

# سیاست و مدیریت امور جامعه

سیاست را علم یا فن حکومت برکشورها و جوامع انسانی تعریف کرده‌اند. (۱) بعضی، سیاست را هنر بازی با امکانات دانسته‌اند. تعدادی، شاید به‌طور، آن را هنر بازی با غیرممکن‌ها تصویر کرده‌اند. (۲) در هر صورت، مسلم است که سیاست با جوامع انسانی، نظم اجتماعی، مصلحت عمومی، و مدیریت آنها سروکار دارد. معذک، تمام این مفاهیم بر اساس نظام‌های ارزشی معینی تعریف می‌شوند. معانی دولت، نظم اجتماعی، و مصلحت عمومی در تمام نظام‌های ارزشی یکی نیست. می‌توان تصویر مارکسیستی، آزادمنشانه، محافظه‌کارانه، و فاشیستی سیاست را توصیف کرد، ولی تصویر کاملاً عینی از سیاست وجود ندارد. (۳)

معهداً، سیاست، مستلزم وجود داشتن "قدرت سازمان‌یافته" است. این "قدرت سازمان‌یافته" (یا دولت)، در عین حال که ابزار تسلط برخی از طبقات بر طبقات دیگر است، وسیله‌ای است برای تأمین نوعی نظم اجتماعی و نوعی همگونی افراد اجتماع در جهت مصلحت عمومی. (۴)

دولتها، که مظهر نظام‌های سیاسی‌اند، دستگاہهایی هستند برای تصمیمگیری. این تصمیمات، نتیجه‌ی سازش میان بسیاری از نقطه نظرهای متضاد و متداخلند. گروه‌های اجتماعی، احزاب، اتحادیه‌ها، و سازمان‌های حرفه‌ای و منطقه‌ای هر یک نظرهای و منافع‌های دارند. از طرف دیگر، اعتقادات و ارزش‌های در جامعه و در افراد آن وجود دارد و رای

نظامهای سیاسی مستقر. ارگانهای عمومی، قوای مقننه و اجرائیه و قضائیه، زمینه‌ساز و عامل تصمیم‌گیری‌ها هستند. (۱) هراندازه که این تصمیمات بیشتر و بهتر منعکس‌کننده‌ی ارزش‌بین منافع و نظریات گروه‌های متضاد اجتماعی و هماهنگ با اعتقاد و ارزش‌های مستقصر در جامعه باشد، از مشروعیت بیشتری برخوردار است؛ یعنی که اطاعت قلبی و بدون اجبار را به همراه دارد. برعکس، هراندازه که این تصمیمات فارغ از عوامل یادشده باشد، اجبار با اعمال قهر و خشونت همراه است. و در نتیجه، مشروعیت عوامل تصمیم‌گیری را دچار ابهام و سوال می‌کند. که گفته‌اند: "قدرت فاسد می‌کند، قدرت مطلق، مطلقاً فاسد می‌کند." (۱)

کاربرد سیاست دو حوزه‌ی خارجی و داخلی را شامل است. در حوزه‌ی خارجی، سیاست عبارتست از عمل و عکس‌العمل آگاهانه و منسجم نسبت به نیروها و حوادث بیرون مرزی به منظور تأمین حداکثر منافع ملی. در حوزه‌ی داخلی، با برداشتی که گذشت، سیاست عبارتست از برقراری رابطه‌ی معقول میان قدرت حاکم و مردم. در مجموع، سیاست به معنای فرآیندی است که، بواسطه‌ی آن، امکانات موجود، حقوق، و وظایف، با اقتدار مشروع تنظیم و به صورت هماهنگ طراحی و پیاده می‌شود. (۲)

در این مرحله‌ی پیاده‌کردن سیاستها و برنامه‌ها، فنون مدیریت امور عمومی<sup>۳</sup> جلوه می‌نمایند. این فنون، ابزاری هستند در دست دولت تا بتواند آنچه را که از مراحل سیاسی و طراحی گذشته است، با کارآمدی هرچه بیشتر به مرحله‌ی اجرا درآورد. مجموعه‌ای هستند از فعالیت‌های مشترک گروهی برای تحقق هدف یا هدفهای خاص. به همین اعتبار، این فنون جزئی از سیاست یا علم سیاست به شمار می‌روند. هر چه جامعه پیشرفته‌تر باشد، فرآیند سیاست پیچیده‌تر و مستلزم ملاحظاتی ها و تخصص‌های بالاتری است.

منظور از پیشرفته بودن جامعه، در اینجا، مرحله یا مرحله‌ی است که در آن نقش افراد به حداقل تقلیل یافته و نهادهای اجتماعی و سیاسی و اداری جایگزین آنها شده باشند. این موضوع، معیار مشخصی برای تبیین پیشرفته بودن جامعه و تعادل و ثبات آن به شمار تواند رفت. توضیح آنکه، هراندازه جامعه‌ای ابتدائی‌تر باشد، نقش افراد در آن مؤثرتر و تعیین‌کننده‌تر است. البته، گذرا از این مرحله

و رسیدن به شرایطی که نهادهای اجتماعی و اداری بتوانند جبران حذف یا تقلیل نقش افراد را بنمایند، خودفرآیندی پیچیده و طولانی است. هم اعتقادات و ارزشهای اجتماعی باید متحول شوند، و هم تشکیلات آگاهانه‌ی گروههای اجتماعی و استحکام قطعی نهادها باید ممکن گردد.

بی جهت نیست که در جوامعی، مثلاً پس از انقراض سلطنت پسا رسیدن به استقلال، اشکال دیگری از نقش مسلط فردی دوباره تکرار می‌شود. ریاست جمهوری مادام العمر در یوگسلاوی، مصر و تونس از این مقوله است. در شرایطی، جامعه که هنوز به مرحله‌ی استقرار و استحکام نهادهای اجتماعی و اداری نرسیده است، به جبهه‌ای برتر نیاز دارد که آرمانهای خود را در او مجسم کند و، در وجود او، احساس امنیت و ثبات نماید. از نمونه‌های اخیر، اتیوپی است. در نیوزویک مسورخ شم ژوشیه آمده است که "مدر" منجیستو آمیزه‌ای خاص از مارکسیسم - لنینیسم و سلطنت برقرار کرده است. در صندلی سرخ زرینی که تقلیدی است از لوئی پانزدهم می‌نشینند و سایر اعضای "درگو"، شورا‌سی از افسران که زمانی منجیستو نیز عضوی برابر در آن بود، در پشت سر تخت و تاج انقلابی او می‌ایستند.

بدیهی است که این اشکال تکرار شوند، که در حقیقت به یک نیاز مبرم اجتماعی پاسخ می‌دهند، بکسره نمی‌توان محکوم کرد. ارزیابی محتوم، بسته به وضعی است که "فرد برتر" بگیرد. اگر او در قدرت فردی غرق شود و چابک‌لوسی و فساد ناشی از آن را پذیرا گردیده، دامن زند، البته محکوم است. برعکس، چنانچه از وجود خود برای سپری شدن یک مرحله‌ی اجتماعی مایه بگذارد، و ثبات و فراغت خاطر ناشی از قرار گرفتن در موقعیت "فرد برتر" را تبدیل به مرحله‌ی گذاری کند برای برپائی و استقرار و استحکام نهادهای اجتماعی و سیاسی و اداری، به صورتی که جامعه قادر شود پس از او نیز حرکت خود را با ثبات و بدون تلاطم و آشوب ادامه دهد، البته وجود او غنیمت است. مثلاً، با توجه به آنچه که تاکنون پس از مرگ تیتو در یوگسلاوی گذشته است، می‌توان قضاوت کرد که مرحله‌ی "ابرمردی" تیتو در یوگسلاوی، فرصتی مفتنم برای آن جامعه بوده است.

به هر حال، صحبت از آن بود که هر چه جامعه پیشرفته‌تر باشد،

در همان مفهوم فوق، سیاست و مدیریت امور جامعه متنوع تر و فنی تر شده به تخصص‌ها و صلاحیت‌های بیشتری نیازمند می‌شود. در جامعه‌ای پیشرفته، بحث راجع به مفاهیم اولیه‌ی سیاست و نهادهای سیاسی و اداری آنقدرها لزومی ندارد. سیاستمداران، مدیران، و مردم همگی به سادگی به مراحل بعدی که تنظیم و اجرای برنامه‌ها در قبال سبب سیاسی مستقر است معطوف می‌شوند. در صورتی که در جامعه‌ای عقب مانده معمولاً چنین نیست. در آنجا، ضرورتاً بیشترین وقت و انرژی صرف یافتن و صورت‌بندی مفاهیم سیاست و چگونگی معنای اداره‌ی جامعه می‌شود. (۲)

جدایی سیاست از اداره در جوامع پیشرفته ناشی از همین معناست. سیاستمداران و قانون‌گذاران بیشتر به تنظیم قواعد کلی می‌پردازند. مدیران و دستگاه‌های اداری عمدتاً به پیاده‌کردن آنها مشغولند. گروه‌های افراد متخصص را در بر می‌گیرد که گرفتار یافتن بهترین و باصرفه‌ترین راه‌های اجرایی هستند. آنها بازوهای اجرایی قدرت سیاسی حاکم به شمار می‌روند. نوسانات حادث در سطح قدرت، معمولاً با آنها درگیری مستقیم و همه‌جانبه پیدا نمی‌کند. هر که در قدرت باشد به فن سالاران نیازمند است. مفهوم بیطرف بودن سیاسی بدنه‌ی اصلی و فنی دستگاه اداری به همین خاطر شکل گرفته است.

در سفر آشنائی "کلود شون" وزیر خارجه‌ی دولت جدید سوئیس فرانسه به آمریکا و معارفه‌اش با رئیس‌جمهور آن کشور نکته‌ای مؤید همین موضوع به چشم می‌خورد. به نقل از تایم مورخ ۲۹ ژوئن، ریگان از شون می‌پرسد که لابد خیلی مشغول نقل و انتقالات و انتخابات تازه در وزارت خارجه بوده‌است. او جواب می‌دهد که نه. در فرانسه وزیر جدید این مشکلات را ندارد. وقتی من به "که د/اورسه" ( کاخ وزارت خارجه‌ی فرانسه ) رفتم، تمام افراد مشغول کار بودند. من فقط شروع به کار کردم.

همین نمونه احتمالاً نشان می‌دهد که کشورهای دیگر در استقرار نظام ملاحظیت و شایستگی در خدمات عمومی از ایالات متحده پیشی گرفته‌اند؛ هرچند که این نظام از اواخر قرن ۱۹ میلادی در آمریکا پدید گرفت. توضیح آنکه، تا اواخر قرن گذشته، وضع در آمریکا چنان بود که جانبداری حزبی، حمایت از اقرباء، و ملاحظه‌ی دسته‌بندی‌ها و گروه‌های

فشار دستی به مراتب بالاتر داشت. به مجردی که یکی از دو حزب در انتخابات برنده می‌شد و قدرت سیاسی را به چنگ می‌آورد، تغییرات وسیعی از صدر تاذیل در دستگاه‌های دولتی شروع می‌گردید؛ و ملاحظت افراد فدای وابستگی‌های آنها می‌شد.

این وضع، که به "نظام تاراج" معروف شد، باعث افت شدید خدمات عمومی در آمریکا و ضعف روحیه و دل‌بستگی کارمندان گردید، تا آنجا که مجبور به وضع قوانین خاصی برای استقرار نظام ثابستگی شدند<sup>(۸)</sup>. معذا، به نظر می‌رسد که هنوز این نظام کاملاً در آن کشور مستقر نشده است. کما اینکه، علیرغم آنکه تفاوت موجود میان برنامه‌ی احزاب آمریکائی از همگنانشان در کشورهای اروپائی کمتر است (مثلاً احزاب کارگر و محافظه‌کار در انگلستان یا احزاب سوسیالیست و کلیست در فرانسه)، تغییرات در داخل دستگاه‌های دولت، به هنگام تغییر احزاب حاکم، در آمریکا به مراتب از کشورهای اروپائی بیشتر است. مقایسه کنید پیروزی اخیر سوسیالیست‌ها را در فرانسه، که ظاهراً با هدفها و برنامه‌های خیلی متفاوت به قدرت رسیده‌اند، با تغییرات دولت در آمریکا. در فرانسه، تغییرات به سطوح سیاسی محدود می‌ماند. در آمریکا، رؤسای جمهور تازه، علاوه بر وزراء و مقامات سیاسی، تعداد بی‌شماری از مدیران و مسئولین را نیز عوض می‌کنند. عاملی که بسیاری از کارشناسان، بخصوص غافلگیری‌های سازمانهای جاسوسی آمریکا و عدم انجام سیاست خارجی آن کشور در سالهای اخیر را عمدتاً ناشی از آن می‌دانند.

از کشورهای انقلابی اطلاعات کاملی در دست نیست. معذا، از سخنرانی‌ها و مقالات لنین پس از پیروزی انقلاب و نیز از تدوین برنامه‌ی "نپ" ■ ■ ■ در روسیه‌ی انقلابی، می‌توان دلمشغولی تمام لنین را به اهمیت جذب و نگاهداری تکنوکرات‌ها و متخصصین دریافت. همین که در چین انقلابی حداقل کشتار و اعدام صورت گرفت، وحشی امپراطور سابق را که باغبانی می‌دانست به شغلی مناسب برگماردند، می‌تواند آماره‌ای سرچگونگی تلقی رهبران انقلابی آن کشور نسبت به اداره‌ی جامعه باشد. اخیرتر از همه، تجارب نیکاراگوا و زیمبابوه است. در نیکاراگوا، حتی قبل از پیروزی انقلاب، در مورد منع اعدام و نگهداری افرادی که ارتباط کاملاً مستقیم با خاندان سوموزا

نداشتند، میان انقلابیون توافق شده بود. در زیمبابوه، موگابیهی جنگجو که پس از سالیان دراز نبرد مسلحانه رژیم سفیدپوستان را بر انداخت، نه تنها سعی وافیهی در نگهداشتن متخصصین سفید پوست به کار برد که حتی وزرائی از دولتهای قبلی را به خاطر ملاحظیت و مفید بودنشان به کابینهی خود راه داد.

به هر حال، بحث از آن بود که در جوامع پیشرفته، مفهوم بیطرف بودن سیاسی بدنهی فنی دستگاه دولت قوام گرفته است. حال به این نکته باید توجه کرد که در جوامع عقب مانده، برعکس، جدایی سیاست از اداره، موضوعیت پیدا نکرده است. سیاستمداران غالباً فاقد جهان بینی مشخص و برنامه های روشن هستند تا بر آن اساس، در صورت رسیدن به قدرت، بتوانند همت خود را صرف تنظیم قالبها و جهات اساسی حرکت کنند. مدیران اداری نیز، که به تخصصی اندیشیدن و بیطرفی سیاسی عادت نکرده و برای این منظور نیز تربیت نشده اند، قادر به ادراک کامل هدفها و برنامه ها - که بخودی خود مبهمند - نیستند. سیاستمداران، فارغ از این معنا، فکرمی کنند که آنها مایل به کار نمی باشند. بنابراین، خود از سطوح سیاسی پائین آمده، وارد حوزه های تخصصی مدیریت می شوند. نتیجه، ترکیب سیاست و اداره، از بین رفتن بیطرفی بدنهی فنی دستگاه اداری، و حساس شدن آن در مقابل نوسانات قدرت سیاسی است. (۳)

شیرشکا علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

این بحث مختصر را بسیار می توان گسترش داد. مثالهای فراوان وجود دارند که نشان می دهند خنثی شدن دستگاههای اجرایی و اداری چه اثرات نامطلوبی بر مراحل مختلف رشد و توسعهی اجتماعی و اقتصادی داشته اند. نمونه های فراوان از خواص مثبت و منفی " رهبران فرهمند" قابل عرضه است. در عین حال، شاید که اشاره ها و امارات کافی در این متن کوتاه موجود باشد که فعلاً دراز تر شدن بحث را لازم نکند.

در آخر، فقط متذکر یک نکتهی دیگر می شود که خطر بزرگی به شمار تواند آمد. آنچه که، به ترتیب عنوان شده و در اوضاع و احوال خاص بردستگاههای اداری جاری می شود، باعث می گردد که تخصص و برخوردارگی عقلانی به مسائل که قاعدتاً باید نقطهی قوت بوروکراسی باشد، جای به

طرفگیری های سیاسی دهد. عقاید سیاسی نسبت به ملاحیت و شایستگی اولویت یابد. سیاستمداران برای گماردن افراد مورد حمایت خود در سطوح غیرسیاسی ادارات نیز پافشاری کنند. و برنامه های اجرایی، سازمانهای اداری، اقلام بودجه و غیره تحت الشعاع سیاستهای خاص حاکم واقع شوند. (۳)

هر اندازه که، به این صورت، تخصص و برخورد جامع و بلند مدت عقلانی به مسائل تحت تاثیر سیاست و بازیهای سیاسی - که معمولاً طبیعت دوره ای و موضعی دارند - قرار بگیرد، کارآمدی دستگاههای اداری و حسن تاثیر مدیریت امور جامعه سقوط می کند.

---

■ از آن جمله است "لرد باتلر" وزیر سابق خزانه داری بریتانیا که کتاب خاطراتش را اصلاً به عنوان "سیاست، هنر بازی غیرممکنات" نامگذاری کرده بود: **Politics, The Art of Impossible!**

■ ■ Public Administration

■ ■ ■ "سیاست اقتصادی نوین": علامت اختصاری آن N.E.P.

■ ■ ■ ■ Charismatic Leaders

مآخذ مقاله:

۱ - موریس دوورژه، اصول علم سیاست، ترجمه ای ابوالفضل قاضی شرکت سهامی کتابهای جیبی، تهران، ۱۳۴۹.

۲ - Roy C. Macridis, Bernard E. Brown, Comparative Politics, The Dorsey Press, Ill., 1968.

۳ - Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.

۴ - Arthur L. Inkle, Government Economic Intervention and The Merit System, Public Personnel Management, March-April 1977.