

مناسبات دولت و جامعه از دیدگاه جامعه‌شناسی

غلامحیدر ابراهیمبای سلامی*

استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت ۸۴/۸/۱، تاریخ تصویب ۸۵/۱۱/۲۴)

چکیده

مقاله حاضر در تحلیلی نظری، مناسبات و تعامل بین دولت و جامعه را مورد بررسی قرار می‌دهد. در رویکردی جامعه‌شناسانه، شکاف یا فاصله دولت از جامعه مسأله‌ای اساسی بشمار می‌آید و در تحلیل نقش دولت در تحول صنعتی بر این نکته تأکید شده است که نوع مناسبات دولت و جامعه تعیین‌کننده نوع نقش آن خواهد بود و چگونگی مشارکت و نوع استقلال و اتکا آن‌ها اهمیت دارد. به منظور شناخت این روابط، تحلیل نهاد دولت از نظر ساختار درونی و نوع ارتباط آن با گروه‌های اجتماعی و تأثیر متقابل آن‌ها محور اصلی این مقاله است. مفهوم دیوان‌سالاری وبری و شاخص‌های ویژه آن معرف ساختار درونی دولت است و گروه‌های اجتماعی و بخش کارآفرین معرف ساختار اجتماعی تلقی گردیده‌اند. نظریه‌های کنترل اجتماعی (میگدال، ۱۹۸۸)، همزیستی بین دولت و کارآفرین (وید، ۱۹۹۰) و ماهیت دولت رانتییر (ببلاوی و لوسیانی، ۱۹۸۷) در تبیین تحولات صنعتی و اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. استقلال دولت از جامعه و رهایی آن از فشارهای ویژه‌نگر برخی از گروه‌های اجتماعی و پیوند استوار آن با ساختار اجتماعی و تعقیب منافع ملی در نظریه «استقلال متکی به جامعه» با همان ادبیاتی که اوانز (استاد جامعه‌شناسی دانشگاه برکلی آمریکا) مطرح کرده مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین به «پروژه‌های مشترک» به عنوان محور هماهنگی و تعامل بین گروه‌های اجتماعی کارآفرین و دولت اهمیت داده شده و در نهایت با ملاحظه همه امکاناتی که نظریه مذکور برای تحلیل رابطه دولت و جامعه فراهم می‌کند، به محدودیت‌های این رویکرد در بررسی رابطه دولت رانتییر و گروه‌های کارآفرین در ایران اشاره گردیده است.

واژگان کلیدی: فاصله بین دولت و جامعه، گروه‌های کارآفرین، استقلال متکی به جامعه، دولت رانتییر، پروژه‌های مشترک.

مقدمه

پدیده‌های نوینی که در فرایند تحول و توسعه برخی از کشورهای آمریکای لاتین و جنوب شرقی آسیا در اواخر دهه ۱۹۸۰ ظهور نمود، موجی جدید از نظریه‌پردازی‌ها را پیرامون نقش نهاد دولت^۱ در این تحولات برانگیخت و توجیه و استدلال کامل‌تری را برای رشد اقتصادی و صنعتی این کشورها فراهم کرد. به گونه‌ای که اکنون اکثر نظریه‌پردازان علوم اجتماعی معتقدند دولت، کارگزار اصلی توسعه است.^۲ نوع مناسبات دولت با گروه‌های اجتماعی و به ویژه گروهی که به کارآفرینان معروفند محور اصلی این مباحث محسوب می‌شود. در این نوع بررسی‌ها، تحلیل ساختار درونی دولت و رابطه آن با گروه‌های اجتماعی با استفاده از رویکرد نهادی تطبیقی^۳ مورد توجه است.

در ادبیات توسعه و گذار از جامعه سنتی به صنعتی، شکاف یا فاصله بین دولت و جامعه تحت عنوان «تضاد دولت و ملت»^۴، به عنوان یک مسأله اصلی تعبیر شده است. همچنین در تحلیل تحولات صنعتی، چگونگی مشارکت دولت و گروه‌های اجتماعی به شکل یک موضوع اهمیت یافته و نوع استقلال یا اتکا دولت نسبت به جامعه مورد توجه قرار گرفته است. برای چنین تحلیلی کل نظام اجتماعی به دو حوزه دولت و غیر دولت تقسیم می‌شود که حوزه غیر دولت در برگیرنده همه گروه‌های اجتماعی سازمان یافته و غیر سازمان یافته است که تحت عنوان «جامعه مدنی»^۵ و بخش خصوصی نیز از آن یاد می‌شود. در جوامع سنتی، دولت و جامعه بدون واسطه به هم مرتبطند و هیچ میانجی و نهادی در مناسبات پیش این دو حائل نیست در جامعه صنعتی که تمایزپذیری و تقسیم کار اجتماعی و ظهور سازمان‌ها و نهادها از مختصات اصلی آن بشمار می‌آید گروه‌های اجتماعی سازمان یافته و جامعه مدنی به نمایندگی از اқشار

۱. در این مقاله دولت به معنای عام، نهاد حاکمیت در نظر گرفته شده است و شامل مجموعه نهادهایی است که برای ایجاد یک دستگاه تنظیم کننده امور که در رأس جامعه جای می‌گیرد قوام می‌پذیرد.

۲. بنگرید به اوانز (۱۹۹۴)، آمسدن (۱۹۸۹)، شاپیرو (۱۹۸۸)، اسکاچپول (۱۹۷۹) و فوران (۱۹۹۳). در ادبیات توسعه و اقتصاد این گروه‌ها تحت عنوان (Entrepreneurs) به «بخش خصوصی» تعبیر می‌شود.

3. Comparative institutional approach

۴. (۱۳۸۴) تضاد دولت و ملت. بنگرید به کاتوزیان.

۵. جامعه مدنی (civil society) در اینجا به معنای همه گروه‌ها و تشکلهای غیر دولتی است که در مقابل تشکلهای دولتی تعریف و سازمان‌دهی می‌شود.

مناسبات دولت و جامعه از دیدگاه جامعه‌شناسی

مختلف جامعه به نهادینه کردن کنش‌های سیاسی و اجتماعی مردم می‌پردازد و مناسبات دولت و جامعه از این طریق شکل می‌یابد. از این‌رو، در پروژه حاضر، توسعه و تحول، فرایند پویای تعامل دولت و جامعه به حساب می‌آید. عبارت جامعه به عنوان بخش غیر دولتی در مقابل بخش دولتی از این‌رو به کار رفته که حضور دولت‌های مستبد و «رانتییر» به ویژه در کشورهای در حال توسعه مانع تحقق و کارکرد اصلی جامعه مدنی بوده است.

پیشینه پژوهش

در بررسی علل توسعه نیافتگی آسیای جنوبی (هند)، میردال^۱ (۱۹۶۸) به وجود برخی از نهادهای با ثبات در جوامع توسعه نیافته که در جهت حفظ وضع موجود مقاومت می‌کنند اشاره می‌کند و از دولت ناکارآمد^۲ به عنوان یکی از نهادها که مانع تغییر و توسعه است نام می‌برد. یکی دیگر از نمونه‌های نگرش نهادی اثر میگردال (۱۹۸۸) تحت عنوان «جوامع نیرومند و دولت‌های ضعیف» است که در آن رابطه دولت و جامعه مؤلفه‌ای برای مداخله‌گری دولت در امور اقتصادی و اجتماعی است. میگردال در مطالعه خود بر این نکته تأکید می‌کند که دولت‌های ضعیف جهان سوم اگر هم خواهان توسعه باشند نهادهای اجتماعی دیگری هستند که در مقابل دولت مقاومت می‌کنند و با پروژه‌های اصلی دولت مخالفت خواهند نمود. او معتقد است که به دلیل ضعف دولت‌ها در جهان سوم، پاره‌هایی پراکنده در جامعه همچنان قوی مانده‌اند و توانسته‌اند اقدامات دولت را نقش بر آب سازند. مثلاً «جمال عبدالناصر» در مصر با اصلاحات ارضی تحول ایجاد کرد اما نتوانست نفوذ دهقانان ثروتمند و متوسط و قدرتمندان محلی را که نمایندگان سیاسی زمینداران بزرگ (فئودال‌ها) بودند از بین ببرد. از نظر میگردال، پروژه قدرتمندان محلی به طور ذاتی با پروژه اصلی دولت برای تحول ضدیت دارد و هیچ‌کدام نمی‌توانند همدیگر را شکست دهند اما توان محدود کردن و ممانعت از پیشرفت همدیگر را دارند. این دیدگاه به نظریه کنترل اجتماعی تعبیر شده که «پروژه مشترک»^۳ در آن جایی ندارد و

1. myrdal, Karl gunner

۲. میردال تعبیر دولت سست یا ضعیف را در این باره به کار برده است.

3. Joint project

کنترل و محدودیت‌سازی محور است نه تحول اقتصادی و اجتماعی^۱. از دیدگاه اوانز، این رویکرد در مورد روابط دولت - جامعه با اقتصاد سیاسی نهادی تطبیقی کلاسیک (بنگرید به وبر، گرشنکرون^۲ (۱۹۶۲) و هیرشمن^۳ (۱۹۵۸) که زیربنای روابط متقابل دولت و جامعه را پروژه‌های مشترک می‌داند) متباین است.

آمسدن (۱۹۸۹) و وید (۱۹۹۰) در بررسی وضعیت کره جنوبی و تایوان بدون آن که تأثیر «آشفته‌گی‌های اجتماعی» را در شکل‌گیری پارامترهای پس از جنگ در شرق آسیا انکار کنند، بر ماهیت پروژه‌های مشترکی که در پی آن ظهور کرد تأکید می‌کنند. آن‌ها از بررسی رابطه همزیستانه بین دولت و گروه‌های نوپای صنعتی به بررسی شکل‌گیری و اجرای پروژه‌های مشترک پرداختند که از آن به عنوان نظریه همزیستی دولت و کارآفرین یاد شده است. مساعدت دولت به این گونه پروژه‌های مشترک حیاتی است اما حضور شرکای اجتماعی نیز از لحاظ توسعه ضرورت دارد. اقدامات دولت کومین‌تانگ در حمایت از صنایع تایوان و حمایت ژنرال پارک چون‌هی از چائول‌ها در کره جنوبی (۱۹۶۰) نمونه‌های بارز آن است (وید، ۱۹۹۰: ۳۲۰).

دیدگاه‌های جامعه‌شناختی

در بررسی مناسبات بین دولت و جامعه با عنایت به این که دولت و ساختارهای اجتماعی به یکدیگر شکل می‌دهند، بررسی الگوهای پایدار روابط ساختار درونی و بیرونی دولت اهمیت دارد. استقلال بروکراتیک (انتزاع دولت از هر گونه مداخله و یا فشار تحمیلی که قدرت تصمیم‌گیری را مختل نماید) از یک‌سو و روابط نزدیک با گروه‌های اجتماعی در پروژه‌های مشترک که در کارآیی توسعه نقش بنیادین دارند از سوی دیگر، محور اصلی این تحلیل است و شناخت پویایی‌های روابط «دولت - جامعه» و قرار دادن آن‌ها در کنار فرضیه وبر درباره ساختار و سازمان درونی دولت چالش اصلی فراروی رهیافت نهادی تطبیقی به حساب می‌آید.

۱. نظریه مذکور در بررسی علل فراز و نشیب جنبش اصلاحات سیاسی در ایران (۸۴-۱۳۷۶) نیز می‌تواند قابل ملاحظه باشد. با این تفاوت که در این زمان دولت ایران با دوگانگی در حاکمیت نیز مواجه بود.

2. Gershenkron, Alexander

3. Hirschman, Albert

۱. ساختار درونی دولت

نومارکسیست‌هایی همانند: استفن^۱، اسکاچپول^۲، وید، بلاک^۳ (۱۹۸۰)، اوانز (۱۹۹۴) و دیگران که در دو دهه اخیر برای توسعه جوامع به نهاد دولت و نقش آن توجه کرده‌اند، در تعاریف و تحلیل‌های اخیر خود متأثر از اندیشه‌های وبر هستند و «نظریه دیوان‌سالاری وبر» تعاریف آن‌ها را از مفهوم دولت تحت تأثیر قرار داده است. پوجی^۴ (۱۳۷۷: ۱۷) می‌گوید: «دولت مدرن را شاید بتوان بهتر از هر جا در مجموعه پیچیده‌ای از ترتیبات نهادی مشاهده کرد که به وسیله فعالیت مداوم و منظم افرادی جریان می‌یابد که پست‌های اداری را در اشتغال دارند. دولت به عنوان سرجمع آن ادارات، کار حکومت بر جامعه مقیم در یک محدوده ارضی را به خودش اختصاص می‌دهد، از طریق قانون و در عمل تا سرحد امکان، عمل تمامی تسهیلات و تأسیسات موجود و لازم برای تحقق آن موضوع را به انحصار خود در می‌آورد و در اصول منحصراً و فقط به همان مقوله در شکلی می‌پردازد که با توجه به منافع خاص او و قوانین عملی آن، برایش متصور است». بررسی ادبیات جامعه‌شناختی دولت نشان می‌دهد که نظریه دیوان‌سالاری وبر نقطه عطف و محور اصلی در تحلیل ساختار درونی دولت است. دیوان‌سالاری با ترکیب و ویژگی‌های خاص خود «دست یافتن به بالاترین حد کارایی را ممکن می‌سازد» (وبر و دیگران، ۱۳۷۹: ۱۰۲). اهمیت دیوان‌سالاری در اندیشه وبر در تبیین انواع جامعه تا آنجاست که وی در گونه‌شناسی خود درباره جامعه، جامعه جدید را «جامعه دیوان‌سالار» معرفی می‌نماید و از دو گونه دیگر یعنی «جامعه سنتی» و «جامعه کاریزماتیک» آن را متمایز می‌سازد (دوبلن، ۱۳۷۵: ۱۱۹). از نظر وبر، سرمایه‌داری مظهر توسعه یافتگی است و «پیشرفت فرایند عقلانیت در سازمان دیوانی، عنصر اساسی هر نوع جامعه جدید است» (آرون، ۱۳۶۴: ۵۷۸). به عقیده او سرمایه‌داری مبتنی است بر وجود نوعی از بنگاه‌های تولیدی^۵ که رسیدن به حداکثر سود هدف آن‌ها و سازمان عقلانی کار وسیله تولید آن‌ها است. از نظر تاریخی، ارتباط و تلفیق بین سود و انضباط عقلانی وجه تمایز سرمایه‌داری غرب از دیگر نظام‌ها است (همانند

1. Stephen
2. Theda Skocpol
3. Block, F
4. Gianfranco Poggi
5. Betrieb

تمدن‌های چینی و هندی و یهودی) که نمودهای سرمایه‌داری در آنها وجود داشته است (وبر، ۱۳۷۱: ۳۱).

او تحقق سازمان عقلانی کار (وسیله) نظام سرمایه‌داری را در جدایی خانوار^۱ از بنگاه تولیدی و حسابداری عقلانی وابسته به نظام اقتصادی نوین می‌داند (همان: ۵۹-۶۳) و توسعه دیوان‌سالاری امروزی را مهمترین پدیده دولت مدرن غربی قلمداد می‌کند (صبوری، ۱۳۷۴: ۷۸). وبر در علل توسعه دیوان‌سالاری به برخی از عوامل اجتماعی و اقتصادی اشاره می‌کند: عامل اول، توسعه اقتصاد پولی که موجب شد بهترین وسیله برای برقراری کنترل و انضباط سخت در دستگاه اداری با پرداخت حقوق پولی منظم ایجاد شود. عامل دوم، توسعه کمی و کیفی وظایف اداری دولت است که همیشه زمینه بروکراتیک شدن دستگاه اداری را فراهم کرده است و عامل سوم، پیشرفت تکنولوژی است که در نتیجه توسعه نظام سرمایه‌داری پدید آمده و به فرایند بروکراتیک شدن و توسعه بورکراسی شتاب داده است. به نظر وبر، اصولاً نظام سرمایه‌داری به رشد بروکراسی کمک می‌کند. گسترش شرکت‌های تجاری و افزایش سود مستلزم روش‌های بروکراتیک و به منظور بالا بردن کارایی است. او به ویژه وسایل مدرن ارتباطات را از عوامل توسعه بورکراسی می‌داند. «وبر علت اصلی پیشرفت سازمان بروکراتیک را برتری صرفاً فنی آن بر هر شکل سازمانی دیگر می‌داند و سازمان کاملاً پیشرفته بروکراتیک را در مقایسه با سازمان‌های دیگر همچون ماشین در مقایسه با شیوه‌های غیرمکانیکی تولید در نظر می‌گیرد» (صبوری، ۱۳۸۰: ۴۵-۴۸).

قدرت مشروع یکی از مفاهیمی است که وبر در جامعه‌شناسی مطرح کرده است. اطاعت افراد سازمان از مقامات بالای سازمان به این دلیل است که آنها پذیرفته‌اند که رهبران یا مقامات بالای سازمان حق دارند دستور بدهند و بنابراین خود را متعهد و ملتزم به پیروی از دستور می‌دانند. طرح جدول ویژگی‌های اساسی دیوان‌سالاری محض در علوم اجتماعی مدیون وبر است (روشه، ۱۳۷۵: ۹۳) بلاو^۲ مهمترین این ویژگی‌ها را بدین‌گونه خلاصه کرده است:

1. Haushalt
2. peter Blau

مناسبات دولت و جامعه از دیدگاه جامعه‌شناسی

۱) کارهای سازمانی به عنوان وظایف رسمی بین مقام‌های مختلف تقسیم میشود و تقسیم کار روشن حد بالایی از تخصصی شدن کارها را امکان‌پذیر می‌کند و تخصصی شدن و به کارگیری و استخدام - کارکنان را بر اساس شایستگی‌ها ممکن می‌سازد.

۲) مقام‌ها^۱ یا منصب‌ها^۲ در یک ساختار سلسله مراتبی سازمان می‌یابد. هر مقامی مسؤولیت تصمیمات و اعمال زیردستان خود را بر عهده دارد. (۳) نظامی از قواعد و مقرراتی که رسماً تثبیت شده، بر تصمیم‌ها و اقدام‌های رسمی حاکم است. در اصل، در این قبیل سازمان‌های اداری عملیات مستلزم اعمال این مقررات کلی درباره مسائل خاص است. مقررات ضامن یکپارچگی عملیات است و همراه با ساختار اقتدار، هماهنگی فعالیت‌های گوناگون را امکان‌پذیر ساخته و به رغم عوض شدن کارکنان، عملیات را تداوم می‌بخشد. بدین ترتیب ثباتی را ایجاد می‌کند که بسیاری از گروه‌ها و اجتماعات دیگر مانند جنبش‌های اجتماعی فاقد آن هستند. (۴) کارکنان اداری^۳ متخصص هم وجود دارند که وظیفه آن‌ها اداره کردن سازمان و به ویژه خطوط ارتباطی درون آن است و در رده‌های پائین این دستگاه کارکنان دفتری^۴ قرار دارند. در بخش تولیدی، کارکنان مستقیماً سازمان را در راه رسیدن به هدف یاری می‌دهند. همانند یاری در تولید اتومبیل، جمع‌آوری مالیات، شرکت در جنگ و یا مداوای بیماران ولی در کادر اداری فقط به طور غیرمستقیم و با تداوم بخشیدن به فعالیت سازمان دستیابی به اهداف را میسر می‌سازد. (۵) از کارمندان^۵ سازمان انتظار می‌رود که هنگام تماس با ارباب رجوع^۶ و دیگر مقامات اداری، رفتاری غیر شخصی داشته باشند. در هر سازمان، شغل فرد جدای از شخصیت خاص اوست. ما در تماس با کارمندی که پشت باجه اداری نشسته، در واقع با شخص او تماس نداریم، بلکه با یک مجری بی نام و نشان مواجه هستیم. (۶) برای کارمندان، استخدام در سازمان به معنی در پیش گرفتن یک زندگی حرفه‌ای است. هر کارمند معمولاً مستخدمی تمام وقت است که می‌خواهد همه عمر کاری خود را در استخدام سازمان باشد. استخدام بر پایه صلاحیت‌های فنی داوطلب صورت می‌گیرد نه بر اساس پیوندهای سیاسی،

1. Position
2. Office
3. administrative staff
4. clerical staff
5. official
6. client

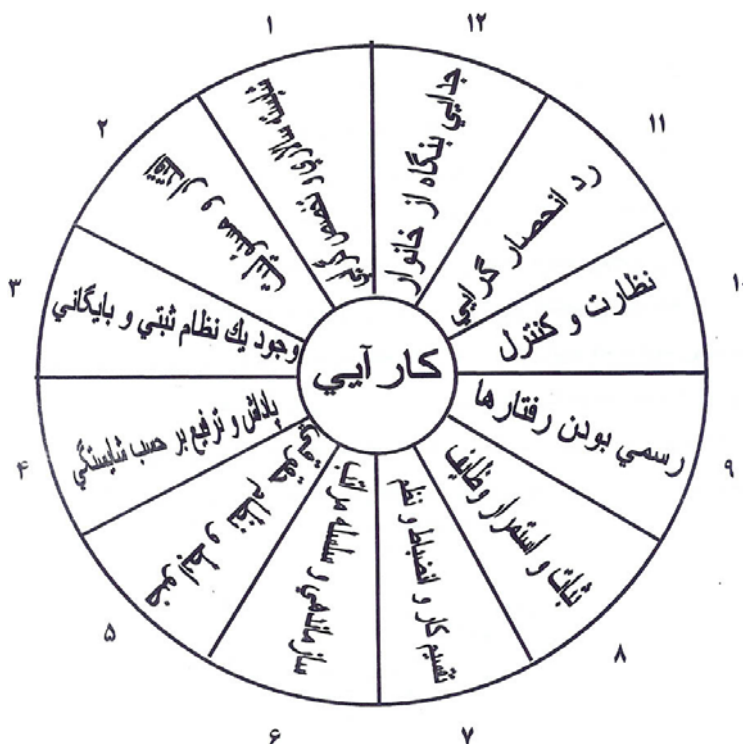
خانوادگی یا دیگر روابط. معمولاً این صلاحیت‌ها از طریق آزمون تعیین می‌شود یا با مدارکی که میزان تحصیلات داوطلب را نشان می‌دهد. پرداخت‌ها به صورت حقوق است و کارمندان بعد از بازنشسته شدن حقوق بازنشستگی می‌گیرند. ارتقا شغلی با توجه به سابقه کار یا پیشرفت در کار یا هر دو صورت می‌گیرد^۱ (وبر و دیگران، ۱۳۷۹: ۹۷ تا ۱۰۵). ویژگی‌های دیوان‌سالاری و گونه ایده آلی که از نظر وبر موجب حداکثر کارایی و کارآمدی می‌شود در نمودار شماره ۱ ترسیم شده است.

دیوان‌سالاری کشورهای توسعه یافته به طور مداوم به گونه آرمانی وبر نزدیک تر می‌شوند و با شیوه‌های نوین همانند ایجاد زمینه رقابت، مشارکت و نظارت مردم و حاکمیت، بیشتر قوانین و مقررات به حداکثر کارایی می‌افزایند. کارکردهای منفی دیوان‌سالاری نیز مورد توجه برخی از صاحب نظران قرار گرفته است (رابرتسون، ۱۳۷۲: ۱۶۰) که در این مقاله جای پرداختن به آن‌ها نیست.

در کشورهای در حال توسعه، دیوان‌سالاری به دلیل ضعف ساختاری و فقدان قابلیت نهادی با افزایش حجم، هزینه و فساد خود مزید بر علت شده است و به جای افزایش کارایی بر ناکارآمدی نهاد دولت افزوده است. عدم پایبندی به قانون و مقررات، حاکمیت روابط گروهی، قومی و جناحی به جای ضوابط سازمانی، عدم توجه به شایسته‌سالاری، عدم شفافیت در تقسیم کار، ایجاد سازمان‌های موازی و حاکمیت دوگانه متأثر از نهادهای سنتی و جدید، قدرت‌های بدون مسئولیت، تداخل نقش‌ها، عدم نظارت و کنترل موجبات ناتوانی و ناکارآمدی دولت را تقویت نموده است. افزایش حجم دولت هم از نظر تعداد کارکنان و هم از نظر هزینه‌ای که برای اداره آن مصرف می‌شود، موجب می‌گردد تا میزان حقوق کارکنان کاهش یابد و کیفیت و شایستگی کار و تخصص آن‌ها تحت‌الشعاع قرار گیرد و انگیزه کار در نظام دولتی برای افراد توانمند کمتر شود. بر اساس گزارش بانک جهانی، کشورهای شرق آسیا تلاش گسترده داشته‌اند تا حقوق کارکنان دولت با حقوقی که در بخش خصوصی می‌دهند قابل مقایسه باشد. در سنگاپور حقوق هر کارمند دولتی ۱۱۴ درصد همکارانش در بخش خصوصی است. اما در کشور سومالی رقم مذکور در حدود ۱۱ درصد محاسبه شده است. این گزارش تأکید کرده است که

۱. بنگرید به کاسکا (۱۳۸۰) دیوان‌سالاری.

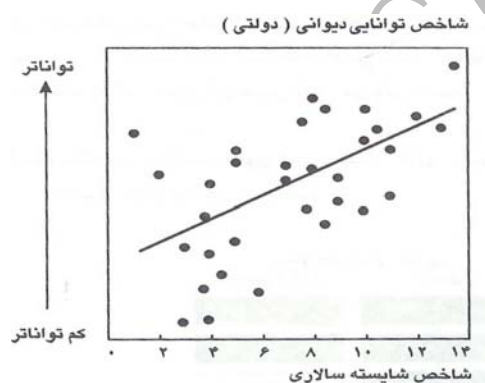
تلاش‌های دولت توسعه‌گرا برای جلب همکاری در پروژه‌های مشترک و کارهای بزرگ بدون دستگاه اداری کارآمد ناکام خواهد ماند (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۱۴؛ بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۲۳۹).



نمودار شماره ۱. دیوان‌سالاری و کارآمدی دولت

شایسته‌سالاری اکنون یکی از چالش‌های مهم نظام اداری در کشورهای در حال توسعه است. مطالعه‌ای که برای ۳۵ کشور در حال توسعه صورت گرفته است ثابت می‌کند که استخدام و ترفیع بر اساس شایستگی و تناسب حقوق، با رشد اقتصادی و استنباط سرمایه‌گذاران از توانایی‌های اداری رابطه متقابل دارد (بنگرید به نمودار شماره ۴). بنابراین، دستورالعمل‌های نهادی صحیح برای استخدام و انگیزش کارکنان می‌تواند با تشویق‌های قابل توجهی همراه

باشد. پی‌ریزی نظام شایسته‌سالاری در دستگاه اداری به مشاغل اداری جهت و کارایی مناسب می‌بخشد. در ژاپن و کره برای ورود به دستگاه اداری، در امتحان ورودی معیارهای سختی اعمال می‌شود تا متقاضیان ماهر از غیرماهر جدا شوند. در کشور کره، ترفیع بر مبنای قاعده‌ای است که تجربه کاری را با عنصر شایستگی تلفیق می‌کند. در بسیاری از کشورهای اثری از شایسته‌سالاری دیده نمی‌شود. اغلب دولت‌ها، عامل دستیابی به شغل بر اساس رابطه، به جای شایستگی، بوده‌اند. برای نمونه در فلپین تأثیر معیارهای سیاسی بسیار شدیدتر از دیگر کشورهای شرق آسیا بوده است (همان: ۲۳۶-۲۳۵).



نمودار شماره ۲. رابطه شایسته‌سالاری در استخدام و دیوان‌سالاری کارآمد

منبع: بانک جهانی (۱۳۷۸: ۲۳۵)

کوتاه سخن آن که عدم پایداری به اصول دیوان‌سالاری وبری یا به قول اوانز «کمبود دیوان‌سالاری» مانع توسعه بوده است نه «ازدیاد آن» (اوانز، ۱۳۸۰: ۸۷). در واقع، سازمان عقلانی کار در قالب دیوانی خود به عنوان ساختار درونی دولت که می‌بایست موتور محرک و کارایی دولت و توسعه جامعه باشد به دلیل ضعف‌های ساختاری و نهادی در کشورهای در حال توسعه نه تنها عامل توسعه نشده است که یکی از موانع توسعه قلمداد می‌شود. مقایسه کشورهای جنوب شرق آسیا با دیگر کشورهای در حال توسعه که هر دو گروه جزء جوامع دیر آمده^۱ در فرایند توسعه جهانی محسوب می‌شوند، تا حدودی از ابهامات و شبهات

1. late Comer

پیرامون نقش ساختار درونی دولت می‌کاهد. در بعضی از اقتصادهای شرق آسیا (همانند کره، سنگاپور و تایوان)، بنیان‌های نظام‌های اداری توانا شکل گرفته و پرورش یافته است. با این حال بسیاری از کشورهای کم درآمد از پی‌ریزی اصلی‌ترین پایه‌های دستگاه اداری قانون‌مدار ناتوان بوده‌اند. نظام‌های رسمی آن‌ها اغلب روی کاغذ مثل کشورهای صنعتی است ولی در عمل این اقدام‌های غیر رسمی است که به صورت هنجار باقی می‌ماند. قواعد گزینش پرسنل بر اساس شایستگی ناپده گرفته می‌شود و کارکنان بر اساس روابط و معیارهای غیر حرفه‌ای استخدام و یا ترفیع داده می‌شوند. بودجه‌ها غیر واقعی‌اند و اغلب در طول فعالیت، به منظور اخذ تصمیماتی دیگر که گاهی مغایر وظایف سازمانی است کنار گذاشته می‌شوند. تمام این مسایل را می‌توان به ضعف‌های موجود در نهادهای اصلی ارجاع داد. این ضعف‌ها عبارتند از: «قابلیت ضعیف قانون در خارج و داخل بخش دولتی»، «نبود سازوکارهای خودکار برای جلب مشارکت و همکاری با شرکت‌ها و جامعه مدنی»، و «نبود کامل فشار رقابتی در زمینه‌های سیاست‌گذاری و ارائه خدمات در تجارب پرسنلی» (همان: ۲۰۱).

همان گونه که اشاره شد، «فرضیه بوروکراسی» و بر همچنان بیشترین اهمیت را در تحلیل ساختار درونی دولت دارد. ایده اصلی و بر مبنی بر اینکه ساختار بوروکراتیک دولت کارآمد است مورد حمایت تحلیل گران معاصر است و از این لحاظ می‌گدال نیز با آمسدن و وید هم داستان است. می‌گدال خاطر نشان می‌کند که «بوروکراسی مستقل یکی از شرایط لازم است، اگر چه لوازم دیگر نیز ضرورت دارد» و آمسدن و وید نیز دیوان‌سالاری دولتی را دارای نقش بسیار مهمی در تحول صنعت قلمداد می‌کنند حتی بانک جهانی با چنین نکته‌ای موافق است. آن‌ها با شاهد آوردن مثال‌هایی از دولت تایوان و کره جنوبی، نقش بوروکراسی دولتی توسعه‌گرا را در تحولات صنعتی اخیر مهم‌ترین عامل ذکر کرده‌اند (آمسدن، ۱۹۸۹). آنچه نباید از نظر دور داشت این است که در بیشتر دولت‌های جهان سوم، دست یافتن به سازمان اداری کارآمد امری دشوار است. چرا که در کشورهای جهان سوم ساختار قدرت در شئون مختلف جامعه نهادینه نشده و در ازای هر تقاضایی که برای توسعه وجود دارد نهادی به وجود نیامده است (هانتینگون، ۱۳۷۰: ۴۰). اساساً دولت در شکل کنونی خود پدیده جدیدی است یعنی در جامعه‌ای که هنوز تمایزپذیری اجتماعی به معنی واقعی و طبیعی رخ نداده و تفکیک‌پذیری نقش‌ها به وجود نیامده است، دولت و دیگر نهادهای اجتماعی با ضروریات سازمانی جدید خود در بافت‌های

اجتماعی ریشه ندارند. در رویکرد نهادی تطبیقی، تصویری که «نو فایده‌گرایان»^۱ از دولت به دست می‌دهند وارونه است. یعنی در واقعیت امر کمبود دیوان‌سالاری است که توسعه را به تدریج ضعیف می‌کند و نه غلبه فراگیر آن.

از نظر وبر، دیوان‌سالاری به عنوان مجموعه‌ای از ساختارها و هنجارهایی در نظر گرفته می‌شود که باعث ارتقای شایستگی‌ها می‌شود. دیوان‌سالاری واژه‌ای عام است و به معنای «دستگاه سازمانی دولت» بکار می‌رود. تفاوت قابل توجه دولت‌ها بر حسب میزان دیوان‌سالار بودن آن‌ها در نظر گرفته نمی‌شود. دلیل این معضل مفهومی، کمبود شگفت‌انگیز شواهد تطبیقی در مورد میزان نزدیکی ساختار دولت‌های موجود به الگوی آرمانی وبر از «دیوان‌سالاری» است. بررسی سازمان‌های دولتی درگیر در بخش‌های صنعتی خاص، توانایی نهفته در رهیافت نهادی تطبیقی را مشخص می‌کند و شواهدی تجربی برای این دیدگاه فراهم می‌آورد که «کمبود دیوان‌سالاری مانع توسعه بوده است نه از دیاد آن». شناسایی تفاوت «شیوه سازمان‌یابی دولت‌ها» و ارتباط دادن این تفاوت‌ها به اختلاف دستاوردها در این زمینه، اهمیت نظریه فوق را نشان می‌دهد.

۲. رابطه دولت با جامعه

رابطه‌ای که بین دولت و جامعه وجود دارد وابسته به ماهیت واقعی و چگونگی شکل‌گیری دولت و جامعه است. نوع مشارکت مردم در تحولات اقتصادی و اجتماعی و منابع مادی و معنوی دولت بر چنین مناسباتی مستولی است و زمینه‌های تاریخی ایجاد دولت و گروه‌های اجتماعی و نوع استقلال و اتکا آن‌ها در این خصوص تعیین‌کننده است.

استقلال دولت از جامعه

استقلال دولت از مطامع و فشارهای ویژه‌نگر مبتنی بر خاص‌گرایی^۲ برخی از گروه‌های اجتماعی، یکی از چالش‌های اساسی در کشورهای در حال توسعه است. همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، وبر در تحلیل نظام سرمایه‌داری تحقق سازمان عقلانی کار را مشروط به جدایی

1. neo-utilitarian

۲. منظور از خاص‌گرایی در اینجا اشاره دارد به یکی از متغیرهای انگاره‌ای (particularism) که پارسونز بیان کرده است، بنگرید به گی روشه (۱۳۷۶)، «جامعه‌شناسی تالکوت پارسونز» ترجمه دکتر عبدالحسین نیک‌گهر.

خانوار از بنگاه تولیدی که زندگی اقتصادی جدید را تحت‌الشعاع خود قرار داده است و حسابداری عقلانی که دقیقاً با اقتصاد نوین مرتبط است می‌داند (آرون، ۱۳۶۴: ۵۷۵). به نظر وی، پیش شرط آنکه دیوان‌سالاری کار کند و کارآمدی لازم را برای جامعه داشته باشد «جدایی از جامعه»، یعنی وجود و حفظ استقلال بورکراتیک دولت است. میگردان نیز ضمن موافقت با این دیدگاه در بررسی‌های خود به این نتیجه رسیده است که پیوند بین «مجریان» محلی درون دستگاه دولت و «افراد مقتدر» بیرون از آن سبب شده تا قابلیت دولت در اجرای پروژه‌های توسعه کاهش یابد.

بیتس^۱ اعتقاد دارد که نوفایده‌گرایان فراتر می‌روند و شکل‌گیری پیوند دولت - جامعه را مترادف با «تصرف» دستگاه دولت توسط رانت جویان قلمداد می‌کنند. خلاصه آن که تحقق بورکراسی ایده‌آلی وبر برای ایجاد یک دولت توسعه‌گرا مستلزم درجه معینی از «استقلال» است (به نقل از اوانز، ۱۳۸۰: ۷۸). در این بخش به طور مختصر به برخی از رویکردهای نظری مبتنی بر استقلال دولت اشاره می‌شود.

از دیدگاه هگل^۲، دولت حافظ منافع عموم ملت است و منافع ویژه و نیازهای خصوصی افراد و گروه‌های متفرق در محدوده وظایف دولت نیست (دوبلن، ۱۳۷۵: ۱۱۶). در نوشته‌های مارکس دو دیدگاه درباره رابطه دولت و برخی طبقات اجتماعی مشاهده می‌شود. در مهمترین دیدگاه مارکس، دولت به عنوان ابزار طبقه مسلط انگاشته شده که وظیفه‌اش هماهنگ نمودن منافع درازمدت این طبقه است. در مانیفست کمونیست آمده که قوه مجریه دولت مدرن کمیته‌ای برای مدیریت امور کل طبقه بورژوازی است (مارکس، ۱۹۷۶: ۶۹) و در مقالات دیگری ضمن اذعان به تکثر طبقات و چگونگی تسلط دولت بر جامعه مدنی و توانایی آن، به محدودسازی قدرت بورژوازی اشاره شده است. هر چند مارکس در این تحلیل‌ها می‌پذیرد که تنها وظیفه دولت هماهنگی میان منافع درازمدت طبقه بورژوازی نیست، اما همچنان معتقد است که دولت نمی‌تواند کاملاً از محدودیت‌هایی که توسط صاحبان و کنترل‌کنندگان ابزار تولید بر آن وارد می‌شود رهایی یابد (هلد، ۱۹۸۷: ۱۱۹). بنابراین در آثار مارکس دو رهیافت متمایز در مورد ارتباط میان دولت و برخی طبقات وجود دارد. از یک‌سو، دولت به عنوان شیء که دارای

1. Bits
2. Hegel

استقلال نسبی از طبقه مسلط است در نظر گرفته می‌شود، اما از سوی دیگر، دولت به عنوان ابزاری در نظر گرفته شده که در خدمت منافع طبقه مسلط قرار دارد (مارش و دیگران، ۱۳۷۸: ۳۸۴ - ۳۸۶).

گرامشی^۱ با عنایتی که به ایدئولوژی، آگاهی و ذهنیت انسان (روینا) در نظریه مارکسیستی روا می‌دارد، نسبت به استقلال گسترده دولت و نقش روشنفکران در مبارزه طبقاتی توجه دارد. او به مسأله رضایت جامعه نسبت به استیلا تأکید و سؤالی که مطرح می‌کند این است که چگونه مردم (طبقات فرودست) در معرض تأثیرات دیدگاه‌های رقیب ایدئولوژیک (طبقه حاکم) قرار می‌گیرند؟ در حالی که مارکس و انگلس بر مسأله استفاده از زور خالص تأکید می‌نمایند (کارنوی، ۱۹۸۴: ۶۹).

پولانتزاس^۲ که تحلیل‌های آلتوسر^۳ را ملاک قرار می‌دهد، چنین استدلال می‌کند که اگر قرار باشد دولت سرمایه‌داری به عنوان یک دولت طبقاتی عمل کند، یعنی در راستای منافع درازمدت بورژوازی عمل نماید، باید دارای میزانی استقلال از طبقه مسلط باشد. بر اساس نظر او، دولت در دست فراقسیون‌های مختلف طبقه سرمایه‌دار قرار می‌گیرد. منظور وی از استقلال نسبی سطحی از استقلال لازم برای سازماندهی بخش‌های متعدد در درون طبقه حاکم است تا بدین وسیله سلطه آن‌ها بر مردم و دولت تضمین گردد (جسوپ، ۱۹۸۵: ۱۳۲؛ نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۱۹۴). جسوپ^۴ (۱۹۸۵: ۶۸) بر این باور است که عدم وجود هرگونه تمایل آشکار جانبدارانه طبقاتی باعث می‌شود تا دولت سرمایه‌داری خود را نه به عنوان یک دولت طبقاتی، یعنی دولتی در راستای منافع خاصی، بلکه به عنوان دولتی در راستای منافع عمومی (مردم - ملت) معرفی نماید. مفهوم استقلال نسبی دولت از دیدگاه بلاک^۵ رد می‌شود زیرا او اعتقاد دارد مفروض اصلی این مفهوم آن است که طبقه حاکم دارای میزانی از انسجام سیاسی، آگاهی از منافع عمومی خود و میزان بالایی از پیچیدگی سیاسی است (بلاک، ۱۹۷۷: ۱۰). وی پیشنهاد می‌کند که باید نقطه آغاز تحلیل موضوع، تقسیم کار میان سرمایه‌داران و کسانی باشد که ابزارهای دولتی را مدیریت

1. Gramsci.A
2. Poulantzas
3. Althusser
4. Jessop
5. Block.F

می‌نمایند. از نظر بلاک، مدیران دولتی مجموعه‌ای هستند که در پی بهینه‌سازی منافع خود هستند، منافعی که در ارتباط با نیازهای خاص رشد مداوم اقتصادی قرار دارد. مدیران دولتی قادر به حل مشکلات سرمایه‌داری نیستند یا نمی‌توانند مطلوب‌ترین پاسخ‌ها به بحران را مهیا سازند، بلکه اعمال آن‌ها در چهارچوب محدودیت‌هایی که توسط واقعیت‌های سیاسی و سنت‌گرایی‌های اقتصادی تحمیل می‌شود انجام می‌پذیرد (مارش و دیگران، ۱۳۷۸: ۴۰۴-۴۰۵). برخی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که شکاف‌های درونی طبقه مسلط، تشکل سیاسی طبقات فرودست و به ویژه کارگران و تداوم قدرت گروه‌های سستی به عنوان عوامل بیرونی، موجب افزایش استقلال دولت‌ها می‌شود. برخی عوامل درونی نیز استقلال نسبی دولت را افزایش می‌دهند که عبارتند از:

۱. هرچه خصلت حرفه‌ای و تخصصی کارگزاران سازمان‌های دولتی بیشتر باشد و نظام بورکراسی به صورت نوعی آن (در نظریه وبر) نزدیک‌تر گردد، از میزان وابستگی به منافع خصوصی کاسته می‌شود. دیوان‌سالاری یکی از چهره‌های اصلی دولت مدرن است و موجبات استقلال دولت را نیز فراهم می‌کند. ویژگی‌های گروهی تصمیم‌گیری و مسؤلیت در دیوان‌سالاری مدرن بر میزان استقلال نسبی دولت می‌افزاید. کارگزاران دولتی و حکومت دست کم باید منافع خصوصی را تحت عنوان مصلحت عمومی توجیه کنند و این مستلزم میزانی از استقلال نسبی برای دولت است.

۲. استقلال نسبی دولت و قدرت طبقه مسلط به میزان دخالت و قدرت اقتصادی دولت بستگی دارد. افزایش دخالت دولت در اقتصاد و به ویژه پیدایش دولت رفاهی، خود تا اندازه‌ای نتیجه شیوه عمل و صف‌بندی نیروهای اساسی و اجتماعی بوده است و متقابلاً بر عملکرد نیروهای سیاسی - اجتماعی تأثیر می‌گذارد. این امر در جوامعی که «دولت‌های رانتییر» حکومت می‌کنند به گونه‌ای مضاعف مشهود است.

۳. نوع رژیم سیاسی بر استقلال عمل دولت و طبقه مسلط تأثیر می‌گذارد. به طور کلی استقلال عمل دولت در برابر طبقات اجتماعی در نظام‌های سیاسی اقتدارطلب افزایش می‌یابد (بشیریه، ۱۳۷۴: ۱۳۶ تا ۱۳۷). بنابراین ممکن است دیکتاتوری و استبداد نیز نوعی از استقلال برای دولت فراهم سازد.

بر اساس نظریه سازمان عقلانی کار و دیوان‌سالاری وبری، خصلت حرفه‌ای و تخصصی

موجب استقلال بیشتر دولت است و دولت مستقل دارای توانمندی بیشتر است. توانمندی دولت همواره مترادف با کارآمدی آن برای توسعه نیست. به ویژه در کشورهای در حال توسعه که ممکن است میزان استقلال با نوع رژیم سیاسی اقتدارطلب نیز همبستگی متقابل داشته باشد. « دولت ممکن است توانمند باشد اما خیلی کارآمد نباشد، این امر زمانی ممکن است که توانمندی در جهت منافع جامعه مورد استفاده قرار نگیرد» (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۷).

دولت در کشورهای توسعه یافته و توسعه نیافته به بهانه حمایت از منافع ملی در اقتصاد دخالت می‌نماید «البته هیچ تضمینی وجود ندارد که دخالت دولت به نفع جامعه باشد. وجود انحصار قدرت، سرکوب در دولت، به آن توان مداخله مؤثر در فعالیت‌های اقتصادی را می‌دهد و قدرت، مداخله خودسرانه را در اختیار می‌گیرد. این قدرت به همراه دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار عامه قرار ندارد، موجب ایجاد فرصت‌هایی برای مقامات دولتی می‌شود تا بتوانند منافع خود یا دوستان و معتمدان خود را به بهای کاهش منافع عمومی افزایش دهند. امکان وجود رانت‌طلبی و فساد را نیز باید در نظر گرفت. بنابراین هر کشوری باید سازوکارهایی را مستقر کند که انعطاف‌پذیری و انگیزه لازم را در ارگان‌های دولتی برای خدمت در جهت منافع عامه مردم ایجاد کند و در عین حال رفتار خودسرانه و آلوده به فساد آن‌ها را به هنگام مواجهه با شهروندان و سازمان‌های تجاری کاهش دهد» (همان: ۲۶۸).

رانتی‌پریشم و استقلال از جامعه

آنچه تاکنون درباره استقلال دولت گفته شد بر اساس فرایند طبیعی و عادی وجود دولت‌های مدرن و متعارف بود. اما امتیازات اقتصادی - سیاسی برای برخی از دولت‌ها وجود دارد که علاوه بر ویژگی‌های مذکور، شرایط خاصی را برای آن‌ها فراهم می‌آورد که این ویژگی‌ها در تحلیل‌های کارآمدی و ناکارآمدی دولت برای توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد. از آنجا که اقتصاد تمام کشورها دارای برخی مشخصه‌های رانتی است، دولتی را رانتی‌پریشم می‌گویند که رانت بخش عمده درآمد آن را تشکیل دهد. بیلاوی^۲ و لوسیانی^۳ (۱۹۸۷)، در کتاب

۱. بنگرید به ربیعی (۱۳۸۳) زنده با فساد! جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم.

2. Beblawi

3. Luciani

دولت رانتییر^۱، برای تشخیص این امر آستانه ۴۲٪ را در نظر گرفته اند. به این معنا هر کشوری که ۴۲٪ یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد، دولت رانتییر قلمداد می‌گردد. در یک دولت رانتییر، فقط درصد بسیار ناچیزی از نیروی کار مشغول تولید رانت بوده و بنابراین اکثریت جامعه، توزیع‌کننده و دریافت‌کننده رانت می‌باشند. دولت رانتییر به تنهایی رانت را دریافت و آن را هزینه می‌کند. در هر جامعه‌ای که دولت رانتییر حاکم است و گروه‌های اجتماعی نیازمند و وام‌دار دولت هستند دولت رانت را به سلیقه خود تقسیم می‌کند. اثرات عمده رانتییرسم عبارتند از:

۱. تحکیم استقلال و انحصار دولت، زیرا «برخلاف بیشتر دولت‌ها که برای ادامه حیات چاره‌ای جز گرفتن مالیات از جامعه خود ندارند، دولت رانتییر نیاز واقعی به اخذ مالیات ندارد. زیرا قسمت اعظم درآمد آن را ارزش خارجی تشکیل می‌دهد» (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷)

۲. وابسته نمودن گروه‌های اجتماعی و سیاسی به دولت، سلب استقلال از جامعه مدنی و توافق ضمنی با گروه‌ها. این مسأله نوعی ائتلاف شکننده بین اقشار جامعه و دولت رانتییر نیز نامیده شده است.^۲

۳. ایجاد اقتصاد چرخشی و روحیه رانتی در جامعه به دلیل درآمد هنگفت، احتیاجی به طبقه تولیدگر نیست و این قضیه اصلی زندگی اجتماعی که «کار و کوشش علت ثروتمند شدن است» مخدوش می‌شود و محور فعالیت‌های اقتصادی دستیابی به چرخه رانت است.

نظریه استقلال متکی به جامعه

استقلال و ساختار درونی منسجم نشانه قابلیت و توانمندی دولت در تأمین منافع ملی^۳ است و دولت را از غرق شدن در تأمین منافع خصوصی طبقه مسلط و دیگر گروه‌های اجتماعی آزاد می‌سازد. هدف اوآنز (۱۹۹۴) از ارائه نظریه «استقلال متکی به جامعه»، استقلال نسبی مورد نظر اندیشه‌گران مارکسیسم ساختارگرا که الزامات عام انباشت سرمایه آن را محدود می‌سازد نیست. بلکه تأکید اصلی بر نوعی از استقلال قابل ملاحظه مجموعه‌ای عینی از روابط

1. The Rentier-state

۲. بنگرید به فوران (۱۳۷۷) مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی.

3. National interests

اجتماعی است که دولت را به جامعه پیوند می‌زند و مجراهای نهادی لازم برای مذاکرات مداوم مجدد درباره اهداف و خط مشی‌ها را فراهم می‌آورد.

در این رویکرد، دولت توانمند ریشه در روابط خود با گروه‌های اجتماعی دارد و در واقع دولتی است که از دل جامعه جوشیده است. دولت، در عین این که دارای ساختار درونی منسجم است و بعنوان یک نهاد دارای روابط اجتماعی عینی معینی است، بر منابع اجتماعی مختلف تکیه دارد و با تغذیه از آن‌ها بر قابلیت و توانمندی خویش می‌افزاید. دولتی که در حصار سازمان درونی خود محدود شده باشد در عین استقلال، فاقد منابع اطلاعاتی و اجرایی لازم است و نمی‌تواند بر کارکردهای غیر متمرکز بخش‌های خصوصی و غیر دولتی تکیه کند.

دولت باید ضمن رعایت استقلال خویش به جامعه متکی باشد و اتکا به جامعه به معنای افزایش قابلیت دولت در تأمین منافع ملی است. از دیدگاه اوانز لازمه توسعه و تحول حضور همزمان استقلال و اتکا به جامعه است (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۷۴). از این رو، «استقلال متکی به جامعه» آمیزه‌ای است از «جدایی دیوان‌سالاری از جامعه» به مفهوم وبری آن و «پیوند استوار با ساختار اجتماعی» که در مناسبات با انواع گروه‌های اجتماعی تعریف می‌شود. چگونگی ترکیب استقلال و اتکا به جامعه به ماهیت تاریخی دستگاه دولت و سرشت ساختار اجتماعی بستگی دارد (همان: ۱۰۳). در این دیدگاه، «استقلال متکی به جامعه» یک نوع «کالای جمعی» (همانند وضع قانون) محسوب می‌شود که فقط یک دولت مستقل می‌تواند آن را فراهم کند. اتکا به جامعه مستلزم مجموعه عینی ارتباطاتی است که پیوندی تنگاتنگ بین دولت و گروه‌های اجتماعی پدید می‌آورد و این گروه‌ها در خصوص توسعه و تحول و به ویژه در «پروژه‌های مشترک» با دولت چنین ارتباطی دارند. در این پیوندها، گروه‌های کارآفرین و صنعتگران در جایگاه متمیزی قرار می‌گیرند و به دولت امکان می‌دهند تا پروژه‌های تحول و توسعه کشور به ویژه پروژه‌های صنعتی را «گزینه‌ش» کند و در محور کارها قرار دهد. برای دولت توسعه‌گرا، پیوند با جامعه به معنای پیوند داشتن با سرمایه صنعتی است و هدف اصلی از ارتباط رشد تولید صنعتی است (همان: ۱۱۳ و ۴۰۲). اوانز تأکید می‌کند که «این آمیزه به ظاهر متعارض از همبستگی سازمانی و اتکا به اجتماع» که آن را «خودگردانی متکی به اجتماع» نامیده‌ام پایه اصلی و ساختاری لازم برای دخالت موفقیت‌آمیز دولت را در تحول صنعتی فراهم می‌کند. متأسفانه کمتر دولتی می‌تواند ساختارهایی ایجاد کند که شبیه ساختارهای آرمانی باشد (همان: ۶۶). چرا که در این

ترکیب، «اتکا به جامعه، منبع آگاهی و مجراهای اجرایی است که کارآیی دولت را تقویت می‌کند. خودگردانی، مکمل اتکا به جامعه است و از به تصرف درآمدن تدریجی دولت که باعث می‌شود انسجام خود دولت از بین برود و در نهایت انسجام طرف‌های دولت در جامعه رود جلوگیری کند. انسجام گروهی دولت باعث تقویت انسجام شبکه‌های بیرونی می‌شود و به گروه‌های هم دیدگاه دولت در غلبه بر مشکلات جمعی کمک می‌کند» (همان: ۴۲۲). بنابراین، اتصال و اتکاء به جامعه در انسجام و یکپارچگی دولت اهمیت دارد. طبق این نظریه، دیوان‌سالاری کارآمد موجب می‌شود تا زمینه تبدیل صنعتکاران بالقوه به گروه‌های اجتماعی سازمان یافته تقویت شود و سازمان‌یابی «جامعه مدنی» ممکن گردد.

پروژه‌های مشترک

در رویکردی که تحت عنوان استقلال متکی به جامعه توسط اوانز (۱۹۹۴) ارائه شده است، برای اینکه ارتباط بین دولت و جامعه در جهت توسعه و تحول عملیاتی گردد با عنایت به اولویت‌ها و گزینشی که از امور مختلف به عمل می‌آید، «پروژه‌های مشترک» به عنوان محور اصلی هماهنگی و تعامل بین گروه‌های اجتماعی (بخش خصوصی) و دولت تعریف می‌گردد. «فرض اساسی وبر، گرشنکرون و هیرشمن این است که زیربنای روابط متقابل دولت و جامعه پروژه‌های مشترک است. نخبگان صنعتی و دولت هر دو به تحول دلبسته‌اند. اما هیچ‌کدام به تنهایی از پس آن بر نمی‌آیند و هر کدام گوشه‌ای از کار را می‌گیرند» (همان: ۸۳). اوانز بر این باور است که در «نظریه کنترل اجتماعی» می‌گدال، به این دلیل که محوریت را به تحول اقتصادی نداده است و بر کنترل اجتماعی تأکید کرده و درباره گروه‌های کارآفرین و صنعتگران حرف جدی زده است و به تحلیل نقش قدرتمندان محلی و نخبگان سنتی روستایی که گرایش‌های محافظه‌کارانه و محدود دارند پرداخته است، پروژه مشترک جایی ندارد. لازمه پروژه مشترک تحول ساخت تولید و افزایش میزان آن است. «در کل دیدگاه موسوم به پروژه مشترک که در نگرش گرشنکرون، هیرشمن، آمسدن و وید محوریت دارد، روابط نزدیک به گروه‌های کلیدی که در کارآیی توسعه نقش بنیادی دارند، مطرح می‌شود. این دیدگاه از لحاظ شهودی نیز منطقی است. به هر حال صحبت بر سر جوامع سرمایه داری است که در آن بدون همکاری نقش

آفرینان خصوصی، نه سرمایه‌گذاری ممکن می‌شود و نه تولید. این نظر که دولت وقتی کمترین ارتباطات را با جامعه داشته باشد بیشترین کارایی را دارد به همان اندازه ظاهر فریب است که این دیدگاه که بازارها جدای از روابط اجتماعی عمل می‌کنند. واقعیت این است که بازار وقتی که متکی به سایر شکل‌های روابط اجتماعی باشد کارآمد است و احتمالاً دولت‌ها نیز باید از چنین اتکایی برخوردار باشند» (همان: ۸۸). نقش اصلی دولت در پروژه‌های مشترک تشویق و ترغیب به مشارکت فعال تر بخش خصوصی و ایجاد گروه‌های کارآفرین است.

تقویت و ظهور گروه‌های کارآفرین در جامعه

در هر جامعه‌ای متناسب با ساختار اجتماعی و تاریخی آن گروه‌های کارآفرین به طور طبیعی و سنتی وجود دارند. اما هماهنگی و تعامل در رابطه دولت و جامعه است که گروه‌های موجود را برمی‌انگیزاند و تقویت می‌کند و به تأسیس گروه‌های جدید و مشارکت آن‌ها بر محور تحول و توسعه اهمیت می‌دهد.

از دیدگاه اوانز، نظام دیوان‌سالاری دولت می‌تواند بستر ابتکارهای سازنده کارآفرینان باشد و منابع جدیدی از انرژی و استعداد جامعه را به جریان اندازد. در رویکرد «استقلال متکی به جامعه»، اصطلاح «دیوان‌سالاری کارآفرین» ترکیب ناهمسازی نیست و در رهیافت نهادی تطبیقی چالش اصلی این است که آیا ویژگی‌های «دولت توسعه‌گرا» مؤید این فرضیه اساسی ویر است که دیوان‌سالاری و سرمایه‌داری پیوند تنگاتنگی باهم دارند؟ کنش بین دولت و نخبگان مسلط (کارآفرینان) در دولت‌های مختلف چه تفاوتی دارد. و آیا تعامل بین گروه‌های اجتماعی و دولت در پروژه‌های مشترک تعیین‌کننده نوع دولت هاست؟ اگر چنین است، واکنش سازمان درونی دولت با فرصت‌های ساختاری جامعه و گروه‌های کارآفرین که پروژه‌های مشترک را ممکن می‌سازند چگونه است؟ اوانز بر این باور است که مقایسه انواع دولت‌ها کمک می‌کند که نقش ساختارهای درونی روشن شود و بر این دیدگاه صحنه می‌گذارد که اتکاء به جامعه و استقلال از آن، مکمل همدیگرند و ترکیب متوازن آن‌هاست که کارساز بوده و بر قابلیت و توانمندی دولت‌ها می‌افزاید (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۳۲).

نتیجه‌گیری

پیچیدگی مفاهیم دولت و جامعه و درآمیختگی مناسبات و تعاملات آن‌ها ضرورت توجه به تحلیل‌های نهادی و نظریه‌های مربوط به آن را بیشتر می‌کند. در رویکردی جامعه‌شناختی، به منظور تحلیل مسأله شکاف یا فاصله بین دولت و جامعه، توجه به این نکته ضروری است که دولت و ساختارهای اجتماعی به یکدیگر شکل داده و مشارکت آن‌ها در تحولات صنعتی و اجتماعی وابسته به نوع استقلال و اتکا آن‌ها به یکدیگر است. لذا در فرایند تحول جامعه، بررسی الگوهای پایدار و مناسبات سازمان درونی و ساختار بیرونی دولت اهمیت می‌یابد. تحلیل مناسبات و تعامل دولت با گروه‌های اجتماعی و اقشار مختلف جامعه حاکی از آن است که دولت به عنوان نهادی که بیشترین تسلط را بر منابع مادی و انسانی دارد از نظر ساخت درونی و حفظ استقلال در پیوند با ویژگی‌های دیوان‌سالاری وبری، بر محور سازمانی عقلانی کار و حاکمیت ضوابط، کارآمدی و یا ناکارآمدی خود را آشکار می‌سازد. به تعبیر دیگر، دولت با رهایی از خاص‌گرایی نسبت به گروه‌هایی ویژه‌نگر و با تأکید بر استقلال ساختار درونی خود مبنی بر تأمین منافع ملی و همگانی، موجبات کارآمدی و توانمندی را فراهم می‌سازد. در پی آن زمینه برای خلق و پرورش گروه‌های اجتماعی کارآفرین و تشکیل جامعه مدنی مهیا می‌گردد. پیوند متقابل، استوار و بالنده دولت با ساختار اجتماعی و گروه‌های کارآفرین و تقویت و حمایت از آن‌ها در پروژه‌های مشترک نیز کارآیی و کارآمدی دولت را تقویت می‌کند. چنان‌که در این مقاله آمد عنایت به مناسبات و تعاملات دولت و جامعه ابزارهای تحلیلی نظری مناسبی را برای بررسی ساختار اجتماعی جوامع، به ویژه جامعه ایران فراهم می‌کند. توجه به این نکته نیز ضروری است که وجود دولت رانتییر در ایران و استقلال مضاعفی که درآمدهای رانتی برای دولت در مقابل گروه‌های کارآفرین ایجاد می‌کند، مناسبات دولت و جامعه را فراتر از آنچه مورد نظر اوانز در نظریه استقلال متکی به جامعه است تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. در نظریه‌های اوانز، رانت جویی بیشتر مورد توجه گروه‌های وابسته دولت و آن دسته از بخش خصوصی است که سهم بیشتری از منابع دولتی را تصرف و تصاحب می‌کنند؛ اما در جامعه ایران علاوه بر وجود معضل مذکور، دولت اساساً ماهیتی رانتی دارد زیرا حدود هشتاد درصد فعالیت‌های اقتصادی، دولتی است و «بیش از هفتاد درصد از منابع تراز پرداخت‌ها و حدود هفتاد درصد بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی وابسته است» (نیلی، ۱۳۸۵) و بخش‌ها و شرکت‌های دولتی

فرصت‌های فعالیت بخش خصوصی و رقابت را به شدت محدود می‌سازند. در سیری اجمالی بر مهمترین مسائل و مشکلاتی که در فرایند تحول جامعه ایران وجود دارد بیش از هر چیز دیگر این فرض اساسی تقویت می‌گردد که نهاد دولت به دلایل تاریخی و تجارب خاصی که با سیطره و تسلط بر منابع مادی و انسانی داشته است و همچنین در دوران اخیر به دلیل درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام (رانت)، از استقلال مضاعفی برخوردار بوده است. این نوع از استقلال مانع اصلی ظهور طبقات و رشد گروه‌های کار آفرین در جامعه ایران است، عدم نیاز دولت به گروه‌های کار آفرین قضیه اتکا به مردم را منتفی کرده است. این مقاله با عنایت به تأملات جدی و سؤالات اساسی که در فرایند تحول جامعه ایرانی وجود دارد می‌تواند برای ارائه تحلیل مناسبات درونی دولت و روابط بیرونی آن با جامعه، به مثابه یک امر اجتماعی، رهگشا باشد.

منابع

- آرون، ریمون (۱۳۶۴) *مراحل اساسی اندیشه در جامعه‌شناسی*، ترجمه باقر پرهام، تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.
- اوانز، پیتر (۱۳۸۰) *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*، ترجمه عباس زندباف و عباس مخیر، تهران: طرح نو.
- بانک جهانی (۱۳۷۸) *نقش دولت در جهان در حال تحول*، مترجمان حمیدرضا برادران شرکاء و دیگران، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بشیریه، حسین، (۱۳۷۴) *دولت عقل: ده گفتار در فلسفه و جامعه‌شناسی*، تهران: علوم نوین.
- پوجی، جانفرانکو (۱۳۷۷) *تکوین دولت مدرن (درآمدی جامعه‌شناختی)*، ترجمه بهزاد باشی، تهران: آگاه.
- حاجی یوسفی، امیر محمد (۱۳۷۷) "رانت، دولت رانتییر و رانتییریسیم: یک بررسی مفهومی"، *مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی شماره ۱۲۵-۱۲۶، سال ۱۳۷۸.*
- دویلن، لوئی مورو (۱۳۷۵) *جامعه‌شناسی اقتدار*، ترجمه علی سیلانیان طوسی، دانشگاه فردوسی مشهد.

مناسبات دولت و جامعه از دیدگاه جامعه‌شناسی

- رابرتسون، یان (۱۳۷۲) درآمدی بر جامعه (با تاکید بر نظریه‌های کارکردگرایی، ستیز و کنش متقابل نمادی) ترجمه حسین بهروان، مشهد: انتشارات آستان قدس رضوی.
- ربیعی، علی (۱۳۸۳) زنده باد فساد! جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولتهای جهان سوم، سازمان چاپ و تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ریشه، گی (۱۳۷۶) جامعه‌شناسی تالکوت پارسونز، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی تبیان.
- ریشه، گی (۱۳۷۵) مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی عمومی، سازمان اجتماعی، ترجمه هما زنجانی‌زاده، تهران: سمت.
- صبوری، منوچهر (۱۳۷۴) جامعه‌شناسی سازمان‌ها، تهران: نشر شبتاب.
- صبوری، منوچهر (۱۳۸۰) بورکراسی مدرن ایران، تهران: سخن
- فوران، جان (۱۳۷۷) «مقاومت‌شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از سال ۱۵۰۰ میلادی مطابق با ۸۷۹ شمسی تا پس از انقلاب»، ترجمه احمد تدین، تهران: خدمات فرهنگی رسا.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۴) تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، تهران: نشر نی.
- کاسکا، یوجین (۱۳۸۰) «دیوان‌سالاری» ترجمه خسرو صبری، تهران: شیرازه.
- مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۷۸)، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران: انتشارات پژوهشکده راهبردی.
- میردال، گونار (۱۳۶۶) درام آسیایی، پژوهشی درباره فقر ملت‌ها، ترجمه منوچهر امیری، تهران: امیرکبیر.
- نقیب‌زاده، احمد، (۱۳۸۰) درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: سمت.
- نیلی، مسعود (۱۳۸۵) عبور از توسعه صادرات، مجله ماهنامه تخصصی توسعه و صنعت، سال اول، شماره سوم.
- وبر، ماکس (۱۳۷۱) اخلاق پروتستان و روح سرمایه‌داری، مترجم عبدالمعبود انصاری، تهران: سمت.
- وبر، ماکس و دیگران (۱۳۷۹) عقلانیت و آزادی، ترجمه یدالله موفق و احمد تدین، تهران: هرمس.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰) سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، تهران: نشر علم.

- Amsden, Alice. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Industrialization*. New York Oxford University Press.
- Block, H. (1980). *Beyond Relative Anatomy: State Managers as Historical Subjects*, in Blok, F. (1977), *The Ruling class Does Rule, socialist Revolution*, 3, pp.6-98.
- Carnoy, Martin (1984) *the state and Political Theory*. Princeton University press.
- Evans, Peter, (1994) (b) "Embedded Autonomy: state and Industrial Transformation." Unepress New York
- Gershenkron, Alexander (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap.
- Kamenka, Eugene (1380 [2001 A. D]) "Divân Sâlâri", [Persian translation of *Bureaucracy* by Xosro Sâberi], Tehran, Enteshârâte Pazuheškade-ye Râhbordi.
- Katuzian, Mohammad Ali (1384 [2005 A. D]) "Tazâde Dovlat va Mellat: Nazariye-ye Târix va Siâsat dar Iran", Tehran, Našre Nei
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, Albert. (1985). *the Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Jessop, B. (1985) *Nicos poulantzas: Marxist theory and political strategy* London: mallan
- Marx, K. and F. Engels (1848/1976) *The Communist Manifesto*, in Marx and Engels, *Collected Works*, London: Lawrence & Wishart.
- Migdal, Joel. (1988) *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Myrdal, Karl Gunner, (1968), *Asian Drama; Third world quarterly*. Vol. 1. no. 2 (April 1979) London.
- R. Miliband and J. Seville*Eds), *Socialist Register* .London: Merilan Press.
- Cole, G.D. H. 1917: *Self-Government and Industry*. London: G. Berll. 1920: *Social Theory*. London: Methuen

- Rocher, Guy (1376 [1997 A. D]) "Jameeeshênâsiye Tâlkot Pârsonz" (Persian translation of Talcott Parsons Et La Sociologie Americaine), Translated by Abdul Hossein Nik Gohar, Tehran, Moasseseye Farhang-ye Enteshârâte Samt.

- Wade, Robert. 1990. Governing the market, economic theory and the Role of government in east industrialization, Princeton, price ton University press.

Archive of SID