

ارائه الگویی نظری جهت تعیین عرصه اختیارات سیاست و اداره

ندا نفری

چکیده: از آغاز رشته اداره امور عمومی یکی از مباحث اساسی، یافتن محدوده مناسب اختیارات بوروکرات‌ها در یک حکومت دموکراتیک بوده است. پژوهش‌های معاصر بر روی این موضوع، منجر به ظهور دو دسته نظریه شده است. دسته اول، نظریه‌های کنترل سیاسی بوروکراسی و دسته دوم «نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک هستند. پژوهش مقابل تلاشی نظری است و در زمره پژوهش‌های تحقیق و توسعه بنیان‌های نظری روابط سیاست - اداره محسوب می‌شود. هدف این مقاله طراحی یک الگوی منعطف از روابط سیاسی - اداری است و یافته‌های بدست آمده، طبقه‌بندی نوینی از ویژگی‌های محتوایی و زمینه‌ای مسئله عمومی (متغیر مستقل) ارائه می‌دهد که بر نحوه انتخاب عرصه اداره - سیاست (متغیر وابسته که شامل ابعاد کنشگر، کنش سیاسی - اداری و مکانیسم کنش است) تأثیر می‌گذارد. ویژگی‌های کنش سیاسی و اداری نیز در قالب سه مؤلفه ارزشی، رفتاری و ساختاری طبقه‌بندی می‌گردد در نهایت تلاش می‌شود میزان اختیارات و قلمرو روابط سیاست - اداره، در قالب متغیرهای تأثیرگذار در هر عرصه تبیین گردد. آنچه که در مقاله حاضر اهمیت دارد، بیان این موضوع است که اگرچه مرزبندی‌های دقیق و از پیش تعیین شده بین اداره و سیاست، کارتحلیل را آسان می‌نماید، اما دو مسئله اساسی پیش می‌آید، اول آنکه، به لحاظ نظری پیچیدگی‌ها و روابط پنهان میان این دو پدیده نادیده انگاشته می‌شود. و دوم آنکه، در دنیای واقعی سیاستمداران و بوروکرات‌ها با انبوهی از شرایط متغیر و پیچیده مواجه‌اند که انتخاب نوع رفتار و تعیین میزان اختیارات آنان را به چالش می‌کشد.

واژه‌های کلیدی: جدایی سیاست، اداره، عرصه سیاسی، عرصه اداری، اختیار، متغیرهای تأثیرگذار.

۱. استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، دانشکده مدیریت و علوم انسانی، گروه مدیریت دولتی

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۰۸/۳۰

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۰/۱۲/۱۵

نویسنده مسئول مقاله: ندا نفری

E-mail: nafari@iaui-tnb.ac.ir

مقدمه

دکترین «جدایی سیاست از اداره» از جمله موضوعات چالش بر انگیز و ابهام آمیزی است که در حوزه علوم اداری و سیاسی همچنان به قوت خویش باقی است. نظریه‌ها و رهیافت‌های گوناگون له و علیه این دکترین بنا شده است که هریک به فراخور نوع پیش فرض‌های فلسفی و جامعه شناسانه خود از جنبه‌های متنوع حیات اجتماعی پرده برداشته و به حکایت از پدیده‌های اجتماعی، سیاسی - اداری پرداخته‌اند [۱]. بدیهی است که هر پدیده اجتماعی بنا بر نوع دیدگاه، رویکرد و هدف به شکل‌های گوناگون قابل تفسیر است. از سویی دیگر، یعنی در پهنه سیاسی - اداری، دولتمردان، مدیران عالی و بوروکرات‌ها نیز به کرات به گونه‌ای علمی و عینی با این پرسش که "دامنه اختیارات و میزان نفوذ آنان در صحنه بازی‌های سیاسی - اداری می‌بایست چه اندازه باشد؟" دست و پنجه نرم می‌کنند. آنچه که در دنیای واقعی مشاهده می‌شود، نمایش متنوع و متکثری از انواع روابط و اختیارات است و به نظر می‌آید که نقش بازیگران در این دو عرصه مدام در حال تغییر و تحول است.

با عنایت به مطالب عنوان شده، این ضرورت احساس می‌شود که مطالعات، تحلیل‌ها، موردکاوی‌های دقیق‌تری صورت پذیرد، تا هم به لحاظ نظری در قلمرو علوم اداری - سیاسی، الگوهای غنی‌تر و تبیین‌کننده‌تری ببار آید و هم در جهان واقعی، نتایج حاصل از این دست تلاش‌ها، رهگشای «عمل» سیاستمداران و متولیان امور دولتی قرار گیرد. بدیهی است که به میزان افزایش گزینه‌های انتخابی (الگوهای مناسب)، کنشگران سازمان‌های دولتی، قادر خواهند بود با درک موقعیت به انتخاب نوع الگوی مناسب پرداخته، ساختارها و رفتارهای سیاسی - اداری خویش را بر آن مبنا تنظیم نمایند.

لذا این مقاله در بخش دوم چکیده‌ای از ادبیات و تاریخچه مطالعات انجام شده در زمینه رابطه سیاست - اداره را ارائه و تحلیل می‌نماید. در بخش سوم با جمع‌بندی نظریه‌ها به بیان پرسش اصلی پژوهش و طرح مسئله مبادرت می‌ورزد. در بخش چهارم الگوی پیشنهادی معرفی، متغیرهای تأثیر گذار در هر عرصه ارائه و طبقه‌بندی می‌شود. در بخش پنجم به جمع‌بندی نتایج حاصل از این پژوهش پرداخته می‌شود.

در پایان این بخش ذکر این نکته اهمیت دارد که، مطالعه حاضر، صرفاً تلاشی نظری در حوزه علوم سیاسی - اداری و بررسی موردکاوی‌های انجام شده بوده و بر عهده ماست که در گام‌های بعدی به جستجوی اعتبار و روایی الگوی ارائه شده بپردازیم.

مروری تحلیلی بر ادبیات

اولین بار وئودور ویلسون [۳۴][۳۵] در مقاله خود با عنوان "مطالعه اداره امور عمومی" متداول ترین نسخه از «دوگانگی سیاست - اداره» را در حوزه اداره امور عمومی مطرح نمود. در واقع ویلسون [۲۶] در فاصله سال‌های ۱۸۸۷ تا ۱۹۴۱ و فرانک گودنو [۱۴][۲۵]، ساده‌ترین نمایش دوگانگی و تمایز بین سیاست و اداره را ارائه نمودند. همان طور که در شکل (۱) مشاهده می‌شود، آنان بین اداره و سیاست یک «دیوار آتشین» قرار دادند، به این معنا که سیاست نباید در اداره دخالت کند و اداره نیز نباید در سیاست وارد شود. در عرصه سیاسی مقامات رسمی منتخب مردم نظیر قانون گذاران و روسای جمهور می‌بایست به هدف گذاری و اتخاذ تصمیمات مبادرت ورزد و در عرصه اداره، مقامات منتصب نظیر بوروکرات‌ها و کارکنان خدمات کشوری، به اجرای تصمیمات همت گمارند و کارها و اعمال ایشان تحت نظارت و کنترل مقامات منتخب قرارگیرد. بدین وسیله از اختیارات بیش از حد بوروکراسی ممانعت به عمل می‌آید. مطالعات «ویلسون» و «گودنو» پایه گذار «نظریه‌های کنترل سیاسی بوروکراسی» شد. این دسته از نظریات به طور اخص با موضوع پاسخگویی بوروکراسی، تحدید حدود اختیارات بوروکرات‌ها در جهت کارایی اداره و عدم فساد ماشین اداری مرتبط اند. این پرسش هسته اصلی نظریه‌های کنترل بوروکراسی است: "آیا بوروکرات‌ها از قانون، ترجیحات قانون گذاران و یا مدیران منتخب تبعیت می‌کنند؟" برای پاسخ به این پرسش، نظریه پردازان کنترل بوروکراسی بر جدایی سیاست - اداره تاکید می‌نمایند [۵][۸][۱۰]. منطق کنترل سیاسی بوروکراسی بدون مفروض قرار دادن تمایز آشکار میان پدیده‌های سیاسی و مدیریتی در دولت دموکراتیک، اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار است [۹][۱۰][۱۱][۱۲].

ابزار: اداره	هدف: سیاست
--------------	------------

شکل ۱. جدایی اداره از سیاست [۱۰]

در واقع گودنو و ویلسون هر دو زمانی شروع به نوشتن کردند که بوروکراسی‌ها آماده جانبداری (رفتار سیاسی)، دچار عدم شایستگی و جملگی فاسد بودند. هردو این دانشمندان به خوبی آگاه بودند که سیاست و اداره نشان دهنده یک ترکیب بوده است تا جدایی و کار خط مشی گذاری عمومی حاصل یک ترکیب است تا تفکیک.

این دوگانگی به طور گسترده در اداره امور عمومی آمریکا پذیرفته شد، تا اینکه در اواسط قرن بیستم دوات والدو [۳۲][۳۳] و هربرت سایمون [۲۸] هر یک به دلایل مختلف با این دوگانگی مقابله کردند. از دید سایمون جدا کردن سیاست از اداره به مثابه جدا کردن ارزش‌ها و حقایق از واقعیت است. در نزد او همان‌طور که نمی‌توان رفتارهای اجتماعی - فردی را بدور از معنا، حقایق و نگرش کنش‌گران اجتماعی مطالعه نمود، عرصه سیاسی - اداری را نیز به سادگی نمی‌توان از هم تفکیک نمود. از نگاه والدو عملکرد اداره اساساً سیاسی است و اداره در بستر سیاسی شکل می‌گیرد. او در مصاحبه‌ای بیان داشت که: "شکل دوگانه سیاست - اداره موارد بسیاری از منطق و کاربردهای مفید اداره را نادیده می‌گیرد، ما بر اساس عقل سلیم تصمیم می‌گیریم، اجرا می‌کنیم، سیاست وضع می‌کنیم و اداره می‌کنیم [۷]. والدو در کتاب «دولت اداری» [۳۳] با مروری بر بدنه ادبیات پژوهش، دو انتقاد اساسی را مطرح نمود. نخست، او استدلال کرد که پژوهش‌های اداره امور عمومی حول مجموعه‌ای از باورها می‌چرخد که توسعه نظری این رشته را دشوار می‌سازد. اعتقاد بر این بود که کارایی و دموکراسی (تحقق خواست مردم) دو وظیفه مهم است و اینکه کار دولت را می‌توان به شکل ساده‌ای به حوزه‌های جداگانه تصمیم (سیاست) و اجرا (اداره) تقسیم نمود. این اعتقاد محققان اداره امور عمومی را به دفاع از کارایی به عنوان هدف اصلی سازمان‌های عمومی و توسعه علم اداره جهت حداکثر ساختن کارایی هدایت نمود و عواقب سیاسی این اعتقاد و توصیه‌های ناشی از آن نادیده گرفته شد. دوم، او قویاً بیان نمود که علوم اداری برآمده از یک فلسفه خاص سیاسی است. قسمت اعظم کتاب «دولت اداری» به آزمون و ارزیابی ادبیات اداره امور دولتی از منظر پنج موضوع کلیدی در فلسفه سیاسی می‌پردازد:

۱. ماهیت زندگی خوب یا چشم‌اندازی که یک جامعه خوب می‌بایست داشته باشد چیست؟
۲. معیارهای عمل یا فرایندهایی که تعیین میکنند چگونه تصمیمات جمعی باید اتخاذ شوند، کدامند؟
۳. چه کسی باید به ایفای نقش بپردازد؟
۴. قوای کشور چگونه باید تقسیم شوند؟
۵. تمرکز یا عدم تمرکز؟ شایستگی‌های نسبی یک حکومت یکپارچه در مقابل یک سیستم فدرال کدامند؟

والدو نتیجه گرفت که علم اداره امور عمومی متکی به مجموعه پاسخهای پرورنده شده به همه این موضوعات است. او می‌گوید: "دغدغه اندیشمندان اداره امور عمومی مانند نظریه پردازان علوم سیاسی از «ماکیاولی» تا «مارکس» به تصویر کشیدن یک «جامعه خوب» است. این جامعه را هرچه بنامیم؛ صنعتی، شهری یا برنامه ریزی شده... جامعه‌ای است بدون فقر، فساد و حدود افراطی ثروت، ایده آل آن علم است و اسراف و نا کارآمدی دشمنان آن محسوب می‌شوند" [۱۹].

بدین ترتیب از اواسط دهه پنجاه میلادی تا اواخر دهه هفتاد دیدگاه عمومی مبنی بر عدم وجود دوگانگی بود. هرچند که در دهه هشتاد بار دیگر دوگانگی سیاست - اداره در «نظریه اصیل - وکیل» تجلی پیدا کرد [۲][۵][۶][۲۷]. نوشته‌های والدو و سایمون و دیگران از آن جهت اهمیت دارد که چهارچوبی جهت خلق دسته دیگری از نظریه‌ها با عنوان «نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک» فراهم آورد.

در مجموع «نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک» به دنبال نقش سیاست‌گذاری اداره و بوروکراسی هستند. چنین تئوری‌هایی عموماً دوگانگی سیاست - اداره را که در نظریه‌های کنترل سیاسی بر بروکراسی مطرح می‌شود را رد می‌کنند [۱۵][۲۴]. زیرا نظریه پردازان این گروه معتقدند که ایجاد دوگانگی شاید تحلیل را ساده تر نماید اما هزینه گزافی بر توسعه نظری تحمیل می‌کند. تفکیک سیاست از اداره نوعی نادیده گرفتن خودسرانه نقش محوری بوروکراسی در ساختار قدرت سیاسی خواهد بود [۳۰].

از آنجا که بوروکراسی‌ها و بوروکرات‌ها دائماً در رفتار سیاسی درگیر می‌شوند، این نیاز وجود دارد که بطور نظری نقش سیاسی بوروکراسی به حساب آمده و تایید شود. از نظر اندیشمندان این گروه، سیاست عموماً به معنای تخصیص مقتدرانه ارزش‌ها یا فرایند تصمیم‌گیری درباره چه کسی، چه چیزی، چه زمان، کجا و چگونه بدست می‌آورد است. مطالعات متعدد تایید می‌کنند که بوروکراسی‌ها و بوروکرات‌ها دائماً ارزش‌ها را تخصیص می‌دهند و تصمیم می‌گیرند که چه کسی چه چیزی بدست آورد. به عبارت دیگر بوروکراسی‌ها در وهله نخست درگیر امور سیاسی هستند. در عمل اداره یک فعالیت تکنیکی بی طرف (خنثی) نیست که بتوان آن را از سیاست جدا نمود، اداره، سیاست است. نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک بواسطه مشاهده واقعیاتی که در زمان طولانی حیات سیاسی - اداری رخ داده است، بوجود آمدند [۳][۴]. «جان گاس از برجسته ترین نام‌هایی است که استدلال نمود «نظریه‌های اداری» می‌بایست در امور سیاسی مهم تلقی شوند و نقش واقعی بوروکراسی به عنوان عنصری ضروری برای ساختن چارچوب‌های تبیین کننده‌تر، مورد توجه قرار گیرد. از آنجایی که سازمان‌ها به اجرای قوانین سیاستگذاران می‌پردازند، این توانایی را دارند که مستقلاً قوانین را تغییر شکل داده و آنها را به مجموعه‌ای از فعالیت‌های

دولتی تبدیل کنند. به علاوه آن‌ها می‌توانند به شیوه‌های گوناگون در اجرای مصوبات مجلس خلل (مانع) ایجاد کنند یا با تمهیدات مناسب باعث تسهیل فرایند اجرا گردند. به علاوه آن‌ها می‌توانند در سیاستگذاری نیز اعمال نفوذ و اختیار نمایند. قانون‌گذاران اغلب در طراحی قوانین و استراتژی‌ها بدون حضور و مشارکت بوروکرات‌های حرفه‌ای راه به جایی نمی‌برند. از اینرو بوروکراسی‌ها بوضوح به اعمال قدرت سیاسی می‌پردازند. در واقع از دیدگاه گاس اگر بوروکرات‌ها در حال کمک به تحقق اراده ملت اند، ناگزیر می‌بایست نهادهای سیاسی محسوب شوند [۱۳].

چنان که مشاهده می‌شود، نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک به دنبال از بین بردن تقسیم‌بندی سنتی و رایج میان سیاست و اداره هستند و در تلاشند تا تئوری‌های پیشین را با یک برآورد سیستماتیک به تئوری‌های تازه‌تری مبدل سازند. چارچوب‌های سنتی نقش بدیهی، مکرر و قابل مشاهده بوروکراسی را که در طول زمان تجربه شده‌اند، کمتر به حساب می‌آورند [۲۱].

مسائلی که در نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک مطرح می‌شوند از پیچیدگی بیشتری برخوردارند. در این نظریه‌ها، هدف مشخص کردن مرز میان سیاست و اداره نیست، زیرا به اعتقاد نظریه پردازان این گروه، اساساً چنین مرزی وجود ندارد و مشخص نیست که چگونه بوروکراسی‌ها می‌بایست به مافوق‌های سیاسی خود پاسخگو باشند [۳۱]. پرسش‌های کلیدی در نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک حول این موضوعات است: فرایندهای اداری نسبت به فرایندهای سیاسی تا چه حد خط مشی عمومی را تعیین می‌کنند؟ چه کسی نحوه اعمال قدرت بوروکراتیک را کنترل یا تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ نقش بوروکراسی در ارائه و ارتقا گروه‌های خاص، ارباب رجوع و یا منافع سازماندهی شده ... چیست؟ نهادها و مقامات منتخب تا چه حد به دنبال شکل دهی و کنترل اداره به عنوان ابزار رسیدن به منافع سیاسی خود هستند؟ منابع قدرت بوروکراتیک کدامند؟ چگونه می‌توان نقش مهم و سیاسی نهادهای غیر منتخب را که مبتنی بر سلسله مراتب اختیار، ارشدیت و انضباط است با ارزش‌های بنیادین دموکراسی نظیر برابری، مساوات و آزادی سازگار نمود؟ [۲۰][۲۹].

اکنون پس از مرور تحلیلی که از محتوای نظریه‌های کنترل بوروکراسی و سیاست‌های بوروکراتیک بعمل آمد در بخش آتی به جمع‌بندی و بیان مسئله اصلی پژوهش پرداخته می‌شود.

جمع‌بندی ادبیات پژوهشی و بیان مسئله

از مقایسه دو نظریه کنترل بوروکراسی و سیاست‌های بوروکراتیک چند نکته قابل تامل برداشت می‌شود: نخست آنکه هر دو این نظریه‌ها بطور نظری با هدف ایجاد یک جامعه دموکرات مبتنی بر حاکمیت مردم پایبند هستند. اما رهیافت آن‌ها در برآوردن این چشم انداز کاملاً متفاوت است.

زیرا می‌توان آنها را در انتها الیه یک پیوستار در نظر گرفت که یکی بر دوگانگی و دیگری بر یکپارچگی اداره و سیاست به گونه‌ای افراطی تاکید می‌کنند. در نظریه‌های نوع اول پدیده‌های سیاسی بعنوان متغیرهای مستقل و پدیده‌های اداری نیز به عنوان متغیرهای وابسته مطرح می‌شوند، به این معنا که آن‌ها می‌بایست تحت نظارت و کنترل متغیرهای سیاسی عمل حرفه‌ای خود را انجام دهند در صورتی که در نظریه‌های نوع دوم اداره و بوروکراسی بخش عمده و تأثیر گذار در عرصه سیاسی است و در واقع اداره همان سیاست است.

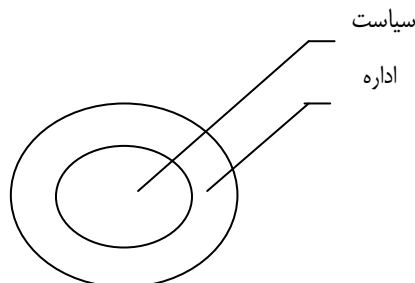
دوم، در نظریه‌های نوع اول، برای دستیابی به اهداف دموکراسی و حاکمیت مردم، وجود یک اداره تخصصی، خنثی، سلسله مراتبی، کار آمد و کنترل شده بعنوان یک ضرورت و پیش فرض اساسی مطرح می‌شود. آرمان «وِبر» در خلق نظریه بوروکراسی، حفظ و برپایی جامعه‌ای مبتنی بر آزادی و عدالت بود. او همواره به این نکته اشاره می‌نمود که برای تحقق چنین هدفی، ایجاد سازمان‌های بوروکراتیک مبتنی بر تقسیم کار، ارشدیت و قانون اجتناب ناپذیر است [۲۵] از سویی دیگر می‌توان انتقادات نظریه‌های نوع دوم را در سه مقوله ارزشی، رفتاری، ساختاری دسته‌بندی کرد. نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک از منظر ارزشی به تضاد آشکار میان ارزش‌های سازمان‌های بوروکراتیک و افرادی که در آن فعالیت می‌کنند با اصول جامعه دموکراتیک اشاره می‌کنند. از منظر رفتاری به غیر ممکن بودن ایجاد چنین سازمان‌هایی که افراد آن بدون توجه به ارزش‌ها، هنجارها و گرایش‌های خود به فعالیت بپردازند، تاکید می‌نمایند و مهم تراز همه آنکه با قبول این پیش فرض که نمی‌توان واقعیات را عاری از ارزش‌ها و حقایق دانست، جدایی ابزار - هدف، تصمیم - اجرا و اداره - سیاست را از منظر ساختاری فاقد اعتبار و غیر واقعی می‌خوانند [۲۲].

سوم، در نظریه‌های کنترل سیاسی بوروکراسی نوعی نگاه «هنجاری» حاکم است. به عبارت دیگر متفکران اولیه اداره امور عمومی، با هدف کاستن از اختیارات افراطی بوروکرات‌ها، کاهش فساد و افزایش کارایی ماشین اداری، دکترین جدایی سیاست از اداره را مطرح نمودند. در واقع آنان به دنبال استقرار «بایدها» بودند. درحالی‌که در نظریه‌های سیاست‌های بوروکراتیک، این نگاه با چرخشی قابل ملاحظه تغییر می‌نماید. اندیشمندان این گروه با مشاهده شرایط واقعی و «آنچه که هست» و اتخاذ موضع «واقع گرایی» به توصیف و تبیین رفتارهای سیاسی - اداری و روابط بین آنها همت می‌گمارند. آنان با ورود به دنیای واقعی سیاستمداران و بوروکرات‌ها و بررسی عملکرد و نوع روابط پیچیده و پنهان آنان، در می‌یابند که دکترین تفکیک قوا، عمل سیاسی - اداری، مقامات منتخب - منتصب از جمله تقسیم بندی‌هایست که به ظاهر پذیرفته می‌شود، اما در عمل اتفاق نمی‌افتد [۱۷].

چهارم، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، به میزانی که تفکیک سیاست - اداره افزایش می‌یابد، تضادها و تعارضات ارزشی، رفتاری، ساختاری بین دو حوزه نمایان‌تر می‌شود و در پی آن «هماهنگی» و کارکرد متعادل سیستم دولتی کاهش می‌یابد. از سویی دیگر این نگرانی وجود دارد که هماهنگی‌های افراطی، حمایت‌های کورکورانه، جهت‌گیری‌های منفعت‌طلبانه و گرایش‌های شخصی، ایدئولوژیک در هر دو حوزه ... منجر به فساد و تباهی سیستم شود و تحقق ارزش‌های جامعه دموکراتیک به بوته فراموشی یا ورطه نابودی کشانده شود. آنچه که در پی می‌آید نمونه‌هایی از تغییر نقش‌های بوروکرات‌ها و سیاستمداران است که موجب خلق ساختارها و روابط گوناگون دولتی می‌شود:

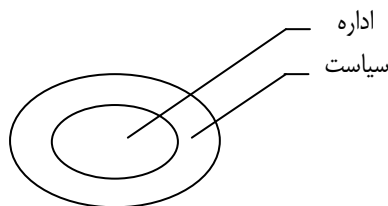
الف. ورود بیش از اندازه و متصرفانه اداره در عرصه سیاسی سبب می‌شود که بوروکرات‌ها (یا تکنوکرات‌ها) زمام امور و حاکمیت را در دست داشته و عرصه تصمیم‌گیری تحت تأثیر عمیق و جدی اعمال و اندیشه‌های ایشان قرارگیرد (شکل ۲). در بیشتر مواقع این اتفاق بصورت پنهان و ضمنی پدید می‌آید اما رسماً سیاستمداران در مسند امور قرار دارند. به عبارت دیگر به لحاظ ساختاری، نظام اداری و سیاسی از هم تفکیک شده‌اند و مجریان اداری و سیاستمداران به عنوان اشخاص حقیقی از هم مجزا هستند اما اداره هدایت‌کننده و تصمیم‌گیرنده اصلی محسوب می‌شود. از این حالت در ادبیات مطالعات اداره امور عمومی به عنوان بدترین اتفاق یاد می‌کنند که یادآور سیستم تاراج و وارونگی نقش‌های دوگانه دولت است [۵]. از سویی دیگر گاه ساختار سیاسی حکومت هم توسط بوروکرات‌ها شکل می‌گیرد و هم توسط آنها اداره می‌شود. در واقع نظام‌های با نقش برجسته بوروکراسی از این نوع هستند [۴][۲۵].

از آنجا که بر طبق ارزش‌های دموکراتیک، نمایندگان منتخب مردم وظیفه استقرار خواسته‌های آحاد جامعه را بر عهده دارند، حاکمیت بوروکرات‌ها خواه علنی یا تلویحی به معنای گریز از نظام نمایندگی است. اصولاً از دیدگاه رهیافت سنتی، بوروکراسی نمایندگی بهترین گزینه برای استقرار جامعه مدنی و پاسخگویی دموکراتیک محسوب می‌شود [۴][۲۱].



شکل ۲. اداره سیاسی

ب. به علاوه گاه ساختارهای سیاسی و استراتژیست‌ها خود درگیر امور اجرایی می‌شوند و چنان در امور اداره نفوذ می‌کنند که نمی‌توان تمایز آشکاری بین فعالیت و وظایف سیاسی - اداری قائل شد (شکل ۳) [۴] [۱۸].



شکل ۳. اداره خادم

در این شکل تاکید بر حدود افراطی دخالت و تسلط سیاستمداران در امور اجرایی است و این با آنچه که در ادبیات اداره عمومی، «اکولوژی اداره» نامیده می‌شود به معنای شکل‌گیری اداره در بستر سیاسی است، تفاوت دارد [۴]. این نوع استیلا بدلائل گوناگون نظیر عدم اطمینان ایدئولوژیک، حزبی، تخصصی، فنی، شخصی ... مافوق سیاسی به ماشین اداری، عدم توانایی کارکنان سازمان‌های دولتی و فقدان مجریان حرفه‌ای و یا کم‌کاری، عدم تعهد و بی‌انگیزه بودن اداریون اتفاق می‌افتد. به تجربه مشاهده شده است که گاه تمام امور سازمان توسط چند فرد خاص در سطوح عالی (تصمیم‌گیری) انجام می‌شود. حدود افراطی تبعیت و دنباله‌روی اداره از سیاست به گونه‌ای که وظایف حرفه‌ای آن تحت الشعاع قرار گیرد در اکثر مواقع نمایانگر بیماری نظام سیاسی و جابجایی وظایف است. هرگاه ماشین اداری بیش از حد تابع ارزش‌های ایدئولوژیک، حزبی و منافع سیاستمداران (نه به عنوان نمایندگان خواست مردم) گردند، بیم آن می‌رود که از وظیفه اصلی خود یعنی ارائه کالا و خدمات غافل بماند. البته مجدداً تاکید می‌شود که این تحلیل در زمانی از اعتبار برخوردار است که فرامین، دستورات و تسلط سیاست در راستای

تحقق اهداف غیر دموکراتیک بوده و از اداره صرفا برای بقا سیستم سیاسی استفاده شود نه خدمت به مردم و یا به عبارتی اداره خادم دولت است نه ملت!

بنابراین، استقلال - تفکیک عرصه‌ها، نظارت - کنترل، حاکمیت - تسلط یک عرصه بر دیگری تبعیت - جانبداری مطلق ونسبی عرصه‌ها از یکدیگر، ادغام و یکپارچگی دو عرصه ... و بسیاری دیگر از کنش‌ها وساختارها که می‌توان تصور کرد، همه و همه پرده‌های مختلف نمایش سیاست - اداره است که هیچ یک فی‌النفسه «بد» یا «خوب» نیست، هدف انتخاب درست و یافتن جایگاه منطقی روابط در صحنه این بازی است. برای نمونه هنگامی که موضوع امنیت ملی و حفاظت از اطلاعات و تامین استقلال کشور است، به نظر می‌رسد از بین حالات فوق احتمالا یکی از گزینه‌ها «اداره خادم» باشد. مجددا تاکید می‌شود اگر هدف «امنیت ملی و تامین استقلال» باشد، اداره می‌بایست علاوه بر تعهد و تخصص حرفه‌ای، نسبت به ارزش‌ها و باورهای سیاسی - ایدئولوژیک نمایندگان مردم متعهد باشد و از آن دفاع نماید. در این صورت «تعهد ایدئولوژیک» نیز به تعهد حرفه‌ای بوروکرات‌ها افزوده می‌شود. این گزینه را می‌توان اینگونه صورت‌بندی نمود "اگر ماهیت موضوع و هدف به قدری حساس و استراتژیک باشد که پایبندی سیاسی - ایدئولوژیک لازمه دستیابی به آن هدف عمومی باشد آنگاه امکان آنکه «اداره خادم» گزینه مناسب باشد افزایش می‌یابد."

سخن آخر آن که امکان انتخاب یک الگو خاص بعنوان گزینه برتر (مسلط) ویا امکان ترکیب‌های مختلفی از الگوها در ساختارهای سیاسی - اداری وجود دارد. اکنون این پرسش مطرح می‌شود که "چگونه می‌توان حدود مناسب حوزه اختیارات و رابطه دو عرصه، سیاست - اداره را تعیین نمود، به‌گونه‌ای که ضمن حفظ «نظارت و کنترل» در درون و بین آن‌ها «هماهنگی کارکردی» و «یکپارچگی در راستای تحقق اهداف دموکراتیک» حاصل گردد؟" پس از جمع‌بندی و طرح پرسش اصلی پژوهش، حال ایده و الگوی پیشنهادی ارائه می‌شود.

ارائه الگوی پیشنهادی و تبیین‌های آن

از دیدگاه این پژوهش، رفتار هیچ سیاستمدار و بوروکراتی دقیقا و منحصرا سیاسی یا اداری نیست، بلکه هر سیاستمدار یا بوروکرات بنابر موقعیت و جایگاه خود نسبت به سطوح پایین تر و بالاتر، نقش‌های خویش را درک و ایفا می‌نماید. چنانکه هر فرد نیز در جریان زندگی روزمره خود، نقش‌ها و تعهدات گوناگونی را بر عهده می‌گیرد. برای نمونه آیا وزیر یک مقام منتصب،

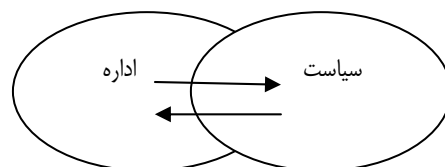
یک سیاستمدار، یک بوروکرات یا هردو آنهاست؟ در پاسخ باید گفت در سلسله مراتب و نمودار سازمانی وزیر یک استراتژیست و سیاستمدار محسوب می‌شود (نسبت به سطوح پایین) اما جایگاه او نسبت به سطوح بالاتر و در مقایسه با مقام‌های منتخب یعنی رئیس جمهور یا نماینده مجلس یک جایگاه اداری است و مجری قوانین و مقررات خوانده می‌شود. مفهوم «استراتژی» را در نظر بگیرید، آیا در تمام شرایط استراتژی به معنای راهکارهای کلان است؟ در پاسخ به این پرسش می‌توان گفت استراتژی نسبت به سطوح پایین (سلسله مراتب سازمانی) همان راهکارهای کلان محسوب می‌شود اما نسبت به سطوح بالاتر از خود یعنی نهادهای نظارتی - سیاستگذاری، تنها یک طرح عملیاتی قلمداد می‌شود. این مقدمه اساس استدلال پژوهش مقابل را تشکیل می‌دهد و در نتیجه این پیش فرض‌ها پیشنهاد می‌شود:

۱. اساسا پدیده‌های و مفاهیم سیاسی - اداری یک هویت ثابت، مطلق و از پیش تعیین شده ندارند.

۲. پدیده‌ها و مفاهیم سیاسی - اداری در شبکه پیچیده‌ای از روابط و تعاملات، دچار تغییر و تحول و دگردیسی می‌شوند. آنها معنای خود را با توجه به شرایط و بستر خود بدست می‌آورند.

با توجه به موارد ۱ و ۲ و پذیرش وجود تفاوت بین وظایف اداری و سیاسی اما تعیین قطعی حوزه عمل سیاسی - اداری و مرزبندی دقیق، ثابت و مداوم بین این دو حوزه همواره نه تنها امکان پذیر نیست، بلکه در بسیاری از مواقع کارکرد سیستم را به هم میریزد. می‌توان حالات متنوع و گوناگونی از روابط و اختیارات سیاست - اداره را متصور شد که در دنیای واقعی احتمال وقوع و پیش آمد آنها وجود دارد.

در ارائه پیش فرض‌های فوق سعی بر آن بوده که ضمن پذیرش «وجود» مرز بین سیاست - اداره (تئوری‌های کنترل بوروکراسی) با رهیافتی انعطاف پذیر و اقتضایی و پرهیز از مرزبندی دقیق، حالات گوناگون روابط بین دو عرصه مورد توجه قرارگیرد (تئوری‌های سیاست‌های بوروکراتیک). چنانکه در شکل (۴) ملاحظه می‌شود دو عرصه اداره - سیاست از هم تفکیک شده است اما در موقعیت‌هایی این دو عرصه به مشارکت یکدیگر نیازمندند و فضای مشترک بین دو عرصه در شکل، نمایانگر تعاملات، رای زنی‌ها و مشورت‌هایی است که بنابر مقتضیاتی نظیر تدوین خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی صورت می‌پذیرد. نکته بسیار مهم در این الگو حدود و میزان فضای مشارکتی و یا اندازه نفوذ و تصرف هریک از دو عرصه توسط یکدیگر است. اصولا به نظر می‌رسد که این مسئله اساس اختلاف میان این دو نظریه است، زیرا حدود اختیارات هر دو عرصه و میزان همپوشانی‌ها (تصرف‌ها) مشخص نیست.



شکل ۴. حدود روابط سیاست و اداره

«نفوذ پذیری» عرصه‌های اداره و سیاست در یکدیگر امری کاملاً طبیعی به نظری می‌رسد. به عبارت دیگر اگر بخواهیم با نگاهی واقع بینانه به حالت فوق بنگریم، در می‌یابیم که اولاً تعامل و مشارکت در دو عرصه درموقعیت‌های گوناگون نه تنها یک امر اجتناب ناپذیر است، بلکه برای دست یابی به اهداف، جزء ضرورت‌های اساسی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر این حالت نه تنها در عالم واقع اتفاق می‌افتد، بلکه حدود مناسب آن «باید» وجود داشته باشد. اما ضمن پذیرش واقعیت، اگر میزان نفوذ و حدود اختیارات هریک از این دو عرصه از مقداری معین تجاوز نماید، آنگاه فضای احاطه شده توسط هریک از این دو عرصه، دیگر یک فضای مشارکتی - تعاملی نخواهد بود و به نوعی «استیلا، تصرف و تسلط» عرصه‌ها بر یکدیگر و دخالت در امور محسوب می‌شود. بنابراین از آن جهت این حالت دارای اهمیت است که توجه بازیکر سیاسی - اداری و اندیشمندان این دو رشته را به حدود مناسب و نامناسب اختیارات (نفوذ) ساختارهای سیاسی - اداری جلب می‌نماید. بدیهی است که می‌توان حالات بیشمار از نفوذ سیاست در مرزهای درونی اداره و بالعکس را متصور شد. آنچه که در این میان اهمیت دارد و به مفهوم «فضای مشترک» هویت و معنا می‌بخشد، درک شرایط و تنظیم مرزها بر اساس متغیرهای تأثیرگذار است. در صورتی که مرزبندی بر اساس مطالعه متغیرهای تأثیرگذار انجام شود، انتظار می‌رود «فضای مشترک» به منطقه‌ای تعاملی تبدیل شده باعث هماهنگی موثر شود، به نحوی که وظایف تصمیم‌گیری و اجرا را سهولت بخشد و در غیر این صورت یعنی عدم درک موقعیت، این فضا ماهیتی «متصرف» مخرب، آسیب‌زا و فاسد کننده به خود می‌گیرد.

چگونه می‌توان حدود روابط - اختیارات، سیاست - اداره را به گونه‌ای سامان داد که ضمن برخورداری از بیشترین هماهنگی، کارایی و اثر بخشی در هر دو حوزه افزایش یابد؟ با این پیش فرض که ارکان فعالیت‌های دولتی را می‌توان در قالب ابعاد سه گانه «ارزشی، رفتاری و ساختاری» طبقه‌بندی نمود در باب آنها توضیح داده می‌شود.

دسته اول، متغیرهای ارزشی: همان طور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود این متغیر شامل کلیه هنجارها، باورها، اعتقادات و تفکراتی است که در هردو عرصه بعنوان فلسفه وجودی و هدف نهایی پذیرفته شده است. این متغیرها در دو عرصه با نام «ارزش‌های اداری» و «ارزش‌های سیاسی» خوانده می‌شود. بعنوان مثال در عرصه اداره تخصص، کارایی، خدمت رسانی، درست بودن - نادرست بودن، جزء متغیرهای ارزشی محسوب می‌شوند و در عرصه سیاست، حاکمیت مردم، عدالت و انصاف، برابری، خوبی - بدی، زشتی - زیبایی، آزادی، امنیت، منافع، نمادها و اثربخشی از جمله متغیرهای ارزشی هستند.

جدول ۱. ویژگی‌های عرصه‌های سیاست و اداره

ویژگی عرصه	ارزشی	رفتاری	ساختاری
سیاسی	حاکمیت مردم، عدالت و انصاف، برابری، خوبی - بدی، زشتی - زیبایی، آزادی امنیت، منافع، نمادها و اثربخشی ...	رفتار هوشمندانه در ارتباط با منافع و نمادها نظیر همکاری، تعارض، چانه زنی، سازش و مصالحه ...	روابط برون سازمانی در ارتباط با احزاب، نهادهای مردمی، تشکلهای، شوراهای و عامه مردم. در محیط درون سازمانی، سازماندهی بیشتر به شکل شورا، کمیته، کمیسیون، هیئت‌های منتخب ...
اداری	تخصص، کارایی، خدمت رسانی، درست بودن - نادرست بودن ...	بی طرفی کارکنان دولت، رفتار حرفه‌ای و متبحرانه، سرعت، دقت و صحت رفتاری ...	روابط برون سازمانی با وزارتخانه‌ها، نهادهای سیاسی مافوق یا شرکت‌های دولتی - خصوصی در محیط درون سازمانی، روابط بر مبنای سلسله مراتب، ارشدیت و تقسیم کار ...

دسته دوم، متغیرهای رفتاری: شامل کلیه اعمالی است که بر مبنای عقلانیت و روابط غیر شخصی توصیف می‌شود. در عرصه اداره این رفتارها شامل، بی طرفی کارکنان دولت، رفتار حرفه‌ای و متبحرانه، سرعت، دقت و صحت رفتاری ... هستند. در عرصه سیاست، رفتار هوشمندانه در ارتباط با منافع و نمادها نظیر همکاری، تعارض، چانه زنی، سازش و مصالحه می‌شود. دسته سوم، متغیرهای ساختاری: به نوع روابط و قوانین حاکم در عرصه‌های سیاسی - اداری، نحوه سازماندهی، تقسیم وظایف و سلسله مراتب، میزان ارشدیت و نوع سازمان‌ها، گروه‌ها، تشکلهای ... که در هر دو عرصه نقش اصلی ایفا می‌نمایند، اطلاق می‌شود. برای مثال در عرصه

سیاسی روابط برون سازمانی بیشتر در ارتباط با احزاب گروه‌های سازمان یافته، نهادهای مردمی، تشکلهای، شوراهای و عامه مردم است. اما در عرصه اداری اکثر روابط با سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، نهادهای سیاسی مافوق یا شرکتهای دولتی - خصوصی است. به‌علاوه در محیط‌های درون سازمانی عرصه سیاسی، سازماندهی بیشتر به شکل شورا، کمیته، کمیسیون، هیئت‌های منتخب دیده می‌شود. حال آنکه در محیط‌های درون سازمانی عرصه اداری، روابط بر مبنای سلسله مراتب، ارشدیت و تقسیم کار استوار است. از آنجا که برای تعیین حوزه عمل سیاسی - اداری به تحلیل دقیق‌تری احتیاج است، در این بخش ابتدا گزینه‌های گوناگونی که امکان دارد در عرصه سیاسی - اداری به وقوع بپیوندد را با نگاه عمیق تر مرور می‌کنیم. سه سوال اساسی قابل طرح است:

۱. چه عملی می‌بایست انجام شود؟ عمل اجرا یا عمل تصمیم‌گیری؟
۲. چه کسی عمل فوق را انجام دهد؟ بوروکرات یا سیاستمدار؟
۳. چگونه عمل اجرا یا تصمیم‌گیری انجام شود؟ با مکانیسم‌های اداری - فنی یا مکانیسم‌های سیاسی؟

جدول ۲. گزینه‌های انتخابی عرصه سیاست - اداره

چه عملی	چه کسی	چگونه
اجرا- تصمیم	بوروکرات- سیاستمدار	اداری- سیاسی

از ترکیب پرسش‌های فوق هشت حالت مختلف بدست می‌آید:

- گزینه ۱. عمل اجرا توسط بوروکرات، با مکانیسم‌های اداری انجام شود.
 - گزینه ۲. عمل اجرا توسط بوروکرات، با مکانیسم‌های سیاسی انجام شود.
 - گزینه ۳. عمل اجرا توسط سیاستمدار، با مکانیسم‌های اداری انجام شود.
 - گزینه ۴. عمل اجرا توسط سیاستمدار، با مکانیسم‌های سیاسی انجام شود.
 - گزینه ۵. عمل تصمیم‌گیری توسط بوروکرات با مکانیسم‌های اداری انجام شود.
 - گزینه ۶. عمل تصمیم‌گیری توسط بوروکرات، با مکانیسم‌های سیاسی انجام شود.
 - گزینه ۷. عمل تصمیم‌گیری توسط سیاستمدار، با مکانیسم‌های اداری انجام شود.
 - گزینه ۸. عمل تصمیم‌گیری توسط سیاستمدار، با مکانیسم‌های سیاسی انجام شود.
- پس از طبقه‌بندی ارکان فعالیت‌های دولتی و گزینه‌های انتخابی پیشرو، اکنون می‌بایست ویژگی‌های موضوع، مسئله یا مشکل عمومی یا هرآنچه که تحت عنوان دستور کار در بخش‌های

عمومی مطرح می‌شود را مورد بررسی و طبقه‌بندی قرار داد. بطور کلی مشکل عمومی تنش و نیازی است که جنبه عمومی دارد و بر اثر خدشه‌دار شدن مصالح عامه بوجود می‌آید و با توجه به برداشت‌ها و تلقی‌های ما از مصلحت عامه شکل می‌گیرد [۳][۲۳]. در این پژوهش ویژگی‌های موضوع عمومی از آن جهت دارای اهمیت است که نحوه انتخاب گزینه‌ها و پاسخ به پرسش‌های «چه عملی، توسط چه کسی و چگونه انجام شود؟» را شفاف می‌سازد. اصولاً ویژگی‌های موضوع عمومی طیف گسترده‌ای از مؤلفه‌ها و شاخص‌های محیط بیرونی و نیازمندی‌های درونی خود مسئله را در برمیگیرد. لذا برای تسهیل در شناخت و مطالعه ویژگی‌های موضوع، آن را به ۹ بعد که هریک شامل طیفی از مؤلفه‌هاست تقسیم می‌نماییم:

۱. منابع قدرت اثرگذار بر موضوع: منظور از منابع قدرت کلیه سازمان‌ها، افراد و گروه‌هایی است که در شکل‌گیری موضوع عمومی و پاسخ به آن نفوذ می‌نمایند. در این میان پنج منبع قدرت که احتمالاً تأثیرگذاری آن‌ها، دور از انتظار نیست و در ادبیات خط مشی گذاری دولتی مورد پذیرش واقع شده است، معرفی می‌گردد:

الف. مذهب، ارزش‌ها، سنت‌ها (فرهنگ) توسط مراجع مذهبی و سنتی.

ب. تخصص - حرفه توسط کارشناسان، متخصصان و فن‌سالاران.

ج. قوانین و مقررات (جایگاه و مقام افراد در سلسله مراتب) توسط سازمان‌ها و مراجع قانونی.

د. نفوذ توسط رسانه‌ها، احزاب، گروه‌های ذی نفوذ، گروه‌های تبلیغاتی، مردم.

ه. اجبار - ترغیب توسط صاحبان قدرت [۳].

هریک از منابع فوق در هر زمان با وزن‌های مختلف ظاهر می‌شوند. به‌علاوه به شدت متاثر از یکدیگرند. در حالت واقعی، تشخیص آنکه کدام منبع قدرت به عنوان ابزار اعمال نفوذ، بیشترین تأثیر را دارد؟ و در حالت ایده‌آل، تشخیص آنکه کدام منبع قدرت می‌بایست با بیشترین تأثیر را داشته باشد؟ می‌تواند در شناخت وضع موجود و انتخاب نوع گزینه‌ها (۸ موردی که قبلاً ذکر شد) کمک شایانی نماید.

۲. حوزه یا گستره موضوع: یعنی آیا موضوع مربوط به اقشار مردم است یا گروه‌ها و افراد خاصی را در بر می‌گیرد؟ که می‌توان در منتهی‌الیه یک پیوستار از محدود تا گسترده در نظر گرفت.

۳. بازه زمانی موضوع: به این معنا که آیا موضوع در یک زمان خاص و محدود طرح و پی‌گیری می‌شود و یا بطور مستمر دغدغه عامه مرم، گروه‌ها یا دولتمردان است؟ بازه زمانی موقت تا دائمی نمایانگر این طیف است.

۴. ارزش‌های حاکم بر موضوع: به عبارت دیگر آیا موضوع آکنده از مفاهیم ارزشی، هنجاری، اعتقادی است یا منبعث از واقعیات پیش آمده است و ریشه در عقل و منطق دارد؟ پیوستار ارزش‌های نمادین تا واقعی این مؤلفه را نشان می‌دهد.

۵. تخصصی بودن موضوع: یعنی آیا موضوع آنقدر از پیچیدگی و ابهام برخوردار است که نیاز به متخصصان حرفه‌ای دارد یا به راحتی قابل حل است؟ شاخص‌های پیچیدگی، متغیر بودن نمایانگر میزان تخصصی بودن و شاخص‌های سادگی، ثبات و تکراری بودن نشانگر غیر تخصصی بودن موضوع است.

۶. ابعاد موضوع: آیا موضوع به گونه‌ای است که انواع محیط‌ها (سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و...) و جنبه‌های گوناگون حیات اجتماعی مردم تأثیر می‌گذارد یا تنها بر یک محیط خاص اثر می‌گذارد؟ بر این اساس می‌تون ابعاد موضوع را از تک بعدی تا چند بعدی رتبه‌بندی نمود.

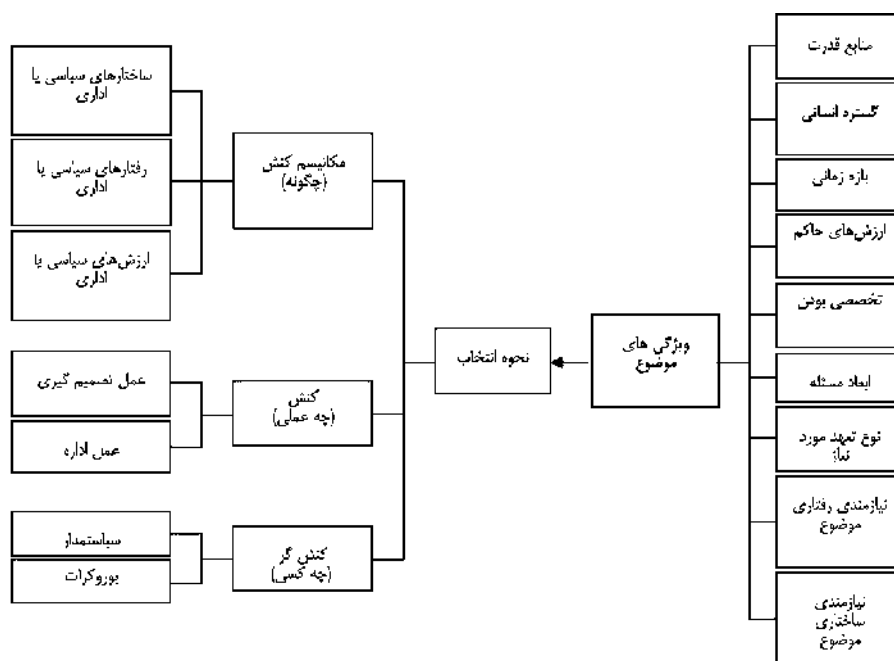
۷. نوع تعهد مورد نیاز موضوع: به این معنا که آیا موضوع را می‌توان با انگیزه خدمت رسانی بی طرف به انجام رساند و یا انواع دیگری از تعهدات را می‌طلبد؟ به عنوان نمونه: تعهدات سازمانی، تعهدات سیاسی - ایدئولوژیک، تعهدات دمکراتیک، تعهدات فردی... طیف تعهدات گرایشی که ناشی از ملاحظات خارج از شغل است تا تعهدات حرفه‌ای که منبعث از خود شغل است در این مقوله قرار می‌گیرد.

۸. نیازمندی‌های رفتاری موضوع: مسئله بوسیله چه رفتارهایی قابل حل است، به گونه‌ای که با در نظر گرفتن سایر ویژگی‌های عنوان شده، بهترین نتایج بدست می‌آید. آیا این رفتارها شامل مصالحه، سازش، گفتگو، مذاکره، ائتلاف، همکاری، هماهنگی، تضاد، تعارض، تغییر (رفتارهای سیاسی) است یا سلسله مراتب، نظم، انضباط، تقسیم کار دقیق، وحدت رویه، وحدت فرماندهی، کنترل و نظارت (رفتارهای اداری) را می‌طلبد؟

۹. نیازمندی‌های ساختاری موضوع: آیا موضوع به ساختارهای متمرکز و یا به ساختارهای غیرمتمرکز احتیاج دارد؟ طیف تمرکز تا عدم تمرکز در تصمیم‌گیری بیانگر این ویژگی است. ویژگی‌های موضوع هریک به تنهایی طیف گسترده‌ای از عوامل و نیروها را در بر می‌گیرد. بدیهی است که هریک از «ویژگی‌های موضوع» نیز می‌تواند در جات و وزن‌های گوناگون به خود گیرد و در عین حال بر یکدیگر تأثیر گذار باشند.

شکل ۵ ارتباط میان مؤلفه‌های موضوع با نحوه انتخاب عرصه عمل سیاست - اداره را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، ویژگی موضوع شامل ۹ مؤلفه است که هریک از آنها قابل تقسیم به شاخص‌ها و طیف‌های مشخصی هستند. ویژگی‌های موضوع به عنوان متغیر

مستقل عمل می‌نماید. از طرفی کنشگر، کنش و مکانیسم انجام کنش ابعاد متغیر وابسته را تشکیل می‌دهند که همان عرصه اداره - سیاست است. ابعاد مذکور با توجه به تفاوت ماهیتی که بین سیاست و اداره وجود دارد به مؤلفه‌هایی تقسیم شده‌اند که بیانگر این مطلب هستند که با توجه به ویژگی‌های موضوع (متغیر مستقل) می‌توان گزینه‌های مناسبی مشخص نمود که حکایت از تعیین حوزه اختیارات هریک از دو عرصه در زمینه یک موضوع یا مشکل عمومی می‌نماید.



شکل ۵. الگوی تعیین حدود اختیارات عرصه اداره - سیاست

منابع

۱. بوریل، گیسیون و گارت مورگان، نظریه‌های کلان جامعه شناختی و تجزیه و تحلیل سازمان، ترجمه محمدتقی نوروزی، سازمان مطالعه و تدوین (سمت)، سال ۱۳۸۶.
۲. دنهارت، رابرت بی، ۱۳۸۰، تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه سید مهدی الوانی، حسن دانایی‌فر، انتشارات صفار.

۳. شافر تیز، جی ام، و ای دبلیو راسل، ۱۳۸۶، مبانی مدیریت دولتی، ترجمه غلامرضا معمارزاده، اندیشه‌های گوه‌ر بار .

۴. هدی، فرل، ۱۳۸۶، مدیریت تطبیقی، ترجمه غلامرضا معمارزاده، اندیشه‌های گوه‌ر بار.

۵. هیوز، آون، ۱۳۸۰، مدیریت دولتی نوین، ترجمه غلامرضا معمارزاده، مهدی الوانی، سهراب خلیلی، نشر مروارید.

6. Barzelay, Michael .2001. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California press.
7. Brown, Brack, and Richard stillman, Jr. (1986). The search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo. College station, Tex: Texas A & M university press.
8. Frederickson, H. George.1991." Toward A Theory of Public for Public Administration". Administration and Society 22, no.4:395.
9. Frederickson, H. George. 1999a "Public Ethics and the New Managerialism" Poblce Integrity 1, no.3: 2, 5-278.
10. Frederickson, H. George and smith, Kevin b. (2003) .The Public Administration Theory Primer. West view .pp: 15-16.
11. Frederickson, H George.1980 New Public Administration Tuscaloosa, Ala: University of Alabama press.
12. Frederickson, H. George. 1997a. The Spirit of Public Administration Sanfrancisco: Jossey-Bass.
13. Gaus, John. (1931)."Note on Administration."American Political science Review 25:123-134.
14. Good now, Frank (1900). Politics and Administration: A Study in Government. New York: Russell and Russell.
15. Imas, J. M. 2005."Rational Darkness: Voicing the Unheard in the Modern Management Discourse of Chile." Administrative Theory and Praxis 27(1):111-33.
16. Kelly, Terrence. 2004."Unlocking the Iron Cage: public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas". Administration and Society 36(1):38-61.
17. Lakoff, George. 2002. Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think. 2nd ed .Chicago University of Chicago press.

18. Luton, Larry. 2006, "connoting 'Empirical': Imports for public Administration" Paper Presented at the Public Administration Theory Network Conference, Olympia, Washington, February 9-10.
19. Marini Frank, (1993) leaders in the field: Dwight Waldo, public Administration Review, Vol, 53, No.5, September-october, p.416.
20. McGinn, Kathleen A. 2006. "Relationships of power and Resistance in Street level organizations". Doctoral dissertation, Florida Atlantic University.
21. Miller, T, Hugh and Charles J, Fox (2007) Postmodern-Public Administration. Prentice-Hall of India.
22. Molin, Anthony Deforest, and Michael W. Spicer. 2004. "Aristotelian Rhetoric, Pluralism, and public Administration" Administration and Society 36(3):282-305.
23. Pesch, Udo, 2003. "Exploring the public/Private Dichotomy: An Evaluation of 'The Intellectual Crisis of American Public Administration' and 'the government is us'". In Mark R. Rutgers, ed, Recreating Public Administration, 37-75. Oxford: Elsevier.
24. Riccucci, Norma, 2005. "Street-level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies." Journal of public Administration Research and Theory, 15(1):89-111.
25. Riggs, Fred W (1993), public administration to American, public Administrative Review, Vol, 58, January-February, pp.29-30.
26. Rohr, J.A (1984) The constitutional world of Woodrow Wilson, in J. Rabin and J.S Bowman (Eds), Politics and Administration: Woodrow Wilson and American public Administration (New York: Marcel Dekker), pp.31-49.
27. Sapru, P.K. (2006). Administrative Theories and Management Thought. Prentice-Hall of India.
28. Simon, Herbert. (1957). Administrative Behavior: A Study of Decision Making processes in Administrative organizations. New York: Free Press.
29. Stone, Deborah. 2002. Policy paradox, The Art of political Decision Making. New York: W. W. Norton and Company.
30. Svara, James. 1994. "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationships Between policy and Administration in Council-Manager

Cities” In Ideal and practice in Council-Manager Government, edited by H.George Frederickson. Washington D.C: International City/County Management Association.

31. Thompson, Fred .2003.”Why a New public management? Why Now? Review of public personnel Administration 23(4):328-35.
32. Waldo Dwight, (1984), The Administration state, 2nd ed. (New York: Holmes and Meier), p. xvii.
33. Waldo Dwight. (1948). The Administrative state. New York: The Ronald Press Company.
34. Wilson Woodrow, (1992) The study of administration, in R. stilman (Ed), public Administration: concepts and cases. 5th ed. (Boston. Houghton Mifflin), p.16.
35. Woodrow, (1971). “The Study of Public Administration” Political science quarterly Wilson 56 (December): 127-222 (originally published 1887).