

دکتر حسین گدازگر*

انواع بوروکراسی و توسعه فرهنگی: رویکردی وبری

چکیده:

مقاله حاضر در صدد است با ارایه یک دیدگاه نظری اهمیت لزوم تناسب میان ساختارهای اداری، سیاسی و فرهنگی را به طور تئوریک نشان دهد. مبانی نظری این مقاله، محل تقاطع دو حوزه بسیار معروف جامعه‌شناسی ماکس وبر، یعنی جامعه‌شناسی فرهنگ و جامعه‌شناسی سیاسی اوست. بنابراین، با بیان ویژگیها و انواع ساختارهای سیاسی-اجتماعی و ارتباط تنگاتنگ آنها با ساختار اداری، نگارنده به بررسی ارتباط متقابل میان آن ساختارها و توسعه فرهنگی می‌پردازد.

* عضو هیأت علمی گروه علوم اجتماعی دانشگاه تبریز

مقدمه:

بر کسی پوشیده نیست که ساختار اداری موجود ایران تناسبی با توسعه (development) و نوسازی (modernisation) بخشهای پوشیده متعارض با اوضاع اجتماعی دنیای امروز ندارد. عدم حاکمیت شایسته سالاری، ناپایداری مدیریتهای و ادر نتیجه عدم امکان برخورد عالمانه و قاطعانه آنان با امور اداری و در عوض حاکمیت سلیقه‌ها و قدرت گرفتن بیش از حد کارمندان، نفوذ بیش از حد صاحبان قدرت در ادارت، مصالحه و معامله بر سر منافع عمومی، برخوردهای شخصی به جای برخوردهای اداری و عقلانی و در نتیجه بروز فساد اداری و انواع رشوه‌های بانام و بی‌نام، بها ندادن به علم، تخصص و تجربه، ضعف نظام مالیاتی مناسب، کمبود آمار و اطلاعات دقیق و قابل اعتماد برای استفاده مدیریتهای و مسایل متعدد دیگر به موانع مهم پیشرفت کشور و عوامل تعمیق فاصله طبقاتی در جامعه تبدیل شده‌اند. به علاوه، اهمیت بیش از پیش قدرت (power) و اقتدار (authority) کارمندان به واسطه روابط خویشاوندی و شخصی، اشاعه فرهنگ قیمومیت (patronage) و احترام طبقاتی (deference) مبتنی بر ملاکهای سنتی قدرت برای رسیدن به مقاصد مورد نظر هنوز مشروعیت عملی ملاحظاتی قانونی - عقلانی (rational-legal) را به سخره گرفته‌اند؛ هر چند وجود برخی نهادها، سازمانها، هنجارها و شیوه‌های اداری مبتنی بر بوروکراسی عقلانی در ایران امروز واقعیتهای انکارناپذیر است^۱.

اکنون که ایران مرحله مهمی از تحولات اجتماعی - فرهنگی تاریخ باشکوه خود را تجربه می‌کند و مصمم است که هیجانات چندین دهه خود را برای رسیدن به جامعه‌ای مدرن ولی متناسب با سنتهای ارزشمند خود به واقعیت

بنشانند، بجاست زیرساخت نظری انواع نظامهای اداری که جلوه‌هایی از سنت‌گرایی (traditionalism) و نوگرایی (modernism) را منعکس می‌کنند، مورد توجه قرار گیرد، تا به واسطه آن، راه برای شناخت جایگاه فعلی نظام اداری و بررسی شیوه‌های اداری ایده‌آل متناسب با فرهنگ ایران هموار گردد. نگارنده بز این نکته اعتقاد راسخ دارد که آنچه راهکارهای مربوط به حلّ معضلات نظام اداری ایران را با بن‌بست و محدودیت مواجه ساخته، چیزی نیست که بتوان آن را با برگزاری سمینار و یا صدور بخشنامه در قالب حفظ ساختار اداری موجود حلّ و فصل کرد، بلکه با شناخت مبانی نظری انواع سلطه در جهان، معرفت بر توالی فاسد و صالح آنها و ارزیابی مزه آن مبانی و توالی در دماغ هویت فرهنگی، پیش از هر چیز باید نسبت به تعیین جایگاه نظام اداری ایران در رابطه با این مبانی نظری اقدام کرد. پس، از این دیدگاه، شناخت مبانی تئوریک سلطه از اولویت خاصی برخوردار است. از این رو، نگارنده بر آن است تا تحلیلی وبری (Weberian analysis) از انواع سلطه (domination یا dominion) با تأکید ویژه بر نقش پاتریمونیالیسم (patrimonialism) و دیوانسالاری عقلانی نوین (modern rational bureaucracy) در هدایت نظام اداری کشور ارایه نماید.

مضافاً اینکه ارایه تحلیل مذکور، ما را در فهم دلایل بروز نتایج اراده نشده و حتی متناقض با اهداف مورد نظر، کمک خواهد کرد، زیرا بنای دینامیک‌های تاریخی براساس بوروکراسی و انواع سلطه در حقیقت تلاشی برای پاسخگویی به پارادوکس نظریه «عکس» (theory of "irony") و بروز نتایج ناخواسته (unintended consequences) است. تلاش همه‌جانبه برای استقرار فرهنگ دینی و وسعت بی‌نظیر اعمال ایدئولوژی بر هر زاویه ممکن

جامعه در طول بیست سال گذشته، و در مقابل بروز نتایج ناخواسته و حتی وارونه در بسیاری موارد ما را بر آن می‌دارد تا در شیوه اداری حکومت تجدیدنظر کنیم. به طور مسلم، ملاحظه تئوری «عکس» در روند بررسی انواع سلطه اداری بر اهمیت این مقاله خواهد افزود.

اما از میان نظریه پردازان مختلف جامعه‌شناسی، چرا ماکس وبر (Max Weber) مورد توجه قرار گرفته است؟ دلیل این انتخاب روشن است: اولاً، همکاری ماکس وبر با وقایع و تحولات ایران نسبت به دیگران بیشتر است، زیرا او نظریه پردازی است که نهاد دین را به عنوان مظهر مهمی از فرهنگ به صورت یک نهاد و «نظام ارزشی» (value-system) مستقل مورد بررسی قرار می‌دهد و این برخلاف شیوه بسیاری از همتایان معزوف اوست. به عنوان مثال، امیل دورکیم (Emile Durkheim) نهاد دین را به سطح جلوه‌ای از «همبستگی اجتماعی» (social solidarity) کاهش داده و تکلیف نگرش کارل مارکس (Karl Marx) نیز نسبت به دین به عنوان «افیون ملت‌ها» مبرهن است. این ویژگی ماکس وبر، او را در میان مصلحان مسلمان مشهور ساخته است.^۲ ثانیاً، تفصیلی که وبر در رابطه با ویژگیهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نظامهای اداری ارائه می‌کند، قابل مقایسه با مارکس، انگلس و دیگر نظریه پردازان نیست. وبر مشخصه‌های نظامهای اداری را چنان با ظرافت و دقت بررسی می‌کند که به جرأت می‌توان ادعا کرد که با گذشت حدود نود سال از توصیفهای او، دیدگاههایش در این باره و بسیاری از مسایل دیگر همچنان در جمع نظریه پردازان جامعه‌شناسی از اصالت و اعتبار علمی خاصی برخوردار است.^۳ پیش از پرداختن به برجستگی و اهمیت بوروکراسی عقلانی، رابطه آن با توسعه فرهنگی و نقش دولت در اعتلای اعتبار فرهنگی با پشتوانه

بوروکراسی عقلانی، لازم است در قالب بیان «تئوریهای سلطه» به تشریح مبانی نظری انواع مختلف بوروکراسی پرداخت که متأثر از انواع خاص سلطه شکل می‌گیرند؛ به عبارت دیگر، هر نوع سلطه خاص، بوروکراسی ویژه و اجتناب‌ناپذیر خود را طلب می‌کند. لذا به ترتیب تئوریهای سلطه، بوروکراسی عقلانی و فرهنگ، بوروکراسی عقلانی و کاریزما و نهایتاً بوروکراسی، دولت و توسعه فرهنگی در مقاله حاضر مورد بحث قرار می‌گیرند.

تئوریهای سلطه

به عقیده بسیاری از دانشمندان از جمله «مامسن»^۴ و «شرودر»^۵ مشهورترین تئوری ماکس وبر در زمینه جامعه‌شناسی سیاسی، عبارت از «تئوری سلطه و اقتدار» (domination ; authority) و یا herrschaft در زبان آلمانی) اوست، که براساس آن وبر^۶ سلطه را بر سه نوع می‌داند:

الف - سلطه کاریزمایی (charismatic domination)؛

ب - سلطه سنتی (traditional domination)

ج - سلطه عقلانی - قانونی (rational - legal domination)

توضیح این نکته ضروری است که تحقق هیچ یک از اشکال فوق به صورت ناب (pure) در دنیای واقعی ممکن نیست و بنابراین جوامع صرفاً از نظر ترکیب آنها با یکدیگر متفاوت خواهند بود؛ به عبارت دیگر، سه شکل فوق فقط جنبه «نمونه آرمانی» (ideal-type) دارند که برای فهم ماهیت تحولات اجتماعی و شناخت جوامع و یا گروههای اجتماعی مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرند.^۷ اکنون با بیان این مقدمه بسیار مهم به تبیین انواع سلطه می‌پردازیم:

الف - سلطه کارزمایی:

کاریزما در لغت به معنی «موهبت الهی» (gift of grace) است که وبر^۸ آن را از رادلف سوهم (Rudolf Sohm) مورخ و فقیه کلیسای استراسبورگ اتخاذ کرده بود. وبر کاربرد این ویژه را در مورد رهبرانی صادق می‌داند که حالت «خودگماشته» (self-appointed) دارند و توسط افراد دردمند و دغدغه‌داری که نجات خود را در ویژگیهای استثنایی آنها جستجو می‌کنند، مورد پیروی قرار می‌گیرند. بنیانگذاران ادیان جهانی و قهرمانان نظامی و سیاسی در واقع مدلهای ایده‌آل رهبری کارزمایی را تشکیل می‌دهند.

نهضت‌های کارزمایی از نوع هیجانهای اجتماعی هستند که با توجه به فوق‌العاده بودن آنها موانع مربوط به پایگاهها و طبقات اجتماعی در سایه دوستی، برادری و احساسات فیض اجتماع کنار می‌روند. در این نوع نهضت‌های اجتماعی کاریزما و بوروکراسی در مقابل یکدیگر قرار می‌گیرند. بوروکراسی نهادی است که مانند بسیاری از نهادهای دیگر (چون خانواده) به طور ذاتی، عادی بودن زندگی روزمره را طلب می‌کند، در حالی که کاریزما با همه جریانهای عادی نهادینه شده اعم از سنتی و عقلانی به مقابله برخاسته و خواهان برقراری و تداوم التهابات اجتماعی است، زیرا کاریزما به معنی اخص و فنی کلمه مفهومی آزاد از هرگونه ارزیابی است.

در فضای کارزمایی ارتباط رهبر با پیروانش به صورت «درونی» (inter-personal) و «بی‌واسطه» (direct) است که بدون نیاز به سازمانها و مکانیسم‌های میانی، این ارتباط برقرار می‌شود. این ویژگی کاریزما آن را به راحتی در مقابل بوروکراسی قرار می‌دهد. بنابراین تقابل نهادهای مبتنی بر عادت و ثبات (مانند بوروکراسی) با کاریزما - که رهبری اش ماهیتی شخصی و

خودانگیخته دارد. - به دوگانگیهایی منجر می‌شود که بی‌شبهت به دوگانگیهای میراث لیبرالیسم نیست: توده (mass) در برابر شخصیت (personality)، عادت جاری (routine) در برابر پیشتازی «خلاق» (entrepreneur 'creative')، قراردادهای مردم عادی در برابر آزادی درونی مردی استثنایی و پیشگام، مقررات نهادی (institutional rules) در برابر فرد خودانگیخته (spontaneous, individual) و بالاخره جان‌کنی و ملالت زندگی روزمره در برابر عروج متخیلاته «نابغه‌ای بزرگ» (genius^۹).

منشأ سلطه کارزمایی در «اقتدار شخصی» (personal authority) است، که می‌تواند فراتر از سنت و قانون و حتی مخالف با آنها عمل کند.^{۱۰} رهبری که حامل نیروی کارزمایی است اعم از اینکه پیامبر، قهرمان و یا یک شخصیت سیاسی-مهم باشد، با توسل به قدرت خارق‌العاده‌اش به دستوراتش مشروعیت می‌بخشد. مسلماً نوع خارق‌العاده بودن قدرت رهبر اعم از اینکه جادو، الهامات، شجاعت اخلاقی و یا نیروهایی از این قبیل باشد فقط در چارچوب باورها و ایده‌آل‌های منجرده جامعه متعلق به او معنی‌دار است. در این نظام، جماعتی که از دستورات او پیروی می‌کنند در حقیقت در حکم پیروان و یا حواریونی هستند که بیشتر به ویژگیهای خارق‌العاده شخص او ایمان دارند تا به مقرراتی معین و یا سنتی مقدس. بنابراین در نظام بوروکراسی کارزمایی ایمان به این ویژگیهای خارق‌العاده مبنای ارزشها و هنجارهای حاکم اجتماعی را تشکیل می‌دهد و افراد نه بر اساس صلاحیتهای ویژه «عقلانی - قانونی»، و نیز نه بر اساس «روشهای معمول و سنتی»^{۱۱}، بلکه بر اساس اعتقاد به کارزما و وفاداری به شخص رهبر و یا نهاد متعلق به او، استخدام و یا ارتقا پیدا می‌کنند. از مهمترین تبعات فرهنگی^{۱۲} بوروکراسی کارزمایی این است که از

مردان چنان انتظار می‌رود که نه تنها کنشهای خویش را متناسب با ایده‌آلها و ارزشهای تعریف شده از جانب رهبر عقلانی نمایند، بلکه بایستی خود را در اختیار رهبر حامل کاریزما قرار دهند^{۱۳}، زیرا رهبران کاریزمایی به جای خلق سمبلها و الگوهای رفتاری، بیشتر نقش رهبری رفتارهای انسانی را ایفا می‌کنند. بنابراین، بوروکراسی در یک جامعه کاریزمایی بیشتر دنباله‌رو مردان ایده‌آل و طالب کمال مطلوب (ideal men) است تا مردان ایده‌ها و اندیشه‌ها (the men of ideas)، هرچند ایده‌های این مردان ایده‌آل نیز به حکم انتساب به آنان نقش بسزایی در هدایت جامعه بر عهده دارند.

با توجه به «شخصی» بودن ماهیت کاریزما، بوروکراسی کاریزمایی نه تنها فاقد ویژگی عقلانی است بلکه مهمتر از آن واجد خصوصیت «موقتی بودن» است. یعنی بتدریج هیجانات فوق‌العاده می‌میرند، مقتضیات و نیازهای معمول زندگی روزمره اعتبار و برتری نخستین خود را به دست می‌آورند، ایمانهای شخصی و ناب با گرایشهای مادی جابه‌جا می‌شوند و حواریون به زندگی عادی خویش برمی‌گردند. بنابراین، سلطه کاریزمایی یا بکلی از بین می‌رود، و یا به طور نامرئی با ساختهای دیگر اجتماعی جایگزین و یا با آنها ترکیب می‌شود (the routinisation of charisma) و بدین ترتیب راه برای سلطه سنتی و یا عقلانی - قانونی هموار می‌گردد.

ب - سلطه سنتی:

سلطه سنتی، مشروعیت خود را از قداست سنتهای رایج می‌گیرد و به حکمرانی کسانی که به موجب عادات و رسوم موجود به حکومت می‌رسند، اصرار می‌ورزد. این سلطه برخلاف سلطه کاریزمایی که حالتی موقت و زودگذر

دارد، نهادی مستمر است که گذشته ابدی را تداوم می‌بخشد. این بدان خاطر است که سلطه سنتی نیز مانند سلطه عقلانی، برخلاف سلطه کاریزمایی، از ابزار عادی برای ادامه حیات خود استفاده می‌کند. بارزترین جلوه سلطه سنتی عبارت از سلطه موروثی (patrimonialism) است. پاتریمونیالیسم، برای ویر^{۱۴}، عبارت از هر شکلی از سلطه سیاسی است که از طرف خانواده یا طبقه حاکم به صورت شخصی و بوروکراتیک اعمال می‌شود.^{۱۵} مهم‌ترین تفاوت آن با اشکال دیگر قدرت سیاسی، در این است که اولاً قدرت پاتریمونیال بر پایه ملاکهای دلبخواهی استوار است و ثانیاً امور اداری آن به طور مستقیم توسط حاکم کنترل می‌شود.

در نظام پاتریمونیالیستی، سنت‌گرایی (traditionalism) نه تنها مانع اصلی توسعه اقتصادی عقلانی، بلکه توسعه فرهنگی است. تأثیر نامطلوب سنت‌گرایی بر توسعه اقتصادی از آنجا ناشی می‌شود که جوامع سنتی به خاطر داشتن ساختار سیاسی پاتریمونیال و ارزشهای سنتی متناسب با آن ساختار، فاقد انعطاف لازم برای تحول از درون و اتخاذ سیاستهای اقتصادی پویاتر هستند. از این رو، ویر معتقد است که در این گونه جوامع به دلیل فقدان دو مقدمه لازم برای فرایند عقلانی کردن فعالیت اقتصادی، توسعه اقتصادی صورت نخواهد گرفت: مبنایی برای محاسبه‌پذیری وظایف و آزادی کافی برای تجارت خصوصی. این ویژگی برای ویر حقیقتی بود که او در مطالعه جوامع آسیایی بدان پی برد^{۱۶}.

اما دامنه فعالیت سنت‌گرایی فقط به حوزه اقتصاد محدود نمی‌شود، بلکه جامعه سنتی به دلیل ساختار پاتریمونیالیستی‌اش تأثیری غیرعقلانی بر عرصه فرهنگ نیز می‌گذارد، زیرا چنین نظامی به جای تکیه بر ارزشها و

هنجارهای مبتنی بر قانون و قانون‌گرایی بر اخلاق تأکید می‌ورزد. در این باره وبر می‌گوید: «پاتریمونیالیسم بیشتر از آنکه در صدد وضع قوانین رسمی و [تقاضا بر] پیروی از این قوانین باشد، به سبب جهتگیری‌های اخلاقی‌اش همواره در جستجوی عدالت واقعی است.^{۱۷}» او این خصیصه را نتیجه تأثیر فرهنگ دینی بر ایده‌آلها و هنجارهای اجتماعی می‌داند که به نوبه خود در بوروکراسی جلوه می‌کرد. به عنوان مثال، وقتی وبر جامعه چین را بررسی می‌کرد دریافت که اهداف تعریف شده نهادهای دولتی چین و کنفوسیانیسم (Confucianism) چنان با یکدیگر درآمیخته بودند که امکان جدایی بین آنها میسر نبود. از این رو، مردم چین با دیدگاهی دینی نسبت به دولت خویش، از طرفی آن را مقدّس و شایسته احترام می‌دانستند و از طرفی دیگر حاکم پاتریمونیال چین را مسؤول و پاسخگوی رفاه مردم می‌شناختند که بایستی براساس ضرورت‌های عدالت‌طلبانه اخلاق کنفوسیانیستی نسبت به آن عمل می‌شد.

علاوه بر جهتگیری‌های اخلاقی، گسترش «روابط خویشاوندی» (kinship relations) در نظام‌های بوروکراتیک پاتریمونیالیستی مانع دیگری برای توسعه فرهنگی در جوامع سنتی است، زیرا با اعمال «رابطه خویشاوندی» در بوروکراسی - که به صورت «روابط شخصی» متجلی می‌گردد - امکان جدایی قطعی بین کارمندان و حوزه اداری‌اش میسر نمی‌شود. به طرز کلی، در نظام بوروکراسی پاتریمونیالیستی تمایز میان قلمرو خصوصی و حوزه رسمی بسیار مشکل است. از طرفی بالادستان به خود اجازه می‌دهند که وارد قلمرو زندگی شخصی رعایای خود شده، و با ارزش‌گذاری بر آن در صدد محدود کردن و یا وسیع نمودن دلبخواهی قلمرو اجتماعی کارمندان خویش برآیند. از

طرف دیگر، صاحبان قدرت و یا اشخاصی که ادعای قدرت دارند، بر سر منافع عمومی با یکدیگر وارد مصالحه و معامله شده و با «قرار و مدارها» مشخص و یا تلویحی از امکانات نهادهای عمومی به نفع شخصی استفاده می‌کنند.^{۱۸} پاتریمونیا لیسم به جای تکیه بر قانون اساسی، انضباط و مقررات معین به اطاعت از شخص رئیس تأکید می‌کند که مستلزم بندگی و وفاداری به او از روی ترس است. در واقع شخص رئیس با فروش مناصب در مقابل پول، وفاداری به او، احساس دین به او و قول تلویحی و یا تصریحی بر حفظ منافع او، سیطره دلبخواهانه خویش را بر رعایایش در معرض نمایش می‌گذارد.^{۱۹} بنابراین، نظام اداری از مفاهیم مربوط به صلاحیت علمی و تجربی و تخصص خالی شده و شرافت فردی و صلاحیتهای شخصیتی جایگزین آن می‌گردد.

ج - سلطه عقلانی - قانونی:

بارزترین جلوه سلطه عقلانی - قانونی در نظام اداری، عبارت از بوروکراسی عقلانی نوین (modern rational bureaucracy) است^{۲۰} که در حقیقت عبارت از حاکمیت قانون است که نه با قهرمان (کاریزما) سروکار دارد و نه با سنت مقدس^{۲۱}. بوروکراسی عقلانی برخلاف پاتریمونیا لیسم دارای ویژگیهای زیر است:

۱- آزادی کارکنان از نظر مسایل شخصی و بسنده کردن به اطاعت در وظایف اداری و غیر شخصی؛

۲- سازماندهی وظایف به صورت سلسله مراتبی؛

۳- تقسیم و توزیع خالی از ابهام وظایف و قدرتهای تصمیم‌گیری مبتنی بر قوانین و مقررات معین برای ارائه خدمات ویژه؛

- ۴- استخدام کارکنان براساس روابط قراردادی آزاد و انتخاب آزادانه؛
- ۵- استخدام کارکنان براساس صلاحیتهای علمی و تجربی آنان از طریق امتحان یا با توجه به مدارک تحصیلی؛
- ۶- وضع حقوق ماهانه منظم و ثابت [و مکفی] برای کارکنان در طول خدمت و دوران بازنشستگی، با به رسمیت شناختن حق همیشگی استعفا برای کارکنان و برعکس محدودیت اقتدار مسؤولان (به ویژه سازمانهای خصوصی) برای فسخ یک طرفه قرارداد استخدام، مگر در شرایط معین؛
- ۷- اجتناب از تصدی بیش از یک شغل؛
- ۸- امکان ارتقای کارکنان صرفاً براساس ملاکهای عینی، و حمایت از آنان در صورت ادای وظایف براساس قوانین خاص؛
- ۹- جدایی کامل بین کارکنان و شغل‌های اداری آنان، به طوری که کارمند، مالک شغل و ابزار اداری کار خود نباشد؛
- ۱۰- به رسمیت شناختن حق کارکنان بالادست برای رسیدگی به کار کارکنان زیردست براساس مقررات مدون و متقن.^{۲۲}
- مهمترین مشخصه بوروکراسی عقلانی نوین، عبارت از سلطه دانش و معرفت است و «همین خصوصیت است که بوروکراسی را به طور مخصوصی عقلانی کرده است»^{۲۳}. به همین دلیل، در بوروکراسی عقلانی، تصمیمات اداری توسط طبقه‌ای از نخبگان (elites) صورت می‌پذیرد؛ آنان که دوره‌های تخصصی لازم را به طور موفقیت آمیزی طی کرده و وظایف خویش را متناسب با قوانین رسمی مشخص از روابط اجتماعی «غیرشخصی» انجام می‌دهند. در حقیقت سلطه تخصص و جاکمیت روابط غیرشخصی روح «سلطه عقلانی-قانونی» را تشکیل می‌دهند که تقریباً در همه موارد دهگانه مذکور

لحاظ شده‌اند؛ به عبارت دیگر، آنچه که بوروکراسی نوین را علمی - عقلانی کرده است «محاسبه‌پذیری» (calculability) آن است. محاسبه‌پذیری بوروکراسی نه تنها حوزه سیاست را قدرتمند می‌کند، بلکه حوزه اقتصادی را از طریق اصلاح روشهای تولید و عرضه فرهنگ را نیز از رهگذر تغییر نظامهای ارزشی و اجتماعی به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. یعنی، در نتیجه فرایند روبه‌افزایش دیوانسالارسازی دولت (bureaucratisation of state)، تمرکز قدرت و برقراری سلسله‌مراتب در نهادهای اداری، کارمندان کنش‌های خویش را از جهتگیری‌های معطوف به ارزش (value-oriented rational action)، سنتی (traditional) و احساسی (affectual) در بوروکراسی‌های پاتریمونیال و کاریزمایی به سوی جهتگیری‌های معطوف به هدف (goal-oriented rational action) تغییر داده،^{۲۴} و روابط رسمی را جایگزین تصمیمات دلخواهانه و روابط شخصی و احساسی خواهند کرد تا اهداف تعریف شده نهاد خود را با مؤثرترین ابزار و وسایل ممکن تحقق بخشند.

بوروکراسی عقلانی و فرهنگ

اگر چه اعمال شیوه بوروکراسی عقلانی با جایگزینی هنجارهای اجتماعی جدید الزاماً به کاهش نسبی سطوح اختلافات فرهنگی، اقتصادی و سیاسی در یک جامعه می‌انجامد، اما از طرف دیگر این شیوه مستوجب بروز جدایی جدی میان زندگی فردی و جمعی انسان می‌شود. در این باره جیمز بک‌فورد (James A. Beckford) در تأیید نظر برجر (Berger) می‌گوید: «رشد بوروکراسی همراه با توسعه اقتصادی به شکاف عمیقی بین حوزه عمومی "public world" (یعنی دولت، سیاست و کار) و حوزه خصوصی

"private world" (یعنی خانواده، اجتماع "community" و خویش "self") منجر خواهد شد»^{۲۵}. حوزه عمومی در جهان مدرن حوزه‌ای است که کارمندان نمی‌توانند در آن به طور مستقل و دلبخواهی عمل کنند و یا امیال سیاسی شخصی خویش را توسعه بدهند. در این باره وبر می‌گوید:

«ویژگی بارز فرهنگ جدید و برجستگی بنیادهای اقتصادی و فنی آن، محاسبه‌پذیری (calculability) نتایج را اقتضا می‌کند... بوروکراسی هر چه کاملتر توسعه پیدا کند، از مفاهیم انسانی بیشتر فاصله می‌گیرد (dehumanised)، و عشق، نفرت و همه عناصر شخصی، غیرعقلانی و احساسی محض که از محاسبه فرار می‌کنند، از مشاغل اداری بیشتر حذف می‌شوند... فرهنگ جدید هر چه بیشتر پیچیده و تخصصی شود، لوازم خارجی حامی آن، وجود کارشناسان و متخصصان قابل به‌عینیت و جدایی مسایل شخصی را بیشتر ایجاب می‌کند؛ [در فرهنگ جدید] کارشناسان جایگزین اربابان ساختار اجتماعی کهنه‌ای می‌شوند که قوه محرکه آنان علاقه و همدردی شخصی، مهربانی و حق‌شناسی بود»^{۲۶}.

با اندکی تأمل می‌توان تجلی فرهنگ ماشینی دنیای مدرن را به خوبی در این سخن وبر ملاحظه کرد. همین ویژگی موجب شده است که گاهی برخی با لحنی ناخوشایند درباره جامعه مدرن که حاصل بوروکراسی خالی از مفاهیم انسانی است، سخن بگویند. تا آنجا که خود وبر نیز چنین جامعه‌ای را «بی‌ملاحت» (saltless) توصیف می‌کند، اگرچه برای توسعه اقتصادی و فرهنگی، علی‌الخصوص گسترش دموکراسی نمی‌تواند راهی جز آن پیش‌بینی کند. از این دیدگاه، جامعه امروزی ناگزیر از انتخاب است و هر انتخابی بهایی دارد که باید پرداخته شود: یا اعمال عواطف بیش از حد و ایجاد ملاحت در

حیات و در مقابل دل به نظام اداری غیر عقلانی سپردن، و یا توسعه اقتصادی، فرهنگی و سیاسی و در عوض همه چیز را به پای عقل چوبین ریختن و زندگی را عاری از لطایف و خالی از ملاحظت یافتن.

در این میان، برخی راه اول را برگزیده‌اند. شاید صدای ناله برجر (Burger) از دست دنیای مدرن بیش از هر کس دیگر بلند باشد. او معتقد است که روند فزاینده بوروکراسی و عطش بی‌پایان بشر برای توسعه اقتصادی در حکم اسیدهای مخربی هستند که سرانجام دنیای مدرن را به نابودی خواهند کشاند. برجر، بوروکراسی و توسعه اقتصادی را از این جهت که مستوجب جدایی میان حوزه‌های خصوصی و عمومی، عالم معنی و عالم کار و قلمرو وجود و هویت می‌شوند، به راستی مورد نکوهش قرار می‌دهد.^{۲۷} اما بسیاری از دانشمندان از جمله خود وبر در امید برجر برای نابودی دنیای مدرن با او همگام نیستند، و راه دوم را انتخاب کرده‌اند. وبر در بیان آینده تاریخ تا آنجا پیش می‌رود که آن را متعلق به بوروکراسی می‌داند، و به همین جهت همه را به سوی «سیاست مسؤلیت» (politics of responsibility) در برابر آینده دعوت می‌کند تا با پشتوانه قوی سیاسی، همگام با فرهنگ «نوگرایی» از جستجو برای یافتن راهکارهای ایجاد بوروکراسی (bureaucratisation) و دموکراسی (democratisation) مضایقه نکنند.^{۲۸}

بوروکراسی عقلانی و کاریزما

خصلت محاسبه‌پذیری (calculability) - که بوروکراسی عقلانی را از پاتریمونیا لیسیم جدا می‌کند - در کنار ویژگی «عادی» (ordinary) بودنش آن را از بوروکراسی کاریزمایی نیز متمایز می‌سازد؛ زیرا همان گونه که ملاحظه

کردیم نظام کاریزمایی بر خارق العاده بودن استوار است. آنجا که بر اثبات و ابزارهای عادی بوروکراسی عقلانی سخن می‌گوید تمایز آن را با بوروکراسی کاریزمایی آشکار می‌سازد: «بوروکراسی... یک ساختار همیشگی است و همراه با نظام احکام عقلانی‌اش به سوی ارضای نیازهای محاسبه‌پذیر با ابزارهای عادی و روزمره تمایل دارد.» [در حالی که] همه نیازهای خارق العاده... همواره مبتنی بر بنیاد کاریزمایی بوده... و با آن ارضا شده‌اند.»^{۲۹} او در جای دیگر که تأثیر بوروکراسی را بر فرد مورد تأکید قرار می‌دهد، این تقابل را واضحتر بیان می‌کند: «عقلانی کردن بوروکراسی (bureaucratic rationalisation)... نیز، همانند سازماندهی مجدد اقتصادی (economic reorganisation)، در کنار ابزارهای فنی مستوجب تحوّل عمیق [در فرد] «از بیرون» (from without) می‌شود: [یعنی] عقلانی کردن بوروکراسی، در آغاز نظامهای اجتماعی و مادی را متحوّل می‌کند، و [سپس] از طریق آنها با تغییر شرایط سازگاری مردم را متحوّل می‌سازد... در مقابل، «قدرت کاریزما» (charisma) بر مبنای اعتقاد به الهام و قهرمانان [خویش] بنا می‌گردد... اعتقاد کاریزمایی انسانها را «از درون» (from within) متحوّل کرده و شرایط اجتماعی و مادی را مطابق با اراده انقلابی شکل می‌دهد.»^{۳۰}

نقل قول فوق علاوه بر بیان تقابل میان بوروکراسی عقلانی و دیوانسالاری کاریزمایی، تبیین تفاوت رابطه میان فرد و جامعه در دو نظام مذکور نیز هست. یعنی در نظام بوروکراسی عقلانی کنش‌های اجتماعی فرد تحت تأثیر ساختار اجتماعی معمولاً متناسب با مقتضیات نظام اداری عقلانی تنظیم و شکل می‌گیرد. در حالی که در نظام کاریزمایی، فرض بر این است که با تحوّل و اصلاح فرد جامعه نیز به سوی سعادت رهنمون خواهد شد.

بوروکراسی، دولت و توسعه فرهنگی

آنچه گذشت، بیان ویژگیهای بوروکراتیک نظامهای کاریزمایی، پاتریمونیال و دیوانسالاری عقلانی نوین بود تا ما را با محتوای ارزشها و هنجارهای اجتماعی متناسب با آن نظامها تا حدودی آشنا سازد. اکنون با توشه‌گیری از آنها به حوزه‌ای برویم که ویران‌گر نقش دولت در برقراری ایده‌آل‌های فرهنگی - که در یک ملت متجلی می‌شوند - می‌نامد. او معتقد است توسعه سرمایه‌داری صرفاً به رقابتهای سیاسی و اقتصادی نمی‌انجامد، بلکه ملل و گروههای اجتماعی مختلف در صدد برمی‌آیند که بطور عمده در زمینه‌ی اعتدالی اعتبار فرهنگ ملی نیز با یکدیگر به رقابت بپردازند. از این رو، او بر این باور بود که «با دموکراتیک کردن فرهنگ، کشمکش‌های ملی به طور ضروری تقویت خواهند شد»^{۳۱}. بنابراین کسب هر گونه موفقیتی در زمینه‌ی اعتبار فرهنگی و اتخاذ هر گونه سیاستی در جهت ارتقای فرهنگ ملی لزوماً به برتری خواهی فرهنگی در میان ملل مختلف کمک کرده، در نتیجه به شدت رقابت در میان آنها خواهد افزود. نقش دولت در کسب موفقیت در این رقابت برای ویران‌گر به قدری مهم است که او شرکت در این کشمکش تاریخی و فرهنگی را به مللی پیشنهاد می‌کند که دارای دولتی قوی ولی قدرتمند به پشتوانه بوروکراسی عقلانی باشند. ملل دیگر که «دارای بوروکراسی پاتریمونیال و غیرقابل کنترل» هستند بهتر است «بنابر توصیه ویرانی از این کشمکش و رقابت بایستند»^{۳۲}، زیرا ویران‌گر به خوبی دریافته است که اگر فرهنگ در اقلیم ملت سکنی گزیده است، قدرت نیز قریب دولت است^{۳۳}. تنها قدرت ملازم با عقلانیت (که در بوروکراسی عقلانی - قانونی، تجلی می‌کند) قادر خواهد بود تا حقوق ملی را در کنار ارتقای فرهنگ ملی و توسعه فرهنگی حفظ و تضمین نماید.

نتیجه

دانستیم که سلطه کاریزمایی با پتانسیل گریز از ثبات و ارزیابی و با تکیه بر نیروی خارق العاده شخص حامل کاریزما در مقابل نهادینه شدن سازمانهای اداری می ایستد و خواستار برقراری و تداوم هیجانها و التهابات اجتماعی است. به علاوه، سلطه سنتی نیز اگر چه از ابزار عادی و نهادینه شده استفاده می کند، ولی به خاطر ساختار پاتریمونیالیستی آن و تأکید ویژه بر قدرت شخص حاکم، فاقد توان لازم برای توسعه فرهنگی، اقتصادی و سیاسی است؛ زیرا در این نظام صلاحیتهای علمی و عینی، جای خود را به شرافت فردی و شایستگی های شخصیتی می دهد. اما از آنجا که سلطه عقلانی - قانونی بر حاکمیت دانش و معرفت مبتنی است و ویژگی محاسبه پذیری و تمایل به ارزیابی در همه حوزه های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی ماهیت عقلانی آن را به طور غیرقابل وصفی افزایش می دهد، احتمال وقوع توسعه در ابعاد گوناگون در نظام بوروکراسی مبتنی بر این نوع سلطه به طور فزاینده ای سرعت می یابد و احتمال تطابق و همخوانی نتایج عملی با اهداف نظری نیز در این نظام بیشتر از نظامهای اداری دیگر می باشد.

بروز نتایج زارونه و ناخواسته (ironic consequences) در جوامع پیچیده امروزی خود نتیجه تأکید و اصرار بیشتر بر حفظ و دوام سلطه سنتی است که به دلیل عدم حاکمیت مبانی عقلانی بر نظام اداری آن، راه را بر ظهور هر گونه توسعه ای می بندد. اکنون که جامعه ایران با گذر از مرحله فرهمندان، ابعاد وسیعی از این نتایج ناخواسته را تجربه نموده و به یکی از بهترین مصادیق این تئوری تبدیل گشته است، لازم است به عنوان حامل یک «انقلاب فرهنگی» عواقب فرهنگی هر یک از نظامهای اداری کاریزمایی، پاتریمونیالیستی و

بوروکراسی عقلانی نوین را در نظر بگیرد. برای اجتناب از اعمال هر گونه تشکیک (حتی در خود سنتهای ارزشمند) عقلانی کردن هر چه بیشتر سنن با تکیه بر روشهای مدرن و نیز سنجش دقیق میزان ارتباط سنن موجود با ویژگیهای بوروکراسی عقلانی نوین اموری ضروری هستند. زیرا همان گونه که قبلاً ذکر شد وجود و حضور هر یک از انواع مذکور سلطه، به تنهایی در عالم خارج غیر ممکن بوده و تفاوت جوامع مختلف از لحاظ نظامهای اداری، از میزان سهم هر یک از این انواع در ساختار آنها ناشی می شود.

پس شناخت و تعریف ارتباط میان سنن و مقتضیات اداری نوین و نیز تعیین میزان ویژگیهای عقلانی در معجون نظام اداری موجود، نیازمند تحقیقات اجتماعی گسترده ای است که توجه همه جانبه و فوری دانشمندان و حاکمان را توأمأ طلب می کند؛ به عبارت دیگر، برای بقا در دنیای رقابت فرهنگی و عرصه دنیای متمایل به «جهانی سازی» (globalisation)، ایجاد پلی قویم و استوار میان ارزشهای سنتی و معرفت انسانی لازم به نظر می رسد و گر نه ممکن است نه از دین و اهداف ارزشی اثری باقی ماند و نه از انسانیت، و نه خبری از توسعه فرهنگی، اقتصادی و سیاسی باشد.

پی‌نوشتها

1. Godazar, H. An Analysis of Social and Cultural Changes in Rural Iran, with Special Reference to the Impact of Cultural Factors on Educational Change, pp.224-227.
2. Turner, B. Max Weber and the Theory of Modern Politics.
3. Schluchter, W. Rationalism, Religion and Domination: A Weberian Perspective.
4. Mommsen, W. The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber, p.72.
5. Schroeder, R. Max Weber and the Sociology of Culture, p.137.
6. Weber, M. Economy and Society, Vol.1, pp.212-245.
7. Collins, R. Max Weber: Essays in Sociology, p.52.
- ۹- از آنجا که بعد از رنسانس به رهبران فکری و هنری اروپا «جی‌نیس» (genius) اطلاق می‌شده است، و بر آن را با رهبران کاریزمایی معادل دانسته است؛ برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:
- Weber, M. From Max Weber: Essays in Sociology, p.53.
10. Weber, M. Economy and Society, Vol.1, pp.241-245; and Weber, M. Max Weber, Selections in Translation, pp.226-250.
11. Turner, B. For Weber, Essays on the Sociology of Fate, p.357
- ۱۲- از میان تعاریف مختلف برای «فرهنگ»، مؤلف حاضر در این مقاله تعریف

آنتونی گیدنز را از فرهنگ - که مشتمل بر هر دو نوع معنوی و مادی است - لحاظ می‌کند. گیدنز فرهنگ را متشکل از سه عنصر مهم می‌داند که در بستر زمان شکل می‌گیرند:

الف - «ارزشها» (values) و ایده‌آل‌های مجردی که اعضای یک گروه اجتماعی به آنها اعتقاد دارند؛

ب - «هنجارها» (norms) و اصول قطعی اجتماعی که اعضا باید آنها را رعایت و پیروی نمایند؛

ج - کالاهای مادی (material goods) با ویژگیهای خاص که اعضای گروه تولید می‌کنند. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

Giddens, A. Sociology, p.31.

13. Mommsen, W. The Political and Social Theory of Max Weber, p.116; and Sica, A. Weber, Irrationality, and Social Order, pp.213-214.

14. Weber, M. Economy and Society, Vol.1, pp.237-241.

15. Bendix, R. Max Weber, An Intellectual Portrait, pp.334-359.

۱۶- از نظر وبر توسعه انواع معینی از کاپیتالیزم تحت سلطه نظام پاتریمونیال، امری ممکن است، زیرا در نظامهای پاتریمونیالیسم (patrimonialism) و پدرسالاری (patriarchalism) کنترل فعالیت اقتصادی از لحاظ سود، رفاه یا ارزشهای مطلق ذاتاً امری اجتناب‌ناپذیر است. انواعی از کاپیتالیزم که تحت شرایط پاتریمونیالیستی می‌توانند ظهور پیدا کنند عبارتند از: تجارت سرمایه‌داری (مانند بازارهای سنتی)، مالیات سرمایه‌داری ویژه کشاورزان (که در آن عده‌ای از طرف دولت مالیات جمع می‌کردند و بخشی از آن را به

خود اختصاص می‌دادند)، خرید و فروش مقامات دولتی یا مذهبی توسط دولت، انجام برخی معاملات به صورت کاپیتالیستی (مثل فروش برخی چیزها مثل اسب و غذا برای دولت [مثلاً نیروهای نظامی] به صورت تجاری)، سرمایه‌گذاری در کشتزارهای کشورهای مستعمره در برخی شرایط (مثل عزیمت انگلیسی‌ها به جزایر کارائیب و آمریکا برای سرمایه‌گذاری در شکر و قهوه و اقدام به سرمایه‌گذاری مجدد در مقیاسی بزرگتر با استفاده از درآمد آن). برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

Weber, M. *Economy and Society*, Vol.1, p.238;

Kasler, D. *Max Weber: An Introduction to his Life and Work*, pp.97-127;

Turner, B. *Weber and Islam, A Critical Study*.

Turner, B. *Max Weber: From History to Modernity*, pp.29-30.

17. Weber, M. *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, p.102.

18. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.2, p.643.

19. Schluchter, W. *The Rise of Western Rationalism, Max Weber's Developmental History*, pp.106-108.

20. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.1; and Freund, J. *The Sociology of Max Weber*, p.232.

21. Walton, P. *Max Weber's Sociology of Law: A Critique*, p.293.

22. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.1, pp.220-221.

23. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.2, p.225.

۲۴- وبر کنش‌های اجتماعی را به چهار نوع طبقه‌بندی می‌کند: «سنّتی، احساسی، عقلانی معطوف به ارزش و عقلانی معطوف به هدف». رفتار سنّتی مبتنی بر واکنش مکانیکی در تسلیم کورکورانه از آداب و رسوم است، و بنابراین عناصر غیرعقلانی را شامل می‌شود. رفتار احساسی عبارت از عناصر حسّی، احساسی، غریزی و شهوانی است که فقط توسط علوم روانشناسی و روانکاوی قابل بررسی هستند. کنش عقلانی معطوف به ارزش، رفتاری است که از اعتقادات انسان بدون در نظر گرفتن نتایج قابل پیش‌بینی ناشی می‌شود. کنش عقلانی معطوف به هدف، نزدیکترین رفتار به جامعه‌شناسی تفهّمی است؛ زیرا از بالاترین درجه قابلیت رسیدگی توسط عقل برخوردار است. وقتی هدف رفتار بعد از مطالعه دقیق و عمیق مشخص شود، آدمی مناسبترین ابزار را برای رسیدن به آن اهداف با ملاحظه نتایج قابل پیش‌بینی‌اش می‌گزیند؛ برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

Weber, M. *Economy and Society*, Vol.1, pp.24-26; and
Albrow, M. *Max Weber's Construction of Social Theory*,
pp.140-149.

25. Beckford, J. *Religion and Advanced Industrial Society*, p.91.
26. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.3, p.975.
27. Beckford, J. *Religion and Advanced Industrial Society*, p.94.
28. Scaff, L. *Fleeting the Iron Cage: Culture, Politics and Modernity in the Thought of Max Weber*, p.168.
29. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.3, p.1111.
30. Weber, M. *Economy and Society*, Vol.3, p.1116.

31. Schroeder, R. Max Weber and the Sociology of Culture, p.119.
32. Schroeder, R. Max Weber and Sociology of Culture, p.120.
33. Beetham, D. Max Weber and the Theory of Modern Politics, p.128.

REFERENCES

1. Albrow, M. 1990. Max Weber's Construction of Social Theory. London: MacMillan.
2. Beckford, James A. 1992. Religion and Advanced Industrial Society. London and New York: Routledge.
3. Beetham, D. 1974. Max Weber and the Theory of Modern Politics. London: Allen and Unwin.
4. Bendix, R. 1960. Max Weber, An Intellectual Portrait. London. Melbourne and Toronto: Heinemann.
5. Collins, R. 1986a. Weberian Sociological Theory. Cambridge. London, New York and Sydney: Cambridge University Press.
6. Collins, R. 1986b. Max Weber, A Skeleton Key. Beverly Hills. London and New Delhi: Sage Publication.
7. Freund, J. 1968. The Sociology of Max Weber. Trans. M. Ilford. GB.: Penguin Books.
8. Giddens, A. 1991. Sociology. Cambridge: Polity Press.
9. Godazgar, H. 1999. 'An Analysis of Social and Cultural Changes in Rural Iran, With Special Reference to the Impact of Cultural Factors on Educational Change'. Unpublished Ph.D. Thesis, University of Warwick.

10. Hennis, W. 1987. 'Personality and Life Orders: Max Weber's Theme'. Trans. K. Tribe. In S. Lash and S. Whimster (eds.) Max Weber, Rationality and Modernity. London, Boston and Sydney: Allen & Unwin: 52-74.
11. Kasler, D. 1988. Max Weber: An Introduction to his Life and Work. Trans. P. Hurd. Cambridge: Polity Press.
12. Mommsen, Wolfgang J. 1974. The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber. Oxford: Basil Blackwell.
13. Mommsen, Wolfgang J. 1989. The Political and Social Theory of Max Weber. Cambridge: Polity Press.
14. Scaff, Lawrence A. 1989. Fleeting the Iron Cage: Culture, Politics and Modernity in the Thought of Max Weber. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
15. Schluchter, W. 1981. The Rise of Western Rationalism, Max Weber's Developmental History. Trans. G. Roth Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
16. Schluchter, W. 1989. Rationalism, Religion and Domination: A Weberian Perspective. Trans. N. Solomon. Berkeley: University of California Press.
17. Schroeder, R. 1992. Max Weber and the Sociology of Culture.

- London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications.
18. Sica, A. 1988. Weber, Irrationality, and Social Order. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
 19. Turner, Bryan S. 1974. Weber and Islam, A Critical Study. London, Henley and Boston: Routledge & Kegan Paul.
 20. Turner, Bryan S. 1993. Max Weber: From History to Modernity. London and New York: Routledge.
 21. Turner, Bryan S. 1996. For Weber, Essays on the Sociology of Fate. 2nd ed. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications.
 22. Walton, P. 1991. 'Max Weber's Sociology of Law: A Critique'. In P. Hamilton (ed.) Max Weber (1), Critical Assessments. Vol. 3. London and New York: Routledge.
 23. Weber, M. 1993. (eds.: H. H. Gerth and C. Wright Mills) From max Weber: Essays in Sociology. 9th ed. London: Routledge.
 24. Weber, M. 1951. The Religion of China: Confucianism and Taoism. Glencoe, Ill.: Free Press.
 25. Weber, M. 1968a. (eds.: G. Roth and C. Wittich) Economy and Society. Vol. 1. New York: Bedminster Press.
 26. Weber, M. 1968b. (eds.: G. Roth and C. Wittich) Economy

- and Society. Vol. 2. New York: Bedminster Press.
27. Weber, M. 1968c. (eds.: G. Roth and C. Wittich) Economy and Society. Vol. 3. New York: Bedminster Press.
28. Weber, M. 1978. (ed.: W. G. Runciman) Max Weber, Selections in Translation. Trans. E. Matthews. Cambridge: Cambridge University Press.