The Ratio of Regulatory Governance and Evolution of Public Administration in France; Moving from State-centered order to Structured Pluralism

Seyed Ali Mousavi[1], Mohammad Mazhari[2], Ayat Mulaee[3], Seyed Hossein Malakooti Hashjin[4]

1. Doctoral student of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran. (Corresponding author), seyed.ali.moosaviii@gmail.com
2. Associate Professor, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran. m.mazhari@tabrizu.ac.ir
3. Associate Professor,Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran. amulaee@tabrizu.ac.ir
4. Assistant Professor, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran, malakooti@tabrizu.ac.ir

Date Received 2023/02/21
Date of correction 2023/05/19
Date of Release 2023/05/29

Abstract

New governance through regulatory governance seeks to reduce direct government intervention and redefine its role in the public sector. In order to adapt to the new conditions, the traditional public administration is bound to carry out reforms; In this regard, the aim of the research is to discover the elements of the transformation of the French public administration, and to analyze their relationship with regulatory governance. Therefore, by using the library method and the descriptive-analytical method, various factors of the evolution of public administration and the practical fields of realizing regulatory governance in France were investigated. According to the findings of the research, the four new tools for the transformation of the French public administration are: 1. Budget reforms 2. Simplification 3. Contractualism 4. The effects of multi-level governance in interaction with the European Union, which are in a mutual link with regulatory governance and their objective manifestations are crystallized in the increase of participation, the development of reflexive law and the flexibility of the legal structure. In conclusion, it seems The French government is on the way to adapt to the requirements of the new governance, by exploiting the tools of the new public administration and regulatory governance components, towards the regulatory government with an understanding consistent with its administrative tradition.

key words: Flexibility, multi-level governance, simplification, contractualism, participation.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial term

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۳۵

مقاله علمی پژوهشی

نسبت حکمرانی تنظیمی و تحول اداره عمومی در فرانسه؛ حرکت از نظم دولت محور به سوی تکثرگراییِ ساختارمند

سید علی موسوی[۱]، محمد مظهری[۲]، آیت مولائی[۳]، سید حسین ملکوتی هشجین[۴]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۰۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۸

چکیده

حکمرانی جدید از طریق حکمرانی تنظیمی، تقلیلِ مداخله‌ی مستقیم دولت و بازتعریف نقش آن در بخش عمومی را دنبال می‌کند و اداره عمومی سنتی جهت انطباق با شرایط جدید، ناگزیر از انجام اصلاحات است؛ در همین راستا، هدف تحقیق، کشف عناصر تحول اداره عمومیِ فرانسه، و واکاویِ نسبت آن‌ها با حکمرانی تنظیمی می‌باشد. لذا با استفاده از شیوه کتابخانه‌ای و روش توصیفی- تحلیلی، عوامل گوناگون تحول اداره عمومی و زمینه‌های عملیِ تحقق حکمرانی تنظیمی در فرانسه مورد بررسی قرار گرفتند. بر اساس یافته‌های تحقیق، چهار ابزار نوین تحول اداره عمومی فرانسه عبارتند از: ۱. اصلاحات بودجه‌ای، ۲. ساده‌سازی، ۳. قراردادگرایی، و ۴. آثار ناشی از حکمرانی چندسطحی در تعامل با اتحادیه اروپا، که در پیوندی متقابل با حکمرانی تنظیمی قرار داشته و نمودهای عینیِ آن‌ها، در افزایش مشارکت‌پذیری، توسعه‌ی حقوق انعطاف‌پذیر و انعطاف پذیریِ ساختار حقوقی، متبلور می‌گردد. در مقام نتیجه‌گیری به نظر می‌رسد، دولت فرانسه در مسیر انطباق با مقتضیات ناشی از حکمرانی جدید، با بهره برداری از ابزارهای اداره عمومی نوین و مؤلفه‌های حکمرانی تنظیمی، به سوی دولت تنظیم گر با برداشتی همسو با سنت اداریِ خویش، در حرکت است.

واژگان کلیدی: انعطاف‌پذیری، حکمرانی چندسطحی، ساده‌سازی، قراردادگرایی، مشارکت.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. (نویسنده مسئول).
seyed.ali.moosaviii@gmail.com
۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. m.mazhari@tabrizu.ac.ir
۳. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.amulaee@tabrizu.ac.ir
۴. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، malakooti@tabrizu.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

مقدمه

در آغاز دهه‌ی ۱۹۹۰، معانی جدیدی از حکمرانی، وارد ادبیات دانشگاهی گردید. از رهگذر این معانی جدید، اشکال و انواع بدیعی در قاعده‌گذاری و فعالیت‌های اشتراکی و جمعی پدید آمد که منتهی به تحول حکمرانی در جوامع توسعه یافته گردید. در نتیجه‌ی مفهوم جدید حکمرانی، نقش جامعه‌ی مدنی در اداره و تنظیمِ استفاده از منابع عمومی، گسترش یافت. (Lynn, 2012: 70) حکمرانی نوین در قالب حکمرانی تنظیمی بر راهکارهایی تمرکز دارد که بخش دولتی و خصوصی می‌توانند به وسیله آن با موفقیت همکاری کنند. (زارعی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۲۴) از سوی دیگر، مدیریت عمومی جدید، در راستای اصلاحات بوروکراتیک (Melnik and Guillemot, 2010)، بر این امر که ارائه‌ی خدمات عمومی و مدیریت در بخش عمومی بایستی به عنوان وظایفی عمومی درک گردند، تأکید نموده است. بنابراین، بخش عمومی باید اصلاح می‌گردید و با تبعیت از روش‌های موجود در بخش خصوصی، بر بهبود خدمات، بهره‌وری هزینه و کسب رضایت مشتری، تمرکز می‌نمود. (Pierre, 2012: 194) لذا بروز تغییرات در طراحی ساختارهای دولتی، از سه جهت دارای اهمیت می‌باشد:

الف. در نتیجه‌ی نوآوری سازمانی در ساختارهای اداری دولتی، تصورات جدیدی در خصوص نقش مناسب دولت ایجاد شد؛ مدیریت عمومی نوین[1] به دنبال انطباق اولویت‌های بخش خصوصی با بخش عمومی بود، که با خلق آژانس‌های جدید و تنوع در ساختارهای سازمانی، اختیارات دولت در حکمرانی را تغییر داد.

ب. دولت‌ها به صورت فزاینده‌ای اقدام به تفویض اختیار به نهادهایی نمودند که تحت نظارت و کنترل مستقیم مقامات سیاسی منتخب نبودند، همچون بانک‌های مرکزی و آژانس‌های تنظیمی.

ج. تنوع در ساختارهای دولتی، ظرفیت لازم جهت اداره‌ی اقتصاد کلان را پدید آورد. (Hardiman, 2012: 232-233) همسو با رویکرد جدید، بسیاری از قواعد اصلیِ تشکیل دهنده‌ی نظام‌های اداری همچون، روابط بین اداره و اقتدار سیاسی، ساختار سازمانیِ سلسله مراتبی، فرایندهای استخدامی و کارکردهای نهادها و مقامات عمومی، تغییر یافتند. (Bezes, 2005: 432) در این زمینه، فرانسه نیز با وجود الهام گرفتن از اصلاحات صورت گرفته در کشورهای همسایه، مسیر خود را ایجاد نموده است. (Lacasse and Verrier, 2005) اگرچه برخی تحولات اداره عمومی در این کشور، پیش از شروع دهه ۱۹۹۰ آغاز شده بود، اما در پایان دهه ۱۹۹۰، با ورود مفهوم تنظیم گری

1. New Public Management

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

در ادبیات حقوق اداری فرانسه، روند تغییرات، شتاب بیشتری به خود گرفت و به تغییر قوانین و روندهای اداری، و رویکردهای نوین در اداره نهادهای عمومی، منجر گردید.

مسئله‌ی پژوهش حاضر، صرف توصیف تاریخی سیر تحولات دولت در فرانسه نیست، بلکه هدف، کشف و تحلیل عوامل اصلی تحول اداره عمومی فرانسه و ارتباط آن‌ها با شاخص‌های حکمرانی تنظیمی می‌باشد. ضرورت تحقیق از آن جهت است که نحوه‌ی رویارویی فرانسه به عنوان کشوری با سنت مبتنی بر اعتماد به دولت و حفظ یکپارچگی ساختاری را با تحولات عصر مدرن نشان می‌دهد. لذا سؤال اصلی عبارت است از این که: ابزارهای اجرایی اصلی تحول اداره عمومی در فرانسه کدام ها هستند؟ و نسبت آن‌ها با حکمرانی تنظیمی چیست؟ از این رو، با استفاده از شیوه‌ی کتابخانه‌ای و روش توصیفی- تحلیلی، در بخش اول، سنت اداری فرانسوی و آغاز فرآیند حرکت از حکومت به حکمرانی را بررسی می نمائیم، بخش دوم به واکاوی عناصر اجرایی تحول اداره عمومی در فرانسه می‌پردازد و بخش سوم، نسبت ابزارهای اجرایی تحول اداره عمومی فرانسوی با حکمرانی تنظیمی را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد.

۱. خوانش سنتی از اداره عمومی و گذار از حکومت به حکمرانی

برخلاف سنت کثرت گرا[1] در نظام آنگلو ساکسون[2] و سنت‌های مبتنی بر مشارکت آلمانی، اغلب تحلیل‌ها در خصوص سنت فرانسوی بر نظمی دولت محور در سیاست عمومی تأکید دارند. در فرهنگ سیاسی سنتی فرانسوی، روش تصمیم‌گیری حکومت‌ها، اقتدارگرایانه بود؛ تصمیم‌گیری‌ها با انگیزه‌ی مصون ماندن از هر گونه اعتراض، به صورت پنهانی انجام می‌گرفت. در نتیجه‌ی تحولات ۱۷۸۹، اعتراضاتی نسبت به شیوه‌ی اقتدارگرایانه‌ی تصمیم گیری شکل گرفت و منجر به ایجاد مدلی بوروکراتیک از تصمیم گیری گردید. (Cole, 2008: 26-29) انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه و سنت ناپلئونیِ متعاقب آن، خودمختاریِ استانی[3] را از میان برداشت و بنیان نظم اداری پیچیده‌ای را که از طریق نمایندگان دولت در مناطق گوناگون اِعمال می‌گردید، بنا نهاد. (Machin, 1976) نفوذ دولت در جامعه‌ی مدنی را می‌توان مشخصه‌ی اصلی مدل ناپلئونی دانست. (Page, 1991; Sharpe, 1993) بر این اساس، سنت اداری فرانسوی بر یکپارچگی و وحدت ساختار اداری استوار گردید.

1. Pluralist
2. Anglo-Saxon
3. Provincial autonomy

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

در سنت فرانسوی، نفع دولت مرکزی بر منافع احزاب، گروه‌های ذینفع و جوامع محلی، برتری دارد و ساختاری سلسله مراتبی، مبتنی بر نظمی بالا به پایین[1] وجود دارد، که در آن ادارات دولتی یا مؤسسات اداری، سیاست‌های عمومی را از طریق آژانس‌های تخصصی دولتی[2] و مقامات محلی در مناطق مختلف سازماندهی می‌کنند، که هماهنگی میان آن‌ها بر عهده‌ی نماینده‌ی دولت مرکزی است. (Cole, 2008: 53) همانند سایر سیستم‌های قاره‌ای، حقوق و قوانین به مثابه‌ی ابزاری جهت مداخله‌ی دولت در جامعه عمل می‌کند. (Knill, 2001:65) حقوق عمومی به صورتی مستقل به تنظیم روابط میان دولت و شهروندان می‌پردازد؛ اداره به قوانین مقید است و سلسله مراتبی متشکل از قانون اساسی، قوانین عادی، مقررات و بخشنامه‌ها، قلمرو و محتوای اعمال اداری را مشخص می‌نمایند. (Painter and Peters, 2010: 21) اصولاً تمایز و تفکیک حقوق عمومی از حقوق خصوصی یکی از ویژگی‌های حقوق اداری فرانسه در مقایسه با کشورهای کامن‌لاست. تمایز حقوق عمومی از خصوصی در فرانسه ناشی از یک پیش فرض نظری نبوده است، بلکه محصول برخی تحولات تاریخی و سلسله‌ای از واقعیات است. اولین عامل پدیدآورنده‌ی این تفکیک، وجود پدیده‌ای به نام «دولت» است. حضور یک قدرت سیاسی و اداری برتر در جامعه، نظام حقوقی فرانسه را به سوی تفاوت گذاری میان قواعد حاکم بر روابط میان دولت با شهروندان سوق داده است. (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۳۹) ویژگی الگوی ناپلئونی، تحت تأثیر مفهوم اراده عمومی روسو، این است که دولت، مستقل از جامعه مدنی است و در عین حال، حامی و خدمتکار منافع عمومی است. یعنی در مقابل بیزاری سنت انگلیسی- امریکایی از دولت و تلاش در این سنت برای کاستن از حوزه نقش و قدرت آن، سیستم‌های ناپلئونی به دولت و اداره اعتماد می‌کنند؛ در عین حال به سیاستمداران و نهادهای سیاسی بی‌اعتمادند. از این رو است که گفته می‌شود، محوریت دولت وجه مهم سیستم اداری فرانسوی است. (رنجبر، ۱۳۹۸: ۱۰۹) تفکر برتری اجتماع بر فرد، وجه مهم تشکیل دهنده‌ی سنت مداخله گرایی[3] دولت در فرانسه است. بر اساس رژیم مطلقه‌ی سابق، دولت از کارکردهای گسترده و وسیعی برخوردار بود که علاوه بر مسائل مربوط به سلطنت، موضوعات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را در بر می‌گرفت. سنت مداخله‌گرایی در طی قرن نوزدهم ادامه یافت و با وجود ظهور گفتمان لیبرالیستی، که بر نظارت شدید بر دولت،

1. Top-down
2. State field agencies
3. Tradition of interventionism

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

موجه‌سازیِ برتریِ فردیت و باورمندی به وجود منافع در تبعیت از نظم طبیعی[۱] تأکید می‌نمود، دولت فعالیت‌های گسترده‌تری را بر عهده گرفت. اگرچه ماهیت مداخلات اجتماعی در اواخر قرن نوزدهم تغییر یافت، ولی دولت در حوزه‌ی اقتصادی فعال باقی ماند، نقشِ خویش در ارائه‌ی خدمات تنظیمی[۲] را حفظ نمود، زیرساخت‌های اساسی جهت گسترش تولید را ایجاد کرد و در ارائه‌ی خدماتِ فاقد سودآوری[۳] جایگزین شرکت‌های خصوصی گردید؛ لذا بر اساس سنت‌های موجود و تبلور این اندیشه که مدیریت دولتی جهت تأمین منافع عمومی، توجیه‌پذیر است، دولت رفاه[۴] به آسانی در فرانسه مورد پذیرش قرار گرفت؛ پس از آن دولت از طریق توسعه‌ی هماهنگ کارکردهای مرتبط با تنظیم اقتصادی و باز توزیع اجتماعی، زمینه را جهت حمایتی واقعی از جامعه، مهیا نمود. (Chevalier, 2006: 742-743)

در اثر تحولات صورت گرفته در فضای نوین حکمرانی، الگوهای سنتی که حکمرانی[۵] را مترادف با اقتدار یکجانبه‌ی حکومت کنندگان بر حکومت شوندگان و معادل با واژه‌ی حکومت[۶] در نظر می‌گرفتند، قابلیت پاسخ گویی به نیازهای جدید را نداشتند. مواردی همچون تعامل و مشارکت افراد و گروه‌های اجتماعی در موضوعات مختلف اجتماعی و محیطی، که تقویت کننده‌ی فرایندهای مربوط به سیاست‌گذاری عمومی و عملکردهای اجرایی می‌باشند، از جمله‌ی این نیازها محسوب می‌گردند. (Orange, 2006: 118) در جوامع امروزی، تمایل کمتری به وجود یک منبع واحد قدرت وجود داشته و بازیگران متعددی در روند تصمیم‌گیری نقش دارند و دولت در هر دو بُعد داخلی و خارجی، ناگزیز از تعامل با بازیگران جدید است. تمایز کمتری میان بخش عمومی و خصوصی وجود دارد و قدرت در سطوح متعددی پخش گردیده است. حکمرانی از چارچوبی تکثرگرا[۷] برخوردار بوده و هیچ مقامی نمی‌تواند فرآیند تصمیم‌سازی را به تنهایی تحت کنترل قرار دهد؛ در چنین فضایی، اگرچه دولت از لحاظ شکلی نقش محوری دارد اما ظرفیت آن به میزانی محدود شده که نمی‌تواند پیامدهای تعاملاتش را کنترل کند. به نظر می‌رسد نحوه‌ی اداره عمومی و مشارکت‌گرایی دولتی[۸] در فرانسه با دیدگاه کثرت گرایانه منطبق گردیده است؛ آن چه در شهرها و مناطق گوناگون فرانسه

1. Natural order
2. Regulatory services

۳. خدماتی همچون آن چه در بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی انجام می‌پذیرد.

4. Welfare state
5. Governance
6. Government
7. Pluralist
8. State corporatism

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

دیده می‌شود، فرضیه‌ی چند بازیگری[۱] و شبکه‌ای شدن حکمرانی محلی و منطقه‌ای را تقویت می‌کند؛ میان کارکردهای سنتیِ دولت محور و روند ادغام عملی در اتحادیه‌ی اروپا و تا حدودی در خصوص تمرکززدایی، عدم تناسب به نظر می‌رسد و جنبش‌های اجتماعی و اتحادیه‌های حرفه‌ای، به درجات جدیدی از آزادیِ عمل و اثربخشی رسیده‌اند. (Cole, 2008: 196-197) در چنین شرایطی، تحقق عینی حکمرانی جدید، مستلزم کاهش دخالت مستقیم دولت در امور اقتصادی و اجتماعی و دخالت غیرمستقیم آن از باب تنظیم گری و ورود به فضای حکمرانی تنظیمی[۲] به عنوان شیوه‌ای عمل گرایانه از حکمرانی جدید بود، اما قرار گرفتن در مسیر مذکور، نیاز به تحقق دو شرط اولیه داشت: ۱. تقویت دیدگاه تکثرگرا که قدرت را در انحصار دولت مرکزی نمی‌دانست و زمینه را برای حرکت به سوی حکمرانی جدید[۳] مهیا می‌نمود؛ ۲. اصلاحات عملیِ اداره عمومی سنتی با بهره گیری از ابزارهای اجراییِ اداره عمومی نوین.

۲. تحولات اداره عمومی در عصر مدرن؛ ابزارهای اجرایی و پیدایش گفتمان تنظیمی

تا قبل از اصلاحات لیبرالیِ دهه‌ی ۱۹۹۰، به دلیل اهمیت زیاد مفهوم خدمات عمومی[۴]، تخصیص اختیارات تنظیمی، مورد توجه نبود و امور مربوط به خدمات عمومی، تحت کنترل و نظارت وزارتخانه‌های دولتی به انجام می‌رسید؛ شخص وزیر به عنوان نماینده‌ی دولت، چارچوب کلیِ حقوقی را برای کارگزاران[۵] تعریف می‌کرد و هیچ گاه به وضوح تعریف نمی‌شد که اختیارات دولتی همچون نظارت، تنظیم قیمت و یارانه، ناشی از وضعیت مالکانه‌ی دولت می‌باشند یا تقش دولت به عنوان یک تنظیم کننده و یا این که امتیازاتی هستند که دولت به عنوان دارنده‌ی اقتدار عمومی از آن‌ها برخوردار است.[۶] در پایانِ دهه‌ی ۱۹۹۰، مفهوم «تنظیم»[۷] خدمت عمومی که در سنت آمریکایی از جایگاه برجسته‌ای برخوردار بود و از سوی کمیسیون اروپا نیز به عنوان رویکردی جدید مورد حمایت

1. Multi-actor
2. Regulatory governance
3. New governance
4. Public service
5. Operators

۶. تلقی دولت به عنوان دارنده‌ی اقتدار عمومی، مرادف با نظریه‌ی «قدرت عمومی» است.

7. Regulation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

قرار می‌گرفت،[۱] تا حدودی در تئوریِ حقوق اداری فرانسوی، وارد گردید؛ هر چند کماکان نقش‌های قابل توجه دولت و کارگزار،[۲] یادآور اندیشه‌ی خدمت عمومی بود؛ تفکری که از کلیه‌ی جهات بر حقوق اداریِ مدرن فرانسه، پرتو افکنده است؛ تعریف مفاهیم بنیادی همچون مالکیت عمومی و وضعیت خدمت کشوری، تقسیم‌بندی اعمال اداری به یکجانبه[۳] یا قراردادی و ایجاد مجموعه‌ای از قواعدِ مسئولیت عمومی از جمله‌ی این موارد محسوب می‌گردند. (Custos, 2010: 278-279) با این وجود، تحولات اداره‌ی عمومی فرانسوی، ابعاد مختلفی همچون تغییر قوانین، بازسازی و تغییر ساختار و روندهای اداری، نوآوری‌های مدیریتی مشتمل بر بهره برداری از ابزارها و رویکردهای نوین اداره‌ی نهادهای عمومی (Orange, 2006: 117)، و همچنین جستجوی چارچوبی انعطاف‌پذیرتر برای مدیریت منابع انسانی را در بر می‌گیرند. (Peyrin, 2019: 8) در ادامه، آن چه در خصوص ابزارهای اجراییِ تحول اداره عمومیِ فرانسه، مطرح می‌گردد، حاوی مجموعه‌ای از اصلاحات مذکور است.

۱-۲. مدیریت هزینه‌های عمومی و اصلاحات بودجه‌ای

تغییر در نظام بودجه‌ریزی از میانه‌ی سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۶ و با رویکرد جدید دولت که از کمیت‌گرایی[۴] به کیفیت گرایی[۵] سوق یافته بود و بر کارآمدترین نحوه‌ی بهره برداری از منابع موجود تأکید داشت، آغاز گردید. (Jones, 2003: 54) در این راستا، گام‌هایی جهت مدیریت هزینه‌های عمومی از سوی حکومت انجام شد. در سال ۲۰۰۱، قانون مدیریت مالی[۶] به تصویب رسید و در طی چند سال به تدریج اجرایی گردید؛ قانون مزبور بر بودجه ریزی خروجی محور[۷] و ارزیابی منظم نتایج برنامه‌ها تأکید نموده و در فرآیند سیاست‌گذاری و همچنین مسئولیت تضمین کارآیی مخارجِ صرف شده، نقش بیشتری را به پارلمان اختصاص می‌دهد. این قانون به مثابه‌ی ابزاری جهت افزایش

---

۱. البته به استثنای بریتانیا که بنیان تنظیم گری از مدت‌ها پیش در آن بنیان گذاشته شده بود و از این جهت، نسبت به سایر کشورهای اروپایی از وضعیت متفاوتی برخوردار است.

۲. منظور از کارگزار، نماینده‌ی عملیاتیِ دولت در ارائه‌ی خدمات عمومی می‌باشد.

3. Unilateral
4. Quantitative approach
5. Qualitative approach
6. Financial management law (LOLF)
7. Output oriented budgeting

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

اثربخشیِ هزینه‌های عمومی محسوب می‌گردد (Oecd, 2004: 77) و به صراحت از هدف همگرایی با استانداردهای حسابداری خصوصی، پیروی می‌نماید. (Eyraud, 2013)

قواعد جدید، به واسطه‌ی بهره‌گیری از ابزارهای کنترلیِ مدیریت عمومی نوین، مبتنی بر اهداف، اقدامات اجرایی در کلیت نظام اداری، و ارزیابیِ هزینه‌ی واقعیِ سیاست‌ها، بسیاری از روابط موجود میان عناصر تشکیل دهنده‌ی سیستم اداری فرانسوی همچون وزرا، بوروکرات‌های ادارات مرکزی، مستخدمین عمومی در واحدهای محلی و نمایندگان پارلمانی را مورد چالش قرار می‌دهند. در نتیجه‌ی معیار جهانیِ محدودسازیِ رشدِ هزینه‌های عمومی، هدف اصلی اصلاحات بودجه‌ای، تقویت نقش قانون گذاری در روند بودجه‌ریزی و نظارت بر بوروکراسی می‌باشد. از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۶، مدیریت امور بودجه‌ای[1] و از سال ۲۰۰۳، مدیریت اصلاح بودجه[2]، جهت تحول حقوقی با هدف تبدیل قدرت فزاینده‌ی پارلمان به مجموعه‌ای از ابزارهای مدیریتی و تنظیمی، تلاش مضاعفی نمودند؛ این اقدامات با بهره‌گیری از حقوق نرم[3] همچون احکام بودجه و بخشنامه‌ها، به وزارت دارایی برای نظارت بر رعایت چارچوب‌ها و اهداف در ادارات دولتی، مجوز می‌داد؛ به بیانی دیگر، اقدامات هدفمند در راستای تحول سیستم اداری، در حاشیه‌ی قانون بودجه، مورد اشاره قرار گرفت. (Bezes, 2010: 167-171) قانون بودجه‌ی جدید که از سال ۲۰۰۶، جنبه‌ی اجرایی به خود گرفت با استفاده از ابزارهای مدیریت عمومی نوین، تحولاتی اساسی در کارکردهای اداره عمومی فرانسوی ایجاد نمود که هر دو بخشِ روابط میان اجزای تشکیل‌دهنده‌ی سیستم اداره عمومی با یکدیگر و سازمان درونی اغلب ادارات و نهادها را در بر می‌گرفت؛ در چارچوب جدید، منابع بودجه‌ای به مأموریت‌ها و برنامه‌های مشخصی اختصاص یافته است، که بایستی شاخص‌های عملکردیِ[4] آن‌ها، منتشر و تصویب گردد.

۲-۲. ساده‌سازی و رفع موانع اداری

با افزایش پیچیدگی‌ها و چندگانگی اقدامات تخصصی در فضای عمومی، امکان عملی برای مدیریت با شیوه‌های سنتی و سلسله مراتبی وجود ندارد؛ در چنین فضایی فرایند ساده‌سازی[5] در اشکال گوناگون همچون برون سپاری خدمات عمومی و بهره گیری از آژانس‌هایی که مسئولیت

1. The budget directorate
2. The budget reform directorate
3. Soft laws
4. Performance indicators
5. Simplification

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

خصوصی سازیِ شرکت‌ها یا خدمات عمومی را بر عهده دارند، متجلی گردیده و ضمن ایجاد حوزه‌های جدید در عرصه‌ی عمومی، سیستم‌های اطلاعاتی و روش‌های نظارتیِ کارآمدی را به کار می‌گیرد. (Orange, 2006: 116-117) از دیگر موارد ساده‌سازی، می‌توان به ساده‌تر نمودن روندهای اداری برای عموم، کاهش میزان نیاز به تکمیلِ فرم‌های مختلف و امکان انجام امور از طریق اینترنت، اشاره نمود. (Orange, 2006: 121) ساده‌سازی در فرانسه، ترکیبی از «ساده‌سازیِ حقوقی»[1] و کاهش «موانع اداری»[2] است.

سیاست تنظیمیِ ساده‌سازی[3] در فرانسه از مراحل اولیه و با بخشنامه‌ی ۱۹۵۳ دولت، به عنوان یک نیاز ضروری جهت تسهیلِ تشریفات اداری، آغاز شد و در این راستا در طول سال‌ها، برنامه‌های متعددی تهیه و اجرا گردید. تصویب قوانین تسهیل کننده، مرحله‌ی اولیه‌ی فرآیند ساده‌سازی محسوب می‌گردند؛ از این رو، قوانینی در سال‌های ۲۰۰۳، ۲۰۰۴، ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ به تصویب رسیدند، هر چند اقدامات تسهیل‌گرانه، منحصر در قوانین مذکور نیستند و می‌توانند مستقلاً در دیگر متون قانونی یا مقررات، ذکر گردند. به عنوان مثال، برنامه‌ی سنجش و کاهش موانع اداری[4] در سال ۲۰۰۴، به منظور استفاده از روش‌های ساختارمندِ ساده‌سازی در حوزه‌ی مشاغل و با هدف کسب اطلاعات بیشتر در خصوص سنجش هزینه‌های ناشی از الزامات اداری و کاهش آن‌ها، تهیه گردید. (OECD, 2010: 128-129) به طور کلی، چهار هدف اصلیِ ساده‌سازی در فرانسه عبارتند از: ۱. از میان برداشتن تشریفات زائد و غیر ضروری، ۲. تقویتِ ثبات قوانین و انطباق‌پذیری آن‌ها با شرایط موجود، از طریق تجدیدنظر در مقررات زائد و نامربوط و بازنویسی مواردی که فاقد جامعیت و هماهنگی باشند، ۳. توسعه‌ی دولت الکترونیک، ۴. تدوین و تنقیح بیشتر قوانین به منظور تسهیل دسترسی به آن‌ها. (OECD, 2010: 126) لذا اداره عمومی با استفاده از ابزارهای حقوقی، همچون قوانین، بخشنامه و برنامه‌های مدون، به اصلاح فرآیندهای سنتی و کارآمدسازی، که همسو با هدف بنیادین حکمرانی تنظیمی، مبنی بر اثربخشیِ حداکثری می‌باشد، پرداخت.

1. Legal simplification
2. Administrative burden
3. Regulatory simplification policy
4. Administrative burden measurement and reduction programme (MRCA programme)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

۳-۲. قراردادگرایی

اگرچه مؤسسان جمهوری پنجم، به صراحت بر بازسازی اقتدار دولت تأکید داشتند، در ادامه، تکلیف دولت به مذاکره و تعامل در حوزه‌های گوناگون، مورد پذیرش قرار گرفت و قراردادگرایی[1] به ویژگی اصلیِ حکمرانی در فرانسه، تبدیل گردید. سیر قراردادگرایی در فرانسه را می‌توان به سه مرحله تقسیم نمود: ۱. توسعه‌ی اقتصادِ مبتنی بر قرارداد، بین سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۲، ۲. مرحله‌ی قراردادگرایی در سطح مناطق، مربوط به سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۲، ۳. مرحله‌ی قراردادگرایی افراطی در سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۲ (Richter, 2004: 21)؛ البته از سال ۲۰۰۲، روند جدیدی با رویکرد مبتنی بر بهره‌گیری از ابزارهای نئولیبرالی همچون مناقصه آغاز شد که ضمن فاصله گرفتن از اصول منسجم قراردادی، اندیشه‌های مبتنی بر رقابت و انتخاب را تقویت می‌نمود.[2] قراردادگرایی به عنوان ابزار حکمرانی، از قراردادهای رایجِ میان اشخاص در حقوق خصوصی، متمایز گردیده و ارائه‌ی خدمات عمومی، توسعه‌ی روابط میان سازمانی و تبیین روابط فیمابین ادارات دولتی و تشکیلات واقع در حوزه‌های محلی را در بر می‌گیرد. اگرچه در خصوص مفهوم قرارداد عمومی اختلاف‌نظر وجود دارد[3]، اما در برداشت رایج، چنین قراردادهایی جهت ارائه‌ی خدمات عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند. (Cole, 2008: 36)

با توسعه‌ی مأموریت‌هایی که بر دوش دستگاه اداری نهاده می‌شود، تعداد بیشتری از این قراردادها منعقد می‌گردد؛ ادارات دولتی ملی و تشکیلات محلی امروزه بخش اعظمی از مشتریان بنگاه‌های بخش خصوصی را تشکیل می‌دهند. (لگراند و وینه، ۱۳۹۸: ۱۳۱) قراردادها در طیف وسیعی از زمینه‌های ارائه‌ی خدمات عمومی، به ابزاری کلیدی تبدیل گردیده‌اند و در مواردی که دولت مرکزی، ناگزیر از تعامل با تولیدکنندگان خدمات است، از اولویت برخوردارند. از مثال‌های بارز این امر در بخش سلامتِ فرانسه رخ داده است؛ در سال ۱۹۹۶، به موجب بخشامه‌ای، آژانس‌های بیمارستانیِ منطقه‌ای[4] تأسیس شدند و در راستای الزامات ناشی از راه‌اندازیِ آن‌ها، قراردادهایی میان دولت، آژانس‌های جدید و بیمارستان‌ها، منعقد گردید؛ این آژانس‌ها به توزیع منابع مالی و امضاء

---

1. Contractualisation

۲. این روند جدید را می‌توان، مرحله‌ی چهارم قراردادگرایی در فرانسه دانست.

۳. به عقیده‌ی گادین (۲۰۰۴، ۱۹۹۹)، می‌بایست بین قراردادهای خدمت عمومی، عمومی- خصوصی و عمومی- عمومی، قائل به تفکیک شد.

4. Regional hospital agencies (ARH)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

توافق‌نامه‌هایی با بیمارستان‌های مختلف می‌پرداختند؛ لذا، نقشی که توسط آژانس‌های مذکور ایفاء گردیده است، بیشتر نمایان‌گرِ وقوعِ شیوه‌های جدیدی از حکمرانی تنظیمی می‌باشد تا این که صرفاً به عملی قراردادگرایانه تعبیر گردد (Cole, 2008: 38). از این رو، قراردادگرایی، ضمن بسترسازیِ تدریجی جهت تحول اداره عمومی، گفتمان تنظیم‌گری را در ادبیات حقوقی فرانسوی ترویج نموده است.

٤-۲. حکمرانی چندسطحی در تعامل با اتحادیه اروپا

در نتیجه‌ی تأثیرات گسترده‌ی آزادسازیِ دهه‌ی ۱۹۹۰، دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا و قواعدِ اتخاذ شده توسط دیوان دادگستری اروپا[1]، ضمن ایجادِ نقش محوری برای مراجع مستقل اداری[2] در روند تنظیم‌گریِ فرانسوی، چارچوب تنظیمی جدید و تحولی عظیم در ساختار و حقوق اداریِ فرانسه در قرن بیستم، ایجاد گردید. (Custos, 2010: 277-278) راهکار ارائه شده از سوی کمیسیون اروپا[3] جهت آزادسازیِ شبکه‌ی صنایع گوناگون و برخورداری از یک بازار واحد را می‌توان، پایه‌گذار چارچوب حقوقیِ جدید دانست. دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا، ساختار خدمات عمومی در کلیه کشورهای عضو را تغییر دادند که حمل و نقل هوایی، مخابرات، برق، گاز، پست و راه آهن را شامل می‌شود. (Buendia, 2000; Barnard, 2004) در همین راستا، از آن جهت که دستورالعمل‌های صادره، بخشی از سازمانِ بازار واحد اتحادیه‌ی اروپا را تشکیل می‌دهند، تأخیر در انطباق با آن‌ها، شرکت‌های فرانسوی را از بازاری گسترده، محروم می‌نماید. (OECD, 2004: 68) بنابراین، اتحادیه‌ی اروپا از طریق سازماندهیِ سیستم‌های هنجاری، اصلاح روش‌های حکمرانی و اداره امور عمومی را تسهیل می‌نماید (Nosbonne, 2013: 2). انحصارزدایی، تفکیک کارکردی و خدمات فراملی، موضوعات مهم رویکرد تنظیمی جدید اتحادیه اروپا محسوب می‌گردند (Custos, 2010: 279). همچنین بایستی به تأثیر دادگاه اروپایی حقوق بشر[4] در تحولات اداری فرانسه اشاره نمود، به عنوان مثال مفاهیمی همچون بی‌طرفی و انصاف، به وضوح توسط دادگاه مذکور، وارد فرآیندهای رسیدگیِ مراجع مستقل اداری گردیده‌اند. (Custos, 2010: 285)

1. European court of justice (ECJ)
2. Independent administrative authorities (IAAs)
3. European commission
4. European court of human rights (ECtHR)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

البته فرانسه نیز در موارد متعددی، بازیگری فعال در تعامل با اتحادیه‌ی اروپا بوده است و بسیاری از تحولات، همسو با منافع داخلیِ فرانسه اتخاذ گردیده‌اند. سازمان بوروکراتیک اتحادیه اروپا، بر اساس تجربه‌ی نظام خدمت کشوریِ فرانسه[1]، طراحی شده و در بسیاری از سیاست‌های عمومی، همچون سیاست عمومیِ کشاورزی[2]، منافع داخلیِ فرانسه لحاظ گردیده است؛ علاوه بر این، رهبران فرانسوی، تأثیر زیادی در تغییرات بنیادین، همچون خلق شورای اروپا در ۱۹۷۴ و طرح اولیه‌ی معاهده‌ی قانون اساسی در سال ۲۰۰۴ داشته‌اند. (Cole, 2008: 93) با این وجود ظرفیت‌های اتحادیه اروپا، به عنوان عینی‌ترین مصداق حکمرانیِ چند سطحی[3]، برای توسعه‌ی ابعاد جدیدی از تعامل میان دولت و جامعه‌ی مدنی و بهره‌برداری از ابزارهای نوین، جهت هماهنگیِ مطلوب عناصر و بازیگران مختلف، انکارناپذیر است؛ بنابراین به‌نظر می‌رسد، اگر در برداشتِ اولیه، دولت فعلی در فرانسه را به عنوان دولت تنظیم‌گر[4] فرض نماییم، در گام بعدی ناگزیر خواهیم بود که دولت مذکور را در حوزه‌های مختلف، تنظیم یافته توسط کمیسیون اروپا، دیوان دادگستری اروپا، بانک مرکزی اروپا[5] و آژانس‌های مرتبط در سطح اتحادیه اروپا بدانیم.

۳. بازشناسیِ عناصر تحول اداره عمومی در پیوند با مؤلفه‌های حکمرانی تنظیمی

برخلاف دولت رفاه که شخصاً در بازار مداخله می‌کند، دولت تنظیم‌گر، نقش داور بی طرف را در فعالیت‌های اقتصادی، ایفاء می‌نماید که به دنبال هدایت بازار است. (Yeung, 2010: 65) البته دولت صرفاً یکی از اجزای حکمرانی تنظیمی محسوب می‌گردد و بایستی از نهادهای تنظیمی، جامعه مدنی و بازار، به عنوان سایر اجزای این سبک از حکمرانی نام برد. در فضای حکمرانی جدید به شهروندان نیز همچون حکومت کنندگان، به مثابه‌ی یک سیستم نگریسته می‌شود و حکمرانی تنظیمی به عنوان نمودِ عمل گرایانه ای از حکمرانی جدید، به دنبال ایجاد تعامل و هماهنگی میان بازیگران فعال در سطوح چندگانه‌ی حکمرانی، به منظور افزایش هر چه بیشترِ کارآمدی است.

شش مؤلفه‌ی اصلی که اصول خط‌مشی گذاری در حکمرانی تنظیمی را به خوبی تشریح می‌نمایند، عبارتند از: ۱. افزایش مشارکت عوامل و بازیگران غیردولتی، ۲. همکاری بخش عمومی و

1. French civil service
2. Common agricultural policy (CAP)
3. Multi-level governance
4. Regulatory state
5. European central bank

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

خصوصی، ۳. حمایت از تنوع و رقابت در داخل بازار، ۴. تمرکز زدایی، ۵. فاصله گرفتن از قواعد آمره، ۶. انعطاف‌پذیری. (زارعی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۳۳) در ادامه، نحوه و چگونگیِ ارتباط فیمابین عناصر اجراییِ تحول اداره عمومی فرانسه با مؤلفه‌های حکمرانی تنظیمی، از سه منظر، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱-۳. ساختار سازی نهادی جهت ارتقاء کیفیِ حکمرانی تنظیمی

آژانس‌های اداری[1]، منابع اصلیِ هنجارهای حقوق اداری هستند؛ آن‌ها فقط به پذیرش هنجارهای حقوقی نمی‌پردازند، بلکه به عنوان بازیگرانی مهم و پیچیده، هنجارهای جدیدی خلق می‌کنند که بعدها از سوی سایر فعالان و کنشگران عرصه‌ی عمومی، مورد پذیرش قرار می‌گیرند. (Reiss, 2010: 373) آژانس‌ها به وسیله‌ی قانون یا اقدامات اداری، ایجاد گردیده‌اند و اغلب از سطح بالایی از خودمختاریِ سازمانی برخوردارند. آن‌ها از تکنیک‌ها و ابزاز های جدیدی جهت دستیابی به اهدافشان و شاخص‌های عملکردی و نظارتی[2]، بهره می‌گیرند. (Bureau and Mougeot, 2007) از سوی دیگر، مدل واحدی برای حکمرانیِ مبتنی بر آژانس گرایی، وجود ندارد؛ بسیاری از آژانس‌های موجود، با قواعد حقوقی متفاوت و درجات متغیری از استقلالِ عمل نسبت به حکومت، تحت نظارت قرار می‌گیرند. (Guettier, 2006) تفویض فزاینده‌ی اختیارات تنظیمی به آژانس‌های نیمه مستقل[3]، نقش مهمی در عدول از سنت اداری فرانسوی، مبتنی بر یکپارچگی، نظم سلسله مراتبی و ساختار بوروکراتیک مبتنی بر فرمان، ایفاء نمود. اداره عمومی فرانسه، به هنجارهای اروپایی نزدیک‌تر شد[4] و این تحول، نظام حکمرانی در فرانسه را به سوی هنجارهای مدیریت عمومی نوین[5]، سوق داد. (Cole, 2008: 34) تأسیس «مؤسسه‌ی علوم اداری فرانسه»[6] در آغاز دهه‌ی ۱۹۶۰، به عنوان بستری جهت تبادل نظر متخصصان دانشگاهی در حوزه‌ی خدمت کشوری، که با «مؤسسه‌ی بین‌المللی علوم اداری»[7] واقع در مقر اتحادیه‌ی اروپا[1]، پیوندی نزدیک داشت نیز، در وقوع این امر مؤثر بود. (Chevalier, 2006: 751)

---

1. Administrative agencies
2. Monitoring and performance indicators
3. Semi-independent agencies
۴. کمیسیون اروپایی، تمایل فراوانی به بهره گیری از آژانس‌ها در اداره‌ی اموراتش داشت.
5. New pulic management norms
6. Institut Francais des sciences administratives (IFSA)
7. Institut International des sciences administratives (IISA)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

نهادهای متصدیِ سیاست‌های تنظیمیِ مربوط به ساده‌سازی اداری و مدرن‌سازی فرانسه، غالباً مورد بازنگری قرار می‌گیرند؛ در این میان «اداره کل مدرن سازی دولتی»[۲]، به عنوان بخشی از وزارت دارایی، بر کلیه‌ی اعمالی که جهت دستیابی به مدرن‌سازی و ساده‌سازی اداری برای شهروندان، اتحادیه‌ها، تجار، حکومت‌های محلی و ادارات دولتی ضروری است، نظارت می‌کند و هدف از آن ایجاد تعاملی مثبت میان دولت الکترونیکی، ساده‌سازی اداری و بهبود خدمات ارائه شده از سوی اداره عمومی است. این اداره از سه قسمت تشکیل یافته که عبارتند از: «هیأت کاربران و ساده‌سازی‌های اداری»[۳]، «هیأت مدرن‌سازی اداره عمومی و سازمان‌های دولتی»[۴] و «آژانس توسعه‌ی دولت الکترونیک»[۵]. نهاد دیگر، «دبیرخانه کل دولت»[۶] است که به هماهنگ‌سازیِ اداری پرداخته و به مثابه‌ی مشاوری حقوقی برای دولت می‌باشد. نهاد مذکور از طریق نظارت بر مقررات و تلاش برای ارتقاء کیفیِ آن‌ها، به بهبود کیفیت حکمرانی تنظیمی کمک می‌کند. «دبیرخانه کل امور اتحادیه اروپا»[۷] نهادی زیرمجموعه‌ی نخست وزیری است که وظیفه‌ی اصلیِ آن، قالب‌بندی و تثبیت مواضع فرانسه در مواجهه با مسائل جامعه‌ی اروپایی بوده[۸] و میان مراجع اداری و دولتی فرانسه و نهادهای اروپایی، تعامل ایجاد می‌کند؛ این دبیرخانه، کلیه‌ی امور مرتبط با معاهدات اتحادیه اروپا را در بر می‌گیرد، به استثناء سیاست خارجی و امنیت مشترک که در حوزه‌ی وظایف وزارت امور خارجه است. (OECD, 2010: 56-58) علاوه بر موارد مذکور، از سال ۲۰۰۴، توسعه‌ی مراجع اداریِ مستقل[۹] نیز در گسترش چارچوب نهادگرایی در فرانسه مؤثر بوده است. اغلب مراجع مستقل اداری، از قدرت تحمیلِ جرائم یا ارائه‌ی توصیه‌ها و پیشنهادات برخوردارند، به عنوان مثال، ممکن است از کارگزاران بخواهند که رویه‌ی عملیِ مشخصی را به کار گیرند و یا بعضی از آن‌ها، از صلاحیت‌های تخییری، مثلاً جهت صدور مجوز تداوم فعالیت، برخوردار باشند. از جمله‌ی این

---

1. Brussels
2. Directorate general for state modernization (DGME)
3. Delegation for users and administrative simplifications (DUSA)
4. Delegation for modernizing public administration and state organisations (DMGPSE)
5. Agency for developing e-Government (ADAE)
6. General secretariat of the government (SGG)
7. General secretariat foe European affairs (SGAE)

۸. در واقع هدف اصلیِ این نهاد، ایجاد انسجام، وحدت و تک صداییِ فرانسه در ارتباط با نهادهای اروپایی است.

9. Independent administrative authorities (AAIs)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

مراجع می‌توان به «اداره نظارت بر صدا و سیما فرانسه»[1]، «اداره بازارهای مالی»[2] و «کمیسیون تنظیم انرژی»[3]، اشاره نمود. (OECD, 2010: 63-64). در اینجا این گونه به‌نظر می‌رسد که با استفاده از ارزش‌های بنیادینِ کثرت گرایانه‌ی حکمرانی تنظیمی، نهادهای تنظیم‌گر متعددی ایجاد گردیده است و از طریق آژانس گرایی، به عنوان یکی از مصادیق عینی حکمرانی جدید، ابزارهای نوین تحول اداره فرانسوی همچون ساده‌سازی اداری و تعامل با اتحادیه اروپا در حکمرانیِ چندسطحی، مجالی جهت بروز و ظهور عملی در قالبی تنظیمی و عینی یافته‌اند.

۲-۳. توسعه‌ی ظرفیت‌های مشارکت پذیری

اگرچه در برداشت سنتی، دولت در فرانسه مفهومی محوری و فراگیر دارد، اما از ۱۹۸۳، این مفهوم رو به سستی گذاشت؛ برنامه‌ریزی برای سیاست‌های صنعتی و پروژه‌های بزرگ، بیشتر به پیش از تاریخ مذکور باز می‌گردد؛ بسیاری از شرکت‌های ملی، خصوصی گردیده و از میزان کنترل دولت بر سرمایه‌ها و قیمت‌ها، کاسته شده است؛ همچنین بسیاری از محدودیت‌های حوزه‌ی استخدامی، مانند الزامات مربوط به اخراج کارکنان، استخدام موقت و پاره‌وقت، تسهیل گردیدند. (Levy, 2005: 170) در این راستا، گام اول، حذفِ انحصارات عمومی[4] و تقلیل آن‌ها به یکی از کارگزاران[5] متعددِ حاضر در فضای رقابتی بود، این امر در انطباق با دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا و به مثابه‌ی نقطه‌ی آغازینِ فرایند خصوصی‌سازی[6] صورت پذیرفت، که تغییر شرکت‌های عمومی به شرکت‌های خصوصی، همراه با تقلیل میزانِ سهامِ اکثریتیِ دولتی را در بر می‌گرفت. در نتیجه، کنترل عمومی بر شبکه‌ی صنایع که از ویژگی‌های قدیمیِ مدل فرانسوی می‌باشد، به تاریخ پیوست. با ظهور ساختار کثرت گرایانه‌ی مبتنی بر سیستم بازار، کارگزاران خصوصی به رقابت با یکدیگر و ارائه‌ی خدمات عمومی پرداختند. رویکرد جدید تنظیم‌گری خدمات عمومی در فرانسه، مبتنی بر فعالیت شرکت‌های خصوصی، تحت نظارتِ تنظیم‌گرِ مستقل می‌باشد؛[7] البته دولت کماکان به عنوان بازیگری مهم در

1. French broadcasting control authority (CSA)
2. Financial markets authority (AMF)
3. Energy regulatory commission (CRE)
4. Public monopolies
5. Operators
6. Privatization

۷. از دهه‌ی ۱۹۹۰، فرانسه و اروپا به مقررات زدایی تمایل پیدا کردند و در راستای چنین برنامه‌ای، به آژانس‌های مستقل تنظیم گر، گرایش یافتند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

شرکت‌های خصوصی به ایفاء نقش می‌پردازد و در فرآیند گذار از دولت اداریِ مبتنی بر ارائه‌ی مستقیم خدمات به دولت تنظیم گر، تأثیرگذاریِ سابقش را به صورت کامل از دست نداده است. (Custos, 2010: 279-280) به عنوان مثال، از زمان وقوع اصلاحات شبکه‌ی ریلی در ۱۹۹۷، که نتیجه‌ی آن ایجاد شبکه ریلی فرانسه بوده است، امر بهره‌برداری از خدمات حمل و نقل ریلی، امری مجزا از مدیریت زیرساخت‌ها گردیده است. مأموریت اجرای این فعالیت مدیریتی به شرکت شبکه‌های ریلی فرانسه سپرده شده است، اما امر تصمیم‌گیری در خصوص پایداری و دوام شبکه ریلیِ ملی، کماکان در صلاحیت دولت بوده است. (مؤذنی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۱۶) ضمن آن که، در اغلب موارد می‌توان گذار از قالب موسسه دولتی به شرکت اقتصادی مختلط را به عنوان یک منشاء پیدایش برنامه‌ی خصوصی‌سازی، مورد تحلیل قرار داد؛ مثلاً شرکت آب و برق فرانسه که یک بنگاه با ساختار مؤسسه عمومیِ صنعتی و تجاری محسوب می‌شود، از سوی بخش قابل توجهی از افکار عمومی فرانسه، به عنوان نماد شرکت‌های اقتصادی مختلط، شناخته شده و در سال ۲۰۰۴، شکل و قالب شرکت سهامی به خود گرفته است. (مؤذنی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۳۸)

اصلاحات تنظیمی و ساختاری که از طریق قوانین اتحادیه اروپا نیز مورد حمایت قرار می‌گرفتند، چارچوب تنظیمی در بخش‌های عمومی را به سوی فضای رقابت پذیری سوق می‌داد؛ خصوصی‌سازی در مخابرات و حمل و نقل هوایی، توسعه یافت و فضای رقابتی در آن‌ها ایجاد گردید؛ لذا کیفیت اجرایی بهبود یافت، به‌عنوان مثال، با قیمتی کمتر، خدمات در ابعادی گسترده‌تر و با کیفیتی بهتر، ارائه گردیدند. (OECD, 2004: 37-38) در سال ۲۰۰۱، قانون رقابت فرانسه، به صورت جامع، مورد بازنگری قرار گرفت و قانونی با عنوان «نظامات نوین اقتصادی»[1]، تدوین گردید؛ قانون مذکور، روندها را بهبود بخشید، ضمانت‌های اجرایی را تقویت نمود و در بخش‌های ماهوی، قواعدی را در ارتباط با مفهوم «سوء استفاده از وابستگی اقتصادی»[2]، پایه‌ریزی کرد. بخش‌های عهده‌دار خدمت عمومیِ فرانسه، در حال حرکت به سوی فضای رقابتی جدید اروپایی هستند و در این مسیر، دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا به همراه قانون رقابت، به مثابه‌ی عواملی جهت بازسازیِ بنیادین ساختار اداریِ فرانسه، محسوب می‌گردند. (OECD, 2004: 109) علاوه بر آثار ناشی از تعامل با اتحادیه اروپا بر نحوه‌ی بازسازی دولت فرانسوی، دو ابزار اجراییِ دیگر، مشتمل بر «اصلاحات بودجه‌ای» و «قراردادگرایی» نیز، نقش مؤثری در توسعه‌ی ظرفیت‌های

1. Nouvelles regulations economiques (NRE)
2. Abuse of economic dependence

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

«مشارکت‌پذیری»[1]، به عنوان یکی از مؤلفه‌های بنیادینِ حکمرانی تنظیمی، ایفاء می‌نمایند؛ قراردادگرایی، مقدمه‌ی خصوصی‌سازی بوده و خصوصی‌سازی، زمینه‌ساز توسعه‌ی رقابت در فضای عمومی می‌باشد.[2] اصلاحات بودجه‌ای نیز به عنوان ابزاری جهت کاهش هزینه‌های عمومی و مخارج دولت، نیازمند بهره‌گیری از قراردادگرایی و به تبع آن خصوصی‌سازی است، خصوصاً از آن جهت که در مواقع مواجهه با محدودیت‌های بودجه‌ای، دسترسیِ شرکت‌های خصوصی به سرمایه، آسان‌تر از شرکت‌های دولتی است.

۳-۳. تقویت زمینه‌های شکل‌گیری حقوق نرم و انعطاف‌پذیر

«انعطاف‌پذیری»[3] را می‌توان نتیجه‌ی افزایشِ پیچیدگی در تعاملات درونی و بیرونیِ جوامع و نیاز به ظرفیت‌های جدیدِ توسعه‌پذیری دانست؛ مؤلفه‌ی مذکور، به عنوان یکی از شاخص‌های بنیادین حکمرانیِ تنظیمی، ابعاد مختلف حقوقی و مدیریتی را شامل می‌گردد؛ از منظر حقوقی، مفهوم انعطاف‌پذیری، در عبارات «حقوق نرم»[4] و یا «حقوق انعطاف‌پذیر»[5]، تبلور می‌یابد. فرآیند شکل‌گیری حقوق نرم و ضوابط آن، مبتنی بر تشریفات لازم در حقوق سخت نیست؛ همین امر موجب می‌شود انعطاف گزاره‌های حقوق نرم بیش از حقوق سخت باشد، در نتیجه، انطباق با شرایط جدید و انجام واکنش‌های ضروری در برابر تغییرات، در حقوق نرم سریع‌تر صورت می‌گیرد. (Shelton, 1997: 15) وصف مذکور موجب می‌گردد، هنگامی که موضوع مورد نظر چندان شناخته شده نیست و ابهام آن، اتفاقات مرتبط با آن در آینده را نامعلوم می‌کند، استفاده از حقوق نرم، ترجیح داده شود. (Gopalan, 2008: 332) در فرانسه، مراجع مستقل اداری، به تصویب مقرره‌های کلی و جزئی می‌پردازند که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به «مقررات کلی نهاد بازارهای مالی»[6]، اشاره نمود؛ همچنین به ارائه «توصیه»[7] می‌پردازند. با وجود این که چنین قواعدی از الزام‌آوریِ حقوق سخت، برخوردار نیستند، اما در عمل از سوی کارگزاران، مورد تبعیت قرار می‌گیرند. این مقررات غیراجباری، با به کار گیریِ روشِ تنظیمِ مبتنی بر اِجماع[8]، در چارچوب صلاحیتی مراجع اداریِ مستقل، از اهمیت فراوانی برخوردارند. (OECD, 2010: 64) اما

1. Participation
۲. در طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۷، دولت فرانسه از «قراردادگرایی» به سمت «مناقصه‌ی رقابتی» تمایل پیدا کرد.
3. Flexibility
4. Soft law
5. Reflexive law
6. General regulations of the financial markets authority
7. Recommendation
8. Consensus-based method of regulation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]
[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

جنبه‌ی حقوقیِ مؤلفه‌ی انعطاف‌پذیری در حکمرانی تنظیمی، به حقوق نرم و انعطاف‌پذیر محدود نمی‌شود؛ ساده‌سازی به عنوان یکی از ابزارهای اجرایی تحول اداره، با استفاده از فرآیند تنقیح قوانین و مقررات[1]، زمینه‌سازِ انعطاف‌پذیری در ساختار تقنینی و به تبع آن، نظام حقوقیِ کشور می‌گردد.

فرایند تنقیح، شامل بازنگری یا بازنویسیِ قوانین و مقررات است که به وسیله‌ی آن محتوای قواعد بازنگری شده به شکلی جدید و با ساختاری منظم در مجموعه‌ای درج می‌گردد[2]. در بخشنامه‌ی ۱۹۹۶ نخست وزیر فرانسه، فرایند تنقیح، اعم از حوزه‌ی قوانین و مقررات بوده و گام نخست جهت ساده‌سازی نظام تقنینی محسوب می‌گردد. در سال ۱۹۸۹، «کمیسیون عالی تنقیح قوانین و مقررات»[3]، در چارچوب برنامه‌ای ملی ایجاد شد، این کمیسیون مسئولیت برنامه‌ریزی، تعیین روش‌شناسی و نظارت بر پیشرفتِ روند تنقیح را بر عهده گرفت. تجربه‌ی تنقیح قوانین و مقررات در فرانسه نشان می‌دهد که فرآیند مذکور، با وجود کمک به بهبودِ کیفی و سهولت دسترسی به قوانین، تضمینی قطعی برای تغییرناپذیری قوانین نیست؛ به صورت میانگین، سالیانه ده درصد از مواد درج شده در یک مجموعه، اصلاح می‌شوند. (OECD, 2010: 127) در پیوند با حکمرانی تنظیمی، این گونه به‌نظر می‌رسد که این عدم قطعیت، از ضروریات متناسب‌سازیِ نظام حقوقی با چالش‌های جدید است؛ تنقیح قوانین و مقررات برای ساختار تقنینی، بسترسازی می‌کند تا با بازبینیِ ساختارمندِ خویش، دائماً به دنبال تطبیق با شرایط حادث باشد؛ لذا از طریق فرآیند ساده‌سازی، زمینه‌ی لازم جهت تحقق انعطاف‌پذیریِ ساختار حقوقی در حکمرانی تنظیمی، فراهم می‌گردد.

نتیجه‌گیری

با وجود آن که فرانسه به عنوان کشوری با سنتِ مبتنی بر نظمِ دولت محور، مسیر هموار و سریعی را جهت انطباق با تحولات عصر مدرن، نپیموده است، اما در روندی تدریجی و با استفاده از رویکردهای مدیریتی و حقوقی نوین، همسو با مقتضیات حکمرانی جدید، گام‌های مؤثری برداشته است. نسبت ابزارهای اجرایی تحول اداره عمومی فرانسه با حکمرانی تنظیمی، مبتنی بر ارتباط متقابل و تأثیرگذاریِ دو سویه می‌باشد؛ از یک سو، ارزش‌های کثرت گرایانه‌ی حکمرانی تنظیمی با زمینه‌سازی جهت تعدد نهادی و ایجاد نهادهای تخصصی جهت ساده‌سازی اداری و تعامل با اتحادیه

1. Codification

۲. تنقیح قوانین و مقررات، شامل متون قانونیِ منسوخ نمی‌شود.

3. High commission on codification

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

اروپا، اصلاحات اداره عمومی نوین را در چارچوبی نهادی، تنظیم می‌نمایند و از سوی دیگر، اصلاحات بودجه‌ای، قراردادگرایی و آثار ناشی از حکمرانی چندسطحی در تعامل با اتحادیه اروپا، به تقویت فضای رقابتی و مشارکت‌پذیری در فرانسه انجامیده است؛ ضمن آن که تداوم فرآیند تنقیح قوانین و مقررات به عنوان یکی از راهکارهای ساده‌سازی اداری، به انعطاف‌پذیریِ نظام حقوقی منتهی گردیده است. در نتیجه، ابزارهای اجراییِ اداره عمومی نوین فرانسه و شاخص‌های حکمرانی تنظیمی، به صورت توأمان از دو خصلت در هم تنیدگی و هم افزایی نسبت به یکدیگر برخوردارند، که نتیجه‌ی آن در اصلاحات اداره عمومی فرانسه، نمود عینی می‌یابد. ابزارهای مذکور، مقدمه‌ی ضروری جهت پیاده‌سازیِ حکمرانی تنظیمی در فرانسه هستند و دولت فرانسه با بهره‌گیریِ همزمان از این ابزارها و مؤلفه‌های حکمرانی تنظیمی، در حال حرکت از دولت رفاه به سوی دولت تنظیم‌گر است، اگرچه با توجه به ریشه‌های قدرتمندِ سنتِ دولت محوری در فرانسه، دولت تنظیم گر فرانسوی با دولت تنظیم‌گر در برداشت آمریکایی که بر پایه‌ی بی‌اعتمادی به دولت بنا شده، متفاوت خواهد بود که بررسی کامل آن، مستلزم پژوهشی مستقل می‌باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

لگراند، آندره؛ وینه، سلین (۱۳۹۸)، حقوق عمومی، جلد دوم: حقوق اداری فرانسه، ترجمه: روح اله مؤذنی، تهران: مجد.

مؤذنی، روح اله؛ پور رشید، سیده زهرا؛ فقیه عبدالهی، لیلا (۱۴۰۰)، حقوق عمومی اقتصادی، جلد دوم: گفتارهایی پیرامون نهادهای تنظیمی در حقوق فرانسه، ایران و آمریکا، تهران: مجد.

هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: سمت.

ب) مقالات

رنجبر، احمد (۱۳۹۸)، «سنت و تغییر در نظام‌های خدمت کشورهای غربی»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، صص ۱۲۰-۹۹.

زارعی، محمد حسین؛ حسنوند، محمد؛ سلمانی سیبنی، مرضیه (۱۳۹۶)، «مفهوم حکمرانی تنظیمی»، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، شماره ۱، صص ۱۴۷-۱۲۴,

۲. انگلیسی

A) Books

Barnard, Catherine (2004), The Substantive Law of the EU: The four freedoms, Oxford and New York: Oxford University Press.

Buendia Sierra, Jose Luis (2000), Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law: Article 86 (formerly Article 90) of the EC Treaty, Oxford, Oxford University Press.

Cole, Alistair (2008), Governing and Governance in France, Cambridge University Press.

Jones, G. W (2003), The Effects of the 1989-1997 Administrative Reforms on the Ministerial Field Services, Southampton Institute/Nottingham Trent University.

Knill, C (2001), The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence, Cambridge, Cambridge University Press.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

Machin, H (1976), The Prefect in the French Administration, London: Croom Helm.
OECD (2004), France: Charting a Clear Way Forward, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD publications.
OECD (2010), Better Regulation in Europe: France, OECD publications.
Page, E (1991), Localism and Centralism in Europe, Oxford: Oxford University Press.
Sharpe, L. J (1993), The Rise of Meso Government in Europe, London: Sage.
Shelton, Dinah (2008), Soft Law, The George Washington University Law School, Public and Legal Theory Work Paper, No. 322.

B) Articles

Bezes, Philippe (2010), "Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations", in: Martin Painter and B. Guy Peters (eds), Tradition and Public Administration, First edition, Palgrave macmillan, pp. 158-173.
Chevalier, Jacques (2006), "Changing European States, Changing Public Administration: Public Administration In Statist France", in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), Comparative Public Administration: The Essential Readings, First edition, Elsevier, pp. 741-758.
Custos, Dominique (2010), "Independent administrative authorities in France: Structural and procedural change at the intersection of Americanization, Europeanization and Gallicization", in: Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth (eds), Comparative Administrative Law, Edward Elgar, pp. 277-292.
Gopalan, Sandeep (2008), "A Demandeur centric approach to regime design in transnational commercial law", Georgetown Journal of International Law, Vol. 39, pp. 325-345.
Hardiman, Niamh (2012), "Governance and state structures", in: David Levi-Faur (ed), The Oxford Handbook of Governance, First published, Oxford University Press, pp. 230-241.
Levy, J (2005), "Economic policy and policy-making", in: Cole, Le Gales and Levy (eds), Developments in French Politics 3, Basingstoke: Palgrave, pp. 94-170.
Lynn Laurence, E. JR (2012), "The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?", in: David Levi-Faur (ed), The Oxford Handbook of Governance, First published, Oxford University Press, pp. 70-85.
Orange, Gerald (2006), "French Territorial Administration and Changes in Public Management", in: Vincent Hoffmann and Hellmut Wollmann (eds), State and Local Government Reforms in France and Germany, vs verlag, pp. 110-124.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

Painter, Martin and Guy Peters, B (2010), "Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids", in: Martin Painter and B. Guy Peters (eds), Tradition and Public Administration, First edition, Palgrave macmillan, pp. 19-30.
Pierre, Jon (2012), "Governance and institutional flexibility", in: David Levi-Faur (ed), The Oxford Handbook of Governance, First published, Oxford University Press, pp. 192-204.
Reiss, Dorit. R (2010), "Administrative agencies as creators of administrative law norms: evidence from the UK, France and Sweden", in: Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth (eds), Comparative Administrative Law, Edward Elgar, pp. 373-386.
Yeung, Karen (2010), "The regulatory state", in: Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge (eds), The Oxford Handbook of Regulation, UK: Oxford University Press, pp. 65-87.

۳. فرانسوی

Bureau, D and Mougeot, M (2007), incitations et gestion publique, Paris: Documentation francaise.
Eyraud, C (2013), Le capitalism au Coeur de l'Etat: comptabilite privee et action publique, Bellecombe-en-Bauges: Editions du Croquant.
Lacasse, F and Verrier, P.-E (dir) (2005), 30 ans de reforme de l'Etat: experiences francaises et etrangeres: strategies et bilans, Paris: Dunod.

B) Articles

Bezes, p (2005), "Le modele de l'Etat-stratege: genese d'une forme organisationnelle danc l'administration francaise", Sociologie du Travail, Vol, No. 4, pp. 431-450.
Guettier, C (2006), "Les agences administratives en France", Les Cabiers de la Fonction Publique et de l'Administration, No. 351, pp. 3-10.
Melink, E and Guillemot, D (2010), "Vers une convergence du management public-prive? Une revue de literature economique", Revue francaise d'economie, Vol. 25, No. 2, pp. 167-225.
Nosbonne, C (2013), "Le tournant managerial dans le secteur public europeen: quells consequences sur l'action publique?", La nouvelle revue du travail, No. 2, en ligne: https://nrt.revues.org/962.
Peyrin, A (2019), "Recompositions de l'emploi public et crise du modele statutaire: le cas de la function publique d'Etat en France", A.-M Arborio, P. Bouffartigue and A. Lamanthe (dir), Crise(s) et mondes du travail, Toulouse: Octares, halshs-02147857, pp.1-12.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]

Richter, L (2004), "La Contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques", Administration et Education, No. 4, pp. 6-21.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.187]