

احسان علی
مفتاح علوم

دیوان سالاری

یوجین کامینکا

خسرو صبری

табакерке.



در احکام
مفاهیم علوم

مجموعه مفاهیم علوم اجتماعی - ۷

انتشارات شیرازه کتاب ما



- سرشناسه
عنوان و نام پدیدآور : دیوانسالاری/ نویسنده یوجین کامنکا؛ مترجم خسرو صبری.
مشخصات نشر : تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری : هشت، ۲۵۵ص: مصور: ۱۴/۵*۲۱/۵ س.م.
فروست : مفاهیم علوم اجتماعی: ۷
شابک : ۹۷۸-۶۲۲-۶۸۴۳-۰۵-۸
وضعیت فهرست‌نویسی : قیفا
یادداشت : عنوان اصلی : Bureaucracy, 1989
یادداشت : بوروکراسی—تاریخ Bureaucracy—History
شناسه افزوده : صبری دشتی، خسرو، ۱۳۳۴- مترجم
رده بندی کنگره : JF۱۳۴۱
رده بندی دیویی : ۳۵۰/۰۰۱
شماره کتابشناسی ملی : ۵۷۷۰۰۸۶



دیوانسالاری

- نویسنده: یوجین کامنکا
مترجم: خسرو صبری
انتشارات شیرازه کتاب ما
چاپ و صحافی: دیجیتال نقش
تیراژ: ۵۵۰ نسخه
چاپ اول: اردیبهشت ۱۴۰۰
حق چاپ و نشر محفوظ است.
این کتاب با کاغذ حمایتی منتشر شده است
تهران، صندوق پستی: ۱۳۱۴۵-۱۱۱
تلفن: ۸۸۹۵۲۲۹۷ فکس: ۸۸۹۵۱۶۹۱
همراه: ۰۹۳۶-۹۵۰۰۱۸۲
سایت: www.shirazehketab.com

دیوانسالاری

نویسنده: یوجین کامنکا

مترجم: خسرو صبری

این کتاب ترجمه‌ای است از

Bureaucracy

Eugene Kamenka

Basil Blackwell

Oxford UK 1989

فهرست

یادداشت دبیر مجموعه	هفت
مقدمه	۱

فصل ۱. دیوانسالاری‌های باستانی

سازمان اداری؛ باستانی و مدرن	۳
شکل‌گیری دولت‌ها	۱۰
بین‌النهرین باستانی	۱۹
رشد دیوانسالاری: مصر	۲۵
چین و ادیبان آن	۳۵
امپراتوری مائوریا	۶۲
اینهاها	۶۸

فصل ۲. رُم و بیزانس

دیوانسالاری باستانی به مثابه خودکامگی	۷۷
جمهوری روم	۸۶
دیوانسالاری شدن امپراتوری روم	۸۸
آنتونین‌ها و حکومت مقدس	۱۰۱
رهیافت‌های ساختاری در تقابل با رهیافت تاریخی	۱۱۲

فصل ۳. دیوانسالاری و ایجاد اروپا

۱۱۷	جماعت و جامعه
۱۲۸	تجزیه اروپا
۱۳۷	ظهور نظام اداری ملی
۱۴۶	عقلانی کردن نظام اداری: فرانسه
۱۵۲	ظهور پروس
۱۶۰	پطرکیر و روسیه
۱۷۲	اتریش
۱۷۳	انگلستان

فصل ۴. سرمایه‌داری، سوسیالیسم و دیوانسالاری

۱۷۷	از روشنگری تا مردم‌سالاری
۱۹۴	دو چهره سرمایه‌داری
۱۹۸	سوسیالیسم و دیوانسالاری
۲۱۲	دیوانسالاری در اتحاد جماهیر شوروی
۲۲۵	طبقه جدید

فصل ۵. دیوانسالاری چیست و آینده آن چه می‌باشد؟

۲۲۹	دیوانسالاری چیست و آینده آن چه می‌باشد؟
۲۵۱	فهرست اعلام

یادداشت دبیر مجموعه

گسترش و قدرت فزاینده دیوانسالاری یکی از پدیده‌هایی است که در زمان ما مورد توجه بسیار و بحث مفصل قرار گرفته است. با این همه هنوز نه تعریف روشنی از آن در دست است و نه به درستی تجزیه و تحلیل شده است. اهمیت آن از اینجا ناشی می‌شود که تا به امروز دولت مدرنی را سراغ نداریم که تأسیس‌اش با تأسیس یک نظام اداری متمرکز و گسترده همراه نبوده باشد. دولت مدرن به معنای حقیقی کلمه همه جا مستلزم یک نظام هماهنگ حقوقی و سیاسی است و در همه حال نیازمند کارمندان و مجریان متخصص و سلسله مراتب روشنی در دستگاه اجرایی و این همه آن چیزی است که در عین حال به پدید آمدن یک ساختار اداری متمرکز و گسترده می‌انجامد. همین جنبه از موضوع است که باعث شده جامعه‌شناسان مطالعه دیوانسالاری را در زمره مطالعه یکی از پدیده‌های مدرن به شمار آورده و درک آن را مستلزم جستجوی تاریخی بدانند. در عین حال مطالعه جوامع ماقبل مدرن، اعم از شرقی و غربی حاکی از این واقعیت است که همگی، دارای فعالیت اداری نهادینه بوده‌اند و مشکل بتوان ملاک و معیار روشنی را نشان داد که به ما امکان دهد در همه موارد خط فاصلی بکشیم میان آنچه فی‌المثل دیوانسالاری مدرن نامیده خواهد شد، و آنچه دیوانسالاری باستانی نامیده می‌شود. در واقع به نظر می‌رسد که دیوانسالاری نیز مانند بسیاری از پدیده‌های اجتماعی دیگر تاریخ تحول ممتدی داشته و جوامع تجارب یکدیگر را در این زمینه تکمیل و تصحیح کرده‌اند.

در واقع نیز به نظر می‌رسد که دیوانسالاری نه فقط تمایزات پیشین میان نظام‌های سیاسی اقتصادی مدرن، یعنی سرمایه‌داری و کمونیسم را درنور دیده

است بلکه به منزله نقطه اتصال تمدن صنعتی غرب با امپراطوری‌های باستان و جوامع کشاورزی شرق نیز به شمار می‌رود. به این ترتیب، به نظر می‌رسد که دیوانسالاری نه فقط بر وضعیت روز و آینده ما مسلط است، که گذشته ما را نیز شکل داده است.

اما مطالعه تاریخ دیوانسالاری که بخش مهمی از کتاب حاضر را تشکیل می‌دهد. از نقطه نظر دیگری نیز برای مطالعه دیوانسالاری از اهمیت اساسی برخوردار است و این وجهی از مسئله است که می‌توان برای فهم بهتر مطلب نام نظم درونی حاکم بر یک دیوانسالاری را بر آن گذاشت. نظم درونی همان چیزی است که شیوه‌های استخدامی، نظام پرداخت و راه‌های تشویق و ترفیع را شامل می‌شود. از طریق مطالعه این نظم درونی است که می‌توان به تفاوت‌های مهمی میان دیوانسالاری‌های استبدادی، دموکراتیک، عقلانی و آشفته پی برد. همچنین می‌توان میراث هر یک از جوامع کهن را بر دیوانسالاری امروزی دقیق‌تر مورد مطالعه قرار داد.

کتاب حاضر با بحث و نقادی پیرامون مفهوم وبری دیوانسالاری ناب، نه فقط کاربردهای متنوع آن را با سیری تاریخی در تمدن‌های مختلف از جهان باستان تا به امروز مورد توجه قرار می‌دهد، بلکه با بررسی انتقادی نظریه‌های مختلف جدیدی که در باب دیوانسالاری و اهمیت آن از جمله در ارتباط با نظام‌های کمونیستی مطرح بوده‌اند، راه را برای درک همه جانبه این پدیده هموار می‌سازد.

مقدمه

بامدادان واقع شد که موسی برای داوری قوم بنشست: و قوم به حضور موسی از صبح تا شام ایستاده بودند.

و چون پدرزن موسی [یترون کاهن میدیان] آنچه را که او به قوم می‌کرد دید، گفت، این چه کار است که تو با قوم می‌نمایی؟ چرا تو تنها می‌نشینی، و تمامی قوم نزد تو از صبح تا شام می‌ایستند؟ و موسی به پدر زن خود گفت که قوم نزد من می‌آیند تا از خدا مسئلت نمایند:

هرگاه ایشان را دعوی شود، نزد من می‌آیند؛ و میان هر کس و همسایه‌اش داوری می‌کنم، و فرایض و شرایع خدا را بدیشان تعلیم می‌دهم.

و پدرزن موسی به وی گفت، کاری که تو می‌کنی خوب نیست. هر آینه تو و این قوم نیز که با تو هستند خسته خواهید شد، زیرا که این امر برای تو سنگینی است؛ تنها این را نمی‌توانی کرد.

اکنون سخن مرا بشنو، تو را پند می‌دهم، و خدا با تو باد: و تو برای قوم به حضور خدا باش، و امور ایشان را نزد خدا عرضه دار.

و فرایض و شرایع را بدیشان تعلیم ده، و طریقی را که بدان می‌باید رفتار نمود و علمی را که می‌باید کرد بدیشان اعلام نما.

و از میان تمامی قوم مردان قابل را که خدا ترس و مردان امین را که از رشوت نفرت کنند جستجو کرده، برایشان بگمار تا روسای هزاره و روسای صده و روسای پنجاه و روسای ده باشند:

تا بر قوم پیوسته داوری نمایند و هر امر بزرگ را نزد تو بیاورند و
 هر امر کوچک را خود فیصل دهند: بدین طور بار خود را سبک
 خواهی کرد و ایشان با تو متحمل آن خواهند شد.
 اگر این کار را بکنی و خدا تو را چنین امر فرماید، آنگاه یارای
 استقامت خواهی داشت، و جمیع این قوم نیز به مکان خود به
 سلامتی خواهند رسید.
 پس موسی سخن پدر زن خود را اجابت کرده، آنچه او گفته بود
 به عمل آورد.

سفر خروج باب هژدهم آیات ۱۴-۲۴

فصل ۱

دیوانسالاری‌های باستانی

سازمان اداری؛ باستانی و مدرن

مطالعه دیوانسالاری، دست‌کم تحت این نام، پدیده‌ای مدرن است. باوجود این، در جوامع پیچیده طبقاتی، فعالیت اداری به عنوان فعالیت نهادهای دوران‌های اولیه وجود داشته است. درواقع، در میان جوامع باستانی، بعضی جوامع شناخته شده وجود داشتند که به مؤثرترین و نظام‌مندترین شکلی اداره می‌شدند.

ماکس وبر^۱ (۱۹۲۰-۱۸۶۴) جامعه‌شناس آلمانی و پدر نظریه مدرن دیوانسالاری، خود، نظام‌های حکومتی باستانی و ترتیبات پیچیده اداری و ستادی آنها را مطالعه کرده است. با این همه، وی با صراحت بین این نوع دیوانسالاری‌ها و دیوانسالاری‌های مدرن «عقلانی» تمیز قائل می‌شود. دیوانسالاری‌های باستانی، به فرمانروایی موروثی آن کسی متصل و وابسته است که به منزله پدر مردم خود به شمار می‌آید. پدری که خانوارش، بزرگ و پراکنده شده، ولی هنوز هم به عنوان رئیس الزامی آن خواستار وفاداری و احترام آنان است. قدرت فرمانروا تا آنجا مشروع بود که پدرمآبانه و سنتی بود، و هنوز قلمرو بی‌واسطه‌اش همچون گستره

1. Max Weber

خانوار او به شمار می‌آمد. مقامی^۱ که از اساس یا از نظر قدرت موروثی باشد، فاقد هرگونه تفاوت‌گذاری میان حوزه خصوصی و اداری است. در چنین وضعی با امور سیاسی، همچون امور شخصی برخورد می‌شد. حتی اگر در جوامع بزرگتر، رئیس این امور را ضرورتاً به واسطه دیگران انجام می‌دهد، در مقابل، برای وبر دیوانسالاری ناب یا «نمونه آرمانی»^۲ آن، باز هم با این وضع متفاوت است؛ یعنی دیوانسالاری‌ای است غیرشخصی شده، عقلانی و رفتاری است تابع قاعده^۳ که به وسیله قوانین و مقررات اداری تنظیم می‌شود. دیوانسالاری، اداره را از محل سکونت شخصی کارکنان جدا کرده، فعالیت اداری را از حوزه فعالیت و گرایشات شخصی تفکیک می‌کند. دیوانسالاری از دیوانسالار حس وظیفه‌شناسی و وفاداری می‌خواهد. البته نه نسبت به یک شخص معین، بلکه نسبت به مقصود اداره‌اش و قوانینی که برای فعالیت آن گزارده شده است. بنابراین، از دید وبر، اگرچه جوامع باستانی و سنتی معاصر ممکن است بتوانند ویژگی‌های دیوانسالارانه را در خود توسعه دهند، ولی دیوانسالاری‌های «عقلانی»، کاملاً نوپا و نهادهای دیوانسالارانه صرفاً با توسعه عقلانیت، توسعه دولت مدرن و اقتصاد پولی است که می‌توانند از تمام توان و استعداد خود استفاده کنند.

نوشته‌های وبر در مورد دیوانسالاری، همچون اثر کلاسیک اقتصاد و جامعه، که این نظریه را اساساً در همین کتاب تبیین کرده است، بیشتر از آنچه که در واقع هست، روشمند و از نظر مفهومی منظم به نظر می‌رسد. هرچند وی در این اثر مفاهیم تماماً توصیفی‌ای را به کار برده است، ولی می‌دانیم که او اساساً به مفاهیم توصیفی عام^۴ بدگمان بود. بر همین مبنا بود که وی، هم از دیوانسالاری در جهان باستان و هم از دیوانسالاری در

1. office

2. ideal-type

3. rule-bound

4. universal

جهان مدرن صحبت می‌کند. به هر حال، از نظر وبر، مفهوم مناسب‌تر برای علوم اجتماعی، به جای مفاهیم توصیفی عام، مفهوم نمونه آرمانی بود. «نمونه آرمانی» نه یک میانگین تجربی است و نه یک رشته از ویژگی‌های عمومی که قرار است قاعدتاً در هر نوع نهادی از این دست یافت شوند. این مفهوم تا حدودی یک پارادایم^۱ است، یعنی آمیزه‌ای از ترتیبات، پیش‌فرض‌ها و اعتقاداتی که در رابطه همبستگی متقابل با یکدیگر قرار داشته و می‌توانند در یک نظام منسجم و بی‌تناقض پدید آیند. هسته مرکزی مفهوم وبر از دیوانسالاری عقلانی و دیوانسالاری دنیای مدرن به عنوان تنها دیوانسالاری ناب، اعتقاد وی بود مبنی بر این که دیوانسالاری‌های موروثی و سنتی اولیه، ذاتاً بی‌ثبات و فاقد توانایی توسعه منسجم و منطقی بوده‌اند. دیوانسالاری‌های اولیه به علت فقدان جنبه غیر شخصی و نبود یک اقتصاد پولی کاملاً توسعه یافته، بی‌ثبات بودند و ادارات بی‌درنگ به تیول^۲ تبدیل می‌شدند. دست مأمورین برای برداشت کردن از وجوه مالیاتی‌ای که جمع‌آوری می‌کردند و یا محصول زمین، باز می‌ماند و فعالیت‌هایی که آنان اداره می‌کردند، به استقلال گرایش پیدا می‌کرد. به این ترتیب نظام، در معرض ویرانی قرار می‌گرفت و مرکزیت دیوانسالاری، به‌ویژه فرمانروا کنترل خود را بر پیرامون از دست می‌داد.^۳

پیتر. ام. بلا در یکی از مقالات بسیار جالبش درباره دیوانسالاری می‌نویسد: «سازمانی که به منظور انجام وظایف اداری کلان، به‌وسیله هماهنگی سازمان یافته کار تعداد زیادی از افراد طراحی شده است، دیوانسالاری نامیده می‌شود.»^۴ از آنجا که چنین دیوانسالاری‌هایی با

1. paradigm

2. fief

3. Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, ed. Guenher and Claus Wittich, 3 vols, 1968, pp. 215-66 and 1006-1010.

4. Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, New York, 1956, p. 14.

گروه‌بندی‌های غیررسمی تفاوت دارند، و از طریق تلاش‌های به وضوح هماهنگ شده، درگیر انجام اهداف صریحاً اعلام شده‌ای هستند، جزو طبقه سازمان‌های رسمی قرار می‌گیرند. این تعاریف، همچون بحث وبر درباره دیوانسالاری، نشانگر رویکرد کارکردگرایانه^۱ هستند، و یا بر آن تأکید دارند. این تعاریف، دیوانسالاری را همچون اجراکننده یک وظیفه اجتماعی می‌بینند. آنها همچنین، دیوانسالاری را همچون شکلی از هماهنگی اجباری و همچون روشی از سازماندهی و هماهنگی بین دستورات صادره از بالا و اطمینان از فرمانبری از دستورات و گردآوری و ارزیابی اطلاعاتی می‌بینند که از پایین سازمان به دست آمده است.

از نقطه نظر کارکردگرایانه، احتجاج در مورد اینکه کارکرد یک سازمان بر ظهور آن در تاریخ تقدم دارد، و اینکه سازمان براساس یک نقشه قبلی و به طور آگاهانه بنا و یا طراحی شده است، ضرورتی ندارد. همچنین نیازی نیست ادعا شود که کارکرد سازمان موجودیتی است که سایر ویژگی‌های سازمان در پرتو آن وجود می‌یابند. کارکردها می‌توانند تحول یابند و تحول نیز می‌یابند. کسانی که حاملین کارکرد سازمان می‌شوند، ممکن است چه در زمان به عهده گرفتن کارکرد سازمان و چه پیش از آن، ادعاهای بی‌ربطی در مورد اطاعت و اقتدار داشته باشند که البته همیشه هم با پذیرش نقش جدید کارکردی‌شان از میان نمی‌رود. بنابراین، کارکرد، تمام ویژگی‌های یک سازمان را تعیین و به نحو جامع توصیف نمی‌کند. نکته، بیشتر این است که کارکرد نسبتاً به مسئله محوری سازمان تبدیل می‌شود و تلاش می‌کند که اهداف، ساختار داخلی و ضوابط اجرایی را تعیین کرده و توجیه‌کننده بخش اعظم توجهی باشد که از جانب اجتماع به سازمان می‌شود. در پرتو این نکات بود که وبر مفهوم نمونه آرمانی خود را بنا کرد، که لازم است هرگونه دیوانسالاری تاریخی‌ای به واسطه آن

براساس مرکزیت - کارکرد - کارایی^۱ قضاوت بشود یا نشود؛ و در پرتو این مفهوم، سایر نقش‌ها و یا نگرش‌های دیوانسالارانه ناسازگار و مخل نهادهای دیوانسالاری را می‌توان در مفهوم ناب و «نمونه آرمانی» آن فهمید.

از نظر وبر، هماهنگی در دیوانسالاری بیش از هر چیز با تأکید بر کارایی [سازمان] و براساس ساختار قدرت غیرشخصی و سلسله‌مراتبی، و تفویض وظایف با کنترل و نظارت متمرکز صورت می‌گیرد. برای مثال، فدرالیسم و آزادی محدود ولی واقعی ناشی از فئودالیسم و حتی اصول هم‌منصبانه^۲ سازمانی که بر اداره امور دولتی در آلمان قرن هفدهم مسلط بود، با اصول دیوانسالاری به مثابه یک نمونه آرمانی از در تعارض درآمد. زیرا در دیوانسالاری ناب ساختار فرماندهی یکپارچه است، نه گسیخته. یک دیوانسالار واقعی صرفاً تا حدی که به او تفویض اختیار شده است و در پرتو رویه‌های دیوانسالارانه و اهدافی مشخص آزادی عمل دارد. در حالی که ارباب فئودال در انجام تمام کارهایی که به‌طور مشخص از انجام آنها منع نمی‌شد، آزاد بود.

وبر تأکید می‌کرد؛ اقتداری که دیوانسالاری در خدمت او است، و فرمانروایی که اهداف خود را دستور می‌کند، بخشی از دیوانسالاری نیست، بلکه فراتر و در خارج از آن قرار دارد. دیوانسالاری خود یک ستاد تخصصی اداری^۳ است که برای انجام وظایف تخصصی و عمل در حیطه اختیاراتی که به آن تفویض شده و یا به هر اداره خاصی داده می‌شود، آموزش دیده. دیوانسالاری مایل است یک روح جمعی^۴ پدید آورد که حامل یک حس حرفه‌ای^۵ باشد. پاداشها در دیوانسالاری، بر مبنای ادارات

1. central - function - efficient

2. collegial principle

3. specialized administrative staff

4. esprit du corps

5. sense of vocation

تفکیک شده‌اند، ولی همچنین به انجام رضایت‌بخش وظایف نیز مشروط هستند. وبر معتقد بود که به علت ناتوانی در توسعهٔ چنین ستادهای اداری، ناظری بود که امپراتوری‌های آفریقایی علیرغم گستردگی و پیچیدگی‌شان، خصلتی ناپایدار داشتند.

برای وبر هستهٔ اصلی مفهوم قانون اجتماعی و سازمان اداری، ناظر بر این نکته بود که اطاعت از اقتدار اجتماعی، بر مشروعیت و یا مشروعیت مورد انتظار و میزان قابل توجهی از همکاری مبتنی است. لازم بود که فرمانبر، اعتقاد وثیقی به حق فرمانروا در صدور اوامری که می‌باید از آن پیروی شود، داشته باشد. این حق عبارت بود از حق سلطه^۱ یعنی حاکمیت مشروع، و نه اجبار یا سلطه محض. تفکیک اجتماعی اصلی وبر، تفکیک بین جوامع دیوانسالار و غیردیوانسالار نبود، بلکه تفکیک بین سه نوع اقتدار مشروع ناب و یا نمونه‌ای آرمانی بود که بر مبنای آن حق سلطه می‌توانست ایجاد شود. وبر این مفاهیم را در نوشتهٔ مشهور اقتصاد و جامعه تبیین کرد. اقتدار سنتی، مبتنی بر اعتقادی پایدار به تقدس سنت ازلی^۲ و مشروعیت جایگاه اجتماعی کسانی بود که به واسطهٔ آن سنت‌ها اعمال اقتدار می‌کردند. اقتدار فره‌مند،^۳ از تقدس^۴ خاص و استثنایی فرد فرمانروا و از ویژگی قهرمانی و یا آرمانی او ناشی می‌شد، و یا از الگوهای هنجاری و یا نظامی که ملهم از وی بود و یا به وسیله او مقدر می‌شد. در مقابل، اقتدار عقلایی^۵ بر مبنای نظامی قانوناً تثبیت شده قرار داشت که به دارندگان آن، تا زمانی که بر مبنای قدرت داخلی عمل می‌کردند، اعطاء می‌شد. همین نوع اقتدار بود که برای وبر پدیده‌ای مدرن به حساب می‌آمد.

1. *Herrschaft*

2. immemorial tradition

3. *charismatic authority*

4. sanctity

5. rational authority

البته وبر تشخیص داد که فره^۱ می‌تواند به وسیلهٔ وراثت یا آئین معمول^۲ شود و یا از طریق رویه‌های تجویز شده به اخلاف برسد. اقتدارهای سنتی فره‌مند می‌توانستند با هم تلفیق شوند؛ واقعیت عینی تاریخی را نمی‌توان به یک طرحوارهٔ مفهومی^۳ از نمونهٔ آرمانی تقلیل داد. وبر واژهٔ دیوانسالاری را در مفهوم گسترده‌تر آن، برای چندین نمونهٔ تاریخی به‌طور مجزا توسعه یافته و عظیم را که قبل از دوران مدرن وجود داشتند به کار برد. این دیوانسالاری‌ها عبارت بودند از مصر در دوران پادشاهی جدید؛ دورهٔ متأخر حکومت قیصرها در رم و دورهٔ حکومت بیزانس که از دل آن بیرون آمد، به ویژه از پایان سده سیزدهم و دست‌آخر دورهٔ حکومت دانشوران - دیوانیان^۴ در چین در میانه دورهٔ حکومت سلسلهٔ کین^۵ در زمان اتحاد چین در بیش از ۲۰۰۰ سال پیش. ولی از نظر وبر تمام این دیوانسالاری‌ها نه تنها شامل عناصری موروثی بودند، بلکه همچنین دارای عناصر مبتنی بر حقوق کلیسایی و یا فئودالی و متکی بر پرداخت غیرنقدی به مأموران نیز بودند. بنابراین امکان اطمینان یافتن از پایداری ساختار آنها و کنترل مرکزی وجود نداشت.

در نوشتهٔ زیر، گی بنونیست (مانند وبر) دیوانسالاری‌های مدرن را مدنظر دارد:

یک فرهنگ جهانی سازمان‌ها وجود دارد که از ایدئولوژی‌های اقتصادی یا سیاسی چپ یا راست فراتر می‌رود... هر جا که ساختارهای دیوانسالاری مدرن بنیان گذاشته می‌شود، کنترل، پاداش، تنبیه، پیشرفت حرفه‌ای، ترفیع، رشوه خطا و ترس وجود دارد... یک فرهنگ جهانی سازمانی در کار است که بر درک کاری و

1. charisma

2. routinized

3. conceptual scheme

4. scholar-administration

5. Qin

دستیابی به اهداف سازمانی (سوددهی یا تحقق اهداف طرح) تأکید می‌کند؛ بر آنچه نظام‌مند، دقیق و موşkافانه است پافشاری کرده بازبینی را به منظور اطمینان از صحبت، کنترل و صورت‌بندی امور تأیید می‌کند؛ سرگرمی، لذت و خوشی را به خاطر شخص خود رد کرده، ریسک‌پذیری را تحسین ولی به ندرت آن را تشویق می‌کند. لذت‌طلبی با هدف خیالپردازی صرف را رد می‌کند و می‌پذیرد که بقای سازمان تنها هدف معتبری است که باید دنبال شود.^۱

در این فصل سعی خواهیم کرد نشان دهیم، این ویژگی‌های دیوانسالاری سبب‌ای حتی طولانی‌تر از آنچه که وبر تصور می‌کند، دارد. این ویژگی به اوایل تاریخ تمدن و به اولین دولت‌های بزرگ بر می‌گردد. چنین ویژگی‌هایی بیش از ۲۰۰۰ سال پیش؛ شاید بیشتر از هر جا در چین، حتی قبل از اتحاد کشور تحت امپراتوری سلسله کین، و سلسله‌های پیشین^۲ در سده سوم پیش از میلاد، نه تنها توسط دیوانسالاران اجراء شدند، بلکه مورد بحث نیز قرار گرفتند. به هر حال چنین بحث‌هایی را در هند دوره مائوریا^۳ نیز می‌توان دید. همچنین ردپای مجتمع‌های اداری بسیار پیچیده را در سومر، بابل و مصر، در عصر سلسله قدیم و میانه، نیز می‌یابیم. در عصر سلسله جدید مصر، سازمان دیوانسالاری در نهایت توسعه خود بود و می‌توانست به عنوان الگویی برای امپراتوری‌های بعد از خود در غرب و خاورمیانه به کار رود.

شکل‌گیری دولت‌ها

تا آنجا که ما در حال حاضر می‌دانیم، شهرها و دولت‌شهرهای بین‌النهرین، بلافاصله پس از پیروزی سومری‌ها در ۳۵۰۰ سال پیش از میلاد ظهور

1. Guy Benveniste *Bureaucracy*, San Fransasoo, 1977, p. xv.

2. Former Han dynasties

3. Maurya

کردند. این دولتشهرها بیانگر اوج یک توسعه فرهنگی‌اند و بقایای آنها هم‌اکنون در دهکده‌هایی که دارای فرهنگ باستانی عبیدی^۱ هستند به چشم می‌خورد. در سه هزار سال پیش شهرها شاهد توسعه‌ای چشمگیر در هنر و معماری، سازمان‌دهی و اداره اجتماعی و در تفکر و تجربه مذهبی بوده‌اند. بسیاری از دانش‌پژوهان و حتی شاید اکثر آنان معتقدند که تجربه و موفقیتی که نظام آبیاری گسترده با خود آورد، پایه توسعه عوامل فوق‌الذکر بوده است. سومری‌ها اولین قدم‌ها را برای اختراع خط برداشتند که این اقدام خود احتمالاً برگرفته از یک پیشرفت پیش از سومری بود. این جوامع در حال تحول از یک نظام سیاسی دموکراتیک که بر وجود یک شورای شهر و مالکیت عمومی (شهری) - زمین هر دو به نیابت از طرف خداوند مبتنی بود به سمت نظامی سلطنتی رفتند که ویژگی‌اش درگیری دائم در جنگ‌های بین‌شهری بود و مقدمه تشکیل امپراتوری‌های اولیه به شمار می‌آمد. کاست‌های تخصصی، ولی نه الزاماً موروثی مسئول ساماندهی و حفظ روابط اجتماعی، جمع‌آوری مالیات، بنای معابد، فعالیت‌های عمومی و توزیع و بازتوزیع کالاها و منابعی بودند که با سرعت غیرمنتظره‌ای پدید می‌آمدند. آنها خود را وفادار به خدایان دانسته و قدرت خود را ناشی از او می‌دانستند. اینها همه به حفظ یک تطابق و هماهنگی بنیانی بین جامعه و جهان هستی و میان این دنیا و آن دنیای دیگر، کمک می‌کردند؛ ولی در روند کار، وظایف عملی بسیار متنوعی را انجام می‌دادند؛ راه‌اندازی کارهای جدید، انجام امور اداری، نظارت، کنترل و تأیید امور. آنها همراه با فرمانروا، مرکزی (سیاسی، فرهنگی و مذهبی) تشکیل دادند که منشاء اقتدار بود و همبستگی جامعه بزرگتر بر مبنای آن قرار داشت.

همراه با این توسعه، تقسیم کار، تمایزگذاری رتبه‌ای، کاستی و

طبقه‌ای تشدید شد. همچنین کار جمعی، فعالیت و مشارکت در امور عمومی (در دره‌های فرات و نیل کنترل موفق‌تر سیل و آبیاری) از جمله در جنگ هر روز جایگاه مهم‌تری پیدای کرد. فرمانروایان رفته رفته قدرتمندتر و از بقیه جامعه متمایز می‌شدند. در اطراف چنین اشخاص یا فرمانروایانی (اغلب با تلفیق کارکردهای مذهبی، نظامی و سیاسی)، یک دولت و تشکیلات دولتی شکل گرفت که بعضی مواقع حامی و همچنین ادغام‌شونده با یک تشکیلات پیچیده مذهبی و روحانی بود، و گاهی نیز در تنش و رقابت با آن. وفاداری‌های منطقه‌ای و کارکردی و همبستگی تبدیل به روابط خویشاوندی شد. وفاداری به «مرکز» به‌طور فزاینده‌ای اهمیت یافت. هر چه مناطق تحت فرمان و مسئولیت فرمانروایان خاص گسترش می‌یافت، به همان اندازه نیز نیروی اداری گسترش می‌یافت. به هر حال در این متن واژه «دولت» باید با احتیاط به کار برده شود. خود اصطلاح دولت به‌وسیله ماکیاولی ابداع شد، و بسیاری از معانی همبسته آن نسبتاً جدید هستند. دولت اولیه از شخص فرمانروا و یا اگر خیلی دقیق بگوئیم حتی از شهر یا کشور و خدای آن تمایز نیافته بود، همچنین از الزامات سیاست و یا حکومت الهی نیز جدا نشده بود. مفهوم یونانی «دولت‌شهر»^۱ و «جمهور»^۲ رومی به مفهوم دولت نزدیک‌ترند، ولی در بین‌النهرین و مصر و نیز در هند و چین، هم دولت و هم امپراتوری و کشور، بدون خدا و یا الهه آن و بنابراین بدون فرمانروا و روابط خاص آن با یک نظم کیهانی و خدا و الهه‌ای که آن سامان را حفظ می‌کرد، غیرقابل تصور بود.

توسعه قدرت دیوانسالارانه در طی تاریخ، دست‌کم به مفهوم وسیع آن همانند قانون حاکم بر مأموران اداری و قانون کاست‌های دیوانسالار، مکمل پیدایش دولت و فرمانروای قدرتمند بوده است. دولت نیز به نوبه

خود مشهودترین حامل و توسعه‌دهنده سازمان دیوانسالاری و قدرت بوده. این روند به واضح‌ترین شکل آن در دولت‌های بزرگ خاور نزدیک و آسیایی مشهود است، که بنابر اعتقاد رایج آبیاری‌های وسیع و کنترل سیل را از زمان‌های دور تجربه کرده بودند. بسیاری از متفکران سده‌های هجده و نوزده، از جمله مارکس چنین حکومت‌های مستبد دیوانسالاری شده دولت‌مداری را ناشی از کارهای جمعی بزرگ، و بی‌اهمیتی سیاسی مالکیت خصوصی می‌دانند. تلاش‌هایی با بینشی تاریخی برای پیدا کردن منشاء دولت یا دولت‌ها به‌طور کلی صورت گرفته است، تلاشهایی متاخرند. البته توافق وسیعی با این نظر مصرانه مارکسیستی که انگلس به نحو موجزی آن را در کتابش منشاء خانواده، مالکیت خصوصی و دولت (۱۸۸۴) صورت‌بندی کرد، وجود ندارد؛ نظری مبنی بر اینکه «دولت... از ابتدا وجود نداشته است. جوامعی وجود داشته‌اند که بدون دولت اداره می‌شده و تصویری از دولت و قدرت دولتی نداشته‌اند.»^۱ نتیجه‌گیری انگلس مبنی بر اینکه در مرحله معینی از توسعه اقتصادی که لزوماً شکاف جامعه به طبقات را در برداشت و وجود دولت به علت این شکاف ضرورت پیدا کرد، بحث‌انگیزتر بوده است. انگلس، در منشاء خانواده مشهورترین ولی خام‌ترین نظریه‌اش را در باب منشاء دولت بیان کرد. او دولت را پدیده‌ای دانست که ریشه در تحمیل و حفظ امتیازات طبقاتی و استثمار اقتصادی طبقه حاکم دارد. او در کتاب آنتی دورینگ (۷۸-۱۸۷۷) بیشتر بر تغییر تدریجی قدرت «کارکردی» دولت به قدرت «استعماری» تأکید کرد که برطبق آن خدمتگزاران جامعه [اشتراکی] تدریجاً به فرمانروا، و سران قبیله جامعه ابتدایی به حاکمان جامعه طبقاتی تبدیل شدند. در هر دو حالت، انگلس بر نیروی نظامی،

1. F. Engels, *The Origin of the Family, Private Property and the State*, London, 1972, p. 232.

جنگ و فتح (که ادعا می شود منجر به نهاد برده داری شد)، به عنوان امری حیاتی در ظهور دولت تأکید دارد. مارکس در طرح صورت بندی های پیش از سرمایه داری که در دهه ۱۸۵۰ انجام داد (بخشی از کتاب گروندریسه) نقش کمتری برای جنگ و تضاد طبقاتی در ظهور دولت قائل شد. مارکس به این نتیجه رسید که حداقل در بخش اعظمی از جهان، استثمار تولیدکنندگانی که در جماعات روستایی زندگی می کردند مبتنی بر مسئله مالکیت خصوصی زمین نبود، بلکه معمولاً (و یا دست کم در بیشتر موارد) بر مبنای وفاداری به حکمروای به مقام خدایی رسیده^۱ و خودکامه ای که مظهر دولت بود، قرار داشت. بنابراین تباین و تضاد متقابل درونی بین جوامع مبتنی بر کشاورزی و تشکیلات دولت، به علت نیاز به ساخت و نگهداری نظام های آبیاری در مقیاس هایی به وجود آمد که فراتر از توان و ظرفیت خود جوامع روستایی بود.

در پنجاه سال اخیر، مسئله پیدایش و مشخصه دولت های اولیه موضوع بحثی آگاهانه ولی در مجموع حل نشده بوده.^۲ این نظر مورتون. اچ. فراید^۳ که در کتابش تحول جامعه سیاسی (۱۹۶۷)، آمده تا حدودی مورد توافق همگانی است. او معتقد است که معمولاً جوامع سیاسی از اجتماع مساوات طلبانه^۴ به اجتماعی شامل سلسله مراتب^۵ و سپس اجتماعی قشر بندی شده^۶ که در آن همه اقشار به طور برابر به منابع اصلی ای که موجب بقاء است دسترسی، ندارند و در نهایت به یک جامعه طبقاتی متحول می شوند. کارکرد دولت، حفظ و تداوم دسترسی نابرابر به منابع

1. deified

۲. خلاصه ای از مباحث فوق را می توان در کتاب زیر مطالعه نمود:

Henri J.M. Claessen and Peter Skalnik ed., *The Early State*, The Hague, 1978.

3. Morton H. Fried, *The evolution of political society*, 1967.

4. egalitarian

5. ranks

6. stratified

اساسی به وسیله زور است. چنین وضعیتی زمانی امکان‌پذیر می‌شود که مازاد قابل توجهی وجود داشته باشد که از طریق تقسیم‌کار تأمین شود. از سوی دیگر، سایر صاحب نظران بر منشاء مذهبی قانون و سلطنت و قدرت مستقل آنان، و یا در یک سطح ملموس‌تر به بررسی منشاء دولت در کشورگشایی، به دلیل نیاز به اداره قلمروهای جدید و وابسته، در جایی که عرف و سنت نقش خود را ایفاء نمی‌کنند، و طبعاً یک مجلس مردمی نیز نمی‌تواند در آنجا وجود داشته باشد، تأکید بیشتری دارند. ولی همه آنها قبول دارند که تخصیص اولیه و استفاده و یا تجدید توزیع مازاد اجتماعی، کارکرد اصلی دولت‌هایی است که ظهور می‌یابند. اختلاف نظر، بیشتر بر سر شرایط خاصی است که دولت‌ها و دیوانسالاری‌ها را به وجود می‌آورد و همچنین کارکردهایی که دولت توسط آن وجود خود را توجیه می‌کند. حتی تجزیه و تحلیل دقیق نوشته‌های مارکس و انگلس نشان می‌دهد که بررسی مفصل این دو هیچگاه تک علتی نبوده است، بلکه ایشان عوامل متعددی مجزای ضروری‌ای برای توسعه دولت بر شمرده‌اند. عواملی که امروزه بر آنها تأکید می‌شود عبارتند از: افزایش جمعیت؛ پیچیدگی فزاینده تقسیم‌کار به ویژه همراه با شهرنشینی و توسعه تجارت؛ تأثیر جنگ و دفاع و یا حتی صرف تهدید جنگ؛ و قشربندی فزاینده جامعه بر اثر همه عوامل فوق. برخی بر نقش استثمار داخلی و مالیات‌ستانی تأکید دارند، و دیگران وزن بیشتری برای فعالیت‌ها و جاه‌طلبی‌های نظامی و نیاز به اداره قلمروهای فتح شده قائل هستند. از طرف دیگر برخی هنوز بر نقش کار جمعی به ویژه آبیاری و کنترل سیل تأکید می‌ورزند. برخی نیز بیش از دیگران با کارکردها و منشاء مذهبی فرمانروایی دولت؛ نقش پادشاه به عنوان حافظ نظم که همزمان هم کیهانی است و هم اجتماعی؛ اهمیت سازمان پیچیده اهداء قربانی و پرستش معبد؛ و همچنین یک نظام دادگستری و قانون در پیدایی دولت موافقت می‌کنند.

هرچند رهیافت و گوردون چایلد^۱ توسط کسانی که مدل‌های تحول‌گرایانه و همچنین کاربری دولت را به عنوان معیار پیشرفت رد می‌کنند، شدیداً مورد نقد قرار گرفته است، اما هنوز هم رهیافتی تعیین‌کننده به حساب می‌آید. چایلد منشاء دولت را به‌ویژه با انقلاب شهری‌ای که حدود پنج هزار سال پیش در جامعه بشری رخ داد، مرتبط می‌داند. با این حال عقیده عمومی بر این است که مصر در دوره پادشاهی قدیم دولت را گسترش داد، ولی مراکز شهری مهمی به وجود نیامد. چایلد به عوامل زیر در تشکیل دولت اهمیت می‌هد:

۱. بزرگی [جمعیت] - افزایش در میزان یکجانشینی در راستای افزایش ابعاد شهر.
۲. وجود یک مازاد و انباشت متمرکز سرمایه از طریق تحمیل خراج و مالیات.
۳. کارهای عمومی عظیم.
۴. اختراع خط.
۵. پیچیدگی علوم دقیقه و علمی که پیش‌بینی را میسر می‌ساختند.
۶. پیدایش و رشد تجارت راه دور و کالای تجملی.
۷. ظهور یک جامعه طبقاتی - لایه‌بندی شده براساس توزیع نابرابر مازاد اجتماعی.
۸. ترکیب و نقش یک مرکز شهری که بخشی از جمعیت را از کارهای تمام وقت بخور و نمیر به نفع کارهای تخصصی ماهرانه تمام وقت آزاد کند.
۹. دولت به عنوان سازمانی که بیشتر براساس اشتراک در محل اقامت^۲ بنیان گذاشته شده است تا خویشاوندی.

هرچند استیوارد^۱ نیز همانند ک.ا. ویتفوجل^۲ بر نقش عظیم آبیاری در ایجاد جهشی به سوی تشکیل سازمان اجتماعی قدرتمند و هماهنگ، که در نهایت به تشکیل دولت انجامید اصرار می‌ورزند، دیگران همچون ال. وایت^۳، جی. اچ. استیوارد و ام. سالینز^۴، مراحل تکامل دسته به قبیله، رئیس قبیله و دولت را با نگاهی به اصول سازماندهی مطرح می‌کنند که با دسته‌بندی و قشربندی اجتماعی مرتبط است. بعضی از منتقدان دیدگاه‌های اشخاص فوق، به این مسئله که این دگرگونی‌ها واقعاً انجام پذیرفته‌اند یا نه کاری ندارند؛ هر چند می‌دانیم که وقوع این دگرگونی‌ها با روش‌های پیچیده‌تر از روشی است که یک طرح تکاملی ساده می‌تواند القاء کند. ایشان بیشتر به نقد فرضیه افزایش تدریجی میزان پیچیدگی تحولات می‌پردازند، و موجودیت تاریخی مرحله گریزناپذیر وحشیانه‌ای را که گویا باید طی می‌شد، زیر سؤال می‌برند. به عنوان مثال در بحث در مورد گذار از مرحله شکار به کشاورزی، این افراد بحث را نه در سطح اطلاع داشتن یا نداشتن از امور کشاورزی، بلکه در سطح انتخابی عاقلانه میان دو نوع زندگی مطرح می‌سازند. به نظر آنان شکارچی کوچ‌زی از کشاورزی اطلاع داشته، ولی انتقال تمام عیار به کشاورزی را به علت کاربری بالا و نداشتن راه انتقال مناسب نپذیرفته است، تا اینکه شرایط خارجی غیرکشاورزی (شاید تغییرات آب و هوایی و یا فشار جمعیت؟) او را به کشاورزی واداشت.

دو محقق اخیر در موضوع دولت ابتدایی، نتیجه گرفته‌اند که «برای تنظیم روابط اجتماعی یک جامعه پیچیده قشربندی شده، دست‌کم به دو قشر اصلی و یا طبقات اجتماعی در حال ظهور (یعنی فرمان‌دهندگان و فرمانبران) تقسیم می‌شود. روابط این دو قشر به وسیله سلطه سیاسی

1. J. H. Steward

2. K. A. Wittfogel

3. L. White

4. M. Sahlins

فرمانده و الزامات خراج‌گذارانه فرمانبر، خصلت‌بندی شده و توسط ایدئولوژی مشترکی که اصل اساسی آن رابطه متقابل است، مشروعیت می‌یابد. از نظر آنان، برای تشخیص دولت ابتدایی از جوامع ملوک‌الطوایفی دارای سرکرده^۱، دارای سلسله مراتب، وجود گروهی از حاکمان و ایدئولوژی‌ای که این نوع خاص حکومت را مشروعیت می‌بخشد، کافی است. آنها برای ظهور و توسعه دولت ابتدایی وجود شش عامل مرتبط یعنی رشد جمعیت، جنگ، کشورگشایی، ایدئولوژی، تولید مازاد و توسعه بعدی دولت اولیه را اساسی می‌دانند. آنها استدلال می‌کنند که این عوامل به‌طور متقابل همدیگر را تقویت کرده و موجب اثری تشدیدشونده و به‌هم‌گونه می‌شوند که می‌تواند به نحو مؤثری^۲ به رشد دولت از نظر بزرگی، قدرت و پیچیدگی بینجامد، و یا برعکس موجب زوال و یا حتی سقوط آن گردد. در مورد این اتفاق دوم، بر عامل ایدئولوژیک تأکید بیشتری می‌شود، در حالی که به عامل کشورگشایی به عنوان نتیجه منطقی اقتصاد و یا حتی احیاناً نتیجه رقابت ایدئولوژیکی یک نقش درجه دوم می‌دهند. بعضی از متغیرهای جدید (از جمله آبیاری و تجارت) با قدرت بیشتری مطرح می‌شوند و سلطه و یا کنترل اقتصادی به عنوان متغیری مهم‌تر از متغیر کسب مازاد^۳ شمرده می‌شود. نویسندگان مذکور تأکید دارند که هیچ‌یک از عوامل درگیر را نمی‌توان به عنوان محرک اصلی انتخاب کرد، زیرا نیروی آنها در موقعیت‌های ویژه متغیر بوده است. امروزه تحلیل مرکز - حاشیه ادوارد شیلز^۴ (که بعداً از آن صحبت خواهد شد) نیز مد شده است. این تحلیل مبتنی است بر مفهومی از سلطه مرکزی یا سلطه فوق نظام بر خرده نظام‌های جاری و یا شبکه‌های خرده روابط اجتماعی که تا حدودی خودمختاری خود را حفظ می‌کنند.

1. chieftdom

2. positively

3. extraction of surplus

4. Edward Shils

این دیدگاه، دولت‌ها را از دسته‌ها و قبایل جدا می‌کند و نویسندگان یاد شده را به تبیین سقوط دولت‌ها در اثر یک سلطهٔ فرائض قادر می‌سازد. بنابراین برای کسانی که به سرشت و رشد دیوانسالاری علاقمندند، مسئله توسعهٔ دولت، مسئله‌ای است اساسی اما وزنی که در ارتباط با منشاء آن لازم است به عوامل گوناگون داده شود، به‌طور شگفت‌انگیزی بی‌اهمیت تلقی می‌شود. البته جز در یک مورد که آن ردّ تبیین ماهیت‌گرایانه^۱ و تک علتی^۲ است. ردّ تبیین تک‌علتی با تشخیص اینکه علت رابطه‌ای است سه جزئی^۳ نه دو جزئی^۴ به راحتی ممکن می‌باشد. برای تبیین، داشتن سه طرف لازم است نه دو طرف؛ علت واحد به تنهایی قادر نیست و نمی‌تواند به خودی خود مؤلّد تأثیری باشد: علت واحد باید بر چیز دیگری عمل کند، و صرفاً تأثیر متقابل حداقل دو عامل می‌تواند نتیجه‌ای به بار آورد که قبلاً در میان نبوده است. وجود هریک از این عامل‌ها یا علت‌ها ضروری است، و هیچکدام به تنهایی کافی نیستند. عموماً، در عمل این تجزیه و ترکیب پیچیده‌تر از این‌ها است. زیرا در حقیقت همیشه بسیار بیشتر از دو عامل هستند که اهمیت دارند و اغلب، در چنین وضعیت خاصی تعین چند جانبه^۵ وجود دارد؛ به این معنی که برای ایجاد آن نتیجه، در آن وضعیت خاص، هریک از عوامل ممکن است دخیل بوده باشند.

بین‌النهرین باستانی

دولت اولیه و حاکم یا حاکمان آن، از نظر اصولی و همچنین در عمل، مسئولیت امور عمومی را برای جنبه‌هایی از زندگی اجتماعی، سیاسی،

1. essentialist

2. mono casual

3. triadic

4. diadic

5. overdetermination