

سیاست و اداره: تمایز و همپوشی

احمد رنجبر*

چکیده

رابطه‌ی مستخدمان اداری و مقامات سیاسی و گستره‌ی اختیارات این دو در سیاست‌گذاری و اداره از موضوعات مهم حکمرانی در دوران معاصر است. بی‌تردید سیاست، اداره نیست و سیاستمدار با مأمور اداری یا مستخدم کشوری متفاوت است؛ بنابراین در ظاهر، مشکلی در تشخیص و تمایز سیاست و اداره وجود ندارد. با این حال، تشخیص مرز دقیق سیاست و اداره و چرایی وجود چنین مرز و تمایزی خوب روشن نیست. تمایز سیاست و اداره بر یک منطق پیشینی استوار نیست ولی واقعیت موجود در اغلب دولت‌های مدرن است. در واقع از نظر مفهومی، نهادی و عاملان فردی کم‌وبیش شاهد تمایز و در عین حال تلاقی و همپوشی میان سیاست و اداره‌ایم و این مقاله به شیوه‌ای تحلیلی-توصیفی به تحقیق این موضوع اختصاص دارد. به گمان نویسنده ارزش‌های مقرر در یک قانون اساسی مردم‌سالار و تأکید آن بر ارزش‌هایی چون عدالت، مردم‌سالاری، مسئولیت‌پذیری، خودگردانی و اخلاق‌مداری می‌تواند دلایل کافی برای حفظ تمایز و در عین حال برقراری تعامل سازنده میان سیاست و اداره را فراهم کند. هر چند ترسیم فواصل و نقاط تمایز، همپوشی و تعامل میان دو عرصه‌ی «حکمرانی و خدمت» به ویژگی منحصر قانون اساسی‌گرایی و سنت اداری در هر کشور بستگی دارد.

کلیدواژه‌ها: اداره، سیاست، سیاسی‌سازی، صلاحیت بی‌طرف، مستخدمان کشوری.

مقدمه

رابطه‌ی مستخدمان اداری و مقامات سیاسی و گستره‌ی اختیارات این دو در سیاست‌گذاری و اداره از موضوعات مهم حکمرانی در دوران معاصر است. در نظام‌های مردم‌سالار، برخورداری از مشروعیت مردمی از راه انتخابات، شرط لازم برای همه‌ی نهادها و مقامات سیاست‌گذار است و از دیگر سو پیچیدگی جوامع امروزی، دانش تخصصی و تجربه‌ای را در سیاست‌گذاری طلب می‌کند که اصولاً در سیاستمداران «اداری» یافت نمی‌شود؛ بلکه نزد کسانی است که حافظه‌ی سازمانی و استمرار خدمتشان در اجرای بی‌طرفانه‌ی سیاست‌ها، منبع مشروعیت آن‌ها است. مستخدمان کشوری هر چند از این «صلاحیت بی‌طرف»^۱ برخوردارند ولی انتصاب و ارتقای آن‌ها به عنوان مدیران حرفه‌ای معمولاً از ملاحظات بی‌طرفانه پیروی نمی‌کند؛ مستخدمان کشوری در پیمودن سلسله‌مراتب اداری و تصمیم‌گیری‌های خود تابع مقامات سیاسی هستند. وجود مدیرانی همسو، شرط لازم برای اجرای موفق سیاست‌ها شناخته می‌شود؛ اما از سوی دیگر تأکید آشکار بر گزینش‌های سیاسی (و البته نژادی، قومی، دینی و ...) به ویژه در سطوح پایین‌تر بدنه‌ی اداری، آن‌جا که حلقه‌ی اتصال اداره و شهروندان است، برای حفظ مشروعیت نظام اداری (و سیاسی) سخت مخرب و زیان‌بار است.

گرچه «خدمت عمومی در ذات، یک مخلوق سیاسی است ...» و مأموران عمومی «در تعیین این‌که چه کسی چه چیزی را از بخش عمومی دریافت کند، ایفای نقش می‌کنند»^۲، حفظ آن از مداخلات سیاسی بی‌محابا برای حفظ کارآمدی اداره و تأمین انصاف در برخورد با شهروندان اهمیت زیادی دارد؛ بنابراین از نظر مفهومی، نهادی و عاملان فردی کم‌وبیش شاهد تمایز و در عین حال تلاقی و هم‌پوشی میان سیاست و اداره هستیم و این مقاله به روش تحلیلی-توصیفی به تحقیق این موضوع اختصاص دارد.

در ابتدا پس از طرح پیشینه‌ی موضوع، فرض کلاسیک در رابطه‌ی بین سیاست و اداره که مبتنی بر دوگانگی مفهومی و کارکردی میان این دو عرصه‌ی عمومی است، مطرح می‌شود و با قبول امکان ترسیم خط پررنگ تمایز میان سیاست حزبی و اداره، این سؤال مطرح می‌شود که اگر سیاست را به معنی سیاست‌گذاری در نظر بگیریم، با توجه به نقش بدنه‌ی

1-Neutral competence.

2-Peters, B. G. and Pierre, J. 'Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences', in: Peters, B. G. and Pierre, J. (eds), *Politicization of the civil service in Comparative Perspective, The quest for control*, Routledge, 2004: 2

اداری در سیاست‌گذاری، این تمایز چگونه امکان‌پذیر است؟ و باقی مباحث در واقع، ارزیابی فرض کلاسیک تمایز و تحولات نظری‌ای است که در پرتو واقعیت‌های موجود، این فرض را به چالش می‌کشد؛ تا جایی که با وجود نکوهدگی «سیاسی سازی» اداره، نوعی استدلال کم‌وبیش قابل‌دفاع به سود تبعیت اداره از سیاست مطرح می‌شود و همه‌ی این تحولات در نهایت ما را به بازخوانی خطوط تمایز میان سیاست و اداره می‌کشاند.

گفتار یکم. پیشینه‌ی موضوع

با وجود بداعت این موضوع در ادبیات حقوق عمومی ما، در تفکر سیاسی اروپا و امریکا بحث تمایز سیاست و اداره، چه در توصیف وضع موجود و چه در مقام تجویز، بیش از یک قرن سابقه دارد. گفته می‌شود در اروپای قرن نوزدهم از نظر مفهومی بحث تمایز سیاست و اداره ریشه در نظریه‌ی تفکیک قوا داشته است و از نظر عملی، دو عامل باعث طرح آن بوده است؛ یکی «دوام برخی عناصر رژیم قدیم، همانند نفوذ پایدار پادشاه بر دیوان‌سالاری» و دوم «تمایز کارکردی فزاینده‌ی حرفه‌ی سیاستمدار و حرفه‌ی دیوان‌سالار» که در اثر گسترش و پیچیدگی فعالیت‌ها و اعمال دولت رخ نموده بود.^۱

از نظر تاریخی اندیشه‌ی تفکیک قوا مقدم بر تمایز سیاست و اداره است. بی‌شک تمایز سیاست از اداره در ابتدا مستلزم تمایز قدرت قانون‌گذاری و قدرت اجرای قانون است که در اندیشه‌های کسانی چون منتسکیو و روسو انعکاس یافته است؛ بنابراین باید گفت تمایز سیاست و اداره ریشه در تمایز کلاسیک دیگری میان قوای حاکم دارد. هر چند از آن فراتر می‌رود و بلکه از آن فاصله می‌گیرد. دولت‌های فاقد نظم اساسی مشخص و درجه‌ای از قانون اساسی‌گرایی همانند نظام‌های پیشامدرن و یا رژیم‌های تمامت‌خواه و بسیاری از کشورهای در حال توسعه تمایز سیاست و اداره را نمی‌شناسند. در این نظام‌ها، یکپارچگی قوا مانع شکل‌گیری اداره به عنوان یک کارکرد متمایز از سیاست می‌شود و در عوض ما شاهد یکپارچگی سیاست و اداره‌ایم. با این حال، باید توجه داشت که تفکیک قوا به ضرورت منجر به جدایی سیاست و اداره به عنوان دو حوزه‌ی کارکردی مجزا نمی‌شود؛ بلکه پدیدایی آن و چگونگی تعامل این دو در عمل به عوامل دیگری بستگی دارد.

واقعیت هر چه باشد نکته این است که طرح مفهومی یا دغدغه‌ی عملی برای تمایز

1-Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy; Toward a Constitutional Perspective*, 2nd edition, CRC Press, 2012: 20

2-Constitutionalism.

حوزه‌های سیاسی و اداری منطقاً باید پس از ظهور «اداره» بروز کرده باشد. اداره به عنوان بخشی از قوه مجریه و تابع قوای سازمان‌یافته مبتنی بر قانون اساسی، میراثی اروپایی (فرانسوی-آلمانی) است که با سنت آمریکایی استقلال اداره از قوه مجریه^۱ متفاوت است. این جدافتادگی اداره از نظم اساسی در آمریکا، آغاز پیوند و بلکه پیروی اداره از سیاست روز بوده است و همین امر بیش از همه پیشگامان علم اداره و حقوق اداری در این کشور را به فرض تمایز و جدایی سیاست و اداره سوق داده است که در ادامه به آن می‌پردازیم.

گفتار دوم. فرض تمایز: رویکرد کلاسیک

برقراری رابطه‌ای متوازن میان تخصص و تعهد سیاسی دغدغه‌ی همه‌ی نظام‌های سیاسی-اداری مدرن است. فرض کلاسیک در سنت تفکر اداری اروپایی-آمریکایی این است که برای کارآمدی و کارکرد عقلانی دولت، دور نگه داشتن اداره از سیاست یا به اصطلاح «بی‌طرفی سیاسی» اداره و از آن سو، بازداشتن سیاست و سیاستمداران از دخالت در اداره یا «بی‌طرفی اداری» ضرورتی ناگزیر است. این‌که آیا دور داشتن اداره از سیاست یا دور کردن سیاست از اداره به معنای تقابل یا دوگانگی^۲ سیاست و اداره است و یا به معنای عدم‌مداخله‌ی متقابل^۳ در یک نکته به نظر تردیدی نیست و آن امکان ترسیم خط تمایز مفهومی و کارکردی میان سیاست و اداره است؛ بی آن‌که عرصه‌های مشترک کارکرد این دو نادیده گرفته شود.

ریشه‌ی تمایز مفهومی اداره و سیاست را باید در نوشته‌های ماکس وبر، جامعه‌شناس و حقوق‌دان آلمانی، پی جست؛ به عقیده‌ی وی «مستخدم کشوری حقیقی ... بر اساس شغل خاصش ... نباید درگیر سیاست شود، بلکه باید بی‌طرفانه «اداره کند» ... بنابراین او نباید

۱. در قانون اساسی آمریکا هیچ اشاره‌ای به نظام اداری نشده است جز اینکه به رئیس‌جمهور اختیار انتصاب مقامات سیاسی را با تأیید کنگره می‌دهد. این جدافتادگی اداره از نظم اساسی در آمریکا نقطه‌ضعف و شاید دست کم از نقطه نظر جریان‌های لیبرال که خواهان نزدیکی هر چه بیشتر اداره-دولت به بازار هستند، نقطه قوت آن است.

۲. در ادبیات مربوط به زبان انگلیسی، معمولاً کلمه‌ی 'Dichotomy' در وصف رابطه‌ی سیاست و اداره (Politics-administration dichotomy) به کار می‌رود؛ اما این کلمه در بسیاری موارد در معنای تحت لفظی که تقابل و دوگانگی مطلق را به ذهن متبادر می‌کند، به کار نمی‌رود؛ همانند عبارت «تفکیک قوا» که در آرای نظریه‌پردازان و در عمل به معنی تفکیک قاطع و مطلق قوا نیست؛ بنابراین، در این جا از کلمه‌ی بی‌طرف «تمایز» برای وصف رابطه‌ی این دو استفاده کردیم

3-Svara, J. H. 'Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006: 125-126

درست آن‌چه را که سیاستمداران، رهبران و پیروانشان همیشه و از سر ضرورت انجام می‌دهند، انجام دهد ... که مبارزه کردن است. برای حزب‌گرایی و مبارزه، شور-حب و بغض^۱ ویژگی سیاستمدار و بیش از همه، رهبر سیاسی است.» این در حالی است که از نظر وبر بوروکرات باید وظیفه‌شناسانه برای اجرای دستورات حقوقی - «بدون حب و بغض»^۲ - تلاش کند.^۳ در واقع، نگرانی ماکس وبر از سلطه‌ی دیوان‌سالاری مدرن که در عین حال وجود آن را به عنوان تنها شکل عقلانی سازمان‌دهی نه‌تنها گریزناپذیر بلکه در نهایت مطلوب هم می‌پنداشت، لاجرم او را به فکر جدایی عرصه‌ی اداره از سیاست کشانده بود.

اگر ترس وبر از «حکومت به وسیله‌ی مأموران اداری» بود،^۴ در آمریکا کنترل نفوذ سیاست و رهانیدن اداره از زیاده‌روی‌های دموکراسی، ویلسون،^۵ پیشگام علم اداره در آمریکا را به نتیجه مشابهی رسانید. به گفته‌ی ویلسون «بوروکراسی تنها جایی می‌تواند وجود داشته باشد که کل خدمات دولت از زندگی سیاسی عمومی مردم، سردمداران آن و سوابق آن‌ها جدا شود؛ انگیزه‌ها، اهداف، خط‌مشی‌ها و معیارهای خدمات دولت باید بوروکراتیک باشد.» از دید او «موضوعات اداری موضوعات سیاسی نیستند. اگرچه سیاست، کارهای اداره را تعیین می‌کند، اما سوءاستفاده از مناصب اداری نباید تحمل شود.»^۶ طرح این رویکرد در آمریکا که با هدف محو «نظام تاراج»^۷ و ایجاد «نظام شایسته‌سالاری»^۸ در اداره مطرح می‌گردید، هم‌زمان بود با رشد احزاب سیاسی مدرن و از این رو بود که دست کم نویسندگان اولیه

1-Ira et studio.

2-Sine ira et studio.

3-Fritz, S. and Christian Rosser, 'Weber, Wilson and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy,' *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 6, November-December 2009: 1139

۴. وبر اصطلاح 'Beamtenherrschaft' را برای توصیف این وضعیت به کار می‌برد که به دلیل نبود قدرت و مدیریت سیاسی قوی در آلمان پس از جنگ جهانی اول، لاقلاً از دید او منجر به «سلطه اداری» یا اشغال مناصب اصلی دولتی توسط دیوان‌سالاران شده بود. به نقل از:

Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy; Toward a Constitutional Perspective*, 2nd edition, CRC Press, 2012: 68

۵. وودرو ویلسون (۱۸۵۶-۱۹۲۴) بیست و هشتمین رئیس‌جمهور آمریکا و از پیشگامان علوم اداری در این کشور.

6-Wilson, W. 'The Study of Administration,' *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887: 210, 217.

7-Spoils system .

8-Meritocracy/merit system .

همچون ویلسون، سیاست حزبی را با کارکرد درست اداره ناسازگار می‌دیدند.^۱ بر این اساس، گفته می‌شود دغدغه‌ی ویلسون در آمریکا، برعکس هدفی که وبر مد نظر داشته، دور کردن سیاست (حزبی) از اداره بوده است و نه برعکس.^۲

این خط استدلال در نوشته‌های فرانک گودناو^۳ از بنیان‌گذاران حقوق اداری در آمریکا نیز قابل مشاهده است. به عقیده‌ی وی «نظام تاراج» از کوتاهی در تمایز اداره از سیاست ناشی می‌شود. از دید او «شناسایی یک کارویژه حکومت که انجام آن همانند اجرای عدالت از نفوذ سیاست آزاد باشد»، هدف نهایی جنبش اصلاح اداره عمومی در آمریکا است. این کارویژه حکومت همان «اداره» کردن است که «اجرای خواست دولت»^۴ را بر عهده دارد و قوه مجریه به معنای خاص یا به گفته او «مجریه خالص» تنها جزء کوچکی از آن است. به عقیده‌ی گودناو تنها این بخش اخیر است که دارای کارویژه سیاسی است؛ چرا که همانند مردم و قوه مقننه «بیان خواست دولت»^۵ را بر عهده دارد. بخش مهم‌تر اداره باید مستقل باشد؛ به عبارت دیگر گرچه گودناو اهمیت نظارت سیاسی بر بخش‌هایی از اداره و به تعبیر او «مجریه خالص» را می‌پذیرد و بر اهمیت سلسله‌مراتب سیاسی تأکید می‌کند، هشدار می‌دهد که «ایمنی تنها در این است که شجاعانه بپذیریم که هم بر اجرای کلی قانون نظارت شود

۱. ویلسون، عرصه‌ی اداره را به تجارت تشبیه می‌کرد و آن را شبه تجارت (business-like) می‌خواند. گفته شده است این‌جا بین تبدیل اداره به شبه تجارت که مستلزم فاصله گرفتن اداره از سیاست است و مسئولیت‌پذیرتر کردن اداره که مستلزم تبعیت اداره از سیاست است، تنش و تناقضی وجود دارد که هنوز هم بر تفکر غربی (لیبرال) در خصوص تمایز سیاست و اداره حاکم است. (See: overeem, 2012: 57) به ویژه فراموش نکنیم که در قانون اساسی این کشور هیچ اشاره‌ای به نظام اداری نشده است؛ جز این‌که به رئیس‌جمهور اختیار انتصاب مقامات سیاسی را با تأیید کنگره می‌دهد. این جدافتادگی اداره از نظم اساسی (constitutional) در آمریکا همواره آن را در معرض موج‌های ادواری سیاست قرار می‌دهد که «نظام تاراج» محصول آن است و کسانی چون ویلسون با تشبیه اداره به بازار (که البته در نهایت از آن روی برگرداندند) درصدد اصلاح آن بوده‌اند؛ اما از سوی دیگر، «بازاری» کردن اداره و نزدیک کردن معیارهای اداری عمومی به بازار که به ویژه از دهه ۸۰ میلادی و با ظهور «مدیریت عمومی نوین» در اکثر کشورهای سرمایه‌داری پذیرفته شد، چه بسا اداره را از مسئولیت‌پذیری در اداره خدمات عمومی تهی کند. این تناقضی است که هنوز لاینحل مانده است.

2-Fritz, S. and Christian Rosser, 'Weber, Wilson and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy,' *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 6, November-December 2009

3-Frank. J Goodnow (1859-1939) .

4-The execution of the state's will .

5-The expression of the state's will .

هم این‌که در بخشی از کار اداره، سیاست وارد نشود. تنها در این صورت است که به واقع حکومت مردمی و اداره کارآمد تحقق می‌یابد.^۱

تا اینجا یک نتیجه مسلم است و آن این‌که اگر سیاست به معنای سیاست حزبی^۲ باشد، جدایی اداره از سیاست و اهداف نامشروع حزبی پذیرفتنی است؛ اما اگر سیاست را شامل سیاست‌گذاری^۳ نیز بدانیم، پرسش این است که چگونه می‌توان از تمایز سیاست و اداره سخن گفت؟

گفتار سوم. گستره‌ی تمایز: از سیاست تا سیاست‌گذاری

اگر جدایی اداره از سیاست حزبی و عدم دخالت دست کم آشکار یا مستقیم اداره‌کنندگان و اشخاص اداری در پیشبرد سیاست حزبی برای کسب قدرت پذیرفتنی است، نادیده گرفتن آنان در مسیر سیاست‌گذاری عمومی در دولت‌های مدرن امروزی واقع‌بینانه نیست. همه‌ی موضوعات مربوط به سیاست‌گذاری، سیاسی هستند؛ اما همه‌ی سیاست، سیاست‌گذاری نیست. سیاست انتخاباتی آشکارترین نمونه از فعالیت‌های سیاسی است که اغلب بی‌ارتباط با سیاست‌گذاری است؛ بنابراین تمایز سیاست و اداره مستلزم برقراری تمایز دیگری میان دو جنبه‌ی عمل سیاسی یعنی سیاست به معنای پلئیک^۴ یا همان سیاست حزبی و سیاست‌گذاری است. گفته می‌شود در سیاست حزبی، آن‌چه مهم است قدرت تصمیم‌گیری (در انتخابات و انتصابات) است ولی در سیاست‌گذاری، این محتوای تصمیم است که اهمیت دارد.^۵ واقعیت این است که تفکیک این دو جنبه از عمل سیاسی هر چند در عمل امکان‌پذیر

1-See: Rutgers, M. R. 'Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 2, 2000: 299; Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy; Toward a Constitutional Perspective*, 2nd edition, CRC Press, 2012: 62-64

2-Politics.

3-Policy-making.

4-Politics/ Politique.

5-Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy; Toward a Constitutional Perspective*, 2nd edition, CRC Press, 2012: 321-2

نیست، اما می‌تواند مبنای تمایزی محدود میان سیاست و اداره باشد؛ به این معنی که اداره‌کنندگان و مستخدمان کشوری هر چند در مقام مشاور در سیاست‌گذاری (تصمیم‌گیری) و یا اعمال اختیار‌گزینی در اجرای سیاست‌ها و نحوه‌ی ارائه‌ی خدمات و توزیع، ایفای نقش می‌کنند، اما در انتخابات و انتصاب افراد دخالت ندارند یا به طور معمول دخالت ندارند؛ همان چیزی که باید «بی‌طرفی سیاسی» اداره نامید و قرینه‌ی «بی‌طرفی اداری» مقامات سیاسی است. یک «عدم مداخله متقابل» در انتخابات و انتصابات که نتیجه‌اش تمایزی، هر چند محدود، میان سیاست و اداره است؛ روندی که فرض تحقق آن با چالش‌های نظری و عملی زیادی روبروست.

به نظر می‌رسد با توجه به شرایط انتصاب اداره‌کنندگان و اختیار «قانونی» مقامات سیاسی برای انتصاب دست کم مقامات عالی اداری، فرض عدم مداخله‌ی متقابل هم همانند فرض تمایز کامل میان سیاست و اداره، واقع‌بینانه نیست. در بسیاری کشورهای دنیا، مقامات سیاسی از جمله رئیس‌جمهور، نخست وزیر و یا وزرا به موجب قانون اساسی و قوانین عادی از امتیاز تعیین برخی مدیران اداری برخوردارند و این غیر از اعمال نفوذهایی است که غیرمستقیم در انتصاب مدیران و شاید دیگر مستخدمان اداری از سوی مقامات سیاسی صورت می‌گیرد؛ بنابراین، اگر بتوان «بی‌طرفی سیاسی» اداره را به عنوان یک فرض عملی پذیرفت، «بی‌طرفی اداری» مقامات سیاسی فرضی است که با واقعیات موجود سازگار نیست.

بدین ترتیب عرصه‌های متمایز سیاست و اداره به دلیل وجود پدیده‌ای که «سیاسی‌سازی اداره» خوانده می‌شود، تنگ‌تر می‌شود.

گفتار چهارم. گونه‌های «سیاسی‌سازی» اداره

تا جایی که به نظام‌های لیبرال-دموکراسی مربوط می‌شود، روند «سیاسی‌سازی»^۱ اداره در دهه‌های اخیر و به طور مشخص از دهه ۱۹۸۰ م؛ با راه افتادن جریان «مدیریت عمومی

1-Politicisation.

نوبین^۱ در مجموع شدت بیشتری یافته و اشکال گوناگونی به خود گرفته است؛ با این حال، کم و کیف آن بسته به عوامل مختلفی از جمله نظام سیاسی و «سنت اداره عمومی»^۲ در هر کشور متفاوت است. در واقع، اصلاحات ناشی از «مدیریت عمومی نوین» با تنوع ملی‌شان، تلاشی بود برای کنترل مستخدمان کشوری و کاستن از عرصه‌ی خودمختاری حرفه‌ای آن‌ها به شیوه‌های مختلف، با کمک متخصصین و مشاوران خارج از اداره، از بخش خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی و دانشگاهیان. این روند که هدفش در ابتدا جدا کردن سیاست از اداره و نزدیک کردن اداره‌ی عمومی به اداره‌ی خصوصی بود، با به‌کارگیری افراد بر اساس «اعتماد سیاسی» و روابط شخصی خارج از سلسله‌مراتب سنتی اداره، در عمل نفوذ مقامات سیاسی بر اداره را افزایش داد و باعث وابستگی بیشتر اداره به سیاست شد؛ روندی که دست کم، تجربه‌ی بیشتر کشورهای غربی مبین آن بود.

واقعیت این است که برخی نظام‌های سیاسی-اداری به نسبت سایرین مستعد «سیاسی‌سازی» اداره‌اند؛ در واقع، سیاسی شدن اداره همیشه روندی هشیار و آگاهانه نیست؛ بلکه ساختار سیاسی، چگونگی روابط قوا و به تبع آن، سنت اداری در هر کشور به گونه‌ای است که همواره گونه‌ای، احیاناً خاص، از «سیاسی‌سازی» اداره را ایجاب می‌کند و همین امر، تعریف این پدیده و شناسایی همه‌ی شکل‌های آشکار و پنهان رابطه سیاست و اداره را دشوار می‌کند.

۱. از اواخر دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ میلادی رویکرد لیبرالی «مدیریت عمومی نوین» با رها کردن اهداف عمومی و رفاهی دولت از مفاهیمی چون «آزاد سازی»، «خصوصی سازی» و «مقررات زدایی» حمایت می‌کرد و در همه‌ی کشورهای صنعتی کم و بیش پذیرفته شد. در ایران تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری» در سال ۱۳۸۶ از این نظر نقطه‌ی عطفی است؛ عنوان این قانون و به ویژه اصطلاح «مدیریت»، به وضوح، نشانه‌ی تأثیر پذیری پیشنهاد دهندگان قانون از رویکردهای متأخر نسبت به اداره‌ی عمومی و خدمات کشوری در غرب است. در مورد آبخورهای نظری این قانون و تفاوت‌های قانون یادشده با قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵، ر.ک: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، **نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری**، ۱۳۹۳.

۲. سنت اداره عمومی یا «سنت اداری» بخشی از «سنت دولت» (State Tradition) در هر کشور یا نظام سیاسی است که دربرگیرنده‌ی مجموعه نهادهای حاکم در یک نظام سیاسی است. «سنت اداری» به معنای «ایده‌ها و ساختارهای» آن بخشی از نهادهای حاکم در کشور است که «اداره عمومی» خوانده می‌شود و دربرگیرنده‌ی بوروکراسی یا سازوکار اداری نظام سیاسی است. در این مورد، ر.ک:

Yesilkagit, K. 'The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure', in: Painter, M. and B. Guy Peters (eds), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, 2010: 148

«سیاسی‌سازی» اداره دربرگیرنده‌ی دست کم سه جنبه‌ی به هم مرتبط رابطه‌ی سیاست و اداره است؛ یک وابستگی سیاسی مأموران اداری به ویژه هنگام انتصاب به مناصب عالی اداری، دوم دخالت مقامات اداری در روند سیاست‌گذاری به نحو موجه و مشروع یا نامشروع و سوم موضوع مشارکت سیاسی اشخاص اداری به عنوان شهروند و محدودیت‌های حرفه‌ای و قانونی آزادی بیان برای آن‌ها؛^۱ بنابراین وقتی از «سیاسی‌سازی» اداره سخن می‌گوییم، دست کم یکی از این جنبه‌های ارتباط سیاست و اداره را مدنظر داریم؛ اما به نظر می‌رسد تأکیدها بیش از همه بر جنبه‌ی اول این رابطه بوده است. بر این اساس گفته می‌شود «سیاسی‌سازی» اداره یعنی «نشاندن معیارهای سیاسی به جای معیارهای شایستگی در گزینش، حفظ و ارتقای سمت و تنبیه مستخدمان عمومی».^۲ این تعریف شناخته‌شده آن‌قدر فراخ هست که عمده‌ی شکل‌ها و گونه‌های سیاسی‌سازی اداره (در معنای اول) در کشورهای مختلف را در بر بگیرد؛ از دخالت مستقیم و آگاهانه در گزینش و انتصاب و جابجایی مستخدمان کشوری تا شکل‌های ظریف‌تر اعمال نفوذ برای همراه کردن اداره و مدیران در اجرای سیاست‌ها. شش گونه‌ی متفاوت از سیاسی‌سازی اداره در ذیل این تعریف جا گرفته‌اند؛ اول «سیاسی‌سازی مستقیم»^۳ یعنی تلاش آشکار برای این‌که وفاداران سیاسی که چه بسا بیرون از اداره هستند، بتوانند به مناصب و سمت‌های اداری دست بیابند. این پیش‌پاافتاده‌ترین صورت سیاسی‌سازی اداره است که معمولاً با تغییر دولت اتفاق می‌افتد. در حالی که «سیاسی‌سازی حرفه‌ای»^۴ به عنوان نوع دیگری از سیاسی‌سازی اداره، یعنی جایگزینی مأموران عمومی حرفه‌ای رده بالا از درون بدنه‌ی اداری با دیگر مأموران حرفه‌ای که به دولت وقت وفادارند.

سیاسی‌سازی اداره همیشه با جابجایی مدیران اداری و مستخدمان کشوری اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه برای نظارت بر اجرای سیاست‌ها، به ویژه زمانی که بدنه‌ی اداری در برابر فشارهای سیاسی مقاومت می‌کند و امکان جابجایی نیست، دولت وقت ساختارهایی اضافی با منصوبینی از خود ایجاد می‌کند که بر مستخدمان کشوری نظارت کنند. گماردن مشاوران ویژه یا

1-Rouban, L. 'Political-Administrative Relations,' in: Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J. and Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil System in 21 st Century*, Palgrave Macmillan, 2007: 268

Peters, B. G. and Pierre, J., 'Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences,' in: Peters, B. G.

2-and Pierre, J. (eds), *Politicization of the civil service in Comparative Perspective, The quest for control*, Routledge, 2004: 2

3-Direct Politicisation.

4-Professional Politicisation.

منصوبان دیگری که به نام نخست وزیر یا رئیس‌جمهور، در تصمیم‌گیری‌ها اعمال نفوذ کنند، نمونه‌ای از این به اصطلاح «سیاسی‌سازی زائد»^۱ است.

تأثیر سیاست بر اداره صورت‌های ظریف‌تری هم دارد؛ گاه مستخدمان (ارشد) کشوری احساس می‌کنند با تغییر دولت، ظرفیت اثرگذاری آن‌ها کاهش یافته است و بنابراین به ناچار تصمیم می‌گیرند از سمت خود کناره‌گیری کنند. ترس از دست دادن شغل، تنزل جایگاه، انتقال و غیره نیز ممکن است آن‌ها را وادار به تغییر رفتار یا تغییر رویکردشان کند. عمق سیاسی‌سازی اداره از این نوع که «سیاسی شدن آینده‌نگرانه»^۲ نامیده می‌شود، ممکن است با گونه‌های آشکارتر سیاسی‌سازی قابل‌مقایسه باشد؛ با این تفاوت که در «سیاسی شدن آینده‌نگرانه» سیاستمداران می‌توانند خود را از مسئولیت سیاسی‌سازی مبرا بدانند و بدین ترتیب هزینه‌ی سیاسی کمتری متحمل شوند.

اما باید توجه داشت که مسئولیت سیاسی‌سازی اداره ممکن است علاوه بر قوه مجریه شامل قوه مقننه نیز بشود. در این «سیاسی‌سازی مضاعف»^۳ که بیشتر، پیامد نوع روابط قوا در برخی نظام‌های سیاسی است، قوه مقننه نیز ممکن است تلاش کند منصوبین خود را بر مناصب اداری بنشانند.

همین‌طور، عاملان اجتماعی نیز با وجود برخوردار نبودن از اختیار انتصاب، ممکن است در واگذاری مناصب به افراد اعمال نفوذ کنند که «سیاسی‌سازی اجتماعی»^۴ نامیده می‌شود.

پیامدهای عملی هر یک از این گونه‌های سیاسی‌سازی بر «حرفه‌ای‌گرایی» خدمات کشوری که با بی‌طرفی آن نسبت نزدیک دارد، ممکن است متفاوت باشد؛ اما از نقطه نظر هنجاری فرض بر این است که سیاسی‌سازی آفتی است که دامن‌گیر کارکرد مطلوب سیاست دموکراتیک می‌شود که در آن بدنه‌ی اداری با دوام و متخصص‌اهمیتی به مراتب بیش از مقامات سیاسی در سیاست‌گذاری عمومی دارد؛ به عبارت دیگر، «صلاحیت بی‌طرف» پیش‌شرط پیشینه‌سازی کیفیت تنظیم و اجرای سیاست‌ها انگاشته می‌شود.

1-Redundant Politicisation.

2-Anticipatory Politicisation.

3-Dual Politicisation.

4-Social Politicisation.

گفتار پنجم. تبعیت اداره از سیاست: دفاع از نظارت سیاسی بر اداره

با این حال، استدلال‌هایی نیز به سود کنترل سیاسی بیشتر بر اداره‌ی عمومی وجود دارد. معمول‌ترین استدلال این است که دخالت مستقیم سیاسی در اداره به سیاستمداران منتخب مردم امکان می‌دهد مأمورانی را به کار گیرند که به اجرای موفق سیاست‌هایشان متعهد باشند؛ اگر صلاحیت و دانش تخصصی مستخدمان کشوری مهم است، علاقه‌ی مأموران اداری به موفقیت دولت حاکم نیز به همین سان مهم است.

از سوی دیگر، گفته می‌شود محصور شدن مستخدمان کشوری در حصار تخصص و جابجا نشدن آن‌ها به ادعای بی‌طرفی، انزوای آن‌ها از جامعه را به دنبال خواهد داشت و این امر با «بوروکراسی بازنماینده»^۱ یا نمایندگی کردن بوروکراسی (همانند دموکراسی) از جامعه ناسازگار است. سیاسی شدن اداره هر چند بهترین راه پیوند دولت و اداره با جامعه نیست، می‌تواند بانی چنین پیوندی باشد.^۲

نکته‌ی دیگر این‌که بنا به تحلیل برخی اگر قدرت در یک ساختار حکومتی (مثلاً آمریکا) دچار پراکندگی باشد، به دلیل فقدان یک مرکز قدرت فراگیر، هیچ یک از بازیگران آن قدر قوی نیست که قادر به تنظیم یک برنامه‌ی سیاسی روشن باشد و نهادهای تابع برای انجام مأموریت خود نمی‌توانند به یک سلسله‌مراتب رسمی قدرت که به آن‌ها قدرت کافی برای انجام کارشان ببخشد، تکیه کنند؛ در نتیجه اداره‌ی عمومی در سطح ملی و محلی همیشه سیاسی است و این دلیل، کافی است که اداره‌کنندگان برای انجام کارهای خود همواره از نظر سیاسی، آگاه، فعال (و بلکه حامی سیاست حاکم) باشند. در این شرایط جدایی اداره از سیاست قرین توفیق نخواهد بود.

به علاوه، یک استدلال اخلاقی هم علیه این جدایی ارائه می‌شود؛ این‌که تأکید بیش از حد بر کارایی و بی‌طرفی سیاسی اداره، باعث می‌شود اداره‌کنندگان وظیفه‌ی خود را منحصر به اجرای سیاست‌ها بدانند؛ بی‌آن‌که به پیامدهای اخلاقی آن در ارتباط با اقشار

1-Representative bureaucracy.

2-Peters, B. G. 'Politicisation: What Is It and Why Should We Care?' in: Christine, N., Vanhoonacker, S. and Luc Verhey (eds), *Civil Servants and Politics, A Delicate Balance*, UK: Palgrave Macmillan, 2013: 20-21

نابرخوردار بیندیشند.^۱ در واقع، تأکید مفرط بر جدایی و بی‌طرفی اداره، چه بسا اداره را به ابزار صرف سیاست بدل کند. این رویکرد ابزاری به اداره، یک بار دیگر چالش سیاسی‌سازی اداره را که نگرانی برخی نظریه‌پردازان تمایز بوده است، روبروی ما می‌نهد.

گفتار ششم. بازخوانی خطوط تمایز

گفته می‌شود به طور کلی پنج عامل شکل‌دهنده‌ی رابطه‌ی سیاستمداران و اداره‌کنندگان است؛ به عبارت دیگر، پنج عامل، تعیین‌کننده‌ی تفاوت میان این دو گروه از مراجع عمومی و دولتی است: نحوه‌ی انتخاب و گزینش، جهت‌گیری و گرایش (سیاسی)، ارزش‌های اصلی هر یک، کارکردهای آن‌ها و ابزارهای مورد استفاده.^۲ در مورد نحوه‌ی گزینش و انتخاب سیاستمداران و مستخدمان کشوری واقعیت این است که معمولاً قانون اساسی‌ها و قوانین عادی در نظام‌های سیاسی مختلف به مقامات سیاسی اختیار انتصاب طیف متنوعی از مستخدمان (مدیران) را می‌بخشند ولی عکس قضیه صادق نیست و مأموران اداری، اختیاری قانونی و رسمی در تعیین و انتخاب مقامات سیاسی ندارند، هر چند ممکن است در معرفی آن‌ها (به پارلمان) اعمال نفوذ کنند. در مورد جهت‌گیری‌های سیاسی، فرض کلاسیک در سنت تفکر اداری در اروپا و آمریکا این بوده است که برای کارآمدی و کارکرد عقلانی دولت، دور نگه داشتن اداره از سیاست یا به اصطلاح «بی‌طرفی سیاسی» اداره و از آن سو، بازداشتن سیاست و سیاستمداران از دخالت در اداره ضرورتی ناگزیر است؛ همان پدیده‌ای که از آن به عنوان «صلاحیت بی‌طرف»^۳ اداری یاد می‌شود. «صلاحیت بی‌طرف» یعنی «توانایی انجام کار

1-Demir, T. 'Politics and Administration, Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 31, No. 4, 2009: 512

2-See: Svava, J. H. 'Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006: 121-139

۳. اصطلاح «صلاحیت بی‌طرف» (neutral competence) ابداع هربرت کافمن، محقق آمریکایی است که در ادبیات مربوط به اداره عمومی بسیار شایع است. وی در سال ۱۹۵۶ م. در مقاله‌ای پرنفوذ، «نماینده‌ی، صلاحیت بی‌طرف و رهبری اجرایی» را سه ارزشی دانست که نهادهای اداری در آمریکا در واکنش به شرایط جاری در ادوار مختلف تاریخی، به ترتیب، بر اساس آن سازمان یافته و عمل نموده‌اند. به عقیده‌ی وی، تأکید بر «صلاحیت بی‌طرف» اداری از نیمه دوم قرن نوزدهم واکنشی بود به تأکید بیش از حدی که بر ارزش «نماینده‌ی» شهروندان می‌شد که منجر به افزایش مناصب انتخابی (سیاسی) و تقویت سیستم تاراج (spoils system) در واگذاری مناصب اداری (سیاسی) به افراد گردیده بود؛ همان‌گونه که تأکید فراوان بر «صلاحیت بی‌طرف» اداره، منجر به تشکیل «حوزه‌های صلاحیت آزاد از نظارت واقعی رؤسای سیاسی آن‌ها» و «شکل‌گیری جزایر فوق‌العاده مستقل تصمیم‌گیری» توسط مأموران و کارگزاران‌ها شده بود و «رهبری اجرایی» و تقویت مجریه فدرال واکنشی بود به این تلاشی و پراکندگی نهادی و اجرایی؛ ر.ک: Kaufman, H. 'Emerging Conflicts in the doctrines of public administration,' *American Political Science Review*, Vol. 50, 1956: 1057-1073

دولت به نحوی ماهرانه و مطابق معیارهای روشن و عینی تا تعهد و وفاداری فردی یا حزبی یا چیز دیگر». گفته می‌شود صلاحیت بی‌طرف به این معنا حاوی دو وجه است: یک وجه منفی یا سلبی حاوی آن‌چه که نباید مستخدمان کشوری بر اساس آن عمل کنند؛ یعنی «تعهد و وفاداری فردی یا حزبی یا چیز دیگر» و دوم، وجه ایجابی حاوی آن‌چه که باید مستخدمان کشوری بر اساس آن عمل کنند؛ یعنی «معیارهای روشن و عینی» که در واقع همان صلاحیت حرفه‌ای است.^۱

لزوم صلاحیت حرفه‌ای کارکنان دولت ما را به شناسایی تفاوت ارزش‌های حاکم بر اعمال و رفتار اداره‌کنندگان و سیاستمداران هدایت می‌کند. صلاحیت حرفه‌ای یا «حرفه‌ای‌گرایی» به معنای استقلال، تجربه، تعهد به منافع عمومی (که ممکن است پادشاه، دولت، قانون اساسی یا مردم نماینده آن شناخته شوند)، اخلاق (حرفه‌ای) و مسئولیت غیرحزبی در برابر مقامات سیاسی و مردم از مهم‌ترین شاخصه‌های حرفه بودن کارکنان دولت است؛^۲ این در حالی است که باورها و ایدئولوژی، تمایل به پیشبرد خیر جامعه به عنوان یک کل و تعهد به سازمان‌دهی و بهره‌برداری از تجربه از مهم‌ترین ارزش‌های حاکم بر سیاستمداران شناخته می‌شود.

این ارزش‌ها حسب مورد در عرصه‌های سیاست و اداره غلبه دارند؛ آن‌ها نه جایگزین هم بلکه مکمل یکدیگرند. «دوگانگی ارزش‌های بوروکراتیک و ارزش‌های دموکراتیک، مطلق نیست. ارزش‌های اداری نه تنها شامل کارآمدی، صرفه‌جویی و اثربخشی می‌شود؛ بلکه قانون، خدمت عمومی، عدالت و صداقت را نیز در بر می‌گیرد»^۳

1-Overeem, P. 'The Value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005: 315

۲. بی‌طرفی اداری یا «صلاحیت بی‌طرف» با آن‌چه «بی‌تفاوتی سیاسی» (political difference) نامیده می‌شود، تفاوت دارد؛ مستخدمان کشوری به عنوان شهروند حق دارند انتخاب‌های سیاسی خود را داشته باشند اما به عنوان مأمور عمومی باید بی‌طرفانه عمل کنند؛ به عبارت دیگر، مأموران عمومی نباید در انجام وظایف، حب و بغض‌های سیاسی شخصی خود را اعمال کنند. هرچند میزان آزادی عمل آنان در نظام‌های مختلف متفاوت است. ر.ک:

Overeem, P. 'The Value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005: 314

3-Yang, K. & Holzer, M. 'Re-Approaching the Politics/Administration Dichotomy and Its Impact on Administrative Ethics,' *Public Integrity*, Vol. 7, No. 2, 2005: 115

کارویژه‌های مستخدمان اداری و سیاستمداران نیز با وجود همپوشی، متمایزند؛ اداره، مدیریت و مشاوره در سیاست‌گذاری مهم‌ترین کارکردهایی است که از اداره‌کنندگان انتظار می‌رود و تعیین و تأیید سیاست‌ها، نظارت و ارزشیابی کارکنان، کارویژه‌های سیاستمداران شناخته می‌شود؛ اما چنان که در گذشته اشاره شد، مستخدمان عمومی «در تعیین این که چه کسی چه چیزی را از بخش عمومی دریافت کند، ایفای نقش می‌کنند»^۱ اداره‌کنندگان هم در تنظیم سیاست‌ها (از راه مشاوره) ایفای نقش می‌کنند و هم با اعمال اختیار گزینشی در اجرای سیاست‌ها به آن شکل می‌بخشند.

سرانجام، ابزارهای این دو گروه نیز با هم متفاوت‌اند؛ سیاستمداران معمولاً از ابزار ائتلاف‌سازی و حزب‌سازی برای ایجاد فرصت‌های جدید و پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کنند و حال آن که ابزارهای اداره‌کنندگان، داده-محور و عقلانی‌تر است.

بدین ترتیب باید گفت دلایل و نشانه‌های آشکاری برای تمیز اداره از سیاست و تمایز سیاستمداران از اداره‌کنندگان وجود دارد؛ با این حال، پیداست که در دولت‌های مدرن امروزی اداره بدون کنترل سیاسی، یا سیاست بدون پشتوانه‌ی مدیریت حرفه‌ای پایبند به اخلاق حرفه‌ای قابل تصور نیست. گفته می‌شود «رابطه‌ی بین مأموران انتخابی و اداره‌کنندگان را به سادگی می‌توان به عنوان تعامل بین کنترل سیاسی و استقلال حرفه‌ای در نظر گرفت؛ کنترل متضمن ارائه‌ی دستورالعمل و نظارت است و استقلال، اعمال نظر حرفه‌ای در تنظیم سیاست و حفظ موازین حرفه‌ای در اجرا است»^۲ نقش مناسب اداره در یک نظام مردم‌سالار محصول تعامل این دو در متن سنت اداری و ساختار سیاسی هر کشور است.

از این رو اخیراً عده‌ی بیشتری از محققان به جای تمایز از سازگاری و «مکمل بودن»^۳ این دو عرصه‌ی عمومی سخن می‌گویند. مکمل بودن سیاست و اداره این است که «رابطه‌ی بین مأموران منتخب و اداره‌کنندگان

1-Peters, B. G. and Pierre, J. 'Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences', in: Peters, B. G. and Pierre, J. (eds), *Politicization of the civil service in Comparative Perspective, The quest for control*, Routledge, 2004: 2

2-Svara, J. H. 'The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration,' *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001: 179

3-Complementarity.

با وابستگی متقابل، تعامل گسترده، نقش‌های متمایز و در عین حال همپوشان شناخته می‌شود و سلطه‌ی سیاسی و تبعیت اداری با نفوذ متقابل در سیاست‌گذاری و اداره‌ی همزیستی دارد. مکمل بودن به این معنی است که سیاست و اداره با یکدیگر یک کل را در حکمرانی دموکراتیک تشکیل می‌دهند»^۱

اساس الگوی تکمیلی و نقطه قوت آن این است که آن‌چه را که به نظر، جنبه‌های ناسازگار اداره‌ی عمومی است، نظیر تمایز و وابستگی متقابل، تبعیت و استقلال، با یکدیگر سازگار می‌کند و تنش‌های احتمالی با احترام متقابل به ارزش‌های یکدیگر مرتفع می‌شود؛ سیاستمداران به حرفه‌ای‌گری اداره‌کنندگان احترام می‌گذارند و اداره‌کنندگان به مسئولیت سیاسی. بدین ترتیب، سیاستمداران و اداره‌کنندگان در فضای احترام متقابل و تعهد به ارزش‌ها حول طرح مشترک «حکمرانی و خدمت» به هم می‌پیوندند.

گفتار هفتم. پیوند سیاست و اداره در یک نظام مردم‌سالار

واقعیت این است که تفاوت و تمایز سیاست و اداره نه ماهوی است نه بر یک منطق پیشینی استوار است. ماهوی نیست؛ چراکه هیچ تفاوت کیفی میان موضوعات سیاسی و اداری وجود ندارد؛ تصمیمی ممکن است حسب مرجع تصمیم‌گیرنده (در بالا یا پایین) یا زمان و مکان، سیاسی یا اداری شناخته شود. نیز این تمایز بر یک منطق پیشینی استوار نیست؛ زیرا هیچ دلیلی وجود ندارد که تمایز عملی یا مفهومی میان سیاست و اداره در دولت‌های مدرن، صرف نظر از چندوچون و دامنه‌ی آن، همیشه وجود داشته باشد؛ مضافاً این‌که این تمایز، چنان‌که در ابتدا گفتیم، مخصوص حکومت‌های مدرن وفادار به دموکراسی و قانون اساسی است و در سایر نظام‌های سیاسی وجود ندارد. با این حال می‌توان گفت در همه حکومت‌های مدرن مبتنی بر قانون اساسی، استدلال به نفع برقراری این تمایز کاملاً منطقی و طبیعی است؛ به ویژه این‌که در قرن بیستم این تمایز به قوانین و مقررات موضوعه راه یافت^۱ و با آرای قضایی^۲ تثبیت شد. پس جای این سؤال باقی است که کارکرد

1-Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy; Toward a Constitutional Perspective*, 2nd edition, CRC Press, 2012: 122; Svava, J. H. 'The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration,' *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001; Svava, J. H. 'Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006

این تمایز چیست و چه دلیلی برای حفظ این تمایز وجود دارد؟

با توجه به مطالب گفته‌شده در مجموع سه دلیل می‌توان برای حفظ تمایز سیاست و اداره برشمرد: دلیل اول اداری است؛ تمایز سیاست و اداره به ویژه جداسازی سیاست حزبی از اداره می‌تواند به حفظ و پیشبرد ارزش‌های اداری نظیر ثبات، اتکاپذیری، کارایی و اثربخشی و از این طریق، حرفه‌ای‌گرایی اداره‌کنندگان و مستخدمان کشوری کمک کند. بدین ترتیب، تمایز سیاست و اداره وضعیتی را برای اداره‌کنندگان به وجود می‌آورد که تا حدود زیادی با وضعیت قضات قابل‌مقایسه است. یک انگیزه‌ی مضاعف برای برقراری این تمایز، امکان به‌کارگیری فنون مدیریتی و رویه‌های بازاری و ملهم از بخش خصوصی در اداره‌ی عمومی است که البته پیامد ذاتی و ضروری تمایز سیاست و اداره نیست؛ بلکه همزاد جریان «مدیریت عمومی نوین» است که از دهه ۸۰ میلادی در کشورهای صنعتی پدیدار شد. از نظریه‌پردازان کلاسیک می‌توان آموخت که جدایی سیاست و اداره بدون آمیزش اداره و بازار ممکن است.

دلیل دوم که از جهات بسیاری مقابل دلیل اول است، این است که این تمایز می‌تواند ابزاری باشد برای حمایت از کیفیت سیاست (دموکراتیک) و جلوگیری از دخالت‌های اداری در سیاست و بدین طریق حفظ ارزش‌های سیاسی نظیر انجام تبادلهای نظریه‌های آشکار، پاسخگویی دموکراتیک، شکل‌گیری بازی منصفانه‌ی قدرت، وجود رهبری قوی و ارزش‌های دیگر. طبیعی است هرگاه، هدف اصلی برقراری تمایز چنین تعریف شود، تأکید نوعاً نه بر جدایی بلکه تبعیت اداره از سیاست خواهد بود. «اولویت سیاست» نتیجه‌ای است که از این رابطه برمی‌خیزد و در اروپای قاره‌ای با تأسی به وبر طرفداران زیادی دارد.

بنابراین، دلایل اداری و سیاسی کافی برای حفظ تمایز سیاست و اداره وجود دارد؛ اما از این دو قطب به ظاهر مخالف و ناهمسان، آیا می‌توان به یک کل همساز رسید؟ اساساً چه دلیلی برای همسازی ارزش‌های ناسازگار بوروکراسی (قاعده‌مندی، انضباط، سلسله‌مراتب) و دموکراسی (آزادی، برابری، پاسخگویی به مردم) وجود دارد، اگر ارزش‌هایی بالاتر از ارزش‌ها و هنجارهای اداری و سیاسی وجود نداشته باشد؟ این همان دلیل سوم حفظ مرزهای سیاست

۱. تفکیک مدیران سیاسی که صاحب «مقام» خوانده می‌شوند و مدیران حرفه‌ای در تبصره ۴ ماده ۵۴ و ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در ایران، نمونه‌ای از چنین تمایزهای قانونی است. استثنا کردن اعمال «سیاسی» از اعمال «اداری» مشمول صلاحیت دادگاه‌های اداری یا دادگاه‌های رسیدگی‌کننده به دعاوی علیه دولت-اداره در کشورهای مختلف، نمونه‌ای از نقش قضات در تثبیت تمایز سیاست از اداره است.

و اداره است که مبنای آن را باید در «قانون اساسی‌گرایی» و ارزش‌های نهفته در قانون اساسی پی جست که نبود آن یا به سیاسی‌سازی مفرط اداره می‌انجامد یا سیاست را از محتوای دموکراتیک خود تهی می‌کند. «قانون اساسی‌گرایی» محک یا معیار مشروعیت پیوند سیاست و اداره است. واقعیت این است که تمایز سیاست و اداره یا بی‌طرفی اداری به‌خودی‌خود ارزش نیست؛ بلکه در صورتی ارزش دارد که در خدمت ارزش‌های «قانون اساسی‌گرایی» باشد. ارزش‌های مقرر در قانون اساسی همچون عدالت، آزادی، خودگردانی، مسئولیت‌پذیری و اخلاق‌مداری دست کم در یک نظام دموکراتیک می‌تواند «به خرج» سیاست (از جمله کاستن از عوام‌گرایی سیاستمداران در همراه کردن اداره با خود) و اداره (مثلاً تأکید کمتر بر اثربخشی برنامه‌ها و گرایش بیشتر به مقبولیت آن‌ها نزد مردم) فواصل سیاست و اداره را کوتاه کند. بدین ترتیب سیاست و اداره در عین تمایز مفهومی، کارکردی و حتی ساختاری از هم فاصله نمی‌گیرند یا عرصه‌های عمل یکدیگر را تحدید نمی‌کنند؛ بلکه ذیل ارزش‌های مقرر در قانون اساسی برای تحقق اهداف و ارزش‌های مشترک گام برمی‌دارند.



نتیجه‌گیری

بی‌تردید سیاست، اداره نیست و سیاستمدار با مأمور اداری یا مستخدم کشوری متفاوت است؛ بنابراین در ظاهر، مشکلی در تشخیص و تمایز سیاست و اداره وجود ندارد. می‌توان به فهرستی بلند از مفهوم‌سازی‌ها استناد کرد که مؤید دوگانگی سیاست و اداره است؛ این‌که سیاستمداران، انتخاب می‌شوند ولی اداره‌کنندگان، منصوب؛ سیاستمداران تازه‌کارند ولی اداره‌کنندگان، مجرب و حرفه‌ای؛ سیاستمداران تصمیم‌گیر یا سیاست‌گذارند و اداره‌کنندگان، مجری تصمیم؛ سیاستمداران، خود را به مردم می‌نمایانند ولی اداره‌کنندگان، گمنام‌اند. با این حال تشخیص مرز دقیق سیاست و اداره و چرایی وجود چنین مرز و تمایزی خوب روشن نیست. تمایز سیاست و اداره بر یک منطق پیشینی استوار نیست، ولی واقعیت موجود در اغلب دولت‌های مدرن است. در واقع روند تحولات دولت و اداره‌ی عمومی در اغلب کشورها و به ویژه کشورهای غربی، هر چند با یک پشتوانه‌ی نظری وجود نوعی تمایز میان سیاست و اداره را ایجاد کرده است؛ بنابراین، وجود یک تمایز مفهومی و کارکردی میان سیاست و اداره به نظر امری پذیرفته شده است. هر چند، گوناگونی مفهوم‌سازی‌ها و تجارب متفاوت کشورها بر ابهام موضوع افزوده است.

رابطه‌ی سیاست و اداره در جوامع امروزی با چالش‌های بیشتر و شدیدتری هم روبروست؛ از یک طرف، نقش روبه‌رشد دانش و تجربه در روند سیاست‌گذاری عمومی باعث تقویت جایگاه اداره شده و بر امکان نفوذ و تأثیرگذاری مأموران اداری بر محتوای سیاست‌ها افزوده است و از سوی دیگر، گرایش فزاینده‌ی سیاستمداران به دخالت و اعمال نفوذ در اداره، آرمان بی‌طرفی اداری یا «صلاحیت بی‌طرف» اداره را با چالش مواجه کرده است. علاوه بر این ظهور دیوان‌سالاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و افزایش نقش نهادهای بین‌المللی در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها (در عموم کشورهای صنعتی به ویژه) بر پیچیدگی این روابط افزوده است.

اما در این رابطه، نگرانی اصلی تأثیرات (مخرب) سیاست بر اداره است؛ همان پدیده‌ای که از آن به «سیاسی‌سازی» اداره تعبیر می‌شود؛ بنابراین، دغدغه‌ی اولیه‌ی نظریه‌پردازان و احیاناً عموم شهروندان، رسیدن به نوعی موازنه‌ی مثبت میان سیاست و اداره است. تا از یک طرف، خدمات عمومی از کنترل سیاسی آشکار محفوظ باشد و از طرف دیگر، مسئولیت سیاسی و اخلاقی اداره در اجرای سیاست‌ها یا سهم آن در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های احیاناً نادرست، نادیده گرفته نشود. ولی همه‌ی حرف این است که در عرصه (به گفته برخی) در

ذات، سیاسی خدمات عمومی و در رویارویی با میل همیشگی سیاستمداران به همراه کردن بدنه‌ی اداری با سیاست حاکم و از آن سو، پافشاری متخصصان اداره بر دانش حرفه‌ای خود به هنگام سیاست‌گذاری و اعمال اختیار‌گزینه‌ی مستخدمان اداری در اجرای سیاست‌ها، چگونه می‌توان به همسازی واقع‌بینانه میان سیاست و اداره یا دموکراسی و بوروکراسی دست یافت؟

به گمان ما ارزش‌های مقرر در یک قانون اساسی مردم‌سالار و تأکید آن بر ارزش‌هایی چون عدالت، مردم‌سالاری، مسئولیت‌پذیری، خودگردانی و اخلاق‌مداری می‌تواند دلایل کافی برای حفظ تمایز و در عین حال برقراری تعامل سازنده میان سیاست و اداره فراهم کند. بدین ترتیب سیاست و اداره در عین تمایز مفهومی، کارکردی و حتی ساختاری از هم فاصله نمی‌گیرند یا عرصه‌های عمل یکدیگر را تحدید نمی‌کنند؛ بلکه ذیل ارزش‌های مقرر در قانون اساسی برای تحقق اهداف و ارزش‌های مشترک گام برمی‌دارند؛ اما ترسیم فواصل و نقاط تمایز، همپوشی و تعامل میان این دو عرصه «حکمرانی و خدمت» به ویژگی منحصر قانون اساسی‌گرایی و سنت اداری در هر کشور بستگی دارد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

Books

- 1-Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy; Toward a Constitutional Perspective*, 2nd edition, CRC Press, 2012
- 2-Peters, B. G. 'Politicisation: What Is It and Why Should We Care?' in: Christine N., Vanhoonacker, S. and Luc Verhey (eds), *Civil Servants and Politics, A Delicate Balance*, UK: Palgrave Macmillan, 2013
- 3-Peters, B. G. and Pierre, J. 'Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences', in: Peters, B. G. and Pierre, J. (eds), *Politicization of the civil service in Comparative Perspective*, The quest for control, Routledge, 2004
- 4-Rouban, L. 'Political-Administrative Relations,' in: Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J. and Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil System in 21st Century*, Palgrave Macmillan, 2007
- 5-Yesilkagit, K. 'The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure', in: Painter, M. and B. Guy Peters (eds), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, 2010

Articles

- 6-Demir, T. 'Politics and Administration, Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 31, No. 4, 2009: 503-532
- 7-Kaufman, H. 'Emerging Conflicts in the doctrines of public administration,' *American Political Science Review*, Vol. 50, 1956: 1057-1073
- 8-Overeem, P. 'The Value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005: 311-329
- 9-Rutgers, M. R. 'Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 2, 2000: 287-308
- 10-Fritz, S. and Christian Rosser, 'Weber, Wilson and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy,' *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 6, November-December 2009: 1136-1147
- 11-Svara, J. H. 'Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the

- Dichotomy Concept,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006: 121-139
- 12-The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration,' *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001: 176-183
- 13-Wilson, W. 'The Study of Administration,' *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887: 197-222
- 14-Yang, K. & Holzer M. 'Re-Approaching the Politics/Administration Dichotomy and Its Impact on Administrative Ethics,' *Public Integrity*, Vol. 7, No. 2, 2005: 110-127



Politics and administration: Distinction and Overlapping

Ahmad Ranjbar*

Abstract: Relationship of civil servants and political authorities and sphere of powers of both in administration and policy-making is one of main issues of the contemporary governance. There is no doubt that politics is not administration and a politician is different with a public servant. Therefore, It seems there is no problem to distinguish and demarcation of politics and administration. Nevertheless, specification of exact frontiers of the two spheres and its cause is not clear. This dichotomy is not founded on a priori logic; but it is a fact in the most of modern states. Therefore, in view of conceptual, institutional and individual actors, there is a separation as well as overlapping between politics and administration that being debated in the article with a descriptive method. According to author, norms specified at a democratic constitution and emphasis it gives to values as justice, democracy, responsibility, self-government and morality provides sufficient evidences for keeping this demarcation and the same time makes a creative balance between the two spheres. Although how to demarcating and specification of points of distinction, overlapping and interaction between the two spheres of ‘governing and service’ depends on characteristics of constitutionalism and administrative tradition of states

Key Words: Administration, Politics, Civil servants, Neutral competence, politicisation..

*.Assistant Professor of Islamic Azad University, Bandar Abbas Branch
ranjbar_ahd@yahoo.com