

سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری
و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران
(مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	گفتار اول - مفاهیم و مبانی حقوقی و حقیقی موضوع
۲	بند اول - بوروکراسی
۳	بند دوم - سیاستمداران و بوروکرات‌ها
۴	بند سوم - تبیین مفاهیم حقوقی موضوع
۶	بند چهارم - بررسی حقیقی موضوع
۹	گفتار دوم - بررسی تطبیقی موضوع در نظام‌های حقوقی برخی از دیگر کشورها
۹	بند اول - جمهوری اسلامی پاکستان
۱۶	بند دوم - جمهوری خلق چین
۲۱	بند سوم - مختصری بر اصلاحات بوروکراسی در انگلیس
۲۳	بند چهارم - بررسی وضعیت دیگر کشورها
۲۶	نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ



سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)

چکیده

یکی از اهداف اساسی تأسیس نهاد دولت، ارائه خدمات عمومی است. در این راستا دولت باید طبقه دست‌انکار بوروکراسی اداری را از میان افراد متخصص و باتجربه انتخاب کند و این امر منوط به استخدام و انتصاب افراد براساس اصل شایسته‌سالاری، برابری و رقابت است. بزرگ‌ترین سد مقابل این هدف، سیاست‌زدگی دستگاه اداری است بدین‌معنا که برخی از مسئولان دولتی سعی می‌کنند مدیران حرفه‌ای و کارمندان زیردست را از وابستگان و نزدیکان فکری و سیاسی خود انتخاب کنند. در این گزارش تلاش شده است تا برای حذف چنین معضلی، راهکارهای حقوقی و حقیقی مناسبی، برمبنای تجربیات کشورهای دیگر و همچنین تحلیل نظام اداری کشورمان، ارائه شود.

مقدمه

دستگاه‌های اداری قوه مجریه در جهت انجام خدمات عمومی و اداره امور اجرایی کشور تأسیس شده‌اند و چنین امری زمانی به‌صورت متعالی محقق می‌شود که مقامات متصدی پست‌های مختلف این دستگاه‌ها براساس لیاقت و اصل شایستگی منصوب شوند. در این صورت افراد یاد شده با تخصص ویژه‌ای که در ارتباط با پست خود دارند، به بهترین نحو در ارائه خدمات عمومی و تحقق واقعی حسن اداره امور کشور کوشا خواهند بود و در طول دوره تصدی مسئولیت نیز تجربیات حائز اهمیت زیادی کسب خواهند کرد. آنچه در این میان بسیار حائز اهمیت است، انتصاب این مقامات براساس اصل شایستگی و ابقای آنان در جهت به‌کارگیری تجربیات مفیدشان در دولت‌های بعدی است. بزرگ‌ترین و بدون شک مهم‌ترین معضل در دستگاه‌های اداری، سیاست‌زدگی افراطی است؛ بدین‌معنا که انتصاب مقامات اداری و نیز عزل مدیران حرفه‌ای دولت پیشین، تنها از طریق اعمال نفوذ مقامات سیاسی باشد و هر دولتی که بر سر کار می‌آید بخواهد صرفاً از نیروهای به اصطلاح خودی، فارغ از ظرفیت‌ها و توانمندی‌هایشان، در پست‌های اداری بهره بگیرد، بدیهی است که چنین رفتاری ناقض اصل شایسته‌سالاری و مخالف اصل برابری در تصدی پست‌های اداری

بوده و نظام اداری را به سمت بی‌کفایتی و فساد کشانده و امر پارتی‌بازی در دستگاه‌های اداری را کاملاً گسترش می‌دهد. عدم توجه به چنین مسئله مهمی به معنای نادیده گرفتن «حقوق بنیادین مردم»^۱ و «عدالت به‌عنوان یکی از اهداف متعالی نظام جمهوری اسلامی ایران»^۲ است.

در راستای مواجهه با چنین چالشی در نظام اداره امور اجرایی کشور، باید در عین حال که حق دولت برای داشتن نیروهایی در بدنه دستگاه‌های اداری به رسمیت شناخته شود، حدود و ثغور آن نیز مشخص گردد؛ به نحوی که هم مانع از افراط (سیاست‌زدگی زیاد دستگاه‌های اداری و عزل و نصب مقامات اداری بر مبنای به‌کارگیری نیروهای وابسته به دولت جدید) و هم مانع از تفریط (جدایی مطلق سیاست و اداره امور به نحوی که موجب اختلال در حوزه اجرایی کشور می‌گردد) شود. برای نیل به یک مرزبندی صحیح میان مقامات سیاسی و مقامات اداری و حل معضل سیاست‌زدگی اداری، باید اولاً مفاهیم حاکم بر آن به‌طور دقیق مشخص شود و ثانیاً چگونگی تفکیک میان پست اداری و سیاسی و انتصاب مقامات اجرایی به‌صورت حقوقی^۳ و حقیقی^۴ در نظام ایران و سایر کشورها بررسی شده و با یک جمع‌بندی تطبیقی مناسب، راهکارهای صحیحی در راستای حل معضل سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری ارائه و عزل و نصب‌های مقامات اداری به‌صورت قاعده‌مندی تنظیم شود.

گفتار اول - مفاهیم و مبانی حقوقی و حقیقی موضوع

برای درک بهتر و بررسی دقیق‌تر موضوع، باید ابتدا مفاهیم اساسی حاکم بر مسئله، مورد بحث قرار گیرد. با یک نگاه اولیه به موضوع متوجه می‌شویم که اولاً باید مفهوم بوروکراسی، بوروکرات‌ها و سیاستمداران به‌خوبی بررسی شود، ثانیاً مفاهیمی چون مقام، پست، مدیر و کارمند اداری و سیاسی جداگانه مورد توجه قرار گیرند و در نهایت مفهوم دقیقی از سیاست‌زدگی دستگاه اداری به‌دست آید.

بند اول - بوروکراسی

واژه «Bureau» به معنای دفتر کار مقامات اداری یا میز تحریر یا اداره و پسوند یونانی «Cracy» به معنای حکومت کردن است.^۵ به همین سبب واژه بوروکراسی به معنای حکومت مقامات اداری به

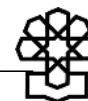
۱. اصل برابری مطابق اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی و ماده (۲۱) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۲. ذیل اصل دوم قانون اساسی.

3. De Jure

4. De facto

۵. اولین بار دوگرنی اقتصاددان فرانسوی در سال ۱۷۴۵ میلادی چنین تعریفی را ارائه داد.



کار برده می‌شود. تاکنون عده زیادی از دانشمندان در زمینه بوروکراسی و نوع صحیح آن نظر داده‌اند که از جمله آنها می‌توان ماکس وبر، کارل مارکس و هگل را نام برد. در تعریف ماکس وبر از بوروکراسی، بر دقت، سرعت، وضوح، نظم، قابلیت اطمینان و کارآیی به دست آمده از ایجاد یک تقسیم کار ثابت، سرپرستی سلسله‌مراتبی و قوانین و مقررات مشروح تأکید شده است.^۱ از نظر هگل بوروکراسی پلی است بین دولت و جامعه و جامعه [خرد] متشکل از گروه‌هایی است با منافع مختلف و دولت حافظ منافع مشترک عمومی افراد جامعه است. بوروکراسی وسیله‌ای است که توسط آن منافع خاص گروه‌ها تبدیل به منافع مشترک عموم می‌شود. برخلاف وبر و هگل، کارل مارکس و بسیاری از دانشمندان دیگر مانند رابرت میشل و گیدن جوهرگ نسبت به بوروکراسی دید منفی دارند. مارکس دیدگاه خود را درباره بوروکراسی ضمن اظهار نظر و بررسی عقاید هگل فیلسوف آلمانی بیان می‌کند. مارکس با اینکه اساس تجزیه و تحلیل هگل را از بوروکراسی قبول می‌کند نظریه وی را در این مورد که دولت نماینده منافع مشترک عمومی افراد جامعه است رد کرده و می‌گوید: دولت حافظ منافع اقتصادی طبقه حاکم است. وی همچنین موجودیت بوروکراسی را وسیله‌ای جهت اختلاف در طبقات جامعه می‌داند. مارکس معتقد است که بوروکراسی خود عاملی جهت آماده کردن مردم به حالت از خود بیگانگی در جامعه است و بر این اساس نیروهای اجتماعی از کنترل خارج و به صورت قدرت متشکل علیه افراد انسانی به کار برده می‌شوند. در مقابل، وبر معتقد به اهمیت بوروکراسی در انجام خدمات عمومی بوده و البته اصالت آن را منوط به استقرار نظام رقابتی و شایسته‌سالاری در انتصاب بوروکرات‌ها می‌داند.^۲

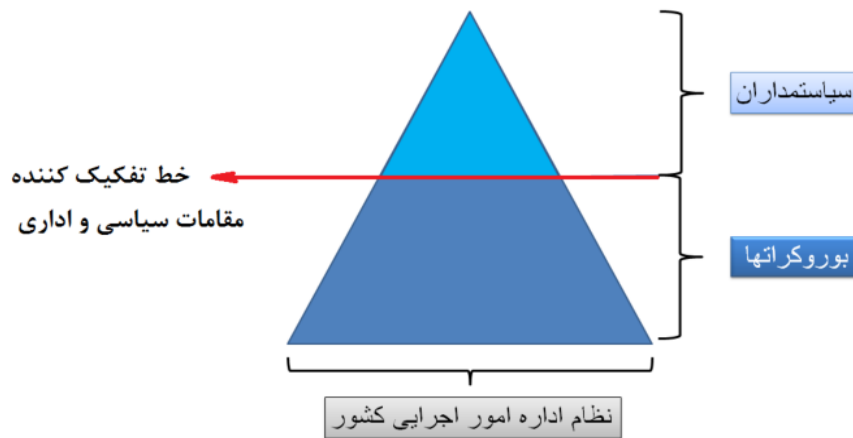
بند دوم - سیاستمداران و بوروکرات‌ها

بوروکرات‌ها به معنی متصدیان پست‌های دستگاه‌های اداری هستند که سیاست‌های تعیین شده توسط سیاستمداران را اجرا می‌کنند؛ در واقع واژه «بوروکرات» مشتق از بوروکراسی است. به طور کلی در نظام اداره امور کشور، بوروکرات‌ها (دیوانسالاران یا کارکنان اداری به تعبیر امروزی) که براساس اصل شایستگی استخدام شده‌اند، مجری سیاست‌های مقامات عالی (سیاستمداران یا همان مقامات سیاسی) بوده و برخلاف سیاستمداران که به صورت ادواری و با دولت جدید به روی کار می‌آیند، در پست خود ثابت هستند و با تغییر دولت، تغییر نمی‌کنند و مجری سیاست‌های دولت جدید می‌شوند. متصدیان نظام اداری را می‌توان به صورت نمودار صفحه بعد نشان داد:

۱. اصغر مشبکی، سیمای سازمان، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۸۷، ص ۲۷.

2. Max Weber, The theory of social and economic organization, New york 1964, p.337

نمودار ۱. نحوه قرارگیری پست‌های سیاسی، اداری



اولین وظیفه این تحقیق برای ارائه راهکار مناسب در مقابله با سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری، تبیین دقیق خط انفکاک سیاستمداران و بوروکرات‌ها، در نظام حقوقی است. بزرگ‌ترین چالش در قوه مجریه، این است که همواره سیاستمداران (مقامات عالی دولت یا همان لایه سیاسی قوه مجریه) سعی دارند این خط را هرچه بیشتر محو کرده و در انتصاب مقامات اداری با اعمال سلیقه و بدون در نظر گرفتن اصل رقابت و شایستگی برای تصدی شغل دولتی، وابستگان خود [از نظر سیاسی] را به روی کار آورند و چه بسا این امر تا حد عزل مدیران حرفه‌ای دولت سابق و نصب مدیران وابسته جدید نیز پیش برود. قانون می‌تواند با تعیین دقیق خط و مرز میان این دو دسته از مقامات دولتی، مانع از تعرض سیاستمداران به بوروکرات‌ها شده و به‌طور کلی اصل شایستگی، ممانعت از فساد، حسن انجام خدمات عمومی، سرعت و شفافیت را محقق سازد و نظام اداره امور کشور را به‌طور عام و عزل و نصب‌های اداری را به‌طور خاص، تنظیم کند.

بند سوم - تبیین مفاهیم حقوقی موضوع

هر یک از مفاهیم پست، کارمند، مدیر و مقام اداری و سیاسی در نظام حقوقی ما معنایی متفاوت داشته و اشخاص خاصی را در دایره شمول خود قرار می‌دهند؛ لذا برای بررسی دقیق و تعیین هر چه بهتر مرز انفکاک مقام اداری و سیاسی، آشنایی کامل با مفاهیم حقوقی حول محور این موضوع، در زمینه تمییز آنها و تعیین دامنه شمولشان، امری الزامی است.

الف) پست، سمت اداری و سیاسی: طبق ماده (۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، (پست سازمانی، عبارت از جایگاهی است که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته



می‌شود...): بنابراین «پست سیاسی»، جایگاهی سیاسی است که در دستگاه‌های اجرایی برای تصدی یک کارمند سیاسی^۱ در نظر گرفته می‌شود. اصطلاح سمت را با توجه به بند «ج» ماده (۵۴) و ماده (۷۱) قانون مذکور، می‌توان با پست، به یک معنا دانست.

ب) کارمند، مقام، مدیر اداری و سیاسی: مطابق ماده (۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند دستگاه اجرایی، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود؛ بنابراین کلیه مستخدمین پیمانی و رسمی قوه مجریه، کارمند به حساب می‌آیند و رئیس‌جمهور، وزیران و مقامات پایین‌تر را نیز شامل می‌شود؛ بنابراین کارمند یک مفهوم عام است که مفاهیم مدیر و مقام را نیز دربرمی‌گیرد. قانون مدیریت خدمات کشوری، عنوان «مدیر» را نیز تعریف و اساساً آن را به دو دسته مدیران سیاسی و حرفه‌ای تقسیم کرده است^۲ به نحوی که مدیران مذکور در ماده (۷۱) این قانون مدیران سیاسی و بقیه مدیران حرفه‌ای تلقی می‌گردند. از طرفی در ماده (۷۱) مقرر شده است که «مدیریت سیاسی» به‌عنوان مقام شناخته می‌شود. همچنین مقام می‌تواند معادل مدیر معنی گردد و مدیر سیاسی معادل مقام سیاسی تلقی شود. بنابراین در مجموع می‌توان گفت کارمندان دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه دو دسته‌اند: مدیران حرفه‌ای و سیاسی و مستخدمین تحت‌الامر این مدیران؛ مدیران سیاسی در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده‌اند که براساس آن می‌توان نتیجه گرفت که مقامات سیاسی عبارتند از:

- رؤسای سه قوه،

- معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان،

- وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس‌جمهور،

- استانداران و سفرا،

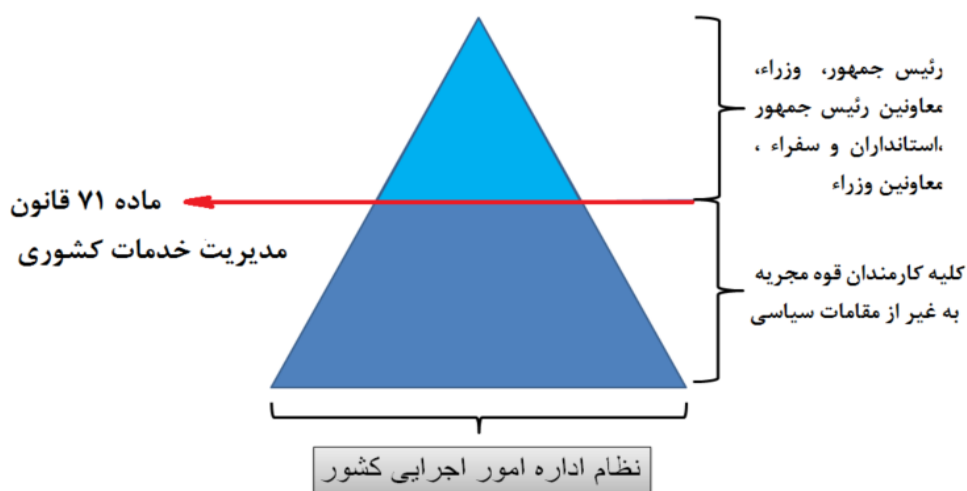
- معاونین وزراء.

بحث اختلاف‌برانگیز در اینجا، در مورد مقامات اداری است؛ اینکه، مقامات اداری کدامند؟ در پاسخ به این سؤال، بار دیگر بر مبنای مفروض این گزارش تأکید می‌شود: اداره امور اجرایی کشور در دست دو دسته از مقامات است که عبارتند از مقامات سیاسی و بوروکرات‌ها یا همان مقامات

۱. باید توجه داشت که تفکیک کارمند سیاسی و کارمند شاغل در پست‌های سیاسی در تبصره «۵» ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری از نظر نگارش حقوقی دارای اشکال است؛ مراجعه شود به: محمد امامی، حقوق اداری، نشر میزان، ۱۳۸۶، صص ۲۱۲-۲۱۳.
۲. دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله می‌باشد و تمدید آن بلامانع است. تغییر سمت افراد قبل از مدت مذکور براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد امکانپذیر می‌باشد.
۳. سمت‌ها ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند.
۴. تبصره «۴» ماده (۵۴).

اداری؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که منظور از مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مقامات سیاسی و کلیه مستخدمین رسمی و پیمانی زیردست این مقامات اعم از کارکنان و مشاوران^۱ و همچنین مدیران حرفه‌ای، مقامات اداری یا همان طبقه بوروکرات‌هاست و بنابراین یک بار دیگر با نگرشی حقوقی یا دو ژوره به (نمودار ۲) نگاه می‌کنیم:

نمودار ۲. نحوه قرار گیری پست‌های سیاسی و اداری در نظام حقوقی کشور



بند چهارم - بررسی حقیقی موضوع

با نگاهی حقوقی در قسمت قبل به نظام اداری قوه مجریه، تقریباً مرز مشخصی میان مقامات سیاسی و طبقه بوروکراتیک به دست آمد؛ در جهت حمایت از اصل شایسته‌سالاری در انتصاب مقامات اداری توسط مقامات سیاسی، قانون مدیریت خدمات کشوری در دو قسمت مجزا، با پیش‌بینی دو قاعده حقوقی، این مهم را محقق و تضمین کرده است.

اولین قاعده حقوقی تضمین‌کننده اصل شایسته‌سالاری، راجع به انتصاب، استخدام و ترفیع کارمندان به‌طور عام است که مقرر می‌دارد: ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود^۲ همچنین در جای دیگر بیان می‌دارد که انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد.

۱. منظور مشاوران مذکور در بند «ه» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری.

۲. ماده (۴۱) همان قانون.



دومین قاعده، راجع به انتصاب مدیران حرفه‌ای است که به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند:

۱. در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین کنند تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر پانزده درصد (۱۵٪) سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته خارج از دستگاه با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله‌مراتب مدیریتی استفاده نمایند.

۲. دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله می‌باشد و تمدید آن بلامانع است. تغییر سمت افراد قبل از مدت مذکور براساس آیین‌نامه‌ای که... به تصویب هیئت وزیران می‌رسد امکانپذیر می‌باشد.^۱

مهمترین خلأ حقوقی موجود در اینجا، عدم وجود آیین‌نامه مذکور در این ماده است.^۲ به هر ترتیب ملاحظه می‌شود که اقدام قانونی مناسبی در جهت جلوگیری از انتصاب بوروکرات‌ها براساس علقه سیاسی به دولت‌های وقت، به عمل آمده است.

اما سؤال اصلی این است که این معضلات در قوه مجریه در نتیجه عزل و نصب‌های مخالف اصل شایسته‌سالاری، اساساً چگونه پدید آمده است؟ و با وجود قواعد قانونی، علت سیاست‌زدگی در دستگاه‌های اداری ما چیست؟

برای پاسخ به این سؤالات، باید عینک حقوقی را برداشته و با نوع حقیقی آن یا همان دوافکتو، نسبت به موضوع بنگریم. به نوعی با نگاه عملی به موضوع و با دقت بیشتر در قوانین، به خوبی درمی‌یابیم که قاعده حقوقی در ورای خود نیازمند ضمانت اجرا از یکسو و فرهنگ‌سازی اهداف مد نظر این قاعده ازسوی دیگر است. کشورها همواره سعی دارند تا در ابتدا یک ارزش را به عنوان قاعده پیشگیرانه از نقض قاعده قانونی، در جامعه به شکل هنجار فرهنگی ایجاد نمایند^۳ و همچنین ضمانت اجرای خاص قانونی نیز برای هر قاعده حقوقی، پیش‌بینی می‌کنند.

اولاً قوانین^۴ ما برای ضمانت اجرا کفایت ندارند، زیرا در اغلب موارد، نمی‌توان تخلف از اصل شایسته‌سالاری را در انتصابات، اثبات کرد به این دلیل که خصیصه‌های امتیاز برانگیز معینی برای هر پست سازمانی پیش‌بینی نشده و عملاً گزینش توسط هیئت گزینشی صورت می‌پذیرد که

۱. ماده (۵۴) همان قانون.

۲. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» و تبصره «۲» ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۳ بنا به تصویب نامه شماره ۱۳۵۸۷/ت/۱۹۲۱ ک هیئت وزیران، به دلیل اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، لغو شده است.

3. See: Abdul Jabbar Araim, Crime Prevention: Evaluation of the Ways (Concepts, Hypothesis, Theories), al-Ma'aref Press, 1963, pp.90-98.

۴. در این زمینه قانون تخلفات اداری و اعمال ماده (۹) آن به عنوان ضمانت اجرا، پیش‌بینی شده است.

اعضای آن تحت نفوذ مقامات عالی سیاسی و مدیران حرفه‌ای وابسته به آنها، قرار دارند^۱ و حتی گاهی انتصاب‌ها را تنها با هماهنگی قبلی مدیر یا رئیس دستگاه انجام می‌دهند؛ ثانیاً متأسفانه فرهنگ مالکیت پست‌های اجرایی، جایگزین فرهنگ خدمتگزاری شده است؛ به این معنا که اساساً فلسفه مقام اداری فراموش شده است: مقام‌های اداری، مستخدمین مردم هستند و برای خدمت به مردم و انجام خدمات عمومی و تسهیل زندگی مردم منصوب می‌شوند و سوگندی هم که در ابتدای استخدام یاد می‌کنند، متضمن همین هدف متعالی است؛^۲ اما غالباً تفکر اشغال پست‌ها برای روی کار آمدن معتقدین و وابستگان به دولت جدید، هنجار نوین دستگاه‌های اداری کشور شده است.

برخی از مقام‌های سیاسی در عزل و نصب مدیران حرفه‌ای زیردست خود، بدون توجه به اصل شایسته‌سالاری برای به‌کارگیری نیروهای متخصص در جهت تسهیل خدمات عمومی و پیشرفت کشور، صرفاً مدیران حرفه‌ای دولت سابق را به جهت نداشتن علقه سیاسی به دولتشان، برکنار کرده و اشخاصی را بر سر کار می‌آورند که از وابستگان به دولت خود هستند و این امر را حق خود در جهت پیشبرد اهداف دولت می‌دانند؛ استخدام‌های جدید دولت نیز در چارچوب سیاست مقامات دولت جدید (به‌صورت گماشتن مدیران وابسته خود) در رأس هر دستگاه، صرفاً براساس میزان وابستگی و تعهد به دولتشان، صورت می‌پذیرد؛ بنابراین نفوذ مقامات سیاسی در طبقه بوروکراتیک کاملاً صورت پذیرفته و عملاً تجربیات، تخصص و مهارت اشخاص نادیده گرفته می‌شود و این عامل، موجب پدید آمدن سد محکمی در برابر جریان پیشرفت کشور و خدمات عمومی می‌گردد. بنابراین، با نگرشی حقیقی به (نمودار ۳)، شکل دو فاکتور زیر پدید می‌آید:

نمودار ۳. وضعیت پست‌های سیاسی و اداری در نظام اجرایی کشور



۱. به مقررات هیئت‌های گزینش و ترکیب اعضای آنها در دستگاه‌های اجرایی توجه شود.

۲. برای مطالعه بیشتر در این موضوع رجوع شود به: رضا موسی‌زاده، حقوق اداری ۱ و ۲، نشر میزان، ۱۳۸۶، صص ۵۱-۶۰ و همچنین رک به: بیژن عباسی، حقوق اداری، نشر دادگستر، ۱۳۸۹، صص ۳۸-۴۲ و نیز: منوچهر طباطبایی مومنی، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۹۰، ص ۵.



همان‌طور که ملاحظه می‌شود، انتصاب کارمندان در چنین دولتی به شدت سیاسی بوده و بدون توجه به تخصص و تجربیات مدیران قبلی و نیز شایستگی نیروهای استخدامی جدید، تنها علقه سیاسی به دولت جدید مد نظر قرار می‌گیرد و به نحوی ثبات، تخصص، کارآمدی و تجربه طبقه بوروکراتیک جای خود را به تغییر علقه سیاسی، بی‌تجربگی کارکنان و مدیران حرفه‌ای نوظهور می‌دهد و به نوعی مرز میان مقامات سیاسی و اداری از بین می‌رود؛ به‌طوری که مشکل می‌توان با این دید حقیقی، تمایزی میان طبقه سیاستمداران و بوروکرات‌ها قائل شد، زیرا مشخصه‌های اصلی تمایز این دو دسته غالباً از میان رفته است.^۱

به‌منظور ارائه راهکارهای مناسب برای حل چنین معضلی در نظام اداری کشور، قبل از تحلیل موضوع، نگاهی به نظام‌های حقوقی دیگر کشورها می‌اندازیم تا با بررسی تطبیقی این موضوع در چند نظام حقوقی شاخص، مدلی مناسب برای کنترل و ممانعت از سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری، پیشنهاد کنیم.

گفتار دوم - بررسی تطبیقی موضوع در نظام‌های حقوقی برخی از دیگر کشورها

در این قسمت به بررسی نظام‌های حقوقی پاکستان، چین و انگلیس پرداخته و راهکارهای آنها در زمینه جلوگیری یا کاهش سیاسی شدن طبقه بوروکرات^۲ مطالعه می‌شود؛ در انتها نیز چگونگی عزل و نصب‌های مقامات اداری در چند کشور دیگر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بند اول - جمهوری اسلامی پاکستان

در کشور پاکستان بین سال‌های ۱۹۴۷ تا ۱۹۷۱ طبقه بوروکراتیک متخصص دستگاه‌های اداری، نقش اصلی را در اجرای سیاست‌های مقامات سیاسی این کشور ایفا می‌کردند. البته نفوذ و کنترل مقامات سیاسی بر کارکنان اداری، دامنه مشخصی داشت که به‌موجب قطعنامه پذیرفته شده کارکنان اداری^۳ رقم می‌خورد. در ابتدای روی کار آمدن چنین نظامی، برای ارتقای هرچه بیشتر کارکردهای دستگاه‌های اداری و برای آموزش کارمندانی که تازه به خدمات اداری پاکستان استخدام می‌شوند، آکادمی کارکنان اداری^۴ لاهور در سال ۱۹۴۸ تأسیس شد؛ این آکادمی، نیروهای متخصصی برای تحقق هرچه بیشتر حسن اداره امور اجرایی کشور، تربیت و آماده خدمت‌رسانی می‌کرد و نیروهای تکنوکراتی فارغ از علقه سیاسی دولت، به دستگاه‌های اداری تحویل می‌داد؛ از

۱. برای مطالعه راجع به مشخصه‌های طبقه بوروکراتیک رجوع شود به:

Kenneth B. Johnston, *Busting Bureaucracy: How to Conquer Your Organization's Worst Enemy*, Visionary Publications Inc., 1993, pp.6-8.

2. Politicization of the Bureaucracy

3. Civil Services of Pakistan (CSP) Resolution

4. Civil Services Academy (CSA): <http://www.csa.edu.pk>

طرفی قطعنامه کارکنان اداری مانع از انتصاب نیروهای خودی دولت و اعمال پارتی‌بازی می‌گشت. اما تظاهرات دانشجویی و ناآرامی‌های سیاسی که منجر به فروپاشی رژیم ژنرال ایوب خان^۱ در سال ۱۹۶۹ و به دنبال آن وقوع جنگ داخلی خونین - که به ایجاد بنگلادش در سال ۱۹۷۱ منجر شد - به‌طور جدی موجب تضعیف قدرت سیاسی و مشروعیت هر دو بوروکراسی نظامی و مدنی در پاکستان شد. ذوالفقار علی بوتو^۲ از این ضعف پس از به قدرت رسیدن در سال ۱۹۷۲ استفاده کرده و نسبت به اصلاح عدم تعادل قدرت بین نهادهای منتخب و غیرمنتخب دولت، اقدام کرد. وی عامل اصلی مشکلات جامعه را طبقه بوروکرات‌ها می‌دانست و به همین دلیل دستور بازنشستگی اجباری حدود ۱۳۰۰ نفر از کارکنان بوروکراتیک پاکستان را صادر کرد؛ این اقدامات و سیاست‌ها نهایتاً موجب شد تا نظام نخبه‌گرایی و شایسته‌سالاری در جذب نیروهای اداری، جای خود را به سیاست‌زدگی مستخدمین دولت بدهد؛ به عبارت دیگر نفوذ مقامات سیاسی در انتصاب مقامات اداری زبردست، بسیار گسترده شد و قدرت زیاد بوروکرات‌ها که میان دهه‌های ۱۹۴۰ تا ۱۹۷۰ به وجود آمده بود، به‌نحو اساسی تضعیف شد.^۳ همچنین سیاست «استخدام جانبی»^۴ که بر مبنای چنین استراتژی اصلاحی اتخاذ شده بود، به‌عنوان ابزاری مؤثر بر افزایش نفوذ سیاسی بر بوروکرات‌ها، می‌توانست اجرای برنامه‌های فکری بوتو را با یک نظام بوروکراتیک واحد وابسته، تسهیل بخشد. این اقدامات تعمداً برای از بین بردن استقلال طبقه بوروکراتیک صورت می‌پذیرفت که موجب سیاست‌زدگی شدید دستگاه‌های اداری می‌شد به‌طوری که مطابق آمار روزنامه اردو در جولای ۱۹۷۴، در لاهور یک صد تن از مدیران حرفه‌ای دستگاه‌های اداری پاکستان از بستگان نزدیک و همکاران (وابستگان سیاسی) وزیران کابینه بوتو بودند.^۵ بوتو همچنین برنامه سابق آکادمی لاهور را به برنامه‌های آموزشی مشترک^۶ برای تازه‌واردان به خدمات مختلف دولت عالی مرکزی تغییر داد و آن را با آکادمی خدمات مالی^۷ در هم ادغام کرد. آکادمی مذکور توسط دولت پاکستان در اواسط ۱۹۵۰ برای آموزش متخصصین خدمات مالی مختلف از جمله مالیات،^۸

1. General Ayub Khan

2. Zulfikar Ali Bhutto

۳. برای مطالعه بیشتر در مورد اصلاحات اداری بوتو مراجعه شود به:

Charles Kennedy, *Bureaucracy in Pakistan*, Oxford University Press, 1987.

برای مطالعه در مورد دلایل سیاسی بوتو در انقلاب اداری مراجعه شود به:

Shahid Javed Burki, *Pakistan Under Bhutto, 1971-1977*, Martin's Press, 1980; See also; Saeed Shafqat, *Pakistani Bureaucracy: Crisis of Governance and Prospects of Reform*, *Pakistan Development Review* 38, no. 4 Part II, 995-1017.

4. lateral recruitment

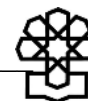
5. Shahid Javed Burki, *Twenty-Five Years of the Civil Service of Pakistan: A Reevaluation*, *Asian Survey* 9, No. 4 (1969), p.102.

6. Common Training Program (CTP)

7. Finance Services Academy (FSA)

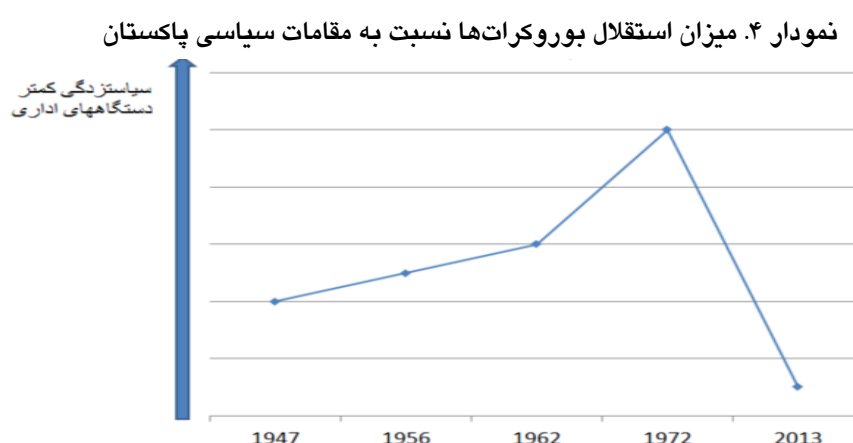
8 (PTS)

9. (PCES)



حساب‌های مالی ارتش^۱ راه‌اندازی شده بود.

این روند سیاسی، قبل و بعد از انتخابات، هنگامی که هزاران نفر از کارمندان دولت برای خدمت به خواسته‌های اربابان سیاسی خود منتقل می‌شوند، به‌وضوح ملاحظه می‌شود این درحالی است که به‌طور فزاینده‌ای برای کارمندان دولت دریافت ترفیع یا انتقال، بدون حمایت یک مقام سیاسی، دشوار شده است؛ این به معنای استقرار نظام پارتی‌بازی افراطی و سلطه سیاسی ناعادلانه بر دستگاه‌های اداری، در پاکستان است. به عقیده یکی از متفکرین، بزرگ‌ترین هدف پاکستان باید، احیای حمایت‌های قانون اساسی پاکستان^۲ نسبت به طبقه بوروکراتیک جامعه باشد، زیرا قانون اساسی بوتو در سال ۱۹۷۳، نظام اداری این کشور را ذبح کرد^۳ و کارکردهای طبقه بوروکراتیک را به شدت کاهش داد.^۴ به‌طور کلی روند نظام اداری پاکستان در استقلال طبقه بوروکراتیک از مقامات سیاسی، در طول زمان به شکل نمودار ۴ قابل ارائه است:



رژیم نظامی ژنرال ایوب خان در راستای حاکمیت طبقه بوروکراتیک جامعه در اداره امور کشور بنا شده و در عین حال تعامل مناسبی میان قدرت نظامی و اداری پدید آمده بود؛ نیروهای متخصص و باتجربه بوروکراتیک دولت پاکستان علاوه بر حفظ چارچوب‌های سیاست‌های کلی اجرایی نظام ایوب خان، به نحو قابل توجهی در سیاست‌گذاری کشور مشارکت داشتند و نظام عدم تمرکز اداری ویژه‌ای تأسیس شده بود. اما در نظام نوین تأسیس شده توسط بوتو، طبقه بوروکرات اغلب به حامیان دولت مرکزی و مجری بی‌چون و چرای سیاست‌های آن تبدیل شدند و به نحوی به دلیل وابستگی سیاسی به دولت بوتو، صرفاً دستور پذیر و اجراکننده فرامین بودند و نه مختار در اجرای تصمیمات خود، حتی

1. (PMAS)

۲. در سال ۱۹۵۶، ۱۹۶۲ و قانون اساسی موقت ۱۹۷۲.

3. Senior civil servant, interview by Andrew Wilder, Islamabad, 9 December, 2005.

4. Retired senior civil servant, interview by Andrew Wilder, Islamabad, 15 December, 2005.

انتصابات مدیران به نحوی انجام می‌گرفت که تصمیمات آنها به جهت وابستگی به دولت، در واقع تصمیمات بوتو بود؛ این به معنای امحای اصل شایستگی و استقرار اصل وابستگی است.

این تمرکزگرایی موجب شد که قدرت نظامی در پاکستان، در طول زمان گسترده‌تر شده و تمامی امور را تحت‌الشعاع قرار دهد، به گفته یکی از متفکرین «بیست سال پیش از این (۲۰۰۸)، ارتش یک دولت در درون دولت بود. امروزه ارتش دولت است و هر چیز دیگری زائد و وابسته به آن است. ارتش کنترل همه خدمات دولت، نهادهای مدنی، سیاست خارجی، سیاست‌های اقتصادی، سازمان‌های اطلاعاتی، قوه قضائیه و قوه مقننه را در دست دارد. آنها سیاستگذاران انحصاری دولت پاکستان هستند»^۱ امروزه امر بسیار نگران‌کننده در نظام اداری پاکستان، روند رو به رشد وابستگی نظامی کارکنان دولت به جای تخصص خدمات دولتی است.

یکی دیگر از مسائل چالش‌برانگیز در نظام اداری پاکستان، ناتوانی دستگاه‌های دولتی در جذب و حفظ نیروهای متخصص برای انجام خدمات عمومی است. رئیس کمیسیون فدرال خدمات عمومی^۲ نهاد مسئول برای نظارت بر استخدام به سطوح مختلف کارمندی، نیز اعلام کرده است که در آزمون‌های متوالی اخذ شده از داوطلبان استخدام در طول زمان، شاهد کاهش میزان استعدادها و داوطلبان ورود به خدمت دولتی هستند و عملاً نیروی کارآمد مناسبی برای اغلب دستگاه‌های اداری استخدام نمی‌شود.^۳

براساس یک گزارش از انگیزه داوطلبان استخدام در خدمت دولتی در دولت ایوب خان و بوتو، می‌توان هدف خدمت دولتی را به شکل زیر تقسیم کرد:^۴

نمودار ۵. اهم انگیزه‌های داوطلب استخدام در دولت پاکستان

دولت بوروکراتیک بوتو	دولت بوروکرات ایوب خان
حق داشتن پست دولتی	قدرت
بیکاری و نبود شغل	امنیت شغلی
امکان سوء استفاده از فرصت	اعتبار
پارتی بازی و روی کار آوردن اعضای دیگر خانواده	

1. Political Party Leader, Interview by Andrew Wilder, Peshawar, 16 April, 2008.

2. FPSC

3. Raza Rumi, "Now or never," News (Islamabad), 29 June, 2009.

4. See: Andrew Wilder, Pakistan & Afghanistan: Domestic Pressures and Regional Threats: The Politics of Civil Service Reform in Pakistan, Vol. 63, No. 1, Fall/Winter 2009, Recruiting, Training and Retaining "The Best and the Brightest"



همان‌طور که ملاحظه می‌شود، فلسفه خدمت دولتی (مستخدم مردم بودن به‌خاطر سوءاستفاده گاه‌به‌گاه از موقعیت دولتی) به فلسفه مالکیت و غصب پست‌ها در طول زمان تغییر کرده است؛ این به معنای عدم شایستگی بیشتر داوطلبان در دولت غیربوروکراتیک است. برای حل این معضل، در کشور پاکستان، کمیسیون‌های خدمات عمومی فدرال و استانی ناظر بر استخدام پیش‌بینی شده، اما ناکارآمدی آن، به دلیل عدم استقلالش از نفوذ مقامات سیاسی دولت است؛ به عقیده یکی از متفکرین، «استقلال و ظرفیت‌های کمیسیون خدمات عمومی فدرال و استانی باید در جهت ترویج استخدام و شفافیت مبتنی بر شایستگی، تقویت گردد».^۱ در نتیجه راهکار مناسب در این زمینه، رعایت دو اصل «شفافیت» و «شایسته‌سالاری» توسط کمیسیون‌های خدمات عمومی در استخدام دولتی است و برای تحقق چنین وظیفه‌ای نیز، رعایت استقلال این کمیسیون‌ها نسبت به مقامات مرکزی، امری اجتناب‌ناپذیر است.

علاوه بر اینها، بنا به گزارش سال ۲۰۰۸ کمیسیون ملی برای اصلاحات دولت پاکستان^۲ اولویت‌های دیگری در اصلاح نظام کارکنان دولتی ضروری می‌باشد^۳ که عبارتند از:

- افزایش مسئولیت کارکنان دولت: که این کار، نیازمند تقویت مکانیسم‌های پاسخگویی داخلی و خارجی برای رسیدگی به فساد گسترده در درون بوروکراسی است.

- بهبود بهره‌وری و شفافیت: از طریق جایگزین کردن فرآیندهای جدید و عقلانی کردن قوانین، رویه‌ها و مقررات قبلی و به نوعی بازنگری در نظام مقرراتی اداری و به‌روز کردن آن با راهکارهای نوین به‌جای رویه‌های کلاسیک و کهنه.

- تناسب میزان استخدام با نیازهای هر طبقه شغلی.

- اصلاحات کادری: نیاز به ترویج برابری فرصت‌ها و پیشرفت شغلی کارکنان دولت.

- روشن شدن ارتباطات و مسئولیت‌های کارمندان دولت در سطوح فدرال، استانی و منطقه‌ای.

عده‌ای دیگر در اصلاح نظام بوروکراسی پاکستان، معتقد به تغییرات بنیادین هستند و برای

چنین منظوری، پنج راهکار اساسی ارائه می‌دهند:^۴

- بازسازی سازمان‌های عمومی برای باز - تعریف اهداف خود،

- بهبود نظام پاسخگویی،

- انگیزه‌سازی،

- سازماندهی دوباره توزیع قدرت،

- تغییر فرهنگ.

1. Retired Senior Civil Servant, Interview by Andrew Wilder, Islamabad, 14 December, 2005.

2. NCGR

3. The NCGR report, National Commission for Government Reforms, <http://www.ncgr.ov.pk/>

4. Osborne and Plastrick out-spoken has been Mentioned in: Saeed Shafqat, Pakistani Bureaucracy: Crisis of Governance and Prospects of Reform, The Pakistan Development Review 38: 4 Part II (Winter 1999), p.998.

که در آن تغییر فرهنگی را از همه مهتر می‌دانند؛ بعضی از این حقوق‌دانان و متفکرین حتی تنها راهکار فرهنگی و هنجاری ارائه می‌دهند و آن را تنها برای اصلاح کامل نظام اداری پاکستان کافی می‌دانند؛ به عقیده آنان، تغییر بنیادین تفکر سنتی تمرکزگرایی قدرت اجرایی در اداره امور کشور که ناشی از هنجار تاریخی و فرهنگی نهادهای دولتی بسیار متمرکز پاکستان می‌باشد، می‌تواند بزرگ‌ترین راهکار در جلوگیری از نفوذ افراطی مقامات سیاسی در انتصابات مقامات دستگاه‌های اداری شود؛ یعنی به نوعی فرهنگ‌سازی حقوقی شود و هنجار عدم تمرکز جایگزین میل به تمرکزگرایی شود.^۱ به نظر می‌رسد چنین راهکاری در رأس اهداف دولت پرویز مشرف^۲ بود؛^۳ وی در پی انجام یک همه‌پرسی که در تاریخ ۲۰ ژوئن ۲۰۰۱ برگزار شد، خود را رئیس‌جمهور پاکستان اعلام کرد؛ اما سیاست‌های وی در راستای افزایش اختیارات رئیس‌جمهور با اصلاح قانون اساسی^۴ و تأسیس نهادهایی در پاسخگویی بیشتر مقامات سیاسی،^۵ مخالفت‌هایی در پی داشت که سرانجام در پی تهدید جناح‌های مخالف خود در پارلمان پاکستان مبنی بر استیضاح و برکناری وی از مقام ریاست‌جمهوری در ۱۸ اوت ۲۰۰۸ استعفای خود را از پست ریاست‌جمهوری، در یک نطق تلویزیونی اعلام کرد.

یکی از عوامل مهم دیگری که مانع از اصلاح نظام اداری پاکستان می‌شود، بی‌ثباتی سیاسی این کشور است؛ به این معنا که با روی کار آمدن هر دولت جدید، طرح‌ها و اقدامات صورت گرفته در راستای حذف سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری، ناتمام و اغلب اجرا نشده باقی‌مانده و به دست فراموشی سپرده می‌شود. گاهاً درست پس از نهای شدن گزارش‌های اصلاحی، دولت برکنار می‌شد و بنابراین هیچ یک از توصیه‌ها به اجرا در نمی‌آمد.^۶ در مواردی نیز کمیته تجدید ساختار اداری تشکیل می‌شد که تنها برای یک سال عمل می‌کرد و پس از برکناری دولت و کمیته منحل می‌گشت.^۷

پارتی‌بازی گروه‌های حزبی در راستای روی کار آوردن نیروهای خودی و به نوعی غصب قدرت در پاکستان، از جمله مواردی است که ارائه خدمات صحیح دولتی را تحت‌الشعاع قرار داده است.^۸ عده‌ای به این مسئله به‌طور خاص پرداخته و تکثر حزب‌گرایی را موجب کاهش خدمت‌رسانی صحیح به جامعه

1. Former Federal Minister, Interview by Andrew Wilder, Lahore, 17 December, 2005.

2. General Musharraf

3. See: Ali Cheema, Local Government Reforms In Pakistan: Context, Content And Causes, Oxford University Press, pp.381-433.

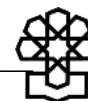
4. 17th amendment of Pakistan Constitution

5. As National Accountability Bureau (NAB); see: Sumrin Kalia, Bureaucratic Policy Making in Pakistan, The Dialogue, Volume VIII, 2 Number, 2013, pp.164-5.

6. Hamid Nasir Chattha, Member of the National Assembly and Chairman of the Chattha Commission, interview by Andrew Wilder, Islamabad, 15 December, 2005.

7. Fakhr Imam, former Minister of Education, and Chairman of the Commission for Administrative Restructuring, Interview by Andrew Wilder, Lahore, 17 December, 2005.

8. Stephen M. Lyon, Power and Patronage in Pakistan, A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy in Social Anthropology, University of Kent, Canterbury, February 2002, pp.6-12.



می‌دانند.^۱ آنها با بررسی نموداری و آماری، تلاش می‌کنند تا میزان صلاحیت هر بخش پاکستان را برای به‌کارگیری نیروهای آن در امر خدمت‌رسانی و صرف درآمد دولتی، تا حدودی مشخص کنند که در این میان، شهر پیشاور^۲ رتبه نخست و ایالت سند^۳ پایین‌ترین صلاحیت را دارند.

نکته قابل توجه در مورد نظام حقوقی پاکستان این است که، بعد از تغییرات عمده توسط بوتو، به قانون اساسی این کشور، از سال ۱۹۷۴ تا به حال، ۱۸ متمم افزوده شده است؛ در هر یک از این متمم‌ها یا اصطلاحاً «اصلاحیه‌ها»، انتظار می‌رفت که سیاست جدیدی نسبت به مسئله اساسی سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری این کشور اتخاذ شود و با گنجاندن قاعده‌ای در قانون اساسی، اصل شایسته‌سالاری در استخدام کشور، تضمین شود؛ اما در هیچ یک از این اصلاحیه‌ها چنین امری مد نظر قرار نگرفت. اوج فعالیت‌ها در باب اصلاح نظام اداری پاکستان را می‌توان در آثار حقوق‌دانان و متفکرین از سال‌های ۲۰۰۳ تا قبل از اصلاحیه هجدهم^۴ در سال ۲۰۱۰ ملاحظه کرد؛^۵ اما نهایتاً چنین فعالیت‌هایی نیز حاصلی نداشت و امری در این باره پیش‌بینی نشد.

با تصویب اصلاحیه هجدهم و کاهش اختیارات رئیس‌جمهور پاکستان و افزایش قدرت پارلمانی و در نتیجه از بین بردن قدرت رئیس‌جمهور پاکستان در انحلال مجلس به‌طور یکجانبه، پاکستان از نوع حکومت نیمه‌ریاستی به یک جمهوری پارلمانی تبدیل شده است؛ ذکر این نکته حائز اهمیت است، از این نظر که با قدرت گرفتن پارلمان، نهاد مذکور می‌تواند با تصویب قانون خاصی راجع به تنظیم نظام استخدامی و تضمین استقلال نهادهای گزینش‌گر و اصل برابری و شایسته‌سالاری، مانع از نفوذ افراطی مقامات سیاسی در عزل و نصب مقامات اداری، شود. یکی از بهترین نمونه‌هایی که به‌عنوان یک سیستم ایدئال به‌طور عام و به نحو خاص برای نظام پاکستان ارائه شده، مدل سه‌گانه خان^۶ می‌باشد؛ پروفیسور مشتاق خان، استاد دانشگاه لندن،^۷ مدلی را ارائه داده است که تحت آن ساختارهای بوروکراتیک و تأثیر رابطه میان سیاستمداران، بوروکرات‌ها و عموم مردم به‌عنوان سه رکن نظام به‌خوبی شرح داده شده است؛ در این مدل، عموم مردم، به‌عنوان مصرف‌کنندگان خدمات عمومی که توسط بوروکرات‌ها ارائه می‌شود، مقامات سیاسی را با انتخابات آزاد به روی کار می‌آورند و آنان نیز بر بوروکرات‌ها، که براساس شایستگی و رقابت استخدام دولت شده‌اند، کنترل و نظارت دارند تا براساس سیاست‌های کلی و در چارچوب فرامینشان، به عموم مردم خدمت

1. See: Zahid Hasnain, The Politics of Service Delivery in Pakistan: Political Parties and the Incentives for Patronage, 1988-1999, The Pakistan Development Review 47: 2, Summer 2008, pp. 129-151.

2. NWFP

3. Sindh Province

4. 8 April, 2010.

5. To See one of best Works: Saeed Shafiqat, Civil Services Reform and 18th Amendment, Research Papers series is Part of Project, "Strengthening Federalism in Pakistan", 2010.

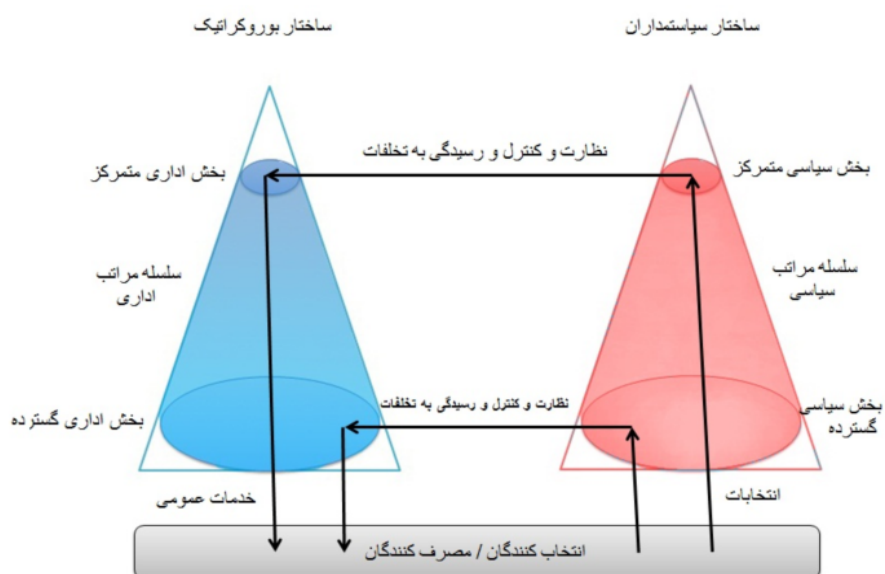
6. See: Mushtaq Khan, Bureaucracy and Political Corruption. World Bank, Washington, D. C, 2001.

7. <http://www.soas.ac.uk/staff/staff31246.php>

برسانند؛ هر گونه ناکارآمدی بوروکرات‌ها می‌تواند از طریق مردم به مقامات سیاسی گزارش شود و آنان براساس قانون با بوروکرات‌های متخلف رفتار می‌کنند؛ ناکارآمدی مقامات سیاسی نیز می‌تواند عدم انتخاب آنان توسط مردم را رقم بزند.

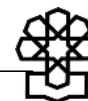
در مدل پروفیسور مشتاق خان، میان سیاستمداران یک نوع سلسله‌مراتب سیاسی و میان مقامات اداری نیز سلسله‌مراتب بوروکراتیک وجود دارد؛ نکته بسیار حائز اهمیت، هم‌عرض قرار دادن مقامات سیاسی و اداری در جهت استقلال بوروکراتیک کارمندان دولت است؛ به‌گونه‌ای که نظارت مقامات سیاسی، بر مقامات اداری هم‌عرض اعمال می‌شود؛ این مدل با آنچه محقق در ابتدای مقاله ارائه داده است (نمودار ۱)، در این مورد تفاوت اساسی دارد؛ زیرا نظارت و کنترل مقامات عالی رتبه اداری، صرفاً از طریق مقامات عالی‌رتبه سیاسی اعمال می‌شود و نه از طریق سیاستمداران زیرین مقامات سیاسی. باید توجه داشت اعطای استقلال تا این درجه به طبقه بوروکراتیک از میزان مدل ارائه شده در نمودار ۱ بسیار وسیع‌تر است و به نوعی طبقه بوروکراتیک را به‌صورت یک قطب حاکمیتی درمی‌آورد. مدل سه‌گانه خان به‌صورت زیر است:

نمودار ۶. مدل سه‌گانه



بند دوم - جمهوری خلق چین

چین با نام رسمی جمهوری خلق چین، پرجمعیت‌ترین کشور دنیا با بیش از ۱/۳ میلیارد نفر سکنه است. این کشور که در شرق قاره آسیا واقع شده و توسط حزب کمونیست چین در قالب نظام



تک‌حزبی و سوسیالیستی اداره می‌شود؛^۱ در سال ۱۹۲۱ میلادی تأسیس شد. حزب مذکور، از سال ۱۹۲۱ مبارزات سخت مردم چین را رهبری می‌کرد و در نتیجه جمهوری خلق چین را در سال ۱۹۴۹ تأسیس نمود؛^۲ پس از تأسیس جمهوری خلق چین، چهار قانون اساسی در سال‌های ۱۹۵۴، ۱۹۷۵، ۱۹۷۸ و ۱۹۸۲ جداگانه در جمهوری خلق چین تنظیم و تصویب شد؛ چهارمین قانون اساسی جمهوری خلق چین یعنی قانون اساسی فعلی در چهارم دسامبر سال ۱۹۸۲ در مجلس ملی نمایندگان خلق چین به تصویب رسید. از سال ۱۹۵۶، حزب کمونیست چین به دلیل فقدان تجربه کافی در جریان رهبری اقتصادی و نوسازی چین اشتباهاتی مرتکب شد. به تبع آن مبارزه قدرت (انقلاب فرهنگی چین) در سال‌های ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۶ در حزب کمونیست چین شروع شد. پس از پایان انقلاب فرهنگی در اکتبر سال ۱۹۷۶، چین به دوره نوین توسعه تاریخی وارد شد. از آغاز سال ۱۹۷۹ حزب کمونیست چین سیاست‌های اصلاحات و درهای باز را که دنگ شیائوپینگ مطرح کرد به اجرا گذارد. پس از اجرای سیاست‌های اصلاحات و درهای باز به این طرف، توسعه اقتصاد ملی و اجتماعی چین به دستاوردهای چشمگیری نائل آمده است.^۳

مائو^۴ بدون شک یکی از رهبران بلوک کمونیست بود که براساس ایدئولوژی مارکس و لنین در چین قدرت را به دست گرفت. مائو پیوسته مفاهیم بوروکراسی و سرمایه‌داری را با هم ترکیب می‌کرد و سرمایه‌دارهای بوروکرات را مورد حمله قرار می‌داد. او همچنین به خطرات ناشی از بوروکراسی در حزب کمونیست اشاره می‌کرد، اما علیه برابر دانستن بوروکراسی ضدانقلابی با بوروکراسی انقلابی، که به نظر او یک بیماری قابل علاج بود، هشدار می‌داد. تشکیلات حزب کمونیست چین از شوروی سابق اقتباس شده است. در کنار هر سازمان اداری، مؤسسه یا دستگاه اجتماعی و اقتصادی، سازمان‌های حزبی قرار داشتند. حزب بر همه امور مملکتی تسلط داشت و در این تسلط و رهبری، تئوری «مارکسیست لنینیست - مائویست» اصل هدایت‌کننده رسمی حزبی بود. مهمترین اصولی که حزب را هدایت می‌کردند عبارت بودند از:

۱. از میان برداشتن اختلافات طبقاتی،

۲. از میان برداشتن دستگاه حکومت،

۳. برقراری اجتماع تصویری کمونیستی.

مائو اعتقاد داشت که با همکاری ارتش و کادر حزب و جوانان باید نوعی قدرت پویا را تشکیل داد که مانع از رکود و انجماد اداری حزب شود. ایدئولوژی حزب برای اعضا جنبه عقیدتی مذهبی

1. Walton, Greg; International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2001, p. 5.

2. Hung-yok Ip, Intellectuals in Revolutionary China, 1921-1949, Routledge Curzon, 2005: Book Review.

3. Linda Benson, China Since 1949, Longman Publishing Group, 2011, Book Review

4. Mao Tse-tung, مائو تسه‌تونگ، تئورسین مارکسیسم لنینیسم و سیاست‌مدار انقلابی کمونیست چین بود.

داشت و همه اعضا معتقد به افکار مائو بودند و آن را خطاناپذیر می‌دانستند. حزب کمونیست چین علاوه بر تشکیلات مرکزی دارای تشکیلاتی در شهرستان‌ها و بخش‌ها نیز بود. مهمترین اصولی که خط‌مشی سیاست و تصمیمات حزب کمونیست چین را شامل می‌شد عبارت بودند از:

- تمام اعضای سازمان‌های قوه اجراییه باید انتخابی باشند.
- این نمایندگان در مقابل رأی‌دهندگان مسئول می‌باشند.
- مراجع عالی باید متوجه تذکرات و انتقادات مراجع مادون باشند.
- مراحل پایین‌تر باید همیشه به مراحل عالی‌تر گزارش داده و در مورد خط‌مشی خود از این مراجع دستور بگیرند.
- سیاست حزب در هر مرحله باید با ترکیب تصمیمات شخصی و دسته‌جمعی تعیین شود.
- اعضا باید تابع و مطیع دستگاه حزب بوده و مراجع حزبی تابع تصمیمات کنگره ملی و کمیته مرکزی باشند.

- انضباط باید کاملاً رعایت شود و فرمانبرداری اصل هدایت‌کننده فعالیت‌های سیاسی است. با وصف اینکه بر روی کاغذ اصول حزب، دمکراتیک به نظر می‌آیند، ولی به دلیل وجود دو اصل آخر در عمل بیشتر به مرکزیت توجه شده است تا به دمکراتیک بودن تشکیلات حزبی. در ضمن، برای جلوگیری از انحرافات بوروکراتیک منفی‌بافی دستگاه مرکزی از ازدیاد قدرت سازمان‌های محلی جلوگیری می‌کرد.

در حقیقت نفوذ بسیار زیاد حزب سیاسی در گستره بوروکراسی چین، ناشی از تفکر مائو است. به عقیده مائو «از آنجا که حزب چکیده‌ای از مردم چین است نمی‌تواند، به وسیله تسلط بر سازمان‌های حکومتی، صاحب اختیار کامل مردم باشد و لکن حزب باید بر دستگاه‌های اداری و انقلابی که به دلیل پیشبرد هدف‌های مردم به وجود آمده‌اند برای حفظ منافع زحمت‌کشان، اقتدار کامل داشته باشد، ولی در عین حال نمی‌تواند به جای دولت انجام وظیفه کند. حزب فقط خطوط اساسی سیاست خارجی و داخلی را ترسیم می‌کند و بر اجرای آن به وسیله سازمان‌های دولتی نظارت می‌نماید»^۱.

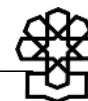
نظام بوروکراسی چین، بسیار گسترده است و تمامی امور عمومی، حتی مسائل نظامی (وزارت

۱. به مقاله محمدرضا طاهری در درگاه دانشیاران علوم انسانی مراجعه شود:

http://www.onlinethinker.org/Maghale_Seminar11_borokrasi%20china%20%20taheri.html

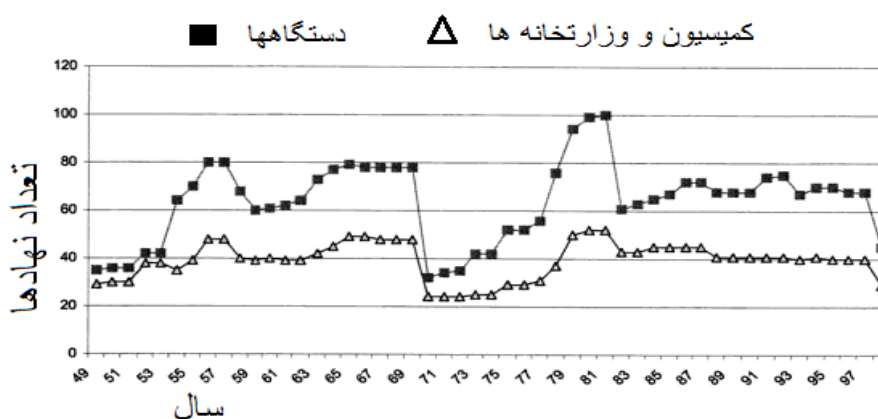
همچنین برای مطالعه بیشتر راجع به تفکرات مائو مراجعه شود به:

Asha Ram, MAO Tse Tung: Theoretical Frame Work Of His Thoughts, University of Pune publishing, 2010, pp. 250-270.



دفاع ملی که تحت هیئت دولت عمل می‌کند، را پوشش می‌دهد؛ بوروکراسی این کشور به حدی با اقتصاد (نفوذ سرمایه‌داران) و سیاست (نفوذ حزبی) آن گره خورده است که اصلاح نظام اداری این کشور، تنها با اصلاح نظام ساختاری و فکری سیاسی - اقتصادی، ممکن خواهد بود و این خود، عمل اصلاحات اداری را بسیار مشکل کرده است. به جهت اهمیت ساختار بوروکراسی دولت چین، رهبران چینی از سال ۱۹۴۹ همواره سعی داشتند تا کارآمدی، بهره‌وری و قابل اعتماد بودن آن را در کنار حزب، با سازوکار نوینی، هرچه بیشتر افزایش دهند. سازماندهی مجدد بوروکراسی چین، که توسط مقامات سیاسی این کشور و به منظور تغییر ساختار نظام اداری این کشور صورت می‌گیرد، همواره تحت تأثیر سیاست‌های توسعه سیاسی یا اقتصادی بوده است. میان سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۷۸، به دلیل جنبش‌ها و خط‌مشی توسعه سیاسی چین، بوروکراسی این کشور تحت تأثیر این روند، اصلاحات زیادی یافت و بعد از سال ۱۹۷۸، یعنی از زمانی که سیاست توسعه اقتصادی جایگزین توسعه سیاسی گشت، وظیفه انقلابی آن با هدف سازندگی بوروکراتیک تغییر پیدا کرد.^۱ به طور آماری، نمودار زیر، تغییرات ساختاری نهادهای دولتی کشور چین را میان سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۹۹ نشان می‌دهد:

نمودار ۷. میزان تغییرات ساختاری نهادهای دولتی چین



مقامات سیاسی چین در راستای اصلاح نظام اداره امور اجرایی کشور، با تجربه‌ای که در تغییرات متعدد ساختاری و مبنایی نهادهای دولتی و به طور کلی با ارائه راهکارهای متنوع در نظام شایسته‌سالاری کسب کرده بودند، هم اکنون به این نتیجه رسیده‌اند که سیاست دولت رفاه^۲ در ارائه

1. Li Jinshan, Jinshan Li, *Bureaucratic Restructure in Reforming China: A Redistribution of Political Power*, Singapore University Press, 1998, pp.3-6.

2. Welfare State.

خدمات عمومی دیگر جایگاهی در نظام اداره امور کشور آنان ندارد؛ متفکرین این کشور در طول مدت، از زمان توسعه اقتصادی، سیاست نئولیبرالیسم را پیشه کرده‌اند و در صدد خصوصی‌سازی و کوچک کردن^۱ دولت برآمدند؛^۲ به نحوی که، با مبنا قرار دادن اقتصاد به‌عنوان عامل تعیین‌کننده و اساسی سیاستگذاری دولت، از ارائه خدمات مستقیم دولتی به مردم، اجتناب کرده و آن را هر چه بیشتر به بخش خصوصی واگذار نمودند.^۳ در راستای چنین هدفی، سیاست دولت تنظیمی^۴ را به‌عنوان راهکار مناسب برای کنترل بازار و اقتصاد کشور انتخاب کردند که مطابق آن، به جای بزرگ‌تر کردن دولت (اصطلاحاً دولت فربه نیز می‌نامند) و ایجاد نهادهای گسترده برای انجام خدمات عمومی، با واگذاری وظایف نهادهای دولتی به بخش خصوصی، دولت را هرچه بیشتر کوچک کرده و در عوض با مقرراتگذاری صحیح و گسترده، سعی بر کنترل رفتار نهادهای خصوصی داشته و به نحوی، منافع مردم را نسبت به هرگونه تجاوز احتمالی نهادهای غیردولتی به حقوق شهروندان، تضمین می‌کنند.^۵

سیاست لیبرالیستی جدید چین که خط‌مشی اصلی این کشور در پیشرفت همه‌جانبه است، ناشی از تفکر آنان در زیربنایی بودن اقتصاد نسبت به همه امور جامعه است. بنا به فلسفه فکری سیاست توسعه اقتصادی، پیشرفت جامعه در امر اقتصاد، کلیه امور دیگر جامعه از جمله سیاست، فرهنگ و امور اجتماعی را تحت‌الشعاع قرار داده و موجب پیشرفت آنها خواهد شد. همچنین، از جمله مسائل بنیادین فکری مکتب نئولیبرال، جهانی شدن است؛^۶ که دولت چین نیز در راستای تحقق چنین امری، سیاست جذب سرمایه‌گذاری خارجی را پیشه می‌کند.^۷

بنابراین در نظام اداره امور کشور چین، بوروکراسی نهادهای خصوصی تحت مقررات تنظیمی وضع شده توسط دولت، جایگزین تفکر بوروکراسی دولتی تحت نظام سلسله‌مراتبی دولتی (گاهاً سیاسی)، شده است. به نوعی که به جای ارائه راهکار برای اصلاح نظام بوروکراسی کلاسیک دوره توسعه سیاسی که تحت نفوذ شدید مقامات سیاسی بود، نوع جدیدی از نحوه اداره کشور را ارائه نمودند که مطابق آن، نفوذ سیاسی در نظام بوروکراسی چینی، به حداقل خودش می‌رسد؛ البته در چنین نظامی، نفوذ سرمایه داران جایگزین سیاستمداران، در نهادها می‌شود؛ که البته راهکار کنترل

1. Downsizing State

2. Burns, JP, 'Downsizing' the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s, The China Quarterly, 2003, v. 175, P. 775-802.

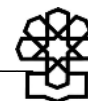
3. See: Bill K.P. Chou, Downsizing Administrative Licensing System and Private Sector Development in the PRC: A Preliminary Assessment, ADB Institute Discussion Paper No. 52, 2006, pp.1-30; Also see: Xibai Xu I, Neoliberalism and Governance in China, St Antony's College, Oxford, 14 March, 2011.

4. Regulatory State.

5. Miron Mushkat, The Political Economy of China's Regulatory State: A Reappraisal, BYU Journal of Public Law, vol.27, pp.145-184.

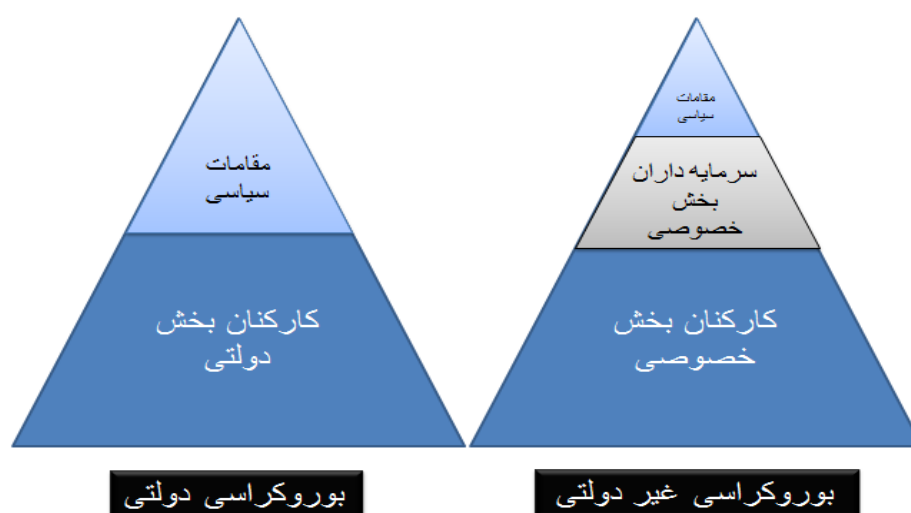
6. David M. Kotz, Globalization and Neoliberalism, Rethinking Marxism, Volume 12, Number 2, Summer 2002, pp. 64-79.

7. See: OECD Reports, POLICY BRIEF, Attracting Investment to China, September, 2003.



چنین نفوذی همان سیاست مقرراتگذاری گسترده است. در شکل زیر دو نمای کلی از دو نظام متفاوت بوروکراسی، نشان داده شده است:

نمودار ۸.. دو الگوی نظام بوروکراسی چین



بند سوم - مختصری بر اصلاحات بوروکراسی در انگلیس

خدمات مدنی نقش حیاتی در زندگی مدرن انگلیس، حمایت از سلامت، امنیت و رفاه این کشور ایفا می‌کند. تا اواسط قرن ۱۹ میلادی، بوروکراسی این کشور تحت نفوذ شدید مقامات سیاسی بود و اغلب انتصابات و استخدامات کارکنان دولتی از طریق پارتی‌بازی‌های سیاسی، انجام می‌پذیرفت؛ این اقدامات موجب کاهش کیفیت خدمات عمومی و به هدر رفتن میزان زیادی از بودجه دولتی شد و در نتیجه مسئولین این کشور در صدد رفع چنین اصطکاک‌های در پیشرفت اداره امور کشور برآمدند. در حقیقت اولین اقدام در اصلاح بوروکراسی انگلیس، به سال ۱۸۵۳ بازمی‌گردد؛ زمانی که ریاست دستگاه امور مالی انگلیس، از دو تن از کارکنان متخصص دستگاه اداری درخواست کرد تا گزارشی نسبت به وضعیت استخدام و ترفیعات شغلی، به وی ارائه دهند.^۱ بنا به گزارش این دو کارمند، نظام اداری کشور انگلیس دچار چند معضل اساسی شده بود:

اولاً میزان شغل‌های دولتی بسیار زیاد شده و اساساً موازنه کاری امور خدمات عمومی، عاملی برای هدر رفتن بیش از حد بودجه در بخش دولتی گشته بود؛ ثانیاً تغییر مداوم در مقامات دولتی در پی روی کارآمدن دولت‌های متوالی، موجب از بین رفتن تجربه کاری در دستگاه‌ها گشته

1. Hannes Mueller, Patronage or Meritocracy: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency, Institut d'Analisi Econòmica, CSIC, September 2009, pp.15-18.

و غالباً طرح‌ها نیمه‌کاره مانده و اقدامات جدید نیز چندان پخته و مثمر‌تر نمی‌بود؛ ثالثاً به دلیل نفوذ مقامات عالی‌رتبه‌ای چون وزرا، مدیران سیاسی و بالاترین مقامات دستگاه‌های اداری در امر استخدام، نظام جذب کارکنان برجسته را مختل کرده و پارتی‌بازی در استخدام دولتی امری شایع گشته که این خود موجب کاهش کیفیت خدمات عمومی شده بود؛ رابعاً استقلال دستگاه اداری نسبت به مقامات سیاسی بسیار کم بوده و عملاً کارمندان و مدیران حرفه‌ای، مجری سیاست‌ها و خواست‌های اربابان سیاسی خود بودند و این خود عامل اساسی از بین رفتن حس ابتکار، پیشرفت، سرعت، دقت، انگیزش و تحرک مقامات اداری شده بود.

بنابراین مقامات کشور انگلیس از سال ۱۸۵۳، اصلاح نظام اداری کشور را در دستور اصلی کار خود قرار دادند. این تلاش‌ها در طول زمان تا قبل از اصلاحات نظام اداری انگلیس در سال ۱۹۹۶^۱ آثار مثبت چندانی نداشت. در سال ۱۹۷۸، کنگره آمریکا، قانونی را با نام «قانون اصلاح کارکنان اداری»^۲ تصویب کرد که اصلاحات مفیدی در نظام حقوقی آمریکا در ارتباط با اداره امور اجرایی ایجاد کرد. پارلمان انگلیس نیز تحت تأثیر این قانون، «قانون کارکنان دولتی»^۳ را به صورت مدون و جامع، در سال ۱۹۹۶ تصویب کرد؛ این قانون بر چهار اصل مهم استوار است:

- یکپارچگی (وحدت) - اولویت تعهدات خدمات عمومی بر منافع شخصی،
 - صداقت (شفافیت) - راستگو بودن و شفافیت عملکرد،
 - عینیت (تخصص و تجربه) - پایگاه مشاوره و تصمیم‌گیری در تجزیه و تحلیل دقیق از مسائل،
 - بی‌طرفی (استقلال) - اقدامات صرفاً با توجه به شایستگی‌ها و خارج از تعصبات حزبی.
- بنابراین آنچه ملاحظه می‌شود، لزوم یک قاعده الزام‌آور حقوقی در راستای اصلاح صحیح و عملی بوروکراسی در انگلیس بوده است که جز با وضع قانون امکانپذیر نمی‌بود. انگلیس با پذیرش دولت تنظیمی^۴ مقررات بسیاری به صورت عرفی و قانونی در راستای سلامت اداری و تضمین استقلال و کارآمدی بوروکراسی وضع کرده است. مهمترین منابع (به غیر از قانون کارکنان دولتی) در این زمینه عبارتند از:

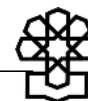
اطلاعات مربوط به هویت کارکنان و دستگاه‌ها؛ بوردهای کارکنان اداری؛ قانون خدمات مدیریت کارکنان اداری؛ مشاوره از کارافتادگی؛ هدایت امور؛ استخدام؛ پاسخگویی؛ نظارت بر استخدام؛ تنوع نظارت؛ الزامات ملی؛ نهادهای عمومی غیراداری؛ مشارکت آنلاین؛ یادداشت اطلاعات

1. Patricia W. Ingraham, Carolyn Ban, Legislating Bureaucratic Change: Civil Service Reform Act of 1978, SUNY Press, 1984, pp.204-217.

2. Civil Service Reform Act of 1978.

3. The Civil Service Code, First Published in 1996.

4. See: Michael Moran, The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-innovation, Oxford University Press, 2003.



پرسنل؛ قرار ملاقات عمومی؛ اطلاعات عمومی نهادها؛ اصول پاداش؛ نظرسنجی کارکنان؛ آرشیو آمار فعالیت‌ها؛ فشرده‌سازی خدمات.^۱

جدیدترین طرح اصلاحات بوروکراسی انگلیس که در سال ۲۰۱۲ ارائه شده (که هنوز در دستور کار است) نیز شامل موارد زیر است:

۱. مشخص نمودن شکل و اندازه ساختار نظام اداره خدمات عمومی کشور،
۲. بهبود قابلیت سیاستگذاری،
۳. پیاده‌سازی سیاست‌ها و تشدید پاسخگویی،
۴. استقرار توانایی، مهارت، استعداد و بهبود عملکرد سازمانی در کلیه کارکنان اداری،
۵. ایجاد نظام مدرن تشویقی و پاداشی برای کارکنان کارآمد اداری.^۲

بند چهارم - بررسی وضعیت دیگر کشورها

تحقیقات نشان می‌دهند که در مورد سطح مداخله سیاستمداران در انتصاب و مدیریت کارمندان عالی‌رتبه دستگاه اداری تفاوت‌های زیادی بین کشورها وجود دارد. شایان ذکر است که در جدولی که در ادامه می‌آید، این حقیقت که یک سیاستمدار در انتصاب یا عزل مداخله می‌کند، فی‌نفسه یک انتصاب یا عزل سیاسی یا جانبدارانه نیست. برای مثال، براساس قانون اساسی سوئد ضروری است که تمامی انتصابات در دستگاه اداری «براساس مهارت و شایستگی» باشد حتی اگر توسط سیاستمداران صورت می‌پذیرد. مهمترین عامل جلوگیری از نفوذ مقامات سیاسی در انتصاب مقامات اداری براساس وابستگی آنها به دولت، تضمین حقوقی استقلال طبقه بوروکراسی از سیاستمداران است؛ هر چند که ممکن است در عمل براساس شایستگی، مقامات اداری توسط مقامات سیاسی انتخاب شوند، اما وظیفه قانون در وهله اول، تضمین انتصاب و عزل مقامات اداری براساس شایستگی و خارج از اختیار مقام سیاسی قرار دادن است. برای این منظور نگاهی به نتایج ارائه شده توسط سازمان^۳ OECD در سال ۲۰۰۷ می‌اندازیم:^۴

1. See: <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources>

2. Civil Service Reform Plan: One Year On Report, UK Government, July, 2013: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211506/CSR_OYO_LOW_RES_PDF.pdf

3. Matheson, A. et al, "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752.

۴. منظور از سطح یک تا پنج در جداولی که در ادامه می‌آیند پست‌هایی است که منصوبان آنها در نظام‌های سیاسی مختلف می‌توانند به‌دلایل سیاسی منصوب شوند. منظور از سطوح در اینجا آن است که در تمامی سازمان‌ها و ادارات، پست‌های اداری از بالاترین تا پایین‌ترین به لحاظ اهمیت درجه‌بندی شده هستند. بدیهی است که سطح یک بالاترین مقامات در سطح وزیر می‌باشد و به‌ترتیب از اهمیت پست‌ها کاسته می‌شود.

جدول ۱. چه کسی منصوب می‌کند؟

کشور	سطح یک	سطح دو	سطح سه	سطح چهار	سطح پنج	مشاوران*
ایالات متحده	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی ترکیبی**	سیاسی ترکیبی	سیاسی
سوئد	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	اداری	سیاسی
ایتالیا	-	-	سیاسی	سیاسی	اداری	سیاسی
آفریقای جنوبی	سیاسی	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	--
مکزیک	سیاسی	سیاسی	اداری	اداری	اداری	ترکیبی
فرانسه	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	--
بلژیک	ترکیبی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	سیاسی
لهستان	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	--
کره جنوبی	سیاسی	اداری	اداری	اداری	اداری	--
نیوزلند	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	اداری	ترکیبی
دانمارک	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	--
انگلیس	اداری	اداری	اداری	اداری	اداری	سیاسی

سیاسی‌تر



اداری‌تر

* مشاوران سیاسی خارج از سلسله مراتب رسمی.

** ترکیبی به رویه‌ای اشاره دارد که در آن معیارهای اداری گزینش با ملاحظات سیاسی ترکیب شده‌اند.

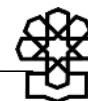
جدول ۲. چه کسی عزل می‌کند؟

کشور	سطح یک	سطح دو	سطح سه	سطح چهار	سطح پنج	مشاوران
ایالات متحده	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی
ایتالیا	-	-	سیاسی	سیاسی	اداری	سیاسی
آفریقای جنوبی	سیاسی	اداری	اداری	اداری	اداری	--
مکزیک	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	سیاسی
لهستان	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	--
فرانسه	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	--
بلژیک	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	سیاسی
نیوزلند	ترکیبی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	ترکیبی
سوئد	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	سیاسی
کره جنوبی	سیاسی	اداری	اداری	اداری	اداری	-
دانمارک	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	اداری	--
انگلیس	اداری	اداری	اداری	اداری	اداری	سیاسی

سیاسی‌تر



اداری‌تر



جدول ۳. چه کسی ترفیع می‌دهد؟

کشور	سطح یک	سطح دو	سطح سه	سطح چهار	سطح پنج	مشاوران
ایالات متحده	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی
ایتالیا	-	-	-	سیاسی	سیاسی	--
آفریقای جنوبی	-	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	--
فرانسه	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	--
مکزیک	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	--
لهستان	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	--
بلژیک	--	--	--	اداری	اداری	سیاسی
کره جنوبی	سیاسی	اداری	اداری	اداری	اداری	--
نیوزلند	--	اداری	اداری	اداری	اداری	--
دانمارک	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	اداری	--

سیاسی‌تر ↑
اداری‌تر ↓

جدول ۴. ترتیبات مربوط به انتقال به پست دیگر در همان سطح

کشور	سطح یک	سطح دو	سطح سه	سطح چهار	سطح پنج	مشاوران
ایالات متحده	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی
ایتالیا	-	-	--	سیاسی	اداری	-
آفریقای جنوبی	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	-
مکزیک	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	سیاسی
لهستان	سیاسی	--	--	اداری	اداری	--
فرانسه	--	ترکیبی	--	ترکیبی	اداری	--
بلژیک	--	--	--	اداری	اداری	سیاسی
کره	سیاسی	اداری	اداری	اداری	اداری	-
دانمارک	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	اداری	--
انگلیس	اداری	اداری	اداری	اداری	اداری	سیاسی

سیاسی‌تر ↑
اداری‌تر ↓

می‌توان مدعی شد که نمونه انگلیس نشان می‌دهد ترتیبات مربوط به انتقال یک مدیر از سطح یک به پستی در همان سطح می‌تواند بالقوه به روی مداخله سیاسی باز باشد، اما فرد جایگزین باید به صورت اداری انتخاب شود.

جدول ۵. ترتیبات مربوط به ارزیابی عملکرد

کشور	سطح یک	سطح دو	سطح سه	سطح چهار	سطح پنج	مشاوران
ایالات متحده	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی	سیاسی
فرانسه	سیاسی	سیاسی	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	--
ایتالیا	-	-	سیاسی	اداری	اداری	--
آفریقای جنوبی	سیاسی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	اداری	--
لهستان	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	--
بلژیک	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	سیاسی
مکزیک	سیاسی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	سیاسی
نیوزلند	سیاسی	اداری	اداری	اداری	اداری	ترکیبی
دانمارک	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	اداری	-
کره جنوبی	ترکیبی	اداری	اداری	اداری	اداری	--

سیاسی‌تر



اداری‌تر

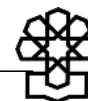
همان‌گونه که در این جداول مشاهده می‌کنیم، سیاست‌زدگی دستگاه اداری حد و مرزی دارد و مقامات انتصابی تا سطح مشخصی در دستگاه اداری به‌دلیل سیاسی منصوب می‌شوند. این انتصابات در جایی پایان می‌یابد و دیگر آخرین منصوب نمی‌تواند کسی را به‌دلیل سیاسی منصوب کند. در مورد دیگر کارمندان که اکثریت نیروهای دستگاه اداری را تشکیل می‌دهند، صرفاً براساس شایستگی عمل می‌شود.

نتیجه‌گیری

در مجموع، با توجه به بررسی به عمل آمده نسبت به چالش‌های سیاست‌زدگی اداری کشور و راهکارهای اعمال شده در نظام‌های حقوقی کشورهای دیگر که به‌صورت تطبیقی در این پژوهش مورد مطالعه قرار گرفته است، به‌طور کلی نتایج زیر حاصل شد:

- برای اصلاح بوروکراسی کشور در راستای حداکثر کیفیت خدمات عمومی، به‌طور کلی دو سیاست را می‌توان در پیش گرفت: اصلاحات (مانند آنچه انگلیس و پاکستان به آن قائل بوده‌اند)، تغییرات (مانند آنچه چین بدان عمل کرده است)؛

- تغییرات بوروکراسی به معنای تغییر اساسی در نحوه ارائه خدمات عمومی است؛ به این معنا که سیاست خصوصی‌سازی ارائه خدمات عمومی جایگزین خدمات مستقیم دولتی شود. به نحوی که با تقویت بخش خصوصی، حجم دولت هر چه بیشتر کوچک شود. چنین امری براساس اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (خصوصی‌سازی) و قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در این خصوص، می‌تواند به‌عنوان ریشه اصلی راهکار خصوصی‌سازی در نظام بوروکراسی تصور



شود. چنین روشی، موجب می‌شود که بوروکراسی دولتی به بوروکراسی غیردولتی تبدیل شود و دولت برای کنترل بازار و تنظیم رفتار سرمایه‌داران و حمایت از کارکنان بخش خصوصی، مقرراتگذاری گسترده‌ای را در دستور کار خود قرار دهد؛ چنین دولتی را اصطلاحاً «دولت تنظیمی» می‌نامند.

- اصلاحات بوروکراسی به معنای اصلاح ساختار و نحوه اداره امور اجرایی کشور است و نه تغییر آن؛ به این معنا که به جهت اهمیت خدمت‌رسانی به مردم، بسیاری از امور عمومی در دست دولت باشد و دولت با استخدام کارکنان شایسته، خدمات عمومی را به نحو احسن انجام بدهد. در این راستا آنچه حائز اهمیت است، استقرار نظام شایسته‌سالاری است و برای این منظور، رعایت استقلال مقامات اداری از نفوذ مقامات سیاسی، ضرورت می‌یابد. برای تحقق نظام بوروکراتیک دولتی کارآمد، باید با تصویب قوانین مختلف، مسیر راهیابی به پست دولتی را تنها از طریق نظام رقابتی، تجربه و تخصص، امکانپذیر کرد و مانع از اعمال سلیقه مقامات سیاسی در انتصاب و استخدام مقامات اداری شد.

- در جهت تحقق اصلاحات حقوقی صحیح و کارآمد در نظام اداری کشورمان و جایگزینی سیاست‌زدایی به جای سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری، قانون و مقررات جامعی باید به تصویب برسد که موارد زیر در آنها رعایت شده باشد:

۱. تعیین نحوه عضویت اعضای هیئت‌گزینش ادارات از میان افراد مستقل از نفوذ مدیران دستگاه‌ها،

۲. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» و تبصره «۲» ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران؛ در این آیین‌نامه باید تغییر مدیران حرفه‌ای تنها براساس ضعف عملکرد آنها ممکن باشد و حداکثر حمایت نسبت به استقلال مدیریتی وی تضمین شده باشد،

۳. پیش‌بینی نهادهای مستقل نظارتی، راجع به استخدامات دولتی قوه مجریه،

۴. پیش‌بینی نهادهای مستقل نظارتی راجع به کیفیت عملکرد مستخدمین دولت،

۵. تقویت نظام پاسخگویی کارکنان اداری،

۶. تقویت حسن نظام آزمون استخدامی؛ اطلاع‌رسانی دقیق و رسانه‌ای نسبت به جذب نیرو

برای پست دولتی چند ماه قبل از آزمون استخدامی؛ پیش‌بینی سازمان آزمون کتبی استخدامی یا واگذاری این امر به نهادی دیگر مانند سازمان سنجش آموزش کشور؛ قرار دادن ناظر مستقل از دستگاه در هیئت مصاحبه‌کننده مستخدمین برای مرحله شفاهی آزمون استخدامی،

۷. به‌کارگیری نظام شفافیت از طریق اطلاع‌رسانی کلیه اقدامات به عمل آمده توسط دستگاه

دولتی، با سازوکار فناوری اطلاعات؛ از جمله درج گزارش کار هفتگی هر یک از کارمندان دستگاه‌ها، اقدامات کلی به عمل آمده، اقدامات پیش رو، برنامه‌های آینده و برنامه‌های انجام پذیرفته قبلی، در سایت‌های رسمی هر دستگاه دولتی،

۸. پیش‌بینی نظر سنجی مردمی در سایت هر دستگاه دولتی و نشان دادن آمار روزانه و کلی آن در صفحه اول،

۹. تناسب میزان استخدام با نیازهای هر طبقه شغلی،

۱۰. تأسیس آکادمی اداری کارکنان برای پرورش نیروهای متخصص و باتجربه برای تصدی مدیریت حرفه‌ای و پیش‌بینی ظرفیت خاصی از پست‌های مدیریتی و غیرمدیریتی برای فارغ‌التحصیلان ممتاز این آکادمی،

۱۱. تعیین دقیق مقامات اداری و تمیز آن از مقامات سیاسی با الهام از آنچه در این تحقیق به‌صورت تحلیلی حقوقی براساس ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری بیان گشت،

۱۲. تعیین دقیق سطح پست‌های مدیریتی حرفه‌ای که مقامات سیاسی، می‌توانند آنها را عزل و نصب کنند.

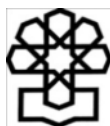
- در جهت اصلاحات فرهنگی صحیح در بوروکراسی، باید سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، با برنامه‌های دقیقی، آگاهی مردم را نسبت به بوروکراسی صحیح و فلسفه استخدام دولتی، افزایش دهد؛ با تدابیر آموزشی، کارگاه‌ها و همایش‌هایی در این باره توسط نهادهای مختلف دولتی برگزار گردد؛ همچنین پیش‌بینی رقابت‌های فرهنگی در موضوعات استخدام و نقش کارمندان در حسن خدمات مردمی و پیشرفت جامعه، نیز می‌تواند عامل مؤثری در توجه بیشتر مسئولین و عموم مردم، در این زمینه شود.



منابع و مأخذ

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی پاکستان.
۴. قانون اساسی جمهوری خلق چین.
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۶. امامی، محمد. حقوق اداری، نشر میزان، ۱۳۸۶.
۷. طباطبایی مومنی، منوچهر. حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
۸. عباسی، بیژن. حقوق اداری، نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
۹. مشبکی، اصغر. سیمای سازمان، تهران، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.
۱۰. موسی‌زاده، رضا. حقوق اداری ۱ و ۲، نشر میزان، ۱۳۸۶.
11. Civil Service Reform Plan: One Year On Report, UK Government, July, 2013.
12. OECD Reports, Policy Brief, Attracting Investment to China, September 2003.
13. The Civil Service Code 1996.
14. The Civil Service Reform Act of 1978.
15. The NCGR report , National Commission for Government Reforms.
16. Araim Abdul Jabbar, Crime Prevention: Evaluation of the Ways, al-Ma'aref Press, 1963.
17. Benson Linda, China Since 1949, Longman Publishing Group, 2011.
18. Burki Shahid Javed, Pakistan Under Bhutto, 1971-1977, Martin's Press, 1980.
19. Burki Shahid Javed, Twenty-Five Years of the Civil Service of Pakistan: A Reevaluation, Asian Survey 9, No. 4. 1969.
20. Cheema Ali, Local Government Reforms In Pakistan: Context, Content And Causes, Oxford University Press.
21. Chou Bill K.P., Downsizing Administrative Licensing System and Private Sector Development in the PRC: A Preliminary Assessment, ADB Institute Discussion Paper No. 52, 2006.
22. Greg Walton,; International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2001.
23. Hasnain Zahid, The Politics of Service Delivery in Pakistan: Political Parties and the Incentives for Patronage, 1988-1999, The Pakistan Development Review, 2008.
24. Ingraham Patricia W., Carolyn Ban, Legislating Bureaucratic Change: Civil Service Reform Act of 1978, SUNY Press, 1984.
25. Ip Hung-yok, Intellectuals in Revolutionary China, 1921-1949, Routledge Curzon, 2005.
26. Jinshan Li, Bureaucratic Restructure in Reforming China: A Redistribution of Political Power, singapore university press, 1998.
27. Johnston Kenneth B., Busting Bureaucracy: How to Conquer Your Organization's Worst Enemy, Visionary Publications Inc., 1993.
28. JP Burns, , 'Downsizing' the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s, The China Quarterly, 2003, V. 175.
29. Kalia Sumrin, Bureaucratic Policy Making in Pakistan, The Dialogue, Volume VIII, 2013.
30. Kennedy Charles, Bureaucracy in Pakistan, Oxford University Press, 1987.
31. Khan Mushtaq. Bureaucracy and Political Corruption, World Bank, Washington, D. C, 2001.

32. Kotz David M., Globalization and Neoliberalism, Rethinking Marxism, Volume 12, 2 Number, Summer, 2002.
33. Lyon Stephen M., Power and Patronage in Pakistan, A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Social Anthropology, UNIVERSITY of KENT, Canterbury, 2002.
34. Moran Michael, The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-innovation, Oxford University Press, 2003.
35. Mueller Hannes, Patronage or Meritocracy: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency, Institut d'Analisi Economica, CSIC, September, 2009.
36. Mushkat Miron, The Political Economy of China's Regulatory State: A Reappraisal, BYU Journal of Public Law, Vol. 27.
37. Ram Asha, Mao Tse Tung: Theoretical Framework of His Thoughts, University of Pune publishing, 2010.
38. Shafqat Saeed, Civil Services Reform and 18th Amendment, Research papers series is part of project, "Strengthening Federalism in Pakistan", 2010.
39. SHAFQAT SAEED, Pakistani Bureaucracy: Crisis of Governance and Prospects of Reform, The Pakistan Development Review 38: 4 Part II, Winter 1999.
40. Weber Max, The theory of social and economic organization, New York, 1964.
41. Wilder Andrew, Pakistan & Afghanistan: Domestic Pressures and Regional Threats: The Politics of Civil Service Reform in Pakistan, Vol. 63, No. 1, Fall/Winter, 2009.
42. Xu1 Xibai, Neoliberalism and Governance in China, St Antony's College, Oxford.
43. <http://www.onlinethinker.org>
44. <http://www.soas.ac.uk>
45. <https://www.gov.uk>
46. <http://www.civilservice.gov.uk>
47. <http://www.csa.edu.pk>
48. <http://www.ncgr.ov.pk>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: آرین پتفت

ناظر علمی: محمدرضا شمس

متقاضی: هادی قوامی (نماینده اسفراين در مجلس شورای اسلامی)

ویراستار: حسین صدري‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری ایران

۲. سیاست‌زدگی

۳. اصلاحات اداری

۴. بوروکراسی

۵. پاکستان

۶. چین

۷. انگلیس

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۲۳