

En videnskab om statens praksisformer

Pierre Bourdieu, Olivier Christin & Pierre-Étienne Will¹

Hvor interessante resultaterne end måtte være fra de senere mange års historiske analyser og komparative arbejder² om statsbureaukratiers opbygning og funktionsmåde, om deres legitimeringsstrategier, deres begrebslige redskaber og specifikke indretning, så opstår der dog stadig enorme problemer, som man kun virkelig kan gøre noget ved på betingelse af, at man i det mindste delvis gør op med bestemte historiografiske illusioner. Den første er den teleologiske fortolkning, der har tendens til at beskrive statens fremkomst som en uafbrudt "moderniseringsproces", dvs. – med et endnu mere uklart og vagt begreb – som en "rationaliserings- og sekulariseringsproces", der følger af en slags naturlig *impetus* (kraft) og ikke af bestemte historiske aktørers historisk bestemte valg. Således tildeler Hagen Schulze fx i *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*³ staten en status som en kollektiv person, der er udstyret med en egen natur, en vilje og næsten også evnen til at tale: Staten "tillod ikke" koncentrationen af magten i suverænenes hænder (s. 35), "bestræbte sig på at være allestedsnærværende" og "trængte sågar ind i" den økonomiske verden (s. 73).

¹ Oversat fra Pierre Bourdieu, Olivier Christin og Pierre Étienne Will, "Sur la science de l'État", den indledende oversigtsartikel i et temanummer af *Actes de la recherche en sciences sociales* om staten (nr. 133, juni 2000, s. 3-9). I artiklen sammenfattes de analytiske resultater fra de arbejdsrapporter, der blev præsenteret på to arbejdskonferencer, som samlede historikere, sinologer og sociologer i Fondation Hugot du Collège de France (juni 1998 og september 1999) for at diskutere opgaverne for og vanskelighederne ved en interdisciplinær og interkulturel komparativ historie om staters genese og organisation. Deltagerne i disse diskussioner var: Étienne Anheim, Pierre Bourdieu, Jérôme Bourgon, Patrick Champagne, Christophe Charle, Olivier Christin, Gilbert Dagron, Vincent Denis, Jean-Philippe Genet, Christian Lamouroux, Remi Lenoir, Yann Potin, Pierre Rimbart, Daniel Roche, Michel Senellart, Gilles Veinstein, Pierre-Étienne Will, R. Bin Wong. O.a.

² Især Charles Tilly: *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*. Oxford 1990, der indrager analyser af Kina i arbejdet. Se Jean-Philippe Genet (ed.): *L'État moderne – genèse, bilans et perspectives*. Actes de colloque de septembre 1989. Paris CNRS 1990; og endvidere PUF's udgivelse af flere bind fra: Le programme de la Fondation européenne de la science: "Les origines de l'État moderne en Europe".

³ Fransk oversættelse 1996. [Her henvises til den tyske original fra 1994. O.a.]

Med en sådan personliggørelse af kollektivet kan man beskrive staten i et finalistisk perspektiv, og man kan, idet man gør statens interesser til sine egne, få absolutisme og nødvendige fremskridt til at være et og det samme:⁴ Ludvig XIV's monarki blev på denne måde "modellen for en succesfuld stat, som det stod klart for alle europæere omkring 1700. Ganske vist var absolutismens model ikke uden mangler; afstanden mellem Bodins eller Hobbes' drømme om en stat og Ludvig XIV's Frankrig var stor." (s. 73) Med få ord er alt her sagt: kontrasten mellem staten og det virkelige Frankrig, hvor det første repræsenterer innovation, fremskridt, reformer og det andet træghed, tradition, konservatisme; men også fascinationen af den franske "model", der antages at have været genstand for europæernes beundring.

Idet de på denne måde har opfundet en "statslig modernitet" og én bestemt vej til at nå dertil, hvor de forskellige politiske systemer så har efterfulgt Frankrig mere eller mindre hurtigt,⁵ har nogle historikere fx med falsk naivitet kunnet spørge sig selv, hvorfor bemeldte "statslige modernitet [...] manifesteres i de vesteuropæiske monarkier og ikke i Polen eller i Tyskland", idet de (med vilje?) undgår at nævne byrepublikkerne (fx Genève eller Bern), Italien eller endnu bedre det 17. århundredes Nederlande,⁶ for slet ikke at tale om Kina, og tværtimod projicerer vores nutidige statskundskabs statsdefinition over på enevælden i Frankrig (*l'Ancien Régime*). Analyser som dem, der blev foretaget af Rousseau, der i Schweiz, i De forenede Nederlande og i endnu højere grad i det Tysk-romerske Kejserrige så modeller for en retligt sikret magtbalance og som vellykkede eksempler på en politisk modernisering af Europa,⁷ er blevet fortrængt af det 19. århundredes nationale eller nationalistiske historiografi, der gjorde nationalstaten til den fuldendte form i statshistorien.

En anden illusion, der er arvet fra den neolibérale teori, vil kun se staten som et ustabil sæt af individuelle strategier og en samling af partikulære interesser, idet man ofte glemmer, at de, der betjener sig af staten, også er dem, der tjener den, og at de kun kan gøre det ved at påberåbe sig nogle fælles værdier og nogle kollektive interesser. Intet viser det klarere end betydningen af den bureaukratiske diskurs' centrale begreber, som fx begrebet "tjeneste", der over tid ophører med at betegne en personlig relation, der har feudal karakter, og i stedet antager en abstrakt og almen betydning som i udtrykket "offentlige tjenester":⁸ Den statslige aktørs legitimitet flytter sig således fra troskab mod suverænen til hensynet til befolkningens almenvel. Frem-

⁴ Se J. H. Elliot's kritik, "A Europe of composite monarchies" in *Past and Present*, 1992.

⁵ Vi følger her Osvaldo Raggio: "Visto della periferia. Formazione politiche di anticho regime e Stato moderne", in Maurice Aymard (ed.): *Storia d'Europa. L'eta moderna – secoli XVI-XVIII*. Turin 1995, p. 483-527, der afviser at anvende statsbegrebet og plæderer for en mindre etnocentrisk historie.

⁶ Som fx Jean-Marie Le Gall i en kommentar i tidsskriftet *Histoire, Economie, Société*, April-Juni 1998.

⁷ Jean-Jacques Rousseau: *Extrait de projet de paix perpétuelle de Monsieur de Saint-Pierre*. Oeuvres complètes, coll. "La Pléiade", t. 3, p. 572: "Således er den offentlige ret, som tyskerne studerer så omhyggeligt, endnu vigtigere end de tror, og det er ikke kun den germanske offentlige ret, men i visse henseender hele Europas." Se hertil Fred E. Schrader: *L'Allemagne avant l'État-Nation. Le corps germanique 1648-1806*. Paris 1998: 60ff.

⁸ Alain Rey (ed.): *Le Robert. Dictionnaire historique de la langue française* (Paris 1992), fremhæver udviklingen af begrebet "tjeneste" og fremkomsten af betydningen: en forpligtelse over for fællesskabet omkring 1580; udtrykket "offentlige tjenester", der betegner "administrative institutioner, opgaver eller hverv af almen interesse", synes at stamme fra 1835.

komsten af begrebet *policey* i Tyskland mod slutningen af middelalderen vidner ligeledes om den afgørende udvikling i forestillingerne om statens formål og suverænenes rolle, hvis opgaver i tiden fremover gik langt ud over bare at forvalte retsvæsenet og at opretholde fred.⁹ Navnlig i 16.-18. århundrede betød dette begreb altså i Frankrig og ligeledes i Tyskland ikke kun ordenshåndhævelse, men det havde snarere betydningen *bonne police*; denne betydning sætter sig igennem i form af en kristen moraløkonomi, der tager sigte på en velfærdsstat, hvor suverænen skal garantere sine undersåtters bekvemmelighed, sikkerhed og føden.¹⁰ Ifølge fx Johann Heinrich Gottlob von Justi, én af de store teoretikere i det 18. århundredes kameralisme,¹¹ skal *policey*-videnskaben muliggøre "at staten i sin interne organisation kan bevare og forøge sin almene magt og gøre den stadig mere befordrende for og anvendelig til at bidrage til den fælles lyksalighed".¹²

Selv om den begrebslige arkitektur til dels er forskellig og kronologien ikke er den samme, så er der store lighedspunkter med nogle kinesiske udviklingsforløb i den anden ende af Eurasien. Den kongfuzianske moraløkonomi tager ligeledes sigte på en velfærdsstat. Lige siden den kinesiske oldtid forud for kejsertiden [dvs. perioden før 221 f.v.t. – O.a.] er den økonomiske sikkerhed blevet opfattet som uadskilleligt forbundet med "folkets" moralske udvikling og med dets loyalitet over for suverænen (hierarkiet mellem moral og loyalitet varierer svarende til de forskellige filosofiske strømninger, som den kinesiske oldtid opviser en forbavsende mangfoldighed af)¹³. Den uløselige forbundethed mellem "den moralske dannelse" og "føden" er grundlaget for en politisk filosofi, der ret hurtigt satte sig igennem, trods nogle ret teknokratiske og politimæssige udgangspunkter for det første forenede kejserrige i det 3. århundrede før vores tidsregning [Qin-dynastiet 221-206 f.v.t. – O.a.]. Der blev skabt institutioner for social velfærd, og der udviklede sig en bureaukratisk etik for de offentlige tjenester (jf. note 8 ovenfor), som adskilte sig ret tydeligt fra betjeningen af suverænen, selv om den teoretiske afgrænsning mellem de to former for "tjenester" aldrig virkelig blev fuldført under enevælden.¹⁴ Denne forandring går, hvis man øn-

⁹ Michael Stolleis: *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police 1600-1800*, fr. overs. PUF, 1998, s. 558f og *Polizei im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt 1996.

¹⁰ "give de fattige noget at leve af", som også Thomas More lod sit fiktive "vrøvlhoved" (Hythlodeus) sige i *Utopia* (1516). O.a.

¹¹ Gottlob von Justi 1717-1771. Jf. definitionen af kameralisme i Konrad Fuchs og Heribert Raab: *Wörterbuch zur Geschichte*. DTV 1996: En tysk sen-merkantilisme, der havde som mål at udvikle en *Staatswirtschaft* ("économie d'État") for det pågældende territorium." Læren om kameralisme ("Kameralistik") beskæftiger sig med forvaltningslære og økonomisk teori, retslære og offentlige finanser.

¹² Stolleis (1998) s. 574-575 – (også citeret i Stolleis (1996), s. 380. O.a.).

¹³ Man finder den lettest tilgængelige introduktion til denne mangfoldighed i den nye udgave af *Sources of Chinese Tradition*, vol.1 (udg.) Wm. Theodore de Bary og Irene Bloom (New York 1999).

¹⁴ Den radikale kritik af autokratiet, der blev beskyldt for, at have vendt bureaukratiet og de statslige institutioner bort fra at tjene folket og gjort begge dele til et teknokratisk monstrum, der løsrevet fra de moralske værdier udelukkende gav sig af med at udplyndre kejserrigets ressourcer til fordel for suverænen og hans 'hus', forekommer i virkeligheden kun i anden halvdel af det 17. århundrede hos et lille antal brillante, men også isolerede, tænkere som fx Gu Yanvu (1613-1682) eller Huang Zongxi (1610-1695); for den første kan henvises til Jacques Gernet's oplysninger i *Annuaire du Collège de France*, årg. 1983-84 og 1984-85; om den anden jf. Wm. Theodore de Bary (overs. og præs.): *Waiting for the Dawn. A Plan for the Prince – Huang Tsung-shi's Ming-i tai-fang lu*. New York, Columbia University Press 1993.

sker at tidsfæste den, tilbage til Song-dynastiets [960-1279 – O.a.] opbygning af den civile og bureaukratiske stat i det 10. århundrede, og den indgår i diskussionen på de følgende sider; og det er velkendt at det 17. og 18. århundredes europæiske "sino-logi" lagde stor vægt på disse sociale velfærdsinstitutioner og på det kinesiske bureaukratis eksklusive hengivenhed for folkets lykke, som den tilskrev "mandarinerne". Hvad angår den ovenfor anførte forestilling om en *policey*-videnskab (kineserne siger "samfundsledelse"), der tager sigte på at øge statens magt til gavn for almenheden, så er den mere end nogensinde virksom i det moderne Kina, hvor den liberale, anti-statslige diskurs aldrig har haft meget magt.

Her som der er der derfor mange specifikt bureaukratiske værdier, der inkarneres i en hengivenhedens og uegennyttighedens etos, som ligger til grund for "statstjenestemændenes" kollektive identitet. Der er også specifikt bureaukratiske interesser, der manifesterer sig i produktionen af regelrette administrative fiktioner, i opfindelsen af ejendommelige forestillinger om den sociale verden – fx ved hjælp af skattesystemet eller oppositionen mellem "nationale" statsborgere og fremmede – og i konstruktionen af "samfundsproblemer", der først og fremmest og ofte udelukkende eksisterer på grund af og for statens aktører, der formulerer dem, præsenterer dem, giver sig i kast med dem og foregiver at løse dem: fx forsømmelsen af det "nyttige" næringsmiddelproducerende landbrug eller de heterodokse religioners succes i det førmoderne Kina, de fattiges invasion i det moderne Kina eller nutidens "krise- forstæder".

En litteratur uden forfattere

Når forskere har tilsluttet sig et komparativt og interdisciplinært perspektiv, så har det som regel været ensbetydende med en afvisning af en statshistorie, der – idet den accepterer den ødelæggende opdeling imellem idehistorie og socialhistorie og den tilsvarende adskillelse mellem politisk filosofi og de administrative og politiske "eliter" prosopografi¹⁵ – afskærer sig fra at undersøge, hvordan disse ofte ganske obscure "eliter" har bidraget til en forandring af forestillingerne om staten og dens funktioner, i kraft af at de udviklede en anonym og praktisk videnskab om forvaltning og om statens virkemidler og formål, *jus publicum* [offentlig ret], og organiserede arkiver for alt det, der i dag betegnes med begrebet "grå litteratur", organisationsdiagrammer, interne forordninger, memoer osv. Denne udvikling af staten var afgjort ledsaget af et intensivt teoretisk retfærdiggørelses- og forklaringsarbejde, men også af den politisk filosofiske kritik, hvorfra nogle store og hyppigt citerede navne rager op (Machiavelli, Bodin, Hobbes, Locke fra den europæiske tradition). Frem for alt Quentin Skinner's værker, men også mange andre forfatteres arbejder, har de seneste

¹⁵ Traditionelt skelnes mellem *prosopografi*: en leksikografisk registrering af en afgrænset personkreds fx de administrative eliter (karakteriseret ved social baggrund, uddannelsesbaggrund, feltspecifikke ressourcer, karriere osv.), og *kollektivbiografisk forskning*: en systematisk udforskning af prosopografiske data om en afgrænset personkreds kombineret med egentlige biografiskbaserede analyser af den pågældende personkreds og fx deres erhvervspraksis (Jürgen Mittag 2006). En række af Bourdieus større empiriske arbejder repræsenterer denne sidstnævnte form for kollektivbiografisk socialhistorie – O.a.

ca. 20 år bidraget til en dybtgående fornyelse af den politiske filosofis historie, idet de har befriet den fra de anakronistiske eller rent akademiske analyser af de store kano-niske tekster og nu i stedet henleder opmærksomheden på de konkrete historiske indsatser, som politikens teoretikere så sig konfronteret med; disse nyere statshistorikere trækker teoretikernes personlige position i de statslige institutioner frem i lyset. På denne måde gør de det muligt, at vi endelig kan læse middelalderens og den nyere tids [*époque moderne*] store tekster som manifeste eller programmer, der er blevet formuleret af statsprojektets arkitekter, og ikke som håndbøger eller objektive be-skrivelser af institutionerne og deres praktiske aktiviteter.¹⁶

Opfattelsen af, hvad der kan henregnes til politisk filosofi eller teoretiske skrifter om staten, synes imidlertid at være alt for restriktiv til fuldt ud at kunne forstå betydningen af det, som Denis Richet kaldte "statens arbejde med sig selv"¹⁷. Det særegne ved den bureaukratiske stat er, at den har forvoldt en dokumentinflation uden side-stykke, en arkivmæssig vildvækst, som historikerne i høj grad har ønsket, uden at den altid spurgte til de intellektuelle og materielle betingelser for denne produktion af dokumenter og for konserveringen af dens resultater. De europæiske, kinesiske og ottomanske bureaukratier har på denne måde frembragt en særlig og meget omfat-tende litteratur, der ikke lader sig reducere til kategorien med skrifter om staten eller politiske afhandlinger. En litteratur, der ofte er anonym og teknisk, og som undertiden er skrevet i en sprogkode, der gør den mere eller mindre utilgængelig for lægfolk, men som alligevel er langt fra at være uden nogen teoretisk indsats; den indeholder forestillinger om staten, der er konstituerende for selve den statslige virkelighed, fordi disse ikke ekspliciterede forestillinger vedvarende har bidraget til udformningen af og til de løbende forandringer af den statslige virkelighed; og disse uudtalte forestillinger var så meget mere virkningsfulde, eftersom de syntes kun at følge praktiske hensyn.

Michael Stolleis har således vist, at de moderne territorialstater i det protestantiske Tyskland efter Religionsfreden i Augsburg (1555) er uløseligt forbundet med et inten-sivt refleksionsarbejde over den offentlige magts specifikke formål og virkemidler. Med den definitive religiøse adskillelse af katolikker og lutheranere må alt eller næsten alt nytænkes:¹⁸ kejserrigets hellige karakter, forholdet mellem gejstlige og verdslige magter, de sekulariserede kirkebesiddelsers videre skæbne, relationerne mellem staterne og rettens (retsvidenskabens og retsinstansernes) placering i disse relationer. Den bureaukratiske stats fremmarch smelter således til dels sammen med den hurtige konstituering af en ny disciplin, konstitueringen af *jus publicum*, der strukturer sig omkring fælles undervisningsprogrammer, valg af leksikalske definitio-

¹⁶ Jf. især Quentin Skinner: *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge 1980. Om Skinners forudgående metodologiske antagelser og hans brud med en bestemt filosofihistorisk tradition jvf. James Tully (ed.): *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Cambridge 1988.

¹⁷ "La monarchie au travail sur elle-même?", oplæg fra 1986 optrykt i artikelsamlingen: *De la Réforme à la Révolution. Études sur la France moderne*. Paris 1991, p. 425-450.

¹⁸ Se hertil Olivier Christin: *La Paix de religion. L'autonomisation de la raison politique au XVI. Siècle*. Paris 1997. [Endvidere kan her henvises til Olivier Christin: *Ancien Régime – A Double Historicization of Electoral Practices*, i Loïc Wacquant, *Pierre Bourdieu and Democratic Politics*, Polity Press 2005 – O.a.]

ner, teoretiske interesser og praktiske problemer, og som giver fyrsterne nye begrebslige regerings- og legitimeringsredskaber i form af talløse publikationer, teser, teoretiske diskussioner, encyklopædier, lovsamlinger, men også i form af de retlige eksperters direkte interventioner inden for magtinstanserne. Helt bevidst om de symbolske profitter og de konkrete fordele, som de kunne få ud af denne nyordning af kundskaber om staten, mangedoblede de europæiske fyrster oprettelsen af lærestole ved universiteterne, og de fremmede udgivelsen af lærde skrifter. Uden at være klar over det, det gik af sig selv, fulgte disse europæiske fyrster på denne måde de kinesiske fyrster fra før kejsertiden [dvs. før 221 f.v.t. – O.a.], der rekrutterede og understøttede tænkere, strateger og teknokrater, fordi de havde forventninger om, at det ville forøge deres egen magt og deres udstråling i en kontekst af konkurrence mellem staterne; de europæiske fyrster fulgte ligeledes de autokrater fra den nyere tid, der understøttede den akademiske lærdom og finansierede udarbejdelsen af institutionelle encyklopædier for at styrke deres regimers legitimitet [fx Ludvig XIV – O.a.].

Når man læser eller genlæser disse utallige, ofte uklare arbejdsdokumenter, og når man inddrager de historiske betingelser, under hvilke de er opstået, vil det uden tvivl betyde, at man skaffer sig nogle midler til bedre at forstå, hvad nogle af den politiske filosofis eller den politiske teologis mest kendte og mest berømmede tekster virkelig drejede sig om, og dermed jo også redskaber til bedre at kunne forstå den politisk filosofiske litteratur, der netop var rettet mod denne grå litteratur og mod den profession, der besad de tekniske kompetencer, og som gav indtryk af at have afgørende indflydelse på staten. Uden at opholde sig ret længe ved forgangne tiders konfrontationer mellem retslærde, jurister, filosoffer og teologer, der er og har været genstand for solide og omfattende værker, kan man vise, at de offentlige anliggendes teknikeres stadfæstelse af den bureaukratiske fornuft og deres erobring af nøglepositioner inden for staten fremkaldte tilbagevendende advarsler og kritik (fra både filosoffer og litterære skribenter). Historien herom mangler at blive skrevet. Navnlig for det 16. og 17. århundredes Europa kan det vel være svært ikke at tænke på Luther – der i enhver jurist så en dårlig kristen, og som i det blev fulgt af utallige flyveblade og kobberstik – eller på Rabelais og hans "Chicanous"¹⁹ eller også på *Plaideurs*²⁰; og hvordan kan man undlade at sammenkæde disse symbolske diskvalificeringer og så de ændringer, som staterne dengang blev udsat for, frem for alt opgraderingen af de juridiske professioner²¹: det øgede antal offentlige embeder, der i Frankrig voksede fra 5.000 i begyndelsen af det 16. århundrede til næsten 50.000 omkring 1660, og – stadig i Frankrig – den tiltagende legale korruption i forbindelse med besættelsen af embederne²²? Den samme slags forhånelser finder man *mutatis mutandis* (med de

¹⁹ Der henvises til Francois Rabelais' eventyrroman om kæmpekongerne *Gargantua og Pantagruel* (udg. 1532-1564), hvor både de asketiske præster og de selvhævdende jurister gøres til grin. O.a.

²⁰ Komædie om en procesgal person af Jean Baptiste Racine (udg. 1668), en munter satire over det franske retsvæsen. O.a.

²¹ Jf. Ronald Schnur: *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*. Berlin 1986.

²² Jf. Robert Descimon: *Modernité et archaïsme de l'État monarchique – le Parlement des Paris saisi par la vénalité (XVI. Siècle)*, in Jean-Philippe Genet (ed.) 1990 (se note 2), s. 147-161; og specielt *La vénalité des offices et la construction de l'État dans la France moderne. Des problèmes de la représentation*

nødvendige forandringer i formuleringerne) i Kina, hvor de offentlige funktioner uop-hørligt udvidede og teknologiserede deres magt, fx særlig tydeligt i det 10. og igen i det 18. og 19. århundrede – bortset fra at det i første tilfælde drejede sig om en op-pefra kommende målrettet vilje til at udvide staten, om mere regulering og flere indtægter (Premierminister Wang Anshids famøse reformer omkring 1070 har påkaldt sig foragtsytringer fra generationer af skribenter, praktisk taget lige til afslutningen af kejser-perioden – 1911), mens ekspansionen af staten i den anden periode på en måde kom nedefra, i form af en ukontrolleret forøgelse af det underordnede per-sonale, som for en stor dels vedkommende var uden lovhjemmel, men alene var be-grundet af rigets økonomiske og demografiske vækst og væksten i regelsystemet.

Den fælles bestræbelse for de forskellige bidrag, der her er samlet,²³ går ud på at underkaste denne meget omfattende, men kun i ringe grad kendte, bureaukratiske produktion af grå litteratur en historisk og sociologisk læsning, at tage den admini-strative prosa alvorlig, de nye genrer, der blev udviklet i de statslige aktørers daglige praksis i kontorerne, i kommissionerne, i forsamlingerne: rapporter, cirkulærer, for-mularer, der tvinger til at indgive personlige oplysninger i en upersonlig og standardi-seret form, evalueringsskemaer osv. Det drejer sig her uden tvivl om en meget stor udfordring, men det vil på langt sigt muliggøre, at vi ikke længere forveksler de ideale og for størstedelens vedkommende imaginære fremstillinger, som staten ved hjælp af nogle velbetalte teoretikere ønskede at give af sig selv, og så *den statslige virkeligheds intellektuelle praksisformer*, de anvendte tænkeformer og måder at indrette verden, de bureaukratiske rutiner, ved hjælp af hvilke staten gives form, videreføres og dag for dag legitimeres, og som sørger for det vi i vore dage kalder statens sammenhængs-kraft. Traditionelt griber man tilbage til postvæsenet som eksempel for at illustrere den implicite tillid til sammenhængen mellem den naturlige og den sociale verden, der er det der driver selv vores mest harmløse handlinger: at putte et brev i postkas-sen betyder, at man tror på, at nogen henter det for at sende det af sted, at frimærket stadig er gyldigt, at transporten fungerer, at modtageren fortsat er i live osv. Hvad var det for en tro de havde på at staten vedvarende bestod, skønt fjern og ofte fravæ-rende, dengang ved slutningen af middelalderen og i det moderne Europa, de men-nesker, der efterhånden vænnede sig til at betale skat regelmæssigt og til at regulere deres stridigheder ad retlig vej – ligesom menneskene i Østasien længe havde gjort – eller til at bede herskeren om at "redde deres liv", eller til at dø for fædrelandet.²⁴ Måske bestod det særegne ved det bureaukratiske arbejde med at opfinde rutiner og procedurer i at give en konkret hverdagslivsbetydning til ideen om statens kontinuitet

symbolic aux problèmes du coût social du pouvoir, in Robert Descimon et al. (eds.) 1997: *Les Figures de l'administrateurs. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal XVI-XIX siècle*. Paris, EHESS 1997, s. 77-93.

²³ Se note 1 om baggrunden for de forskellige konference-papirer, der udgør temanummeret om staten – O.a.

²⁴ Jf. Ernst H. Kantorovicz: *Pro patria mori in medieval political thought*, in *The American History Review*, nr. 56, (1951) s. 472-492; og Philippe Contamine: *Mourir pour la patrie, X.-XX. siècle*, in Pierre Nova: *Les Lieux de mémoire*, Bd. II, Paris 1986, s. 11-43.

– inden for rammerne af de lærde teologisk-politiske konstruktioner, der udgjorde den teoretiske begrundelse for statens vedvarende beståen.

Bureaukratisk viden

Når udtrykket "en videnskab om statens praksisformer" forekommer os ret præcist og kortfattet at udtrykke, hvad dette komparative forskningsprojekt går ud på, så er det fordi det ikke så meget drejer sig om at skrive en historie om de statsteorier, der har ledsaget udviklingen af de statslige institutioner og refleksionerne over deres legitime formål, men langt mere drejer sig om at forstå disse institutioners produktive indsats i form af en umådelig omfattende praktisk videnskab om offentlig magtudøvelse. Forvalterne og de offentlige myndigheders aktører må først og fremmest skabe de begrebslige og materielle redskaber, som den fremadskridende udvidelse af statens interesser og deraf følgende indgreb dikterer. I det moderne Europa (16.-18. århundrede) er staten stadig mere optaget af at opgøre befolkningens præcise størrelse, at skelne mellem sine egne statsborgere og dem, der ikke direkte er underlagt dens jurisdiktion, at opgøre den økonomiske aktivitet eller i det mindste prisbevægelserne og vare- og kapital-cirkulationen. Derfor dukker de første demografiske opgørelser op, der i begyndelsen er ret begrænsede og primært tjener skattemæssige formål, senere kommer forsøg på folketællinger, men også økonomiske opgørelser, systematiske beskrivelser af et specifikt lands ressourcer, tabeller med tal, der tilstræber at give en udtømmende opgørelse og homogenisering af de indsamlede data. Med de udvidede kompetencer til at gribe ind, som de moderne europæiske stater tilegner sig, følger så opfindelsen af nye redskaber og nye videnskaber, der – eftersom de i det væsentlige er produkter af forvaltningernes og de offentlige institutioners aktiviteter – synliggør og legitimerer disse aktiviteters implicite ideologi: politisk økonomi, statistik, demografi, kameralistik.²⁵ Disse nye discipliner, der oprindeligt var tæt forbundet med statens specifikke interesser, og som i praksis blev anvendt af både de lærde og forvalterne og af de tekniske funktionærer, der hurtigt blev uddannet på specialskoler, af hvilke de første eksempler dukkede op i Frankrig i det 18. Århundrede,²⁶ bidrog kraftigt til at retfærdiggøre bureaukратиets aktiviteter: "Specialiseret viden [*Fachwissen*] er afgørende for den bureaukratiske forvaltnings overlegenhed".²⁷ Disse vidensformer fremskynder en omlægning af måden, statens aktører rekrutteres, idet de personlige anbefalinger eller gode forbindelser og arbejdspladsoplæring efterhånden erstattes af

²⁵ Til disse videnskaber om statens praksisformer, se fx Jean-Claude Perrot: *Une histoire intellectuelle de l'économie politique*, Paris, EHESS 1992; Éric Brian: *La Mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII^e siècle*, Paris 1994; Forfatterkollektiv: *Pour une histoire de la statistique*, bd.1: *Contributions*. Paris, Économica/INSEE 1977, genudgivet 1987; P. Schiera: *Dall'arte de governo alle scienze dello Stato. Il cameralismo et l'assolutismo tedesco*, Milan 1968, og *La concezione amministrativa dello Stato in Germania (1550-1750)*, Turin 1980.

²⁶ Først og fremmest geografer og landmålere; jf. Antoine Picon: *L'Invention de l'ingénieur moderne. L'École des Ponts et Chaussées, 1747-1851*. Paris 1992. Samme år blev École de la marine og École de génie von Mézières oprettet.

²⁷ Max Weber, *Économie et société*, Paris 1971, s. 229 [= *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976, s. 128 – O.a.].

udvælgelse via skoler, *concours*,²⁸ optagelsesprøver og eksamensresultater, hvorved de bureaukratiske normers dominans over den specialiserede tekniske kompetence legitimeres, og samtidig legitimeres de deraf følgende "begrænsninger" i den tekniske kompetence, der for en stor del er inkorporeret i de "statslærdes" faglige dispositioner.

Her er i øvrigt relationen til den kinesiske erfaring særlig tankevækkende, og den indbyder til nye overvejelser. I deres bestræbelser for bedre at kunne vurdere deres befolkningstal og parametre for økonomisk aktivitet og de forskellige regioners ressourcer følger de europæiske stater i den moderne epoke en ærværdig kinesisk tradition, hvis man kan sige det på den måde, der er forbundet med den retning, man er enige om at kalde *legiste* [sekulær retslærd – O.a.]. Det er en tradition, der selvfølgelig er blevet fremstillet meget forskelligt under de forskellige regimer og epoker, og som – hvad vi allerede har set ovenfor – efter de dominerende skribenters mening havde et meget dårligt ry, og om hvilken det ikke uinteressant konstateres, at den i Kina havde en ret spektakulær ny opblomstring, om end det var forklædt som en veltilpasset kongfuziansk humanisme, i det 18. århundrede – ligesom i oplysningstidens Europa. Men trods interessante paralleller gik Europa hurtigt meget længere i retning af at skabe ægte sociale "videnskaber", der var i statens (de bureaukratiske institutioners) tjeneste, og som afgjort var mere raffinerede og blev legitimeret som "specialdiscipliner"; og fra disse udgår i lige linje de specialdiscipliner, der i dag styrer eller forsøger at overtage styringen af de statslige aktiviteter i hele verden ["globalisering" – O.a.]. Den demografi, statistik og politiske økonomi, som der i næsten et århundrede er blevet doceret i Kina, er specialdisciplinerne fra Europa og Amerika; de ligger ikke i forlængelse af de parallelle discipliner, som den kinesiske intellektuelle tradition havde udviklet [dvs. mandarinernes kongfuzianske moral-økonomi – O.a.].

Effekten af bureaukratiets selvkontrol er mere kontrol

Et andet aspekt af denne "praktiske videnskab" består i, at de statslige bureaukratier meget hurtigt forsvarer sig mod den mangfoldige kritik af deres magt, uklarhed, korruption og mange andre fejl og mangler ved at forsikre, at de kontrollerer sig selv. Det bliver således en vigtig aktivitet for de moderne bureaukratier at overvåge og evaluere deres egne aktører og deres egne aktiviteter. Naturligvis findes der fortilfælde og paralleller, først og fremmest inden for den katolske kirke fx dens praksis med hyrdebesøg (*visites pastorales*), hvor biskoppen eller hans stedfortræder inspicerer gudstjenestens fysiske rammer og genstande, men også bedømmer præsterne og de lokale hjælpepræster. I Kina skabte Ming-dynastiet (1368-1644) det bemærkelsesværdige system af "rejsecensorer", et korps af relativt unge embedsmænd, der i prin-

²⁸ Denne tradition med optagelsesprøver gælder stadig i Frankrig for de lange, specialiserede eliteuddannelser *Grandes Écoles*, som der er særlige 2-årige forberedelsesklasser til for studentereliten med de højeste resultater ved de årlige nationale *concours* for dem der afslutter det almene gymnasium (*lycée*). O.a.

cippet var udvalgt blandt de ideologisk og moralsk bedst kvalificerede, som bogstavelig talt udplyndrede de provinser, de var blevet tildelt med fuldmagt til at inspicere alt, afsløre alt og til selv at tage en masse initiativer.²⁹ Paladseunukerne eller, under Qing-dynastiet (1644-1911), manchu'erne, der var knyttet til det kejserlige hus, har undertiden spillet en rolle svarende til *missi dominici*.³⁰ Men ved slutningen af kejsernes epoke [dvs. 1911 – O.a.], er den dominerende metode, at bureaukratiet kontrollerer sig selv ved hjælp af et sæt meget formaliserede evalueringer og nogle "garantier" (dvs. forsikringer om at reglerne er fulgt), der kommer oppefra og strømmer ned gennem hierarkiet, og hvis perverse effekter man let kan forestille sig, når man ved, at kontrollanterne og de kontrollerede var økonomisk afhængig af hinanden, og at objektiviteten følgelig tenderede til at vige for "protektionen", til stor skade for først og fremmest Manchu-kejserne, der undertiden synes at have været blandt dem, der gik forrest i foragten af deres eget bureaukrati.

Den moderne europæiske stat driver til gengæld den interne controls logik til den yderste grænse, idet den skaber institutioner specialiserede i arbejdet med evaluering, bedømmelse og kontrol. Politi-, justits- og finansintendanterne, som historiografien længe har set som symboler på absolutismens triumf i Frankrig, blev rekrutteret fra bestemte embedsmandskorps og udstyret med bemyndigelseskrivelser fra kongen, der bl.a. pålagde dem at overvåge de lokale embedsmænd. Ifølge en formulering fra det 17. århundrede skal de fx "registrere alle uretfærdigheder og former for undertrykkelse, som kongens undersåtter måtte være udsat for fra embedsmænd og ministre i form af korrupsion, forsømmelighed, uvidenhed eller andet"³¹. I den forstand repræsenterer *intendanterne* i højere grad den upersonlige bureaukratiske stat ude i provinserne, end de repræsenterer kongen.³² Den bureaukratiske overvågning af bureaukratiet bliver således på én gang den væsentligste retfærdiggørelse af bureaukratiet, men samtidig én af betingelserne for dets institutionelle og demografiske vækst. Viljen til at evaluere de statslige tjenester og de statslige aktørers dygtighed fører undertiden også til, at der udarbejdes formularer eller personlige kartotekskort, eller ligefrem veritable karaktergivningssystemer. De ledelsesteknikker, som det administrative personale anvender, definerer – i øvrigt ligesom i Kina – de ideale profiler for statens tjenere³³, og de bidrager til at formulere præcise regler for samt afgrænsning og kodificering af uddannelsesprogrammer, der fører til regler for rekruttering, advancement og forflyttelse; og de anvendte ledelsesteknikker skaber på denne måde en

²⁹ Se Charles O. Hucker: *The Censorial System of Ming China*. Stanford 1966.

³⁰ Bogstaveligt "herrens budbringere" (eller "tjenere"): betegnelse for de omrejsende kongelige inspektører, der i tidlig middelalder tilså den lokale administration i Frankeriget. O.a.

³¹ Citeret fra Marcel Marion: *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII og XVIII siècles*. 1923, genudg. Picard, 1984, s. 293.

³² Se konklusionen i Michel Antoine: *Genèse de l'institution des intendants*, in *Journal des Savants*, 1982, s. 283-317: "Intendanten har aldrig repræsenteret monarken, han har ikke repræsenteret en person, men en abstraktion: staten."

³³ Se hertil Philippe Minard: *La Fortune de Colbertisme. État et industrie dans la France des Lumières*. Paris 1998, s. 76ff.

korpsånd [*esprit de corps*] inden for de forskellige institutioner.³⁴ Den bureaukratiske selvkontrol sætter derfor på ingen måde grænser for den bureaukratiske magt; den er snarere selv grundlaget for den.

Når man på linje med Max Weber forstår den bureaukratiske selvkontrol som en specifik form for virksomhedsledelse og personaleledelse og som en særlig legitimeringsteknik, konfronteres man også med de interne konflikter, som de statslige forvaltninger og institutioner gennemsyres af, og som den historiske analyse ofte tenderer til at ignorere eller undervurdere. Bureaukratiet kan, som det også gælder staten, ikke anskues som et samlet og monolitisk kollektiv, der kan forstås som et kvasi-subjekt udstyret med intentioner og egen vilje: bureaukratiet er et aktivitetsfelt [*espace de jeu*], der er relativt uafhængigt af de økonomiske og sociale kræfter, og hvor aktører med heterogene og ofte – i hvert fald til dels – modstridende baggrund, livsforløb, interesser, kapitalsammensætning (især mht. uddannelse) og kompetencer møder hinanden og konfronteres med hinanden i spørgsmålet om selve definitionen af de offentlige anliggender og statens tjenesteydelser, samtidig med at de undertiden ubevidst er fælles om en del bureaukratiske indsatser, men også om kategorier og metoder. Man kan se Fronden³⁵ som den perfekte illustration af dette forhold, en bevægelse i hvis navn bestemte embedsindehavere – under påberåbelse af en bestemt opfattelse af staten, dens funktioner, dens forandring og af loyalitetsrelationen til kongen – gjorde oprør mod de mange nye embeder og de hurtige administrative forandringer over for kongen, der var optaget af den udmattende Trediveårskrig.

I virkeligheden kan historien om konstruktionen af staten (om det nu er det franske monarki eller det kinesiske kejserriges stat) ikke anskues adskilt fra historien om konflikterne mellem de forskellige statslige aktører, der har modstridende opfattelser af, hvad staten og de offentlige "tjenester" skal være: I eksemplet med det franske monarki gik de traditionelle tilhængere af *household government*, hvor den personlige opvartning og bistand til fyrsten var det væsentligste, således op imod indehaverne af de nye korruptionsudsatte embeder, hvis indehavere i alle ordets betydninger har interesser i fremgangen for en mere abstrakt stat, hvor de *de facto* er kreditorer.³⁶ I eksemplet fra Kina er de statslige tjenestemænd i opposition til den uformelle sektor, ganske ligesom eliteforvalternes officielle videnskab (politisk filosofi) er i modsætning til den "skyggevidenskab", der praktiseres af alle i bureaukratiet. Den moderne stat og det specifikke bureaukrati, der sætter sig igennem lidt efter lidt og

³⁴ Se Jean Nagels redegørelser for det XVII århundrede i Marcel Pinet: *Histoire de la fonction publique en France*. Paris 1993, bd. 1, s. 271ff. [Se hertil også Wacquant, *Pierre Bourdieu and Democratic Politics* (note 18 ovenfor), s. 139, hvor det med henvisning til analyserne i *State Nobility* påpeges at specialskolerne "... give birth to the *esprit de corps* specific to the contemporary ruling class and conducive to its ideological integration in spite of its potential or actual divisions (hence the subtitle of Bourdieu's book in French)." O.a.]

³⁵ En oprørsbevægelse (1648-53) under ledelse af repræsentanter for retsinstanserne i de enkelte provinser (domstolene) og parlamentet i Paris rettet mod skatteforordninger som følge af 30-års krigen (1618-48) og mod centralforvaltningens provinseembedsmænd: *intendanterne*, men resultatet blev en begrænsning af domstolens magt og en styrkelse af Ludvig XIV's enevældige magt. – O.a.

³⁶ Dvs. de har fordringer om afkast af deres investering i embedet. Se hertil også Pierre Bourdieu: "Modstridende interesser i staten" andetsteds i dette temanummer. O.a.

ikke uden besvær, er derfor felter, der må underkastes en analyse, hvor det sociologiske og historiske ikke kan anskues adskilt, og som går ud på at rekonstruere de objektive relationer mellem de statslige tjenester (institutionsstrukturene) og de forskellige embedsmandskorps (administrative professioner), der – eftersom de er opstået på tidspunkter, der undertiden ligger meget langt fra hinanden i historien – er forbundet med nogle ofte forskellige og modstridende interesser, og som vedvarende støder sammen i de konflikter, der er et af principperne for alle bureaukratiers helt særlige træghed, men også for deres evne til at bevare de historiske landvindinger fra tidligere tiders sociale kampe.

Oversat af Anders Mathiesen