



مبانی مدیریت دولتی

(نظریه‌های دولت و ادارهٔ امور عمومی در ایران)

دکتر روح‌الله نوری

(عضو هیئت علمی مؤسسهٔ مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)



پژوهشگاه حوزه و دانشگاه

تابستان ۱۳۹۲

نوری، روح‌الله، ۱۳۵۸ -
مبانی مدیریت دولتی (نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران) / روح‌الله نوری. - قم: پژوهشگاه حوزه
و دانشگاه، ۱۳۹۲.
دوازده، ۴۳۶ ص: مصور، جدول، نمودار. - (پژوهشگاه حوزه و دانشگاه؛ ۲۴۶: مدیریت؛ ۱۵)
ISBN: 978-600-5486-66-7
بها: ۱۱۲۰۰۰ ریال
فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیبا.
کتابنامه: ص [۴۱۵]-۴۲۸؛ همچنین به صورت زیرنویس.
نمایه.
۱. سازمان‌های دولتی - ایران - مدیریت. ۲. سازمان‌های دولتی - ایران - تاریخ. ۳. علوم اداری - ایران.
الف. پژوهشگاه حوزه و دانشگاه. ب. عنوان.
۱۳۹۲ م ۴ / آ ۱۷۸۵ / JQ ۳۵۱ / ۵۵
شماره کتابشناسی ملی
۲۹۲۶۰۳۴



مبانی مدیریت دولتی (نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران)

مؤلف: دکتر روح‌الله نوری (عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

زیر نظر: دکتر حسن عابدی جعفری

ویراستار: سعیدرضا علی‌عسکری

صفحه‌آرایی: کاما

چاپ اول: تابستان ۱۳۹۲

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

لیتوگرافی: سعیدی

چاپ: قم - سبحان

قیمت: ۱۱۲۰۰ تومان

کلیه حقوق برای پژوهشگاه حوزه و دانشگاه محفوظ و نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

قم: ابتدای شهرک پردیسان، بلوار دانشگاه، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، تلفن: ۲۱۱۱۱ - ۲۵۱ (انتشارات: ۲۱۱۱۳۰۰) - شماره: ۲۸۰۳۰۹۰،
ص.پ. ۳۱۵ - ۳۷۱۸۵ ● تهران: خ انقلاب، بین وصال و قدس، نبش کوی اُسکو، تلفن: ۶۶۴۰۲۶۰۰ - ۰۲۱ و ۶۶۹۷۸۹۲۰

Website: www.rihu.ac.ir

Email: info@rihu.ac.ir

سخن پژوهشگاه

پژوهش در علوم انسانی [به منظور شناخت، برنامه‌ریزی و ضبط و مهار پدیده‌های انسانی] در راستای سعادت واقعی بشر ضرورتی انکارناپذیر و استفاده از عقل و آموزه‌های وحیانی در کنار داده‌های تجربی و در نظر گرفتن واقعیت‌های عینی و فرهنگ و ارزش‌های اصیل جوامع، شرط اساسی پویایی، واقع‌نمایی و کارایی این‌گونه پژوهش‌ها در هر جامعه است.

پژوهش کارآمد در جامعه ایران اسلامی در گرو شناخت واقعیت‌های جامعه از یک‌سو و اسلام به عنوان متقن‌ترین آموزه‌های وحیانی و اساسی‌ترین مؤلفه فرهنگ ایرانی از سوی دیگر است؛ از این‌رو، آگاهی دقیق و عمیق از معارف اسلامی و بهره‌گیری از آن در پژوهش، بازنگری و بومی‌سازی مبانی و مسائل علوم انسانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

توجه به این حقیقت راهبردی از سوی امام خمینی (ره) بنیانگذار جمهوری اسلامی، زمینه شکل‌گیری دفتر همکاری حوزه و دانشگاه را در سال ۱۳۶۱ فراهم ساخت و با راهنمایی و عنایت ایشان و همت اساتید حوزه و دانشگاه، این نهاد علمی شکل گرفت. تجربه موفق این نهاد، زمینه را برای گسترش فعالیت‌های آن فراهم آورد و با تصویب شورای گسترش آموزش عالی در سال ۱۳۷۷ «پژوهشکده حوزه و دانشگاه» تأسیس شد و در سال ۱۳۸۲ به «مؤسسه پژوهشی حوزه و دانشگاه» و در سال ۱۳۸۳ به «پژوهشگاه حوزه و دانشگاه» ارتقا یافت.

پژوهشگاه تاکنون در ایفای رسالت سنگین خود خدمات فراوانی به جوامع علمی ارائه نموده است که از آن جمله می‌توان به تهیه، تألیف، ترجمه و انتشار ده‌ها کتاب و نشریه علمی اشاره کرد.

کتاب حاضر به عنوان منبع کمک درسی برای دانشجویان رشته «مدیریت دولتی و علوم سیاسی» در مقطع دکترا و نیز دیگر علاقه‌مندان به مطالعات مدیریت اسلامی تهیه شده است.

از استادان و صاحب‌نظران ارجمند تقاضا می‌شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این پژوهشگاه را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی یاری دهند.

در پایان پژوهشگاه لازم می‌داند از مؤلف محترم جناب آقای دکتر روح‌الله نوری و نیز ناظران محترم طرح، جناب آقایان دکتر حسن عابدی جعفری و دکتر رضا رضانی خورشیددوست، سپاسگزاری نماید.

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
فصل اول: مفاهیم و کلیات	۳
مقدمه	۳
تعاریف و مفاهیم دولت	۷
اداره امور عمومی	۱۱
بوروکراسی	۱۳
مراحل پژوهش	۱۴
فصل دوم: ارتباط نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب	۱۷
مقدمه	۱۷
ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی در غرب	۱۷
رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی از نظر وبر	۱۸
رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی از نظر هیر	۲۰
رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی از نظر ریگز	۲۱
رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی از نظر فینساد	۲۲
رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی در دولت راتنی (تحصیل‌دار)	۲۳
ارتباط نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی در غرب	۲۴
دولت - شهر یونانی، امپراتوری روم، دولت فئودالی و مدیریت عمومی قدیم	۳۰
دولت - شهر یونانی	۳۰
نظریه رومی دولت	۳۲
نظام فئودالی قرون میانه	۳۳
اداره امور عمومی قدیم	۳۵
دولت مطلقه و اداره امور عمومی سلطنتی	۳۶

۳۶	دولت مطلقه
۴۰	اداره امور عمومی سلطنتی
۴۲	دولت لیبرال، لیبرال - دموکراسی، سوسیال - دموکراسی و اداره امور عمومی بوروکراتیک
۴۲	دولت لیبرال
۴۴	گذر به لیبرال - دموکراسی
۴۷	دولت سوسیال - دموکراتیک
۵۳	اداره امور عمومی بوروکراتیک
۵۷	دولت نتولیرال و مدیریت دولتی نوین
۵۷	نتولیرالیسم یا لیبرالیسم افراطی
۶۲	مدیریت دولتی نوین
۶۷	دولت سوسیال - لیبرال و خدمات عمومی نوین
۶۸	سوسیال - لیبرالیسم
۶۹	دولت جمهوری خواه
۷۱	دموکراسی جمهوری خواه
۷۲	خدمات عمومی نوین
۷۶	مدل سازی ارتباط دولت و اداره امور عمومی در غرب
۷۹	الف) پیوند تاریخی
۸۰	ب) پیوند ارزشی (ارزش‌های مورد تأکید)
۸۱	مشروعیت و اقتدار
۸۲	رابطه با مردم (شهروندی)
۸۵	منفعت عمومی
۸۷	پاسخگویی
۸۹	پاسخگویی در اداره امور عمومی سنتی
۹۰	پاسخگویی در مدیریت دولتی نوین
۹۱	پاسخگویی در خدمات عمومی نوین
۹۲	خدمت به جای هدایت (رهبری)
۹۲	تغییر دیدگاه‌های رهبری
۹۳	رهبری در اداره امور عمومی سنتی
۹۴	رهبری در مدیریت دولتی نوین
۹۵	رهبری در خدمات عمومی نوین
۹۵	رهبری ارزشی
۹۶	رهبری مشترک
۹۷	معیار عملکرد
۱۰۱	معیار عملکرد (مدیریت رفتار سازمانی - مبانی انگیزش) در اداره امور عمومی سنتی: استفاده از ...

۱۰۲	..... معیار عملکرد در مدیریت دولتی نوین
۱۰۲	..... معیار عملکرد در خدمات عمومی نوین: ارج نهادن به آرمان‌های خدمات عمومی
۱۰۶	..... نقش دولت و اداره امور عمومی
۱۰۸	..... نقش مدیران دولتی در اداره امور عمومی سنتی
۱۰۹	..... نقش مدیران در مدیریت دولتی نوین
۱۱۰	..... نقش مدیران در خدمات عمومی نوین
۱۱۰	..... مکانیزم تحقق اهداف و خطمشی‌ها
۱۱۱	..... اجرا در اداره امور عمومی سنتی
۱۱۲	..... اجرا در مدیریت دولتی نوین
۱۱۳	..... اجرا در خدمات عمومی نوین
۱۱۷	..... فصل سوم: سیر تاریخی نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران
۱۱۷	..... مقدمه
۱۱۹	..... چرایی تفکیک نظریات دولت در ایران و غرب
۱۲۴	..... نظریه دولت (نظریه ایران شهری) و اداره امور عمومی در ایران باستان
۱۲۴	..... نظریه ایران شهری
۱۲۸	..... اداره امور عمومی در ایران باستان
۱۲۹	..... حقوق سیاسی، حقوق بشر، حقوق مدنی و حقوق اجتماعی
۱۳۰	..... ساختار و ویژگی‌های بوروکراسی
۱۳۳	..... نظام ساتراپی
۱۳۴	..... کنترل و نظارت
۱۳۶	..... رفتار با شهروندان
۱۳۶	..... نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی پس از اسلام تا مشروطه
۱۳۶	..... نظریه‌های دولت
۱۳۷	..... نظم امپراتوری
۱۳۷	..... ۱. نفی حوزه مستقل سیاست
۱۳۸	..... ۲. فقدان ترتیبات نظام اقتصادی سرمایه‌داری
۱۴۱	..... ۳. عدم پیدایش طبقات حامل نظام مدرن
۱۴۳	..... عصر صفوی
۱۴۶	..... الف) عدم تفکیک حوزه دین و سیاست
۱۴۷	..... ب) نفی ترتیبات نظام اقتصادی سرمایه‌داری
۱۴۹	..... ج) عدم پیدایش طبقات مستقل
۱۵۰	..... دولت قاجاریه
۱۵۴	..... نتیجه‌گیری

۱۵۵	ادارهٔ امور عمومی از ورود اسلام تا مشروطه
۱۵۵	سلجوقیان
۱۵۵	مقدمه
۱۵۶	نظام سیاسی و اقتصادی سلجوقیان
۱۵۷	اهداف و کارکردهای دولت
۱۵۹	وظایف سلطان
۱۶۲	وزیر
۱۶۲	پیوند دین و دولت
۱۶۴	ساختار حکومت و دولت سلجوقی
۱۶۴	تمرکز همهٔ امور در دست دولت و یکی بودن نهادهای دینی و دنیوی
۱۶۴	محدودیت قدرت سلطان
۱۶۴	عناصر (ابعاد) حکومت سلجوقی
۱۶۵	منبع قدرت شاه و حکومت در ایران دورهٔ سلجوقی
۱۶۵	تقسیمات جغرافیایی حکومت سلجوقیان
۱۶۶	نظام اقطاع
۱۷۰	اتابک
۱۷۱	شحنه
۱۷۱	رئیس
۱۷۲	ثمن؛ مزارع درآمدی
۱۷۳	منابع درآمدی سلجوقیان
۱۷۴	هزینه‌های دولت سلجوقی
۱۷۵	مقامات و کارکنان بوروکراسی سلجوقی
۱۷۹	میزان ثبات عمال و اقطاع‌داران
۱۷۹	وزیر
۱۸۳	عدالت اداری
۱۸۵	ساختار اجتماعی
۱۸۷	سازمان اقتصادی
۱۸۷	نتیجه‌گیری
۱۸۹	صفویان
۱۹۱	بوروکراسی و ادارهٔ امور عمومی صفوی
۱۹۴	تحولات بوروکراسی و ادارهٔ امور عمومی
۲۰۶	دولت و بوروکراسی محلی
۲۰۸	نتیجه‌گیری
۲۰۹	قاجاریان

۲۰۹	تکوین نظام اداری قاجار
۲۱۱	ویژگی‌های بوروکراسی قاجار
۲۲۳	اولین تجربه یک نخست‌وزیر قدرتمند، میرزا تقی‌خان امیرکبیر
۲۲۷	بازیابی قدرت سلطنت
۲۳۰	تجربه دوم با نخست‌وزیر نیرومند: مشیرالدوله
۲۳۶	شکست دولت مشورتی
۲۴۴	فروش مقامات و ادارات در دوره قاجار
۲۴۶	نتیجه‌گیری
۲۴۷	نظریه دولت و اداره امور عمومی در دوره مشروطه و پهلوی
۲۴۷	نظریه‌های دولت
۲۴۷	انقلاب مشروطه
۲۴۷	تکوین انقلاب مشروطه
۲۵۱	شکست انقلاب مشروطه
۲۵۲	حکومت پهلوی
۲۵۴	نظریه استبداد شرقی
۲۵۷	نظریه شبه‌مدرنیسم
۲۵۸	نظریه دولت وابسته
۲۵۹	نظریه دولت مطلقه
۲۶۲	نظریه سلطانیسم
۲۶۳	نظریه دولت رانتیر یا تحصیل‌دار (دولت نفتی)
۲۶۴	نتیجه‌گیری
۲۶۵	اداره امور عمومی مشروطه و پهلوی
۲۶۵	موقعیت قدرت بوروکراسی
۲۶۸	اهداف و کارکردهای بوروکراسی
۲۶۹	نخبه‌گرایی بوروکراتیک
۲۷۰	نتیجه‌گیری
۲۷۱	نظریه دولت (جمهوری اسلامی) و اداره امور عمومی پس از انقلاب
۲۷۱	دولت جمهوری اسلامی
۲۷۱	ساختار نظام جمهوری اسلامی
۲۷۱	الف) عناصر و نهادهای نظام جمهوری اسلامی
۲۷۷	ب) مرزهای قدرت در نظریه جمهوری اسلامی
۲۷۹	ج) شبکه قدرت در نظام جمهوری اسلامی
۲۸۰	د) کارکرد دولت در نظریه جمهوری اسلامی
۲۸۰	الف) مرکز تصمیم‌گیری: نهاد رهبری - مردم

۲۸۰	.....	ب) دامنه قدرت
۲۸۰	.....	ج) جریان قدرت
۲۸۱	.....	اداره امور عمومی جمهوری اسلامی
۲۸۱	.....	دوره اول (۱۹۷۹م)
۲۸۲	.....	تغییرهای ساختاری در مدیریت عمومی
۲۸۲	.....	تغییرهای نگرشی و فرایندی
۲۸۳	.....	دوره دوم (۱۳۵۸-۱۳۶۱/۱۹۷۹-۱۹۸۲م)
۲۸۳	.....	تغییرهای ساختاری بوروکراسی و اداره امور عمومی
۲۸۴	.....	تغییرهای نگرشی و فرایندی
۲۹۳	.....	دوره سوم (از سال ۱۹۸۳م تا پایان جنگ)
۲۹۴	.....	تغییرهای ساختاری در بوروکراسی و اداره امور عمومی
۳۰۲	.....	دوره چهارم (پس از جنگ تاکنون)
۳۰۷	.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۱۱	.....	فصل چهارم: ارتباط نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران
۳۱۱	.....	مقدمه
۳۱۱	.....	مشروعیت و اقتدار
۳۱۲	.....	ایران باستان
۳۱۳	.....	سلجوقیان
۳۱۵	.....	صفویان
۳۱۸	.....	قاجاریه تا مشروطه
۳۲۰	.....	مشروطه و پهلوی
۳۲۱	.....	الف) استقلال کامل نهاد مذهبی از نهاد سیاسی در دولت قاجار
۳۲۱	.....	ب) ورود مبانی غربی مشروعیت دولت به ایران
۳۲۳	.....	جمهوری اسلامی
۳۲۳	.....	الف) مبنای دینی حاکمیت
۳۲۳	.....	ب) مبنای مردمی حاکمیت
۳۲۵	.....	پاسخگویی
۳۲۷	.....	ایران باستان
۳۲۸	.....	سلجوقیان تا صفویه
۳۲۹	.....	صفویان
۳۳۰	.....	قاجاریه تا مشروطه
۳۳۲	.....	مشروطه و پهلوی
۳۳۳	.....	جمهوری اسلامی

۳۳۴	منفعت عمومی
۳۳۴	ایران باستان
۳۳۵	سلجوقیان تا صفویه
۳۳۵	صفویان
۳۳۶	قاجاریه تا مشروطه
۳۳۷	مشروطه و پهلوی
۳۳۸	جمهوری اسلامی
۳۴۰	مکانیزم تحقق اهداف و خط‌مشی‌ها
۳۴۰	ایران باستان
۳۴۱	سلجوقیان تا صفویه
۳۴۳	صفویان
۳۴۵	قاجاریه تا مشروطه
۳۴۶	مشروطه و پهلوی
۳۴۶	جمهوری اسلامی
۳۴۹	رهبری
۳۴۹	ایران باستان
۳۵۰	سلجوقیان تا صفویه
۳۵۰	صفویان
۳۵۱	قاجاریه تا مشروطه
۳۵۲	مشروطه و پهلوی
۳۵۲	جمهوری اسلامی
۳۵۳	شهروندی
۳۵۴	ایران باستان
۳۵۶	سلجوقیان تا صفویه
۳۵۸	صفویان
۳۵۹	قاجاریه تا مشروطه
۳۶۰	مشروطه و پهلوی
۳۶۰	جمهوری اسلامی
۳۶۲	خودی و غیر خودی
۳۶۲	عوام و خواص
۳۶۴	نقش دولت و اداره امور عمومی
۳۶۴	ایران باستان
۳۶۵	سلجوقیان تا صفویه
۳۶۶	صفویان

۳۶۹	قاجاریه تا مشروطه
۳۶۹	مشروطه و پهلوی
۳۷۱	جمهوری اسلامی
۳۷۳	معیار عملکرد
۳۷۳	ایران باستان
۳۷۵	سلجوقیان تا صفویه
۳۷۶	صفویان
۳۷۸	قاجاریه تا مشروطه
۳۷۹	مشروطه و پهلوی
۳۸۰	جمهوری اسلامی
۳۸۲	جمع‌بندی
۳۸۷	فصل پنجم: به سوی نظریهٔ ادارهٔ امور عمومی در ایران
۳۸۷	مقدمه
۳۸۸	ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی
۳۸۹	تبیین رابطهٔ نظریهٔ دولت و ادارهٔ امور عمومی در غرب
۳۹۰	مدل‌سازی رابطهٔ دولت و ادارهٔ امور عمومی در غرب
۳۹۰	۱. پیوند تاریخی
۳۹۰	۲. پیوند ارزشی (ارزش‌های مورد تأکید)
۳۹۶	بررسی تاریخی نظریهٔ دولت و ادارهٔ امور عمومی در ایران
۳۹۷	بررسی رابطهٔ نظریهٔ دولت و ادارهٔ امور عمومی در ایران براساس متغیرهای مشترک
۴۰۱	الزامات و چالش‌های نظریهٔ ادارهٔ امور عمومی در ایران
۴۰۲	چالش‌های نظریهٔ ادارهٔ امور عمومی
۴۱۲	چالش‌های نظریهٔ دولت جمهوری اسلامی
۴۱۵	منابع و مأخذ
۴۲۹	نمایه‌ها

پیشگفتار

در مقدمه قانون اساسی آمده است: «دولت به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف‌نهایی حیات خواهد داشت، بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت، نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید». مسئله‌ای که برای محقق در این پژوهش مطرح شده، این بوده که آیا این خواسته تحقق یافته است؟

در غرب، تئوری‌های بسیاری در خصوص دولت و اداره امور عمومی مطرح شده‌اند. این تئوری‌ها بارها موارد قبلی را نقد و مفاهیم جدیدی مطرح می‌کنند. دانشجویان و محققان ایرانی در محافل دانشگاهی، آکادمیک و پژوهشی، این تئوری‌ها و مفاهیم را می‌آموزند. این در حالی است که نظریات اداره امور عمومی غربی، متناسب با ارزش‌های حاکم بر نظام سیاسی این کشورها ارائه شده‌اند و در بسیاری از موارد با نظام ارزشی و اصول مورد تأکید در دولت جمهوری اسلامی، تناسب و سازگاری ندارند.

در عمل هم این‌گونه است؛ برای مثال، دولت‌هایی که پس از انقلاب بر سر کار آمده‌اند، با توجه به گرایش‌های حزبی و گروهی خود، به تقلید و به‌کارگیری الگوهای اداره امور عمومی، به‌ویژه از غرب اقدام نموده‌اند که می‌توان پیاده‌سازی مفاهیم و اصول مدیریت دولتی نوین در حال حاضر را به عنوان نمونه ذکر کرد.

نهادهای خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری نیز این خلأ را احساس کرده‌اند. در مجمع تشخیص مصلحت نظام که تدوین سیاست‌های کلی را بر عهده دارد، هنگام تعیین سیاست‌های کلی نظام اداری مشخص نبود که این سیاست‌ها بایستی با اتکا به کدام تئوری اداره امور عمومی تدوین شوند. این اثر که حاصل پژوهشی تاریخی - تطبیقی است، با پذیرش دیدگاه مبتنی بر پیوند دولت و اداره امور عمومی، درصدد است ارزش‌های مشترک میان دولت و اداره امور عمومی در غرب و ایران را استخراج نموده و براساس آن، چگونگی ارتباط میان این دو را بررسی و تبیین نماید. بر این اساس، کتاب حاضر در شش فصل تنظیم شده است. فصل اول به مفاهیم و کلیات اختصاص دارد که در آن، تعاریف و مفاهیم مربوط به دولت، نظریه دولت، اداره امور عمومی، بوروکراسی و دیگر مفاهیم مرتبط تشریح شده‌اند. در فصل دوم، ضمن تشریح مدل‌های پیشین در خصوص ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی، رابطه نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب، تبیین و سپس مدل‌سازی گردیده است. فصل سوم، سیر تاریخی دولت و اداره امور عمومی در ایران را مورد بررسی قرار داده است. فصل چهارم، به تجزیه و تحلیل ارتباط دولت و اداره امور عمومی در ایران با استفاده از چارچوب مفهومی استخراج‌شده در فصل دوم، اختصاص دارد. درنهایت، فصل ششم، به جمع‌بندی و نتایج حاصل از تحلیل‌های صورت‌گرفته در فصول پیشین، به‌ویژه فصل چهارم اختصاص یافته و در آن، چالش‌ها و الزامات مربوط به نظریه اداره امور عمومی، متناسب با دولت جمهوری اسلامی بیان شده است.

نوشتار حاضر با پرداختن به موضوعات فوق، قصد دارد متنی جامع، روان و به‌روز، در خصوص دروس مبانی مدیریت دولتی و سیر اندیشه‌های اداری و نیز دروس تئوری‌های سازمان و مدیریت در بخش عمومی، مدیریت تطبیقی و نظام‌های اداری تطبیقی برای دانشجویان مقاطع مختلف کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری رشته مدیریت دولتی و دیگر رشته‌های مرتبط، به‌ویژه علوم سیاسی فراهم آورد. اینکه مؤلف تا چه حد توانسته است به هدف یادشده نائل آید، امری است که به داوری دقیق خوانندگان محترم، به‌ویژه دانشجویان و اساتید رشته مدیریت و علوم سیاسی نیازمند است. بدیهی است که مؤلف، پیشاپیش با پذیرفتن کاستی‌های محتوایی و شکلی، مشتاقانه پذیرای نقادی‌های اندیشمندان محترم می‌باشد. در پایان از تمام نهادها، سازمان‌ها، اساتید، همکاران و دوستانی که در تدوین این اثر ما را یاری کردند، تشکر و قدردانی می‌کنم.

فصل اول

مفاهیم و کلیات

مقدمه

اصولاً، دو دیدگاه اصلی در خصوص ارتباط دولت و اداره امور عمومی وجود دارد. دیدگاه مبتنی بر استقلال بوروکراسی از دولت که از نظریات پوزیتیویستی نشأت می‌گرفت و بر این اعتقاد بود که اساساً بوروکراسی، مستقل از دولت است (اسپرینگر، ۱۳۷۰، ص ۲۶). این رویکرد دو تعارض عمده به همراه داشت: اول اینکه دولت، تکالیف حاکمیتی خود را بر اداره امور عمومی تحمیل می‌کرد و این تکالیف با اهداف اداره امور عمومی، ناسازگار بودند. دوم اینکه نهادهای بوروکراتیک اداره امور عمومی در برابر تکالیف حاکمیتی مقاومت می‌کنند. این تعارضات، موجب ناکارآمدی هر دو نظام می‌شد، چرا که مشروعیت دولت از بین می‌رفت و اداره امور عمومی کارکرد مناسبی نداشت (فری و گلیمبوسکی، ۱۹۸۹، ص ۲۸۳؛ هپر، ۱۹۸۷، ص ۲۰؛ فردریکسون، ۱۹۸۲، ص ۵۰۲ و گلیک، ۱۹۷۳، ص ۲).

دیدگاه مبتنی بر پیوند دولت و بوروکراسی که از نظریات جدید نشأت می‌گیرد، معتقد است که ارتباط تنگاتنگی میان ارزش‌های مورد تأکید دولت و کارکردهای اداره امور عمومی وجود دارد، به گونه‌ای که کارکردهای اداره امور عمومی با معیارهای مورد قبول دولت، سازگار است و کارآمدی اداره امور عمومی، ضامن حفظ مشروعیت و مقبولیت دولت خواهد بود (گلیک، ۱۹۹۰، ص ۶۰۰؛ فری و گلیمبوسکی، ۱۹۸۹، ص ۲۸۴؛ هپر، ۱۹۸۷، ص ۲۱؛ فردریکسون، ۱۹۸۲، ص ۵۰۵؛ گلیک، ۱۹۳۷، ص ۵).

1. Fry & Golimbiewski

2. Heper

3. Fredrickson

4. Gulick

این اثر که حاصل پژوهشی تاریخی - تطبیقی است، با پذیرش دیدگاه مبتنی بر پیوند دولت و ادارهٔ امور عمومی، درصدد بوده ارزش‌های مشترک میان دولت و ادارهٔ امور عمومی در غرب و ایران را استخراج نموده و براساس آن، چگونگی ارتباط میان این دو را بررسی و تبیین نماید.

تعدادی از صاحب‌نظران جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و مدیریت، دربارهٔ ارتباط میان نظام سیاسی و بوروکراسی، مباحثی را ارائه کرده‌اند (هدی، ۱۹۹۶^۱، ص ۴۸۳؛ هپتر و دیگران، ۱۹۹۴، ص ۹۳؛ هپتر، ۱۹۸۷، ص ۲۰؛ وبر، ۱۹۷۴^۲، ص ۹۸؛ ریگز، ۱۹۶۴^۳، ص ۸۱ و ۸۲؛ ریگز، ۱۹۷۳، ص ۱۶۶).

ریگز (۱۹۶۴ و ۱۹۷۳) معتقد است، بوروکراسی در دل نظام سیاسی قرار می‌گیرد و چنان به آن وابسته و همراه است که با لایه‌برداری از نظام سیاسی در هر نقطه‌ای، سیستم بوروکراسی به سرعت رخ می‌نمایاند و خود را به صورت همراه دائمی و جدانشدنی از آن آشکار می‌سازد. به عبارت دیگر، بوروکراسی بخشی از کل دستگاه دولت است؛ از این رو، ویژگی‌ها و کارکردهای آن با ارزش‌ها و معیارهای سیستم سیاسی، سازگار می‌باشد. درحقیقت، نوع سیستم سیاسی، تأثیرهای مهمی بر ساختار و عملکرد بوروکراسی‌ها دارد. البته در مقابل عملکرد بوروکراسی نیز در بقای سیستم سیاسی، نقش مهمی ایفا می‌کند (هپتر، ۱۹۸۷، ص ۲۰). هدی (۱۹۹۶)، این بحث را مطرح می‌کند که نوع نظام سیاسی، مهم‌ترین عامل ایجاد تمایز میان سیستم‌های ادارهٔ امور عمومی در کشورهای در حال توسعه است. بر این اساس، وی مطرح می‌کند که رابطهٔ بسیار نزدیکی میان ویژگی‌های سیستم سیاسی و کارکردهای بوروکراسی آن برقرار می‌باشد. دیامنت (۱۹۷۰، ص ۴۰) نیز مشاهده کرد، ماهیت و شکل سیستم سیاسی (منبع مشروعیت سیستم سیاسی) در کشورهای در حال توسعه، نقش زیادی در شکل‌گیری و عملکرد ادارهٔ امور عمومی و بوروکراسی آنها دارد.

تئوری‌های دولت و ادارهٔ امور عمومی در غرب از روندی تکاملی و سازگار با هم برخوردار بوده‌اند (کتل، ۲۰۰۰^۴، ص ۷-۲۵). آغاز دولت مدرن با شکل‌گیری دولت‌های اقتدارگرا و سلطنتی در قرون ۱۶ و ۱۷ میلادی همراه بوده که از آن با عنوان دولت مطلقه یاد می‌شود. ادارهٔ امور عمومی، متناظر با دولت‌های مطلقه، بوروکراسی سلطنتی بود. دولت لیبرال و ادارهٔ امور عمومی بوروکراتیک در قرن نوزدهم گسترش یافت که در آن، حاکمیت قانون و حقوق مدنی به

1. Heady

2. Weber

3. Riggs

4. Kettl

رسمیت شناخته شدند. در اوایل قرن بیستم، گذار به دموکراسی کامل شد و لیبرال - دموکراسی یا دموکراسی نخبه‌گرا به وجود آمد، اما همچنان اداره امور عمومی بوروکراتیک - پیچیده و بزرگ - پابرجا ماند. از دهه ۳۰ - رکود بزرگ - و به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، دولت‌های سوسیال - دموکراتیک، پا به عرصه وجود گذاشتند و بر این اساس سوسیال - دموکراسی یا دموکراسی جمعی به جای لیبرالیسم صرف، گسترش یافت. اداره امور عمومی بوروکراتیک در این دوره، بسیار گسترش یافت و بزرگ‌تر شد. از اواخر دهه ۷۰، تفکرات نئولیبرالی در غرب و به‌ویژه کشورهای انگلستان و آمریکا حاکم شد و بر این اساس، مدیریت دولتی نوین یا مدیریت‌گرایی، جایگزین اداره امور عمومی بوروکراتیک شد. با آغاز قرن بیست و یکم، به‌ویژه پس از بحران اقتصادی اخیر، دولت سوسیال - لیبرال و جمهوری خواه و دموکراسی مشارکتی یا جمهوری خواه در حال ظهور بوده و لذا اداره امور عمومی متناسب با آن با عنوان خدمات عمومی نوین در حال گسترش می‌باشد (بشیریه، ۱۳۸۱، ص ۵۸؛ بلوم، ۱۳۷۳، ص ۹۹؛ بیگدلی، ۱۳۷۴، ص ۱۵۹؛ دانایی‌فرد، ۱۳۸۸، ص ۱۰-۳۶؛ طاهری، ۱۳۸۱، ص ۱۲۷؛ پریرا، ۲۰۰۴، ص ۱۷؛ هدی، ۱۹۶۶، ص ۵۶؛ ۲۰۰۱، ص ۸۹ و کتل، ۲۰۰۰، ص ۹-۲۵).

اما به نظر می‌رسد، تناسب تئوری اداره امور عمومی و نظریه دولت در ایران از بین رفته یا حداقل با چالش‌هایی روبه‌رو شده است. به عبارت دیگر، موضوع مهمی که مطرح شده این است که آیا تئوری اداره امور عمومی در ایران، با نظریه دولت جمهوری اسلامی سازگار است و با آن تناسب دارد. این موضوع از چند جنبه زیر تأمل پذیر است.

در مقدمه قانون اساسی آمده است: «دولت به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی، به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف‌نهایی حیات خواهد داشت، بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت، نظام بوروکراسی که زاینده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، به‌شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید». مسئله‌ای که برای محقق در این طرح پژوهشی مطرح شده، این بوده که آیا این خواسته تحقق یافته است؟

همان‌گونه که بیان شد، در غرب تئوری‌های بسیاری درباره دولت و اداره امور عمومی مطرح شده‌اند. این تئوری‌ها بارها موارد قبلی را نقد و مفاهیم جدیدی مطرح می‌کنند. دانشجویان و محققان ایرانی این تئوری‌ها و مفاهیم را در محافل دانشگاهی، آکادمیک و پژوهشی می‌آموزند، این در حالی است که نظریات اداره امور عمومی غربی، متناسب با ارزش‌های حاکم بر نظام سیاسی این کشورها ارائه شده‌اند و در بسیاری از موارد با نظام ارزشی و اصول مورد تأکید در دولت جمهوری اسلامی، تناسب و سازگاری ندارند.

در عمل هم به همین‌گونه است؛ برای مثال، دولت‌هایی که پس از انقلاب بر سر کار آمده‌اند، با توجه به گرایش‌های حزبی و گروهی خود، به تقلید و به‌کارگیری الگوهای اداره امور عمومی، به‌ویژه از غرب اقدام نموده‌اند که می‌توان پیاده‌سازی مفاهیم و اصول مدیریت دولتی نوین در حال حاضر را به عنوان مصداق نمونه ذکر کرد.

نهادهای خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری نیز این خلأ را احساس کرده‌اند. در مجمع تشخیص مصلحت نظام که تدوین سیاست‌های کلی را بر عهده دارد، هنگام تعیین سیاست‌های کلی نظام اداری مشخص نبود که این سیاست‌ها بایستی با اتکا به کدام تئوری اداره امور عمومی تدوین شوند.

با توجه به ضرورت‌های فوق، بررسی ارتباط میان دولت و اداره امور عمومی و استخراج چالش‌های تئوری اداره امور عمومی متناسب با نظریه دولت جمهوری اسلامی، امری حیاتی به شمار می‌رود که این اثر درصدد محقق ساختن این مهم بوده است. به عبارت دیگر، نظریه دولت جمهوری اسلامی — اگر بتوان آن را به عنوان یک نظریه دولت به حساب آورد — نیازمند تئوری اداره امور عمومی متناسب با خود است و ارائه این تئوری، مستلزم بررسی ارتباط میان دولت و اداره امور عمومی در گام اول، شناسایی چالش‌های پیش‌روی تئوری اداره امور عمومی متناسب با دولت در ایران در گام دوم و حل چالش‌های شناخته‌شده از سوی محققان و صاحب‌نظران می‌باشد.

به‌طور کلی سه هدف زیر را دنبال کرده است:

تبیین ارتباط نظریه‌های دولت با اداره امور عمومی در غرب؛

تبیین ارتباط نظریه‌های دولت با اداره امور عمومی در ایران؛

استخراج چالش‌های تئوری اداره امور عمومی متناسب با دولت جمهوری اسلامی.

تعاریف و مفاهیم دولت

واژه دولت (state) از ریشه لاتینی "stare" به معنای ایستادن و به صورت دقیق‌تر از واژه "status" به معنای وضع مستقر گرفته شده است. کاربرد واژه "status" در خصوص وضع کشور یا حاکمی خاص، خواه پاپ یا امپراتور، کاملاً موجه بوده است، همچنان که می‌توان همان واژه را در خصوص جایگاه و مقام هر شخص یا شیئی در جهان به کار برد. در تفکر ماکیاولی، دولت (lo stato) به معنای قدرت عامی تلقی شده است که مستقل از حاکم و اتباع عمل می‌کند و هسته مرکزی قدرت مستقر را تشکیل می‌دهد (وینسنت،^۱ ۱۳۸۵، ص ۲۶).

دولت، محوری‌ترین مفهوم یا مقوله در مطالعه سیاست و علوم سیاسی بوده و بنابراین تعریف آن، همواره مورد مناقشه پژوهشگران و صاحب‌نظران بوده است. دولت، پدیده‌ای است که ذهن نظریه‌پردازان سیاسی را به خود مشغول داشته؛ زیرا در بسیاری از پرسش‌های آنان از زمان افلاطون تا کنون، نقشی محوری داشته است. بحث دولت، ریشه در تاریخ بسیار دور دارد. فلاسفه‌ای همچون ارسطو و افلاطون در این باره بحث کرده‌اند.

عدالت چیست؟ کدام ترتیبات نهادی، زندگی خوب را تضمین می‌کند؟ چگونه می‌توان شأن و عزت نفس انسان را حفظ کرد؟ چگونه می‌توان به اخلاق سیاسی تحقق بخشید؟ این‌گونه پرسش‌ها همواره به ماهیت و شکل دولت، به مثابه یک قدرت سامان‌یافته سیاسی مربوط می‌شوند (چاندوک،^۲ ۱۳۷۷، ص ۸۶). فهم مقوله دولت، لازمه شناخت اندیشه سیاسی و سیاست در قرن‌های نوزدهم و بیستم است (وینسنت، ۱۳۷۶، ص ۱۱).

مفهوم دولت، کاربردها، تعاریف و معانی بسیار گسترده و متعددی دارد و می‌توان آن را برای اطلاق به طیف وسیع و مجموعه‌ای از نهادها، تأسیسات، یک واحد ارضی یا قلمرو جغرافیایی، یک پدیده یا هویت تاریخی، یک ایده یا نظر فلسفی و مانند آن به کار برد. به اعتقاد بیشتر نظریه‌پردازان علوم سیاسی، دولت، مفهومی فراگیر و محیط بر حکومت است.

هنوز اختلاف نظر فراوانی در مورد سؤالاتی نظیر: ماهیت قدرت دولت چیست؟ منشأ قدرت دولت از کجاست؟ آیا قدرت دولت، امری الهی و ذاتی است؟ آیا امری برخاسته از طبیعت، جامعه، افراد و یا... است؟ دولت نماینده منافع چه قشر یا طبقه‌ای از اجتماع است؟ و نیز تفاوت‌ها و اختلاف نظرهای بسیار جدی و عمیقی راجع به کارکرد مناسب و در واقع، راجع به

1. Andrew Vincent

2. Chandok

نقش دولت به این معنا که حوزه‌های وظایف و کارکرد مناسب دولت کدام است؟ رسالت و وظایف آن چیست؟ و... وجود دارد (امامی، ۱۳۸۷، ص ۱۶).

حتی آن دسته از سنت‌های فکری مانند مارکسیسم یا آنارشیسم که سخت به دولت تاخته‌اند، باز هم درباره اهمیت و معنای آن به‌طور عمیق به تأمل پرداخته‌اند (وینسنت، ۱۳۸۵، ص ۸).

در آغاز می‌توان به این برداشت اشاره نمود که دولت، باز نمود انتزاعی یک خواست عمومی مجرد نیست، بلکه در قالب روابط قدرت درون یک جامعه به سر می‌برد. بنابراین، در هر گونه تعریفی درباره دولت، باید رابطه دولت با جامعه وسیع‌تری که در آن قرار دارد، آن را تنظیم نموده و به منزله سازمان سیاسی آن می‌باشد، نشان داده شود. از آنجا که دولت به مثابه قدرت سامان یافته شکل‌بندی اجتماعی است، نشانگر یک رابطه اجتماعی است. بر همین اساس، جدا کردن دولت از جامعه نمی‌تواند درست و مسئله‌ساز نباشد (چاندوک، ۱۳۷۷، ص ۱۳).

دو تعبیر متفاوت از دولت وجود دارد: یکی اینکه همه سازمان‌هایی که در طول تاریخ، عهده‌دار امور همگانی جامعه خود بوده‌اند، دولت نامیده می‌شوند که البته با دولت‌های سازمان یافته دیوانسالار کنونی، تفاوت زیادی دارند. از این دیدگاه، این تفاوت به شکل و کمیت آنها مربوط است و نه به سرشت آنها. دولت هخامنشیان را نمی‌توان چیزی جزء دولت نامید، همان‌طور که دولت‌های فئودالی پیش از سرمایه‌داری نیز شکل خاصی از دولت بوده‌اند که با دولت‌های عصر سرمایه‌داری تفاوت داشته‌اند.

این نظریه، خلاف نظر کسانی مثل آندرو وینسنت و ژرژ بوردو است که طرفدار نظر دومند و دولت را پدیده‌ای کاملاً جدید می‌دانند که نباید آن را با هر جامعه که از نظر سیاسی سازمان یافته است اشتباه گرفت. وینسنت می‌گوید: استدلال ما این است که دولت، پدیده نسبتاً متأخری است که سابقه‌اش به قرن شانزدهم برمی‌گردد. دولت با هیئت حاکمه یک قبیله یا یک امپراتوری تفاوت دارد.

ژرژ بوردو نیز که از سیاست‌شناسان بنام فرانسه است، بر عنصر نهادینگی دولت‌های جدید انگشت گذاشته، دولت را قدرت نهادینه تعریف می‌کند. بوردو می‌گوید: هر جامعه‌ای که از نظر سیاسی، سازمان یافته باشد یک دولت نیست. این سازمان‌یافتگی معرف وجود قدرت است و نه دولت. دولت یکی از اشکال قدرت سیاسی است و نه تنها شکل آن. نکته دوم، نهادینگی است. باید در نظر داشت که قدرت سیاسی از فرد به نهاد گذار کرده است. اندیشه دولت را باید در چارچوب تحولات روانی و اجتماعی خاصی مورد تأمل قرار داد که سبب

پیدایش نوعی از قدرت سیاسی شده که از اعمال کنندگان آن جدا می‌شود و در یک نهاد، تبلور می‌یابد (نقیب‌زاده، ۱۳۷۹).

دولت، امروزه به‌ندرت به عنوان فرایند تصور شده، بلکه به جای آن به عنوان یک نهاد (یک‌سری نهادها)، بدان نگریده شده است، یعنی به عنوان یکی از بازیگران یا کنشگران اجتماعی (گراهام،^۱ ۱۹۹۹، ص ۶۹).

از نظر ژان بُدن دولت یا اجتماع سیاسی عبارت است از حکومت قانونی چندین خانوار و کلیه متعلقات مشترک ایشان به همراه یک حاکمیت فائقه. وی بیان می‌دارد که جامعه سیاسی باید دارای حکومت قانونی باشد و قانون نیز در نظر او مجموعه قوانین الهی و طبیعی و موضوعه است (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۵۵).

دولت اغلب عبارت است از: مجموعه مستقلی از نهادهای سیاسی که تحت نام منافع عمومی و در چارچوب قلمرو جغرافیایی معین و بعضاً محدود به‌طور اخص با سازمان یا تشکیلات سلطه سروکار دارد. روند تکامل دولت در شکل مدرن آن، به مثابه قدرتی عمومی، مستقل از حاکم و اتباع آن بوده و واجد اقتدار عالی سیاسی در محدوده قلمروی معین است که همراه با روند تدریجی و کند تفکیک نهادین در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی، با رشد دولت مطلقه متمرکز و گسترش تولید کالایی ارتباط دارد.

یکی از دقیق‌ترین و نافذترین تعریف درباره دولت مدرن را ماکس وبر ارائه کرده است. وی در تعریف خود از دولت بر سه وجه اصلی دولت مدرن تأکید دارد که عبارت‌اند از: قلمرو سرزمینی، انحصار تملک قوه قهریه و مشروعیت. وبر در بحث راجع به ماهیت و سرشت دولت، موضعی اتخاذ می‌کند که فاصله نسبتاً زیادی با دیدگاه‌ها و مواضع رایج در آن زمان دارد. وی از یک منظر، دولت را پدیده‌ای تحسین‌پذیر و یکی از مهم‌ترین، بهترین و ارزشمندترین آفریده‌های بشر می‌داند (امامی، ۱۳۸۷، ص ۱۵۴).

به‌طور کلی، دولت عبارت است از: نهادی که انجام کارویژه اساسی نظام سیاسی، یعنی ایجاد نظم در داخل و حفاظت جامعه در برابر خطرهای خارجی را بر عهده دارد (نقیب‌زاده، ۱۳۷۹، ص ۲۴).

مجموعه‌ای از ویژگی‌های صوری، زمینه اولیه لازم برای هر گونه نظریه‌پردازی درباره دولت «در غرب» را تشکیل می‌دهند. به یک معنا آنها مقدمه لازم برای نظریه‌پردازی هستند. با

1. Graham

این حال، چنین ویژگی‌هایی جوهر دولت را تشکیل نمی‌دهند. مهم‌ترین این ویژگی‌ها آن است که دولت، قدرت عام و متداومی است که بالاتر از حُکام و اتباع ایشان قرار دارد (وینسنت، ۱۳۷۶، ص ۱۲-۱۹).

نخست اینکه از نظر جغرافیایی، دولت در سرزمین مشخصی واقع است و بر آن حکمرانی می‌کند، این عامل البته ویژگی کاملاً مطمئن و مشخصی نیست؛ زیرا دولت‌ها اغلب در مورد مرزها و سرحدات با یکدیگر اختلاف دارند و در خارج از مرزهای خود، مدعی صلاحیت‌هایی هستند. هر دولتی معمولاً در درون سرزمین خاصی، مدعی سلطه یا تفوق بر کل سازمان‌ها و تشکیلات یا گروه‌های داخلی است. البته این ویژگی هم دچار مشکلاتی است. از زمان پیدایش نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و نیز شرکت‌های چندملیتی نمی‌توان به آسانی از سلطه و تفوق دولت، حتی در درون مرزهای خود سخن گفت، با این همه، هنوز به نحو صوری تصدیق می‌شود که دولت‌ها در درون قلمرو خود دارای سلطه و تفوق حقوقی هستند و از قدرت‌های خارجی مستقل‌اند.

دولت همچنین برخلاف گروه‌های داخلی، دارای بیشترین میزان سلطه بر منابع و وسایل اجبار است. در عین حال، دولت فقط یک دستگاه زور و قدرت نیست. نیروهای دولت، تابع قواعدی هستند که البته ممکن است به خوبی اعمال نشوند. با این حال، انحصار زور و قدرت، معطوف به نیل به اهداف خاصی است، به ویژه حفظ نظم داخلی و دفاع در مقابل بیگانگان، مهم‌ترین اهداف انحصار قدرت در دست دولت هستند. البته قدرت دولت باید با مشروعیت همراه باشد.

دولت به عنوان عالی‌ترین مرجع اقتدار، مدعی سلطه انحصاری در درون قلمرو خویش است و به این معنا واجد حاکمیت است. حاکمیت دو معنا دارد: نخست اینکه دولت در درون قلمرو خویش، رقیبی ندارد و بر همه گروه‌ها مسلط است و دوم اینکه از نظر خارجی وقتی دولت واجد حاکمیت است که دولت‌های دیگر آن را به عنوان دولتی مجزا و مستقل شناسایی کنند.

دولت، منبع قانون است و یا حداقل ماهیت آن سخت به وجود قانون وابسته است. البته این ویژگی براساس مکتب اثبات‌گرایی حقوقی است که براساس آن، دولت به عنوان تنها منبع قواعد الزام‌آور شناخته می‌شود.

دولت در مقایسه با سازمان‌ها یا گروه‌های دیگر دارای اهداف گسترده‌تر و فراگیرتری است. غایت اصلی آن به اصطلاح قدما، تأمین خیر عمومی است.

همان‌طور که در ابتدای بحث بیان شد یکی دیگر از ویژگی‌های صوری بسیار مهم دولت که واجد بیشترین میزان تداوم و قطعیت در همه دولت‌هاست این است که دولت، قدرت عمومی مستمر و متداوم است. دولت به عنوان قدرت عمومی، مشتمل بر مناصب و نقش‌هایی است که حامل آمریت و اقتدار دولت‌اند. از آنجا که دولت بدین ترتیب به‌ظاهر از افراد استقلال عمل پیدا می‌کند، بسیاری از نظریه‌پردازان برای دولت قائل به شخصیت خاص خود شده‌اند. درحقیقت، تمام تئوری‌هایی که درباره دولت ارائه شده‌اند در پی پاسخگویی به این سؤال بوده‌اند که ماهیت دولت به عنوان قدرت عمومی مستمر چیست. به عبارت دیگر، نظریات گوناگونی درباره ماهیت این قدرت عمومی وجود دارد که تئوری‌های گوناگون دولت را تشکیل می‌دهند و یکی از اهداف تحقیق حاضر نیز بررسی نظریه دولت جمهوری اسلامی به منظور شناخت ماهیت قدرت عمومی موجود در آن است.

ویژگی‌های به‌ظاهر صوری دیگری وجود دارند مانند این نظر که همه دولت‌ها مبتنی بر ملت هستند یا موضوع احساسات میهن پرستانه هستند یا این نظر که دولت‌ها مانند ارگانیزم‌های دیگر، موجودات زنده‌ای هستند و یا چنان که بلونشلی نظریه پرداز آلمانی تصور می‌کرد دولت‌ها ارگانیزم‌هایی از جنس مذکر هستند (وینسنت، ۱۳۸۵).

به‌طور کلی، دولت، قدرت عمومی فائق بر حُکام و اتباع است که نظم و استمرار زندگی سیاسی را تضمین می‌کند. چنین تعریفی به مهم‌ترین عنصر صوری و ضروری مفهوم دولت اشاره می‌کند، اما وقتی بخواهیم مقصود از همین قدرت عمومی و جایگاه آن و نیز شیوه توصیف آن را دریابیم، با یک دسته پرسش‌های ماهوی روبه‌رو می‌شویم و پاسخ به این پرسش‌ها، نظریه‌های دولت را نمایان می‌سازد (وینسنت، ۱۳۷۶، ص ۲۱).

با توجه به توضیحات فوق در این تحقیق، دو تعریف زیر از دولت مورد پذیرش واقع شده‌اند:

۱. همه سازمان‌هایی که در طول تاریخ، عهده‌دار امور همگانی جامعه خود بوده‌اند، دولت نامیده می‌شوند؛

۲. دولت، قدرت عمومی فائق بر حُکام و اتباع است که نظم و استمرار زندگی سیاسی را تضمین می‌کند (ژرژ بوردو، وینسنت و دیگران).

اداره امور عمومی

اداره امور عمومی را می‌توان دارای جنبه‌های گوناگون سیاسی، حقوقی و مدیریتی است. از جنبه سیاسی، اداره امور عمومی عبارت است از آن چیزی که دولت انجام می‌دهد. از این جنبه، اداره

امور عمومی در محیطی سیاسی قرار گرفته و ماهیتی عمومی پیدا می‌کند. هدف اداره امور عمومی در این دیدگاه، تأمین منافع عمومی و درحقیقت، تحقق جمعی اموری است که به صورت فردی امکان‌پذیر نیستند. از جنبه حقوقی، اداره امور عمومی مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و نهادهاست که در قانون اساسی و دیگر قوانین جامعه، انعکاس یافته‌اند. از جنبه مدیریتی، مجموعه فعالیت‌هایی است که به وسیله کارکنان نظام بوروکراسی انجام می‌شوند (فرازمند،^۱ ۲۰۰۹، ص ۶). بنابراین، می‌توان گفت اداره امور عمومی، همان بوروکراسی موجود در هر نظام سیاسی است که برای تحقق منافع عمومی در آن نظام، مجموعه اقداماتی را به وسیله کارکنان بخش عمومی انجام می‌دهد.

اداره امور عمومی به لحاظ تاریخی، به عنوان یک فعالیت، به آغاز تاریخ حیات انسانی، زمانی که انسان‌ها زندگی اجتماعی را آغاز کردند، بازمی‌گردد (هدی، ۱۹۹۲، ص ۱). برخلاف حال حاضر، در دوران باستان، حکومت به اداره امور تعبیر می‌شد نه کسب و کار و تجارت، برای مثال، یونانی‌ها، تجارت و مدیریت سازمان بازرگانی را حقیر می‌شمردند. امپراتوری‌های باستان، ساختارهای دولتی دقیقی ایجاد کرده و سرزمین‌های وسیعی را به وسیله آن به صورت کارآمد اداره می‌کردند. در ایران، امپراتوری مادها و سپس هخامنشیان، حدود سه هزار سال قبل، نخستین سیستم خدمات عمومی را ایجاد کرده بودند (فرازمند، ۲۰۰۹، ص ۲۰). همچنین بدنه اجرایی دولت در امپراتوری روم به پنج نهاد تقسیم شده بود که دولت‌های مدرن اروپایی از این ساختار در توسعه دولت‌های خود استفاده کرده‌اند (رن، ۱۹۹۴، ص ۵ و هدی، ۱۹۹۶، ص ۸). اما، اصطلاح اداره،^۳ نخست در دوران دولت‌های مطلقه پدید آمد که خادمان و صاحب‌منصبانی را برای ارائه خدمات عمومی^۴ در جهت حفظ حکومت منظم به کار گرفتند. بحث گردآوری منظم مالیات‌ها و ثبت وقایع، این روند را شتاب بخشید و به کامرالیزم در آلمان منجر شد، سپس اداره امور عمومی شبه‌بازرگانی، مدیریت علمی و بوروکراسی وبری گسترش یافت. بحث جدایی سیاست از اداره و استفاده از مکانیزم‌های بازار در اداره امور عمومی، در نظریه‌های مربوط به مدیریت دولتی نوین به اوج خود رسید. با انتقادهای وارد شده به استفاده از تئوری‌های اقتصاد (تئوری انتخاب عمومی، تئوری اصیل / وکیل و نهادگرایی جدید)، مکانیزم‌های بازار و بازرگانی در اداره امور عمومی، امروزه آخرین نظریه اداره امور عمومی با

1. Farazmand

2. Wren

3. administration

4. public service

عنوان خدمات عمومی نوین^۱ (دنهارت و وینزانت، ۲۰۰۰) به عنوان الگویی برای ارائه خدمات عمومی به شهروندان، ظهور یافته است.

به طور کلی در این تحقیق، مدیریت دولتی عبارت است از: تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، تعیین اهداف و مقاصد، همکاری با سازمان‌های تقنینی و شهروندی برای جذب پشتیبانی مالی آنها برای امور عمومی، سازمان‌دهی و تجدید ساختار، رهبری، هدایت و مدیریت کارکنان، ارتباطات، هماهنگی، کنترل و ارزیابی و سایر وظایفی است که اهداف و مقاصد دولت از طریق آنها محقق می‌شود (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۷، ص ۲۲) و مدیریت در این تحقیق، شامل وظایفی چون برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، مدیریت منابع انسانی، رهبری و کنترل می‌گردد.

بوروکراسی

در حالی که وجود چنین مفهومی حداقل به زمان ظهور آشکال اولیه ملیت در دوران باستان بازمی‌گردد، کلمه «بوروکراسی» خود از کلمه «دفتر»، مشتق می‌شود که از اوایل قرن ۱۸ در اروپا، به مفهوم اداره؛ یعنی، محل کار، جایی که مقامات اداری در آن کار می‌کنند، استفاده شده است. معنای اصلی کلمه "bureau" به فرانسوی، استفاده از نوعی فلانل رومیزی برای پوشش میز بود. عبارت بوروکراسی، کمی قبل از انقلاب فرانسه در ۱۷۸۹م ظهور پیدا کرد و در کشورهای دیگر نیز به سرعت گسترش یافت. پسوند یونانی "kratia" یا "kratos" در آن به معنای «قدرت» و یا «حکومت» می‌باشد (آسبرن و گائبلر، ۱۹۹۲، ص ۵۲).

گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر مبنای ویژگی‌های مهم ساختاری سازمان است. کامل‌ترین تعریف براساس این گرایش، تعریف ویکتور تامسون^۴ است که ویژگی‌های اصلی سازمان بوروکراتیک را وجود سلسله‌مراتب بسیار دقیق همراه با تقسیم کار بسیار مشخص می‌داند (فقیهی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۵، ص ۳۲).

هال سه ابعاد چهارگانه بوروکراسی را به شرح زیر برشمرده است:

الف) سلسله‌مراتب اختیار مشخص تقسیم کار بر مبنای تخصص‌گرایی وظیفه؛

ب) نظامی از رویه‌ها و دستورالعمل‌ها برای انجام کارها؛

ج) نظام قانونی دربرگیرنده حقوق و وظایف متصدیان مشاغل.

1. new public service

2. Denhardt & Vinzant

3. Osborne & Gaebler

4. Victor Thompson

گرایش دوم، تعریف بوروکراسی برحسب ویژگی‌های رفتاری است که بر این اساس، پاره‌ای ویژگی‌های رفتاری، الگوی رفتار بوروکراتیک تلقی می‌شوند. در خصوص اینکه کدام رفتار، نماد رفتار بوروکراتیک است، اختلاف نظرهای نسبتاً عمیقی وجود دارد؛ برای مثال، فردریش بر ویژگی‌هایی نظیر عینیت، دقت و ثبات و مسئولیت تأکید می‌کند (فقیهی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۵، ص ۳۳).

آیزین شتات^۱ از نوعی تعادل پویا سخن می‌راند که یک بوروکراسی ممکن است در تعامل با محیطش ایجاد کند. در چنین محیطی، استقلال و بارز بودن بوروکراسی از سایر نهادهای اجتماعی، به دلیل گوناگونی ساختار آن نمایان می‌شود.

مارکس می‌گوید: سازمان بوروکراتیک، درون خود ویژگی‌هایی را پرورش می‌دهد که آن را از هدف اصلی‌اش دور می‌سازد. برخی نقاط قوت آن پیوسته به وسیله نقاط ضعفی که از خواص ماهوی بوروکراسی نشأت می‌گیرد، مخدوش می‌شود.

رویکرد انتخابی هدی، رویکردی است که بوروکراسی را نهادی با ویژگی‌های مهم ساختاری تعریف کرده است، از نظری، بوروکراسی، شکلی از سازمان است (هدی، ۲۰۰۱، ص ۸).

بوروکراسی هرچه که باشد، زایش و حیاتش، محصول نیاز است و مهم‌ترین این نیازها، اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات عمومی است، حتی گاهی اوقات، طراحی خط‌مشی‌ها و خدمات نیز به عهده بوروکراسی گذاشته می‌شود. در این تحقیق نیز با استناد به تعریف هدی بوروکراسی، سازمان و نهاد مدیریت برنامه‌های عمومی است. به عبارت دیگر، بوروکراسی، ساختار سازمانی خط‌مشی‌گذاری، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها و نیز دیگر ترتیبات مربوط به ارائه خدمات عمومی می‌باشد.

مراحل پژوهش

با الگوبرداری از مدل لورنس نیومن (۲۰۰۷، ص ۳۱۰-۳۱۲)^۲ تجزیه و تحلیل تاریخی - تطبیقی مراحل زیر برای دستیابی به اهداف کتاب حاضر شده است.

۱. مفهوم‌سازی اهداف تحقیق، آشنایی با موضوع و مسئله: در این مرحله، موضوع و مسئله تحقیق - تبیین ارتباط نظریه دولت و اداره امور عمومی در ایران - شناسایی و تشریح شده،

1. Eisenstadt

2. Lawrence Neuman

پرسش‌های تحقیق براساس بیان مسئله استخراج گردیده و مفاهیم و اصطلاحات مطرح در پژوهش، تشریح شده‌اند.

۲. **جانمایی و جمع‌آوری اسناد:** این مرحله، به کار کتاب‌شناختی گسترده‌ای نیازمند است؛ لذا از نمایه‌ها، پایگاه‌های اطلاعاتی، بروشورها و کارهای مرجع، برای یافتن منابع کتابخانه‌ای استفاده شد. منابع از طریق تمرکز بر موضوع مورد شناسایی قرار گرفتند و سپس اقدامات زیر انجام شد:

۱. تهیه فهرست کتاب‌شناسی؛ ۲. یادداشت‌نویسی کوتاه در مورد منابع؛ ۳. ایجاد سابقه در مورد زمینه‌های تحقیق.

۳. **ارزیابی کیفیت (تناسب، صحت و اصالت) اسناد و مدارک:** دو موضوع مهم درباره اسناد و مدارک مورد بررسی قرار گرفتند: ۱. تناسب اسناد با پرسش‌های مطرح در موضوع مورد مطالعه (ارزیابی درونی)؛ ۲. اصالت و صحت منابع (ارزیابی بیرونی).

۴. **سازمان‌دهی اسناد و مدارک:** در این مرحله، منابع ارزیابی شده، سازمان‌دهی و به مطالعه آنها اقدام شد. نحوه کار به این صورت بود که مدل‌های موجود در خصوص رابطه نظام سیاسی و اداره امور عمومی مورد بررسی قرار گرفتند، سپس سیر تحول تاریخی نظریه دولت و اداره امور عمومی در غرب به صورت توصیفی مورد مطالعه قرار گرفت. همچنین در این مرحله، سیر تحول تاریخی دولت و اداره امور عمومی در ایران نیز مورد مطالعه قرار گرفت. در پایان این مرحله، اطلاعات فوق در سه بخش زیر سازمان‌دهی شدند:

الف) مدل‌های موجود در خصوص رابطه نظام سیاسی و اداره امور عمومی؛ ب) نظریات دولت و اداره امور عمومی در غرب؛ ج) نظریات دولت و اداره امور عمومی در ایران.

۵. **سنتز:** پالایش مفاهیم، سازمان‌دهی و ارائه معانی جدید به اسناد؛ در نهایت حرکت به سوی یک مدل تشریحی عام، از جمله فعالیت‌های این مرحله هستند. پیوند رویدادها با اسناد، معانی تازه‌ای به مفاهیم می‌دهد. بر این اساس، محقق، الگوهای را برحسب زمان یا واحدهای تحلیل جستجو و شباهت‌ها و تفاوت‌ها را براساس مقایسات خود مدل‌سازی می‌نماید. او رویدادهای متفاوت را به صورت توالی درآورده و آنها را برای ایجاد تصویری بزرگ‌تر گروه‌بندی می‌کند. سپس توضیحات منطقی برای قرار دادن مفاهیم و اسناد در داخل یک کل منسجم ارائه می‌شوند. پس از آن، محقق یادداشت‌های خود را بارها و بارها خوانده و آنها را بر مبنای الگوهای سازمان‌دهی شده در قالب فایل‌ها یا گروه‌هایی مرتب می‌کند. او از طریق نگاهی متفاوت به مدارک، به دنبال یافتن ارتباطات یا پیوندهای موجود است.

در این مرحله با الگوگیری از مدل‌های موجود در خصوص ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی، نظریات دولت و اداره امور عمومی در غرب چندین بار مورد مطالعه قرار گرفتند. بررسی‌های مجدد نشان داد که دولت و اداره امور عمومی در غرب از دو جنبه تاریخی و ارزش‌های مورد تأکید با هم ارتباط منسجمی داشته‌اند. این پیوند تاریخی و ارزشی مدل‌سازی شد.

با استفاده از مدل استخراج‌شده از غرب، تحول تاریخی دولت و اداره امور عمومی در ایران بارها مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت. این بررسی‌ها در نهایت به مدل‌سازی ارتباط تاریخی و ارزشی نظریات دولت و اداره امور عمومی در ایران منجر گردید. ارتباطی که نشان داد با ورود مفاهیم، مدل‌ها، ارزش‌ها و نظریات دولت و اداره امور عمومی غربی به ایران، پیوند دولت و اداره امور عمومی، به‌ویژه در دولت جمهوری اسلامی با چالش‌هایی روبه‌رو شده است.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری: جمع کردن اسناد، مدارک، مباحث و نتایج در قالب یک گزارش منسجم فعالیت این مرحله می‌باشد. هنر تبیین و تشریح در اینجا بسیار مهم است. محقق، عصاره‌ای از اسناد را به نمایش می‌گذارد. او باید اسناد و مباحث خود را برای ساخت تصویری کلی و منسجم به هم پیوند داده و نقل‌کننده داستان به خواننده باشد.

بر این اساس، تلاش شد توصیف‌ها و تحلیل‌های صورت‌گرفته در بخش‌های مختلف این تحقیق با نتیجه‌گیری جداگانه همراه باشد تا خواننده بتواند هر بخش را به‌طور مستقل، مطالعه و استفاده لازم را از آن ببرد. در بخش پایانی، نتایج در قالب فصل نتیجه‌گیری و پیشنهادها جمع‌بندی و به عنوان عصاره پژوهش ارائه شد تا مخاطبان بدون مراجعه به بخش‌های دیگر بتوانند مسئله تحقیق، فرایند تحقیق، نتایج تحقیق و پیشنهادهای محقق برای حل مسئله تحقیق را دریابند.

در فصول بعدی تلاش شده است با انجام مراحل یادشده در این فصل، ارتباط میان دولت و اداره امور عمومی در غرب، مدل‌سازی شده و براساس آن، رابطه نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران نیز مورد تحلیل قرار گیرد. در فصل دوم، مدل‌های پیشین در خصوص ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی بررسی شده، سپس رابطه نظام سیاسی و اداره امور عمومی در غرب، مدل‌سازی گردیده است. در فصل سوم، سیر تاریخی نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران تشریح شده، در فصل چهارم، با استفاده از مدل استخراج‌شده در فصل دوم، ارتباط نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران تحلیل گردیده است. سرانجام، در فصل ششم با تحلیل داده‌های فصول پیشین، نتایج و پیشنهادهایی برای اداره امور عمومی متناسب با نظریه دولت جمهوری اسلامی ارائه شده است.

فصل دوم

ارتباط نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب

مقدمه

بیان شد که این اثر به دنبال بررسی رابطه نظام سیاسی و اداره امور عمومی می‌باشد. به عبارت دیگر، این پژوهش درصدد بررسی این موضوع است که آیا اداره امور عمومی و بوروکراسی در هر جامعه، نماینده نظام سیاسی آن کشور می‌باشد. بر این اساس، یکی از بخش‌های اصلی این کتاب در جهت تحقق هدف فوق، مطالعه و مدل‌سازی چگونگی ارتباط نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب می‌باشد. در این راستا می‌بایست سه دسته بررسی انجام می‌شد: اول اینکه، آیا ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی پیش از این مورد مطالعه قرار گرفته و مدل‌سازی شده است؟ دوم اینکه، رابطه نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب به چه صورت بوده است؟ سوم اینکه، الگوی این ارتباط چگونه بوده است؟ مطالب این فصل برای پاسخ به پرسش‌های فوق ارائه شده‌اند؛ به عبارت دیگر، در این فصل، ضمن تشریح مدل‌های پیشین در خصوص ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی، رابطه نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب، تبیین و سپس مدل‌سازی گردیده است.

ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی در غرب

بوروکراسی هرچه که باشد، زایش و حیاتش محصول نیاز است و مهم‌ترین این نیازها، اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات عمومی است، حتی گاهی اوقات، طراحی خط‌مشی‌ها و خدمات نیز به عهده بوروکراسی گذاشته می‌شود. درحقیقت، بوروکراسی، سازمان اجرایی دولت است که از طریق آن، مدیریت جامعه برای تحقق منافع عمومی صورت می‌گیرد.

بوروکراسی در دل نظام سیاسی قرار می‌گیرد و چنان به آن وابسته و همراه است که با لایه‌برداری از نظام سیاسی در هر نقطه‌ای، سیستم بوروکراسی به سرعت رخ می‌نمایاند و خود را به صورت همراه دائمی و جدانشدنی از آن آشکار می‌سازد. به عبارت دیگر، بوروکراسی بخشی از کل دستگاه دولت است؛ از این رو، ویژگی‌ها و کارکردهای آن با ارزش‌ها و معیارهای سیستم سیاسی سازگار می‌باشد (ریگز، ۱۹۶۴، ص ۱۴۶). درحقیقت، نوع سیستم سیاسی، تأثیرهای مهمی بر ساختار و عملکرد بوروکراسی‌ها دارد. البته در مقابل، عملکرد بوروکراسی نیز در بقای سیستم سیاسی، نقش مهمی ایفا می‌کند (هپر و کیم و پری، ۱۹۸۰، ص ۱۳۷). از این رو، مطالعه رابطه متقابل میان نظام سیاسی و بوروکراسی، قدمتی به اندازه حیات آن دارد. نخستین بار ماکس وبر میان نظام سیاسی و نوع بوروکراسی، رابطه‌ای نظام‌مند برقرار کرد. بعدها هدی، ریگز، هپر، فینساد و دیگران در این باره نظریاتی ارائه کردند. هدی (۱۹۶۶، ص ۶)، این بحث را مطرح می‌کند که نوع نظام سیاسی، مهم‌ترین عامل ایجاد تمایز میان سیستم‌های اداره امور عمومی در کشورهای در حال توسعه است. وی بر این اساس مطرح می‌کند که رابطه بسیار نزدیکی میان ویژگی‌های سیستم سیاسی و کارکردهای بوروکراسی آن برقرار می‌باشد. دیامنت^۱ (۱۹۷۰، ص ۴۸۷) نیز مشاهده کرد، در کشورهای در حال توسعه، ماهیت و شکل سیستم سیاسی (منبع مشروعیت سیستم سیاسی)، نقش زیادی در شکل‌گیری و عملکرد اداره امور عمومی و بوروکراسی دارد. در ادامه، تعدادی از الگوهای مطرح شده در خصوص تأثیرپذیری بوروکراسی از سیستم سیاسی، تشریح شده‌اند.

رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی از نظر وبر

وبر در روند مطالعات ساخت اجتماعی شامل طبقات و گروه‌ها از یک سو و ساخت نظام سیاسی شامل بوروکراسی، سلطه و مشروعیت از سوی دیگر، دو نوع جهان عقلانی و غیر عقلانی را از هم متمایز می‌سازد (وبر، ۱۹۷۴، ص ۳۲۸) که در اولی سرمایه‌داری و بوروکراسی و در دومی، عواطف حاکمیت دارد. در اولی لیبرال دموکراسی و در بستر دوم، رژیم‌های کاریزمایی یا پاترمونیال متولد می‌شوند. به این ترتیب، از ترکیب جهان عقلایی و غیر عقلایی، چند نوع کنش اجتماعی، شامل کنش عقلانی، کنش سنتی و کنش عاطفی شکل می‌گیرد. روشن است که این

1. Diamant