل ایفا کرد.

### ج - را برت می‌شل

«می‌شل» (۱۸۷۶-۱۹۴۰)، که در دانش سیاسی، اقتصاد و جامعه‌شناسی از مشاهیر عصر خود بوده و تحصیلات و مطالعاتش بیشتر در آلمان و ایتالیا صورت گرفته است، درباره مفهوم بوروکراسی دارای نظریات و عقایدی است. او در تألیف خود تحت عنوان احزاب سیاسی (۱۹۱۱) صریحاً این عقیده را که بوروکراسی در حکومتهای جدید عنصر لازمی است، با «موسکا» اتفاق نظر دارد.

باتوجه به تحقیقاتی که «می‌شل» درباره احزاب سیاسی انجام می‌دهد به این نتیجه می‌رسد که حتی احزاب نیز با دست آهنین (قدرت مطلقه) افراد انگشت شماری که در رأس هرم سازمانی قرار دارند اداره می‌شوند و برای محدود کردن قدرت بوروکراسی عواملی چون همه‌پرسی، تشکیل سندیکا و آنارشیسم نیز مفید نخواهد بود. به عبارت دیگر هیچ چیز یارای مقاومت در برابر قانون آهنین الیگارشی (بوروکراسی) را ندارد فقط شاید یک آگاهی عمومی از روش‌های کار حکومت الیگارشی بتواند از قدرت سهمگینشان تا حدودی بکاهد.

یکی دیگر از نتایج تحقیقاتی که «می‌شل» درباره احزاب سیاسی انجام داده این است که در بوروکراسیهای حزبی عده‌ای از رهبران حرفای ظاهر می‌شوند که حقوق آنان به درآمد حزب بستگی دارد. بنابراین، آنها از هرگونه اقدامی که ممکن است از تعداد اعضاء بکاهد، احتراز می‌کنند. به این ترتیب، سازمان از قالب وسیله درمی‌آید و به هدف تبدیل می‌شود.

«می‌شل» برای اثبات مدعای خود حزب سوسیالیست آلمان را که مقرر بود بیش از دیگر احزاب اروپا بر مبنای اصول دموکراسی اداره شود، در اوایل قرن حاضر موضوع تحقیق خود قرار می‌دهد و پس از بررسی به این نتیجه می‌رسد که حزب مذکور نیز با دست آهنین محدودی از

افراد اداره می‌شود و بر این مبنای قانون آهنین الیگارشی<sup>۱</sup> را می‌نویسد. البته تحقیقات بعدی دانشمندان دیگر قانون آهنین «میشل» را به صورت اصلی کلی که شامل کلیه بوروکراسیها شود، مورد تأیید قرار نداد. اندیشه‌های «میشل» درباره بوروکراسی، مانند دانشمند همعصر خود «موسکا»، هنوز کلی بود. بسط نظریه بوروکراسی به طور دقیق و ظریف به عهده دانشمند دیگر به نام «ماکس ویر» گذاشته شد که او نیز این مهم را به بهترین وجهی انجام داد.

#### د - ماکس ویر

اهمیت نظریات ویر (۱۸۶۴-۱۹۲۰) درباره بوروکراسی به حدی است که «معمول» وقتی از بوروکراسی سخن به میان می‌آید نام ویر نیز با آن همراه است. مبنای کار این دانشمند بدین قوار بوده که او در نقش بنیانگذار جامعه‌شناسی جدید در توجیه و توضیح مفاهیم دانش اجتماعی، که یکی از آنها بوروکراسی است، کوشش بسیار نمود. مثلاً «فصل اول کتاب اقتصاد و جمعیت» که به سال ۱۹۲۱، یعنی بعد از مرگ او منتشر شد، اختصاص به تعریف و تشریح مفاهیم دانش اجتماعی دارد. البته منبع مهم دیگری که نظریات ویر درباره بوروکراسی در آن منعکس است مقاله طولانی او تحت عنوان پارلمان و حکومت در کشور جدید التأسیس آلمان است که ۱۹۱۸ منتشر شد. «ویر» ابتدا توجه خود را به تشکیلات سازمانی معطوف نمود که شامل دولت، حزب سیاسی، کلیسا، فرقه مذهبی و شرکت تجاری می‌شد.

از نظر او معنی این اصطلاح (تشکیلات سازمانی) عبارت است از تنظیم تعدادی روابط اجتماعی که پاره‌ای افراد وظیفه نگهداری این روابط را به منظور ایجاد یک تشکیلات سازمانی به عهده می‌گیرند. وجود رهبر یا مدیر و «معمول» یک کادر اداری الزامی است و سازمان عبارت از تشکیلاتی است که لاقل دارای دو جزء مُذبور بوده و شکل سلسله مراتبی داشته باشد.

«ویر» رفتار انسانها را با یک مقدار مقررات قابل تطبیق می‌دانست و این امر مبنای تجزیه و تحلیل او در جامعه‌شناسی قرار گرفت. وجود تعدادی قوانین حاکم بر رفتار جزء لاینفک مفهوم سازمان را تشکیل می‌دهد که بدون وجود آن مقررات ییان اینکه چه رفتارهایی سازمانی هستند و چه رفتارهایی سازمانی نیستند امکان ندارد. «ویر» عبارت نظم اداری را برای قوانین سازمان بکار می‌برد.

1. The Iron Law of Oligarchy

مهمنترین جنبه نظم اداری توجیه این ارتباط است که چه کسی باید به چه کس دیگر فرمان بدهد؟ از این جهت است که مفهوم اداره و مفهوم اختیار باهم رابطه نزدیکی پیدا می‌کنند. زیرا، هر نوع از انواع اداره به طریقی احتیاج به اختیار دارد و برای اداره کردن باید نوعی قدرت فرماندهی به یک نفر واگذار گردد. اینجاست که «وبر» الزاماً قدرت و اختیار را تعریف می‌کند. به نظر «وبر» در صورتی می‌توان گفت فردی دارای قدرت است که در محدوده روابط اجتماعی خوبیش نظر خود را، علی‌غم مقاومت دیگران، اعمال نماید.

اما اختیار، که نوعی قدرت به حساب می‌آید، زمانی وجود خواهد داشت که فرمانی با یک محتوای معین در یک فرد یا افراد معین موجب اطاعت شود. به عبارت دیگر، اختیار آن نوع قدرت است که ناشی از مقام سازمانی باشد.

تجزیه و تحلیل «وبر» از قدرت و اختیار او را به مبانی اطاعت از صاحب قدرت یا اختیار می‌کشاند و نظریه خود را درباره اعتقاد به مشروع بودن اعمال قدرت اظهار می‌دارد و در واقع همین اصل مشروع بوده است که به صورت مبنای طبقه‌بندی سازمان مورد استفاده «وبر» قرار می‌گیرد. در این مورد «وبر» همچنین اظهار می‌دارد که شالوده تمامی اختیار و اجرای دستورها اعتقاد به حیثیتی است که برای حاکم یا حکمرانان وجود دارد.

منظور از مشروع بودن اعمال قدرت این است که حاکم یا شخصی که نظریات خود را بر دیگران اعمال می‌کند معتقد باشد که حق این کار را دارد و پیروان او نیز اعتقاد داشته باشند که موظف به فرمانبرداری هستند. به عبارت دیگر، اعمال قدرت در یک جامعه مبتنی بر نظام فکری و ارزش‌های اجتماعی آن جامعه است. مهمتر آن که فرهنگ هر جامعه اعمال قدرت رهبران خود را به نحوی خاص مشروع و قانونی تلقی می‌کند.<sup>۱</sup> اعمال قدرت مقام یا مقامات مافوق نسبت به جامعه بدون وجود یک سازمان نسبتاً بزرگ نمی‌تواند تحقق یابد و در واقع فلسفه وجودی سازمانهای بزرگ یا بوروکراسی، مبتنی بر همین وظیفه است که می‌باید در جامعه به عهده گیرند. نظریات «ماکس ویر» درباره توجیه وظیفة اصلی سازمانهای بزرگ تقریباً همانند نظریات «جورج هگل» است که سازمانهای اداری را به صورت پلی میان رهبران یک جامعه و مردم می‌داند.

1. Nicos P. Mouzelis, **Organization and Bureaucracy** (Chicago: Aldine Publishing Co., Second Print, 1969) PP.15-18

به هر حال براساس نظریات «وبر» اعمال قدرت به سه طریقه مشروع می‌شود:

### الف - اعمال قدرت بر مبنای سنتهای باستانی<sup>۱</sup>

در این حالت مشروع بودن اعمال قدرت بر مبنای قدس سنت و آداب مورد قبول جامعه است. قدرت سران خانواده‌ها براساس نظام پدرسالاری بهترین نمونه مشروع بودن اعمال قدرت بر مبنای سنتهای باستانی است. مردم یک جامعه دستورهای رئیس خود را اطاعت می‌کنند زیرا شان و علوّ مقام او بطبق سنتهای باستانی مقدس محسوب می‌شود و هر فرد از جامعه براساس یک قرارداد روانی سنتی اطاعت از رئیس جامعه را بدون تأمل می‌پذیرد. این نوع اعمال قدرت به زبان ساده متکی بر اعتقاد به صحبت ارتباطات قدیمی است.

این نوع بوروکراسی، که قدرت خود را از سنتهای باستانی کسب می‌کند، دارای مشخصاتی است که ذکر آنها مناسب به نظر می‌رسد.

کارکنان این نوع بوروکراسی، که از این پس بوروکراسی باستانی می‌نامیم، از دو محل تأمین می‌شوند: عده‌ای از آنان از طریق ارث به کارگمارده می‌شوند و گروه دیگر براساس وفاداری محض و قبول بندگی. در این نوع بوروکراسی بسیاری از مقامات و مشاغل بطبق ارتباطات خویشاوندی اشغال می‌شود.

بوروکراسی باستانی "عمولاً" دارای این خصوصیات است:

- ۱- شایستگی، مبنا و حدود معلوم و مشخص ندارد.
- ۲- سلسله مراتب بر یک سیستم منطقی استوار نیست.
- ۳- انتصاب و ترفیع مقام نظم و ترتیبی ندارد.
- ۴- تخصص لازمه اشتغال به کار نیست.<sup>۲</sup>

1. Traditional Domination-Ibid. P.16

2. Alfred Diamant "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed" in F. Heady and S. Stokes, eds, *Papers in comparative Public Administration* (An Arbor: Institute of public Administration, the University of Michigan, 1962)

### ب - اعمال قدرت بر مبنای نفوذ شخصی رهبر<sup>۱</sup>

در بعضی موارد قدرت سازمانهای بوروکراسی از شخصی به نام «کاریزما»<sup>۲</sup> ناشی می‌شود. کاریزما در لغت به معنی عطیه الهی<sup>۳</sup> است. رهبری که دارای صفات و خصوصیات خارق‌العاده‌ای باشد کاریزما خوانده می‌شود. به طوری که «وبر» می‌نویسد نخستین بار شخصی موسوم به آر. زوم<sup>۴</sup> درباره نفوذ شخصی کاریزما، بی‌توجه به این که کاریزما خود منشأ قدرت است، تجزیه و تحلیلی می‌کند.<sup>۵</sup> بوروکراسی کاریزماتیک با رهبر به وجود می‌آید و با او از میان می‌رود. در شکلی خاص از این نوع بوروکراسی سلسله مراتب، حدود و ظایف و حقوق و مزايا وجود ندارد، ضمناً مشاغل و عناء‌بین نیز به ارت برد نمی‌شود. در این نوع بوروکراسی افرادی که اعمال قدرت رهبر یا کاریزما را مشروع می‌دانند پیروان او محسوب می‌شوند. چنانچه رهبر دچار شکستهای متوالی شود چاره‌ای جز کناره‌گیری نخواهد داشت. در این نوع اعمال قدرت ممکن است افراد بوروکراسی براساس انتخابات به کارگمارده شوند. بدیهی است در این صورت از قدرت رهبر کاسته خواهد شد. ضمناً، در اینجا با وفاترین پیروان واسطه میان رهبر و افراد جامعه خواهد بود.

### ج - اعمال قدرت بر مبنای قانون<sup>۶</sup>

اعتقاد افراد جامعه به درست بودن مقررات قانونی مبنای مشروع بودن این نوع اعمال قدرت است. در این حالت مردم از قانون اطاعت می‌کنند، نه به علت اینکه آن قانون به تصویب رهبر کاریزماتیک یا رهبر باستانی رسیده است، بلکه از آن‌رو که قانون مذکور براساس روش و منطق مناسبی به تصویب افرادی که بر مبنای قانون و مقررات برگزیده شده‌اند، رسیده است. قدرت از مقام هر شخصی ناشی می‌شود، مضافاً به این که قدرت تنها در محدوده آنچه قانون تعیین کرده است اعمال می‌شود. بوروکراسی، در مفهوم خاص خود، فقط به آن سازمان اداری گفته می‌شود که در اعمال قدرت قانونی مورد استفاده قرار می‌گیرد. کارکنان این بوروکراسی بر مبنای تخصص با حقوق ثابت سازمانی به کارگمارده می‌شوند. در چنین سازمانی فعالیتها

1. Charismatic Domination

2. Charisma

3. Gift of Grace

4. R. Sohm

5. Max Weber., The Three Types of Legitimate Rule, translated by Hans Gerth in *A Sociological Reader in Complex Organization*. Second Edition (ed) A. Etzioni (N. Y. Holt Rienhart and Winston Inc. 1969) PP. 12-13

6. Legal Domination

بدون توجه به احساسات و نظریات فردی در قالب روشی معقول انجام می‌شود. اطاعت در قالب سلسله مراتب و براساس وظیفه افراد خواهد بود.<sup>۱</sup> عملیات این نوع بوروکراسی مبتنی بر نظام و منطق سازمانی است.

به نظر «وبر» بوروکراسی معقول یا منطقی قانونی دارای ویژگیهای زیر می‌باشد:

- ۱- اعضا مکلف به ایفای وظایف غیرشخصی اداره هستند.
  - ۲- سلسله مراتب روشنی برای ادارات سازمان وجود دارد.
  - ۳- وظایف ادارات به وضوح تعیین و تصریح شده است.
  - ۴- مأموران اداری براساس یک قرارداد به کار گمارده می‌شوند.
  - ۵- این افراد در صورتی انتخاب می‌شوند که حائز شرایط حرفه‌ای لازم باشند.
  - ۶- مأموران یک حقوق ماهانه نقدی می‌گیرند و معمولاً از حقوق و مزایای بازنیستگی نیز برخوردارند. حقوق ماهانه براساس مقام مأمور در سلسله مراتب سازمان طبقه‌بندی می‌شود.
  - ۷- شغل مأمور اداری تنها کار او یا حرفه اصلی اوست.
  - ۸- ترکیبی از مشاغل دائمی در سازمان وجود دارد و ترفع مقام به طریق ارشدیت یا شایستگی و برطبق قضاوت مافوق امکان پذیر است.
  - ۹- مأمور اداری حق ندارد از شغل محوله یا اموال مربوط به آن شغل به نفع خود استفاده نماید.
  - ۱۰- هر مأموری مشمول کنترل و سیستم انضباطی متحده‌شکلی می‌باشد.
- به نظر «وبر» روز بروز بر اهمیت بوروکراسی معقول اضافه می‌شود. زیرا، این نوع بوروکراسی واجد صفات و خصوصیاتی از قبیل دقت، مداومت، انضباط، جدیت و قابلیت اعتماد است که هم برای صاحبان اختیار و هم سایر گروههای علاقه‌مند از نظر فنی رضایت بخشترین شکل سازمان را به وجود می‌آورد و به همین علت از نظر «وبر» توسعه انسواع سازمانهای جدید در عموم رشته‌ها از قبیل دولت، ارتش، کلیسا، حزب، و غیره همراه با توسعه افزایش بوروکراتیک است و به همین دلیل هم ایجاد و تکامل بوروکراسی جریانی غیرقابل اجتناب است. منظور «وبر» از ایجاد و توسعه بوروکراسی رشد وجود دهگانه‌ای است که او

1. N. Mouzelis OP. cit. P.17

تحت عنوان جنبه‌های بوروکراسی معقول از آنها یاد می‌کند. مطالب دیگری که از این تجزیه و تحلیل نتیجه می‌شود، این است که نوع مشروع بودن مبنای اختیار با نوع کادر اداری و طریقه استخدام کارکنان سازمان ارتباط مستقیم دارد. نکته‌ای که باعث تعجب می‌شود این است که «وبر» هرگز بوروکراسی را تعریف نکرد. این تعجب از این جهت است که اولاً "تصور عامه بر آن است که او چنین تعریفی را ارائه داده است. ثانیاً" او برای مقاهم دیگر از قبیل قدرت و اختیار تعاریفی بدست داده است. با ملاحظه نوشه‌های بسیار او، این واقعیت به چشم می‌خورد که «وبر» واژه بوروکراسی را جزئی از زبان دانش اجتماعی محسوب نمی‌کند بلکه از کلمات روزمره به شمار می‌آورد. او گاهی بوروکراسی را در مفهوم عام و کلی به کار می‌برد و گاهی در مورد خاص. در مورد استفاده از واژه بوروکراسی در مفهوم خاص نیز گاهی با توجه به زمینه موضوع مورد نگارش به عنوان سازمان معقول و منظم و یک الگوی ایده‌آل سازمانی مورد استفاده قرار می‌دهد و گاهی بوروکراسی را موروثی می‌داند که با نوع منطقی آن متناسب بوده و این نوع بوروکراسی در اوآخر حکومت روم، در مصر باستان و در امپراطوری روم شرقی یافت می‌شده است. در بوروکراسی موروثی افراد مانند بوروکراسی منطقی براساس قرارداد به استخدام درنمی‌آیند. اما، به طورکلی بیشترین توجه «وبر» به بوروکراسی معقول به آن نوع بوروکراسی است که در عصر حاضر موجود است و رشد می‌کند و آن را عنصر مهمی در منطقی کردن دنیای جدید می‌شناسد.

تذکر: الگوهای سه‌گانه مذکور به صورت خاص خود در عمل ملاحظه نمی‌شود؛ بلکه اعمال قدرتهای موجود ناشی از ترکیبی از هر سه منشأ قدرت است. منتهای در جامعه‌ای ممکن است اعمال قدرت بیشتر مبتنی بر قانون و مقررات باشد و در کشوری دیگر قدرت بوروکراسی بیشتر از سنتهای باستانی ناشی شود و دو منشأ دیگر سهم کمتری در اعمال قدرت داشته باشد. اگرچه ظاهراً نظریه بوروکراسی «وبر» از سایر نظریه‌های مربوط در قرن نوزدهم متمايز می‌باشد؛ ولی در واقع شاهکار ویر در این است که او از ادغام نظریات مختلفی که تا آن زمان ارائه شده بود ترکیب تازه‌ای به وجود آورد. یک بررسی تحقیقی عوامل ذینفوذ در ایجاد مقاهم «وبر» را به این ترتیب مشخص می‌نماید:

۱- نظریه اداری آلمان.

۲- رایرت میشل.

۳- کارل مارکس.

۴- گوشتا او اشمولر.<sup>۱</sup>

از آنجا که «وبر» به عنوان یک حقوقدان آموزش دیده بود، و یک اثر جامعه‌شناسی تاریخی درباره حقوق به رشته تحریر درآورده بود، آشنایی نزدیک او با نظریه اداری آلمان، که جزوئی از برنامه تحصیلی حقوق عمومی را تشکیل می‌داد، از بدبیهیات است و به همین علت مشاهده می‌شود که قسمت مهمی از صفات و ویژگیهای بوروکراسی ایده‌آل او منعکس کننده نظریه اداری آلمان می‌باشد.

«وبر»، میشل را خوب می‌شناخت و این دو در کنفرانسی که در ۱۹۰۹ در شهر وین تشکیل شد با نظریات یکدیگر از نزدیک آشنا شدند. «وبر» از طریق آثار میشل به ارتباط بین بوروکراسی و دموکراسی پی برد و به همین استدلال شده است که وقتی «وبر» معقول بودن بوروکراسی تأکید نمود در جهت مخالف آن طرز تفکر گام برمی‌داشت؛ زیرا این همان معقول بودن اداره نوین بود که برای دموکراسی مسایلی به بار می‌آورد و از این جهت «وبر» به راههای محدود کردن قدرت بوروکراسی اشاره می‌کند. (در صفحات بعد در این باره سخن به میان خواهد آمد).

سوهین عامل ذینفوذ در عقاید ویر مربوط به مارکس می‌شود. به نظر ویر دستورهایی که مقام اداری از اطاق خود صادر می‌کند از خود او ناشی نمی‌شود؛ بلکه به کارگر مورد نظر مارکس شبیه است که چیزی جز قدرت کارگری در اختیار ندارد. باید توجه نمود که آنچه ویر را تحت تأثیر قرار داد اندیشه‌های صریح مارکس درباره بوروکراسی نبود؛ بلکه تئوری عمومی او درباره احساس بیتناوتی انسان به اجتماع بود، که «وبر» در نظریه عقلاتی خود ارائه نمود.

«اشمولر»، که به عنوان یک صاحب‌نظر در دانش اجتماعی و اقتصاد بیش از دانشمندان معاصر در آلمان صاحب اعتبار بود، نظریاتی بدین شرح ارائه نمود: هر جامعه‌ای از سه قسمت تشکیل می‌شود: رهبر، کادر او و توده مردم (به طوری که قبلًا اشاره شد، نظر ویر درباره سازمان نیز در این حدود بود) و تکامل اجتماعی به تفکیک روزافزون این سه جزء تشکیل دهنده بستگی دارد.

به نظر «اشمولر» در این تکامل، تا آنجا که به کادر اداری و رهبر مربوط می‌شود، می‌توان چهار مرحله تشخیص داد.

1. Gustav Schmoller

در مرحله اول، که مربوط به جوامع اولیه می‌شود، بین ادارات و سایر نقشهای موجود در جامعه تفاوتی اصلی و حقیقی به چشم نمی‌خورد. پس از آن دو مرحله پدید می‌آید. در یکی از این دو مرحله مشاغل اداری از طریق موروثی پر می‌شوند و در دیگری این مشاغل عمری کوتاه دارند و کارکنان آنها از طریق قرعه‌کشی یا انتخابات روی کار می‌آیند. نوع اول خصوصیات بارز اجتماعات فئوال بوده و نوع دوم از ویژگیهای حکومت یونان و روم باستان است. در مرحله چهارم، یعنی مرحله نهایی تکامل، یک ترکیب خدمت اداری دائمی جایگزین این وضع می‌شود که مستخدم به صورت یک فرد حرفه‌ای برای تمام عمر در اداره کار می‌کند.

با یک بررسی از مشخصات نظام اداری نوع چهارم، که توسط «اشمولر» ارائه شد، و آنچه «وبر» به عنوان مشخصات بوروکراسی معقول بیان داشت به این راز پی می‌بریم که «وبر» چندان مطالب اساسی و جدیدی به گفته‌های اشمولر اضافه نکرده است؛ اما نکته جدیدی که ویر ارائه نمود این طرز فکر بود که بوروکراسی به عنوان حکومت مأموران اداری نوین است و با دادن لقب معقول به بوروکراسی، فرمولهای سنجیده نظام اداری آلمان را به یک پدیده کلی و جهانی تبدیل کرد.

### تفسیر نظریات وبر

نظریه بوروکراسی «وبر» کاملترین تشریح مفهوم بوروکراسی را ارائه می‌داد و از این لحاظ بحث در مرحله نهائی خود بود؛ ولی از دید دیگر باعث اشاعه مفهوم در سطح وسیعتری شد که خود ابتدای کار شمرده می‌شد. براین اساس که تعبیرها و تفسیرهای گوناگونی در اطراف مفهوم بوروکراسی در اواسط قرن حاضر ظاهر شد. اطلاع از این نظریات خواننده را به ریشه‌های پیچیدگی مفهوم مورد نظر بیشتر آگاه خواهد ساخت.

«راپرت مرتون»<sup>۱</sup> در مقاله‌ای تحت عنوان ترکیب بوروکراتیک و شخصیت، که در ۱۹۴۰ منتشر شد، اظهار می‌دارد که تأکید بر صحت و دقت در سازمان - که از مشخصات بوروکراسی معقول وبر می‌باشد - منجر به نتایجی می‌شود که ممکن است مخالف هدفهای اصلی سازمان باشد. مثلاً قوانینی که به عنوان وسیله‌ای برای نیل به هدف طرح و وضع می‌شوند به سادگی ممکن است تبدیل به هدف شوند. طبیعت خدمت دائمی در بوروکراسی

1. Robert Merton

ممکن است مستخدم را تشویق نماید که خیلی بیش از آنچه از او انتظار می‌رود، جنبه‌های احتیاط، انضباط و دوراندیشی را رعایت کند و آنجاکه از کارکنان اداری انتظار می‌رود در خدمت به قاطبهٔ ملت همان معیارهای کاملاً<sup>۱</sup> غیرشخصی را به کار برند که می‌بایستی خود رعایت کنند، احتمالاً این خود باعث مجادله با ارباب رجوع شود. نکتهٔ دیگر اینکه کارکنان اداری که دارای کار مشابهی هستند در بین خود چنان همبستگی و هنجارگوهی ایجاد می‌کنند که ممکن است در برابر هر نوع تغییر مقاومت نماید. «مرتون» نتیجهٔ می‌گیرد که آن نوع ترکیب زمانی که به نظر «ویر» معقول می‌نماید، ممکن است نتایجی به بار آورد که برای نیل به هدفهای سازمان غیرمنتظره و مضر باشد. از این جهت، این دانشمند مفهوم عدم کارآیی را برای بوروکراسی مناسب می‌داند و این همان چیزی است که قبل از «ویر» نیز مورد تأیید بوده است.

«فیلیپ سلزنیک»<sup>۲</sup>، یکی دیگر از جامعه‌شناسان، با انتشار مقاله‌ای در ۱۹۴۳ نظریات مشابهی ابراز می‌دارد. به نظر این دانشمند واحدهای فرعی در سازمان، که براساس تقسیم وظایف ایجاد شده‌اند، برای خرد هدفهایی در نظر می‌گیرند که ممکن است با مقاصد تمامی سازمان مغایرت داشته باشد و وقتی برای حل این مشکل واحدهای جدیدی تأسیس می‌شوند تا انحرافات را کنترل کنند با ایجاد هدفهای بیشتری برای این واحدهای فرعی، وضع موجود و خیمتر می‌شود.

این دو دانشمند به خصوص به این نکته توجه دارند که مشخصات ترکیب سازمانی ای که توسط «ویر» بیان شده گویای چگونگی رفتار واقعی بوروکراتها نیست. مأمور اداری به عنوان یک انسان دارای صفات و ویژگیهایی است که در الگوی مقررات و ضوابط اداری نمی‌گنجد. او نیز مانند سایر افراد علائق، تعصبات، دوستیها، دشمنیها و ترسهایی دارد. با دیگران دوست می‌شود و در تشکیل گروههای غیررسمی شرکت می‌کند. (نظریات این دو دانشمند درباره بوروکراسی با توجه به مطالعات معروف «هاثورن» بود که در اوایل دهه سوم قرن حاضر انجام شد).

1. Philip Selznik

۲- برای اطلاع بیشتر درباره مطالعات «هاثورن» به کتاب زیر مراجعه شود:  
ابوالفضل صادقپور - جلال مقدس، نظریه سازمان، مدیریت و علم مدیریت (از انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی). (۱۳۷۴)

«تالکوت پارسونز»<sup>۱</sup> از جامعه‌شناسان معروف، که کتاب اقتصاد و جمعیت «ویر» را نیز ترجمه کرده است، اظهار می‌دارد که برطبق تعریف «ویر» کادر اداری مورد نظر او دارای تخصص حرفه‌ای هستند و حق دستور دادن دارند. این موضوع ممکن است خود باعث بروز اختلاف در بوروکراسی شود، زیرا حصول اطمینان از اینکه آیا مقام عالی در رأس سلسله مراتب دارای مهارت لازم می‌باشد غیرممکن است. درنتیجه این مشکل برای اعضای سازمان پدید خواهد آمد که از چه کسی اطاعت کنند؟ از کسی که حق فرماندهی دارد یا از شخصی که تخصص بیشتری دارد؟

نظر «پارسونز» مورد توجه یکی دیگر از دانشمندان موسوم به «الوین گلدنر»<sup>۲</sup> قرار گرفت. او در کتاب الگوهای بوروکراسی صنعتی که در ۱۹۵۵ منتشر شد بحث اختلاف اختیار حرفه‌ای و اختیار بوروکراسی را به تجزیه و تحلیلی از مبانی اطاعت در سازمان مربوط می‌کند. او دو نوع بوروکراسی را تشخیص می‌دهد: بوروکراسی مبتنی بر تنبیه و بوروکراسی نمایندگان. در نوع اول اعضای سازمان با بی‌میلی به مقرراتی که فکر می‌کنند از طرف یک گروه خارجی بر آنان تحمل می‌شود گردن می‌نهند؛ اما در نوع دوم اعضای سازمان قوانین را از نظر فنی لازم و آنها را به نفع خود می‌دانند. این دو طرز فکر متناوب که مربوط به زمینه محیطی است دارای تأثیر قابل ملاحظه‌ای در کارآیی سازمان می‌باشد.

در سال ۱۹۲۸ «رادلوف سمتد»<sup>۳</sup>، یکی از حقوقدانان بر جسته آلمان، ماکس ویر را مسئول ارائه این مفهوم اشتباه‌آمیز دانست که اداره یک ماشین منظم بوده و مأموران اداری قطعات ماشین هستند. او نوشت قاضی و مأمور اداری اشیاء بی‌جانی نیستند. آنها افرادی با فرهنگ خاص و موجوداتی اجتماعی‌اند که فعالیتشان در مجموعه نظام فرهنگی نقش خاصی را ایفا می‌کند که نقش مذکور به وسیله این مجموعه نظام فرهنگی تعریف و توصیف می‌شود.

در سال ۱۹۴۹ «رینارد بندیکس»<sup>۴</sup> در کتابی تحت عنوان مستخدمان کشوری در جامعه آمریکا بیان داشت که بدون در نظر گرفتن قوانین رسمی سازمان و طرز فکر های انسانی نسبت به آن قوانین نمی‌توان کارآیی سازمان را مورد ارزیابی قرار داد و بدون دخالت ارزش‌های کلی اجتماعی نمی‌توان از قانون پیروی کرد. کلیه قوانین باید در موارد خاصی به کار بوده شوند و

1. Talcot Parsons

2. Alvin Gouldner

3. Rudolf Semend

4. Reinhard Bendix

برای قضاوت در این باره که چه موردي باید تحت یک قانون مورد نظر قرار گیرد می‌باید به مأموران اداری مراجعه کرد. مأمور اداری در این قضاوت بر سر یک دو راهی قرار می‌گیرد، زیرا رعایت بیش از حد قوانین به عنوان یک روش بوروکراتیک مورد نکوهش عموم است. از طرف دیگر اتکاء بیش از حد به ابتکار، برای درک روح قانون نه عبارت آن، به عنوان سوءاستفاده از قدرت و دخالت در حقوق قانونی عامه مورد سرزنش قرار می‌گیرد.

بعضی دیگر از دانشمندان با قبول نظریه بوروکراسی معقول و برکوشیده‌اند به عوامل آن پی بوند. پیتر بلا<sup>۱</sup> در کتابی که تحت عنوان پویایی بوروکراسی در سال ۱۹۵۵ منتشر نمود از این طرز فکر پیروی کرد. این دانشمند یک سازمان انتظامی حکومت فدرال ایالات متحده آمریکا و یک سازمان استخدامی ایالتی را مورد بررسی قرار داد. او در هر یک از این دو سازمان توجه دقیقی به نحوه اجرای مقررات مبدول می‌دارد و به این نتیجه می‌رسد که در سازمان استخدامی مذبور روش‌های دولت مرکزی برای کاریابی جهت بیکاران به نحوی در محل چهار تغییر می‌شود و برای اینکه کارکنان به طور نسبی ارزشیابی شوند و بین آنان رقابت ایجاد گردد از میزان کار آنان سوابق آماری تهیه می‌شود. «بلا» متوجه می‌شود که برخلاف عقیده عموم، گروهی از مستخدمان که بایکدیگر همکاری می‌کنند و به این ارزشیابی توجهی ندارند از آنها بیکاری وسیله نگهداری این نوع سوابق برای رقابت بایکدیگر برانگیخته می‌شوند، بهره‌وری بیشتری دارند. حتی جالب‌تر اینکه نقض یک قانون در سازمان حکومت مرکزی امکان نیل به هدف سازمان را بیشتر می‌نماید.

مثلاً "برطبق یک قانون لازم است هرگاه مأموری به گرفتن رشوه تعطیع شود حتماً" جریان را به اطلاع مقامات مافوق برساند. مأموری که این قانون را نقض کرده، اسرار تعطیع را نزد خود حفظ کرده است. - ولی رشوه را نمی‌گیرد - می‌تواند مطمئن باشد که از همکاری کامل تاجری که او را تعطیع کرده است برخوردار باشد، زیرا تاجر مذبور می‌ترسد که مبادا اقدام او به مقامات صلاحیت‌دار گزارش شود.

نتیجه نظریه «بلا» آن است که ضمن توجه مجدد به سازمان معقول نمی‌توان با مهار کردن مأمور اداری به قوانین خشک و بیرون افزایش کارآیی را تضمین کرد. در سازمان معقول وقتی کارآیی خواهد بود که به عضو سازمان این امکان داده شود که به مقاصد سازمان پی برد و

رفتار خود را با ادراکی که از شرایط متغیر دارد تطبیق دهد.

درجهٔ اعتبار مفهوم بوروکراسی معقول «وبر» توسط بعضی از دانشمندان در جوامع غیرغربی نیز آزمایش شده است. به عنوان نمونه پرستوس<sup>۱</sup> ضمن تحقیقی متوجه شد که در صنعت ذغال سنگ ترکیه پادشاهی نقدي و جنسی برای افزایش تلاش کارکنان، مانند غرب، مؤثر واقع نمی‌شود. یکی دیگر از دانشمندان به این نکته پی برد که در جوامع در حال توسعه اداره به روش پدر سالاری ممکن است خیلی بیش از بوروکراسی معقول به رشد اقتصادی کمک کند. هم‌چنین، «lapalombara»<sup>۲</sup> پس از اینکه مجموعهٔ مهمی از مقالات را به صورت کتابی تحت عنوان بوروکراسی و توسعهٔ سیاسی منتشر کرد، چنین استنباط نمود که جوامع در حال پیشرفت ممکن است دریابند که روش‌های ادارهٔ روسها و چینیها اثر بخشنده‌تر از بوروکراسی غرب باشد.

علاوه بر دانشمندان مذکور، تعداد بسیار دیگری نیز از جهات مختلف دربارهٔ نظریهٔ بوروکراسی معقول «وبر»، به خصوص دربارهٔ ارتباط معقول بودن با کارآیی سازمان، اظهار نظرها و انتقاداتی نموده‌اند. به طور خلاصه، پس از این بررسیها اعتقاد کلی بر آن است که درجهٔ معقول بودن بوروکراسی به زمینهٔ فرهنگی محیط سازمان بستگی دارد. اگر پژیریم که بوروکراسی معقول در همه جا رو به افزایش است، آنگاه باید قبول کرد که بوروکراسی باید دارای جنبه‌هایی، غیر از آنچه توسط «وبر» ابراز شده، باشد.

پس از یک بررسی جامع و عمیق که اخیراً به عمل آمده ریشهٔ این انتقادات ناشی از این مسئله تشخیص داد شده است که مترجمان، مفهوم معقول بودن سازمان را با مفهوم کارآیی سازمان مترادف فرض کرده‌اند و حال آنکه منظور از نامگذاری و بر عقلانی بودن مبنای اختیار بوروکراسی معقول است که این نوع بوروکراسی در برابر دو نوع دیگر از بوروکراسی (ستنی و کاریزماتیک) قرار می‌گیرد. ایراد دوم دانشمندان دربارهٔ بی‌توجهی «وبر» به زمینه‌های مختلف فرهنگی بود که در این مورد نیز می‌توان گفت که وبر با عرضه کردن یک نظریهٔ کلی در بارهٔ فرهنگ اجتماعی جدید یک قدم از انتقادکنندگان خود جلو بود. «وبر» استدلال می‌کرد که بوروکراسیهایی می‌توانند رشد و تکامل یابند که ارزش و اعتقادات جامعه به طریقی منطقی اشاعه یافته و حساب و کتاب و دانش علمی وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، بوروکراسی معقول جزئی از جامعه معقول می‌باشد.

## أنواع طبقه‌بندی بوروکراسی

وقتی عناصری براساس مشابهات دسته‌بندی شوند، طبقه‌بندی انجام گرفته است. پدیده‌های پیچیده و اجتماعی را از ابعاد مختلف می‌توان دسته‌بندی کرد. این همان چیزی است که درباره بوروکراسی مشاهده می‌شود. در بررسی نظریات «ماکس وبر» درباره بوروکراسی مشاهده می‌گردد که یک نوع طبقه‌بندی براساس نوع مشروعیت قدرت انجام گرفته است اما به طوری که خواهیم دید، دانشمندان دیگری به نام «فریتز مورشتین مارکس»<sup>۱</sup> خصوصیات و نحوه بکارگیراندن اعضای سازمان را مبنای طبقه‌بندی قرار می‌دهد و بر این مبنای چهار نوع بوروکراسی را معرفی می‌کند. دانشمندان دیگری مانند «مارتن البرو»<sup>۲</sup> و «هنری مینتزبرگ»<sup>۳</sup> طبقه‌بندی‌های دیگری از بوروکراسی می‌کنند که بعداً ملاحظه خواهد گردید.

«فریتز مارکس» بوروکراسی را به انواع زیر تقسیم می‌کند:

۱- بوروکراسی محافظه.<sup>۴</sup>

۲- بوروکراسی طبقاتی.<sup>۵</sup>

۳- بوروکراسی حزبی.<sup>۶</sup>

۴- بوروکراسی لیاقت.<sup>۷</sup>

که به ترتیب و بطور خلاصه شرح داده می‌شود.

### بوروکراسی محافظه

این نوع بوروکراسی در شرایطی بوجود می‌آید که یک نظام سیاسی با تعصب ایدئولوژیکی حاکم باشد و فرض بر این است که افراد جامعه با تقدس ایدئولوژی خود و پذیرش آن به صورت یک موهبتی ازلی و ابدی رهبران خود را افرادی برتر و مافوق می‌دانند که

1. Fritz Morstein Marx

2. Martin Albrow

3. Henry Mintzberg

4. Gardian Bureaucracy

5. Caste Bureaucracy

6. Patronage Bureaucracy

7. Merit Bureaucracy

نگهبانی این ایده‌تولوژی را به عهده دارند. پاپ و سازمان عظیم زیر نظر او رامی توان نمونه‌ای از بوروکراسی محافظت دانست. کارمندان این نوع بوروکراسی باید در انجام دو وظیفه مهم کوشش باشند. اول اینکه رفتار و کرداری از خود نشان دهند که مظہر اخلاقیات و ارزش‌های نظام حاکم باشد دوم اینکه در حفظ و حراست آن ایده‌تولوژی کوشش باشند.

این نوع بوروکراسی دارای یک حسن عمدۀ است و آن قدرت خاصی است که به علت ایمان به خدمت مأموران دولت در این نوع بوروکراسی نهفته است و بوروکراسی را در برابر عوامل محیطی مقاوم می‌سازد و مدیر و یا رهبر سازمان در محدوده اصول حاکم برو سازمان امکان فعالیتی دارد و از این بابت مجالی برای انحراف باقی نمی‌گذارد.

در برابر این حسن، بوروکراسی محافظت دارای یک عیب بزرگ است که آن کهنه‌پرستی است. این نوع بوروکراسی با تکیه بر تعليمات کهنه‌ای که مربوط به زمانهای دور است، کوشش به حفظ آن می‌کند و درنتیجه پای بند تشریفات زائد اداری می‌شود. علاوه‌بر بوروکراسی عظیم کلیسای کاتولیک نمونهٔ دیگر این نوع بوروکراسی در چین باستان یافت می‌شود. تعليمات کنفوشیوس مبانی اخلاقی جامعی را مطرح ساخت که تخلف از آن جرم محسوب می‌شد و هر مأمور می‌بایستی رفتاری نمونه برای سایر مردم داشته باشد و کسانی به خدمت گمارده شوند که تعالیم لازم را از متون کلاسیک آموخته باشند و به همین علت باید تشخیص لیاقت داوطلبان با نیازهای اداری جامعه تطبیق داده شود.

بوروکراسی محافظت مورد توجه افلاطون نیز قرار گرفت و لکن برخلاف جامعه چین، یونان سرزمین اندیشه‌پردازی و افکار نو بود و محیطی دموکراتیک داشت که "مجموعاً" با بوروکراسی محافظت نمی‌توانست سازگار باشد.

### بوروکراسی طبقاتی

بعضی از اصول همگانی هستند و در تمام جوامع به شکلی ظاهر می‌شوند. اصل سلسله مراتب وجود طبقات در جوامع از زمرة این اصول می‌باشد. حتی ایده‌تولوژیهای سوسيالیستی که با قاطعیت در حذف طبقات از جامعه بودند خود گرفتار نوعی طبقات حتی شدیدتر از جوامع دیگر شدند. بنابراین وجود طبقات در هر جامعه‌ای طبیعی جلوه می‌کند. نکته مهم این است که عبور از یک طبقه و ورود به طبقه دیگر تا چه حدی امکان‌پذیر است. آیا محدودیتهای سختی در این باره وجود دارد. نمونهٔ بارز یک چنین جامعه‌ای را می‌توان در نظام کاست

هندوستان یافت.

در تقسیمات اجتماعی کارمندان دولت یک طبقه محسوب می‌شوند. کشاورزان طبقه‌ای دیگرند و همچنین بازاریان و صنعتگران و از این قبیل. بوروکراسی وقتی طبقاتی است که عضویت در آن منحصر به عده‌ای باشد که به یک محل، آموزشگاه، قبیله و از این قبیل وابستگی خاصی دارند. وقتی بوروکراسی یک چنین بافتی به خود گرفت، بیشترین نیرو و وقت خود را صرف ابداع و اختراع امتیازات طبقاتی برای خود می‌کند و مقام و موقعیت هر دسته از مشاغل را از دسته دیگر جدا می‌سازد. در این شرایط هدف بوروکراسی به جای ایفای نقش اصلی خود که خدمت به جامعه است، کسب عنایین طبقاتی و مقام و موقعیت اجتماعی برای خود می‌باشد. در این حال، فعالیتهای خصوصی و ابتکارات فردی تضعیف می‌شود و فقر اقتصادی بر جامعه حاکم می‌گردد، زیرا تمام نیروهای جامعه صرف کسب مزایای طبقاتی می‌شود و این همان چیزی است که در رم باستان اتفاق افتاد و سرانجام زیر فشار یک شالوده اقتصاد ناسالم بکلی فرو ریخت.

ریشه‌های طبقات اجتماعی هنوز در بسیاری از جوامع وجود دارد و این خصوصیات اجتماعی در نظام اداری هر جامعه انعکاس مستقیمی دارد. کما اینکه بوروکراسی آلمان را در اواخر قرن نوزدهم بیش از هر زمان دیگر می‌توان طبقاتی محسوب کرد. سازمانهای اداری فرانسه در اواسط قرن بیستم نیز به مفهوم یک بوروکراسی کاست نزدیک می‌باشد، زیرا با وجودی که از انقلاب کبیر فرانسه بیش از دو قرن می‌گذرد؛ ولی هنوز امتیازات طبقاتی خاصی که در قدیم بوده به طرق دیگر خودنمایی می‌کند. جالب اینکه علی‌رغم اعتقاد زیاد به اصل برابری و مساوات روح طبقاتی هنوز در فرانسه حاکم است.

البته بوروکراسی ژاپن می‌تواند بیش از انواع مشابه خود معرف یک نوع بوروکراسی کاست بالتبه جدید باشد. زیرا ژاپنی‌ها در اوخر قرن نوزدهم الگوی بوروکراسی پروس را با مدل بوروکراسی محافظت که قبلًا از چین اقتباس کرده بودند، در آمیخته و خصوصیت ملی خود را که اطاعت از مافوق است به آن افزودند. مستخدم در نظام بوروکراسی ژاپن فردی است که اختیار رسمی را مورد پرستش قرار می‌دهد و در دنیای بسته خود و شرایطی که در معرض دید و تماشای افراد جامعه نیست به افراط نیز کشیده می‌شود.

### بوروکراسی حزبی

سازمانهای اداری و اجتماعی محصول عوامل فکری و مادی محیط است و این عوامل است که حتی شکل و ساخت و کارکرد سیستمهای فرعی را مشخص می‌کند و یا تحت شرایطی آنها را بکلی دگرگون می‌سازد. بوروکراسی حزبی نمونه بارزی از یک چنین وضعی است. پس از انقلاب کبیر فرانسه و گسترش اندیشه‌های آزادیخواهی در اوایل قرن نوزدهم و عشق به شعار حکومت مردم، به دست مردم، برای مردم و در شرایطی که تخصصهای پیچیده و بغرنج هنوز بر ابعاد زندگی مردم مسلط نشده بود، پدیده بوروکراسی حزبی برای پاسخ به نیاز جوامع غربی ظاهر گشت. افراد این جوامع اعتقاد داشتند که حکومت دموکراتیک دوام نخواهد یافت، مگر اینکه نظام بوروکراسی یا سازمانهای اداری را در دست خود داشته باشند، زیرا تصور این بود که در یک جامعه دموکراتیک غیر از اکثریت مردم و نمایندگان آنان کسی را حق تعیین خط مشیها و تصمیم‌گیریهای عمومی نیست، حتی اجرای این تصمیمات هم به دست خود آنان خواهد بود و "ضمناً" منظور از اکثریت مردم حزب اکثریت است.

جوهر بوروکراسی حزبی در این است که اختیار استخدام برای سازمانهای عمومی در دست حزب اکثریت قرار گیرد تا منافع مردم به بهترین وجه رعایت شود و بنابراین کارمندان دولت با یک حزب می‌آیند و با شکست حزب می‌روند.

طرقداران بوروکراسی حزبی معتقد بودند که یک چنین بوروکراسی‌ای ضامن حقوق و آزادیهای فردی می‌شود، زیرا بدین طریق از اینکه نظام بوروکراسی به دست یک مستبد بیفتند و علیه مردم بکار رود، جلوگیری می‌شود. "ضمناً" از آنجاکه استخدام در نظام اداری یک نوع مزیت و حق اجتماعی است، در بوروکراسی حزبی این مزیا به افراد بیشتر خواهد رسید. زیرا به یک نفر این حق داده نمی‌شود که برای مثلاً سی سال یک شغل اداری را تصاحب کند. "ضمناً" تقاضا برای مشارکت در نظام اداری براساس فعالیتهای سیاسی فرد است و بنابراین زمینه‌ای جهت رشد فکری و بلوغ سیاسی و اجتماعی در جامعه پدید می‌آید.

با گذشت زمان در اواسط قرن نوزدهم معایب یک چنین بوروکراسی‌ای ظاهر گشت و مهمترین آنها بی‌توجهی به اصل شایستگی و لیاقت بود و ملاحظه گردید که افراد سیاسی برای اعمال نظریات خود مشاغل را به افرادی واگذار می‌کنند که بهیچوجه صلاحیت انجام دادن آن را ندارند. با گسترش صنایع وجود تخصصها در سطح جامعه نیاز به افرادی با تخصص و تجربه در نظام اداری بروز کرد. این نیاز در انگلستان که پیش رو تکنولوژی روز بود، بیشتر ظاهر گشت. در

این شرایط بود که در سال ۱۸۵۶ میلادی یعنی ۱۴۰ سال قبل مقاله معروفی درباره اصلاح خدمات کشوری انتشار یافت. نکات اساسی این مقاله این بود که افرادی که وارد خدمات دولتی می‌شوند، شایستگی لازم را ندارند و از این جهت خسارتهای سنگینی به افراد جامعه وارد می‌آید. بنابراین یک نوع آزمایش ورودی جهت جلوگیری از ورود افرادی که شایستگی احراز مقامات دولتی را ندارند، ضرورت پیدا می‌کند. علاوه بر این ترفیع مقام نیز باید بر پایه ابراز لیاقت آنان باشد و بهتر است که ارشدیت و سابقه خدمت ملاک ترفیع قرار گیرد.

باتوجه به این جنبش فکری زمینه جهت پیدایش نوعی دیگر از بوروکراسی که آن را لیاقت نامیده‌اند ظاهر شد و آثار این جنبش در دیگر کشورها از جمله امریکا به خوبی نمایان گشت.

### بوروکراسی لیاقت

در نیمة دوم قرن نوزدهم در کشورهای صنعتی مانند انگلستان و امریکا جنبش ایجاد یک نظام استخدامی کشوری بهتر که بتواند احتیاجات جدید آن دو جامعه را ارضاء کند به اوج خود رسید. علت و زمینه اصلی این بود که اقتصاد کشورهای صنعتی به حدی پیشرفت کرده بود که دولت می‌بایستی به عنوان داور وارد امور گردد و از این جهت لازم می‌آمد که اعضای سازمانهای دولتی از تخصص و تجربه لازم برخوردار باشند که بوروکراسی حزبی به هیچوجه جوابگوی این نیاز نبود. از طرف دیگر با پیشرفت‌های اقتصادی و بهبود وضع جامعه توقع مردم از دولت افزایش یافت و کارایی سازمانها نیز مطرح گشت.

اساس بوروکراسی لیاقت بر این امر مبنی است که کلیه افراد جامعه براساس تواناییهای علمی و عملی و آزمون سنجش امکان ورود می‌یابند و کارمند به هیچ ایده‌ثولوژی خاصی مانند بوروکراسی محافظ در راه خدمت به جامعه تعهد ندارد. بلکه به صورت یک عامل بیطریف در دست نظام حاکم فعالیت دارد. و از این جهت هر نوع تغییر و تحول سیاسی در کار او مشکل ایجاد نمی‌کند. ضمناً از آنجاکه افزایش درآمد در جوامع صنعتی این امکان را بوجود آورد که فرزندان طبقات پایین مانند کارگران امکان آموزش دانشگاهی بیابند و درنتیجه در مسابقات ورودی سازمانها شرکت کنند، این نوع بوروکراسی دارای رنگ طبقاتی نیز نمی‌باشد. بوروکراسی لیاقت از زمان پیدایش خود در انگلستان و امریکا مراحل تکاملی خود را گذرانده است. در ابتدا براساس قضاوت فردی بود و بعد جنبه عمومی به خود گرفت و به این

صورت که از طریق آگهی به اطلاع تمام افراد لازم‌الشرط می‌رسید و پس از آزمون بهترین و با استعدادترین انتخاب می‌گردیدند.

در پیشرفته‌ترین الگوهای کار بوروکراسی لیاقت، سازمان به صورت انفعالی در انتظار کسب بهترین استعدادها نمی‌باشد؛ بلکه با کمک کارشناسان فن به مراکز استعدادها و تخصصها مانند دانشگاهها حمله می‌شود و بهترین استعدادها جهت کار در سازمان جلب می‌گردد.

البته ناگفته نماند که بوروکراسی مبتنی بر لیاقت فقط این نیست که بهترین استعدادها را بکار گیریم؛ بلکه زمینه آن ابعاد دیگری نیز دارد. وجود یک سیستم طبقه‌بندی مشاغل معقول به منظور پرداخت حقوق مساوی در برابر کار مساوی و ایجاد شرایط ترافیع منطقی، پرداخت حقوق عادلانه با توجه به عوامل محیطی، ایجاد نظام کاریر اداری یا کار دائم کارمند تا زمان بازنیستگی، ضرورت برنامه‌های آموزش ضمن خدمت و توجه به رفاه و برنامه‌هایی جهت اعتلاء روحیه کارمندان از ضروریات یک سیستم بوروکراسی لیاقت می‌باشد.<sup>۱</sup>

۱- برای اطلاع بیشتر از انواع بوروکراسی چهارگانه فوق به منیع زیر مراجعه شود علیرضا بشارت، ابوالفضل صادقپور نظریه‌هایی درباره بوروکراسی یا سازمانهای بزرگ اداری از انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی ۱۳۵۸ صفحات ۱۳۹-۱.

هیچ چیز یارای مقاومت در برابر قانون آهین  
الیگارشی (دیکتاتوری بوروکراسی) را ندارد فقط  
شاید یک آگاهی عمومی از بوروکراسی بتواند از  
قدرت سهمگین آن تا حدی بکاهد.

رابرت میشل

### بوروکراسی در هفت مفهوم

احتمالاً با توجه به شعار رابرت میشل بوده است که داشمندان علوم سیاسی انگلستان مطالعات وسیعی درباره بوروکراسی انجام داده‌اند. کتابی که در سال ۱۹۷۰ توسط یکی از داشمندان به نام «مارتن البرو» منتشر گردید، شاید گسترش‌ترین و عمیق‌ترین مطالعاتی را دارا باشد که تاکنون درباره بوروکراسی به رشتہ تحریر درآمده است.<sup>۱</sup> وی در نهایت با توجه به مشخصات عمومی بوروکراسیها و نحوه ارتباط آنها با جامعه به یک نوع طبقه‌بندی از بوروکراسی دست یافت که در هفت مفهوم بیان داشت. خلاصه‌ای از این انواع هفتگانه را در زیر ملاحظه خواهید کرد.

قبل از اینکه خواننده از خود پرسد که عاقبت روشن نشد مفهوم اصلی بوروکراسی چیست می‌باید مفاهیم مختلف بوروکراسی توصیف شود. در هر حال، کلمه بوروکراسی از تاریخ ابداع آن تاکنون در مفاهیم هفتگانه زیر مورد استفاده قرار گرفته است.

- ۱- بوروکراسی به عنوان سازمان معقول.
- ۲- بوروکراسی به عنوان عدم کارآیی سازمان.
- ۳- بوروکراسی به عنوان حکومت مأموران اداری.
- ۴- بوروکراسی به عنوان اداره امور عمومی.
- ۵- بوروکراسی به عنوان اداره توسط مأموران اداری.
- ۶- بوروکراسی به عنوان سازمان.

۱- برای اطلاع بیشتر در این باره به منابع زیر مراجعه شود:

Martin Albrow, **Bureaucracy**, Key concepts in Political Science (London: Pall Mall Press 1970)

۷- بوروکراسی به عنوان جامعه نوین.

اکنون این مفاهیم به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### بوروکراسی به عنوان سازمان معقول

همان طوری که قبل اشاره شد، مشکلترین مسأله‌ای که مفسران نظریه «ماکس ویر» با آن روبرو شده‌اند، درک رابطه بین تصور او درباره معقول بودن و مشخصات ویژه‌ای است که او به بوروکراسی ایده‌آل خود نسبت داده است.

با وجود این، به نظر یکی از دانشمندان جامعه‌شناس معاصر آمریکا، به «نام پیتربل»<sup>۱</sup> و بر بوروکراسی را یک مکانیزم اجتماعی می‌پندشت که کارآیی را به حداقل می‌رساند و همچنین نوعی سازمان اجتماعی، با مشخصات ویژه‌ای در نظر مجسم می‌نمود. این نظر در کتاب «بلا» تحت عنوان بوروکراسی در جامعه نوین (۱۹۵۶) منعکس می‌باشد البته پیتربل در مطالعات بعدی خود در این باره تجدید نظر کرده و در کتابی که با همکاری ریچارد اسکات<sup>۲</sup>، تحت عنوان سازمانهای رسمی (۱۹۶۳)، نوشته، چنین اظهار نظر کرده است که اصطلاح بوروکراسی برای جنبه‌های مختلف اداری سازمان به کار برده می‌شود.

جامعه‌شناسان دیگر، کمتر دستخوش تردید شده‌اند. به عنوان نمونه «فرانسیس» و «استون»<sup>۳</sup> بیان می‌دارند که از نظر فنی اصطلاح بوروکراسی به آن حالت از سازمان دادن اشاره می‌کند که به نحو بارزی با حفظ ثبات و کارآیی در سازمانهای بزرگ و پیچیده تطبیق می‌کند. یکی دیگر از دانشمندان چنین بیان می‌دارد که بوروکراسی صرفاً به ترتیب معقول فعالیتهاي اشاره می‌کند که در جهت انجام یافتن مقاصد سازمان هدایت می‌شوند.

باتوجه به اینکه مفهوم بوروکراسی در اصل ساخته و پرداخته جامعه‌شناسان است؛ ولی چون این جنبه از این مفهوم (کارآیی) از مهمترین علایق دانشمندان مدیریت می‌باشد، بعضی از صاحب‌نظران دانش مدیریت در این باره اظهار نظرهایی کردند. به عنوان نمونه هربرت سایمون<sup>۴</sup> استفاده علمی و هنجاری مفهوم معقول بودن را مورد تأکید قرار داده و خاطر نشان ساخته است که تصریح هرگونه روش معینی که کمال مطلوب کارآیی سازمان را به طور مطلق

1. Peter Blau

2. Richard Scott

3. R.G. Francis and R.G. Stone

4. Herbert Simon

تشخیص دهد، غیرممکن است.

آخرین نکته در این بحث اینکه بین تعریف بوروکراسی به عنوان سازمان معقول و بوروکراسی به عنوان سازمانی که در آن انسانها معيارهایی از معقول بودن را در مورد اعمال خود ملحوظ می‌دارند، فرق نمایانی وجود دارد. تعریف دوم با روح بوروکراسی ایده‌آل تصویری و بر بیشتر تطبیق می‌کند.

اکنون مناسب به نظر می‌رسد که به جنبه دیگری از مفهوم بوروکراسی که کاملاً در جهت مخالف قرار دارد، جلب توجه شود.

### بوروکراسی به عنوان عدم کارآیی سازمانی

بوروکراسی به عنوان سازمان معقول پیوسته متعلق به رجال علمی بود و می‌توان ریشه این اندیشه را به طور کامل از طریق مطالعه نشریات علمی دانشمندان علوم اداری آلمان در قرن نوزدهم پیگیری کرد، اما مفهوم بوروکراسی به عنوان عدم کارآیی سازمان دارای سابقه‌ای علمی نیست و برای تأیید و تصدیق آن از زبان روزمره و استعمال متداول آن استفاده می‌شود. در بین دانشمندان مدیریت مارشال دیماک<sup>۱</sup> مفهوم بوروکراسی را به عنوان ضدتحرک اداری و ضدنوآوری در سازمان به کار برد. از نظر او بوروکراسی ترکیبی بنیادی است که متمایل به عدم قابلیت انعطاف و انهدام حس شخصیت است.

«دیماک» رشد بوروکراسی را ناشی از عواملی از قبیل اندازه سازمان، وفور قوانین، پیروی از رفتار گروهی و تأکید بیش از حد بر سن و تأمین می‌داند. یکی دیگر از دانشمندانی که در زمینه سیاست قلمفرسايی کرده است اشتراوس<sup>۲</sup> است. او در کتابی که، تحت عنوان مستخدمان فرمانرو، در ۱۹۶۱ منتشر نمود اصطلاح بوروکراسی را به بسیاری از نقایص موجود در ترکیب و نحوه ایفای وظیفه در سازمانهای بزرگ اختصاص می‌دهد. علایم بوروکراسی عبارتنداز توجه بیش از حد به سابقه، فقدان ابتکار، تعقل در کار و وفور نمونه‌ها، تکرار تلاشهای سازمانی و ایجاد ادارات و دواپیر زاید.

«میشل کروزیه»<sup>۳</sup> در کتاب پدیده بوروکراتیک (۱۹۶۴) بوروکراسی را به عنوان سازمانی

1. Marshal Dimock

2. E. Strauss

3. Michel Crozier

که نمی‌تواند رفتار خود را از طریق تجربه اصلاح کند، معرفی می‌نماید. در یک سازمان بوروکراتیک این امکان وجود دارد که قوانین موجود توسط افرادی که در آن سازمان خدمت می‌کنند، به نفع خود آنها مورد استفاده قرار گیرد. یک چنین سیستمی عمیقاً "با نیازهای بازرگانی و تکنولوژی امروز ورق داده شده است.

نکته قابل توجه اینکه چنانچه تفاوت بین عدم کارآیی به شکلی که متخصص تجزیه و تحلیل اداری ضمن به کار بردن معیارهای خود مشاهده می‌کند و وضعیتی که باعث بروز شکایات از بوروکراسی در میان یک ملت می‌گردد، تشخیص داده شود، موضوع مورد بحث واضحتر می‌گردد. البته در زبان آلمانی دو کلمه جدا این مشکل را حل کرده است.

آخرین نکته در این باره اینکه اصولاً "نویسنده‌گانی که درباره بوروکراسی معقول بحث کرده‌اند، الگوی نظری درباره اظهار نظر نسبت به عدم کارآیی سازمانی فراهم آورده‌اند. زیرا، با مطالعاتی که دانشمندان به عمل آورده‌اند، به جریانات غیررسمی و پیش‌بینی نشده‌ای از قبیل تعویق در کار و کاغذبازی که توسط سازمان ظاهراً معقول به وجود می‌آید، پی بردن.  
ضمناً" به نظر می‌رسد که این جنبه منفی بوروکراسی خود نتیجه جنبه دیگری از بوروکراسی باشد که در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### بوروکراسی به عنوان حکومت مأموران اداری

اصولاً "ابداع کلمه بوروکراسی توسط «دوگورنی» به منظور توجیه حکومت مأموران اداری انجام شد و در طبقه‌بندی حکومتها مورد استفاده قرار گرفت. اینکه بوروکراسی به عنوان حکومت مأموران اداری از قدیمترین مفاهیم بوروکراسی است؛ ولی به علت توجه زیادی که به مفهوم بوروکراسی به عنوان سازمان معقول شده است کمتر مورد توجه قرار گرفته است.  
اما در فاصله زمانی بین دو جنگ جهانی به تعداد کافی متفکران بر جسته‌ای وجود داشتند که مفهوم اولیه بوروکراسی را حفظ کنند. در دایرة المعارف علوم اجتماعی (۱۹۳۰) از «هارولد لاسکی»<sup>۱</sup> تعریف به شرح زیر آمده است:

بوروکراسی واژه‌ای است که معمولاً در مورد سیستمی از حکومت به کار می‌رود که کنترل آن تا آن حد به دست مأموران اداری است که قدرتشان آزادی مردم عادی کشور را به

1. Harold Laski

مخاطره می‌اندازد. «هرمن فاینر» یکی از دانشمندان علوم سیاسی، بوروکراسی را به عنوان حکومت مأموران اداری تعریف می‌نماید. یکی از دانشمندان فرانسوی که از محققان برجسته خدمات کشوری فرانسه محسوب می‌شود، بوروکراسی را اعمال قدرت مدیران حرفه‌ای که با تشریفات زائد اداری همراه است، تعریف می‌کند. در ۱۹۳۷ یک دانشمند بلژیکی به نام «دانیل وارنوت»<sup>۱</sup> مفاهیم مختلف بوروکراسی را مورد بررسی قرار داد و به این نتیجه رسید که نفوذ روزافزون مأموران اداری پدیده‌ای است که از نظر جامعه شناسی دارای اهمیت زیادی است و اصطلاح بوروکراسی باید فقط به آن اختصاص داده شود.

«اثر آرنولد برشت»<sup>۲</sup> را می‌توان به عنوان نمونه‌ای از تلاشی که برای بررسی دقیق میزان نوسان قدرت بوروکراتیک به عمل آمده است بیان نمود. در مقاله‌ای که او در ۱۹۵۴ تحت عنوان بوروکراسی‌ها چگونه ایجاد می‌شوند و کار می‌کنند، نوشت، بوروکراسی را به عنوان حکومت مأموران اداری تعریف می‌کرد. در این ضمن دو معنی برای قدرت قایل شد: اول حق قانونی برای صدور دستور - که این حق قانونی اختیار نامیده می‌شود - دوم قدرت برای اینکه کاری توسط دیگران انجام شود و هر جا که سایه مأمور اداری بیفتاد، مقداری از انواع قدرت فوق‌الذکر وجود پیدا می‌کند. او نظر می‌دهد که هیچ کشوری در دنیا بدون بوروکراسی وجود ندارد.

اثر کلاسیک کارل ویت فوگل<sup>۳</sup> تحت عنوان استبداد شرقی (۱۹۵۷) عمیقترين نمونه تحقیق در زمینه حالت نهایی قدرت بوروکراتیک است. به نظر «ویت فوگل» مفهوم مورد نظر مارکس نیز از نوع آسیایی بوده است.

باتوجه به مطالب فوق‌الذکر چنین به نظر می‌رسد که هر سیستمی از اداره امور عمومی می‌تواند نمونه‌ای از بوروکراسی باشد و این همان مفهومی است که «ذیلا» مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### بوروکراسی به عنوان اداره عمومی

از آنجاکه ایده‌ئولوژی فاشیستی معتقد به استفاده از هر نوع اهرمی جهت کسب قدرت می‌باشد و بوروکراسیها خود از مهمترین ارکان قدرت شمرده می‌شوند، رهبران احزاب

1. Daniel Warnotte

2. Arnold Brecht

3. Karl Wittfogel

فاشیستی با تکیه بر این فلسفه کوشیدند که رابطه خود را با کارکنان سازمانهای اداری تقویت کنند.

البته نباید پنداشت کسانی که این مفهوم را به کار می‌برند، حتماً "باید دارای افکار فاشیستی باشند. دانشمندانی که نظام اجتماعی و حکومتی فاشیستی ایتالیا را مورد مطالعه قرار داده‌اند، به این نکته توجه کرده‌اند که در آنجا واژه بوروکراسی به مفهوم منجز‌گشته‌ای به کار نمی‌رود؛ بلکه صرفاً به گروهی از انسانها یا مستخدمان اشاره می‌کند که وظایف معینی را انجام می‌دهند که جامعه آنها را ضروری می‌داند.

در نوع فعالیتی که کارکنان دولت، یا مستخدمان عمومی، در هر اجتماع انجام می‌دهند، اختلاف زیادی وجود دارد. مثلاً آموزگاران در یک کشور جزء کارکنان دولت محسوب می‌شوند درحالی که در جامعه دیگر محسوب نمی‌شوند، بنابراین، منظور از مفهوم ادارهٔ عمومی به وسیلهٔ ماهیت وظایف روشن نمی‌شود؛ بلکه منوط به این خواهد بود که تعدادی از افراد که دارای یک وجه تشابه هستند به آنها یک نفع مشترک یعنی استخدام توسط دولت داده شود. در سالهای اخیر، شناسایی بوروکراسی به عنوان مظہر ادارهٔ عمومی، مبنای جهت تجزیه و تحلیل در مطالعات تطبیقی گردیده که یکی از معروفترین نمونه آن اثر «مرشتن مارکس»<sup>۱</sup> تحت عنوان حکومت اداری (۱۹۵۷) می‌باشد. این دانشمند چهار نوع بوروکراسی را تشخیص می‌دهد.

۱- بوروکراسی محافظه، مانند آنچه در حکومتهای سنتی چین و پروس وجود داشت. در این نوع بوروکراسی، کارمندان ادارهٔ عمومی دو وظیفهٔ عمدۀ بر عهده دارند. یکی مظہر رفتار و کردار شایسته‌ای باشند که در خط مشیها و سیاستهای ملی پذیرفته شده و دیگری حفظ و حراست ایدئولوژی مورد قبول نظام حاکم.

۲- بوروکراسی طبقاتی که تنها متكلی به استخدام مأموران از یک طبقه است. این نوع بوروکراسی که از ابزار اصلی یک حکومت الیگارشی یا اریستوکراسی است، در رم باستان وجود داشته و حکومت فلاسفه پیشنهادی افلاطون نیز یکی از انواع این نوع بوروکراسی است.

۳- بوروکراسی جانبداری حزبی بدین ترتیب است که افراد حزب فاتح به سازمانهای اداری حکومت راه می‌یابند و هر یک به نسبت سهمی که در قبولاندن ایدئولوژی حزب به مردم

دارند و همچنین براساس نوع توانایی خود مصدر یکی از خدمات عمومی می‌شوند. بهترین نمونه این نوع بوروکراسی نظام حکومتی انگلیس و آمریکا در اواسط قرن نوزدهم می‌باشد.

۴- بوروکراسی مبتنی بر شایستگی که اعضای آن از بهترین استعدادها که داوطلب خدمت هستند، انتخاب می‌شوند و براساس موازینی منطقی و معقول حقوق و مزايا دریافت می‌دارند. یکی دیگر از دانشمندان ضمن بررسی بیست و هفت امپراطوری تاریخی، با ارائه کتاب سیستمهای سیاسی امپراطوریها (۱۹۶۳)، بوروکراسی را در قالب هیئتی از مأموران اداری می‌شناسد که از نظر قدرت پس از رجال حاکم در نظام سیاسی قرار دارند.

#### بوروکراسی به عنوان اداره توسط مأموران اداری

به طوری که قبلاً نیز مذکور افتاد مفهوم کلی بوروکراسی از دید «وبر» صرفًا به اداره توسط مأموران اداری منتصب محدود می‌شود. هر جا عده‌ای کارکنان منصوب وجود داشتند، امکان بحث پیرامون وجود بوروکراسی فراهم می‌شود. مهمترین نکته مورد توجه برای مطالعه کنندگان آثار «وبر» این بوده است که آیا سیستمهای اداری علاوه بر اینکه از مأموران منصوب پر می‌شوند، دارای جنبه‌های کلی دیگری هم بوده‌اند یا نه؟ و آیا مشخصات بوروکراسی ایده‌آل بهترین شرح مختصر برای اداره نوین می‌باشد یا نه؟

البته این نظر بیشتر مربوط به تجزیه و تحلیل بوروکراسی در کشورهای اروپایی می‌شود و شاید علل آن یکی نفوذ آثار «وبر» و دیگری ماهیت اداره در کشورهای اروپا باشد. به عنوان نمونه «کارل رنر»<sup>۱</sup> در کتاب دموکراسی و بوروکراسی (۱۹۴۷) یادآور می‌شود که چگونه یک فرد اروپایی نگران تصورات اداره و سلسله مراتب است. یکی دیگر از دانشمندان در کتاب بوروکراسی در صنعت (۱۹۵۸) رشد بوروکراسی را در صنعت مورد بررسی قرار داده است. «رینارد بندیکس»<sup>۲</sup> در کتاب کار و اختیار در صنعت (۱۹۵۶) ترجیح می‌دهد از رشد بخش اداری به عنوان بوروکراسی‌گرایی یاد کند.

«جی. ای. ایلمر»<sup>۳</sup> تاریخنویس انگلیسی، در کتاب خود تحت عنوان خادمان پادشاه

1. Karl Renner

2. Reinhard Bendix

3. G.F. Aylmer

(۱۹۶۱) مفاهیم مختلف بوروکراسی را مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه رسیده که مفیدترین راه برای تاریخ‌نویسان این است که بوروکراسی را در قالب روش‌های ویژه‌ای (تخصص، سلسله مراتب و اتکاء به سوابق) از اداره به کار برد.

چنانچه بخواهیم به آن پدیده‌ای توجه کنیم که دارای روش‌ها و صفات فوق‌الذکر باشد می‌توانیم بوروکراسی را در مفهوم دیگری که در زیر مذکور است بیان داریم.

### بوروکراسی به عنوان سازمان

اطلاق اصطلاح بوروکراسی به سازمانهای بزرگ بیشتر توسط دانشمندان معاصر معمول شده است. اگر کسی در قرن نوزدهم دانشکده را به عنوان یک بوروکراسی در میان سایر بوروکراسیها می‌شناخت، بی‌تردد با مشکل مواجه می‌گردید؛ اما امروزه به کار بردن واژه بوروکراسی در مورد مدارس، ارتشها، کلیساها، و بیمارستانها به آسانی امکان‌پذیر است. دانشمندانی که در نوشه‌های خود از سازمانها به عنوان بوروکراسی یاد می‌کنند، می‌توانند از زبان روزمره برای مرجع خود استفاده کنند. تعدادی از صاحبنظرانی که بوروکراسی را در مفهوم سازمان بکار برده‌اند عبارتنداز «هاینه‌مان»<sup>۱</sup> که به نظر او بوروکراسی، در سطح مجرد، عبارت از سازمان بزرگ است و هر سازمان بزرگی به ویژه بوروکراسی است.

«سایمون» بوروکراسی را تقریباً متراffد با سازمان بزرگ می‌داند. یکی از دانشمندان ضمن اینکه بوروکراسی را متراffد با سازمانهای بزرگ می‌داند دو عیب نیز برای آن می‌شمارد:

۱- اشارات ضمنی منفی و متداول مربوط به بوروکراسی.

۲- این تصور برای آشنایان با اثر ماکس وبر ایجاد می‌شود که سازمان اجباراً در امتداد خطوط بوروکراسی ایده‌آل نظام می‌یابد.

بوروکراسی به عنوان سازمان نیز تصور درستی نیست زیرا مشکل می‌توان مرزهای سازمان را ترسیم نمود و تشخیص داد که سازمان در کجا خاتمه می‌یابد و از کجا جامعه آغاز می‌شود. عواملی از قبیل سلسله مراتب سازمان، مقررات، تقسیم کار و شرایط لازم برای استخدام ظاهراً به تمامی جامعه نوین سرایت کرده است. بنابراین شاید تنها از آن جهت بتوان سازمانها را بوروکراتیک نامید که جزوی از بوروکراسی وسیعتر، یعنی خود جامعه نوین، هستند.

1. Hyneman

### بوروکراسی به عنوان جامعهٔ نوین

در بررسی بوروکراسی به عنوان جامعهٔ نوین می‌باید بین اندیشه‌هایی که از جوامع بوروکراتیک، به معنای جوامعی که تحت حکومت بوروکراسیها هستند، و جوامعی که تبدیل به بوروکراسی شده‌اند اختلاف قابل شد. «موسکا» جامعهٔ بوروکراتیک را جامعه‌ای می‌داند که تحت حکومت بوروکراسیها هستند در حالی که در جوامعی که مورد تجزیه و تحلیل «میلوان جلاس» قرار گرفت، هر عضو جامعه یک نقش سازمانی ویژه دارد و تمامی ترکیب سازمان اجتماعی به صورت یک بوروکراسی درمی‌آید.

در فاشیسم ایتالیا تمايل ایدهٔ تولوزیکی برای امتزاج دولت و جامعه باقاعدین صورت ممکن درآمد. «کارل منهایم»<sup>۱</sup> استدلال نموده است که تغیرات حاصل در ترکیب اجتماعی در قرن بیستم، تضاد مفاهیم دولت و جامعه را کهنه و منسوخ کرده است. به نظر این دانشمند در جنبه‌هایی از قبیل قدرت، روش‌های استخدامی، ارزش اجتماعی و نوع شخصیت اعضا تفاوتی بین سازمانهای خصوصی و عمومی وجود ندارد و حوزه‌های این دو گروه سازمان طوری بازکدیگر تداخل می‌کنند که گوئی مسئولیت عمومی در تمامی کالبد جامعه مستقر شده است. کسانی هم که تجزیه و تحلیل خود را از جهت دیگری آغاز کرده‌اند و ترکیب داخلی سازمانها را مورد توجه قرار داده‌اند به یک چنین نتیجه‌گیری مشابهی رسیده‌اند. به نظر آنان چارچوب مقررات سازمانی منعکس‌کنندهٔ ترکیب اجتماعی وسیع‌تری است. «آر.وی پرستوس»<sup>۲</sup>، در کتاب جامعه سازمانی (۱۹۶۱)، سازمانها را اشکال کوچک شده‌ای از جامعه می‌پنداشت.

مفهوم بوروکراسی‌گرایی نیز با مفهوم بوروکراسی به عنوان جامعهٔ نوین ارتباط نزدیکی دارد زیرا وقتی بوروکراسیها، با توجه به روش‌های خاص خود در جامعه، گسترش یافتند بدین مفهوم است که افراد بیشتری از جامعه در سازمانهای بزرگ عمومی و خصوصی بکار گرفته شده‌اند و افراد جامعه را می‌توان در انقیاد ارزشها، هنجارها و طرز فکری‌های ناشی از بوروکراسی ملاحظه کرد.

بنابراین، می‌توان استدلال کرد که بوروکراسی‌گرایی در نظام جامعه فرایندی است که حاصل آن بوروکراسی کردن کل جامعه است.

آخرین نکته در این بحث توجه به این سؤال ضمیمی است که چرا در برابر مفاهیم و

معانی مختلف فقط یک کلمه وجود دارد؟ آیا دچار فقر کلمه هستیم؟ پاسخ این است که مفاهیم مختلف کلا" بایکدیگر ریشه خانوادگی دارند یا به عبارت دیگر همه از مشخصات و یا آثار وجودی سازمانهای بزرگ اداری هستند مانند اعضا یک خانواده که با اسمی مختلف دارای یک نام خانوادگی مشترک هستند، در این مورد نیز با دارا بودن اسمی «هفتگانه» مختلف از یک عنوان «بوروکراسی» استفاده می‌کنند.

### انواع پنجگانه سازمان

در بررسی مفهوم بوروکراسی ملاحظه گردید که دانشمندان از دیدگاههای گوناگون سازمانهای بزرگ را بررسی کرده و هر یک تقسیم‌بندیهای خاصی را ارائه داده‌اند. مثلاً «ماکس وبر» مبنای تقسیم‌بندی را نوع مشروعيت قدرت در نظر گرفت. «فریتز مارکس» مبانی و نحوه تجهیز نیروی انسانی را اساس طبقه‌بندی خود قرار داد. «مارتین البرو» آثار و مشخصات کلی سازمانهای وسیع را مبنای طبقه‌بندی قرار داد و انواع هفتگانه بوروکراسی را معرفی کرد.

آخرین قسمت از بحث درباره طبقه‌بندی بوروکراسیها به نظریات «هتری مینتزبرگ» مربوط می‌شود. نکته جالب اینکه با توجه به توالی تاریخی نظریات ارائه شده ملاحظه می‌گردد که هر یک از دانشمندان ضمن بحث درباره اصل مفهوم بوروکراسی مسایل زمان خود را نیز ملحوظ داشته‌اند. مثلاً بحث درباره بوروکراسی حرفه‌ای و یا ادھوکراسی یا سازمان موقت توسط «مینتزبرگ» بیانگر نوعی سازمان است که بیشتر با این مشخصات به زمان حاضر مربوط می‌شود و در اوایل قرن حاضر نیازی نبود که «ماکس وبر» در تجزیه و تحلیل خود به آن بپردازد. به هر حال، «مینتزبرگ» مبنای طبقه‌بندی سازمانها را ساختار تشکیلاتی آنها قرار می‌دهد و بر این اساس به پنج نوع سازمان دسترسی پیدا می‌کند که عبارتنداز:

۱- ساختار ساده<sup>۱</sup>.

۲- بوروکراسی ماشینی<sup>۲</sup>.

۳- بوروکراسی حرفه‌ای<sup>۳</sup>.

۴- ساختار بخشی<sup>۴</sup>.

1. Simple Structure

2. Machine Bureaucracy

3. Professional Bureaucracy

4. Divisionalized Form

### ۵- ادھوکراسی یا سازمان موقت<sup>۱</sup>.

#### ۱- ساختار ساده

چنانچه بخواهیم مشخصات اصلی سازمانهای گوناگون را که وجود تقسیم کار و سلسله مراتب می‌باشد در طبقه‌بندی فوق ملاحظه کنیم و آنها را روی یک پیوستار نشان دهیم در یک طرف این پیوستار ادھوکراسی با کمترین مشخصات و بوروکراسی ماشینی با بیشترین مشخصات خواهد بود. ساختار ساده که در این بین قرار دارد دارای ساختاری مسطح است. در این نوع سازمانها که معمولاً "جديد هستند، از کمترین تخصص برخوردار است. ارتباطات غیررسمی معمول و اثربخش است. کلیه تصمیمات توسط مدیر اتخاذ می‌گردد و به طور متمرکز اداره می‌شود. این ساختار ساده امکانات کافی جهت افرادی که مالک سازمان خویش هستند فراهم می‌کند و دارای تحرک لازم نیز می‌باشد.

مهمازین نقطه ضعف ساختار ساده ناپایداری آن است. زیرا یک چنین سازمانی به فرد متکی است و هر نوع خطری برای فرد در واقع خطر برای کل سازمان محسوب می‌شود و از این جهت آسیب‌پذیرترین نوع سازمان است.

#### بوروکراسی ماشینی

مشخصات بوروکراسی ماشینی کم و بیش با بوروکراسی مدل منطقی - قانونی «ماکس ویر» تطبیق می‌کند. در این نوع بوروکراسی سلسله مراتب اختیار، تقسیم کار، شبکه ارتباطات، ضوابط و شایستگیها در حد امکان روشن و بیان گردیده و تصمیم‌گیری براساس یک سیستم متمرکز در دست مدیران عالی است. ارتباطات بیشتر در قالب شبکه‌ای رسمی صورت می‌گیرد و از طریق کنترل از بالا تضادها از بین می‌رود و هماهنگی ایجاد می‌شود. وجود نظم، دقت، استاندارد، کارایی و حداکثر استفاده از سلسله مراتب جهت کنترل و هماهنگی در نظام بوروکراسی ماشینی باعث شده که تولید اینبوه با حداقل هزینه در اختیار جامعه قرار گیرد. به عبارت دیگر اگر یک چنین بوروکراسی ای نبود، بسیاری از امکانات رفاهی به حد وفور یافت

1. Adhocracy

نمی‌شد. در بسیاری از موارد هنوز جانشینی برای این نوع ساختار وجود ندارد. صنایع عظیم فولاد، اتومبیل‌سازی، نفت در بخش خصوصی و تشکیلات عظیم سیستمهای حکومتی بر این نوع بوروکراسی استوار است.

مشخصات بوروکراسی ماشینی آنچنان باز است که وقتی از بوروکراسی به مفهوم خاص سخن به میان می‌آید، در واقع فقط بوروکراسی ماشینی را شامل می‌گردد.

### بوروکراسی حرفه‌ای

پیشرفتهای تصاعدی در علم و تکنولوژی آثار آشکار و پنهان بسیاری در جوامع بشری بجای گذاشته است. یکی از این آثار تغییرات اساسی در ساختار بعضی از بوروکراسیهای ماشینی و پیدایش یک نوع دیگر از بوروکراسی به نام بوروکراسی حرفه‌ای است.<sup>۱</sup> فلسفه وجودی یک چنین بوروکراسی‌ای در فرایند آموزشی تقسیم‌بندی حرفه‌ای جامعه شکل می‌گیرد. این فرایند آموزشی را لانه کبوتری می‌گویند. این نوع تقسیم‌بندی کارها را ساده می‌کند. از یک طرف مشکلات اجتماع تجزیه و طبقه‌بندی می‌شود و در مقابل آموزشها، در تمام سطوح طوری طراحی می‌گردد که هر نوع آموزش در حل یکی از مشکلات کارساز باشد و هر فرد حرفه‌ای و متخصص، توانایی ماهرانه‌ای در استفاده از ابزارهای ذهنی و عینی جهت حل یکی از دشواریها پیدا کند.

ابزار اصلی هماهنگی و حل مشکل استانداردها می‌باشد. استاندارد در بوروکراسی ماشینی نیز وجود دارد کما یکنکه فعالیتها در بخش زنان و زیمان یک بیمارستان که در واقع یک بوروکراسی حرفه‌ای است بی‌شباهت به خط مونتاژ در کارخانه نیست، اما اختلاف اصلی بین بوروکراسی ماشینی و حرفه‌ای در این است که مدیران استراتژیک و کارشناسان برنامه‌ریزی استانداردها را در بوروکراسی ماشینی تعیین می‌کنند و این استانداردها در برابر فرایند کار و محصول است، در صورتی که در بوروکراسی حرفه‌ای این استانداردها در خارج از بوروکراسی ساخته و پرداخته می‌شود. این استانداردها در مراکز آموزشی مانند دانشگاهها آموخته می‌شود و انجمن‌ها و اتحادیه‌های حرفه‌ای نهایت کوشش می‌کنند که این استانداردها رعایت شود و این

۱ - برای اطلاع بیشتر از پیشرفتهای علم و تکنولوژی به منبع زیر مراجعه شود:  
ابوالفضل صادق پور مدیریت بر جامعه دانشمند چند مقاله از انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی ۱۳۵۸

استانداردها به صورت پیش‌شرط شروع کار است. به عنوان مثال برای شروع کار پزشکی استانداردهای بسیار سختی در نظر گرفته می‌شود اما نحوه معالجه هر بیمار را نمی‌توان استاندارد کرد. بر این اساس است که بوروکراسی ماشینی به قدرت سلسله مراتب اتکا دارد، درحالی که در بوروکراسی حرفه‌ای قدرت از تخصص و مهارت ناشی می‌شود.

در داخل بوروکاسیهای عظیم حرفه‌ای مانند بیمارستانها، دانشگاهها و مراکز تحقیقاتی نوعی بوروکراسی ماشینی به منظور ایفای وظایف خدماتی مانند حسابداری، کارپردازی، خدمات کامپیوتري و از این قبیل وجود دارد و زیر نظر مدیر سازمان که معمولاً "از گروه متخصصها است قرار دارد. مدیر بوروکراسی حرفه‌ای در مقایسه با مدیران در اشکال دیگر سازمان، ضعیفترین است. اگرچه به تنها یک از متخصصان قوی‌تر است ولی در برابر مجموع نیرویی ندارد.

اختلاف دیگر در بوروکراسی حرفه‌ای با ماشینی این است که چون بوروکراسی ماشینی با ساختار ساده شروع می‌شود و در مراحل مختلف جهت تکامل استانداردهای خود را تغییر می‌دهد، زمان نسبتاً طولانی را می‌گذراند تا به یک مجموعه استانداردهای نسبتاً ثابت دست یابد. در حالی که بوروکراسی حرفه‌ای با استانداردهایی که از خارج به داخل سیستم می‌آورد در زمان بسیار کوتاهی می‌تواند شکل نهایی به خود گیرد، کما اینکه در ایجاد یک دانشگاه و یا بیمارستان جدید با در دسترس بودن متخصصهای موردنیاز زمان طولانی ضرورت ندارد.

همانگی اثربخش در بوروکراسی حرفه‌ای فقط از راه استاندارد کردن مهارت‌ها حاصل می‌شود. برخلاف بوروکراسی ماشینی که همانگی از طریق مکانیزم کنترل روی استاندارد کردن فرایند و محصول انجام می‌گیرد.

### ساختار بخشی

سازمانهای بزرگ تولیدی با مشخصات بوروکراسی ماشینی با توجه به مقتضیات مشتریان خود در مناطق مختلف یک نوع عدم تمرکز جغرافیایی بوجود می‌آورند که ساختار بخشی به خود می‌گیرد. البته سازمان در محل اصلی خود معمولاً "به مرحله رشد نهایی می‌رسد، سپس آماده بخشی شدن می‌گردد. حتی بعضی سازمانها آنچنان گسترش می‌یابند که بخشی شدن پاسخ نهایی برای تشکیلات آنها نیست؛ بلکه هر بخش دارای بخش‌های دیگر می‌شود. مثلاً "شرکت عظیم جنرال الکتریک دارای بخش‌های متعدد است که یک بخش آن

مربوط به تولید برق است و این بخش دارای بخش‌های فرعی متعدد در تولید برق هسته‌ای، گازی، توربینی و از این قبیل است. یا مثلاً شرکت عظیم جنرال موتورز در امریکا واحدهای متعدد تولید اتومبیل خود را در نقاط مختلف کشور براساس تقاضای بازار بنا می‌کند. این نوع تشکیلات بیشتر در صنایع بخش خصوصی کاربرد دارد. در این نوع ساختار مدیران عالی یا استراتژیک در اداره مرکزی استقرار دارند و مدیران میانی با اختیارات کافی در واحدهای خود در مناطق مختلف پراکنده‌اند.

اداره مرکزی از طریق مکانیزم‌های زیر بر بخش‌های تابعه خود اعمال کنترل می‌کند.

#### الف - تعیین استراتژی

مدیران عالی با تعیین استراتژیها، مسیر فعالیت بخشها را مشخص می‌کنند و با توجه به اینکه این مدیران از امور روزمره و دست و پاگیر آسوده هستند و دسترسی به اطلاعات کافی دارند شرایط مناسبی جهت تصمیم‌گیریهای استراتژیک دارند.

#### ب - تخصیص منابع

دومین عامل اقتدار اداره مرکزی مربوط به تأمین منابع مالی است. اختیار منابع مالی همیشه در تمام انواع سازمانی از مهمترین عوامل کنترل می‌باشد.

#### ج - قدرت انتصاب

اختیار جابجایی مدیران بخشها توسط مدیران عالی که در مرکز هستند عامل مهمی در کنترل بخشها است.

#### د - تعیین استاندارد

مبانی اصلی کنترل تعیین استاندارد و معیار است که در این مورد اداره مرکزی براساس برنامه‌ریزی استانداردها را معین می‌کند و از طریق سیستم گزارش‌گیری نظارت دقیق دارد.

#### مزایای ساختار بخشی

ساختار بخشی امکان سرمایه‌گذاری مطمئن و جدید را برای سازمان اصلی فراهم

می‌کند. و خطر ورشکستگی را با تقسیم سرمایه به فعالیتهای مختلف در مناطق گوناگون به حداقل می‌رساند. ساختار بخشی مانند دانشکده مدیریت این امکان را فراهم می‌سازد که مدیران میانی با بر عهده گرفتن مسئولیت در بخش‌های مختلف به بهترین وجهی آموزش بینند. از همه مهمتر اینکه مدیران عالی در اداره مرکزی فرصت کافی جهت بررسی و اتخاذ استراتژیهای مناسب دارند و با تصمیم‌گیریهای بموضع می‌توانند واحدهای جدیدی ایجاد یا تملک کنند و واحدهای ناکارا را از گردنۀ خارج سازند.

محدودیتهای قانونی بعضی از کشورها ساختار بخشی را به صورت خاصی شکل می‌دهد. مثلاً بعضی از شرکتهای امریکایی که در کانادا شعبه دارند، تمام کارکنان آن بخش کانادایی هستند، فقط رئیس بخش امریکایی است که عامل اداره مرکزی است و مأموریت دارد که کلیه استانداردهای شرکت مادر را اعمال کند. این نوع واحدها را مینیاتور و یا شعبه بی‌سر می‌نامند. همان طوری که ملاحظه می‌شود ساختار بخشی معمولاً برای شرکتهای خصوصی مناسب است و در سازمانهای دولتی کمتر کاربرد دارد.

### ادهوکراسی یا سازمان موقت

دانشمندان علوم اجتماعی خصوصاً "مدیریت در یک ربع قرن اخیر براساس تحولات ناشی از علم و تکنولوژی، فراوانیها، تغییرات در سطح نیازها و نهایتاً" انگیزش برای کار بر ناهمانگی الگوهای ساختاری سازمانهای بزرگ با شرایط زمان تأکید داشتند و حتی بعضی در اظهار نظر راه افراط رفتند و آواز مرگ بوروکراسیها را سر دارند و بیان داشتند که بوروکراسیها در عصر مقطع<sup>۱</sup> و یا جامعه موقت<sup>۲</sup> قابل دوام نیست. بوروکراسی حرفه‌ای براساس آموزشهای استاندارد شده کوشش می‌کند که کیفیت بازده خود را در حد مطلوب حفظ کند، بوروکراسی بخشی از طرف دیگر با احالة تصمیم‌گیریهای عملیاتی به بخشها فرصت اتخاذ استراتژیهای مناسب را به مدیران عالی می‌دهد ولی هیچیک از انواع فوق امکانات تغییر و تحول و نوآوری را در حد نیاز فراهم نمی‌سازد و این جهت جای نوعی دیگر از ساختار سازمانی مورد توجه قرار گفته است. این نوع ساختار را ادهوکراسی می‌نامند.

باتوجه به سوابق کوتاه و همچنین کاربرد محدود یک چنین ساختاری اطلاعات

1. The Age of Discontinuity

2. Temporary Society

علاقمندان به دانش مدیریت در این باره عمیق نیست و لی با بررسیهایی که در این زمینه بعمل آمده است حتی المقدور فشرده‌ای از آن را در زیر ملاحظه خواهند کرد.

کلمهٔ ادھوکراسی که به معنای سازمان موقت است اولین بار توسط نویسندهٔ معروف «الوین تافلر» در کتاب شوک آینده بیان شد و منظور او از چنین سازمانی آن نوعی از سازمان است که به منظور نیل به هدف خاصی برای کوتاه مدت تشکیل می‌گردد و پس از نیل به آن هدف منحل می‌گردد و اعضای آن معمولاً "جهت سازمان موقت دیگری بسیج می‌شوند و یا ممکن است به محل اصلی کار خود که در بوروکراسی ماشینی یا حرفه‌ای قرار دارد، برگردند. این نوع سازمان ممکن است برای چند ساعت تشکیل شود یا برای چند سال. ایجاد سازمانهای موقت در صنایع خصوصاً "صنایع فضایی بسیار رایج است. نمونهٔ بارز یک چنین سازمانی زمانی ایجاد شد که شرکت هوایپیمایی لاکھید<sup>۱</sup> برندۀ مناقصه چند میلیارد دلاری ساختن ۵۸ فروند هوایپیمای C-5A گردید. بدین منظور فوراً یک سازمان موقت با یازده هزار عضو تشکیل داد تا بتواند تعهد خود را انجام دهد. این سازمان موقت می‌باشد که هماهنگ کردن سفارش ۱۲۰۰ ریالیتی که برای ساخت هر هوایپیما لازم بود انجام دهد و در مجموع شش هزار شرکت در ارتباط با این نوع هوایپیما با شرکت لاکھید همکاری داشتند. این سازمان موقت در طول عمر پنجسالهٔ خود تعهدات خود را به پایان رسانید.

سازمانهای موقت یک پدیدهٔ تازه‌ای نیست؛ بلکه از گذشته‌های بسیار دور تاکنون موجودیت پیدا می‌کرده است و لی آنچه جدید است این است که سازمانهای بزرگ برای حل مشکلات و مسائل خود ناچارند هرچه بیشتر به این نوع سازمانهای موقت روی آورند. ادھوکراسی به اشکال مختلف و فلسفه وجودی گوناگون ظاهر می‌شود، اما عامل مشترک در تمام انواع آن موقت بودن، نداشتن استاندارد فرایند کار و محصول و حداقل روابط سلسلهٔ مراتبی می‌باشد. گاهی اعضای آن از تعدادی چریک تشکیل می‌شود که جز اعتقاد به ایدهٔ تولوژی خود و یک جسارت نظامی هیچ نوع تخصصی ندارند و از طرف دیگر ممکن است اعضای آن از تعداد دانشمندان طراز اول جهانی در رشتهٔ خاصی از دانش و تکنولوژی تشکیل شلیه باشند که برای حل یکی از معضلات یک سفینهٔ فضایی همکاری کنند.

ادھوکراسی یا سازمان موقت در بعضی مواقع ویژگیهای خاصی به خود می‌گیرد و با

عنایین مختلف ظاهر می‌شود ولی مجموعاً "دارای مشخصه اصلی که موقعت بودن است می‌باشدند. معروفترین این عنایین سازمان برمنای پروژه، سازمانهای ماتریسی، سازمانهای موقعت اداری و همچنین سازمانهای موقعت عملیاتی است که به ترتیب به طور اختصار شرح داده می‌شود.

سازمانی که قبلاً ذکر شد و فلسفه وجودی آن اجرای پروژه تولید هوایپیمای C-5A بود سازمان برمنای پروژه می‌باشد که در واقع سازمان موقعت یا ادھوکراسی عملیاتی نیز محسوب می‌شود. در بعضی مواقع ممکن است جهت حل یک مشکل بوروکراسی ماشینی سازمان موقعتی در داخل خود تشکیل می‌دهد که هدف آن رفع نیاز و حل مشکل خود سازمان خواهد بود نه خدمت به مشتری. در این صورت ادھوکراسی اداری تشکیل می‌شود.<sup>۱</sup>

سازمانهای ماتریسی در واقع ترکیبی از سازمانهای دائم و موقعت است. بدین صورت که خزانه‌های از افراد متخصص وجود دارد که از این متخصصها در پروژه‌های گوناگون استفاده می‌شود. وقتی یک پروژه به اتمام می‌رسد، افراد متخصص به خزانه‌های خود بر می‌گردند و مجدداً عضویت پروژه دیگری را می‌پذیرند. در سازمان ماتریسی اعضا تحت نظرات دو جانبی هستند، زیرا مدیر گروه هر تخصص و مدیر پروژه هر دو بر کار فرد در ساختار ماتریسی نظارت خواهند داشت.

در مجموع سازمانهای موقعت تصمیم‌گیری برمنای سلسله مراتب نیست؛ بلکه تمام اعضا با توجه به شرایط خاصی که پیش می‌آید، تصمیم‌گیری می‌کنند و قدرت تصمیم‌گیری از کارشناسی و مهارت عضو ناشی می‌شود.<sup>۲</sup>

۱- برای اطلاع بیشتر از نظریات الین تافلر درباره ادھوکراسی به منبع زیر مراجعه شود:

الین تافلر، شوک آینده ترجمه حبیب الله کامرانی ۱۳۷۲ صفحات ۱۲۴-۱۵۰

۲- برای اطلاع بیشتر از انواع پنجگانه ساختارهای سازمانی به منبع زیر مراجعه شود:

## کنترل بوروکراسی‌ها

بحث درباره کنترل بوروکراسی‌ها از دو دید مورد نظر قرار می‌گیرد. از یک دید کنترل بوروکراسی‌ها توسط عوامل محیطی مانند مردم، مجلس، احزاب و قوه قضاییه و از این قبیل مورد نظر است. از جهت دیگر کنترل توسط مدیران خود بوروکراسی‌ها انجام می‌گیرد. در بحث اول مسایل فلسفی درباره موجودیت بوروکراسی‌ها نیز مطرح می‌گردد و درباره اعضای بوروکراسی‌ها و یا مأموران اداری در جوامع دموکراتیک اظهار نظرهای اساسی به شرح زیر بیان گردیده است.

به طور خلاصه می‌توان مشکل مأموران اداره عمومی را از سه دید مورد توجه قرار داد:

۱- مأموران اداری قدرت بیش از حدی به دست آورده‌اند و لازم است به مقام صحیح و واقعی شان برگردانده شوند.

۲- مأموران اداری "الزاما" قدرتی در اختیار دارند که پیوسته رشد و نمو می‌کند. و ظیفه موجود این است که مراقبت شود این قدرت به نحو خردمندانه‌ای اعمال گردد.

۳- قدرت الزاما" متعلق به مأموران اداری است و باید برای روشهایی که ممکن است طی آنها بتوان به کلی از خدمات این افراد صرف نظر کرد، تحقیق و جست و جو به عمل آید. از این سه نظریه، نظریه سوم به وضوح اساسی‌ترین آنهاست، اما کمتر از همه درباره‌اش سخن رانده شده است. نظریه دوم صحیح‌ترین آنهاست. نظریه اول بیشتر مربوط به اندیشه‌های قرن نوزدهم می‌شود.

حقوق‌دانان بیشتر به نظریه اخیر، یعنی قدرت بیش از حد مأموران اداری، توجه کرده‌اند.

به عنوان نمونه یکی از قضات عالی‌مقام انگلستان موسوم به لرد هیوارت<sup>۱</sup> در کتابی تحت عنوان استبداد نو (۱۹۲۹) ریشه مسئله را در میزان روزافزون تفویض اختیار برای قانونگذاری و داوری می‌داند که به مسئولان کشوری جدید تعلق دارد. او معتقد است قوانینی که وضع می‌شوند

1. Lord Hewart

دست مأموران اداری را در تهیه و تحریر نکات تفصیلی آن قوانین باز می‌گذارند و ملت در این موقعیت به هیچگونه پناهگاه قانونی دسترسی ندارد.

در آمریکا نیز یکی از دانشمندان، با انتشار کتابی تحت عنوان عجایب سرزمین بوروکراسی (۱۹۳۲)، افکاری نظریه‌های اراده می‌دهد این دانشمند، که مدتی نیز مشاور حقوقی بوده، با اشاره به مواد قانونی، تفسیر معکوسی را که مأموران اداری می‌نمایند مورد توجه قرار می‌دهد و معتقد است که تحت حفاظت قانون مأمور اداری خود را در مقام دادستان و هیأت داوران و قاضی قرار می‌دهد.

دانشمندان حکومت بیشتر نظر خود را به نظر دوم معطوف داشته‌اند. به عنوان نمونه هرمن فاینر<sup>1</sup> خطری را که در توسعه جدید اداره عمومی متوجه دموکراسی می‌داند از نظر دور نمی‌دارد. برای سنجش اداره عمومی دموکراتیک مسئولیت مأموران اداری معیار مناسبی است که منظور از آن ترتیبات موجود برای حصول اطمینان از بررسی دقیق اعمال آنهاست تا در صورت لزوم اصلاح یا تنبیه شوند. هرجا این ترتیبات دچار وقفه شود، مسأله بوروکراسی بروز می‌نماید.

در مورد نظریه سوم، که مربوط به قدرت بیش از حد مأموران می‌شود، یکی از دانشمندان در کتاب خود تحت عنوان بوروکراسی مبتنی بر نمایندگان مردم ضمن بررسی نظام اداری انگلستان نتیجه گیری می‌کند که مستخدم کشوری یک سیاستمدار دائمی است که خط مشی حکومت به میزان زیادی متکی به نظریات اوست.

یکی از عوامل ایجاد قدرت بیش از حد مأموران دسترسی به اطلاعاتی است که منحصراً در اختیار دارند. البته مخفی نگهداشتن اطلاعات در سازمانهای دولتی، که از دیدگاه «وبر» منبع قدرت بوروکراسی محسوب می‌شود، در ایالات متحده کمتر از اروپا متداول است. مشکلاتی که سازمانهای بزرگ یا بوروکراسیها در جوامع انسانی ایجاد می‌کنند، تقریباً مورد توجه کلیه دانشمندانی بوده که نسبت به بوروکراسی عمیقاً اظهار نظرهایی کرده‌اند. به عنوان نمونه یکی از مسائل مورد نظر «وبر» این بود که چگونه می‌توان از تمایل ذاتی بوروکراسی برای جمع‌آوری قدرت جلوگیری کرد تا به حدی نرسد که عنان تعیین خط مشی‌های کشوری را بدست گیرد. «وبر» مکانیزم‌های زیادی را جهت محدود کردن سیستمهای قدرت به

1. Herman Finer

طور کلی و بوروکراسی به طور اخص مورد توجه قرار می دهد. «وبر» به پنج دسته از این مکانیزم‌ها اشاره می کند:

- ۱- مکانیزم گروهی - و بر دوازده نوع از مکانیزم گروهی را تشخیص داده که پاره‌ای از آنها عبارتنداز تشکیلاتی نظیر کنسول رم، کابینه انگلیس و انواع مجلسهای سنا و شورا.
  - ۲- جدایی قدرتها از یکدیگر - منظور از جدایی قدرتها تقسیم مسئولیت برای یک وظیفه بین دو یا چند نفر یا گروه می باشد. برای اینکه تصمیمی اتخاذ شود، می باید بین آنها توافق به عمل آید.
  - ۳- اداره به صورت ذوقی (آماتوری) - منظور به کار گرفتن افرادی در اداره است که از نظر مالی وضع مناسبی دارند و بدون دریافت حقوق فعالیت می کنند.
  - ۴- دموکراسی مستقیم - در این سیستم مسئولان اداری مستقیماً توسط مردم انتخاب می شوند، البته این سیستم فقط در شهرکها ممکن می باشد.
  - ۵- انتخاب رهبر - ملازمۀ این سیستم وجود احزاب است. با استفاده از این وسیله به نظر «وبر» حداکثر امکان کنترل بوروکراسی ممکن خواهد بود.
- یک بررسی از نظریات دانشمندان معاصر این نکته را بیان می دارد که با توجه به مفهوم مورد نظر از بوروکراسی راه علاج نیز تغییر می کند. آنها که نگران درجه دخالت مأموران اداری در ایجاد خط مشی و بصیرت آنها می باشند، انواع مختلف کنترل رسمی را مورد حمایت قرار می دهند و حتی نوع کنترل با توجه به حوزه قدرت مأمور تغییر می کند. در این میان بعضی‌ها از کنترل بیشتر توسط هیأت‌های نمایندگان مجلس و مصونیتهای بیشتری برای افراد ملت طرفداری کرده‌اند درحالی که بعضی دیگر وجود یک سیستم دقیق قانون را که ناظر بر روابط مأموران اداری و قاطبه ملت باشد، توصیه کرده‌اند.

در انگلیس مسئولیت وزرا و قدرت تحقیق پارلمان از آنها را به عنوان عامل اصلی کنترل می شناختند، اما در سالهای اخیر اندیشهٔ تشکیل کمیته‌های پارلمانی برای تحقیق درباره خط مشی وزارتی، شبیه کمیته‌های تحقیق کنگرهٔ ایالات متحده، مورد تأیید قرار گرفته است. عده‌ای پیشنهاد کرده‌اند که تشکیلاتی به نام سازمان روش‌های اداری ایجاد شود که طرز کار اداری را پیوسته زیر نظر داشته باشد. در انگلیس یک مأمور پارلمانی برای تحقیق پیامون شکایاتی که

علیه کارکنان اداری می شود، منصوب شده است و این همانند سازمان ام بود زمن<sup>۱</sup> در کشورهای اسکاندیناوی است.

هاینه‌مان<sup>۲</sup> یکی از دانشمندان معاصر، دقیق‌ترین و کامل‌ترین شرح مربوط به کنترل بوروکراسی را در کتاب خود تحت عنوان بوروکراسی در یک حکومت دموکراتی (۱۹۵۰) ارائه داد. او استدلال می کند که برای برقراری اداره دموکراتیک شرط اصلی وجود سایلی نیرومند برای دستور به مأموران اداری است. در ایالات متحده صاحبان قدرت عبارتنداز کنگره و ریاست جمهوری که از کمک ادارات ستاد مرکزی و دادگاهها برخوردارند. به نظر این دانشمند سایل هدایت و کنترلی که در اختیار مقامات مذبور می باشد به مراتب متعدد تر و اثربخش تر از آن است که معمولاً "تشخیص داده می شود.

نحوه کنترل بوروکراسی می باید تا حدودی هماهنگی لازم را با تکنیکهای اجتماعی مورد استفاده جامعه مربوط داشته باشد. برای توضیح مطلب لازم است ولو به اختصار، منظور از تکنیکهای اجتماعی، که به زبان دیگر تکنیکهای نظارت بر جامعه است، بیان شود. منظور از تکنیکهای اجتماعی روشهایی است که نظم و اداره هر اجتماعی بر آنها مبتنی است و به طور خلاصه عبارتنداز:

#### ۱- تکنیک سلسله مراتب<sup>۳</sup>

براساس این تکنیک افراد مافوق افراد زیردست را نظارت می کنند. سلسله مراتب سازمانهای نظامی بهترین نمونه تجسم این نوع تکنیک است. استفاده از این تکنیک با ایجاد اجتماعات بشری به وجود آمده است. مثلاً وقتی در ایران باستان بزرگ خانواده، یعنی پدر، افراد خانواده را کنترل و بزرگ تیره بر خانواده‌ها نظارت می کرد و تیره‌ها زیر نظر رئیس عشیره و عشاير زیر نظر رئیس قبیله بودند در واقع از تکنیک سلسله مراتب استفاده می شده است.

۱- ام بود زمن (Ombudsman) سازمانی شبیه دیوان عدالت اداری است که به منظور مرجعی جهت شکایت مردم از سازمانهای دولتی تأسیس می گردد. این سازمان ابتدا در سال ۱۸۵۹ در سوئیس ایجاد گردید و شبیه آن "بعداً" در کشورهای آلمان، انگلستان، استرالیا، نیوزلند، کانادا تأسیس گردید. در سال ۱۹۶۷ ایالت هاوای اولین اداره ام بود زمن را در ایالات متحده امریکا تأسیس کرد. اعضای این سازمان توسط فره مقننه منصوب می گردند ولی بعد از انتصاب دارای استقلال رأی می باشند.

2. Hyneman

3. Hierarchy

### ۲- نظارت بر مافوق توسط افراد مادون<sup>۱</sup>

براساس این تکنیک افراد معمولی جامعه رهبران خویش را نظارت می‌کنند. بازترین نمونه استفاده از این تکنیک، دولتها بی هستند که براساس انتخابات آزاد قدرت را به دست می‌گیرند.

### ۳- کنترل رهبران توسط یکدیگر<sup>۲</sup>

علاوه بر این که رهبران توسط افراد مادون خود نظارت می‌شوند یکدیگر را نیز نظارت می‌کنند. استفاده از اصل تفکیک قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه مثال بارز استفاده از این تکنیک است.

### ۴- نظارت براساس اصل بازار آزاد<sup>۳</sup>

در این تکنیک نظارت، از منطق فردی استفاده می‌شود. هر فرد باتوجه به مقتضیات شخصی تصمیمی که از جهت خودش صحیح است اتخاذ می‌کند. براساس تصمیمات فرد فرد یک جامعه هماهنگی و نظارت بوجود می‌آید. بهترین نمونه استفاده از این تکنیک را می‌توان در نظریات اقتصادی داشمندان طرفدار نظام سرمایه‌داری یافت. ولی نباید فراموش کرد که از این تکنیک در کلیه امور اجتماعی استفاده می‌شود. همان طور که تکنیک سلسه مراتب مظہر تمرکز در سازمانهاست استفاده بیشتر از تکنیک بازار آزاد در اجتماع، گرایش به عدم تمرکز را باعث می‌شود.

این موضوع قابل یادآوری است که از تکنیکهای فوق در هر جامعه که دارای شکل و حکومتی است استفاده به عمل می‌آید ممتنها اختلافی که میان نظامهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری کشورهای مختلف پیدا می‌شود، ناشی از اختلاف میان نسبت ترکیب آنهاست. مثلاً می‌توان ادعا کرد که یکی از اختلافهای اساسی میان نظام حکومت آلمان شرقی سابق و

1. Poliarchy

2. Bargaining

3. Price System

برای اطلاع بیشتر از تکنیکهای نظارت به کتاب زیر مراجعه شود:

R. Dahl and C. Lindblom. *Politics, Economic and Welfare* (N. Y. harper Torch Books 1952)

PP.369-511

غربی قبل از یکپارچگی آن است که در آلمان شرقی به نسبت بیشتری از تکنیک سلسله مراتب استفاده می‌شد و تمرکز در کارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری وجود داشت در صورتی که در آلمان غربی به نسبت کمتری از این تکنیک استفاده می‌شود و همانندگی و کنترل بیشتر در قالب تکنیک بازار آزاد صورت می‌پذیرد.

موضوع دیگر این که نسبت ترکیب تکنیکهای نظارت، مبنی بر نظام سنتی هر جامعه، است و هر جامعه یا سوابق تاریخی و سنتهای باستانی خود، شکل خاصی از لحاظ میزان ترکیب تکنیکهای مذکور به خود گرفته است. می‌توان نظر داد که هیچ کشوری با کشوری دیگر نمی‌تواند از هر لحاظ دارای شکل و ترکیب مساوی باشد و تقلید کامل از هر نظام اجتماعی نیز علاوه بر این که کاری مشکل، و بلکه محال، است مفید نیز خواهد بود.

به منظور نظارت بر بوروکراسی می‌باید اول الگوی استفاده از تکنیکهای نظارت بر جامعه را تشخیص داد و ضمناً نظم و منطق میان عوامل مختلف نظارت کننده جامعه را بررسی کرد. چراکه بوروکراسی در خلاء فعالیت نمی‌کند. بوروکراسی در واقع به صورت آلت بی‌طرف در دست مقامات سیاسی یک کشور به منظور پاسخ به توقعات یک جامعه به کار می‌افتد. حال چنانچه نظام سیاسی، یا به زبان ساده‌تر قوای سه‌گانه یک کشور، مکانیزم نظارت مطلوبی نداشته باشد برقرار کردن نظارت مناسب در بوروکراسی کاری نسبتاً مشکل خواهد بود. این مشکل در کشورهای در حال توسعه وخیم‌تر می‌شود. زیرا به علت احتیاج شدید به رشد اقتصادی، سازمانهای بوروکراسی آنچنان توسعه می‌یابند که از صورت آلت بی‌طرف خارج می‌شوند و نیرویی در برابر قوای سه‌گانه سیاسی ایجاد می‌کنند در این حالت است که نارضایی مقامات سیاسی یک جامعه در حال پیشرفت از بوروکراسی، کمتر از مردم آن جامعه نیست. در اینجاست که بوروکراسی در برابر رشد سیاسی مردم سدی ایجاد می‌کند.<sup>۱</sup>

بوروکراسی تنها با نظام سیاسی یک جامعه ارتباط ندارد، بلکه رشته‌های ارتباط میان بوروکراسی و کلیه اجزای جامعه موجود است. بدین جهت، توقعات جامعه از بوروکراسی نیز

۱- برای مطالعه بیشتر درباره ارتباط بین بوروکراسی و نظام سیاسی به مقاله ذیل مراجعه شود:  
Fred Riggs, Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration in Theory and practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods Monograph 8 in a Series Sponsored by The American Academy of Political and Social Science (ed) J. Charles Worth, philadelphia ect. 1968) PP. 32-63

عاملی جهت رفتار خاص بوروکراتها می‌شود. اصلاح این رابطه یکی از مشکلاتی‌نی مراحل کنترل بوروکراسی است زیرا علاوه‌بر این که رفتار کارکنان بوروکراسی می‌باید مورد نظرات قرار گیرد طرز فکر و رفتار افراد جامعه نیز باید کنترل شود. رفتار مورد انتظار<sup>۱</sup> ممکن است شخص را به فساد سوق دهد یا بالعکس شخص را که در گذشته از نظر اداری فاسد بوده است، تحت فشار قرار دهد و فرصت سوءاستفاده به او ندهد. عوامل دیگری وجود دارد که نظرات بر بوروکراسی را مشکل‌تر می‌سازد. مثلاً وقتی نظام سیاسی کشوری از قدرت ماشین بوروکراسی برای مقاصد سیاسی استفاده کند یا به زبان دیگر آن را وسیله حفظ قدرت قرار دهد، سازمان بوروکراسی را از مدار منطقی خود دور می‌سازد و تعیین مشخصات و موازین دقیق جهت اندازه‌گیری بازده کار بوروکراسی دچار اختلال می‌شود، چنانچه در این حالت سوءاستفاده از قدرت بوروکراسی جهت خدمت به مقامات سیاسی مبنای ارتقای مقام در سازمان قرار گیرد، خودسری بوروکراسی به حد قابل انفجار خواهد رسید.

تمرکز سیاسی و اداری در امور نیز نظرات بر بوروکراسی را مشکل می‌سازد، زیرا هرچه سازمان وسعت پیدا می‌کند بر تعداد عوامل بی‌نظمی افزوده می‌شود و دستگاه نظارت قویتر و بزرگتری لازم خواهد داشت.

یکی دیگر از عوامل اجتماعی که نظرات بر بوروکراسی را با اشکال روبرو می‌سازد حالت بیتفاوتی و بیگانگی است که افراد جامعه‌ای در برابر رفتارهای نظام سیاسی و اداری به خود می‌گیرند. کارکنان سازمانهای بوروکراسی نیز از جامعه هستند و بسیاری از آنها با حالت بیتفاوتی قبلی وارد سازمان می‌شوند و رفتارهایی دارند که اثر تصادعی انحرافی خواهد داشت و درنتیجه باعث ازدیاد شکاف میان جامعه و نظام اداری خواهد شد. در اینجا لازم است به این نکته توجه شود که بسیاری از رفتارهای بوروکراسی می‌باید توسط فرد افراد یک جامعه نظارت شود که با وجود حالت بیتفاوتی میان مردم از این نیروی عظیم استفاده نمی‌شود.<sup>۲</sup>

نظرات بر بوروکراسی در شرایط مذکور در زیر آسانتر می‌شود:

- ۱- وقتی افراد جامعه دارای رشد سیاسی کافی باشند و موقعیت نیز برای فعالیت احزاب واقعی فراهم باشد.

#### 1. Role Expectation

۲- برای اطلاع بیشتر از مفهوم بیتفاوتی به کتاب زیر مراجعه فرمایید:

Amitia Etzioni. *The Active Society* (N.Y.: The Free Press, 1968) PP. 350-87.

۲- وقتی هدفها و فعالیتهای مربوط به سازمانهای بوروکراسی، جز در موارد مهم امنیتی، برای افراد جامعه روشن باشد و مطبوعات نیز بتوانند با آزادی درباره موارد مذکور بحث و انتقاد کنند.

۳- وقتی قوای سه گانه مجریه، قضاییه و مقننه دارای نیروی متعادل باشند.

۴- وقتی میان مسئولیتها و اختیارات ارتباط منطقی و صحیح موجود باشد.

۵- وقتی اکثریت افراد یک جامعه به مشروع بودن منشأ اعمال قدرت بوروکراسی ایمان داشته باشند.

۶- وقتی عدم تمرکز سیاسی و اداری برقرار باشد.

هیچ یک از عوامل مشکل کننده و تسهیل کننده برقراری دستگاه نظارت نمی تواند دلیلی جهت رهایی بوروکراسی از نظارت باشد. به هر حال، به طور کلی از دو طریق سازمانهای بوروکراسی را می توان نظارت کرد:

۱- نظارت بر فکر و رفتار از طریق روانی.

۲- نظارت از طریق سازمانی.

راههای کنترل یا نظارت فوق مانعه‌الجمع نیستند، بلکه مکمل یکدیگرند. ضمناً "می باید یادآور شد که نظارت بر فکر و رفتار از طریق روانی مبتنی بر اصول و تکنیکهای علمی مکتب رفتار و روابط انسانی<sup>۱</sup> که یکی از شاخه‌های اساسی دانش مدیریت است، می باشد. از طرف دیگر: نظارت از طریق سازمانی با استفاده از اصول و قواعد شاخه دیگر دانش مدیریت موسوم به مکتب علم مدیریت برقرار می شود. اصول مکتب رفتار و روابط انسانی ناشی از نظریه‌های آموزش، روانکاوی، روانشناسی فردی و روانشناسی اجتماعی است. تکنیکهای این مکتب چنان نیرویی دربر دارند که می توانند تا حد شستشوی مغزی تحول و انقلاب فکری ایجاد کنند. به طوری که می دانیم تحول و انقلاب اداری در مفهوم خاص خود فقط براساس تحول و انقلاب فکری صورت می پذیرد.

از طرف دیگر مکتب علم مدیریت مبتنی بر اصول ریاضی و آمار و علم تحقیق و نظریه سیستمهاست و بدین وسیله استفاده از مکانیزم نظارت را با روش‌های کمی مانند اعداد و ارقام

1. Behaviorism School

\* نظارت بر بوروکراسی در نظام اجتماعی ایران می تواند متراffد با مفهوم انقلاب اداری مورد نظر قرار گیرد.

میسر می‌سازد. در هر حال در اجرای تحول و بهسازی سازمان به مفهوم کامل کلمه، باید از اصول و تکنیکهای هر دو مكتب استفاده کرد. کنترل بوروکراسی مانند هر سیستم اجتماعی دیگر لازم است. وجود بوروکراسیهای وسیع، مزاحم و بسیار نتیجه عدم کنترل صحیح است. بوروکراسیهای کشورهای در حال توسعه، بنا به طبیعت خاص آنها، آمادگی بیشتری جهت وسیع شدن و ایجاد مزاحمت دارند.

### کنترل بوروکراسیها توسط عوامل درونی

فرایند کنترل در بوروکراسیها به دست مدیران عالیرتبه به ترتیب زیر انجام می‌گیرد.

#### ۱- صدور دستور

کنترل اثربخش با صدور دستورها شروع می‌شود. هرقدر این دستورها روشن‌تر باشد اختیارات کمتری به زیردستان داده می‌شود. چنانچه معیارهای ملموس جهت اندازه‌گیری عملیات در نظر گرفته شود و نظر زیردستان درباره مفاد دستورالعملها گرفته شود تغییرات نسبت به مفاد دستورهای بعدی کمتر خواهد بود.

#### ۲- گزارش کتبی عملیات

گزارش‌های کتبی مقامات مافوق را از اینکه در هر قسمت چه می‌گذرد مطلع می‌کند و به فرد زیردست این نکته را یادآوری می‌شود که او می‌باید حداقل میزان فعالیت را داشته باشد و ترس از نوعی مجازات زیردست را به کار مطلوب و امنی دارد.

نکته جالب این است که حتی اگر نود درصد این گزارشها توسط مافوق خوانده نشود باز جهت انجام دادن امور در راه نیل به اهداف سازمان مؤثر خواهد بود. باید به این نکته توجه داشت که چنانچه کارمند زیردست این احساس را داشته باشد که این گزارشها از طریق مجرای دیگر بازرسی نمی‌شود، تهیه گزارش‌های کذب عادی خواهد بود. بنابراین کنترل این گزارشها حتی ده درصد از طریق کانالهای اطلاعاتی دیگر ضروری است.

#### ۳- انتخاب قسمتی از فعالیتها جهت بازبینی

از آنجاکه مدیران سطح بالا این فرصت را ندارند که تمام کارها را بازبینی کنند، الزاماً

باید قسمتی از کارها مورد بازبینی قرار گیرد. جهت انتخاب مناسب آن قسمت می توان به راههای زیر توجه کرد:

الف - کارهایی مورد بازبینی قرار گیرد که امکان عکس العمل شدید توسط مشتریان و یا مراجعین داشته باشد.

ب - عملیاتی مورد بازبینی قرار گیرد که نتیجه آن سبب شده که انحراف و اختلاف بزرگی با استاندارد مورد نظر برنامه ظاهر گردیده باشد.

ج - بازبینی قسمتی از امور براساس نمونه: این روش باعث می شود که افراد زیردست نسبت به تمام کارها توجه برابر داشته باشند.

#### ۴- ایجاد واحدهای ردبایاب

ایجاد واحدهای جدا جهت ردبایابی در بوروکراسیهای گسترده به منظور بازرسی و گزارش عملیات عمومیت دارد. این واحدها دارای مشخصاتی به شرح زیر است:

الف - سازمانهای ردبایاب دارای سلسله مراتب و سیستم تعریف جدایگانهای از آن بوروکراسی ای که مورد ردبایابی است دارد. مانند بازرسی کل ارتش.

ب - وظیفه اصلی آن فقط ردبایابی است مانند اداره حسابرسی.

ج - سطوح بالای سازمانهای ردبایاب با بعضی سازمانهای بزرگ و یا احزاب سیاسی درآمیخته می شوند که بهترین مثال آن ارتباط اعضای کلیدی سازمانهای ردبایاب با اعضای سطوح بالای احزاب کمونیست در کشورهای سابق کمونیستی است.

از دید سیاستمداران و یا مدیرانی که بوروکراسیهای بزرگ را اداره می کنند وجود واحدهای ردبایاب دارای محاسنی به شرح زیر است:

این واحدهای ردبایاب می توانند قدرت مدیر را تا آنجا گسترش دهند که فعالیت هر فردی را در سازمان زیر نظر داشته باشد. دوم اینکه واحد ردبایاب یک شبکه ارتباطات و اطلاع رسانی مضاعف ایجاد می کند و این شبکه می تواند اطلاعاتی را بدون جریان در یک سیستم سلسله مراتبی بدست آورد. نکته آخر اینکه واحد ردبایاب با داشتن یک ساختار انگیزش جدا به صورت رقیب سازمان مورد نظر فعالیت دارد و این رقابت باعث ایجاد تعارض منافع بین یک بوروکراسی با واحد ردبایاب آن می شود. زیرا افراد ردبایاب در پی شناسایی یک کار انحرافی هستند و افراد سازمان می کوشند تا آن را پنهان کنند. ساختار تشکیلاتی مأموران ردبایاب باید

کاملاً" جدا از ساختار بوروکراسیها باشد؛ زیرا چنانچه نقل و انتقال بین کارمندان ردیاب و کارکنان بوروکراسی زیاد باشد، مأموران ردیاب کوشش می‌کنند که بسیاری از اشتباهات را پوشیده نگهدارند زیرا تصور می‌کنند که در آینده خود نیز با قرار گرفتن در تشکیلات بوروکراسی گرفتار این اشتباهات شوند.

البته ناگفته نماند که وجود سیستمهای ردیاب هزینه‌های بسیاری به بار می‌آورد زیرا مأمور ردیاب گزارش‌های بسیاری را بررسی می‌کند که این گزارشها فقط به منظور جوابگویی و توجیه ردیاب تهیه گردیده است و ممکن است بسیاری از این گزارشها در کار سازمان مؤثر هم نباشد.

نکته نهایی اینکه کوشش در افزایش کنترل سازمان دلیل افزایش واقعی کنترل نمی‌باشد، زیرا افزایش عملیات کنترل ممکن است باعث عکس‌العملهای منفی و کاهش اثربخشی گردد. در بعضی مواقع برای ردیاب نیز ردیاب گذاشته می‌شود با وجود اینکه نگهبان گذاشتن برای نگهبان راه حل قانع‌کننده نیست. به عنوان نمونه می‌توان از سیستم کنترل استالین در گذشته سخن گفت. زیرا استالین برای کنترل سازمانهای بوروکراتیک خود از حزب استفاده می‌کرد و برای کنترل حزب از پلیس مخفی بهره می‌گرفت.

## پیدایش، گسترش، جمود و مرگ بوروکراسی

بوروکراسیها پدیده زنده‌ای هستند که متولد می‌شوند، رشد می‌کنند. در بعضی شرایط به جمود و سختی می‌گرایند و از بین می‌روند.

بوروکراسیها یا سازمانها معمولاً "به یکی از اشكال زیر شکل می‌گیرند:

۱- به منظور ثبت اندیشه‌های یک رهبر کاریزما.

۲- ایفای وظایف خاصی که عده‌ای احساس نیاز به آن می‌کنند.

۳- از سازمان موجود دیگری جدا می‌شود.

۴- از طریق کارآفرینی بوجود می‌آید.

به هر طریقی که سازمانها شکل بگیرند، دارای سه ویژگی زیر خواهند بود:

۱- در ابتدا طرفداران و مشتاقان بر بوروکراسیها تسلط دارند.

۲- در ابتدا رشد سریعی دارد.

۳- برای بقای خود نیاز به منابعی از امکانات خارج از سازمان دارد.

هیچ سازمانی نمی‌تواند به حیات خود ادامه دهد، مگر اینکه نشان دهد خدمات ارزشمندی برای عده‌ای دارد که آنها روی ادامه جریان کمکها و منابع نفوذ دارند. حمایتهای خارج از سازمان خصوصاً برای سازمانهای جدید اهمیت حیاتی دارد.

سازمانها بعضی موقع جهت وظایف وقت ایجاد می‌شوند مانند سازمانهایی که در موقع بحران و یا جنگ شکل می‌گیرند و پس از ختم بحران، سازمانها حمایت عوامل محیطی را از دست می‌دهند و دیگر ادامه حیات آنها ممکن نیست.

محدوده کار مستقل به سازمان این امکان را می‌دهد که جهت بقای خود از منابع خارجی بهره‌مند شود. منظور از کار مستقل عبارت از محدوده مشخصی از صلاحیت انجام دادن امور و حوزه معینی از آن. حوزه مستقل فعالیت به سازمان اجازه می‌دهد که دائمًا "تقاضای منابع مالی جهت اداره کار کند. بر عکس تداخل وظایف که فقدان حوزه‌های معین جهت ایفای وظایف را مشخص می‌سازد و خطری جهت بقا و تداوم کار سازمان محسوب می‌شود.

### چرا سازمانها گسترش می‌یابند

علل اصلی گسترش و یا کوچک شدن بوروکراسی در عوامل محیطی آن نهفته است. با تحولات و پیشرفت‌های جامعه بعضی از وظایف و امور جامعه نسبت به بعضی دیگر اولویت پیدا می‌کند. گسترش سازمانها بیشتر مبتنی بر این عوامل بروनی هستند تا عوامل درونی. البته تعامل بین عوامل بیرونی و درونی یک اثر تصادعی برای گسترش و یا کوچک شدن بوجود می‌آورد.

علل زیر باعث تشید گسترش سازمانها می‌شود:

- ۱- گسترش سازمان باعث جذب افراد شایسته از خارج می‌شود و هم اینکه افراد شایسته داخل خود را حفظ کند.
- ۲- گسترش سازمان باعث افزایش قدرت، منابع مالی و پرستیز مدیران عالیرتبه آن می‌شود.
- ۳- رشد سازمان باعث تقلیل برخوردهای داخلی می‌شود.
- ۴- توسعه سازمان امکان بهبود کیفیت محصول سازمان را خواهد داشت و این خود باعث تقویت فلسفه وجودی سازمان نیز خواهد شد. ضمناً بسیاری از موقع بوروکراسیها با رشد خود به حد اقتصادی خود می‌رسند.

### قانون پارکینسون و رشد بوروکراسی

یکی از مباحث معروف درباره توسعه بوروکراسی از دید منطقی تحت عنوان قانون «پارکینسون» ظاهر گردید. منظور از این قانون این است که یک کارمند همیشه به تشریفات کارشن اضافه می‌کند و خود را مشغول می‌دارد و به ظاهر کارها را طوری ترتیب می‌دهد که کارشن بیشتر از وقتی است و برای رفع مشغله سه راه در برابر خود تصور می‌کند.

۱- استعفا دهد

۲- قسمتی از کارش را به یکی از همکاران واگذارد

۳- تقاضای همکار جدید کند.

به نظر «پارکینسون» در سراسر تاریخ امور اداری، دیده نشده است که راهی جز راه سوم انتخاب شود، یا به عبارت دیگر با افزایش کارمند موضوع حل می‌شود. یک کارمند همیشه می‌خواهد زیرستان خود را افزایش دهد. دیگر اینکه کارمندان برای یکدیگر کار می‌تراشند.

آقای «پارکینسون» این اظهار نظرها را با مطالعات تاریخی روند گسترش سازمانها بیان نموده است.<sup>۱</sup>

البته ناگفته نماند که این اظهار نظر به ترتیب فوق مورد تایید دیگران قرار نگرفته است.

### اثر گذشت زمان بر سازمان

از یک جهت با گذشت زمان سازمانها می‌آموزند که از طریق تجربه کارها را بهتر از گذشته انجام دهند و به کارایی خود با همان منابع فزونی بخشنده و حتی وظایف جدیدی را بدون جلب نیروی اضافی تعهد کنند.

با گذشت زمان سازمانها یک نظام رسمی پیشرفته‌تری را بر روابط خود حاکم می‌کنند و علاقه به حفظ این نظام رسمی باعث پیدایش ضوابط و مقررات تفصیلی می‌گردد. این ضوابط خود دارای نتایج زیر خواهد بود:

الف - برای اینکه رفتار هر قسمت نسبت به قسمت دیگر قابل پیش‌بینی و با ثبات بیشتر است در اینکه وظایف بهبود بیشتر حاصل می‌گردد.

ب - توجه اعضاء سازمان از اینکه اینکه وظایف نسبت به جامعه بیشتر به اجرای قوانین منعطف می‌شود و این همان موضوعی است که جامعه‌شناسان آن را جابجایی هدف می‌نامند.

ج - پیچیدگی ساختاری سازمان افزایش می‌یابد که این خود باعث افزایش عدم تحرک سازمان می‌شود.

درنتیجه سازمانها این که زمان زیادی به آنها گذشته دارای انعطاف کمتر و ثبات بیشتر نسبت به سازمانهای جوان هستند و «ضممنا» سازمانهای سالخورده توجه خود را از انجام دادن وظایف مربوط به جامعه به حفظ موجودیت و رشد استقلال خود منحرف می‌سازند.

### سختی و جمود بوروکراسی

با گذشت زمان و تحرک و توسعه، مقدمات سختی و جمود در بوروکراسیها ظاهر می‌شود. تجزیه و تحلیل این روند را می‌توان به شرح زیر ملاحظه کرد.

الف - نخستین مرحله سختی و جمود وقتی اتفاق می‌افتد که سازمان به سرعت

۱- سیریل نورث کوت پارکینسون قانون پارکینسون ترجمه ابوالقاسم امینی از انتشارات تهران اکونومیست ۱۳۴۴

گسترش یابد و هرقدر که سریع تر بزرگ شود و عظیم تر شود به آخرین حد سختی زودتر می‌رسد. علت این است که با رشد سازمان مدیران نگران از دست رفتن قدرت می‌شوند. به منظور حفظ قدرت اعمال کنترل از طریق واحدهای ردیاب یا بازرسی، خواباط سخت و محدودکننده‌ای بر روابط کاری سازمان ایجاد می‌گردد که انعطاف‌پذیری سازمان را به حداقل می‌رساند.

ب - با رشد سازمان و تقسیم کار تخصصها دقیق‌تر می‌شود و با خرد شدن هر موضوع به اجزاء ریز هماهنگی مشکل‌تر می‌شود، زیرا افراد متخصص کمتر به کل کار توجه می‌کنند و درنتیجه فعالیتهای سازمان به درازا می‌کشد و انعطاف‌پذیری آن کم می‌شود.

#### ج - افزایش سلسله مراتب اختیار

رشد سازمان به طور طبیعی باعث ازدیاد تعداد طبقات سلسله مراتب و افزایش فاصله بین پایین‌ترین رده تا عالیترین مقام سازمان می‌شود و تصمیمات از رده‌های پایین به بالا و بالاتر ارجاع داده می‌شود و هماهنگی و کنترل را مشکل‌تر می‌کند. جهت حل مشکل یکی از واحدها شکل خاصی از سازمان را بر می‌گزیند و این شکل خاص مورد تقلید واحدهای دیگر قرار می‌گیرد بدون اینکه وظایف واحدها بایکدیگر سنتیت داشته باشد و این شرایط مجموعاً باعث سختی و جمود سازمان می‌شود.

این موضوع در شرایط مسایل جدید باعث جمود بیشتر می‌گردد زیرا مسایل جدید هم باید توسط تخصصهای گوناگون بررسی و مورد تایید قرار گیرد و چون مکانیزم‌های کنترل هم برای آن از پیش تعییه نمی‌شود، بدین لحاظ به دقت بیشتری احتیاج پیدا می‌شود که این خود به سختی و جمود می‌افزاید.

التبه ناگفته نماند که در برابر عوامل سختی و جمود عوامل دیگری مانند فشار مراجعین و مشتریان سازمان و اطلاعات ناشی از بازخورد سیستم به انعطاف‌پذیری سازمان می‌افزاید.<sup>۱</sup>

1. Anthony Downs, **Inside Bureaucracy** (waveland press, Inc. Illinois 1994) PP. 158-167

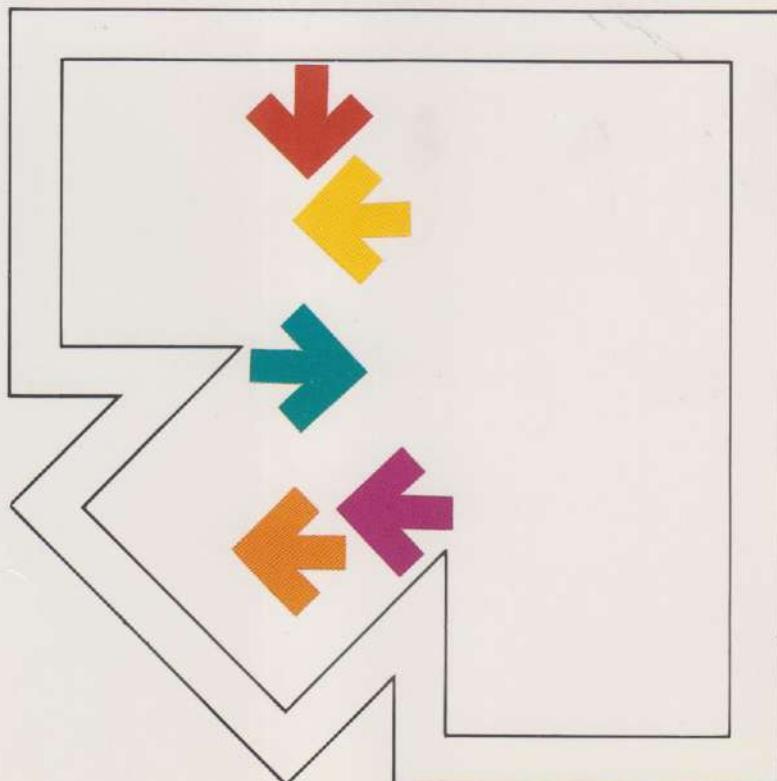
### مراجع خارجي

1. Albrow, Martin, **Bureaucracy**, Key Concepts in Political Science, London; Pall Mall Press, 1970.
2. Dahl, R., and Lindblom, C. **Politics, Economic and Welfare**, N.Y. Harper Torch Books 1952.
3. Diamant, Alfred, The Bureaucratic Model: Max weber Rejected, Rediscovered, Reformed in Heady and Stokes, (edt,) **Papers in Comparative Public Administration**, AnArbor: Institute of Public Administration, The university of Michigan 1962.
4. Downs, Anthony, **Inside Bureacracy**, Waveland Press Inc. Illinois 1994.
5. Etzioni, A. (ed.) **Sociological Reader in Complex Organization**, N.Y. Holt Rienhart and Winston Inc. 1969.
6. Jaques, Elliott, **In Praise of Hierarchy**, Harvard Business Review, January-February 1990.
7. Mintzberg, Henry, **The Structuring of Organizations**, Prentice - Hall, International Editions 1979.
8. Mouzelis, Nicos P., **Organization and Bureacracy**, Chicago: Aldine Publishing Co. Second Print 1969.
9. Riggs, Fred, Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration in **Theory and Practice of Public Administration**; Scope of objectives and Methods, Monograph & in a Series Sponsord by the American Academy of Political and Social Science (ed) J. Charles Worth, Philadelphia 1968.

Theories  
Of  
Bureaucracy and Organizational Structures

by:  
*Abolfazle Sadeghpour, Ph.D*

State Management Training Center, TEHRAN, 1998



٢٠٠٠ ریال

ISBN 964-6517-40-4

شابک ۹۶۴-۶۵۱۷-۴۰-۴