

نظام مستخدمین عمومی در فرانسه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۴۹۷
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

نظام مستخدمین عمومی در فرانسه

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۲/۱۴

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

تهیه و تدوین کننده:

حسین ایمانی‌نسب (اندیشکده حکمرانی شریف)

همکار:

حسین بهنام‌پور (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظر کنندگان:

فاطمه سادات میراحمدی، مهدی امیری (دفتر مطالعات سیاسی)، علی صابری‌دمنه (دفتر مطالعات حقوقی)،
شهاب طلایی‌شکری، نورعلی عبداللهی (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، سیدمجتبی شهرآئینی، محمد عبدالحسین‌زاده

ناظر علمی خارج از مرکز:

روح‌الله هنرور (اندیشکده حکمرانی شریف)

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام مستخدمین عمومی
۲. فرانسه
۳. مطالعات تطبیقی
۴. حرفه‌گرایی
۵. سیاست‌زدگی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. نظام سیاسی جمهوری فرانسه.....	۱۰
۴. نظام مستخدمین عمومی در جمهوری فرانسه.....	۱۵
۵. تاریخ نظام مستخدمین عمومی فرانسه.....	۱۷
۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....	۲۴
منابع و مأخذ.....	۲۷

فهرست شکل

شکل ۱. نسبت تعداد مستخدمین عمومی در بخش‌های مختلف.....	۱۵
--	----

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. نام وزار تخانه‌های دولت جمهوری فرانسه.....	۱۲
جدول ۳. اعضای اصلی و وابسته کابینه.....	۱۳
جدول ۴. پراکندگی مستخدمین عمومی فرانسه در سه بخش اصلی این نظام از دهه ۸۰ تاکنون.....	۱۶
جدول ۵. تعداد کارمندان وزار تخانه‌های اصلی کشور فرانسه.....	۱۶
جدول ۶. دوره‌های تاریخی شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی در فرانسه.....	۲۴



نظام مستخدمین عمومی در فرانسه

چکیده



طی دهه‌های گذشته، اصلاح نظام اداری یکی از دغدغه‌های خط‌مشی‌گذاران و حتی آحاد مردم ایران بوده است. در بسیاری از کشورهای جهان نیز برنامه‌های سیاستی متنوعی برای ارتقای عملکرد نظام اداری اجرا شده است. در این میان، با توجه به تأثیر قابل توجه نظام اداری و اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی فرانسه بر شکل‌گیری دولت مدرن در ایران، می‌توان برخی چالش‌هایی که امروزه نظام اداری کشور با آن مواجه است را در مشابهت‌های بین نظام‌های اداری دو کشور جست‌وجو کرد. نظام مستخدمین عمومی فرانسه در جریان تکوین تاریخی خود چهار ویژگی هویتی حرفه‌گرایی، تربیت نیروی متخصص، حرکت از مرکزگرایی به محلی‌گرایی و هواداری سیاسی را در خود جای داده است. در این راستا، به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین شباهت نظام اداری ایران با فرانسه، مرکزگرایی و هواداری سیاسی است. با این حال، تنها در دو دهه گذشته شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی از طریق برگزاری آزمون‌های تخصصی متمرکز مورد توجه جدی قرار گرفته و کماکان انتصاب‌ها متأثر از تحولات سیاسی است. بررسی نظام اداری فرانسه ضرورت داشتن یک نگاه یکپارچه و چندجانبه به مسائل نظام اداری و استخدامی کشور را نشان می‌دهد که در آن جنبه‌های گوناگون نظام اداری در کنار یکدیگر و به‌موازات تحولات اجتماعی و سیاسی جامعه درک شده و مبنای سیاست‌ها قرار گیرند. در این راستا، پیشنهاد می‌شود ارتباط بین برنامه‌ریزی نیروی انسانی دولت و نهادهای متولی آموزش تخصصی و حرفه‌ای کشوری که ضرورت تقویت شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی در نظام اداری است، تقویت شود و از ظرفیت‌های نهادهای خارج دولت برای شکل دادن به جهت‌گیری خط‌مشی‌ها و برنامه‌های اصلاح نظام اداری استفاده گردد.



بیان / شرح مسئله

یکی از دغدغه‌های خط‌مشی‌گذاران و حتی آحاد مردم ایران طی دهه‌های گذشته، اصلاح نظام اداری بوده است. نظام اداری ایران در اثر گرت‌برداری نادرست از سیاست‌های اجرا شده در کشورهای دیگر با مشکلات و عدم تناسب‌هایی روبرو است. در این راستا، در ادامه سلسله گزارش‌های بررسی نظام مستخدمین عمومی کشورهای منتخب، پس از بررسی نظام مستخدمین عمومی انگلستان، در گزارش حاضر کشور فرانسه مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به تأثیر قابل توجه نظام اداری و اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی فرانسه بر شکل‌گیری دولت مدرن در ایران، مطالعه نظام اداری فرانسه به شناسایی و احیاناً ارائه راه‌حل برای برخی چالش‌های کنونی نظام اداری کشور کمک می‌کند. با ایجاد وحدت سرزمینی در اواخر قرن هفدهم در این کشور، هم‌زمان با شکل‌گیری مدیریت متمرکز دولتی، مقدمات یک نظام مستخدمین عمومی مدرن فراهم شد. با ورود به قرن هجدهم و افزایش تسلط دولت مرکزی در اداره امور، وزارتخانه‌ها، سلسله‌مراتب دولتی و واحدهای فنی، برای ایفای نقش‌های عمرانی و مدیریتی دولت تأسیس شدند. از آن پس، نظام مستخدمین عمومی فرانسه تحولات زیادی داشته که انقلاب سال ۱۷۸۹ و تأسیس جمهوری فرانسه، جنگ دوم جهانی و تحولات دهه هشتاد نقاط عطف شکل‌گیری این نظام به‌شمار می‌رود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

نظام مستخدمین عمومی فرانسه در جریان تکوین تاریخی خود متأثر از تحولات تاریخی، چهار ویژگی هویتی حرفه‌گرایی، تربیت نیروی متخصص، هواداری سیاسی و حرکت از مرکزگرایی به محلی‌گرایی را در خود جای داده است که در ادامه بدان پرداخته می‌شود.

■ **حرفه‌گرایی:** اولین خصیصه نظام مستخدمین عمومی فرانسه، سازوکارهای خاص طبقه‌بندی آن است. با تشکیل رسته‌ها^۱ در نظام مستخدمین عمومی در قرن هجدهم، هر مستخدم باید در یکی از رسته‌های حرفه‌ای کار می‌کرد. این امر باعث شد نظام مستخدمین عمومی همواره جهت‌گیری حرفه‌ای داشته باشد. در دوره دوم با تشکیل رسته‌های ارشد^۲، مستخدمین ارشد خود را از اعضای غیرمتخصص متمایز کردند. در سال‌های اخیر و با نظام رتبه‌بندی سه‌سطحی (A,B,C)، نظام مستخدمین عمومی فرانسه، شکل منحصر به فردی از مدیریت طبقه‌بندی کارکنان را به جهان عرضه کرده است. امروزه هر فرد در درون این نظام عضو رسته‌ای حرفه‌ای بوده و رتبه‌ای بین اعضای نظام مستخدمین عمومی دارد. هر مستخدم، برای تغییر رسته حرفه‌ای خود باید آزمون مربوط به رسته جدید را بگذراند. با وجود تمامی انتقادات به پیچیدگی این شکل از طبقه‌بندی کارکنان، رسته‌بندی و سطح‌بندی توانسته هویت حرفه‌ای نظام مستخدمین عمومی فرانسه را حفظ کند.

■ **تربیت نیروی انسانی متخصص:** دومین ویژگی نظام مستخدمین عمومی فرانسه، تکیه بر آموزش و تربیت نیروی انسانی متخصص است. مدرسه ملی مدیریت^۳ به‌عنوان دانشکده عالی آموزش مدیران نظام مستخدمین عمومی، نماد امروزی این جنبه از نظام مستخدمین عمومی است. این مهم در کنار سنت برگزاری آزمون‌های رقابتی تخصصی، به شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی مستخدمین عمومی کمک کرده است. با این وجود، به سبب شکل‌گیری یک طبقه متمایز اداری متشکل از فارغ‌التحصیلان این مدارس که مسئولیت‌های مهم را در کنترل خود دارند، انتقاداتی بر این نظام آموزشی وارد شده است.

■ **حرکت از مرکزگرایی به محلی‌گرایی:** سومین عنصر هویتی نظام مستخدمین عمومی فرانسه حرکت از مرکزگرایی به سمت محلی‌گرایی است. اگرچه دولت متمرکز مستقر در پاریس در مراحل ابتدایی شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی فرانسه، نقش بسیار محوری داشته، اما این نظام به تدریج از یک ساختار تمرکزگرا، به سمت الگوی مدیریت محلی با محوریت شوراهای محلی با

1. Corps
2. Grand Corps
3. École Nationale d'Administration



اختیارات گسترده حرکت کرده است. به‌خصوص از ابتدای دهه هشتاد میلادی، مجموعه‌ای از اقدامات اصلاحی در فرانسه اجرا شده که از این میان می‌توان به برگزاری انتخابات شوراهای محلی، جدایی بخش کارکنان دولت‌های محلی از دولت مرکزی و تفویض اختیارات مدیریت به دولت‌های محلی اشاره کرد.

■ **هواداری سیاسی:** آخرین ویژگی نظام مستخدمین عمومی فرانسه، جدال درباره هواداری سیاسی و حرکت به سوی سیاست‌زدایی است. نظام مستخدمین عمومی فرانسه تا پیش از سال ۱۹۴۵، مبتنی بر هواداری سیاسی از پادشاه یا حزب اکثریت بوده است. فانکسیونر^۱ یا مستخدم عمومی عنصر اجرایی طبقه سیاسی حاکم قلمداد می‌شده است. تنها در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم بود که با تصویب مجموعه‌ای از قوانین، هواداری سیاسی ممنوع و امری نادرست قلمداد شد. امروزه هواداری سیاسی در درون نظام مستخدمین عمومی از نظر قانونی ممنوع بوده، اما مستخدمین عمومی به‌خصوص اعضای رسته‌های ارشد، پیوند وثیقی با سیاست دارند. امروزه نظام مستخدمین عمومی فرانسه، مانند گذشته با مسائل و چالش‌هایی نظیر اصلاح نوع قراردادهای کاری، شیوه جبران خدمت و مسائل مربوط به بازنشستگی روبه‌رو است. بیست نوبت تغییر در قانون اساسی، سه مرتبه انقلاب سیاسی و تغییر چندباره رژیم سیاسی، طرح و اجرای ده‌ها برنامه اصلاحی مختلف، به‌همراه سنت طولانی نظریه اجتماعی و سیاسی، پیش‌برنده روند اصلاحات در فرانسه قلمداد شده است. با توجه به تأثیر قابل‌توجه نظام اداری و اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی فرانسه بر شکل‌گیری دولت مدرن در ایران (از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی)، می‌توان برخی چالش‌های امروز نظام اداری کشور را در مشابهت‌های بین دو نظام مستخدمین عمومی ردیابی کرد. به‌رغم مباحث زیادی که درباره ضرورت تمرکززدایی از دولت مطرح شده، به‌نظر می‌رسد تمرکزگرایی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام اداری کشور محسوب شده و همچنان نظام اداری متأثر از تحولات سیاسی است. از سوی دیگر، اگرچه توسعه نظام مستخدمین عمومی ارتباط تنگاتنگی با توسعه آموزش تخصصی داشته، تنها در دو دهه گذشته شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی از طریق برگزاری آزمون‌های تخصصی متمرکز مورد توجه جدی قرار گرفته است. با این‌وجود، عدم ارتباط مناسب بین نیازهای نیروی انسانی دولت و برنامه‌ریزی آموزش عالی، موجب بروز چالش‌های جدی در خصوص حفظ روند حرکت به سمت تخصص‌گرایی شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی نظام مستخدمین عمومی فرانسه به دلیل تأثیر نظام اداری و اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی این کشور بر شکل‌گیری دولت مدرن در ایران، به ایجاد درکی نسبت به مسائل و چالش‌های نظام اداری و ایجاد تناسب میان بخش‌های مختلف آن کمک می‌کند. بر این اساس، خط‌مشی‌گذاران می‌توانند با تکیه بر جریان‌های اجتماعی همسو در جامعه، زمینه موفقیت بیشتر برنامه‌های اصلاح نظام اداری را به‌وجود آورند. در این راستا، پیشنهاد می‌شود ارتباط بین برنامه‌ریزی نیروی انسانی دولت و نهادهای متولی آموزش تخصصی و حرفه‌ای کشوری (از جمله اصناف و مراکز آموزش عالی) که لازمه تقویت شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی در نظام اداری است، تقویت شود. هم‌چنین، از ظرفیت‌های نهادهای خارج دولت برای شکل دادن به جهت‌گیری خط‌مشی‌ها و برنامه‌های اصلاح نظام اداری استفاده گردد.

۱. مقدمه

طی دهه‌های گذشته، اصلاح نظام اداری یکی از دغدغه‌های موجود خطمشی‌گذاران و حتی آحاد مردم ایران بوده است. بسیاری از محققان، اصلاح نظام اداری را به‌عنوان ابزار اصلی برای سرعت بخشیدن به فرایند توسعه و پیشرفت کشور قلمداد کرده‌اند. این مهم باعث تحرک نهادهای اجرایی و تقنینی کشور برای ریل‌گذاری و اجرای برنامه‌هایی اصلاحی در نظام اداری شده است.

تلاش برای اصلاح نظام اداری و افزایش کارایی و بهره‌وری تنها مسئله‌ای معطوف به ایران نبوده است. بسیاری از کشورهای جهان، از گذشته تا امروز، برنامه‌های سیاستی متنوعی را برای ارتقای عملکرد نظام اداری کشورهای خود اجرا می‌کنند. این برنامه‌ها همواره در جوامع علمی و دانشگاهی محل ارزیابی قرار گرفته و متون علمی بسیاری در این زمینه منتشر شده است. تحلیل و بررسی تلاش‌ها و تجربیات سایر کشورها در اصلاح نظام اداری، به‌واسطه شباهت‌های مسائل و ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و اداری آنها با نظام اداری کشور، می‌تواند رهیافت‌ها و بینش‌های نظری و عملی مناسبی را در اختیار خطمشی‌گذاران و خطمشی‌پژوهان این حوزه قرار دهد. در اولین گزارش از سلسله گزارش‌های بررسی نظام مستخدمین عمومی در کشورهای منتخب به بررسی کشور انگلستان پرداخته شد. در گزارش مزبور به تأثیرپذیری سیاست‌های اقتصادی ایران از سیاست‌های اجراشده در انگلستان نظیر خصوصی‌سازی، استخدام بر اساس شایسته‌سالاری (از طریق آزمون)، ارزیابی عملکرد و... اشاره شد که به طور ناقص و بدون توجه لازم به تفاوت‌های تاریخی، سیاسی و اجتماعی انگلستان و ایران در داخل کشور پیاده شده است [۱]. در این راستا، در گزارش حاضر به بررسی نظام مستخدمین عمومی کشور فرانسه پرداخته می‌شود. نظام اداری و حقوقی و اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی فرانسه بر آرا و نظرات افرادی که نظام مستخدمین عمومی ایران را (به‌خصوص در مراحل ابتدایی تشکیل دولت مدرن یعنی عصر مشروطه) شکل داده‌اند تأثیر قابل توجهی گذاشته که تا انقلاب اسلامی ادامه داشته است [۲]؛ بر این اساس، نظام اداری فرانسه و ایران شباهت‌های زیادی با یکدیگر داشته و وضعیت کنونی و مسیر طی شده در فرانسه می‌تواند درس‌های مهمی برای خطمشی‌گذاری نظام مستخدمین عمومی ایران داشته باشد. مضافاً بر اینکه شناخت نهادهای تأثیرگذار و روابط شکل‌دهنده رفتارهای کارکنان در نظام اداری کشورهای دیگر چارچوب تحلیلی اولیه‌ای درباره چگونگی تأثیرگذاری نهادهای گوناگون بر شکل‌گیری نظام اداری به دست می‌دهد که می‌تواند به تحلیل بهتر نحوه شکل‌گیری نظام اداری ایران کمک کند.

نظام مستخدمین عمومی یا مدنی در کشورهای مختلف با توجه به شرایط و بسترهای اجتماعی و سیاسی آن توسعه و تکامل پیدا کرده است. در این راستا، نظام مستخدمین عمومی فرانسه بیش از همه از رویدادهای اجتماعی نظیر انقلاب‌ها، اعتصاب‌ها و جنبش‌های مردمی تأثیر پذیرفته و متناسب با این واقعیت‌ها تکامل پیدا کرده است؛ تاریخی اجتماعی که شباهت زیادی با تاریخ دهه‌های گذشته ایران دارد. تاریخ گسترش نظام مستخدمین عمومی در فرانسه می‌تواند درس‌های عبرت‌آموزی در مواجهه با مسائل و معضلات تاریخی نظام مستخدمین عمومی در ایران داشته باشد. بررسی مسائل مشترک در زمینه مدیریت منابع مالی، چگونگی جذب مستخدمین عمومی، نظام‌های حقوقی و قانونی تنظیم‌گر رابطه مستخدمین و ارباب‌رجوع و بسیاری مسائل دیگر که دو کشور با آنها مواجه بوده‌اند، می‌تواند تسهیل‌گر مسیر اصلاح نظام اداری و مستخدمین عمومی کشور باشد.^۱

این گزارش پس از توضیح ساختار قدرت سیاسی در جمهوری فرانسه، در دو برش عمودی و افقی، تکامل تاریخی نظام مستخدمین عمومی فرانسه را بررسی خواهد کرد. در برش عمودی، چهار دوره تاریخی اصلی این نظام، پیش از انقلاب فرانسه، انقلاب فرانسه تا جنگ جهانی دوم، از ۱۹۴۵ تا دهه هشتاد میلادی و از آن زمان تا دوران حاضر بررسی خواهد شد. در بررسی هر دوره تاریخی، با چهار درون‌مایه، ساختار نظام مستخدمین عمومی ارزیابی می‌شود. جایگاه مدیریت متمرکز در برابر مدیریت محلی، آموزش در نظام مستخدمین عمومی، سیستم طبقه‌بندی درون‌سازمانی و سوگیری سیاسی و حرفه‌ای نظام مستخدمین عمومی مؤلفه‌های اصلی تحقیق در این چهار دوره تاریخی هستند. در انتهای گزارش نیز تلاش شده است تصویری از وضعیت امروزی نظام مستخدمین عمومی فرانسه ارائه شود.

۱ در گزارش حاضر معادل عبارت انگلیسی (Civil Service) در ادبیات علمی، عبارت «خدمات عمومی» در نظر گرفته شده، هرچند می‌توان از عبارت «خدمات مدنی» نیز استفاده کرد.



۲. پیشینه پژوهش

گزارش حاضر دومین گزارش از سلسله گزارش‌های بررسی نظام مستخدمین عمومی در کشورهای منتخب است که به بررسی نظام مستخدمین عمومی فرانسه می‌پردازد. در گزارش اول، نظام مستخدمین عمومی در کشور انگلستان بررسی و ارزیابی شد. در این راستا، سوابق مطالعاتی این موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس در جدول ذیل مطرح شده است:

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	ساختار دولت و نظام اداری انگلستان (رویکرد مستخدمین عمومی)	۱۴۰۰	۱۷۸۷۲	مطالعات مدیریت	
۲	بررسی تطبیقی ساختار و وظایف وزارت کشور (۱): فرانسه	۱۴۰۲	۱۹۲۲۹	مطالعات سیاسی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳. نظام سیاسی جمهوری فرانسه

این کشور مانند اکثر دولت‌های مدرن بر مبنای تفکیک قوا بین سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه شکل گرفته است. «جمهوری فرانسه» شکل خاصی از تفکیک قوا را برگزیده که ترکیبی از دو سیستم حکومتی هم‌زمان بوده و به شبه‌جمهوری^۱ معروف است. در این سیستم ترکیبی از سیستم پارلمانی (وست‌مینستر)^۲ و سیستم ریاستی (واشنگتن) توأمان وجود دارد [۳]. در حکومت فرانسه سنا و مجلس ملی توأمان وظیفه قانون‌گذاری را برعهده دارند.^۳ نخست‌وزیر و هیئت‌دولت ارکان قوه مجریه هستند.^۴ شورای دولت نیز بخشی از قوه قضائیه جمهوری فرانسه است که نقش دادگاه اداری^۵ را در این کشور ایفا می‌کند. این دادگاه علاوه بر اینکه به شکایت شهروندان رسیدگی می‌کند، در زمینه مسائل حقوقی و قانون اساسی به دولت مشورت می‌دهد [۴].

۳-۱. قوه مجریه

در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، رئیس‌جمهور به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود. سپس رئیس‌جمهور، رئیس شورای وزیران یا همان نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند و نخست‌وزیر پس از انتخاب به‌عنوان رئیس هیئت‌دولت در مقابل مجلس ملی پاسخگو است. رئیس‌جمهور، رئیس حکومت^۶ و نخست‌وزیر، رئیس دولت^۷ محسوب می‌شود. رئیس‌جمهور و مجلس هر دو رابطه‌ای یک‌طرفه با نخست‌وزیر دارند؛ به این معنا که پیشنهاد نخست‌وزیر به مجلس به‌معنای تأیید صلاحیت او است. برای رئیس‌جمهوری حقی مصرح، مبنی بر برکناری نخست‌وزیر در قانون اساسی دیده نشده است.^۸ در مقابل، مجلس نیز توان معرفی و تأیید صلاحیت

1. Semi-Presidential
2. Westminster

۳. رجوع کنید به بخش قوه مقننه.
۴. رجوع کنید به بخش قوه مجریه.

5. Administrative Court
6. State
7. Government

۸. ادعا می‌شود به صورت سنتی هر رئیس‌جمهوری پیش از معرفی نخست‌وزیر به مجلس، نامه استعفای بدون تاریخی از او می‌گیرد تا در زمان مناسب از آن استفاده کند.

نخست‌وزیر را ندارد؛ بلکه صرفاً می‌تواند رأی عدم اعتماد^۱ به نخست‌وزیر را صادر کند [۵].

هیئت‌وزیران دولت، توسط نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌شود^۲ و آنها نیز باید در مقابل مجلس پاسخ‌گو باشند؛ به عبارت دیگر رئیس‌جمهور نمی‌تواند به صورت مستقیم در روند تصمیم‌سازی دخالت داشته باشد. رئیس‌جمهور در ساختار قانونی فرانسه صرفاً زمانی می‌تواند در فرایندهای تصمیم‌سازی دخالت کند که «خطری جدی و فوری نهادهای جمهوری را تهدید کند». او در این زمان پس از مشورت با نخست‌وزیر، رئیس‌مجلس ملی و سنا و شورای قانون اساسی می‌تواند تصمیمات لازم را اتخاذ کند^۳.

اما در عمل زمانی که رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر از یک حزب هستند، بدان علت که نخست‌وزیر منتخب رئیس‌جمهور است و اعضای هیئت‌دولت به تأیید او رسیده‌اند؛ طبعاً رئیس‌جمهور قدرت بالایی در جهت‌دهی و همراه‌سازی دولت با ایده‌های خود دارد. به عنوان مثال، قانون اساسی فرانسه به رئیس‌جمهور توانایی‌هایی همچون اعلام فراندوم و امکان انحلال مجلس در مواقعی که کشور تهدید می‌شود را داده است؛ ابزاری که می‌تواند قدرت رئیس‌جمهور را در چانه‌زنی‌های سیاسی داخلی بالا ببرد. به این ترتیب رئیس‌جمهور هم نقش ریاست کشور و هم ابزارهای قانونی برای مداخله و تصمیم‌سازی در مسائل دولتی را دارد [۶]. این سازوکار سبب شده است تا در بیشتر ادوار جمهوری پنجم دو قوه اجرایی - رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر - عملاً به یک قوه - رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر تابع او - تبدیل شود. با این حال در زمان‌هایی که رئیس‌جمهور و رئیس‌دولت از دو حزب سیاسی متفاوت بوده‌اند^۴ نخست‌وزیر به پشتوانه مجلس پیش‌برنده سیاست‌های داخلی و رئیس‌جمهور نماینده کشور در امور خارجی و مسائل اساسی بوده است [۷]. رأی عدم اعتماد به دولت، اهرم اصلی حزب اکثریت مجلس برای پاسخ‌گو کردن هیئت‌دولت است. چنین نظامی سبب شده احزاب علاوه بر تلاشی که برای دستیابی به قدرت ریاست جمهوری انجام می‌دهند در انتخابات پارلمان نیز برای دستیابی به اکثریت تلاش کنند.

اعضای اصلی دولت از سه طبقه سیاست‌مدار تشکیل می‌شوند: وزیران^۵، وزیران دولت^۶ و دبیران دولت^۷. «وزیران» اجزای اصلی هیئت‌دولت فرانسه را تشکیل می‌دهند و در سال ۲۰۲۳ دولت فرانسه ۱۵ وزارتخانه دارد. نام و تعداد وزارتخانه‌های دولت جمهوری فرانسه در جدول ۱ نشان داده شده است.

1. Motion de Censure
2. Constitution of France Republic, Article 8
3. Constitution of France Republic, Article 16
5. Ministres
6. Ministres d'État
7. Secrétaires d'État

۴. این شکل از دوگانگی، فقط سه بار در جمهوری فرانسه اتفاق افتاده است. دوبر در زمان ریاست جمهوری میتران و یکبار در زمانی که شیراک رئیس‌جمهور فرانسه بوده است.



جدول ۲. نام وزارتخانه‌های دولت جمهوری فرانسه [۸]

ردیف	نام وزارتخانه فرانسه	معادل فارسی
۱	Ministère de la Justice	وزارت دادگستری
۲	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	وزارت اروپا و امور خارجه
۳	Ministère des Armées	وزارت دفاع
۴	Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales	وزارت انسجام سرزمینی و روابط با مقامات محلی
۵	Ministère des Solidarités et de la Santé	وزارت بهداشت
۶	Ministère de l'Économie et des Finances	وزارت اقتصاد و دارایی
۷	Ministère de la Culture	وزارت فرهنگ
۸	Ministère du Travail	وزارت کار
۹	Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse	وزارت آموزش ملی و جوانان
۱۰	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	وزارت کشاورزی و غذا
۱۱	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	وزارت آموزش عالی، تحقیقات و نوآوری
۱۲	Ministère des Outre-mer	وزارت سرزمین‌های خارجی ^۱
۱۳	Ministère de la Transition écologique et solidaire	وزارت محیط زیست
۱۴	Ministère de l'Action et des Comptes publics	وزارت حساب‌ها و برنامه‌های دولت ^۲
۱۵	Ministère de l'Intérieur	وزارت کشور

در جایگاه بعدی، وزیران دولت قرار دارند که در دولت کنونی، سه مقام حائز این جایگاه هستند که در جدول ۲ آورده شده است. این افراد نیز همواره در جلسات هیئت‌دولت شرکت می‌کنند و در جایگاهی پایین‌تر از وزیر و به‌عنوان مقام وابسته به یک وزیر محسوب می‌شوند. برای مثال وزیر دولت در زمینه حاکمیت‌های محلی وابسته و ذیل وزارتخانه انسجام ملی است و تحت نظر آن فعالیت می‌کند. دسته سوم دبیران دولت هستند^۳ که صرفاً در مواردی که مربوط به حوزه کاری آنهاست می‌توانند در جلسه هیئت‌دولت حضور داشته باشند. دبیران دولت یا عهده‌دار حوزه‌ای خاص و از پیش مشخص شده در ساختار یک وزارتخانه هستند، مانند دبیر دولت در زمینه از کارافتادگان که تحت نظر نخست‌وزیر فعالیت می‌کند که در این موارد حوزه کاری در عنوان شغلی فرد ذکر نمی‌شود؛ یا طی حکمی مجموعه‌ای از وظایف و حیطه‌های کاری درون‌سازمانی به ایشان واگذار می‌شود.^۴ در جدول ۲ تنوع جایگاه‌ها و مسئولیت‌ها مشاهده می‌شود.

۱ کشور فرانسه سرزمین‌هایی خارج از اروپای قاره‌ای دارد. این سرزمین‌ها اغلب باقی‌مانده‌های دوره استعماری فرانسه است که هنوز تحت پرچم فرانسه هستند و مردم این سرزمین‌ها در همه انتخابات‌های جمهوری فرانسه حق رأی دارند.

۲ این وزارتخانه وظایفی همانند سازمان برنامه و بودجه در ساختار دولت ایران دارد.

۳ دولت فرانسه در تاریخ مارس ۲۰۲۲ نوزده دبیر دولت داشته است.

۴ برای مشاهده نمونه‌ای از حکم دبیر دولت به این آدرس مراجعه کنید:

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/7/10/ARMX1719033D/jo/texte>

جدول ۳. اعضای اصلی و وابسته کابینه [۸]

ردیف	اعضای اصلی کابینه	اعضای وابسته در کابینه
۱	نخست‌وزیری	وزیر روابط با مجلس
		دبیر دولت و سخن‌گوی دولت
		دبیر دولت در زمینه ازکارافتادگان
		دبیر دولت در زمینه برابری جنسیتی و مبارزه با تبعیض
۲	وزیر اروپا و امور خارجه	دبیر دولت در زمینه مسائل اروپایی
		دبیر دولت
۳	وزیر دفاع	دبیر دولت
۴	وزیر محیط زیست	دبیر دولت
		دبیر دولت
		دبیر دولت در زمینه حمل‌ونقل
		دبیر دولت
۵	وزیر سرزمین‌های خارجی	دبیر دولت
۶	وزیر همبستگی و بهداشت	دبیر دولت
		دبیر دولت
		دبیر دولت در زمینه بازنشستگی
۷	وزیر اقتصاد و دارایی	دبیر دولت در زمینه بخش دیجیتال ^۱
		دبیر دولت
۸	وزیر آموزش ملی و جوانان	دبیر دولت
۹	وزیر حساب‌ها و برنامه‌های دولت	دبیر دولت در زمینه بخش دیجیتال
		دبیر دولت (مسئول بخش خدمات عمومی)
۱۰	وزیر انسجام سرزمینی و روابط با مقامات محلی	وزیر دولت در زمینه حاکمیت محلی
		وزیر دولت در زمینه مسائل شهری و مسکن
۱۱	وزیر کشور	دبیر دولت

هر وزارتخانه شورایی اداری دارد که شامل ۱۰ الی ۲۰ نفر از اعضای انتخاب‌شده توسط وزیر مربوطه هستند. این شورا که کابینه وزارتخانه خوانده می‌شود، یکی از مهم‌ترین ارکان تصمیم‌سازی در بدنه وزارتخانه است و تصمیمات آن برای اجرا به بخش‌های مختلف آن سازمان ابلاغ می‌شود. معمولاً اعضای این شورا از میان اعضای ارشد نظام مستخدمین عمومی انتخاب می‌شوند.^۲ جایگاه مهم پس از وزیر، در اختیار مدیر کابینه قرار دارد که جایگاه بالایی در نظام مستخدمین عمومی محسوب می‌شود. مدیر کابینه، وظیفه مدیریت شورای کابینه را دارد [۳].

در کنار نظام متمرکز دولتی فرانسه، حکمرانی منطقه‌ای و محلی نیز وجود دارد. مدیریت در سلسله‌مراتب دولتی در فرانسه پس از بُعد ملی و کشوری به سه طبقه دیگر تقسیم می‌شود. فرانسه از هجده منطقه (Région) تشکیل شده است که سیزده مورد آنها قلمروی اصلی حکومت فرانسه در اروپا را تشکیل می‌دهند؛ و در ذیل این سیزده منطقه ۹۶ شهرستان (Département) قرار دارد و

۱ این وزیر دولت، زیر نظر دو وزیر اقتصاد و حسابرسی کار می‌کند.
۲ اعضای ارشد نظام مستخدمین عمومی معمولاً فارغ‌التحصیلان مدرسه عالی مدیریت هستند.



در انتهای تقسیمات کشوری نیز کمون یا بخش (Commune) قرار دارند که تعداد آنها در حال حاضر حدود ۳۵ هزار است. نظام مدیریت محلی در فرانسه از دو بعد تشکیل شده است. از یک سو نماینده دولت^۱ مسئول سیاسی امور مناطق و شهرستان‌هاست و از طرف دیگر هر کدام از این سه طبقه، توسط شورای منتخب مردم هدایت می‌شوند. در بخش‌ها شهردار، در شهرستان‌ها ریاست شورای شهرستان^۲ و در منطقه‌ها ریاست شورای منطقه‌ای^۳ مسئولیت امور را برعهده دارند. در این نظام دویبعدی، به مرور زمان حیطة بزرگی از مسئولیت‌های اجرایی از نماینده دولت به منتخبان محلی واگذار شده است و نمایندگان دولت منحصرأ به بخش‌های مربوط به اسناد هویتی، گواهی‌نامه‌های رانندگی و موضوع مهاجران می‌پردازند.

۲-۳. قوه مقننه

قوه مقننه در جمهوری فرانسه مانند بسیاری از کشورهای دیگر متشکل از دو مجلس، یعنی مجلس ملی^۴ و مجلس سناست.^۵ مجلس ملی به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود و وظیفه اصلی آن قانون‌گذاری و نظارت بر هیئت‌وزیران است؛ همچنین تصویب بودجه سالیانه و نظارت بر دولت از دیگر وظایف این مجلس است. حزب اکثریت نیز در مجلس تأثیر مستقیمی بر تعیین سیاست‌های نخست‌وزیر و وزیران هیئت‌دولت دارد.

در کنار این مجلس، مجلس سنا قرار دارد که اعضای آن به‌صورت غیرمستقیم توسط مردم، یعنی به‌وسیله منتخبان اعلا^۶ انتخاب می‌شوند. منتخبان اعلا شامل اعضای شوراهای منطقه‌ای، شوراهای شهرستانی و بخشی، شهردارها و تمامی اعضای مجلس ملی می‌شود. چنین ترکیبی سبب شده است نقش واحدهای محلی و کوچک مانند روستاها در شکل‌دهی ساختار مجلس مؤثر باشد. مدت عضویت هر فرد در مجلس سنا ۶ سال است؛ اما انتخابات این مجلس هر سه سال یک‌بار، برای نیمی از صندلی‌ها برگزار می‌شود. لویچی که در مجلس ملی به تصویب می‌رسد باید به تصویب سنا نیز برسد. در مقابل از لحاظ قانونی مجلس سنا نیز مانند مجلس ملی و هیئت‌دولت می‌تواند لایحه‌ای را وارد فرایند قانون‌گذاری کند. لویچی که در این مجلس به تصویب می‌رسد، باید به تأیید مجلس ملی نیز برسد. در مواردی که بین این دو مجلس بر تصویب لایحه‌ای اختلاف باشد- چه ابتدا لایحه در مجلس ملی تصویب شده باشد و چه در سنا- کمیسیونی متشکل از هفت عضو سنا و هفت عضو مجلس ملی تصمیم‌نهایی را در مورد آن می‌گیرند و اگر همچنان اختلاف نظر پابرجا باشد، رأی مجلس ملی فصل‌الخطاب است. علاوه‌بر همه آنچه ذکر شد، ارجاع پرونده رئیس‌جمهور به دادگاه عالی عدالت اهرمی است که قوه مقننه برای پاسخ‌گوسازی رئیس‌جمهور در اختیار دارد.

۳-۳. جمع‌بندی ساختار سیاسی فرانسه

نظام مستخدمین عمومی فرانسه، بدنه اجرایی ساختار سیاسی این کشور برای پیاده‌سازی سیاست‌های دولت است. مردم با تعیین منتخبان خود در مجالس دوگانه و انتخاب رئیس‌جمهور می‌توانند سیاست‌های موردنظر خود را در کشور پیگیری کنند. ساختار سیاسی فرانسه نیز با استفاده از نیروهای خود در نظام مستخدمین عمومی، تلاش می‌کند خواسته‌های مطرح‌شده در جریان انتخابات‌ها را اجرایی کند. از این‌رو نظام مستخدمین عمومی که در ادامه این نوشتار به آن پرداخته خواهد شد، یکی از مؤثرترین عوامل اجرایی در کشور فرانسه قلمداد می‌شود.

1. Préfet
2. Conseils Départemental Généraux
3. Conseil Régional
4. National Assembly
5. Sénat
6. Grands Electeurs

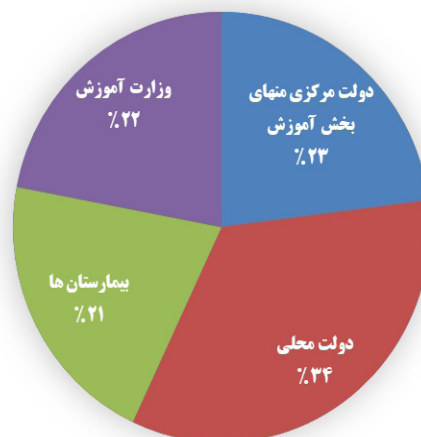
۴. نظام مستخدمین عمومی در جمهوری فرانسه

واژه مستخدمین عمومی^۱ در هر حوزه سیاسی-اجتماعی معنای متناسب با آن فرهنگ را پیدا کرده است. این معادل‌ها گاهی با سنت خاص انگلیسی هم‌خوان و گاهی از آنها دور هستند. در فرانسه، برخلاف سیستم انگلیسی که در آن مستخدمین عمومی، گروهی جدا از اعضای ارتش، معلمان و کارکنان بخش سلامت هستند؛ تمامی کارمندان بخش دولتی عضو مستخدمین عمومی^۲ محسوب می‌شوند.

یکی از وجوه تمایز نظام مستخدمین عمومی فرانسه نسبت به نظام‌های دیگر، به واژه‌ای برمی‌گردد که برای نامیدن آنها استفاده می‌شود و قدمتی به اندازه انقلاب فرانسه دارد. هم‌زمان با انقلاب فرانسه تمامی ساختار طبقاتی پیشین دچار تغییر و تحولات گسترده شد و همه عناصر حاکمیت به‌نوعی در خدمت نیروی جدید انقلابی درآمدند. مستخدمین عمومی یکی از مهم‌ترین عناصری بودند که در دوره جدید باید تعیین تکلیف می‌شدند. از این‌رو، واژه «Fonctionnaire d'Etat» به‌معنایی مترادف با مستخدمین عمومی در فرانسه استفاده شده است که معنای تحت‌اللفظی آن «عنصر اجرایی دولت» است؛ بدین مفهوم که آنها باید خدمات‌شان را در جهت بهبود عملکرد دولت (نه شخص حاکم) انجام دهند. [۹] همان‌طور که در مرور تاریخی به آن پرداخته خواهد شد، تا قبل از دهه هشتاد قرن بیستم، مستخدمین عمومی در فرانسه همواره متأثر از گرایش‌های سیاسی دولت‌ها بوده‌اند و جایی برای حرفه‌ای‌گرایی^۳ کامل در نظام مستخدمین عمومی در فرانسه وجود نداشته است.

در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه در مورد ریاست سازمان خدمات عمومی «La Fonction Publique» تصریحی صورت نگرفته است. از طرفی رئیس‌جمهور مبتنی بر اصل (۱۳) عهده‌دار اصلی انتخاب افراد برای مناصب دولتی و نظامی است و از سوی دیگر در همان اصل، شورای وزیران موظف به تعیین بسیاری از مناصب و جایگاه‌های شغلی شده است. باین‌حال، به‌صورت تاریخی مسئولیت اداره خدمات عمومی همواره جزئی از وظایف شورای وزیران بوده است. این سازمان در سال‌های اصلاح و تحول دهه پنجاه در قامت وزارتخانه فعالیت می‌کرده، اما از سال ۲۰۰۸ تاکنون تنظیم امور نظام مستخدمین عمومی از سطح وزارتخانه به بخشی از وزارتخانه تبدیل شده و ذیل وزارت حساب‌ها و برنامه‌های دولت و به سرپرستی یک دبیر دولت اداره می‌شود. در حال حاضر، بیشترین سهم از مستخدمین عمومی در بخش‌های آموزش و بهداشت مشغول به کار هستند و در مرتبه بعدی نیز با سهم عمده‌ای در دولت‌های محلی زیر نظر منتخبان محلی فعالیت می‌کنند.

شکل ۱. نسبت تعداد مستخدمین عمومی در بخش‌های مختلف [۸]



■ دولت مرکزی منهای بخش آموزش ■ دولت محلی ■ بیمارستان‌ها ■ وزارت آموزش

1. Civil servants
2. La fonction publique
3. Professionalism



مستخدمین عمومی در فرانسه به سه بخش کلی کارکنان بخش دولت مرکزی، کارکنان بخش محلی و کارکنان شاغل در بیمارستان‌ها تقسیم‌بندی می‌شوند که در جدول ۳ تعداد آنها ارائه شده است. همان‌طور که در جدول ذیل ملاحظه می‌شود نسبت شاغلان این بخش‌ها در دهه‌های گذشته تغییر محسوسی نداشته است.

جدول ۴. پراکندگی استخدامین عمومی فرانسه در سه بخش اصلی این نظام از دهه ۸۰ تا کنون [۱۰]

بخش سال	مستخدمین شاغل در بخش دولت مرکزی	کارکنان شاغل در بخش محلی	کارکنان شاغل در بیمارستان‌های دولتی	تعداد کل کارکنان
۱۹۸۶	۲۲۸۷۴۵۸	۱۱۲۱۳۸۳	۷۵۶۲۰۱	۴۱۶۵۰۴۲
۲۰۰۶	۲۵۲۴۴۴۰	۱۶۶۲۵۰۱	۹۳۵۵۹۰	۵۱۴۰۵۳۱
۲۰۱۵	۲۳۹۸۰۳۱	۱۸۸۹۳۱۰	۱۱۶۳۲۷۸	۵۴۵۰۶۱۹

جدول ۵. تعداد کارمندان وزارخانه‌های اصلی کشور فرانسه [۱۱]

تعداد کارمندان	وزارتخانه
۱ ۲۰۰ ۰۰۰	آموزش
۴۳۷ ۰۰۰	دفاع
۱۹۳ ۰۰۰	اقتصاد
۱۷۷ ۰۰۰	کشور
۷۵ ۰۰۰	دادگستری
۳۶ ۰۰۰	کشاورزی
۲۸ ۰۰۰	امور اجتماعی
۱۹ ۰۰۰	امور خارجه
۱۳ ۰۰۰	فرهنگ و ارتباطات
۳ ۰۰۰	نخست‌وزیری

۵. تاریخ نظام مستخدمین عمومی فرانسه



اولین بارقه‌های شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی در فرانسه در قرن هفدهم ظهور یافت. در این قرن دولت مرکزی با دو گونه مسئله و تقاضای جدید مواجه شد. از طرفی توسعه راه‌ها، ایجاد ارتش مدرن و نظام پیچیده‌تر مالیات‌گیری، مداخله جدی‌تر دولت در مدیریت دولت‌های محلی تحت نظر اشراف را مطالبه می‌کرد. از طرف دیگر ایده‌های آزادی‌خواهان بر لزوم تفکیک نهادهای عمومی از نهادهای دولتی تأکید داشت.^۱ تفکیک دارایی‌های سلطنتی و پادشاه و دارایی‌های دولتی اولین گام عملی برای ایجاد نظام جدید خدمات عمومی در فرانسه بود. بزرگ^۲ دو مسئله را عامل اصلی شکل‌گیری چنین سیستم متمرکزی می‌داند، اولاً توسعه عملکردهای فنی دولت که ایجاب می‌کرد دولتی مرکزی و متمرکز متولی آموزش، تربیت و به‌کارگماری متخصصین باشد؛ ثانیاً، افزایش روزافزون نقش اداره^۳ در فرایندهای تصمیم‌سازی [۱۲]. در این پژوهش تاریخ شکل‌گیری و تکوین نظام مستخدمین عمومی مدرن در فرانسه طی چهار دوره تاریخی بررسی خواهد شد و در هر دوره چهار ویژگی شکل‌دهنده نظام مستخدمین عمومی فرانسه که محل مناقشه بوده‌اند، بررسی می‌شود. تعیین تاریخ ابتدا و انتهای هر دوره مبتنی بر پیشنهاد بزرگ و همکاران [۱۲] است.

فرانسه در قرن هجدهم مانند دیگر کشورهای اروپایی نظامی فئودالی با قدرت بلامنازع پادشاه را تجربه کرده که آخرین پادشاه قبل از انقلاب، لویی شانزدهم بوده است. در سال‌های منجر به انقلاب مجموعه‌ای از تنش‌های اقتصادی و سیاسی منجر به شورش‌های پیاپی شد تا اینکه شورش و تسخیر زندان باستیل و اعلام مجلس ملی در سال ۱۷۸۹ نقطه آغاز دوره جدید بود.

طی دو سال بعد از انقلاب، مجموعه شورش‌ها به تدوین سند مشروطیت منتهی شد که با اعلام مشروطیت، مجموعه‌ای از کشورهای همسایه که از برپایی دموکراسی در فرانسه احساس خطر می‌کردند، سعی کردند با همکاری لویی شانزدهم برنامه‌ای برای بازگشت قدرت مطلقه طراحی کنند. این اقدام پادشاه قبل از به سرانجام رسیدن توسط انقلابیون سرکوب شد و در نتیجه آن، تندروها شاه را به اتهام خیانت اعدام و اولین جمهوری فرانسه را در سال ۱۷۹۲ تأسیس کردند.

جمهوری اول ابتدا دوره دوساله وحشت را تجربه کرد و در ۱۷۹۴ دوره وحشت با اعدام انقلابیون تندرو تمام شد. پس از آن، مجلس مؤسسان مسئولیت امور را در دست گرفت و در سال ۱۷۹۵ نیز کار خود را به پایان رساند تا دوره دیرکتوار^۴ آغاز گردد. کمیته دیرکتوار متشکل از ۵ عضو برآمده از طبقات مردم بودند که وظیفه داشتند فرانسه را از آشوب داخلی و حمله خارجی در امان دارند. این دوره نیز به علت عدم کفایت در پیشبرد وضعیت آشوبناک بعد از انقلاب با کودتای سال ۱۷۹۹ ناپلئون به پایان رسید و رژیم کنسولی آغاز گردید. رژیم کنسولی نیز شکلی از نمایندگی مردمی را داشت؛ اما تا اعلام امپراتور سال ۱۸۰۴ شخص ناپلئون، کنسول اول و قدرت تامه در فرانسه باقی ماند.

در سال ۱۸۱۴ بعد از مجموعه‌ای از شکست‌ها در نتیجه معاهده‌ای که بین ناپلئون با اتریش، روسیه و آلمان بسته شد، امپراتوری اول فرانسه منسوخ و پادشاهی خاندان بوربن‌ها تجدید گردید. این خاندان تا انقلاب ۱۸۳۰- به غیر از چند ماه که ناپلئون به قدرت بازگشت و سپس مجدداً تبعید شد- توانست در مسند قدرت باشد؛ تا اینکه در نتیجه انقلابی دیگر بوربن‌ها (لویی هجدهم) کنار رفتند و فیلیپ یکم پادشاه فرانسه شد. پادشاهی فیلیپ یکم، هجده سال دوام داشت. تا اینکه در نتیجه انقلاب سوم فرانسه، وی از قدرت عزل و جمهوری دوم در سال ۱۸۴۸ تأسیس شد. این جمهوری سه سال بعد با کودتای ناپلئون سوم، برادرزاده ناپلئون نسخ و امپراتور دوم تشکیل شد که تا سال ۱۸۷۰ دوام داشت. امپراتور دوم هم در نتیجه جنگ با دیگر قدرت‌های اروپایی منسوخ و جمهوری سوم اعلام شد که تا سقوط پاریس در سال ۱۹۴۰ در جریان جنگ جهانی دوم دوام داشت.

پس از سقوط پاریس، فرانسه با حکومتی برآمده از توافق‌نامه منعقدشده در شهر ویشی (Vichy) بین نازی‌ها و مارشال پتن اداره شد که به حکومت ویشی معروف شد. پس از پایان جنگ در یک دوره دوازده‌ساله (۱۹۴۶-۱۹۵۸) جمهوری چهارم بر فرانسه حکم‌فرما شد که به علت واضح نبودن حدود وظایف بین بخش‌های مختلف حکومت و رشته‌ای از مسائل سیاسی دیگر منسوخ گردید و با قانون اساسی سال ۱۹۵۸، جمهوری پنجم در فرانسه تأسیس شد که این جمهوری تا امروز بر سر کار است.

۱. کلیسا و نهادهای منتسب به پادشاه جایگاهی میان نهادهای خصوصی و عمومی داشتند، همچنین به‌عنوان یک بازیگر اقتصادی نیز در فعالیتهای اقتصادی مختلفی حضور داشتند؛ درحالی‌که حائز امتیاز مصونیت قضایی و پشتیبانی سیاسی بودند. چنین موقعیتی باعث ایجاد اختلاف در زمینه‌هایی همچون مالیات و نزاع‌های حقوقی می‌شد.

2. Bezes

3. Bureaux

4. Le Directoire



۱-۵. دوره اول؛ پیش از انقلاب ۱۷۸۹

مدیریت متمرکز دولتی در اوایل قرن هجدهم به کلی شکل متمایزی با نظام فئودالی پیش از آن پیدا کرد. در این زمان وزیر کشور در همه استان‌ها مأمورانی داشت که بر نحوه انجام امور نظارت می‌کردند. هیچ‌کسی در کشور نمی‌توانست بدون هماهنگی با چنین نظام متمرکزی کاری از پیش ببرد. این سیستم متمرکز دولتی همه ویژگی‌های یک نظام مستخدمین عمومی امروزی مدرن را داشت؛ به طوری که الکسی دو توکویل جامعه‌شناس برجسته قرن نوزدهم، در بخشی از کتاب «انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن»^۱ پس از شرح جزئیات نظام مستخدمین عمومی متمرکز پیش از انقلاب می‌گوید «اگرچه این (نظام مدیریت متمرکز) بی‌نظم‌تر از شکل‌های امروزی آن بود، اما همان موجود است»^۲ [۱۳]. نظام پادشاهی نظامی از مدیریت امور را ایجاد کرد که اکنون پس از قرن‌ها همچنان رویه ثابتی را حفظ کرده است.

در این دوره سه نوع قلمرو^۳ در فرانسه وجود داشت: قلمرو نوع اول شامل استان‌هایی می‌شد که مباشر^۴ استان را مجمع منتخبان استانی تعیین می‌کردند؛^۵ قلمرو نوع دوم استان‌هایی را شامل می‌شد که مباشر اصلی توسط دولت تعیین می‌شد^۶ و استان‌های قلمرو نوع سوم مناطقی بودند که سرزمین سنتی فرانسه محسوب نمی‌شدند و طی تصرف مناطق جدید تحت حاکمیت دولت متمرکز درآمد بودند.^۷ این استان‌ها صرفاً مالیات یا خراج سالانه‌ای را به دولت مرکزی تحویل می‌دادند.

در هر کدام از این استان‌ها^۸ (در آن زمان ۳۶ استان در فرانسه وجود داشت)، یک مباشر مقیم^۹ وجود داشت که وظیفه اصلی مدیریت و تمشیت امور برعهده او بود. سه وظیفه اصلی مباشران دریافت مالیات، برقراری نظم و نظارت بر دادگاه‌های محلی بوده است. این مباشران مدیران محلی قلمداد می‌شدند؛ اما از آنجایی که حوزه وظایف نظام مستخدمین عمومی و دولت هنوز گسترده نشده بود، وجود این مباشران به طرز قابل توجهی بر سطوح سلسله‌مراتب دولت افزوده بود و وظایف چندانی نداشتند.

در بخشی از مناطق فرانسه، مدیران نظام مستخدمین عمومی از طرف مجمعی از نمایندگان طبقات انتخاب می‌شدند. چالش‌هایی که این طرز از مدیریت بومی برای حاکمیت مرکزی ایجاد کرد، یکی از عوامل نارضایتی و از عوامل انقلاب فرانسه قلمداد شده است [۱۳] که منبع اصلی نارضایتی، دخالت دادگاه‌های پادشاهی در امور مدیریت محلی به نفع مباشران مقیم بود. در سیستم فرانسوی، قوانین مدیریت،^{۱۰} از همان زمان شاخه‌ای جدا از قانون‌های مرتبط با حقوق خصوصی قلمداد می‌شد که با پشتوانه دادگاه پادشاهی، رویه حقوقی مخصوصی را برای اعضای نظام مستخدمین عمومی ایجاد می‌کرد [۱۴]. با اینکه در سال‌های پیش از انقلاب دادگاه‌های محلی مستقل از حکومت و صرفاً براساس قوانین فعالیت می‌کردند؛ اما در کنار آنها دادگاه پادشاهی^{۱۱} وجود داشت که وظیفه حمایت از منصوبین حکومت را برعهده داشت. این دادگاه‌ها با اشاره به حکم پادشاهی مبنی بر مصونیت قضایی مستخدمین عمومی، دعاوی مربوط به مقامات محلی و تصمیمات آنها را از رویه‌های معمول خارج و به دادگاه‌های خاص ارجاع می‌دادند. در ایالت‌های انتخابی، چالش بین مباشر مقیم و نمایندگان مردم می‌توانست با مداخله دادگاه‌های پادشاهی به نفع منصوبین تمام شود. این مسئله خود به گسترش نارضایتی از نظام حکومتی منجر شده بود [۱۳].

به موازات افزایش حیطة وظایف و مسئولیت‌های دولت و نظام مدیریت متمرکز کشوری، دولت پادشاهی، نظام جدیدی برای امور اداری و استخدامی ایجاد کرد که در صدر آنها و به‌عنوان مشخصه متمایز سیستم فرانسوی باید به تأسیس دانشکده‌های تخصصی اشاره کرد. نظام مستخدمین عمومی دانش‌محور در فرانسه با محدود کردن افراد ورودی از طریق این دانشکده‌های تخصصی شکل

1. French Revolution and Ancient Regime

۲. دو توکویل نظام مستخدمین عمومی در فرانسه را مولود پیش از انقلاب می‌داند. به نظر او این نظام، حیاتی تکامل‌یابنده داشته و در دوره بعد از انقلاب به بلوغ و پختگی رسیده است.

3. Pays

۴. در رژیم پیش از انقلاب برای فرماندار واژه «Intendant» (به معنی مباشر) استفاده می‌شد. انتخاب چنین واژه‌ای برای مدیر استانی بازتاب‌دهنده ویژگی‌های سیستم سیاسی پیش از انقلاب است. بعد از انقلاب از واژه «Préfète» برای مسئول منطقهای استفاده شده است.

5. Pays D'élection

6. Pays D'états

7. Pays D'imposition

8. Généralité

9. Intendant

10. Administrative Laws

11. Conseil du Roi

گرفته است؛ به طوری که تنها کسانی می‌توانند در مقامات حرفه‌ای خدمات عمومی عضویت داشته باشند که فارغ‌التحصیل مدارس عالی مربوط به آن حرفه باشند. این مدارس عالی یا اکولها^۱ در نظام مستخدمین عمومی فرانسوی در طول سه سده بعدی به طور مرتب تعدیل، اصلاح و تجدید حیات یافته‌اند. اولین مورد آنها با عنوان مدرسه پل‌ها و راه‌ها^۲ در سال ۱۷۴۷ افتتاح شد. این مدرسه متولی آموزش دانشجویانی بود که در تلاش برای عضویت در نظام مستخدمین عمومی فرانسه بودند و خروجی‌های آن به عضویت رسته‌های^۳ تکنیکی^۴ دولت درمی‌آمدند [۱۵]. فرانسوی‌ها این سیستم آموزش و اتصال آن به نظام مستخدمین عمومی را به مناطقی در آفریقا نیز که تحت سیطره آنها بود، گسترش دادند [۱۶].

دیگر مشخصه مهم نظام مستخدمین عمومی فرانسوی، وجود رسته مستخدمین یا «Corps» است. رسته‌ها مشخصه عضویت افراد در هر یک از حرفه‌های شغلی هستند. این نوع دسته‌بندی شغلی، شکل مسلط دسته‌بندی شغلی در رژیم پیش از انقلاب است [۱۷]؛ برای مثال یک معلم، جزئی از رسته‌های معلمان است. رسته هر مستخدم، به نوعی نشان‌دهنده حرفه او نیز می‌باشد. نوع دسته‌بندی مستخدمین عمومی یکی دیگر از عوامل مهم حرفه‌پایه^۵ بودن نظام مستخدمین عمومی فرانسه دانسته می‌شود. این نظام از قرن هفدهم و با ابتکار ژان بابتیست کلبه^۶ در فرانسه شکل گرفته و در طول سال‌های پیش از انقلاب نیز حضور مؤثری در حکمرانی فرانسه داشته است. اولین رسته‌های برجسته مستخدمین عمومی در این دوره شکل گرفته است که به رسته‌های برتر^۷ معروف بود [۱۸]. در این دوران، نظام نحیف خدمات عمومی، تعداد محدودی از این رسته‌ها را در خود جای داده بود؛ اما پایه‌ای که در این زمان برای ایجاد رسته‌ها در ساختار خدمات عمومی فرانسه برجا گذاشته شد، توانست زمینه‌ساز تشکیل و تکامل دولت متمرکز مدرنی مبتنی بر حرفه‌ها، مقام‌ها، سلسله‌مراتب و رتبه‌ها شود و زمینه حرفه‌گرایی را فراهم کند.

۲-۵. دوره دوم؛ انقلاب ۱۷۸۹ تا جنگ جهانی دوم (سقوط جمهوری سوم فرانسه)

فرانسه در سال‌های آغازین پس از انقلاب، چالش‌ها و فراز و فرودهای بسیاری نظیر پیدایش مجلس مؤسسان، انجمن گرداندگان^۸، برآمدن ناپلئون و برقراری امپراتوری اول در سال ۱۸۰۴ را تجربه کرد. با اینکه تا سال ۱۷۸۹ نظام مستخدمین عمومی متمرکز در فرانسه وجود داشت، اما قدرت‌های سیاسی سنتی مانند پادشاه، اشراف و فئودال‌ها مانع از انجام فعالیت حرفه‌ای نظام مستخدمین عمومی می‌شدند. در سال انقلاب، تعداد کل مستخدمین عمومی کشور از ششصد نفر تجاوز نمی‌کرد؛ اما با انقلاب تمام القاب و عناوین اشرافی حذف شده و نیاز به یک دولت مرکزی قدرتمند که بتواند تمام کشور را تحت نفوذ خود گیرد، بیش‌ازپیش احساس شد. از این‌رو، وزارتخانه‌های جدیدی تأسیس شدند و بر گستره خدمات، وظایف و تعداد مستخدمین عمومی افزوده شد؛ به طوری که در یک دوره ۱۰ ساله پس از انقلاب، تعداد مستخدمین عمومی به سرعت به هفت هزار نفر افزایش پیدا کرد.

در دوره پیش از انقلاب، منصوبین شاه از مصونیت قضایی کامل برخوردار بودند و وفاداری زیادی به شاه داشتند. در دوران انقلاب این گروه در حاشیه قرار گرفتند ولی با وجود تلاش‌هایی که برای عقلانی‌سازی اداره امور و حرفه‌ای‌سازی بدنه دولت صورت گرفت، موفقیت چشمگیری در زدودن هواداری سیاسی از بدنه دولت به دست نیامد؛ چرا که تحولات پی‌درپی ساختار سیاسی و نفوذ گروه‌های اجتماعی موجب شد انتصاب افراد در جایگاه‌ها و مقامات گوناگون همچنان به ملاحظات و مداخلات سیاسی وابسته باشد. به این ترتیب، رواج هواداری سیاسی در میان کارمندان، یک ویژگی نظام مستخدمین عمومی فرانسه شد که تا امروز ادامه دارد [۱۲]. همچنین، دوره پس از انقلاب که با امپراتوری ناپلئون شروع می‌شود و تا پایان جمهوری سوم ادامه می‌یابد، دوره تمرکزگرایی در

1. École

2. Ecole des Ponts et Chaussées

۳. در فرانسه هر فرد هم‌زمان با ورود به نظام خدمات عمومی در رسته مخصوص به آن حرفه وارد می‌شود. واژه رسته (Corps) واژه‌ای برای تقسیم‌بندی‌های نظامی بوده که در اواسط قرن هجدهم به ادبیات نظام خدمات عمومی اضافه شده است.

4. Grand Corps Technique

5. Career Base

6. Jean- Baptiste Colbert

7. Grand Corps

8. Directoire Exécutif



اداره حکومت است.^۱ در این دوره همه مقامات محلی توسط دولت مرکزی تعیین و قدرت کاملی به آنها برای مدیریت استان‌ها و شهرستان‌ها اعطا می‌شود. تعداد شهرستان‌ها نسبت به پیش از انقلاب افزایش یافته و وزارت کشور برای اداره امور دولت‌های محلی ایجاد می‌شود.

حکومت ناپلئون عنصر جدیدی به نظام مدیریت خدمات عمومی اضافه کرد. با حذف استان‌ها فرماندار^۲ جای مباشر مقیم را گرفت. اگرچه فرماندار نیز منصوب دولت در حاکمیت‌های محلی بود، اما جایگاه و وظایف او نشئت گرفته از متن حقوق موضوعه شهروندی ناپلئون بود.^۳ در این دوره فرماندار و زیربخش‌های آن، متولیان نظام مستخدمین عمومی در فرانسه قلمداد می‌شدند. ناپلئون از آنچه در رژیم گذشته پایه‌گذاری شده بود به‌خوبی استفاده کرد و نظام مستخدمین عمومی را به‌کلی گسترش داد. در دوره او مجلس قانون‌گذاری قوانین جدیدی برای مستخدمین عمومی نگاشت، مصونیت قضایی مستخدمین همچنان محفوظ ماند و فقط دادگاه‌های خاص زیر نظر دولت می‌توانستند به شکایات عوام از مستخدمین عمومی بپردازند. ناپلئون شورای سلطنتی پیشین را حذف و شورای دولتی^۴ را در سال ۱۷۹۹ تأسیس کرد [۱۹]. این شورا همان فرایندهای دادگاه‌های پادشاهی را با رویکردی متوازن‌تر دنبال می‌کرد. این شورا، از سال ۱۷۹۹ تاکنون، با وجود برآمدن و سقوط چهار جمهوری، دو امپراتوری و یک دوره بازگشت به سلطنت، همچنان یکی از ارکان نظام مستخدمین عمومی در فرانسه است و از همان زمان یکی از جذاب‌ترین موقعیت‌های شغلی بوده که ممکن است فردی در دولت به آن دست پیدا کند.^۵

توسعه دانشکده‌ها از دیگر اقدامات این دوره در راستای گسترش نظام مستخدمین عمومی بود که تربیت نیروی انسانی متخصص را مبدل به یک ویژگی کلیدی نظام مستخدمین عمومی فرانسه کرد. چهار دانشکده‌ای که قبل و بعد از انقلاب تأسیس شده بودند، یعنی مدرسه پل‌ها و راه‌ها (تأسیس ۱۷۴۷)، مدرسه معدن^۶ (تأسیس ۱۷۸۳)، مدرسه پلی‌تکنیک^۷ و مدرسه آموزشی معلمان^۸ (تأسیس ۱۷۹۴) در دوره ناپلئون توسعه پیدا کردند.^۹ ناپلئون و حکومت‌های بعدی از این دانشکده‌ها برای بهبود وضعیت خدمات عمومی در کشور استفاده کردند و مدارک آموزشی مانند دیپلم و لیسانس از این زمان به ساختار آموزشی وارد شد. گسترش چنین اقداماتی به شایسته‌سالاری و حرفه‌ای‌گرایی در نظام مستخدمین عمومی فرانسه کمک کرد [۱۲]. دیگر مشخصه نظام مستخدمین عمومی فرانسه که تا امروز نیز پابرجاست، آزمون استخدامی یا کنکورها^{۱۰} بوده‌اند که نخستین بار برای سه بخش امور خارجی، امور مستعمرات و امور نظامی در سال ۱۸۷۲ در جمهوری سوم برگزار شد.

در سال ۱۸۴۸ اولین دانشکده مدیریت با هدف تربیت نیروی حرفه‌ای برای پست‌های مدیریتی در نظام مستخدمین عمومی تأسیس و در سال ۱۸۵۰ تعطیل شد؛ چراکه احزاب سیاسی اعتقاد داشتند تخصص‌گرایی صرفاً مربوط به حوزه‌های فنی و تکنیکی همچون راه‌سازی است و اداره امور کلان کشور باید صرفاً در دست سیاستمداران باشد. در این راستا با وجود برگزاری آزمون‌های مبتنی بر شایستگی برای ورود به رشته‌های تکنیکی، وفاداری و برخورداری از حمایت سیاسی همچنان یکی از عوامل ارتقا در سیستم تلقی می‌شد [۱۲].

به این ترتیب، چنانکه ذکر شد، با اینکه در این دوره ورود به خدمات عمومی به سمت شایسته‌سالاری حرکت می‌کرد؛ اما تا

۱. در ساختار سیاسی، تمرکزگرایی در امپراتوری ناپلئون اول، ناپلئون دوم و دوره بازگشت پادشاهی مطلقه با اقتدارگرایی و کاهش قدرت مجلس ملی نیز همراه است؛ اما در دوره جمهوری‌ها با وجود نظام تمرکزگرا رأی عموم مردم و مجلس ملی تأثیر بسزایی در شکل‌دهی سیاست‌ها دارند.

2. Préfète

۳. ناپلئون به‌علاوه مجموعه حقوق و مراودات بین شهروندان و دولت را گسترش داد. از مهم‌ترین آنها سندی است که با عنوان حقوق موضوعه عمومی نوشته شد. این سند با عنوان اصلی (Code civil des Français) نوشته شد؛ اما در تاریخ بیشتر به‌عنوان کد ناپلئون (Code Napoléon) مشهور است. این سند مجموعه‌ای از حقوق شهروندی را در دوره پس‌انقلابی تدوین کرده و حقوق بنیادین را به رسمیت شناخته و دورنمای روابط بین دولت و ملت را مشخص کرده است.

4. Conseil d'État

۵. این حرفه جزئی از رشته‌های برجسته (Grand Corps) در فرانسه است که فارغ‌التحصیلان رشته حقوق از دانشکده‌های تخصصی می‌توانند برای جذب در این سازمان در کنکور مربوطه شرکت کنند.

6. Ecole Des Mines

7. Ecole Polytechnique

8. Ecole Normale

۹. این دانشکده‌ها تا امروز دایره و از مؤسسات آموزشی برتر دنیا هستند. سایت (Times Higher Education) همه این دانشکده‌ها را در لیست سیصد مرکز آموزشی برتر دنیا قرار داده است.

10. Concours

برقراری جمهوری سوم مقامات بالای هرم نظام اداری هنوز در دست کسانی بود که یا تابع قدرت سیاسی مستقر بودند و یا با پول و رابطه با مقامات عالی، جایگاه خویش به خصوص جایگاه فرمانداری را به دست می‌آوردند. به عبارت بهتر با وجود تلاش‌های بسیار برای حرفه‌ای‌سازی و شایسته‌سالاری، جهت‌گیری خدمات عمومی به علت ظهور و سقوط مداوم دولت‌ها و نظام‌های سیاسی هنوز غیرحرفه‌ای و سیاسی بود.

چند اقدام قابل ذکر دیگر نیز در این دوره در جهت سازمان‌دهی موقعیت مستخدمین عمومی انجام شده است. تدوین اولین سند حقوق متقابل نظام مستخدمین عمومی و مردم در سال‌های ابتدایی قرن بیستم در جریان جمهوری سوم فرانسه مقدمات جایگاه غیرسیاسی و حرفه‌ای را فراهم کرد [۱۲]. همچنین اضافه شدن رتبه و موقعیت به رسته‌ها موجب شد روابط پیچیده‌تر و درعین حال منظم‌تری در شاکله نظام مستخدمین عمومی ساخته شود.

به این ترتیب، در پایان این دوره هر چهار ویژگی حرفه‌گرایی، تربیت نیروی متخصص، هواداری سیاسی و مرکزگرایی در نظام مستخدمین فرانسه تثبیت شده و مبنای تحولات بعدی را شکل می‌دهند. چنانکه خواهیم دید، در دو دوره بعد تنها در بُعد مرکزگرایی تغییرات قابل ملاحظه‌ای رخ می‌دهد. تربیت نیروی متخصص و حرفه‌گرایی اهمیت خود را حفظ می‌کنند و هواداری سیاسی تنها کمی کم‌رنگ‌تر می‌شود.

۳-۵. دوره سوم؛ پس از جنگ جهانی دوم تا دهه هشتاد میلادی

پس از جنگ جهانی دوم، ایده دولت مرکزی قدرتمند تا دهه هشتاد سیطره کاملی بر نظام مستخدمین عمومی در فرانسه پیدا کرد. کماکان فرماندار به‌طور مستقیم توسط دولت مرکزی انتخاب و باید با یونیفرم رسمی در محل خدمت حاضر می‌شد. باین‌حال، هم‌زمان و متقابلاً روندهای معکوسی به تدریج در راستای افزایش قدرت حاکمیت‌های محلی نیز در جریان بود. در این دوره تعداد شهرستان‌ها و بخش‌ها به شدت رشد کرد و شوراهای شهرستان‌ها و بخش‌ها برای احاله مسئولیت به منتخبان بومی تشکیل شدند و برنامه‌ای جامع برای تمرکززدایی تدوین شد.

یکی از اولین اقدامات جهت بازسازی نظام مستخدمین عمومی فرانسه پس از جنگ جهانی دوم، تأسیس مدرسه ملی مدیریت (ENA) در سال ۱۹۴۵ بود. با کاهش چشمگیر مداخله دولت در توسعه عمرانی کشور، نقش دانشکده‌های فنی در شکل‌دهی ساختار نظام مستخدمین عمومی رو به زوال رفته و دانشکده‌های مالی، حقوقی و مدیریتی بیش‌ازپیش در ساختار خدمات عمومی پس از جنگ فرانسه نقش ایفا می‌کردند. دانشکده‌های جدیدی برای بخش مالیات، پلیس، سلامت و دادگستری نیز تأسیس شد [۱۲]. این موارد نشانه‌ای از چرخش عمیق از دانشکده‌های پلی تکنیک به سمت علوم انسانی و توجه به اهمیت علوم انسانی و مدیریت بود.

شاخصه متمایزکننده نظام خدمات عمومی فرانسوی، سیاست‌گذاری از مجرای قانون‌گذاری است [۱۶] [۲۰]؛ تا حدی که بسیاری سیستم فرانسوی را «مدل حقوقی»^۲ خوانده‌اند [۲۱]. از این‌رو تدوین و تصویب اسناد حقوق موضوعه^۳ در طول سال‌های بعد از جنگ نیز دنبال شده است. در سال ۱۹۴۶ اولین حقوق موضوعه خدمات عمومی^۴ با پشتوانه قانون رسمی منتشر شد. این سند در وهله اول صرفاً مستخدمین عمومی در ساختار دولت مرکزی را شامل می‌شد، اما در سال ۱۹۸۰ به مدیریت‌های محلی و بیمارستان‌ها نیز گسترش پیدا کرد. برای اولین بار هواداری سیاسی در نظام مستخدمین عمومی ممنوع اعلام شد و گامی مهم در جهت حرفه‌ای‌سازی موقعیت‌های شغلی در فرانسه با این قانون برداشته شد. به علاوه این سند حقوقی، حق ایجاد **تشکل صنفی** برای گروه‌های مختلف شغلی را در بخش عمومی به رسمیت شناخته و به آنها حق اعتصاب داده است. این سند حقوقی با ایجاد تمایز میان نوع شغل و سیستم رتبه‌بندی^۵، به مشاغلی که معمولاً سطح پایینی دارند اجازه داد تا در موقعیتی بالاتر در سلسله‌مراتب شغلی قرار گیرند. تا پیش از این تنها «نوع شغل» تعیین‌کننده حضور فرد در رسته‌ای خاص محسوب می‌شد، اما با ایجاد نظام رتبه‌بندی، مشاغلی همچون

1. École Nationale d'Administration
2. Legal Mode
3. Statutes
4. Statut Général de La Fonction Publique

۵. نظام رتبه‌بندی چهارگانه (A,B,C,D) در درون رسته‌ها از این زمان آغاز شد که هم‌اکنون هم این رتبه‌بندی با ۳ درجه وجود دارد.



معلمی نیز توانستند در جایگاهی همچون جایگاه‌های مدیریتی بالا در رتبه A قرار گیرند.^۱

۴-۵. دوره چهارم؛ از دهه هشتاد تا امروز

با پیدایش رویکرد مدیریت دولتی نوین (NPM) و طرح بحث‌های پیرامونه‌ای در زمینه کارایی نظام مستخدمین عمومی، اندازه ۵ میلیونی مستخدمین عمومی، برآمدن نئولیبرالیسم در نظریه اقتصادی، برنامه‌های خصوصی‌سازی از سال ۱۹۸۶ با نخست‌وزیری شیراک آغاز شد و متعاقب آن و با حذف بسیاری از موقعیت‌های شغلی در شرکت‌های دولتی، نظام مستخدمین عمومی در فرانسه به کلی دگرگون شد.

در این دوره با پیاده‌سازی سه پروژه مهم، ساختار نظام مستخدمین عمومی در فرانسه به ایستگاه امروزی خود می‌رسد. از یک‌سو تمرکززدایی از حاکمیت با گسترش حوزه اختیارات شورای محلی اتفاق می‌افتد، همچنین هم‌زمان با گسترش مدرسه ملی مدیریت، هواداری سیاسی اعضای سیستم نیز کاهش می‌یابد و در نهایت نظام خدمات عمومی که در ابتدای هزاره جدید با مجموعه هزاران رسته، سیستم سلسله‌مراتبی پیچیده‌ای را نمایش می‌داد، با بالا گرفتن انتقادات به سمت ساده‌سازی بیشتر حرکت کرد. هرکدام از این سه پروژه با برنامه‌های سیاستی همراه است که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد.

۱ برنامه تمرکززدایی در سال ۱۹۷۳ با تشکیل شوراهای منتخب منطقه‌ای^۲ آغاز شد. در ادامه در ژوئیه سال ۱۹۹۲ با هدف تمرکززدایی از دولت، حکمی از طرف ریاست‌جمهوری به امضا رسید که بر مبنای آن جایگاه دولت‌های محلی و دولت مرکزی به صورت دقیق و قانونی اعلام شد و حوزه‌های کاری هر یک از هم متمایز می‌شدند و تصریح می‌کرد: «دولت مرکزی در سطح ملی (صرفاً) نقش طراحی، انگیزش، هدایت، نظارت و کنترل را انجام می‌دهد». در این زمان دولت در نهایت بین دو نهاد دولت مرکزی و دولت محلی تمایز می‌گذارد و دولت‌های محلی را به رسمیت می‌شناسد و در سال ۱۹۸۴ مستخدمین بخش دولت محلی^۳ از مستخدمین دولت مرکزی جدا و به عنوان بخش دوم نظام مستخدمین عمومی به رسمیت شناخته می‌شوند [۲۲]. امروزه بخش زیادی از مسئولیت‌های دولتی در دست حاکمیت‌های محلی است. فرماندار که از زمان ناپلئون تا دهه هفتاد فصل‌الخطاب مناقشات محلی محسوب می‌شد، بخش زیادی از قدرت خود را از دست داده و در دهه دوم قرن بیست و یکم صرفاً مسئول صدور اوراق هویتی و نظارت بر گردش امور است. جریان اصلی مدیریت در واحدهای محلی بین شوراهای مناطق، شورای شهرستانی و شوراهای محلی به شکلی پیچیده تقسیم شده است.

۲ مدرسه ملی مدیریت (ENA) در این دوره نقشی محوری در شکل‌دهی به نظام مستخدمین عمومی فرانسوی داشته است. دانش‌آموختگان این مؤسسه به صورت سنتی بر اساس هوش و توانایی‌های آکادمیک انتخاب می‌شوند و معیارهای عملی همچون خلاقیت^۴ و توانایی مدیریت در آزمون‌ها مورد سؤال واقع نمی‌شود [۳]. باین حال به علت عضویت در رسته‌های اعلا^۵ نقش مهمی در شکل‌دهی به مسیر نظام اداری در فرانسه داشته‌اند. آزمون استخدامی قبل از جنگ جهانی دوم صرفاً برای مشاغل همچون معلم، مهندس و دانشمندان علوم فنی و پایه استفاده می‌شد؛ اما با اصلاحات سال ۱۹۴۵ باید برای پست‌های عالی نظام مستخدمین عمومی نیز برگزار می‌شد [۲۳].

این مؤسسه سالیانه صرفاً صد دانشجو را از طریق آزمون‌های رقابتی ورودی خود جذب می‌کرد. تعداد محدود ورودی‌ها و موقعیتی که این مؤسسه برای آینده کاری دانشجویان چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی ایجاد می‌کرد سبب رقابت جدی بین متقاضیان می‌شد، به طوری که فارغ‌التحصیلان این دانشکده در سال‌های بعد توانستند بسیاری از مناصب سیاسی را تصرف کنند.^۶ بیش از دوازده نخست‌وزیر و ده‌ها عضو کابینه دولت فرانسه بعد از جنگ، فارغ‌التحصیل این مؤسسه هستند.

۱. برای مشاهده فهرستی از متن‌های حقوق موضوعه خدمات عمومی به سایت اداره خدمات عمومی به نشانی ذیل مراجعه کنید:

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/statut-g>

۲. شورای منطقه‌ای (Conseil Régional) بالاترین شورا پس از واحد ملی در فرانسه است.

3. Fonction Publique Territoriale

4. Fonction Publique de l'Etat

5. Creativity

6. Grand Corps

۷. فارغ‌التحصیلان این مؤسسه را ایناق (Enarque) به معنای عضوی از ENA می‌خواندند.

گسترش نفوذ این مدرسه در صحنه سیاست، با وجود آنکه با انتقاداتی در زمینه جهت‌دهی برنامه‌های سیاسی توسط فارغ‌التحصیلان این مدرسه همراه بوده است [۱۶]؛ اما سبب افزایش استقلال حرفه‌ای بخش خدمات عمومی و «اداره»^۱ از سیاست شده است. افزایش توان حرفه‌ای این مدرسه همراه با قوانینی که پس از جنگ هواداری سیاسی را برای مستخدمین عمومی ممنوع می‌کرد، گام‌های مؤثری در جهت سیاست‌زدایی از این نهاد ذاتاً حرفه‌ای بود.

۳. مدرنیزاسیون بخش عمومی در سال ۱۹۸۹ با برنامه بازسازی خدمات عمومی^۲ نخست‌وزیر میشل روکارد^۳ آغاز شد. این برنامه تلاش داشت با تغییراتی که در مدیریت منابع انسانی و ساختار بودجه‌نویسی سازمان‌ها ایجاد می‌کرد، استقلال و خودگردانی^۴ سازمانی را بالا برده و هم‌زمان با بهبود کیفیت خدمات از هزینه‌های جاری دولت بکاهد [۲۴]. این برنامه برای نیل به این اهداف به‌صورت مشخص چهار راهکار را دنبال می‌کرد. بهبود روابط بین کارمندان و مدیریت سازمان، ایجاد سازوکار بودجه‌ریزی مشورتی به‌شکلی که ارگان دولتی مربوطه مسئولیت بیشتری در قبال کیفیت ارائه خدمات پیدا کند، تعهد به ارزیابی عملکرد برای پاسخ‌گوسازی دستگاه مربوطه و طراحی خدمات به‌شکل سهل‌الوصول برای عامه مردم، چهار درون‌مایه اصلی این برنامه بودند [۲۵]. مهم‌ترین دستاورد این برنامه تأسیس مراکز مسئولیت^۵ بود که الهام گرفته از طرح آژانس‌های اجرایی خودگردان دولت بریتانیا بود و تلاش کرد تا با جدا کردن بخشی از وظایف هر وزارتخانه و تحویل آن به آژانس‌های خودگردان، بهره‌وری را در آنها بالا ببرد. در طول سال‌های بعد به‌مرور دستگاه‌ها و بخش‌های زیادی به جمع این مراکز اضافه شدند [۲۶].

نظام طبقه‌بندی کارمندان در این دوره پیچیده‌تر و شامل سه سطح اصلی می‌شد. سطح A مستخدمینی با تحصیلات دانشگاهی هستند که آزمون‌های ورودی را طی کرده و به‌عنوان دبیر شناخته می‌شوند، سطح B افرادی هستند که تحصیلات عالی ندارند و می‌توانند به‌عنوان کارمندان اجرایی دبیران انتخاب شوند، سطح C پایین‌ترین سطح کارمندان است که معمولاً به کارهای خدماتی خرد در سیستم مشغول هستند و برای ورود به همه این سطوح هر فرد باید در کنکور سطح مربوطه شرکت کند [۳]. همچنین هر یک از این سطوح نیز در درون خود رتبه‌بندی دارند، به‌عنوان مثال فردی که پس از آزمون وارد سطح A می‌شود، رتبه او AV است و باید تلاش کند تا جایگاه خود را به رتبه اول سطح A ارتقا دهد. با ورود به قرن بیست‌ویکم بسیاری از منتقدان به سیستم پیچیده سطح‌بندی و رسته‌های متعدد مستخدمین عمومی اعتراض کردند^۶ و این پیچیدگی قدرت مانور دولت‌ها در تغییر جایگاه شغلی افراد و بازصورت‌بندی سیستم را عملاً ناممکن می‌کرد. در گزارش سال ۲۰۱۶ نظام مستخدمین عمومی، ۳۴ درصد از اعضای نظام مستخدمین عمومی در سطح A، ۲۰ درصد در سطح B و ۴۶ درصد در سطح C قرار گرفته‌اند [۸].

برنامه‌های دیگری نیز در این دوره برای اجرای اصلاحات در نظام مستخدمین عمومی انجام شد. در سال ۲۰۰۶، سال پایانی ریاست‌جمهوری شیراک راه جدیدی در نظام مستخدمین عمومی آغاز شد. «قانون ارگانیک مربوط به اقدامات مالی» یا LOLF^۷، ویراست سال ۲۰۰۶، تضمین‌کننده گذار به پرداخت حقوق و حق‌الزحمه متناسب با عملکرد^۸ (PRP) در مقابل پرداخت ثابت بود. در این سیستم هر وزارتخانه‌ای موظف می‌شود برنامه مالی خود را هر ساله متناسب با اهداف عینی و مبتنی بر بهبود عملکرد به مجلس ملی ارائه کند و مجلس نیز در انتهای هر سال مالی انطباق یا انحراف از برنامه را بررسی می‌کند.

در دوره ریاست‌جمهوری سارکوزی نیز برنامه‌های اصلاحی جدیدی پیشنهاد شد. یکی از مهم‌ترین اقدام‌ها در این زمینه جداسازی وظایف بودجه‌نویسی و امور اداری و استخدامی از وزارت اقتصاد و تأسیس وزارتخانه جدیدی به نام وزارتخانه حساب‌ها و برنامه‌های دولت بود. دولت نخست‌وزیر وقت، فیلون^۹ برنامه بازنگری سیاست‌گذاری عمومی^{۱۰} موسوم به (RGPP) را آغاز و سارکوزی خود شخصاً بر فرایندهای این بازنگری نظارت می‌کند.^{۱۱} سه بُعد مهم این برنامه تغییر در ساختار دولت (که تشکیل وزارتخانه حساب‌ها و

1. Administration
2. Renouveau du Service Public
3. Autonomy
4. Centres de Responsabilité
5. Agencification

۶. در سال ۲۰۰۰ بیش از هزار و پانصد رسته در نظام مستخدمین عمومی فرانسه وجود داشت. سارکوزی در سال ۲۰۰۸ یکی از اهداف خود را حذف این رسته‌ها اعلام کرد.

۷. Loi Organique Relative Aux Lois de Finances

۸. Performance Related Pay

۹. François Fillon

۱۰. Révision Générale des Politiques Publiques

۱۱. سارکوزی در سال ۲۰۰۷ کار خود را آغاز کرد. دوره کاری او هم‌زمان با بحران مالی سال ۲۰۰۸ و تبعات آن بود.



برنامه‌های دولت یکی از آنهاست)، تغییر در نظام مستخدمین عمومی (که طرح استخدام فقط یک نفر در ازای هر دو نفر بازنشسته پیشنهاد شد) و تغییر در سیستم دولت‌های محلی (تمرکززدایی بدون تأسیس نهادها و سازمان‌های بیشتر) بوده است [۲۴]. یکی از عواملی که در دوره‌های تاریخی گذشته، مداخله‌ای در نظام مستخدمین عمومی نداشته و از سال‌های بعد از جنگ به خصوص از دهه هشتاد به عنصر تعیین‌کننده‌ای تبدیل شده است، توان روزافزون اتحادیه‌های مستخدمین خدمات عمومی است. مقاومت این اتحادیه‌ها تا حدی است که سیاست‌گذاری در زمینه‌هایی همچون قراردادهای و نحوه پرداخت معمولاً در مذاکره با این اتحادیه‌ها رقم خورده‌اند [۲۷]. به‌تازگی برنامه اصلاحی مکرون در مواردی همچون اصلاح ساعت‌های کاری و تعدیل نیروهای مستخدمین عمومی پیش از اعلام رسمی با موجی از واکنش شدید اتحادیه‌های مستخدمین عمومی مواجه شد و هم‌زمانی مقاومت در برابر تغییر در نظام مستخدمین عمومی با رشته‌ای دیگر از اعتراضات، موجب تعلیق موقت این برنامه شده است.

۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی

پژوهش حاضر به عنوان دومین گزارش کارشناسی از سلسله گزارش‌های بررسی نظام مستخدمین عمومی در کشورهای منتخب، نظام مستخدمین عمومی در فرانسه را با توجه به معیارهای چهارگانه در طول حیات چندسده‌ای آن مورد بررسی قرار داد و مسائل آن در کنار دوره‌های تاریخی مذکور مورد تحلیل و مطالعه قرار گرفت. در جدول ۵ خلاصه‌ای از روندهای تاریخی طی شده در نظام مستخدمین عمومی و اداری فرانسه از ابتدا تاکنون و ۴ ویژگی محوری هر یک از این دوره‌ها بررسی شده است.

جدول ۶. دوره‌های تاریخی شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی در فرانسه

ویژگی‌ها	دوره	قبل از انقلاب ۱۷۸۹	انقلاب تا جنگ دوم	۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰	۱۹۸۰ تاکنون
مدیریت متمرکز یا محلی	مباشر منصوب دولت اختیاردار کامل از طرف پادشاه است	فرماندار منصوب دولت مرکزی مسئول امور محلی قلمداد می‌شود	فرماندار، ابزار سیاسی دولت مرکزی در هدایت سیستم خدمات عمومی است	گرایش به دولت محلی و همچنین ایجاد بخش مستخدمین دولت محلی	
پشتوانه دانشگاهی سیستم	تأسیس اولین دانشکده تخصصی نظام خدمات عمومی	گسترش دانشکده‌های فنی و یک دانشکده تربیت معلم و تأسیس نافر جام مدرسه مدیریت	تأسیس ENA و افول دانشکده‌های فنی و تأسیس، مالیات، سلامت و دادگستری	قدرت‌گیری مدرسه عالی مدیریت در پست‌های بالای سیاسی و حرفه‌ای	
سیستم طبقه‌بندی درون‌سازمانی	ایجاد دسته‌بندی بر مبنای حرفه	گسترش تعداد رسته‌ها	افزایش رتبه و نوع شغل در تقسیم‌بندی رسته‌ها	کاهش تعداد رسته‌ها و تنظیم نظام رتبه‌بندی جدید	
سوگیری سیاسی و حرفه‌ای	(مصونیت سیاسی) شوراها پادشاهی ابزار سیاسی‌سازی سیستم خدمات عمومی	حفظ مصونیت سیاسی تا پایان دوره ناپلئون و ظهور کدهای حقوقی در دوره ناپلئون و گسترش و تکامل در جمهوری سوم	حقوق موضوعه عمومی گامی در جهت حرفه‌ای‌سازی	مدرنیزاسیون و حرفه‌ای‌سازی سیستم خدمات عمومی مبتنی بر رویکردهای جدید مدیریت دولتی	

مأخذ: براساس یافته‌های پژوهش.

نظام مستخدمین عمومی امروز فرانسه میراث تحولات سیصدساله این کشور است. این نظام از سال‌های اولیه با چالش‌هایی همچون تضاد سیاست و حرفه، نظام رتبه‌بندی پیچیده، ناکارایی در بخش‌های محلی و حجم روزافزون حوزه‌های خدمات‌رسانی و متعاقباً افزایش تعداد مستخدمین مواجه بوده است.

گام‌های بسیاری در سال‌های بعد از دهه هشتاد قرن بیستم جهت حرفه‌سازی و سیاست‌زدایی از نظام مستخدمین عمومی، ساده‌سازی نظام رتبه‌بندی و حرکت به سمت حاکمیت‌های محلی برداشته شده است. بعضی برنامه‌های اجرا شده در نظام مستخدمین عمومی فرانسه را می‌توان متناسب با روند تاریخی تکوین این نظام و مشکلات برآمده از آن دانست. به‌عنوان مثال، جمهوری فرانسه با اینکه متشکل از مردمی با قومیتی متحد و زبانی واحد است، اما سال‌ها از نزاع حاکمیت محلی و حاکمیت مرکزی رنج برده است. برنامه‌های تمرکززدایی که از اواخر قرن پیش آغاز گردید، توانست با ایجاد و تقویت شوراهای محلی بخش اعظمی از مسئولیت‌ها را به عهده مسئولین برآمده از انتخابات‌های محلی بگذارد و این مهم با کمک مجموعه‌ای از اقدامات مدرن‌سازی خدمات دولتی انجام شد. در مقابل برنامه‌هایی نیز در تقابل با ویژگی‌های سیستم فرانسوی به اجرا درآمده است که اغلب با مقاومت اجتماعی بسیاری همراه بوده‌اند. در نظام مستخدمین عمومی فرانسه، بخش اعظم مستخدمین را معلمان و کارکنان بخش سلامت تشکیل می‌دهند. تلاش‌ها برای خصوصی‌سازی و انتقال کارکنان دولت به بخش خصوصی، تغییر شکل قراردادهای کاری، مسئله بازنشستگی و واگذاری مسئولیت‌ها به بخش خصوصی سبب ایجاد اعتراضات گسترده در میان صنوف حرفه‌ای و سیاست‌مداران شده است.

به‌نظر می‌رسد نظام مستخدمین عمومی فرانسوی هرچند توانسته در زمینه تعیین شفاف حقوق و جایگاه مستخدمین عمومی، ایجاد روابط پیچیده بین حاکمیت‌های محلی و حاکمیت مرکزی و سیاست‌زدایی از حرفه‌های تخصصی در دولت، به‌خوبی اصلاحاتی را تدوین و اجرا کند؛ اما در گسترش منطق خصوصی‌سازی - اعم از خصوصی‌سازی نهادها، قراردادها و خدمات - به بخش‌های خدماتی همچون آموزش و سلامت به‌دلیل مقاومت اجتماعی بالای مردم و ناسازگاری با زمینه‌های تاریخی و فرهنگی بخش عمومی در فرانسه تاکنون ناکام مانده است.

با توجه به تأثیر نظام اداری و اندیشه‌های سیاسی اجتماعی فرانسه بر آرا و نظرات افرادی که نظام مستخدمین عمومی ایران را (به‌خصوص در مراحل ابتدایی تشکیل دولت مدرن یعنی عصر مشروطه) شکل داده‌اند و تداوم این تأثیرات تا انقلاب اسلامی، وضعیت کنونی و مسیر طی شده در فرانسه می‌تواند درس‌آموخته‌های مهمی برای خط‌مشی‌گذاری نظام مستخدمین عمومی ایران داشته باشد. اولاً نظام تمرکزگرا و مرکزگرای اداری و خط‌مشی‌گذاری کشور که میراث دوره شاهنشاهی پهلوی است، حتی پس از انقلاب مشروطه، الگوی مطلوب خود را در نظام تمرکزگرای فرانسه یافت و به حیات خود تا امروز تداوم بخشیده است. ثانیاً، تأثیرپذیری نظام اداری از نظام سیاسی در نظام مستخدمین عمومی کشور که در اواخر دوره پهلوی دوم با تأسیس حزب رستاخیز به اوج خود رسید، پس از انقلاب هم استمرار یافت که اثرات این رویکرد تا امروز در تغییر بخش قابل توجهی از مدیران ادارات پس از تغییر هر دولت قابل مشاهده است. ثالثاً، اگرچه از ابتدای شکل‌گیری دولت مدرن در ایران، امیرکبیر با تأسیس دارالفنون در پی تربیت نیروی انسانی متخصص برای دولت بود، توسعه نظام آموزشی متناسب با نیازهای دولت نبود و در عمل بین تربیت نیروی انسانی و تخصص‌گرایی در دولت انقطاع حاصل شد. تنها در دهه اخیر است که با برگزاری آزمون‌های تخصصی متمرکز راه برای تقویت تخصص‌گرایی در دولت هموار شده که البته این امر همچنان با برخی از چالش‌های سیاسی و اجرایی مواجه است. علاوه‌براین، عدم ارتباط مناسب بین نظام آموزش عالی و تخصصی کشور و برنامه‌ریزی نیروی انسانی موردنیاز دولت نیز یکی از چالش‌های این حوزه محسوب می‌شود. بر این اساس، اگرچه در این مطالعه (نظام مستخدمین عمومی فرانسه) مجالی برای تجویزهای سیاستی درخصوص جهت‌گیری سیاست‌های اصلاح نظام اداری در ایران نیست، اما با اتکا به این مشابهنها و تجربه‌های فرانسه می‌توان پیشنهادهای زیر را در مورد جهت‌گیری آینده اصلاحات نظام اداری کشور مطرح کرد:

۱ خط‌مشی‌گذاران باید در تدوین برنامه‌های اصلاح نظام اداری (به‌خصوص در موضوعات مرتبط با کارمندان و نظام مستخدمین عمومی) از یک نگاه یکپارچه و چندجانبه که جنبه‌های مختلف نظام اداری را در پیوند با یکدیگر تحلیل کند، بهره بگیرند و تأثیر تصمیمات در هر حوزه (مثل تخصص‌گرایی، تمرکزگرایی، یا سیاست‌زدایی) را بر حوزه‌های دیگر بسنجند.

۲ برنامه‌های اصلاح نظام اداری می‌تواند و باید از ظرفیت‌های نهادهای خارج از دولت برای شکل دادن به جهت‌گیری خط‌مشی‌ها



و برنامه‌های اصلاح نظام اداری استفاده کند و با بهره‌گیری از ظرفیت جریان‌های همسو و هم‌راستا، نظیر نهادهای غیرانتفاعی عمومی و انجمن‌های حرفه‌ای، مسیر تحول به سمت دولت کارآمدتر را هموار سازد.

۳۳ تقویت شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی در دولت نیازمند بازطراحی نظام صنفی و مشاغل در درون و بیرون دولت و تثبیت دوباره ارتباط بین برنامه‌ریزی نیروی انسانی دولت و برنامه‌های آموزشی تخصصی و حرفه‌ای در آموزش عالی و مراکز دیگر است. بدون پرداختن به این امر، یک نظام اجتماعی مناسب برای حفظ و ارتقای دائمی تخصص‌گرایی در کشور شکل نمی‌گیرد و همچنان دست‌به‌گریبان مسائلی نظیر تأثیرپذیری منفی نظام اداری از نظام سیاسی خواهد بود.



- [۱]. جعفریان، محمدمهدی، ساختار دولت و نظام اداری انگلستان (رویکرد مستخدمین عمومی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۸۷۲، ۱۴۰۰.
- [۲]. امیری، حسینعلی، آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۵.
- [3]. Duggett, Michael and Desbouvries, Manueline. The civil service in France: contested complacency? In Andrew Massey (ed.) International Handbook on Civil Service Systems. Edward Elgar, 2011.
- [4]. Kesselman Mark, Krieger Joelandt William A. Joseph. Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing, Cengage Learning, 2014.
- [5]. Knapp, Andrew. The Government and Politics of France, Routledge, 2006.
- [6]. Cole A. French Politics and Society. Pearson Longman, 2005.
- [7]. Lewis-Beck Michael, Nadeau. Richard and Bélanger Éric French Presidential Election. Palgrave Macmillan, 2001.
- [8]. Gouvernement.fr composition-du-gouvernement – <https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement> (accessed 1 March 2020).
- [9]. Raadschelders Jos C.N. Handbook of Administrative History. Routledge, 2017.
- [10]. Rapport Annuel sur L'état des Fonctions Publiques, 2008 & 2018
- [11]. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/11Emploi3fp.pdf>
- [12]. Bezes Philipe and Jeannot Gilles. The Development and Current Features of the French Civil Service in Frits Van der Meer (ed.) Civil Service Systems in Western Europe. Edward Elgar, 2011.
- [13]. de Tocqueville, Alexis; Bevan, Gerald Ancien Regime and the French Revolution Penguin Classics, 2008.
- [14]. von Bogdandy Armin, Cassese Sabino and M. Hube Peter The Administrative State. Oxford University Press, 2017.
- Civil servants and policy analysis in central government in Charlotte.[15]. Biland Emilie and Gally Natacha Halpern, Patrick Hassenteufel and Philippe Zittoun (eds) policy analysis in France. Policy Press, 2018.
- [16]. Sadran Pierre. The Evolution of Public Personnel Systems in France in Hoffmann Vincent (ed.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Springer Verlag, 2006.
- [17]. Sewell, William Hamilton. Work and revolution in France: the language of labor from the Old Regime to 1848. Cambridge University Press, 1980.
- [18]. Ongaro, Edoardo (2009). Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change In Italy, France, Greece, Portugal and Spain. 10.
- [19]. Hanley D. L. Contemporary France: Politics and Society since 1945. Routledge, 2005.
- [20]. Chatent, Pierre. The French Civil Service. The Political Quarterly, 1954. - 4: Vol. 25.
- [21]. Christopher, Pollitt and Bouckaert. Geert Public Management Reform. Oxford University Press, 2011.
- [22]. Kuhlmann Sabin. Veit Sylvia and Bogumil Jörg Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: A British-German-French Comparison in Frits M. van der Meer Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen (eds) Comparative Civil Service Systems In 21st Century. Palgrave Macmillan, 2015.
- [23]. Suleiman Ezra N. Politics. Power, and Bureaucracy in France. Princeton University press, 1974.
- [24]. Cole A. State Reform in France: From Public Service to Public Management? *Perspectives on European Politics and Society*, 2010. - 4(11).
- [25]. Jones G. et Cole A. Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Government*, 2005. - 4: Vol. 18.
- [26]. Lafarge François France in Per Lægheid Geert Bouckaert, Koen Verhoeft, Koen Verhoeft. (eds) Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Palgrave Macmillan, 2012.
- [27]. Bekke Hans et M. Meer Frits Civil Service Systems in Western Europe. Edward Elgard, 2001.

گزیده سیاستی

با توجه به تأثیر نظام اداری فرانسه بر شکل‌گیری دولت مدرن در ایران، می‌توان از تجارب این کشور در زمینه‌های برنامه‌های اصلاح اداری، تمرکززدایی و حکومت محلی، شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی درس آموزی داشت.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir