

## A Critical Review of the Book of *Administrative Law*

Ghazale Taheri Attar\*

MohammadAli HasaniNik\*\*

### Abstract

The science of law is bound to examine the state of affairs of each country and to design the relations of government agencies with one another and with the people, in order to achieve the best conditions for the prosperity and improvement of any civilization. The Book of *Administrative Law* is the work of Bijan Abbasi, one of the last authors in this field that tries to explain the basics of administrative law knowledge to researchers and practitioners in the six chapters. In this article, through a fair study, review and critique of this work, we sought to identify its strengths and weaknesses and to help improve the state of administrative law knowledge and consequently improve the administrative structure of the country. This book seems to have been written for the general public, as it has not been deeply embedded in any of the dimensions, theoretical foundations, administrative structures of the Islamic Republic, and the administrative structures of the Islamic Republic in comparison with other leading countries in administrative law, and especially for law students. It is not useful and can only be a gateway to knowledge of administrative law.

**Keywords:** Administrative Law, Organization, Administration, Bijan Abbasi, Government

\* Assistant Professor, Department of Government Management, Faculty of Management, University of Tehran, Iran (Corresponding Author), taheriattar@ut.ac.ir

\*\* M.Sc of Public Organization Management, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran, hasani\_alil370@yahoo.com

Date received: 2020-07-03, Date of acceptance: 2020-12-26

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## نقدی بر کتاب حقوق اداری

غزاله طاهری عطار\*

محمد علی حسینی نیک\*\*

### چکیده

دانش حقوق موظف است تا با بررسی شرایط بومی هر کشور، اقدام به طراحی روابط سازمان‌های دولتی با یکدیگر و با مردم نماید تا بهترین شرایط برای پیشرفت و شکوفایی هر تمدن حاصل شود. کتاب حقوق اداری، اثر دکتر بیژن عباسی از آخرین کتاب‌های تالیف شده در این زمینه است که در شش فصل سعی دارد تا مبانی دانش حقوق اداری را برای پژوهشگران و علاقمندان این رشته تبیین نماید. در این مقاله با مطالعه، بررسی و نقد منصفانه این اثر سعی داشتیم که نقاط قوت و ضعف شکلی و محتوایی آن را شناسایی کرده و در راستای بهبود اوضاع دانش حقوق اداری و به تبع آن بهبود ساختار اداری کشور کمکی کرده باشیم. به نظر می‌رسد این کتاب برای مخاطب عام نوشته شده است، چراکه در هیچ‌یک از ابعاد، مبانی نظری، ساختارهای اداری جمهوری اسلامی و تطبیق ساختارهای اداری ایران با دیگر کشورهای پیشرو در حقوق اداری به صورت عمیق وارد نشده است و از این زاویه به خصوص برای دانشجویان حقوق آنچنان مفید نیست و فقط می‌تواند دروازه‌ای برای ورود به دانش حقوق اداری باشد.

**کلیدواژه‌ها:** حقوق اداری، سازمان، اداره، بیژن عباسی، دولت

\* استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)،

taheriattar@ut.ac.ir

\*\* کارشناس ارشد مدیریت سازمان‌های دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران،

hasani\_ali1370@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۱۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۰۶

## ۱. مقدمه

دولت در رایج‌ترین مفهومی که از آن به ذهن متبادر می‌شود، یعنی مجموعه هیئت‌حاکمه و کارگزاران عمومی، با همه اهمیت و جایگاه ویژه‌ای که دارد و نقشی که می‌تواند در تامین رفاه، توسعه، عدالت‌گستری، تضمین حقوق و آزادی‌ها و رفع نیازمندی‌های مردم داشته باشد، با توجه به ماهیت و خصلت طبیعی قدرت، همواره در معرض خودکامگی، تمایل به مطلقیت و گریز از پاسخگویی است. این نگرانی، آنگاه جدی‌تر می‌شود که به یاد آوریم دولت‌ها دارای همه‌ی ابزارهای لازم برای تحمیل اراده و خواست خود بر مردم، با بکارگیری انواع ابزارهای اجبارآمیز و حتی تحمل‌پذیر کردن و طبیعی جلوه دادن آن، با استفاده از انواع رسانه‌های در اختیار خود است (هداوند، ۱۳۸۷).

حقوق اداری به صورتی که ما مطالعه می‌کنیم بعد از انقلاب کبیر فرانسه در این کشور پی‌ریزی شد و سپس به سایر کشورها راه یافت. متفکران سیاسی و اداری این کشور می‌خواستند یک دولت متمرکز و قوی به وجود آورند و کشور را بر پایه‌ی حقوق اداره کنند، چیزی که در عهد استبداد وجود نداشت. برای این منظر می‌بایست سازمان‌های اداری اختیارات قانونی گسترده در اختیار داشته باشند. از سوی دیگر تمرکز قدرت سیاسی در قطب واحد و در بد یک شخص یا یک گروه را مغایر مصالح ملی و دموکراسی و حقوق افراد می‌دانستند؛ از این رو، می‌خواستند قدرت سیاسی میان مراجع گوناگون تقسیم شود (انصاری، ۱۳۷۴: ۵۷).

در باب اهمیت حقوق اداری و نظارت قضایی بر دولت می‌توان بیان داشت که

از یک سو نظام اداری بخشی از نظام سیاسی و اجتماعی کشور است؛ از سوی دیگر نظام حقوقی نیز یک دانش معیاری است که ارزش‌گذاری قست مهمی از پدیده‌های اجتماعی را به عهده دارد، لذا حقوق اداری محل التقای دو سیستم فرعی از جامعه است (همان: ۳۱).

حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی است که به بررسی قواعد حاکم بر ادارات، وظایف و اختیارات آنها، روابط میان آنها، روابطشان با کارکنانشان و اشخاص خصوصی و فعالیت‌های اداری می‌پردازد. این شاخه از حقوق عمومی، حقوقی اجرایی است و در جزئیات امور اداری کشور وارد می‌شود (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۹)

نقدی بر کتاب حقوق اداری (غزاله طاهری عطار و محمد علی حسینی نیک) ۳۰۷

ضمن آنکه «چهارچوب‌های نهادی حکومت می‌توانند سازوکار مهمی برای کنترل، بررسی و کاهش عوامل فساد باشند» (دانایی فرد، ۱۳۹۲: ۱۲۲). این چهارچوب‌ها توسط دانش حقوق اداری تعیین می‌گردند.

دولت‌ها معمولاً با دشوارترین سازمان‌های قابل مدیریت سر و کار دارند؛ اما جامعه فقط توسط دولت اداره نمی‌شود! ولی دولت‌ها به مثابه عمده‌ترین اقدام‌کنندگان در عرصه جوامع، معمولاً بیشترین نقش را در مسیر رشد یا انحطاط اجتماعی ایفا می‌کنند (پورعزت، ۱۳۸۹: ۱۷) از این رو بسیار مهم است که این بازیگر مهم کنترل شود؛ روابط دولت با قوای دیگر، روابط میان سازمان‌های دولتی و از همه مهم‌تر روابط میان سازمان‌های دولتی و مردم باید به شکلی تعیین شود تا حداکثر بازدهی و بهره‌وری را بتواند حاصل نماید. از این منظر حقوق اداری که تعیین‌کننده روابط میان دولت و دیگر بازیگران ملی و مردم است نقشی تعیین‌کننده در پیشرفت و پسرفت یک کشور خواهد داشت.

در این مقاله قصد داریم تا با بررسی یکی از کتب درسی تالیف شده در زمینه حقوق اداری، کمکی به پیشرفت علم حقوق اداری داشته باشیم. در این راستا ابتدا باید تحقیقی حول مفهوم کتاب درسی و اصول تالیف آن داشته باشیم.

فعالیت‌های علمی و تولید آثار و منابع آن زیباترین و نافع‌ترین بخش حیات بشری است. اگر بررسی دایمی فعالیت‌های زندگی ضروری است، بررسی فعالیت‌های علمی و تلاش برای بهبود اصلاح واقعی آنها نیز ضرورت بیشتری دارد. توجه به این امر است که مقوله‌ای به نام «نقد و بررسی آثار علمی» را می‌نمایاند (ملکی، ۱۳۸۵). از میان انواع فعالیت‌های علمی نگارش کتاب درسی چون با جامعه هدفی مشخص، دقیق و با نیازهای از پیش تعیین شده سروکار دارد و همچنین مبنای آموزشی نسلی از خیرگان را فراهم می‌کند از با ظرافت‌ترین فعالیت‌ها به شمار می‌رود. کتاب درسی از مهم‌ترین و در دسترس‌ترین رسانه‌های آموزشی است که نقش ارزشمندی را در نظام تعلیم و تربیت ایفا می‌کند (افشار مهاجر، ۱۳۸۸).

کتاب درسی به منزله منابع دروس رشته‌های گوناگون تحصیلی دانشگاهی نقش مهمی در تحقق اهداف آموزشی و تربیتی نظام آموزش عالی کشور ایفا می‌کنند... آنچه در کتاب درسی گنجانده می‌شود باید مرز معنایی معینی داشته باشد و برای هر مفهوم یا اصل یا حیطه محتوایی معینی در نظر گرفته شود (نوروززاده و رضایی، ۱۳۸۸).

افشار مهاجر (۱۳۸۸) ۶ عنصر زیر را برای طراحی یک کتاب درسی خوب مهم می‌داند:

۱. همسانی: در موارد مشابه، در سراسر کتاب درسی باید تصمیم بصری یکسانی توسط طراح کتاب اتخاذ گردد. حروف عنوان فصل‌ها و حروف تیترهای فرعی و حروف متن در سراسر کتاب، اندازه مشخص و ثابتی باشد؛ همین‌گونه طول سطر متن، طول سطر نقل‌قول‌ها، طول سطر تمرین‌ها، طول سطر تذکرات ویژه، طول سطر و نیز شکل کادرها و خطوطی که برای موضوعات مشخصی هستند؛
  ۲. شکل: رعایت منطبق بصری با هدف راحتی خواندن و سهولت کاربرد در درجه اول و زیبایی و چشم‌نوازی و موزون بودن در درجه‌ی پس از آن ضروری است. ...قطعه‌ها و اجزاء متنوع محتوی باید از نظر دیداری تفکیک شوند. تمرین‌ها باید به سهولت از متن قابل تشخیص باشند و همین‌گونه منابع و مآخذ یا کتاب‌هایی که خواندن آنها توصیه می‌شود؛
  ۳. سازماندهی: خوانندگان کتاب درسی، باید پیوسته از موقعیت خود در متن آگاه شوند؛ آنها باید با یک نگاه، نام فصلی را که مشغول مطالعه آن هستند، بدانند. متن باید به گونه‌ای سازماندهی شود که پیدا کردن اطلاعات در آن آسان باشد؛
  ۴. علاقه: هر فصل جدید باید به گونه‌ی مناسب و شایسته‌ای معرفی شود. این عمل، مخاطب را برای ادامه‌ی مطالعه و خواندن کتاب، تشویق می‌کند؛
  ۵. اندازه حروف: در نظر گرفتن مقیاس مناسب برای حروف عنوان فصل، عنوان فرعی، عنوان فرعی‌تر، حروف متن، حروف پانویس‌ها، حروف منابع و مآخذ... در کتاب درسی اهمیتی ویژه دارد؛
  ۶. فضای سفید: فضاهای خالی که اصطلاحاً به آن فضای سفید یا سفیدخوانی نیز می‌گویند، در صفحه‌آرایی بسیار ضروری است و علاوه بر آن که سبب استراحت چشم می‌شوند، عامل جلوه‌ی عناصر بصری هستند و در مواردی مانند شروع فصل‌ها، اطراف عنوان‌ها، حاشیه‌های صفحه و فاصله‌ی بین ستون‌های مطلب، بین سطرها و پاراگراف‌ها، نقش اساسی در سامان دادن صفحات دارند.
- ملکی (۱۳۸۵) معتقد است که در دروس دانشگاهی الگوهایی به کار می‌روند که امکان گفتگو و مباحثه را بین استاد و دانشجویان فراهم می‌کنند و به فهم اقناعی موضوعات منجر می‌شوند. همچنین الگوهایی موثرند که زمینه‌های تحقیقی و پژوهشی را برای توسعه دانش یادگیرنده فراهم و ارتباط او را با مراکز و منابع یادگیری داخل و خارج فضای آموزشی برقرار می‌سازند. نوروززاده و رضایی (۱۳۸۸) نیز سه مولفه (۱) اهداف یادگیری، (۲)

نقدی بر کتاب *حقوق اداری* (غزاله طاهری عطار و محمد علی حسینی نیک) ۳۰۹

مؤلفه‌های اصلی محتوا و ۳) رویکردهای پرورشی را از اهم ویژگی‌های یک کتاب درسی مطلوب بر می‌شمارند.

## ۲. معرفی نگارنده

دکتر بیژن عباسی لاهیجی در سال ۱۳۵۴ در روستای گمل از توابع شهرستان لاهیجان به دنیا آمد. کارشناسی ارشد حقوق عمومی را از دانشگاه تهران در سال ۱۳۷۸ اخذ کرد. در سال ۱۳۸۱ برای ادامه تحصیل عازم فرانسه شد و در سال ۱۳۸۵ از دانشگاه نانت با درجه عالی فارغ التحصیل گردید. وی از سال ۱۳۸۶ عضو هیات علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران است و چندین کتاب در این رشته تالیف کرده است [۱].

## ۳. معرفی اثر

کتاب *حقوق اداری* اثر دکتر بیژن عباسی از آثار خاص حقوق اداری است که از لحاظ چیدمان محتوا دارای مختصات ویژه‌ای است که آن را نسبت به دیگر کتب نگاشته شده با همین عنوان (و عناوین مشابه) متمایز می‌سازد. این اثر در عرض ۶ سال (از ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵) چهار مرتبه تجدید چاپ شده است که همین موضوع، نشانگر گرانمایه و پربار بودن کتاب حاضر است. نسخه‌ای که در این مقاله مورد نقد قرار خواهد گرفت، چاپ چهارم است که در بهار سال ۹۵ روانه بازار شده است. این اثر در ۲۰۰۰ نسخه و ۳۶۸ صفحه [۲] از سوی انتشارات دادگستر عرضه شده است. در مقدمه کتاب علاوه بر دانشجویان مقطع کارشناسی و کارشناسی ارشد رشته حقوق، دانشجویان دوره‌های علوم سیاسی و مدیریت و نیز دیگر علاقمندان به عنوان مخاطبین کتاب معرفی شده‌اند. این کتاب در شش فصل و چهار پیوست گردآوری شده است. فصول کتاب عبارتند از: ۱- کلیات حقوق اداری، ۲- اشخاص حقوقی اداری یا سازمان‌های اداری، ۳- مقامات عمومی محلی، ۴- فعالیت‌ها و اعمال اداره، ۵- حقوق استخدامی و ۶- نظارت بر اداره. چهار پیوست کتاب هم به ترتیب عبارتند از: نمونه تصویب‌نامه‌ها، یک نمونه بخش‌نامه، یک نمونه دستورالعمل و دو نمونه رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری.

نویسندگان مقاله حاضر بدین دلیل کتاب مورد نظر را برگزیدند که جامعه هدف کتاب، دانشجویان رشته تحصیلی مدیریت بویژه مدیریت دولتی است یعنی دوره دانشگاهی

گذارنده شده توسط ایشان و بدین ترتیب کتاب یکی از کتب و منابع تدریس برای پژوهشگران است از این رو، بررسی و مذاقه کتاب حاضر برای مخاطبانی همچون ایشان راهگشا و کمک رسان خواهد بود.

#### ۴. نقاط قوت شکلی

از مهم‌ترین نقاط قوت شکلی کتاب حاضر می‌توان به فهرست دقیق و ریز آن اشاره کرد که خواننده را برای پیدا کردن آدرس دقیق مطلب مورد نیازش به بهترین شکل یاری خواهد کرد. ضمن آنکه هر فصل از کتاب، به چندین مبحث و هر مبحث به چندین گفتار تقسیم شده است که در نتیجه این تقسیم بخش، انسجام مطالب کتاب افزایش پیدا کرده است. ترکیب این دو، یعنی فهرست جزئی و تقسیم‌بندی هر فصل به مباحث و گفتارهای گوناگون این امکان را به خواننده می‌دهد که در هر لحظه بتواند موقعیت خود را در کتاب به سرعت و سهولت پیدا کند. این امتیاز بزرگی برای یک کتاب درسی است. کتاب پیشگفتار ندارد اما یک مقدمه خوب و کامل برای یک کتاب درسی که شامل هدف نویسنده، محتوای کتاب و جایگاه آن در میان کتاب‌های مشابه است، نقص عدم وجود پیشگفتار را حل نموده است. ضمن آنکه قبل از مقدمه و در بخش «فهرست کوتاه نوشته‌ها» علامات و حروف اختصاری توضیح داده شده است که هم باعث کوتاه شدن متن اصلی کتاب شده است [۳] و هم آنکه خواننده را برای فهم متن کتاب راهنمایی می‌کند. از دیگر نقاط مثبت شکلی کتاب، می‌توان به متن روان و قابل فهم آن اشاره کرد. گرچه این کتاب، یک کتاب تخصصی است، اما هنر نویسنده کتاب، بیان مفاهیم سخت در قالب‌های ساده است که در نتیجه آن، قابل فهم شدن کتاب است بدون آنکه ذره‌ای از بار تخصصی کتاب کاسته شود.

#### ۵. نقاط ضعف شکلی

از مهم‌ترین نقاط ضعف کتاب که با یک تورق ساده می‌توان به آن پی برد، عدم استفاده از نمودارها، جداول و اشکال گوناگون بصری است. بهره‌گیری از تصویر و نگاره‌های گرافیکی در متن کتاب‌های درسی، سبب توانمندسازی دانشجویان در یادگیری می‌شود. آنها مواد آموزشی یکسان را در دو قالب دیداری و کلامی به طور پیوسته و هم‌زمان دریافت



می‌کنند و این امر به آنها کمک می‌کند تا بتوانند اطلاعات را از راه‌های متنوع بازیابی کنند (افشار مهاجر، ۱۳۸۸). این تقیصه، به خصوص در فصل سوم: مبحث نخست (۹۲-۱۰۳) کتاب که به مقامات عمومی محلی اشاره داشته و سلسله مراتب دولت در استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها، شهرها، دهستان‌ها و روستاها را معرفی می‌کند بیشتر به چشم می‌آید. استفاده از نمودارها در این بخش می‌توانست قدرت یادگیری خواننده را به مراتب افزایش دهد. بخش‌های متنوع از کتاب و بویژه فصل سوم: مبحث دوم (۱۰۴-۱۶۲) مشحون است از اطلاعات ارائه شده‌ای که به طور مداوم با یکدیگر مقایسه می‌شوند. برای مثال وظایف استاندار، فرماندار، بخش‌دار و شهردار که اگر نویسنده از جداول مقایسه‌ای استفاده می‌کرد به ارتقای سرعت یادگیری کمک شایانی می‌نمود.

از لحاظ رنگ مطالب نیز می‌توان به رنگ آبی تیره‌های اولیه هر فصل در بخش فهرست کتاب اشاره کرد؛ اما این رویه فقط تا فصل پنجم ادامه پیدا می‌کند. سرتیتر فصل ششم در بخش فهرست کتاب (۱۷)، با رنگ دیگری (مشکی) نشان داده شده است که نشان از بی‌دقتی در امر ویراستاری کتاب دارد.

از دیگر نقاط ضعف کتاب می‌توان به نبود اهداف درس، خلاصه فصول، جمع‌بندی (در پایان هر فصل و در پایان کتاب)، نتیجه‌گیری‌های مرسوم در کتب درسی (در پایان هر فصل)، نبود بخش پرسش‌های پایانی هر فصل، عدم معرفی منابع مطالعاتی برای هر فصل، عدم پیشنهاد پژوهشی در هر فصل، نبود نمایه‌های مرسوم و نیز عدم وجود کتاب‌شناسی قوی در پایان هر فصل و در پایان کتاب اشاره کرد.

وجود غلط‌های تایپی، برای مثال: در پاورقی صفحه ۱۳۷ کلمه «خدمات» به اشتباه «خدمان» تایپ شده است؛ در پاراگراف اول صفحه ۱۷۴ کلمه «فراوان‌ترین» به اشتباه «فروانترین» نوشته شده است؛ در صفحه ۲۷۸، پاراگراف آخر که کلمه «موزاین» به اشتباه «موزاین» تایپ شده است و نیز صفحه ۲۸۱ که بین یک کلمه «در» اضافه تایپ شده است، باعث کاهش ارزش کار ویراستار کتاب می‌شود. همچنین کلمه «حتی» در صفحه ۱۹۳، «حتا» تایپ شده است که این مورد نیز دقت کار ویراستار کتاب را زیر سوال می‌برد.

## ۶. نقاط قوت محتوایی

هر گونه کنش، معطوف به یک نیاز است و کنشی که منجر به تولید کتاب درسی می‌شود نیز باید در راستای پاسخ به یکی از نیازهای جامعه دانشگاهی باشد (ملکی، ۱۳۸۵). کنشی

هم که جناب آقای دکتر بیژن عباسی انجام داده‌اند پاسخ به یکی از نیازهای جامعه دانشجویان رشته حقوق و دیگر رشته‌های مرتبط است. کتاب‌های دیگری که در این زمینه تالیف شده‌اند عمدتاً بسیار تخصصی هستند و از یک زاویه خاص به حقوق اداری پرداخته‌اند. به طور مثال کتاب کلیات حقوق اداری (از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی) اثر دکتر ولی... انصاری تمرکز بیشتری بر مبانی نظری حقوق اداری دارد و کمتر به قوانین داخلی ایران پرداخته است [۴]. یا برای مثال کتاب حقوق اداری دکتر عبدالحمید ابوالحمد بر عکس کتاب دکتر انصاری، به طور کامل حقوق اداری ایران را بیان کرده و مواد و بندهای آن را به طور کامل توضیح و شرح داده است و کمتر به بیان مباحث نظری و عام علم حقوق اداری پرداخته است. اما کتاب حقوق اداری اثر دکتر بیژن عباسی سعی کرده است که به کلیه این موارد توجه نماید و از آنجایی که کتاب فقط مختص دانشجویان رشته حقوق نبوده و طیف مخاطبان آن را دانشجویان علوم سیاسی، مدیریت و علاقمندان عام تشکیل داده‌اند، این خصیصه می‌تواند یک نقطه قوت بزرگ تلقی شده و کتاب را از سایر کتب هم‌رده متمایز سازد. کتاب همانند یک اقیانوس کم عمق است که مباحث متنوع مطرح شده در دانش حقوق اداری را در یک چشم‌انداز کلی برای مخاطب مطرح می‌کند. در واقع بین کتاب‌هایی که در همین زمینه مورد دقت و بررسی قرار گرفته‌اند، کتاب حاضر این قابلیت را دارد که به عنوان مدخلی برای شروع آشنایی، مطالعه و تحقیق در رابطه با دانش حقوق اداری باشد.

از دیگر نقاط قوت اثر مورد بررسی، می‌توان به نظم مباحث آن اشاره کرد. کتاب حاضر در فصل اول به کلیات حقوق اداری می‌پردازد. این فصل به سه مبحث تعریف حقوق اداری و علل ظهور آن، مبانی و نظریه‌های مربوط به حقوق اداری، و منابع حقوق اداری تقسیم شده است. فصل دوم کتاب اشخاص حقوقی اداری یا سازمان‌های اداری را در سه مبحث مفهوم شخص حقوقی و انواع آنها، روابط میان اشخاص حقوقی عمومی و نظارت بر اشخاص حقوقی عمومی بیان می‌کند. فصل سوم کتاب به مباحث مرتبط با مقامات عمومی محلی اختصاص داده شده است. این فصل شامل دو مبحث است: مبحث اول به سازمان‌های اداری قدرت مرکزی در محل و مقامات آن و مبحث دوم نیز به سازمان‌های اداری منتخب مردم در محل (شوراهای اسلامی محلی، شهرداری و دهیاری) پرداخته است. فصل چهارم کتاب با عنوان فعالیت‌ها و اعمال اداره بر دو مبحث (۱) خدمات عمومی و (۲) پلیس اداری تمرکز کرده است. فصل پنجم که طولانی‌ترین فصل کتاب نیز

هست، با عنوان حقوق استخدامی، و در قالب هشت مبحث که عبارتند از: ۱) مفهوم مستخدم دولت از دیدگاه قانون مدیریت خدمات کشوری، ۲) دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، ۳) ورود به خدمت و شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی، ۴) گونه‌های کارکنان دولت، ۵) حالات استخدامی کارکنان رسمی، ۶) خروج کارکنان دولت از خدمت در دستگاه اجرایی، ۷) حقوق و مزایای مادی و غیرمادی کارکنان دولت و ۸) حقوق مردم در ادارات و تکالیف و مسئولیت اداری کارکنان دولت، کاربردی‌ترین فصل کتاب حاضر است و بیشترین مواد قانونی حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران را بیان کرده است. اما فصل ششم نیز به نظارت بر اداره اختصاص یافته است که مبحث اول آن به نظارت بر اداره توسط نهاد آموذمان [۵] و سازمان بارسی کل کشور پرداخته و مبحث دوم آن نظارت قضایی بر اداره یا دادرسی را مورد بررسی قرار داده است. در پایان کتاب نیز بخش پیوست‌ها قرار دارد که سه نمونه تسویب‌نامه، یک نمونه بخش‌نامه، یک نمونه دستور العمل و دو نمونه رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری را برای آشنایی مخاطبین آورده است. همانطور که مشاهده شد، روند مباحث کتاب منطقی بوده و با توجه به هدف کتاب از مباحث نظری شروع شده، سپس اشخاص حقوقی را مورد بررسی قرار داده است. در مرحله بعد به مقامات عمومی پرداخته است که در شرایط نهادی ایجاد شده توسط اشخاص حقوقی به فعالیت می‌پردازند. سپس فعالیت‌های قانونی که توسط آن نهادها و اشخاص باید انجام شوند و روابط میان آنها را در قالب فعالیت‌ها و اعمال اداره توضیح داده است. در مرحله بعد به سطحی پایین‌تر رفته و حقوق استخدامی و انواع مستخدمین دولتی را مورد بحث قرار داده است و در پایان نیز نظارت بر اعمال اداری را بیان کرده است. به این ترتیب یک انسجام در فراگردهای یادگیری مخاطب ایجاد می‌شود و مطالب با نظم مشخص و مستدل در ذهن ضبط خواهند شد.

## ۷. نقاط ضعف محتوایی

در صفحه ۱۰۵ کتاب سعی شده است بحث شورا‌های اسلامی محلی پس از انقلاب را با استناد به آیاتی از قرآن مجید توضیح داده شود؛ اما اشتباهات فاحشی را در این زمینه شاهد هستیم. در این قسمت ابتدا به آیه «و شاورهم فی الامر» استناد شده است که کتاب آدرس این عبارت را به آیات ۳۶ و ۳۸ سوره مبارکه شوری می‌دهد. در حالیکه عبارت مربوط، بخشی از آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران است. در بخش بعدی عبارت «و امرهم شورا

بینهم» را به آیه ۱۵۹ سوره آل عمران آدرس می‌دهد که از قضا این عبارت متعلق به آیه ۳۸ سوره مبارکه شوری است. ضمن آنکه آیه ۳۶ سوره مبارکه شوری، هیچ ارتباطی با بحث شور و مشورت ندارد که در این بخش، به آن آدرس داده شده است.

در صفحه ۱۶۷ کتاب جمله‌ای با محتوای زیر بیان شده است: «ادرسان اداری فرانسه در این باره مجبوره شده‌اند نظر دهند آنچه که از دیدگاه آنها در زمره خدمات عمومی هستند». بدون توجه به جملات قبل و بعد، ساختار بندی این جمله اشتباه است که نشان از ضعف ویراستار محترم دارد.

در مقدمه کتاب، مخاطبین متفاوتی برای کتاب ذکر شده است. این کتاب اگر چه برای دانشجویان رشته‌های غیر حقوق، و مخاطبانی غیر دانشگاهی بسیار مفید است. اما چون دانشجویان رشته حقوق در دو مقطع کارشناسی و کارشناسی ارشد نیز از مخاطبین کتاب هستند، می‌توان مدعی شد که کتاب عمق لازم برای ارائه مباحث تخصصی به آنها را ندارد. یک کتاب تخصصی حقوقی برای دانشجویان رشته حقوق باید عمق کافی را داشته باشد. لازمه کتاب با عمق کافی تخصصی شدن آن است. یعنی کتاب بر روی یکی از مباحث حقوق اداری تمرکز پیدا نکند. برای مثال، بر روی تاریخ حقوق اداری در ایران، تاریخ دانش حقوق اداری، حقوق اداری در جمهوری اسلامی، مباحث نظری حقوق اداری و یا بررسی تطبیقی حقوق اداری در دو یا چند کشور تمرکز داشته باشد. مولف محترم کتاب، سعی داشته است تا همه این موارد را با هم انجام دهد که نتیجه آن سطحی بودن کتاب برای دانشجویان رشته حقوق است. در واقع هدف اصلی کتاب که همانا دانشجویان رشته حقوق هستند با این کتاب به عمق دانش خود نيفزوده‌اند. ضمن اینکه کتاب از بُعد کاربردی نیز در شرایط ضعیفی قرار گرفته است. برای مثال، در صفحات ۱۱۳ و ۱۱۴ کتاب به مباحث تاریخ حقوق اداری در جمهوری اسلامی توجه شده است که با فضای آن بخش از کتاب منطبق نیست و اثری جز خستگی ذهنی خواننده نخواهد داشت. در موردی دیگر در صفحات ۱۰۸ و ۱۲۳، مولف اقدام به آسیب‌شناسی حقوق اداری در جمهوری اسلامی کرده است. این قسمت‌ها اگر به میزان کافی عمق داده می‌شد قابلیت داشت که در یک گفتار جداگانه تقسیم بندی شده و تحت عنوان «ضعف‌های ساختار حقوقی سیستم اداری جمهوری اسلامی ایران» گردآوری شوند. ولی در شرایط فعلی نه از گره‌های فکری دانش‌پژوهان می‌کاهد و نه عمق کافی را دارد.

کتاب در بخش‌های متعدد و بدون دلیل رویکردی تطبیقی پیدا کرده است و قوانین اداری ایران را با قوانین اداری کشورهای همانند ژاپن و یا فرانسه مقایسه می‌کند. برای مثال در صفحه ۱۰۸ و در ذیل بحث شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا، بدون هیچ دلیل خاصی ناگهان با اتخاذ یک رویکرد تطبیقی، اینطور بیان می‌دارد: «گفتنی است که در کشور ژاپن نیز اعضای شوراها برای مدت ۴ سال و با رای اکثریت سبی انتخاب می‌شوند و سن داوطلبان این انتخابات نیز باید دست کم، ۲۵ سال باشد». دانش پژوه هنگام مطالعه متوجه دلیل این تطبیق نمی‌شود که آیا مولف محترم به این وسیله قصد تایید قوانین داخلی ما را دارد؟ و یا با هدف دیگری این کار را کرده است. و یا در مثالی دیگر در صفحات ۳۰۹ و ۳۱۰ به بیان ماهیت و ویژگی‌های شورای اداری در کشور فرانسه که یک شورای مشورتی در ساختار اداری آن کشور است می‌پردازد و توضیحی داده نمی‌شود که دلیل پیشرفت‌های حقوقی در کشور فرانسه وجود این شورا است؟ یا دلیل تخطی‌های قانونی در کشور ما نبود چنین ساختاری است؟ این تطبیق‌ها بدون بیان دلیل آن و البته بدون توجه به تفاوت‌های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، قانونی و اعتقادی میان دو کشور، نتیجه‌ای جز سردرگمی بیشتر مخاطبین نخواهد داشت. از صفحه ۱۶۷ الی ۱۷۱ و در حالی که بحث مفهوم ماهوی خدمت عمومی پیگیری می‌شود مولف اقدام به داستان‌گویی از ماجرای در کشور فرانسه می‌کند. این اقدام نویسنده شایسته تقدیر است که سعی می‌کند مباحث نظری خشک را به صورت داستان توضیح دهد. اما اگر موردی داخلی و مبتلا به پژوهشگر ایرانی توضیح داده شده بود، هم جذاب‌تر بود و هم به دلیل درگیری ذهنی خواننده با نمونه، قدرت درک را بالا می‌برد. به خصوص که در نمونه آورده شده به دلیل استفاده مکرر از کلمات فرانسوی، رشته فکری مخاطب به صورت مداوم قطع می‌شود که نتیجه آن کاهش تمرکز خواهد بود.

در بخش نقاط قوت، گفتیم رویه کتاب بحث در مورد حقوق اداری از همه زوایای ممکن است که این روند برای خواننده نوپا و یا خواننده غیر تخصصی خوب است، اما برای پژوهشگر حرفه‌ای این روند چندان جذاب نیست. اما مولف در صفحات ۳۴۲ و ۳۴۳ به طور کلی روند کلی گویی را کنار گذاشته و جزئیات مراحل دادرسی در دیوان عدالت اداری را بیان می‌کند. این تغییر روند چندان برای یک کتاب جذاب نیست و منتقد محق خواهد بود که مولف را به «بی‌هدفی» متهم نماید.

مبحث حقوق اداری، بحث پیچیده‌ای است که از ترکیب دو دانش حقوق عمومی و علم اداره حاصل می‌آید. عموماً مباحث میان‌رشته‌ای نیازمند مطالعات عمیق‌تری هستند و تالیف یک کتاب در این رشته‌ها نیز نیازمند آن است که از منابع زیادی استفاده شود. در بخش منابع پایانی کتاب شاهد هستیم که تنها از ۵۲ منبع استفاده شده است که اکثر آنها نیز بسیار قدیمی هستند. در واقع همه منابع مورد استفاده کتاب به جز یک منبع متعلق به سال‌های قبل از اولین چاپ کتاب هستند. به نظر نمی‌آید که فقط با استفاده از یک منبع جدید، بتوان تغییراتی کلی در کتاب ایجاد کرد (طبق ادعای مولف کتاب در همان صفحه شناسه)!!

## ۷. نتیجه‌گیری

در مقدمه کتاب، هدف از تالیف آن هم دانشجویان رشته حقوق بیان شده است، هم دانشجویان رشته‌های علوم سیاسی و مدیریت و هم مخاطبان غیردانشگاهی و عام. اما همان طور که در مباحث پیشین آوردیم، روش فصل‌بندی، نگارش و بیان مطالب به صورتی است که برای مخاطب عام و تا حدودی دانشجویان مدیریت و علوم سیاسی مناسب است؛ اما هدف اصلی کتاب که همانا دانشجویان رشته حقوق هستند، از این کتاب احتمالاً توشه خاصی برنخواهند داشت؛ چراکه کتاب پاسخگوی نیازهای تخصصی آنها نیست. متن کتاب روان است و سبک چیدمان کلمات به گونه‌ای است که با یکبار مطالعه بتوان به عمق آن پی برد؛ اما کتاب در هیچ زمینه‌ای به صورت تخصصی وارد نشده است؛ نه مباحث نظری دانش حقوق اداری، نه ساختار حقوق اداری جمهوری اسلامی و نه تطبیق دو یا چند ساختار حقوق اداری در کشورهای گوناگون. از هر کدام از این زمینه‌ها بخشی در کتاب آورده شده است که آن را به مانند دروازه ورودی برای دانش حقوق اداری کرده است؛ اما تخصصی نیست.

## پیشنهادهای کاربردی

در این بخش تلاش می‌شود با توجه به موارد ذکر شده در بندهای پیشین پیشنهادهای کاربردی منبعت از نقد کتاب مدنظر ارائه شوند:

۱) باید هدف کتاب خرد شده و سعی شود جامعه هدف مشخصی برای کتاب در نظر گرفته شود. سپس با توجه به آن جامعه هدف، در ساختار فصول و سبک نگارش کتاب تغییراتی حاصل شود. اگر جامعه هدف پژوهشگران تخصصی هستند باید کتاب از کلی‌گویی و «همه جا گویی» فاصله گرفته و در یک زمینه مشخص عمیق‌تر شود. و اگر جامعه هدف افراد غیرتخصصی انتخاب می‌شوند بخش‌های کسل‌کننده همانند بیان به نسبت مفصل ساختار حقوقی کشورهای دیگر (فرانسه) کوتاه‌تر شود تا خواننده غیر تخصصی علاقمند باقی بماند.

۲) یک سری اشتباهات تایپی که در متن مقاله آمده است نیز حتما باید رفع شود. ضمن اینکه چه کتاب تخصصی‌تر شود و چه غیر تخصصی‌تر، لازم است که شیوه تالیف و نگارش در این کتاب تغییر کرده و سعی شود تا از اسلوب‌ها و ابزارهای جدید نگارش کتاب درسی (همانند جداول، نمودارها و...) نیز حداکثر استفاده به عمل بیاید.

۳) پیشنهاد می‌شود تا نویسنده محترم، در ابتدای هر فصل هدف آن را مشخص کرده و با طرح سوالات ابتدایی مرسوم در دیگر کتب درسی، ذهن خواننده را برای فهم متن هر فصل آماده نماید.

۴) در پایان هر فصل نیز بهتر است تا سوالاتی برای سنجش میزان یادگیری مخاطب طرح شود.

۵) اگر منابع هر فصل، و همچنین منابع معتبر مربوط به موضوع که در کتاب استفاده نشده‌اند در پایان همان فصل آورده شوند، بسیار مناسب خواهد بود. به این ترتیب با معرفی منابع معتبر و مهم فارسی زبان و غیر فارسی زبان، به مخاطب پژوهشگر کمک شایانی خواهد شد.

## پی‌نوشت‌ها

۱. مطالب این بخش به طور کامل از وبگاه کافه حقوق به آدرس <http://cafehoghough.com/59895> اخذ شده است.

۲. چاپ اولیه حاوی ۳۱۸ صفحه بوده است. در چاپ چهارم و با بازنگری کامل، مطالبی به کتاب افزوده شده است که بر تعداد صفحات آن افزوده است.

۳. برای مثال، شاید در کل کتاب بیش از ۱۰۰ مرتبه به «قانون مدیریت خدمات کشوری» اشاره شده است؛ اما نویسنده محترم با خلاصه کردن این به شکل «ق م خ ک» از حجم کلی کتاب کاسته

است. «ریالانون استخدام کشوری»، «قانون دیوان عدالت اداری» و قانون رسیدگی به تخلفات اداری» نیز به همین شکل کوتاه شده‌اند. البته تعداد از عبارات انگلیسی و فرانسوی نیز به همین طریق مخفف شده‌اند اما اثر آنها نسبت عبارات فارسی بسیار کمتر بوده و قابل اغماض است.

۴. فصل چهارم کتاب مذکور کاملاً به حقوق اداری در جمهوری اسلامی ایران پرداخته است. دقت شود که در متن مقاله و در مقام مقایسه بیان شده است که کتاب دکتر انصاری به میزان «کمتری» به حقوق اداری ایران توجه کرده است.

۵. واژه آمبودزمن (Ombudsman) ریشه‌ای سوئدی (اسکاندیناوی) دارد و حدود یکصد سال است که در اروپا، آمریکا، آسیا و آفریقا برای بیان مفهوم «مبارزه با فساد» استفاده می‌شود.

## کتاب‌نامه

- قرآن کریم؛ تهران: انتشارات اسوه، وابسته به سازمان اوقاف و امور خیریه (چاپ ۱۳۶۵).
- عباسی، بیژن (۱۳۹۵). حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران: نشر دادگستر.
- انصاری، ولی‌ا... (۱۳۷۴). کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران: نشر میزان.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲). چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، چاپ هفتم، تهران: انتشارات سمت.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۷). «نظارت قضایی: تحلیلی مفهومی تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقاء نظارت قضایی)، دو فصلنامه حقوق اساسی، شماره نهم، تابستان ۱۳۸۷، تهران.
- افشار مهاجر، کامران (۱۳۸۸). «درآمدی بر طراحی کتاب درسی به عنوان یک رسانه موثر آموزشی»، ماهنامه کتاب ماه هنر، شماره ۱۳۲، شهریور ۱۳۸۸، تهران، خانه کتاب.
- نوروززاده، رضا؛ رضایی، ندا (۱۳۸۸). «پیش‌بایسته‌ها و الزامات کتاب درسی دانشگاهی»، دو فصلنامه عیار پژوهش در علوم انسانی، شماره ۲۳، قم، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- ملکی، حسین (۱۳۸۵). «مبانی و معیارهای نقد کتاب درسی دانشگاهی»، سخن سمت، شماره ۱۷، تابستان ۱۳۸۵، تهران، وزارت علوم تحقیقات و فناوری.