

رابطه عمل سیاسی و عمل اداری: دوگانگی یا فراتر از دوگانگی

فهیمة اسدی^۱

محمد امامی^۲

سید مجتبی واعظی^۳

چکیده

از دیرباز، مقامات سیاسی که واجد صلاحیت‌های اداری نیز بودند، با سیاسی جلوه دادن تصمیم‌های اداری خود می‌کوشیدند از پاسخ‌گویی بگریزند. بنابراین، اندیشمندان این حوزه در قرن اخیر به رابطه عمل اداری و عمل سیاسی با عنوان «دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی» یا «دوگانگی عمل اداری و سیاست‌گذاری» توجه نشان دادند.

در این مقاله برای روشن کردن رابطه عمل سیاسی و عمل اداری و مفهوم دوگانگی تلاش کردیم و دریافتیم که معنای دوگانگی از تمایز و تضاد به تعامل و سازگاری میان عمل اداری و عمل سیاسی تغییر یافته است. این دوگانگی به دنبال جداسازی شکلی یا ماهوی این دو عمل نیست، بلکه این مفهوم، پا را فراتر گذاشته و تضاد را با تعامل عجین ساخته است. به این ترتیب، تصمیم یک مقام سیاسی اداری می‌تواند به طور هم‌زمان هم سیاسی و هم اداری باشد و دوگانگی تعاملی اسوارا، رابطه این دو مفهوم را به خوبی نشان می‌دهد. در راستای هدف مقاله و پیشنهاددهی راهکار برای ایجاد تفکیک نسبی، سه راه پیشنهاد می‌شود: اول، توجه به غلبه کارکرد اداری یا سیاسی؛ دوم، توجه به انگیزه و هدف و سوم، شناسایی دوگانگی به عنوان یک اصل قانون اساسی که فصل‌الخطاب اختلاف نظرها باشد.

کلیدواژه‌ها: اداره، دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری، سیاست، سیاست‌گذاری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، (نویسنده مسئول)، fahimeassadi@gmail.com

۲. استاد تمام بازنشسته گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، @dr_emami27@yahoo.com

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، mojtaba_vaezi@yahoo.com

مقدمه

تجربه زیست اجتماعی و سیاسی به ویژه در قرن اخیر و سوء استفاده حاکم یا حاکمان از قدرت اکتسابی یا انتسابی موجب توجه اندیشمندان به رابطه عمل اداری و عمل سیاسی (حاکمیتی) شد. هر دو این اعمال، زیرمجموعه عمل اجرایی هستند و قانون‌گذاران و مدیران آن را انجام می‌دهند. به طور مختصر، عمل اداری به معنای اجرای مستقیم قانون توسط نهادهایی است که الزاماً زیرمجموعه قوه مجریه نیستند و عمل سیاسی به معنای اعمال مقامات سیاسی با استفاده از قدرت و به طور آمرانه است.^۱ تداخل صلاحیت‌ها و کارکردهای قوه مقننه و مجریه، ایجاد تمایز میان عمل اداری و عمل سیاسی را برای اندیشمندان حقوق و مدیریت دولتی به مسئله تبدیل کرده است. به این ترتیب، مفهوم «دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی» پا به عرصه گذاشت و در طول زمان دچار فراز و نشیب‌هایی در طیف امتناع یا امکان وجود شد و انتقادهای زیادی نیز برانگیخت.

صاحب‌نظران رشته مدیریت دولتی، مقالاتی در این باره تدوین کرده‌اند، اما در این مقاله بناست از منظر حقوقی به ماهیت این دوگانگی بپردازیم. از این رو، ابتدا به پیشینه دوگانگی نگاهی می‌اندازیم و تغییرات معنایی و نظرهای مطرح شده در این باره را بررسی می‌کنیم. دغدغه پژوهش حاضر، ارائه راهکاری است که بتوان از آن برای تفکیک اعمال اداری و سیاسی استفاده کرد و اجازه توجیه اعمال غیر قانونی را به مقامات اداری و سیاسی ندهد. در واقع، این تحقیق از این رو اهمیت دارد که راه را بر فرار مقامات سیاسی و اداری از جمله رئیس جمهوری از زیر بار مسئولیت اداری با استناد به مقام سیاسی‌شان می‌بندد. چنین دستاوردی برای دستیابی به میزان مسئولیت‌پذیری، کنترل‌پذیری و قانون‌مندی مقامات انتخابی و مدیران دولتی و به عبارتی، دستیابی به یک حکمرانی خوب و مدیریت نوین دولتی ضروری است. در این نوشتار تلاش می‌شود با روشی توصیفی و تحلیلی به این پرسش اساسی پاسخ دهیم که رابطه عمل اداری و عمل سیاسی چیست؟ آیا «دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی»، اصطلاح مناسبی برای نشان دادن این رابطه است؟

۱. واعظی، سید مجتبی، گفتارهایی در حقوق اداری، چاپ اول، تهران: مجد، ۱۳۹۶، ص ۵۰.

گفتار اول. سابقه تاریخی دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی

ویلسون، گودنو و وبر، سه تن از صاحب‌نظران شاخص این موضوع هستند. مقاله «مطالعه اداره» از ویلسون، بیش از هر منبع دیگری در ادبیات دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری بررسی شده است. این مقاله، نماینده افکار ویلسون نیست، اما تأثیری بسزا بر افکار دیگر اندیشمندان گذاشت. وی در این مقاله، دو نوع دوگانگی را معرفی می‌کند: دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی و دوگانگی عمل اداری و قانون اساسی. به نظر وی، عمل سیاسی، قلمرو خاص دولت‌مردان و عمل اداری، قلمرو مقامات اداری است و تمایز قانون اساسی و عمل اداری، جنبه دیگری از تفکیک بین عمل اداری و عمل سیاسی است، به این معنا که تأیید دوگانگی بین عمل سیاسی و عمل اداری با تأیید دوگانگی بین قانون اساسی و عمل اداری امکان‌پذیر می‌شود. در واقع، به این دلیل که عمل اداری، بخشی از نظم مبتنی بر قانون اساسی نیست، وی، جدایی عمل اداری از مداخله‌های سیاسی را پیشنهاد کرد. به عبارت دیگر، وی، دوگانگی روش حکومت^۱ با عمل اداری و دوگانگی عمل سیاسی^۲ و عمل اداری را تأیید کرد.^۳ باید توجه داشت که تمایز صریح تئوری میان عمل اداری و عمل سیاسی مبهم است و ویلسون به خوبی می‌دانست که هیچ تقسیم‌نهادی قاعده‌مندی میان عمل سیاسی و عمل اداری وجود ندارد.

کتاب «سیاست و اداره»،^۴ نوشته گودنو نیز اثری ارزشمند در این زمینه است. نویسنده، نظام فاسد را نتیجه تفکیک نکردن بین عمل اداری و عمل سیاسی می‌دانست و برای کنار آمدن با چالش‌های نوظهور جامعه توده‌ای صنعتی در امریکا، الگویی برای پاسخ‌گویی دموکراتیک دولت ارائه داد. به همین دلیل، عمل سیاسی و عمل اداری را به عنوان دو کارکرد متفاوت معرفی کرد و معتقد بود که در همه حکومت‌ها، عمل دولت به عنوان یک نهاد سیاسی یا شامل اعمالی است که برای ابراز اراده‌اش ضروری است یا اعمالی است که برای اجرای آن اراده لازم است. از نظر گودنو: «عمل سیاسی با ابراز

1. polity

2. politics

3. Wilson, W., *The Papers of Woodrow Wilson*, Edited by: A. S. Link, Vol. 5, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1968, p. 370.

4. *Politics and Administration*

اراده دولت سر و کار دارد و اداره این سیاست‌ها را اجرا می‌کند». به علاوه، در دولت‌های مدرن، دو کارکرد عمل سیاسی و عمل اداری معمولاً به چندین نهاد واگذار می‌شود؛ یعنی در حالی که دو کارکرد اصلی دولت، مستعد تمایز است، ارگان‌های حکومتی را که این کارکردها به آن‌ها محول شده است، نمی‌توان به وضوح از همدیگر متمایز کرد.

به این ترتیب، بیان اراده دولت (کارکرد سیاسی)، حداقل به دست سه نهاد انجام می‌شود: مردم در مقام وضع قانون اساسی؛ قوه مقننه در مقام وضع قوانین عمومی و قوه مجریه در مقام وضع قوانین خاص و جزئی. در مقابل، اجرای اراده دولت (عمل اداری) نیز به دست سه نهاد انجام می‌شود: قوه قضاییه که قوانین را در موارد خاص اعمال می‌کند؛ قوه مجریه و در نهایت، مقاماتی که امور علمی، فنی و تجاری دولت را انجام می‌دهند که به عنوان مقامات اداری شناخته می‌شوند. از نظر گودنو، اداره نه تنها مورد حمایت سیاست نیست، بلکه تابع آن است. با این حال، این تبعیت سلسله‌مراتبی تنها به بخش کوچکی از اداره عمومی محدود می‌شود و بقیه قسمت‌های آن مستقلند. رانی، والدو و اسوارا به نظرهای گودنو انتقاد وارد کردند. از نظر آنان، وی تنها قصد ایجاد تمایز انتزاعی تئوری میان عمل سیاسی و عمل اداری داشت، نه یک جدایی عملی.^۱

ماکس وبر، آخرین نظریه‌پرداز تئوری دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری است و پس از وی، مدل‌های جای‌گزین برای این دوگانگی در اروپا تدوین شد.^۲ تأثیر وبر بر مباحث صاحب‌نظران امریکایی در مورد دوگانگی در مقایسه با ویلسون و گودنو، متعادل‌تر و کم‌تر بود. وبر غالباً با نظریه بوروکراسی خود شناخته می‌شود.^۳ ایجاد و وجود بوروکراسی برای تأمین نیاز به اجرای سیاست‌ها و خدمات‌رسانی عمومی لازم است.^۴ در زمان وی، به دلیل موقعیت متزلزل بین‌المللی آلمان پس از شکست ۱۹۱۸ و

1. Goodnow, F. J., *Politics and Administration: A Study in Government*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003, pp. 16-111.

2. Brown, B. E. S., and R. J. Stillman II., *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*. College Station: Texas, A&M University Press, 1986, p. 34.

۳. رزنبلوم، دیوید، اچ.، اداره امور عمومی، ترجمه: آرش سلیمانی، چاپ دوم، تهران: پیام پرستو، ۱۳۸۹، ص ۳۲.

۴. نوری، روح‌الله، نظریه‌های مدیریت دولتی در ایران (مبانی دولت و اداره امور عمومی در ایران)، چاپ اول، تهران: شرکت چاپ و نشر بازگانی، ۱۳۹۸، ص ۲۲.

هم چنین تحدید و پر کردن خلأ قدرت توسط مقامات بوروکراتیک، رهبری سیاسی قوی لازم بود. وبر، این مسئله را خطر «صاحبان قدرت»^۱ نامید. این مفهوم، دلیل اصلی تأیید دوگانگی توسط وبر را شرح می‌دهد؛ ترجمه مفهوم «هرشافت»^۲ معمولاً «قاعده»^۳ و گاهی «قدرت»^۴ است. به این ترتیب، «هرشافت» به اقتدار عقلانی - قانونی بوروکرات‌ها اشاره نمی‌کند، بلکه قدرت بیش از حد آن‌ها را در نظر دارد. واژه «تسلط اداری»^۵ احتمالاً بهترین بازگردان برای این کلمه است. به همین دلیل، وبر برای مقابله با تسلط اداری از تقابل دقیق میان عمل سیاسی و عمل اداری و هم‌چنین سیاستمداران و مقامات اداری طرفداری کرد.^۶

وبر برای روشن شدن مسئولیت سیاستمداران و بوروکرات‌ها از مفهوم «شرافت» صحبت می‌کند.^۷ اگر کارمند با خط‌مشی موضوع عمل سیاسی خود، مخالف باشد، شرافت آن مقام این است که پس از طرح اعتراض‌های خود، آن دستور سیاسی را به گونه‌ای متعهدانه و در حد توان اجرا کند. علت شرافت‌مندانه بودن این عمل آن است که نشان می‌دهد احساس وظیفه کارمند بر اراده فردی وی غلبه دارد. سیاستمداری که تسلیم می‌شود و مانند یک کارمند مطیع، اما معترض رفتار می‌کند، شرافت ندارد؛^۸ چون شرافت او در ایستادگی برای یک هدف مشخص است.

وبر مانند گودنو و ویلسون، اداره را ابزار مقامات سیاسی نمی‌بیند و معتقد است مدیران نیز باید خودشان تصمیم بگیرند. از نظر وی، تفاوت کلیدی میان عمل سیاسی و عمل اداری در ماهیت آن

1. beamtenherrschaft

2. herrschaft

3. rule

4. authority

5. Administrative dominance

6. Beetham, D., **Max Weber and the Theory of Modern Politics**, London: George Allen & Unwin, 1974, p. 75

7. Beetham, D., "**Max Weber and the liberal political tradition**", Archives Européennes de Sociologie, 1989, 30 (3), p. 320.

8. Weber, M., **The profession and vocation of politics In Political Writings**, edited by: P. Lassman and R. Speirs, Cambridge: Cambridge University Press, 1994 [1919], p. 160

اعمال نیست و یک مسئله می‌تواند به لحاظ ماهوی هم‌زمان هم اداری و هم سیاسی باشد.^۱ تفاوت اصلی میان عمل سیاسی و عمل اداری از نظر وبر، تفاوت در مسئولیت مقام سیاسی و مدیر است؛ یعنی در حالی که مدیر یا کارمند مسئولیت دارد، سیاستمدار از مسئولیت مُبْرَاست.^۲

مقایسه دوگانگی‌های گودنو، ویلسون و وبر نشان می‌دهد که آن‌ها دو راه متفاوت برای مفهوم‌سازی محتوا و هدف دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری در پیش گرفته بودند. در حالی که ویلسون و گودنو از عمل اداری در مقابل عمل سیاسی حمایت می‌کردند، وبر از عمل سیاسی در مقابل عمل اداری دفاع می‌کرد.^۳ تمایز تصمیم‌گیری و اجرا به این معنا که عمل سیاسی، معادل تصمیم‌گیری و عمل اداری، معادل اجرا باشد، نقطه آغازین تفکر آن‌ها درباره عمل سیاسی و عمل اداری است. با این حال، مطمئناً درک کامل آن‌ها از این تمایز را نشان نمی‌دهد، بلکه به عنوان پایه‌ای عمل می‌کند که مفهوم‌سازی‌های آن‌ها بر آن بنا می‌شود.

اوربیم در سال ۲۰۱۲ با نگاهی جدید از منظر قانون اساسی به منظور تبیین مفهوم دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی، سه جنبه از عمل را بررسی کرد که عبارتند از: «محتوا»، «هدف» و «ارتباط». در خصوص محتوای دوگانگی، به راه‌هایی که دوگانگی را تعریف می‌کند، توجه صورت می‌گیرد؛ یعنی زمانی که نویسندگان از دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری صحبت می‌کنند، چه چیزی را در ذهن دارند؟ آیا اندیشه‌ورزان اداره عمومی که دوگانگی را به عنوان یک مفهوم ناقص رد می‌کنند، نسبت به کسانی که تقسیم منطقی میان عمل اداری و عمل سیاسی را پذیرفته‌اند، معنای واحدی از دوگانگی در نظر دارند؟

اولین گام در بیان محتوا، شکستن زنجیره مفهومی «عمل اداری»،^۴ سیاست‌گذاری^۵ و عمل سیاسی^۶

۱. از این نگرش بعداً برای بی‌اعتبار کردن دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری استفاده شد.

2. Ibid, p. 330.

3. Fry, B. R., "Five great issues in the profession of public administration", In: Handbook of Public Administration, edited by: J. Rabin, W. B. Hildreth, and G. J. Miller, New York: Marcel Dekker, 1989, p. 1036.

4. administration

5. policy

6. politics

است که در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ توسط گولیک^۱ و اپلبای^۲ شکل گرفت. اولین بخش زنجیره یعنی تمایز «عمل اداری» و «سیاست‌گذاری»، تا حدی منعکس‌کننده یک تحول تجربی است. در این مورد باید گفت که از زمان اولین استفاده از واژه «دوگانگی» در قرن نوزدهم، نقش سیاسی مدیران دولتی به شدت گسترش یافته و تأکید اداره عمومی از اجرای سیاست به تهیه خط‌مشی (از جمله تهیه پیش‌نویس قانون) تغییر کرده است. این تحول، مفهوم‌سازی ابزارگراییانه دوگانه عمل سیاسی و عمل اداری به عنوان دوگانه تصمیم‌گیری-اجرا را حتی ناکارآمدتر از قبل جلوه داد. مدیران دولتی در قرن بیستم، نقش سیاست‌گذاری برای خود قائل بودند و سیاستمداران نیز فعالیت‌های انتخاباتی و مبارزاتی خود را گسترش دادند.

دومین بخش زنجیره، تمایز بین «سیاست‌گذاری» و «عمل سیاسی» است. دشواری دستیابی به تفاوت بین «سیاست‌گذاری» و «عمل سیاسی»، به دلیل «رابطه عموم و خصوص مطلق» این دو مفهوم است؛^۳ یعنی همه سیاست‌گذاری‌های عمومی، عمل سیاسی هستند، ولی همه اعمال سیاسی، سیاست‌گذاری نیستند. اعمال سیاسی انتخاباتی، بارزترین نمونه از فعالیت‌های سیاسی است که با سیاست‌گذاری ارتباطی ندارد. این دیدگاه، توجه ما را به تمایز روزنبلوم بین «دو نوع نسبتاً متمایز از عمل سیاسی» یعنی «عمل سیاسی حزبی»^۴ و «عمل سیاسی سیاست‌گذاری»^۵ معطوف داشت.^۶ بنابراین، «با وجود ابهام در مرز بین این دو عمل سیاسی»، حفظ تمایز ضروری است.^۷ در نتیجه، از نظر روز، در مقام تبیین مفهوم دوگانگی، موقعیت عمل اداری در مقابل عمل

1. Gulick

2. appleby

3. Rohr, J. A., *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, revised and expanded ed, New York: Marcel Dekker, 1989, p. 55.

4. Partisan politics

5. Policy politics

6. Rosenbloom, D. H., "Reconsidering the politics-administration dichotomy: The Supreme Court and public personnel management", In: *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, edited by: J. Rabin and J. S. Bowman, New York: Marcel Dekker, 1984, p. 104.

7. Etzioni-Halevy, E., *Bureaucracy and Democracy*, London: Routledge & Kegan Paul, 1983, p. 98

سیاسی باید «استقلال تابع» باشد. به این ترتیب، اداره عمومی باید از عمل سیاسی حزبی جدا و تابع عمل سیاسی سیاست‌گذاری باشد. این تفکر، استقلال حرفه‌ای مدیران و هم‌چنین بی‌طرفی سیاسی حزبی آن‌ها را تأمین کرد.^۱

جنبه دوم معنای دوگانگی، هدف آن است؛ یعنی به چه منظوری از آن استفاده می‌شود؟ انتظار داریم چه دستاوردی داشته باشد؟ این تمایز، اهداف عملی و تجویزی را دنبال می‌کند و هدف اولیه آن، تقسیم اعمال دولت به دو دسته عمل سیاسی و عمل اداری است. این سخن به آن معنا نیست که دوگانگی، اهداف دیگری را دنبال نمی‌کند، ولی به لحاظ تاریخی و نظری به نظر می‌رسد قابل دفاع‌ترین هدف است. هم‌چنین باید توجه داشت که دلیل وجود دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری به اهداف اداری و سیاسی برمی‌گردد. در هدف اداری، دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری به حفظ یا حداقل ارتقای استقلال و عملکرد صحیح اداره عمومی و مدیران دولتی کمک می‌کند و بنابراین، ارزش‌های اداری معمولی مانند ثبات، قابلیت اطمینان، اثربخشی و کارایی را ارائه می‌دهد و این کار را با حمایت از جدایی اداره از سیاست، به ویژه سیاست حزبی و با ارتقای استقلال حرفه‌ای کارمندان دولت انجام می‌دهد. هدف سیاسی، دوگانگی را به عنوان ابزاری برای محافظت از منافع و کیفیت اعمال سیاسی و سیاستمداران در برابر مداخلات اداری می‌داند. بنابراین، در خدمت ارزش‌های سیاسی مانند فضای باز مشورتی، پاسخ‌گویی دموکراتیک، بازی منصفانه قدرت و رهبری قوی است. هرگاه هدف اصلی دوگانگی، سیاسی باشد، معمولاً تأکید بر تبعیت اداره از سیاست است و نه جدایی آن‌ها. به مفهوم «اولویت سیاست» در این عرصه به ویژه در ادبیات اروپا استناد صورت می‌گیرد.

جنبه سوم، ارتباط^۲ است. منظور از ارتباط این است که چرا و با چه استدلالی، دوگانگی تأیید و پذیرفته شده است و می‌شود؟ برای پاسخ به این پرسش واضح است که سه جنبه معنای آن یعنی محتوا، هدف و ارتباط به یکدیگر وابسته هستند و باید با هم دیده شوند. می‌توانیم مفهوم‌سازی خود را از دوگانگی با یک هدف خاص تطبیق دهیم یا هدفی را انتخاب کنیم که به بهترین وجه با مفهوم پیش‌فرض ما از دوگانگی مرتبط باشد. به علاوه، ارتباط دوگانگی به ترکیب محتوا و هدف

1. Overeem, P., *The Politics-Administration Dichotomy Toward a Constitutional Perspective*, New York: CRC Press (Taylor & Francis Group), 2012, pp. 174-178.

2. relevance

آن بستگی دارد. اگر بخواهیم در مورد مرتبط بودن یک ایده قضاوت کنیم، باید بدانیم که به چه معناست و چه هدفی را دنبال می‌کند. برای مثال، اگر دوگانگی به عنوان یک جدایی دقیق بین تصمیم‌گیری و اجرا (محتوا) مفهوم‌سازی شود، برای توصیف واقعیت حکومت (هدف)، چندان مفید (ارتباط) نیست و نمی‌تواند رابطه عمل سیاسی و عمل اداری را دقیق توصیف کند.^۱

گفتار دوم. چالش مفهومی و معنای دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری

همان طور که دیدیم، قطعیت تاریخی درباره معنای دوگانگی وجود ندارد. اولین نویسندگان هیچ گاه برای بیان نظرهای خود درباره رابطه عمل اداری و عمل سیاسی، از این واژه استفاده نکردند. واژه «دوگانگی» در زبان انگلیسی، دو مشخصه دارد:

اول. در مورد یک مسئله فقط دو حالت را دربرمی‌گیرد و از این دو حالت خارج نیست.

دوم. نمی‌تواند هر دو حالت را هم‌زمان داشته باشد.

با این تعریف، دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری نشان می‌دهد که عمل دولت یا اداری است یا سیاسی و نمی‌تواند هم اداری باشد و هم سیاسی. تعریفی که از دوگانگی در نظرهای نویسندگان ارائه شده، با تعریف تحت‌اللفظی آن متفاوت است. به عبارتی دیگر، معنای دوگانگی با توجه به هدف به کاربرنده آن تعیین می‌شود.

در راستای بررسی مفهوم دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی، اولین قدم، بررسی خود «دوگانگی»^۲ است. دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری،^۳ اصطلاحی است که قدمت استفاده از آن حداکثر به دهه ۱۹۴۰ برمی‌گردد و پیش از آن برای بیان این مفهوم از واژگانی مانند «تمایز» یا «تفاوت» میان عمل سیاسی و عمل اداری استفاده می‌شد. در ادبیات اداره عمومی،^۴ این واژه نشان‌دهنده «تمایز»^۵

1. Ibid, pp. 179-183.

2. Dichotomy

3. Politics-Administration Dichotomy

4. Public Administration

5. Contradiction

و «تضاد»^۱ است؛ یعنی کلمه‌ای که بیانگر تمایز و تقابل دو مفهوم است.^۲

اندیشمندان، معانی متعددی از دوگانگی در نظر داشته‌اند. برای برخی، دوگانگی به معنای جداسازی ساده این دو عمل است و برای برخی دیگر به معنای تفکیک کامل. در برخی موارد، دوگانگی تنها به معنای تفکیک عمل اداری از عمل سیاسی است و در برخی دیگر، علاوه بر تفکیک، تبعیت اداره از سیاست را نیز دربرمی‌گیرد. به علاوه، برخی اعمال مقامات سیاسی واجد وصف اداری و سیاسی هم‌زمان است. بنابراین، نویسندگان و منتقدان این حوزه باید ابتدا مشخص کنند که منظورشان از این واژه چیست. باید توجه داشت که ایده دوگانگی از دکتترین تفکیک قوا و حتی پیش از آن، از نظریه اعمال حاکمیتی برخاسته است. به همین دلیل، در ابتدا، دوگانگی به دنبال جدایی کامل عمل سیاسی از عمل اداری بود؛ عمل حاکمیتی، عمل سیاسی و دیگر اعمال قوه مجریه، عمل اداری محسوب می‌شدند. مقامات انتخابی (سیاسی) در عمل اداری دخالت نمی‌کردند. متقابلاً مدیران نیز در عمل سیاسی و تدوین سیاست‌ها نقشی نداشتند و به لحاظ سیاسی کاملاً بی‌طرف بودند و این بی‌طرفی ارزشمند بود.^۳ این ایده امروزه در دولت مدرن به کلی منسوخ شده و دوگانگی، معنایی تازه یافته است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت. دومین قدم، بررسی تمایز میان عمل سیاسی و عمل اداری است. نظرهای بسیاری برای توصیف عمل اداری و عمل سیاسی وجود دارد:

۱. عمل سیاسی درباره تصمیم‌سازی و عمل اداری مربوط به اجرای تصمیم‌هاست. به بیان دقیق‌تر، هر دو شامل تصمیم‌سازی می‌شوند، ولی سیاستمداران درباره مسائل مناقشه‌برانگیز تصمیم می‌گیرند و مدیران درباره دیگر مسائل یا هر دو درباره مسائل پیچیده تصمیم می‌گیرند، ولی سیاستمداران ملزم به پاسخ‌گویی درباره تصمیماتشان هستند، در حالی که مدیران این نوع مسئولیت را ندارند.^۴

1. Contradistinction

2. Rutgers, M. R., "Splitting the universe: On the relevance of dichotomies for the study of public administration", Administration and Society, 2001, 32 (2), p. 21.

3. Svava, J. H., "Being apart but living together: The ideal types and the reality of the politics-administration dichotomy", Paper read at the Paul van Riper symposium preceding the annual conference of the American Society for Public Administration, at Phoenix, AZ, March 23, 2002, pp. 121-139.

4. Overeem, op.cit., p. 11.

۲. امور اداری، متولی اموری هستند که به دور از مسائل سیاسی به دنبال مصالح جامعه‌اند.
۳. اعمال سیاسی به شیوه اداره حکومت‌ها می‌پردازد، اما اعمال اداری به مسائل کارکنان سازمان‌ها و اداره به مفهوم کلی می‌پردازد.^۱
۴. عمل اداری در چارچوب قانون انجام می‌شود، در حالی که اصل حاکمیت قانون بر عمل سیاسی صدق نمی‌کند.^۲ البته باید دانست که فلسفه وجودی اصل حاکمیت قانون، جلوگیری از استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومت است.^۳
۵. از نظر هداوند، اعمال سیاسی، اعمالی هستند اعم از عام یا خاص که به منظور انجام وظایف سیاسی به وسیله اداره انجام می‌شوند؛ از قبیل روابط دیپلماتیک، انعقاد معاهدات و هدایت روابط قوه مجریه با قوه مقننه^۴ و عمل اداری، عمل اداره عمومی برای ایجاد آثار حقوقی است. بر اساس این تعریف، عمل اداری این ویژگی‌ها را دارد:

۱. عمل مادی است و واقعه حقوقی نیست.
۲. عمل اداری است. بنابراین، عمل تقنینی و عمل قضایی نیست، ولی ممکن است عمل سیاسی یا غیرسیاسی باشد.
۳. اداره عمومی آن را انجام می‌دهد؛ یعنی واحدها و مأمورانی که تصدی اداره کردن امور عمومی را به عهده دارند.
۴. قصد اداره عمومی از انجام آن، ایجاد آثار حقوقی است.^۵
۶. به اعتقاد برخی دیگر، عمل اداری در مفهوم مادی به معنای تمامی کارهایی است که دولت یا مقامات عمومی یا به راهنمایی آنان به منظور حفظ نظم عمومی و تأمین نیازهای همگانی

۱. موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: دادگستر، ۱۳۹۱، ص ۸۵.

۲. استوارسنگری، کوروش، دولت حقوقی، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۷۹.

۳. زارعی، محمدحسین، حاکمیت قانون و دموکراسی، چاپ اول، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۳۰.

۴. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد اول)، چاپ اول، تهران: سمت، ۱۳۹۳، ص ۹۴.

۵. هداوند، مهدی، «درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، سال هجدهم، شماره ۵۴، ص ۱۹۸.

انجام می‌دهد.^۱ به عبارت دیگر، اداره، ماهیت اموری است که سازمان‌های اداری با استفاده از قدرت عمومی و با توجه به اهداف خود انجام می‌دهند. بنابراین، امور بخش خصوصی را شامل نمی‌شود. هم‌چنین این امور صرفاً شامل امور اداری و اجرایی می‌شود و نه امور قضایی، سیاسی، تقنینی، تجاری و صنعتی. همان‌طور که گفته شد، هدف از انجام اعمال عمومی، حفظ نظم عمومی و برآوردن نیازهای همگانی است. پس اموری را که در راستای این اهداف نباشند، نمی‌توان عمل اداری نامید.^۲

۷. در یک تعریف دیگر، اداره با سه عنصر سازمانی، هدف و روش شناسایی می‌شود. از منظر سازمانی، اداره، مجموعه سازمان‌هایی است که یا وابستگی مستقیم با دولت دارند یا در رابطه‌ای غیر مستقیم، تحت نظارت ابتکاری دولت هستند. از منظر هدف، نفع عمومی، فلسفه وجودی اداره و مشروعیت بخش اعمال اداری و به ویژه معیار محک صلاحیت‌های اختیاری است. البته باید توجه داشت که تمام سطوح قوه مجریه به دنبال نفع عمومی نیستند و اداره تلقی نمی‌شوند. سطوح عالی قوه مجریه، وظیفه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های کلان را دارند که عملی شبه تقنینی محسوب می‌شود. بنابراین، سطوح غیر سیاسی قوه مجریه و اشخاص عمومی غیر دولتی که تصدی مستقیم منافع عمومی را به عهده دارند، اداره تلقی می‌شوند. از منظر روش، اداره کردن به معنای اجرای روزمره و موردی قانون به صورت یک‌جانبه و ابتکاری است. این ملاک، عمل اداری را از سیاست‌گذاری و عمل سیاسی متمایز می‌کند.^۳ در واقع، مقامات اجرایی، دو کارکرد حکومتی و اداری دارند که سیاست‌گذاری در شمار کارکرد حکومتی قرار می‌گیرد و ربطی به عمل اداره کردن ندارد.^۴ آگوست ویوین^۵ به عنوان نماینده اثرگذار در علم اداره در کتاب «مطالعات اداری»، تمایز میان عمل سیاسی و عمل اداری را چنین ترسیم می‌کند: قدرت اجرایی می‌تواند به دو بخش تقسیم

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری (جلد اول)*، چاپ بیست و یکم، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۳۲.

۲. موسی‌زاده، پیشین، ص ۴۵.

۳. واعظی، سید مجتبی، *حقوق اداری (۱)*، چاپ دوم، تهران: میزان، ۱۴۰۱، صص ۵۶-۶۰.

۴. زولر، الیزابت، *درآمدی بر حقوق عمومی*، ترجمه: سید مجتبی واعظی، چاپ سوم، تهران: جاودانه، ۱۳۹۶، ص ۲۳۴.

شود؛ عمل سیاسی^۱ برای بیان **منافع عمومی** اخلاقی ملت و عمل اداری^۲ که شامل انجام خدمات عمومی است. تعریف اداره به عنوان بخشی از قوه مجریه نوعاً مربوط به اروپاست و در تفکر مبتنی بر قانون اساسی امریکایی، قوه مجریه به طور سنتی تنها با ریاست جمهوری شناخته می‌شود و از اداره عمومی جداست. اداره عمومی باید در تدبیرهای کلی، تابع سیاست‌ها باشد و در تدبیرهای جزئی از سیاست‌ها جدا باشد. بنابراین، اداره عمومی در موقعیتی دوسویه قرار دارد: از طرفی می‌تواند بر قوه مقننه و قضاییه مسلط شود، اما در عین حال، در اختیار قدرت سیاسی یعنی قوه مجریه است. چنین موقعیتی به دلیل تسلط قوه مجریه بر دیگر قوا موجب نگرانی و بی‌وین می‌شد.

هم‌چنین استفاده از تمایز تحت‌اللفظی بین عمل سیاسی و عمل اداری در همه آثار توکویل یافت می‌شود. مهم‌ترین نمونه این تمایز در کتاب «دموکراسی در آمریکا» ذکر شده است. به بیان وی، در روزگار ما، دو انقلاب جریان دارد: یکی، سیاسی (یعنی دموکراتیک‌سازی) و دیگری، اداری (یعنی متمرکزسازی)؛ این انقلاب‌ها ظاهراً متناقض هستند، اما در واقع، با هم مطابقت دارند.^۳ به همین ترتیب، کتاب «از رژیم قدیم» شامل فصلی است با عنوان «چگونه یک انقلاب اداری بزرگ مقدم بر انقلاب سیاسی بوده است و این امر چه پی‌آمدهایی داشته است؟» که در آن اذعان می‌دارد کمال و تمرکز اداره عمومی در قرن ۱۸ فرانسه، قبل از انقلاب سیاسی بوده و سرنگونی رژیم قدیم را تسهیل کرده است. توکویل، واژه «سیاسی» و «اداری» را این‌گونه تعریف می‌کند: «در حالی که انقلاب سیاسی به شخص حاکم و اشکال قدرت مرکزی مربوط می‌شود، انقلاب اداری به امور روزمره، فرعی، مقررات و رویه‌ها، قدرت ثانویه و مقاماتی مربوط است که مستقیماً با شهروندان در ارتباطند».^۴

دیدیم که میان نویسندگان در تعریف عمل اداری و عمل سیاسی نیز اتفاق نظر وجود ندارد. به نظر می‌رسد در مقام جمع‌بندی می‌توان عمل اداری را عملی دانست که مقامات عمومی در راستای

1. Politics, la politique

2. Administration, l'administration

3. Tocqueville, A. de. , **Democracy in America**, translated by: H. C. Mansfield and D. Winthrop, Chicago: University of Chicago Press, 2000, p. 659.

4. Tocqueville, A. de. , **The Old Regime and the Revolution**, translated by: A. S. Kahan, edited by: F. Furet and F. Mélonio, Chicago: University of Chicago Press, 1998 [1856], pp. 235-240.

اجرای قانون و سیاست‌ها با هدف خدمات‌رسانی عمومی، نفع عمومی و برقراری نظم عمومی به طور روزمره، موردی و ابتکاری انجام می‌دهند. عمل سیاسی، عملی است که مقامات عمومی در راستای ایجاد قانون و سیاست‌گذاری با رعایت مصالح عمومی کشور و با استفاده از قدرت سیاسی و حاکمیتی به طور دائمی و کلی انجام می‌دهند. با چنین تعریف‌هایی انتظار می‌رود رابطه این دو عمل روشن شود، اما واقعیت این است که با وجود این تعریف‌ها، مرز میان این دو «در ساحت عمل» غلتان است و شاهد انجام اعمالی با شاخصه‌های اداری و سیاسی توسط مقامات هستیم. در واقع، دوگانگی برای توصیف چنین موقعیتی پدید آمد. به این ترتیب، اهمیت ارائه تعریف از دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی بار دیگر عیان می‌شود.

گفتار سوم. واکنش‌ها به دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی

صاحب‌نظران و نویسندگان، واکنش‌ها و نظریه‌های متفاوتی در برابر این مفهوم داشته‌اند که می‌توان آن‌ها را در دو دسته تقسیم‌بندی کرد: نخست، کسانی که به دنبال بازتعریف این مفهوم هستند و دوم، کسانی که به دنبال جای‌گزین می‌گردند.

بند اول. بازتعریف دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری

در اواسط قرن بیستم، جنبش «بازتعریف اصطلاحات کلیدی همراه با جنبش رفتاری»^۱ شکل گرفت. بازتعریف به معنای تغییر توجه دولت از قدرت و نظام سلسله‌مراتب به همکاری و مشارکت با مردم و جلب رضایت آنان است.^۲ مهم‌ترین بازتعریفی که صورت گرفت، تبدیل دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری به دوگانگی سیاست‌گذاری و عمل اداری بود. این مفهوم‌سازی جدید را می‌توان در مقاله لوتر گولیک به نام «عمل سیاسی، اداره و مسئله جدید» (۱۹۳۳) یافت که یکی از اولین تأملات انتقادی درباره دوگانگی است. از نظر وی، همیشه هدف عمل سیاسی مشروع، تعیین خط مشی سیاست‌گذاری عمومی است. با این حال، جهت‌گیری سیاسی از بالا به پایین تنها راه تعیین سیاست عمومی نیست. اگر هر یک از کارمندان دولت یا مدیران صلاح بدانند، نه تنها از قدرت

1. the redefinition of key terms accompanying the behavioral movement

۲. هنری، نیکولاس، اداره امور عمومی و مسائل حکومتی، ترجمه: عباس منوریان و ناصر عسکری، چاپ اول، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۶، ص ۸۳.

برخوردارند، بلکه بنا به شرایطی، ملزم به تعیین خط مشی هستند. بنابراین، هم سیاستمداران و هم مدیران در سیاست‌گذاری دخالت دارند، اولی در مقام رسمی و دومی از باب صلاحیت‌های اختیاری. وی هم‌چنین معتقد بود که توجه به هم‌پوشانی عمل سیاسی و عمل اداری در حوزه سیاست‌گذاری، گامی حیاتی است و در نتیجه، نهادهای دولتی را نمی‌توان به گونه‌ای طراحی کرد که به طور قطع با طرحی از تقسیم روشن میان سیاست‌گذاری و عمل اداری مطابقت داشته باشند. به این ترتیب، دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری به طور ماهرانه و ضروری به دوگانگی سیاست‌گذاری و عمل اداری تبدیل شد.

به علاوه، ذکر این نکته ضروری است که نمی‌توان سیاسی یا اداری بودن را از یک تصمیم یا اقدام صرف تشخیص داد؛ امری که در موقعیتی، یک موضوع سیاسی بحث‌برانگیز است، ممکن است در موقعیتی دیگر، یک موضوع اداری پیش پا افتاده باشد. یک اقدام یا تصمیم خاص دولت زمانی اداری یا سیاسی است که افراد دخیل در یک محیط نهادی خاص آن را چنین بدانند. از نظر ویلسون، هیچ تفاوت کیفی بین مسائل اداری و مسائل سیاسی، در ماهیت خود آن مسائل یافت نمی‌شود، بلکه سیاسی و اداری بودن یک عمل به زمینه و بستر آن بستگی دارد. از نظر گولیک، «دلیل جدایی عمل سیاسی از عمل اداری این نیست که ترکیب آن‌ها نقض یک اصل حکومت است. علت اصرار بر عدم مداخله مقام منصوب مقننه و مجریه در جزئیات اداره و این‌که اداره از دخالت در سیاست بپرهیزد، صرفاً این است که این تقسیم کار از تخصص استفاده می‌کند و به نظر می‌رسد نتایج بهتری نسبت به نظامی دارد که در آن، چنین تمایزی وجود ندارد»^۱.

اپلبای پس از گولیک، برابری عمل سیاسی و عمل اداری با سیاست‌گذاری و عمل اداری را به طور گسترده پذیرفت. وی در کتاب «ضربه کشنده علمی به فرمول ساده دوگانگی کلاسیک و بیانیه کلاسیک جدید» (۱۹۴۹) این دوگانگی را با صراحت به عنوان «تفکیک قوایی که هر مسئله مهمی از سیاست‌گذاری را از عمل اداری جدا می‌کند»، تعریف کرد. به اعتقاد وی، افراد با توجه به موقعیتی که در سلسله‌مراتب حکومت دارند، سیاسی یا اداری بودن را متفاوت درک می‌کنند. آن‌چه در سطوح بالا باشد، سیاست‌گذاری است و آن‌چه به سطح پایین‌تر واگذار شود، عمل اداری است. بنابراین،

1. Gulick, L., "Politics, administration, and the "New Deal" ", Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1933, No. 169, 55-66, p. 63.

یک موضوع توسط کسانی که در سلسله‌مراتب، پایین‌تر از سطح آن مسئله هستند، به عنوان سیاست‌گذاری شناخته می‌شود و توسط کسانی که بالاتر از آن سطح هستند، به عنوان عمل اداری توجه صورت می‌گیرد. برای کسانی که در امر حکومت دخیل هستند، این‌که موضوعی سیاسی و اداری است، به موقعیت آن‌ها در سلسله‌مراتب بستگی دارد. برای افراد خارج از حکومت از جمله نظریه‌پردازان اداره عمومی، اداری یا سیاسی بودن در هر سطح به صورت متناظر بررسی می‌شود و تمایز بین آن دسته‌بندی‌ها از بین می‌رود.

اپلبای^۱، یک مفهوم‌سازی مجدد و انحلال مفهومی کامل از تمایز بین عمل سیاسی (یا سیاست‌گذاری) و عمل اداری ارائه کرد. او نیز مانند گولیک نتوانست از دوگانگی خلاص شود و به تمایز در رأس سلسله‌مراتب حکومتی، میان عمل سیاسی حزبی و دیگر اعمال سیاسی واقف بود. بنابراین، حتی به گفته اپلبای می‌توان میان عمل سیاسی حزبی و عمل اداری تمایز قائل شد.^۲ به این ترتیب، کم‌تر از دو دهه پس از گولیک، این دوگانگی به عنوان دوگانگی سیاست‌گذاری و عمل اداری به جای عمل سیاسی و عمل اداری شناخته شد. والدو نیز که در کتاب «دولت اداری» از اصطلاح «عمل سیاسی و عمل اداری» استفاده می‌کرد، تفسیر جدید را پذیرفت.

امروزه این ایده که دوگانگی کلاسیک عمل سیاسی و عمل اداری، اداره را نه تنها از اعمال سیاسی حزبی، بلکه از سیاست‌گذاری نیز مستثنا می‌کند، به طور کلی پذیرفته شده است. در آثار والدو، شاهد تغییری شگرف به سوی مفهوم‌سازی‌های کلی‌تر از عمل سیاسی و عمل اداری هستیم. او در نوشته‌های اولیه‌اش، مفهوم دوگانگی را عمدتاً از طریق دوگانه نسبتاً محدود تصمیم‌گیری - اجرا مفهوم‌سازی کرد و آن را به این صورت قبول نداشت. در آثار بعدی‌اش، تمایز دموکراسی و بوروکراسی را ملاک تمایز عمل اداری و عمل سیاسی قرار داد. از نظر وی، دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری از زمانی رونق گرفت که عمل سیاسی به طور فزاینده‌ای، دموکراتیک و عمل اداری به طور فزاینده‌ای، بوروکراتیک شد و از زمان وبر، معیار دموکراسی - بوروکراسی در ادبیات اداره عمومی پذیرفته شد.

در عصر حاضر و در دوره مدیریت نوین دولتی، اگر دموکراسی - بوروکراسی را به عنوان محتوای دوگانگی

1. Appleby

2. Appleby, P. H., *Policy and Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1949, pp. 21-53.

یاد شده در نظر بگیریم، باید به نواقص بوروکراسی از جمله انعطاف ناپذیری، رویه‌گرایی و ناکارآمدی و هم‌چنین دموکراسی بازار پای‌بند باشیم. البته پولیت و همکارانش در سال ۲۰۰۷، اصلاحاتی را برای بوروکراسی پیشنهاد کردند، اما به دلیل نبود نظام اداری جای‌گزین، سلسله‌مراتب بوروکراسی به شکل اصلاح‌شده باقی است. در خصوص دموکراسی نیز در عصر کنونی باید گفت که دموکراسی لیبرال تاب مقاومت در برابر نظام سرمایه‌داری را ندارد و در نهایت، شهروندان از نهادهای خدمات عمومی فاصله گرفتند و دست نامرئی بازار وارد حوزه عمومی شد. به عبارت دیگر، شکل دموکراسی موجود در رویکرد مدیریت دولتی نوین، دموکراسی بازار است که با آرمان‌های دموکراتیک نظیر عدالت و انصاف بیگانه است.^۱ بنابراین، نه عمل اداری را می‌توان بوروکراتیک صرف دانست و نه عمل سیاسی کاملاً دموکراتیک است. هم مقامات سیاسی بر اعمال اداری اثرگذارند و هم مدیران در تصمیمات سیاسی مداخله دارند و هم مقامات سیاسی، واجد مقام اداری هستند و گاه تصمیماتشان، ملغمه‌ای از سیاست و اداره است.

به علاوه از اواسط قرن بیستم، دوگانگی مورد حمله‌های شدید قرار گرفت تا جایی که آن را «توصیفی بسیار اشتباه از واقعیت» و «نسخه ناقص و حتی مضر برای عمل» نامیدند.^۲ برای بسیاری، مهم‌ترین مشکل دوگانگی این است که توصیف ناکافی از واقعیت حکومت ارائه می‌دهد. در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰، زمانی که اندیشمندان متوجه شدند مدیران به سادگی و به صورت خودکار، دستورهای سیاسی را اجرا نمی‌کنند، بلکه فضایی برای تفسیر و اثرگذاری بر سیاست‌گذاری و عمل، طبق قضاوت خودشان دارند، مفاهیم تصمیم‌گیری اداری و اختیار، پل اصلی حمله به دوگانگی شد.

بیش‌تر انتقادهای تجربی از دوگانگی، بر جدایی عمل سیاسی از عمل اداری تأکید داشتند، اما انتقادهای هنجاری بر تبعیت اداره و ابزاری بودن آن معطوف بود. در دوگانگی کلاسیک، ویلسون، گودنو و وبر قصد نداشتند قدرت تصمیم‌گیری مدیران را از بین ببرند، بلکه برعکس، مایل بودند به مدیران، صلاحیت اختیاری بدهند. در انتقادهای یادشده نیز توسعه مفهوم «اختیار»، نقش مهمی

۱. نرگیان، عباس، *تئوری‌های مدیریت دولتی*، چاپ چهارم، تهران: نگاه دانش، ۱۳۹۸، ص ۲۳۹.

2. Waldo, D., "Public administration in a time of turbulence: Some thoughts on alternatives, dilemmas, and paradoxes", In: *Public Administration in a Time of Turbulence*, edited by: D. Waldo. San Francisco, CA: Chandler Publishing Company, 1971, p. 264.

ایفا می‌کند. «اختیار» یا «صلاحیت» به این معناست که هر فرد مجاز است عملی را انتخاب کند و با رعایت محدودیت‌های خاصی انجام دهد و متضمن مفهوم «جدایی» و «تبعیت» به صورت هم‌زمان است. بنابراین، می‌تواند به عنوان یک ابزار مفهومی مهم برای ترکیب اولویت سیاسی از یک سو و حجمی از استقلال اداری از سوی دیگر عمل کند.^۱

بند دوم. جای‌گزین‌های دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی

برخی نظریه‌پردازان با توجه به امکان نداشتن حمایت از دوگانگی تلاش کردند تا ساختارهای مفهومی جای‌گزینی را برای درک رابطه عمل سیاسی و عمل اداری ارائه دهند. هارمون،^۲ چهار رویکرد در برخورد با دوتایی‌هایی مانند عمل سیاسی و عمل اداری در پیش‌گرفت: جدا کردن، تطبیق دادن، معکوس کردن و انحلال.^۳ به طور خلاصه می‌توان گفت هیچ‌یک از این پیشنهادها واقعاً جای‌گزین مناسبی برای دوگانگی یادشده نیستند؛ چون یا اهداف دیگری را دنبال می‌کنند یا از دوگانگی اصلی ضعیف‌ترند. تنها مدل تعاملی «اسوارا» است که دوگانگی را در نظر می‌گیرد و تا حدودی، اهداف گسترده‌تری را دنبال می‌کند که شرح می‌دهیم. البته هیچ‌کدام از گزینه‌های پیشنهادی به ما اجازه نمی‌دهد ایده اساسی دولت مدرن یعنی جدایی عمل سیاسی از عمل اداری را کنار بگذاریم. یکی از اشتباه‌های پیشنهادکنندگان جای‌گزین این است که به اندازه کافی، به چالشی که دوگانگی در ابتدا به عنوان پاسخی برای آن ابداع شد، توجه نکرده‌اند؛ چالش مربوط به اعطای جایگاه مناسب به اداره عمومی در دولت دموکراتیک مبتنی بر قانون اساسی.

اسوارا پس از ارائه تعاریفی در سال‌های ۱۹۸۵ و ۲۰۰۱، در سال ۲۰۰۶ هم مدل تعاملی^۴ را مطرح کرد. در این مدل، وابستگی و تأثیر متقابل میان مقامات و مدیران وجود دارد؛ تعامل میان دو دسته مقامات با ادغام نظارت و نمایندگی از سوی مقامات انتخابی و استقلال و وابستگی از سوی مدیران،

1. Overeem, op.cit, pp. 91-98.

2. Harmon

3. Harmon, M. M., **Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline**, Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2006, pp. 23-25.

4. Complementarity

تأمین شده است؛ مقامات انتخابی امکان نظارت سیاسی اداره را فراهم می‌کنند و مدیران در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مشارکت می‌کنند؛ مدیران از قانون حمایت می‌کنند و به اولویت‌های سیاسی احترام می‌گذارند و نیاز به پاسخ‌گویی را شناسایی می‌کنند؛ مدیران که مسئول خدمات عمومی و حمایت از دموکراسی هستند، به دنبال ارتقای مفهوم وسیع منفعت عمومی هستند و اخلاق‌مدارانه عمل می‌کنند. در مقابل، مقامات انتخابی به مشارکت مدیران حرفه‌ای و شأن عمل اداری احترام می‌گذارند.

از نظر تجربی، پشتوانه الگوی تعاملی اسوارا، بخش عمده‌ای از یافته‌های پژوهش‌ها در سطح محلی و ملی است. او با مطالعه درباره روابط سیاسی و اداری در دولت‌های محلی در ۱۴ کشور غربی دریافت که بیش‌تر این تعاملات نشان‌دهنده الگوی تعاملی است. اسوارا به دنبال الگویی است که نه تنها از لحاظ هنجاری قابل دفاع باشد، بلکه واقعیت تجربی پیچیده روابط سیاسی و اداری را به دقت توصیف کند. ماهیت و نقطه قوت الگوی تعاملی این است که جنبه‌های متناقض اداره عمومی مانند تمایز و وابستگی متقابل، تابعیت و استقلال را با هم تطبیق می‌دهد و درجه بالایی از کنترل سیاسی را با درجه بالایی از استقلال اداری هماهنگ می‌کند. فارغ از امکان منطقی این ترکیب، اسوارا معتقد است که تنش‌های احتمالی در این وضعیت را می‌توان با تعهد اخلاقی و احترام متقابل طرف‌های درگیر حل کرد. بنابراین، تداوم روابط میان سیاستمداران و مدیران بر تعهد ارزش متقابل و اخلاق متکی است. مفاهیم الگوی تعاملی به گونه‌ای است که به راحتی می‌تواند به یک مجموعه قوانین کامل از اخلاق اداری تبدیل شود. به نظر می‌رسد الگوی تعاملی، قوی‌ترین جای‌گزین برای دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری در حال حاضر است. این رویکرد را برخی از نویسندگان اداره عمومی هلند نیز پی گرفته‌اند.

نتیجه‌گیری

با نگاهی اجمالی به سیر تطور مفهوم دوگانگی دریافتیم که این مفهوم، دوره‌های اوج و زوال را پشت سر گذاشته است و معنای واحد و ثابتی از آن در آثار نویسندگان این حوزه دیده نمی‌شود. دوگانگی عمل اداری و عمل سیاسی ابتدا برای بیان تضاد این دو عمل مطرح شد، اما این مرزبندی سفت و سخت رنگ باخت. دیگر نمی‌توان عمل اداری را به اجرا و عمل سیاسی را به تصمیم‌گیری محدود کرد. آنچه در حرکت رو به جلو افکار نویسندگان مورد اتفاق بوده، وجود یک رابطه تعاملی شبیه رابطه قوا در تفکیک قوای نسبی، میان مدیران و سیاستمداران است. مدیران در تصمیم‌گیری دخیلند و سیاستمداران بر مدیران نظارت و کنترل دارند. مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه به سیاست‌گذاری می‌پردازند که عمل شبه تقنینی است و مدیران دیگر بخش‌های قوه مجریه به تصدی مستقیم خدمات عمومی در راستای تأمین نفع عمومی مشغولند.

دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری، یک مفهوم واحد است که واژگان آن در کنار هم باید دیده شود. بنابراین، ایجاد تمایز مطلق میان دو نوع عمل دولت، دیگر هدف دوگانگی نیست. به این ترتیب، عمل سیاسی و عمل اداری، تعریف‌های خود را دارند، چنان‌که بیان شد. هنگامی که در کنار واژه «دوگانگی» قرار می‌گیرند، در این بستر رنگ می‌بازند. دوگانگی امروزه قصد بیان رابطه تعاملی و عمیق میان این دو عمل را دارد و به فراتر از مفهوم کلاسیک خود اشاره می‌کند. در اعمال سازمان‌های اداری علاوه بر نفع عمومی و استفاده از قدرت عمومی، رگه‌هایی از تعیین خط مشی برای اجرای سیاست‌های مدون مقامات دیده می‌شود و نمی‌توان عمل اداری را تصور کرد که بدون تصمیم‌گیری در خصوص نحوه اجرا انجام شده باشد. هم‌چنین در اعمال مقامات سیاسی، مداخله در امور اداره به منظور نظارت بر اجرای صحیح سیاست‌ها وجود دارد و نمی‌توان یک تصمیم سیاسی را بدون پی‌گیری اجرای آن رها کرد. اگر رویکرد تعاملی را در خصوص رابطه عمل اداری و عمل سیاسی بپذیریم، باز هم با مقاماتی روبه‌رو می‌شویم که قصد سیاسی جلوه دادن تصمیم اداری خود را دارند و میزان مسئولیت مقامات مبهم می‌ماند. بنابراین، ناگزیر از ارائه راهکارهای عملی برای تفکیک نسبی این دو عمل در بستر دوگانگی هستیم. در این نوشتار، سه راهکار ارائه می‌شود:

یک - توجه به غلبه کارکرد اداری یا سیاسی یک عمل: اگر عمل یک مقام سیاسی و اداری در

سطوح عالی‌تر حکومتی بگنجد و جنبه سیاسی آن غلبه داشته باشد، عمل سیاسی است و اگر در سطوح پایین‌تر اجرایی است و جنبه اداری آن غلبه دارد، عمل اداری است.

دو- توجه به انگیزه سیاسی: اعمال سیاسی فارغ از ماهیت آن‌ها با انگیزه سیاسی انجام می‌شوند، ولی اعمال اداری به دنبال تأمین نفع عمومی هستند.

سه - شناسایی دوگانگی عمل سیاسی و عمل اداری به عنوان یک اصل قانون اساسی: به این ترتیب، ماهیت و رابطه این مفهوم با تفکیک قوا و اصل حاکمیت قانون و مسئولیت مقامات مشخص می‌شود. البته جایگاه این اصل در قانون اساسی هر کشوری می‌تواند متفاوت باشد، اما به نظر می‌رسد شناسایی اداره عمومی به عنوان یک قوه مستقل، امکان ایجاد تمایز میان اعمال اداری و سیاسی را آسان‌تر می‌کند.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. استوارسنگری، کوروش، **دولت حقوقی**، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد اول)**، چاپ بیست و یکم، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
۳. رزنبوم، دیوید، ا.چ.، **اداره امور عمومی**، ترجمه: آرش سلیمانی، چاپ دوم، تهران: پیام پرستو، ۱۳۸۹.
۴. زارعی، محمدحسین، **حاکمیت قانون و دموکراسی**، چاپ اول، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.
۵. زولر، الیزابت، **درآمدی بر حقوق عمومی**، ترجمه: سید مجتبی واعظی، چاپ سوم، تهران: جاودانه، ۱۳۹۶.
۶. لاگلین، مارتین، **مبانی حقوق عمومی**، ترجمه: محمد راسخ، چاپ سوم، تهران: نی، ۱۳۹۲.
۷. موسی‌زاده، ابراهیم، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران: دادگستر، ۱۳۹۱.
۸. نرگیسیان، عباس، **تئوری‌های مدیریت دولتی**، چاپ چهارم، تهران: نگاه دانش، ۱۳۹۸.
۹. نوری، روح‌الله، **نظریه‌های مدیریت دولتی در ایران (مبانی دولت و اداره امور عمومی در ایران)**، چاپ اول، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۸.
۱۰. واعظی، سید مجتبی، **حقوق اداری (۱)**، چاپ دوم، تهران: میزان، ۱۴۰۱.
۱۱. واعظی، سید مجتبی، **گفتارهایی در حقوق اداری**، چاپ اول، تهران: مجد، ۱۳۹۶.
۱۲. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی (جلد اول)**، چاپ اول، تهران: سمت، ۱۳۹۳.
۱۳. هنری، نیکولاس، **اداره امور عمومی و مسائل حکومتی**، ترجمه: عباس منوریان و ناصر عسکری، چاپ اول، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۶.

۱. طبرسا، غلام‌علی، «دوگانه سیاست و اداره: شناسایی و طبقه‌بندی شاخص‌های تمایز میان مشاغل سیاسی و اداری در نظام مدیریت دولتی ایران»، فصل‌نامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۴۰۱، دوره سیزدهم، شماره ۱، صص ۱۵-۴۱
۲. هداوند، مهدی، «درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، سال هجدهم، شماره ۵۴، صص ۱۹۷-۲۱۷.

2. Latin source

A) Book

1. Appleby, P. H., Policy and Administration, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1949.
2. Beetham, D., Max Weber and the Theory of Modern Politics, London: George Allen & Unwin, 1974.
3. Brown, B. E. S., and R. J. Stillman II., A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo. College Station: Texas, A&M University Press, 1986.
4. Etzioni-Halevy, E., Bureaucracy and Democracy, London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
5. Goodnow, F. J., Politics and Administration: A Study in Government, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003.
6. Harmon, M. M., Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline, Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2006.
7. Mosher, F. C., Democracy and the Public Service, New York: Oxford University Press, 1982.
8. Overeem, P., The Politics-Administration Dichotomy Toward a Constitutional Perspective, New York: CRC Press (Taylor & Francis Group), 2012.

9. Rohr, J. A., *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, revised and expanded ed, New York: Marcel Dekker, 1989.
10. Tocqueville, A. de. , *Democracy in America*, translated by: H. C. Mansfield and D. Winthrop, Chicago: University of Chicago Press, 2000.
11. Tocqueville, A. de. , *The Old Regime and the Revolution*, translated by: A. S. Kahan, edited by: F. Furet and F. Mélonio, Chicago: University of Chicago Press, 1998 [1856].
12. Waldo, D. and F. Marini. , *Bureaucracy and Democracy: A Strained Relationship*, Unpublished manuscript, 1999.
13. Waldo, D., *Bureaucracy and Democracy: Thinking about Conflict and Complementarity*, Unpublished manuscript, 1982.
14. Waldo, D., *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: Ronald Press, 1948.
15. Weber, M., *The profession and vocation of politics* In *Political Writings*, edited by; P. Lassman and R. Speirs, Cambridge: Cambridge University Press, 1994 [1919].
16. Wilson, W., *The Papers of Woodrow Wilson*, Edited by: A. S. Link, Vol. 5, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1968.

B) Article

1. Beetham, D., “Max Weber and the liberal political tradition”, *Archives Européennes de Sociologie*, 1989, 30 (3): 311-323.
2. Fry, B. R., “Five great issues in the profession of public administration”, In: *Handbook of Public Administration*, edited by: J. Rabin, W. B. Hildreth, and G. J. Miller, New York: Marcel Dekker, 1989, 10271064-.
3. Gulick, L., “Politics, administration, and the “New Deal” ”, *Annals of the American*

Academy of Political and Social Science, 1933, No. 169, 5566-.

4. Rosenbloom, D. H., "Reconsidering the politics-administration dichotomy: The Supreme Court and public personnel management", In: *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, edited by: J. Rabin and J. S. Bowman, New York: Marcel Dekker, 1984, 103118-.

5. Rutgers, M. R., "Splitting the universe: On the relevance of dichotomies for the study of public administration", *Administration and Society*, 2001, 32 (2), 3-20.

6. Svara, J. H., "Being apart but living together: The ideal types and the reality of the politics-administration dichotomy", Paper read at the Paul van Riper symposium preceding the annual conference of the American Society for Public Administration, at Phoenix, AZ, March 23, 2002.

7. Svara, J. H., "Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities", *Public Administration Review* 45, 1985: 221232-.

8. Svara, J.H., "Forum: Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept", *Administrative Theory & Praxis*, 2006, 28:1, 121-139.

9. Waldo, D., "Public administration in a time of turbulence: Some thoughts on alternatives, dilemmas, and paradoxes", In: *Public Administration in a Time of Turbulence*, edited by: D. Waldo. San Francisco, CA: Chandler Publishing Company, 1971, 257285-.

The Relationship Between Administrative and Political Action: Dichotomy or Beyond Dichotomy

Fahime Asadi¹

Mohammad Emami²

Seyyed Mojtaba Vaezi³

Abstract

For a long time, political officials, who also had administrative discretions, tried to escape accountability by making their administrative decisions look political. Therefore, in the last century, the relationship between administrative and political actions as “policy-administration dichotomy” or “politics-administration dichotomy” was attract attention of scholars in this field. In this article, efforts have been made to clarify the relationship between political and administrative actions and the concept of dichotomy, and we found that the meaning of dichotomy has shifted from differentiation and conflict to interaction and compatibility between them; Therefore, the aforementioned dichotomy is no longer seeking substansive or organizational separation of these two actions, but has gone beyond this concept and made the conflict interwoven with interaction. In this way, the decision of an administrative political official can be both political and administrative at the same time, and the complementarity dichotomy of Svava shows the relationship between these two concepts well. For the purpose of the article and in order to provide a solution to create relative separation, three practical ways are suggested: first, paying attention to the dominance of administrative or political function, second, paying attention to the motivation and purpose and third, identifying dichotomy as a constitutional principle that end the argument.

Keywords: Administration, Politics-Administration Dichotomy, Politics, Policy.

1. PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran. (Corresponding Author), fahimeassadi@gmail.com

2. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran, dr.emami27@yahoo.com

3. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran, mojtaba_vaezi@yahoo.com