Bureaucracy and Discretionary Competence

Mohammad reza Vijeh[1], Hedieh Ahmadi Kamarposhti[2]

1. Associate Professor of Law and Political sciences Faculty, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran. mrezavijeh@atu.ac.ir
2. Master of Public Law Student, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran (Corresponding Autor). hedieh.ahmadi77@gmail.com

Date Received: 2023/07/13
Date of Release:2023/10/02

Abstract

Bureaucracy as a technical tool to control and manage the administration has many legal dimensions. The impact of this importance on the relations of citizens, their rights and freedoms as well as the shape of the political regime is undeniable with a little reflection. We cannot respond to the weaknesses of bureaucracy, as the most powerful and reasonable method that has ever existed to run the organization, by removing or replacing another method, so finding solutions to minimize its damage seems necessary. This is the main idea of this article. By dealing with the harms of Weberian bureaucracy, the way to reduce it is proposed. The relationship between the authority of the administration and the organized bureaucracy will be followed by posing the following questions: First of all, can the authority of the administration be the balance point of bureaucracy in modern administrative law and Weberian bureaucracy, and secondly, in the assumption of proving the first question, how can it achieve this balance? to act With the introduction of discretionary competence, this organized assimilation and its transformation into a purely materialistic set will be balanced to a significant extent.

Key Words: Bureaucracy, Bureaucrat, Administration, Discretionary Competence, Max Weber.

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 terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، پاییز ۱۴۰۲، شماره ۳۶
مقاله علمی پژوهشی

دیوان‌سالاری و صلاحیت اختیاری

محمدرضا ویژه[۱]؛ هدیه احمدی کمرپشتی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۱۰

چکیده

دیوان‌سالاری به عنوان یک ابزار فنی برای کنترل و مدیریت اداره از ابعاد حقوقی فراوانی برخوردار است. تأثیر این مهم بر روابط شهروندان، حقوق و آزادی‌های آنان و همچنین شکل رژیم سیاسی با کمی تأمل غیرقابل انکار می‌باشد. نمی‌توان ضعف‌های دیوان‌سالاری را، به‌عنوان قدرتمندترین و معقول‌ترین روشی که تاکنون جهت اداره‌ی سازمان وجود داشته است، با حذف یا جایگزینی روشی دیگر پاسخ داد، بنابراین یافتن راه‌حل‌هایی برای به حداقل رساندن آسیب‌های آن، ضروری به‌نظر می‌رسد. ایده اصلی نوشتار حاضر نیز همین است. با پرداختن به آسیب‌های دیوان‌سالاری وبری در نهایت طریقه کاهش آن مطرح می‌شود.

نسبت اختیار اداره با دیوان‌سالاری سازمان یافته با طرح پرسش‌های ذیل دنبال خواهد شد: در وهله نخست، آیا اختیارات اداره می‌تواند نقطه تعادل دیوان‌سالاری در حقوق اداری مدرن و دیوان‌سالاری وبری باشد و در وهله دوم، در فرض اثبات پرسش نخست، چگونه می‌تواند به این تعادل جامه عمل بپوشاند.

با ورود صلاحیت اختیاری، این همسان‌انگاری سازمان یافته و تبدیل آن به یک مجموعه ماتریالیستی صرف، تا حدّ قابل توجهی متعادل خواهد شد.

واژگان کلیدی: دیوان‌سالاری، دیوان‌سالار، اداره، صلاحیت اختیاری، ماکس وبر.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران mrezavijeh@atu.ac.ir
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
hedieh.ahmadi77@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

مقدمه

دیوان‌سالاری، شکل خاصی از سازمان است که با پیچیدگی، تقسیم کار، دوام، مدیریت حرفه‌ای، کنترل سلسله مراتبی و اختیار قانونی تعریف می‌شود. به عبارت دیگر، دیوان‌سالاری ستادی متشکل از هسته‌ی متمرکزی برای سازماندهی نظام‌مند است؛ بر اساس سلسله مراتب بنا شده و بر طبق سیاست‌های مدیران بیرون و فراتر از دیوان‌سالاری، وقف اجرای منظم و مؤثر وظایف اداری می‌شود. (کامنکا، ۱۳۸۰: ۲۲۹) در واقع، دیوان‌سالاری در شکل آرمانی خویش غیرشخصی و بر اساس منطق است و حاصل تکیه بر قواعد و قوانین است. این مفهوم، تمایز قابل فهمی با پیوندهای خویشاوندی، دوستی، قدرت پدری یا فرهمندی دارد. به علاوه، سازمان دیوان‌سالاری را در همه نهادهای دولتی و خصوصی می‌توان یافت؛ در حقیقت، ماهیت سازمان نافی ساختار دیوان‌سالار نخواهد بود. واژه دیوان‌سالاری از دو کلمه گرفته شده است؛ «Bureau» و «Kratos» در حالی که کلمه «Bureau» به اداره اشاره دارد، پسوند یونانی «کراتیا یا کراتوس» به معنای قدرت یا حکومت[1] است. (Hummel,1998: 307)

برای فهم مسئله و رسیدن به پاسخ این مقاله ابتداً خوانش یک دیوان‌سالاری به معنای اخص کلمه و برشمردن ویژگی و توانایی‌های ذاتی و نارسایی اجرایی و نظری، ضرورتی مبرهن می‌رسد. برجسته‌ترین نظریه‌پرداز دیوان‌سالاری، جامعه شناس آلمانی، ماکس وبر[2] (۱۸۶۴–۱۹۲۰) است که به توصیف نمونه یک دیوان‌سالاری آرمانی می‌پردازد و توضیحی برای ظهور تاریخی نهادهای دیوان‌سالارانه ارائه داده است. به گفته وبر، ویژگی‌های تعیین‌کننده دیوان‌سالاری به شدت آن را از سایر انواع سازمان‌های مبتنی بر اشکال غیر قانونی اقتدار، متمایز می‌کند. وبر معتقد است که مزیت دیوان‌سالاری این است که از نظر فنی، ماهرانه‌ترین شکل سازمان است که دارای تخصص، تداوم و یکپارچگی است. (Chevallier, 2007 : 22)

از ویژگی‌های دیوان‌سالاری منطقی، نهادینه شدن دستگاه اداری نوین (وبر، ۱۳۸۲:۲۲۵) است که شامل سه اصل خواهد شد که در اقتصاد خصوصی پایه مدیریت دیوان‌سالاران هستند. این سه اصل عبارتند از: نخست، فعالیت‌های منظمِ لازم برای مقاصد ساختاری تابع دیوان‌سالاری که به صورت وظایف رسمی و به شیوه‌های ثابت تقسیم می‌شوند.

دوم، اختیار صدور فرمان‌های لازم برای انجام وظایف اصل پیشین، که به شیوه پایدار تقسیم شده و به وسیله قوانین ناظر بر استفاده از ابزارهای سرکوب فیزیکی یا روانی که در اختیار مقام رسمی است، محدود می‌شوند.

1. Power or rule
2. Max Weber

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

سوم، مقررات و پیش‌بینی‌های روش‌مندی که برای انجام منظم این وظایف، تعبیه شده است (فقط کسانی که صلاحیت عمومی برای خدمت را دارند، استخدام می‌شوند).

یکی از ویژگی‌های دیوان‌سالاری که پیامد مشخص آن خواهد بود، اصل سلسله مراتب اداری است. در سلسله مراتب اداری در واقع سطوح اقتدار در سازمانی دیوان‌سالار طبقه‌بندی می‌شود. این سطوح اقتدار مبتنی بر فرادستی و فرودستی است (وبر، ۱۳۸۲: ۲۲۶) که از نتایج مثبت آن می‌توان به امکان پژوهش‌خواهی تابعین از مراجع بالاتر و لزوم اصل پاسخگویی اشاره کرد.

از دیگر این ویژگی‌ها اصل تخصص است. (وبر، ۱۳۸۲: ۲۲۷) در دیوان سالاری، تخصص دیوان‌سالار اهمیت بسزایی دارد و به همین دلیل می‌تواند اصل شایسته‌سالاری در حقوق اداری نوین را تأمین کند. در واقع، در دیوان‌سالاری توسعه یافته، جایگاه کارمند به ماهیت وظیفه‌اش مربوطه خواهد بود و گواه این ادعا نیز برگزاری آزمونهای استخدامی و شرط گذراندن یک دوره آموزش مشخص است.

آنچه دیوان‌سالاری را تبدیل به یک کل منسجم می‌کند، قوانین ثابت و جامع حاکم بر اداره است. (وبر، ۱۳۸۲: ۲۲۷) مدیریت اداره از قوانین عمومی تبعیت می‌کنند که کم و بیش ثابت و جامع هستند. تقلیل مدیریت اداری نوین در دیوان‌سالاری به مجموعه‌ای از قوانین، در ذات آن نهفته است زیرا هر چند مقامات اداری می‌توانند در اداره عمومی نوین با دستور، نظم برقرار کنند اما علاوه بر اینکه این دستور از قانون برمی‌آید، این اختیار به دیوان‌سالار اجازه نمی‌دهد که آن امور را با فرمان‌هایی که برای هر مورد صادر می‌شود، تنظیم کند (در واقع دیوان‌سالاری وبری، صلاحیت اختیاری را نمی‌پذیرد)، بلکه باید آنها را به طور کلی قاعده‌مند سازد. به عبارت دیگر، عقلانیت، اختیار کارمند را در تصمیم‌گیری و قضاوت به صفر می‌رساند و او را ملزم می‌کند که از مجموعه خط‌مشی‌های مشخصی پیروی کند. اما محوری که چارچوب مفهومی مقاله حاضر را صورت‌بندی می‌کند، دیوان سالاری در حقوق اداری نوین است. با توجه به خاستگاه و دوره زمانی که وبر دیوان‌سالاری را ساختاربندی می‌کرد، پیشرفته‌ترین نوع فنی سازمان اداری بود اما با توجه به تغییر در شاخص‌های حقوق اداری مردم‌سالار، نظریه اداره شایسته و همچنین مطالبات تازه از مردم‌سالاری، ساختار دیوان‌سالاری نمی‌تواند با چارچوب‌های پیشین خود وفادار بماند.

همانطور که گفته شد، موثرترین نظریه‌پرداز در خصوص دیوان‌سالاری ماکس وبر بوده است. اما دیوان‌سالاری وبری با توجه به خاستگاه‌اش و تجربه‌های اداره عمومی ماقبل خود ضمن اینکه تا حد قابل توجهی با مولفه‌های حقوق اداری مردم‌سالار مانند اصل قانون‌مداری و یا تداوم خدمات عمومی هم‌پوشانی دارد، شکاف عمیقی نیز با مولفه‌های حقوق اداری نوین دارد.

در خصوص دیوان‌سالاری در علوم اجتماعی و سیاسی، پیشینه‌های درخور توجه‌ای می‌توان یافت. با این حال اما تفاوت اصلی پژوهش پیش‌رو با سایر سوابق پژوهشی در رابطه با موضوع، ایجاد لحن حقوق عمومی و تلفیق دو بعد اساسی و اداری آن نه از رهگذر مفهوم حکومت خوب یا بد که با تاکید بر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

اصلی‌ترین هسته‌ی حقوق عمومی یعنی مسئله‌ی حکمرانی و روابط دو سویه‌ی میان حکومت و شهروندان می‌باشد. همچنین در ساحت روش نیز پژوهش حاضر با پرهیز از پرداختن به سازوکارها و شیوه‌های فنی واگذاری‌ها، در پی آن است تا مسئله‌ی دیوان‌سالاری را به شیوه‌ی مدیریتی تقلیل نداده و این فرآیند را در سطحی کلان‌تر به مثابه‌ی مکانیزمی که منجر به تغییر فرم رژیم سیاسی می‌شود، در نظر گیرد. به لحاظ چهارچوب‌های نظری نیز پژوهش حاضر با فاصله گرفتن عامدانه از هزار توی مبانی تئوریک نظریه‌ی عدالت، فلسفه‌ی سیاسی و فلسفه‌ی حقوق و صرف اعتنا به چهارچوب‌های نظری وضعیت حقوقی، بیش از آنکه در پی ارائه‌ی نظریه‌ای مبنایی و راهگشا باشد، از منظری پوزیتیویستی، با اتخاذ روش پژوهشی توصیفی/ تحلیلی در پی اثبات فرضیه‌ی اصلی پژوهش از طریق بررسی و دسته بندی داده‌ها و پرتو افکنی بر تغییرات هنجاری موضوعه می‌باشد. در این مقاله، مسئله، نسبت اختیار اداره با دیوان‌سالاری سازمان یافته است با طرح پرسش‌های ذیل دنبال خواهد شد: در وهله نخست، آیا اختیارات اداره می‌تواند نقطه تعادل دیوان‌سالاری در حقوق اداری مدرن و دیوان‌سالاری وبری باشد و در وهله دوم، در فرض اثبات پرسش نخست، چگونه می‌تواند به این تعادل جامه عمل بپوشاند. نقطه ورود ما در این پرسش، حقوق ملت است. در حقیقت «فرد» در اینجا دو وجهی است؛ وجه نخست آن، به عنوان نوعی مواجه شونده با اداره یا اصطلاحاً ارباب رجوع در اداره، در شرایط متفاوت، انتظار پاسخ متناسب دارد و در این نقطه نیاز مبرم به صلاحیت اختیاری به جهت شخصی‌سازی عدالت برای هر فرد، که لازمه آن درنظر گرفتن شرایط فرد برای پاسخ به آن می‌باشد، احساس می‌شود. وجه دیگر آن، فرد به مثابه دیوان‌سالار اداری است. کارمند دستگاه اداری، تبدیل به مطیع قوانین موضوعه در یک چارچوب مضیق می‌شود. استناد مکرر به قانون و انعطاف‌ناپذیری در مقابل ساختار صرفاً عقلایی که عام‌الشمول تفسیر می‌شود، خطر مواجه با «شخصِ شی‌واره» را می‌دهد و نتیجه آن تبدیل دیوان‌سالار به ماشین تولید شهروند شی‌واره است.[۱] نتیجه‌ی این کنش و واکنش، ساختار اجتماعی دیوان‌سالاریزه شده با تکیه بر نظم اجتماعی است. نقطه عطف تحقیق در این هنگام است که با ورود صلاحیت اختیاری، این همسان انگاری سازمان یافته و تبدیل آن به یک مجموعه از اشیا و ماشین، تا حدّ قابل توجهی متعادل خواهد شد.

---

۱. استناد مکرر به قانون و انعطاف ناپذیری در مقابل یک دیوان سالاری سازمان یافته با این جمله که؛ "من ضابطم و قانون می‌گوید"، این تلنگر را زنده می‌کند که به تعبیر لان فولی، ادب درونی قانون (Internal morality) تا چه اندازه اهمیت پیدا می‌کند به ادب بیرونی آن.(External morality)

حاکمیت قانون در چارچوبی که انسان صرفاً ضابط آن است از کارایی حقیقی خود می‌افتد، اینجاست که حاکمیت قانون به مثابه قانون خوب و قانون بد واجد اهمیت خواهد شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

۱. ابعاد روابط دیوان‌سالاری و اداره

۱-۱. دیوان‌سالاری و قانون

به اعتقاد میزس، اغلب ادعا می‌کنند مدیریت بوروکراتیک با حکومت‌ها و نهادهای دموکراتیک جمع‌ناپذیر است. این نتیجه گیری خطاست. دموکراسی به معنای حاکمیت قانون است. اگر چنین نباشد صاحب منصبان به مستبدانی خودسر و غیر پاسخگو، و دادرسان به قضاتی بی ثبات و دمدمی مزاج بدل می‌شوند. دو رکن حکومت دموکراتیک عبارت است از اولویت قانون و بودجه. (فون میزس، ۱۴۰۲: ۸۵) اولویت داشتن قانون یعنی هیچ قاضی یا صاحب منصبی حق ندارد در امور و مناسبات زندگی فردی مداخله کند مگر اینکه قانونی چنین چیزی را از او خواسته یا به او چنین اختیاری داده باشد. (همان) بر اساس نظریه‌ی انتخاب عمومی، دیوان‌سالاران تمایل دارند که به منظور دستیابی به هدف افزایش بودجه و خدمات، قدرت خویش را افزایش دهند. (Dreyfus, 2006:109) دیوان‌سالاری فقط به سازمان‌های سیاسی محدود نمی‌شود، بلکه هرگاه هماهنگی مردم در یک مقیاس مشخص ضرورت یابد، دیوان‌سالاری پدید می‌آید. اطاعت از مجموعه قوانین و مقرراتی، که در اکثر موارد به وضوح بیان می‌شود، به عنوان پیش نیاز در ساختار دیوان‌سالارانه وجود دارد و در نتیجه از دامنه عدم پایبندی به آنها می‌کاهد. دیوان‌سالاری، در معنای عامیانه، به معنای رویه‌ای رسمی و سرشار از استناد به قوانین است که با آزادی‌های مدیریتی و ابتکار فردی سنخیتی ندارد. برای رسیدن به پاسخِ پرسش اصلی مقاله، پاسخ به این سؤال که «آیا قانون اداری، که کارویژه آن حمایت و تنظیم است، لزوماً آثار مخرب جدی بر کارآیی اداره، تحقق اهداف اجتماعی و حفظ و سازش منافع متضاد دارد؟»، ضروری به‌نظر می‌رسد. (Marshall ,1954: 57-64) برای رسیدگی به پرسش مذکور، ابتدا به تبیین اجمالی دولت حقوقی و ارتباط ویژگی‌های ذاتی آن با دیوان‌سالاری وبری پرداخته می‌شود.

«دولت حقوقی» در یک تعریف گویا محاط شدن دولت با حقوق (اعم از هنجارهای حقوقی) است. برای تبیین این تعریف، تقابل دو مفهوم «حاکمیت قانون»[1] و «حاکمیت صرف قانون»[2] را می‌توان مورد توجه قرار داد. حقوقدانان «دولت حقوقی» را چیزی فراتر از «حاکمیت صرف قانون» می‌دانند. در واقع، «حاکمیت صرف قانون» مترادف مفهوم شکلی دولت حقوقی است که صرف قانون‌مداری و حاکمیت قانون مصوب پارلمان را برای تأمین و تضمین دولت حقوقی کافی می‌داند.

در حقیقت «حاکمیت صرف قانون» زمانی محقق می‌شود که مصوبه‌ای، با اراده پارلمان، صورت قانونی یابد اما در لایه ماهوی؛ مبنای دولت حقوقی، تفوق و برتری قوانینی با محتوای تضمین حقوق و

1. Rule of Law
2. Rule of the Law

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

آزادی‌های شهروندان است. در این حالت، قوانین باید با ارزش‌های مورد احترام و قابل قبول وجدان جمعی شهروندان انطباق داشته باشند. در مقام تمایز میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی، دولت حقوقی را باید در تقابل با حاکمیت اراده قرار داد و بر این اساس، آن را وجه تمایز حوزه‌ای از حقوق تعبیر نمود که بایسته‌های حاکم بر آن، تابع اراده افراد نیست. از این نظرگاه، دولت حقوقی، موجد و معرف صلاحیت‌ها و نه اراده‌هاست و وضعیت فارغ از حاکمیت اراده است. (امامی و زرگوش، ۱۳۸۷: ۵۵)

با این تفاسیر، همانطور که از تعریف دیوان‌سالاری و مولفه‌های آن برمی‌آید، دیوان‌سالاری اداری زمانی مخرب است که پایبند بی چون و چرای «قانون‌مداری» و مفهوم شکلی از دولت حقوقی باشد. در اینجا با عبور از دوگانه قانون خوب–قانون بد، دیوان‌سالار این امکان را نخواهد داشت تا به نحوی از گزاره اخلاقی برای جبران آسیب‌های قانون بد استفاده کند. در نتیجه این امر، دیوان‌سالار در عمل فی‌نفسه به قانون (در صورتی که از پس عمل به قانون خوب یا بد برآید) مسئولیتی متوجه او نخواهد شد.

اینطور که به نظر می‌رسد دیوان‌سالاری در قانون‌گرایی دست‌کم تمامی مولفه‌های «حاکمیت صرف قانون» یعنی تعمیم‌پذیری، پیش‌بینی‌پذیری، واضح بودن و معطوف به آینده بودن را داراست. بنابراین، توانایی شخص در برنامه‌ریزی و عمل فردی و جمعی بسته به قانون‌مداری است. این همان سویه‌ای است که حقوق اداری نوین به عنوان دستاوردی مدرن از آن بهره‌مند است. گزاره‌های ماهوی دولت حقوقی (مانند تحقق حقوق و آزادی‌های شهروندی) امری است، انتزاعی؛ با این توضیح که این حقوق با رضایت درونی است که محقق می‌شود و نافرمانی را کاهش می‌دهد. حال بدون توجه به وجود یا عدم وجود این گزاره‌های ماهوی، صلاحیت در حقوق عمومی و اراده در حقوق خصوصی را چطور می‌توان به هم پیوند داد؟ در حقیقت، اراده را چگونه می‌توان به اصل عدم صلاحیت در حقوق اداری وارد کرد که مفهوم صلاحیت اختیاری را محقق سازد.

پیامد اساسی حاکمیت قانون، مستلزم فرض اصل بنیادین رفتار برابر با همگان براساس قانون است. شاید ابتدا به نظر آید دادرسی اداری این برابری را تضمین خواهد کرد اما همانطور که در ابتدا گفته شد، دیوان‌سالاری مفهومی محدود به اداره نیست.

وبر وجود دیوان‌سالاری در دستگاه قضایی را به خوبی تبیین می‌کند. به گفته او، «تصور قاضی نوین همچون ماشینی که پرونده‌ها و هزینه‌ها را در درون آن بریزیم تا حکمی، همراه با دلایل، به ما بدهد و پاراگراف‌های مدون را به صورت ماشینی بخواند، مفهومی است که نفی می‌شود. شاید به این دلیل که دیوانی شدن مستمر عدالت مستلزم قضاوتی است تا حدی شبیه آنچه در بالا آوردیم. در عرصه رویه‌هایی که دادگاهها اعمال می‌کنند حوزه‌هایی وجود دارد که در آنها قانونگذار به طور مستقیم قاضی را به اعمال رویه‌های منفرد و اختصاصی، موظف کرده است». (وبر، ۱۳۸۲: ۲۵۱) به همین ترتیب، انتظار از دادرسی اداری برای حکم منحصر به شرایط افراد، تقریباً در قضاوت مدرن، تهی از معناست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

۲-۱. جایگاه کارمند در دستگاه دیوان‌سالاری

می‌دانیم که منتخبین مردم قوانین را تصویب می‌کنند و مقامات منصوب (مدیران دولتی) دستورالعمل‌های لازم را برای دستیابی به اهداف و اجرای قوانین به کارمندان می‌دهند اما در حقیقت کارمندان هستند که درباره معنای قوانین و نحوه اجرای آنها در عمل، تصمیم‌گیری می‌کنند. پس، پاسخ مختصر به این پرسش مهم است؛ کارمندان که هستند و چه جایگاهی دارند. وبر در سخنرانی "پیشه‌ی سیاست‌مداری" و کتاب "اقتصاد و جامعه" بین رهبران سیاسی و کارمندان دولتی تفاوت قائل شد: سیاست‌مداران باید خود را به فرایندهای قانونگذاری و انتخاباتی مشغول کرده و وظایف خود را مسئولانه انجام دهند، مدیران دیوانسالاری هم باید وظایف اداری خویش را بیطرفانه اجرا کرده و از رهبران سیاسی خود تبعیت نمایند. از دیدگاه وبر، مبارزه‌ی پرشور برای دستیابی به قدرت، ویژگی سیاست‌مداران است در حالی که دیوان‌سالاران باید بدون خشم و شور برای اجرای دستورات قانونی تلاش کنند. (Sager and Rosser, 2009:1139) بنابراین، راه حل وبر برای حل این مسئله این است که دیوان‌سالاری باید بیرون از سیاست بماند و با بی‌طرفی کامل به کار اداره کردن بپردازد. (وبر، ۱۳۹۰: ۱۷۹) اما در هرحال دیوان‌سالاری ممکن است به سطح برسد که امر سیاسی را غصب کرده و به سیاستگذاری بپردازد.

دوگانه‌ی سیاست – اداره موجب پیدایش دو گروه افراد در حکومت می‌شود: مقامات منتخب و دیوان‌سالاران. مقامات منتخب با رأی مردم انتخاب می‌شوند و باید حافظ و مراقب منافع و نماینده مردم در حکومت باشند اما دیوان‌سالاران بر اساس تخصصشان گمارده می‌شوند و فقط مجری سیاست‌هایی هستند که از سوی مقامات منتخب به آنها ابلاغ می‌شود. این مرز میان مردم‌سالاری و دیوان‌سالاری (که صورت دیگری از مرز میان هدف و وسیله و سیاست و اداره بود) همان‌گونه که در اداره مدرن شاهد آن هستیم، اساساً فرو ریخت. سیاست‌مداران به مثابه گوش‌هایی هستند که مصالح و خواست‌های مردم را می‌شنوند و زبان‌هایی که آنها را به مجریان عرصه‌ی اداره منتقل می‌کنند. مجریان نیز متخصصانی هستند که بر کارآمدترین روش‌ها و ابزار مسلط هستند و هر هدفی که برای‌شان مشخص شود، با تخصص‌شان به بهترین شکل پیگیری می‌نمایند. به بیان واضح‌تر، مجریان دولت نباید برایشان فرقی کند که به سمت چه هدفی حرکت می‌کنند، آن‌ها باید به بهترین نحو، هدفی را که سیاسیون مشخص می‌کنند، محقق سازند. اگر زمانی این مقامات منتخب بودند که نماینده‌ی تعیین اهداف بودند و دیوان‌سالاران مسئول یافتن بهترین وسیله برای رسیدن به اهداف، بر اساس نگرشی عمل‌گرایانه، درک وضعیت بغرنج مهم است که در دل جامعه‌ی مشارکتی رخ می‌دهد و بهترین وسیله برای گذر از این وضعیت، همان مشارکت تعریف شده در مردم‌سالاری مشارکتی است. (فنازاد، ۱۳۹۴: ۷۴)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

در این میان، دوگانه انتصاب–انتخاب واجد اهمیت خواهد شد. دیوان‌سالاران از جهتی بسیار مهم، نمونه هستند: آن‌ها درگیر نبرد کلاسیک بر سر گستره‌ی اختیارات هستند. کارمندان همواره می‌خواهند اختیارات یا حق صلاحدید بیشتری داشته باشند و مقامات منتخب معمولاً تمایل دارند که اختیارات کمتری به آنها بدهند. رهبران سازمان‌ها در تلاش برای نظارت بر تصمیمات کارمندان دون پایه، مقررات و تشریفات را افزایش می‌دهند. (Evans and Harris, 2004:871-895) اما، کارمندان همواره حین انجام کار با مواردی برخورد می‌کنند که نمی‌توان مقررات را کاملاً اجرا کرد یا حداقل آنها می‌پندارند چنین کاری امکان‌پذیر نیست. (Maynard and Portillo, 2010: 252-277) بدین ترتیب، در تمامی ادارات، تنشی دائمی میان دیوان‌سالاران و مقام‌های منتخب در خصوص حدود اختیارات در جریان است. اما شاید بتوان یکی از ابزارهای کنترل دستگاه دیوان‌سالار، «به کارگیری «رهبری خلاق» اشاره کرد، که تنها می‌تواند نتیجه یک رقابت[1] باشد. در حقیقت بوروکراتیک‌شدگی از «فقدان رهبری توانا و کارآمد نشئت می‌گیرد.». (فون میزس، ۱۴۰۲: ۴۲)

در خصوص انتصاب دیوان‌سالار، وبر بر این نظر است که: «تصدی مقام یک حرفه است. شاهد این ادعا، پیش از هر چیز، شرط گذراندن دوره آموزشی مشخص است که خود مستلزم وجود توانایی کافی برای کار در دوره‌های طولانی است» و همچنین شرط قبول شدن در امتحانات استخدامی شاهد دیگری بر این مدعا می‌داند. وبر بر این اعتقاد است که، جایگاه کارمند به ماهیت وظیفه‌اش مربوط می‌شود. «این وظیفه ساختار درونی مناسبات او را به شکل زیر تعیین می‌کند: از نظر حقوقی و عملی، داشتن مقام به معنی در اختیار داشتن منبعی نیست که بتوان از آن برای دریافت اجاره یا کسب امتیاز سود جست. صاحب منصب بودن، برخلاف آنچه در مورد قراردادهای آزاد کار صدق می‌کند، مبادله معمولی خدمات و مابه‌ازای آن‌ها نیست. پذیرش مسئولیت در اداره، از جمله شرکت خصوصی، به معنی این است که فرد در مقابل تأمین زندگی‌اش متعهد می‌شود صادقانه به اداره امور بپردازد. وفاداری در عصر مدرن، اهداف غیر شخصی و کارکردی را در بر می‌گیرد. البته، در پس این مقاصد کارکردی به طور معمول «مفاهیم ناظر به ارزش‌های فرهنگی» نیز نهفته است». (وبر، ۱۳۸۲: ۲۲۸)

ویژگی صاحب‌منصب اداری که بتواند نقش اهرم ماشین اداری را تشکیل دهد و در حقیقت تبدیل به دیوان‌سالار شود به این ترتیب است: نخست، بیان این نکته مهم به نظر می‌رسد که جایگاه دیوان‌سالار[2] مادام العمر است. به طور معمول، جایگاه صاحب منصب، حداقل در دیوان‌سالاری‌های دولتی مادام‌العمر است و این وضعیت به نحو فزاینده‌ای در همه ساختارهای مشابه حاکم می‌شود. خدمت

---

۱. میزس معتقد است که بوروکراتیک زدگی نتیجه دخالت دولت در اقتصاد است و ماهیت سود رقابت‌انگیز است و نتیجه آن بروز خلاقیت برای افزایش سود خواهد بود.

۲. مقصود دیوان‌سالارانی هستند که مطابق قوانین استخدامی پذیرفته می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

مادام‌العمر، فرضی بدیهی است، حتی در جایی که صلاحیت صاحب‌منصب باید در آغاز دوره جدید تصدی بار دیگر تأیید شود. صاحب منصب برخلاف کارمند مؤسسات خصوصی به طور معمول مستخدم رسمی است. اما تصدی مادام العمر، چه از نظر حقوقی و چه از نظر عملی، برخلاف وضعیت مشابه در بسیاری از ساختارهای پیشین قدرت، به معنی حق صاحب‌منصب برای تملک آن مقام نیست. در جایی که در مقابل عزل یا انتقال دلبخواهانه، تضمین حقوقی وجود دارد، این تضمین‌ها بیشتر به صورت تفکیک وظایف اداری از ملاحظات شخصی است. بر همین مبنا، دو جایگاه برای دیوان‌سالار تعریف می‌کنند: شخص (در زندگی شخصی) و کارمند و از جمله دلایلی است که گمان می‌رود می‌تواند دیوان‌سالار را از شی‌واره شدن نجات دهد. در صورتی که در نظام مبتنی بر دیوان‌سالاری اثبات‌گرایانه، کارمند، خود ممکن است ارباب رجوع در جایی دیگر باشد و در این وضعیت، شخص شی‌واره با خلاء خلاقیت مبتنی بر عقلانیت صرف مواجه خواهد شد.

ویژگی بعدی را اما می‌توان در رابطه میان «مابه‌ازای مادی» و «مقام» بررسی کرد. کارمند مابه‌ازای مادی کار خود را به طور منظم در قالب حقوق ثابت و مستمری دوران بازنشستگی دریافت می‌کند. این حقوق، برخلاف مزد، به نسبت کار انجام شده پرداخت نمی‌شود بلکه مبنای آن، نوع (مرتبه) کار و احتمالاً مدت خدمت است. اما، هدف کارمند به دست آوردن «مقام» در نظام سلسله مراتبی خدمات دولتی است. او از مراتب پایین و کم‌اهمیت‌تر و با حقوق کمتر، در جهت مراتب بالاتر و مقامهای مهم‌تر حرکت می‌کند. کارمند متوسط طبعاً خواستار سازوکارهای ثابتی برای ارتقاست و این تمایل، اگر شامل مقام نشود، قطعاً سطح حقوق را شامل می‌شود. او می‌خواهد این شرایط برحسب ارشدیت و احتمالاً برحسب رتبه‌ای که در نظام پیشرفته آزمون‌های تخصصی به دست می‌آورد، ثبت شود. (وبر، ۱۳۸۲: ۲۳۳) همه اینها موجب می‌شود کسانی که دارای گواهینامه‌های تحصیلی هستند، ادارات را محلی برای کسب مواجب تلقی کنند و در نتیجه این گمان، کارمندی بر اساس اشتیاق غیرممکن است. با این توضیح که در زیست ماشین‌واره و مبتنی بر عقلانیت صرف، درصد خطا و پیش‌بینی‌ناپذیری کاهش می‌یابد و به همین دلیل، اشتیاق به یک حاشیه امن افزایش می‌یابد.

۳-۱. دیوان سالاری؛ حاکمیت هیچکس

سیاست‌گذاری عمومی و تعیین سرنوشت جامعه از بارزترین نمودهای اقتدار سیاسی است و درواقع، آنچه در نظام‌های مردم‌سالار به شهروندان واگذار می‌شود، حق تعیین سرنوشت است. گریندل، ظرفیت دولت را به مثابه «توانایی دولت در تنظیم شرایط برای تعاملات اقتصادی و سیاسی و انجام کارکردهایی که برای آنها تعیین شده»، تعریف می‌کند. او ظرفیت دولت را به چهار حوزه کارکردی (۱) نهادی (۲) فنی (۳) اداری و (۴) سیاسی تقسیم می‌کند: «ظرفیت نهادی»، نشانگر قابلیت دولت در وضع و لازم‌الاجرا

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

کردن مجموعه گسترده‌ای از قواعد و مقررات است که بر تعاملات اقتصادی و سیاسی حاکم است. «ظرفیت فنی» توانایی دولت در مدیریت سیاست اقتصاد کلان و تحلیل گزینه‌های سیاست اقتصادی به نحو عام‌تر تعریف شده است. «ظرفیت اداری»، قابلیت دولت برای ارائه کالاها و خدمات بهداشت و آموزش عمومی تأمین زیرساخت‌های فیزیکی، ایفای کارکردهای معمولی اداری دولت مانند جمع‌آوری مالیات و مدیریت اطلاعات دانسته شده است. در آخر، «ظرفیت سیاسی» به ظرفیت دولت در پاسخ دادن به تقاضاهای اجتماعی، اجازه دادن به کانال‌هایی برای معرفی و پرداختن به علائق اجتماعی و وارد کردن مشارکت اجتماعی در تصمیم سازی و حل منازعات مربوط است. هر یک از چهار نوع ظرفیت پیش گفته در هر دولت بر یکدیگر تأثیر و تأثر دارند؛ اما از سوی دیگر، «بوروکراسی» می‌تواند به عنوان یک متغیر بر هر یک از ظرفیتهای نهادی، فنی، اداری و سیاسی تأثیرگذار باشد. بوروکراسی می‌تواند در موارد خاصی نقشی قطعی در افزایش ظرفیت نهادی فنی و اداری ایفا کند با وجود، این تقویت بوروکراسی می‌تواند مانع ارتقای ظرفیت سیاسی دولت شود؛ چرا که بوروکراتها معمولاً با ایده مشارکت جامعه در تصمیم سازی مخالفند. (مرکز مالمیری، ۱۳۹۸: ۲۱۸) اما مردم‌سالاری درون ظرفیت سیاسی جای می‌گیرد، در حقیقت حق شهروندان به انتخاب‌شدگان واگذار می‌شود و درمقابل، آنان به نسبت اختیاراتی که در سیاست‌گذاری‌ها دارند در مقابل شهروندان، مسئولیت سیاسی دارند. اما، دیوان‌سالاران می‌توانند در فرآیندهای پیش از سیاست‌گذاری‌ها از طریق ارائه و تحلیل اطلاعات، مشاوره و نظایر آن و نیز در فرآیندهای اجرای سیاست‌ها، در تعیین سرنوشت جامعه مؤثر باشند بی‌آنکه از جانب شهروندان برگزیده شده باشند و در مقابل آنان، مسئولیت سیاسی داشته باشند. علاوه بر سیاست‌گذاری‌های عمومی، دیوان‌سالاران از طریق روش‌های مزبور، در تصمیمات و اقدامات مقامات سیاسی نیز مؤثر هستند؛ تصمیماتی که نمی‌توان آنها را سیاست‌گذاری عمومی دانست اما در راستای اعمال اقتدار سیاسی در حوزه‌های گوناگون، اعم از داخلی و بین‌المللی اتخاذ می‌شوند. (گرجی ازندریانی و قهرمان‌زاده نیمگزی، ۱۳۹۵: ۱۴) دیوان‌سالاری، سازمانی متخصص و بی‌طرف و در خدمت تمامی جامعه است. افزون بر آن، به دلیل همین بی‌طرفی نباید نوسانات اقتدار سیاسی در آن مؤثر باشد و این بی‌طرفی بزرگترین تضمین برای اداره است. (Farazmand, 2010: 251) اما، آیا این بی‌طرفی؛ اصل پاسخگویی و مسئولیت را تحت شعاع قرار نمی‌دهد؟ طبعاً تعاملی معنادار میان آنان وجود دارد. بوروکراتی که جز نص صریح قانون، فارغ از هزینه و فایده‌ای که ممکن است نتیجه منطقی آن باشد، عمل می‌کند، مسولیت مدنی ناشی از یک تصمیم اشتباه [اگرچه قانونی] زائل می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

۲. اختیار اداره: نقطه عطف دیوان سالاری و حقوق اداری مدرن

هدف از این مبحث پرداختن به رابطه دیوان سالاری با صلاحیت اختیاری در مقابل صلاحیت تکلیفی است. در اینجا احتمالاً درک مفهوم مشترک و مشخص از صلاحیت اختیاری و تکلیفی در ادامه این مبحث، راهگشا خواهد بود. صلاحیت، مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مقام اداری واگذار می‌شود. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۱: ۴۰۸) به عبارتی، صلاحیت اداری، وضعیت حقوقی مشخص است که برای مقام یا مرجع اداری تعریف می‌شود و مربوط به شخص یا فرد خاصی نیست. در حقیقت صلاحیت یک مقام اداری، وضعیت حقوقی فردی است که در آن پست سازمانی قرار می‌گیرد. بدیهی است که هر فرد منصوب در آن پست این وضعیت را دارد. (ویژه، ۱۳۹۲: ۳۱۰)

۱-۲. دیوان سالاری؛ قاتلِ خلاقیت در عمل اداری

بحران جامعه مدرن در نگرش وبر، پیامد اجتناب‌ناپذیر توسعه دیوان‌سالاری مدرن است و گریزی از آن نیست. از دیدگاه وبر، دیوان‌سالاری از یک سوی لازمه رشد جامعه صنعتی است و از دیگر سوی، موجب فساد جامعه صنعتی می‌شود؛ زیرا با رشد نظام دیوان‌سالارانه و حذف تشخص و فردیت از رفتارهای انسانی، مفهوم «از خودبیگانگی» شکل می‌گیرد. (زمانی، ۱۳۹۳: ۶۶۶-۶۳۹) به عبارت دیگر، زمانی که در اثر کارکرد نهادهای دیوان‌سالار، فرد دچار ازخودبیگانگی شود و با تبدیل شدن به یک مهره در دستگاه اختاپوسی دیوان‌سالاری نتواند معناسازی کند، باید به وجود بحران اخلاقی و بحران معنا در جامعه اقرار و برای آن چاره‌اندیشی کرد. (Sager and Rosser, 2009:1139) در اینجا، مفهوم صلاحیت اختیاری از شکل‌گیری این «از خودبیگانگی» جلوگیری می‌کند.

بنابر آنچه گفته شد، دیوان‌سالاری می‌تواند افزایش کارکردها و مداخله‌گری‌های دولت و تقویت لویاتان دولت بیانجامد. کارمندان، به عنوان چرخ‌دنده‌های دستگاه‌های دیوان‌سالار، می‌توانند این امر را کاهش و دیوان‌سالاری را به سمت عقلانیت سوق دهند. ابزار دیوان‌سالاران در این خصوص اعمال صلاحیت اختیاری است و چون حدی از قدرت ارزیابی و قدرت مانور در تصمیم‌سازی به مقام اداری می‌بخشد تا او با ملاحظه‌ی شرایط و زمینه‌های هر قضیه، تصمیم‌گیری نماید، همان‌گونه که گفته شد، شاهد نوعی عدالت فردی شده یا موردی در این خصوص نیز هستیم. (فنازاد، ۱۳۹۴: ۷۵)

۲-۲. نسبت دیوان سالاری و صلاحیت اداری

دیوان‌سالاری به عنوان ساختار و فرآیندی انعطاف‌ناپذیر در نظر گرفته می‌شود، چارچوبی که به رغم تغییرات اطراف آن، پایدار است. این پایداری سخت در نظامی که تحول ذاتی آن است، شکست خواهد خورد. از طرفی دیوان‌سالاری با آن ساختار فنی را نمی‌توان نادیده گرفت، به همین جهت تحول

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

دیوان‌سالاری به همراه تحولات ناشی از عناصر تشکیل دهنده آن، به همراه حفظ و کاهش حداقلی آسیب‌های آن ضروری است. با توجه به تعاریفی که در فوق از مفهوم صلاحیت اداری داشته‌ایم، صلاحیت، ابزار ذاتی دیوان‌سالاری در دولت حقوقی است. اما باید توجه داشت که مفهوم شکلی دولت حقوقی، دیوان سالاری را به مفهوم انعطاف‌ناپذیر آن پیوند می‌زند. (ویژه، ۱۳۹۲: ۳۱۱)

گفته شد که صلاحیت اداری را در می‌توان قالب «وضعیت حقوقی» تبیین کرد. خاستگاه دیوان‌سالاری وبری، صلاحیت قانونی مضیق است که بر آن «هنجار حقوقی» حاکم است. شمول هنجار حقوقی عام است و موقعیت‌های حقوقی بسیار و مشابهی را شامل می‌شود. اما، در وضعیت حقوقی، نوعی شخصی‌سازی شده از هنجارحقوقی می‌باشد. در حقیقت این نوع از وضعیت ناشی از هنجار حقوقی خاص و منوط به شرایط خاصی هستند.

۳-۲. لزوم ایجاد صلاحیت اختیاری در دستگاه دیوان سالاری

اما، پرسش مهم در این نقطه مطرح می‌شود؛ ابزار این تحول چه خواهد بود؟ یکی از گزاره‌های دیوان‌سالاری که آن را در حکمرانی مدرن قابل انتقاد می‌کند، تکیه‌ی بی‌چون‌وچرای آن بر صلاحیت اجباری بر پایه اثبات‌گرایی حقوقی عام‌الشمول (شخصی سازی نشده) است. دلایل این انتقاد نیز با فهم دیوان‌سالاری ضابطه‌مند وبری، قابل درک است. به بیان وبر؛ «تقلیل مدیریت اداری نوین به مجموعه‌ای از قوانین، عمیقاً در ذات آن نهفته است. برای مثال، در نظریه‌ی اداره عمومی نوین فرض بر این است که هرچند مقامات دولتی این اختیار را دارند که امور خاصی را که قانون به آنها واگذار کرده است از طریق فرمانهایی تحت نظم و قاعده درآورند، اما این اختیار به دیوان[۱] اجازه نمی‌دهد که آن امور را به صورت کلی و مجرد تحت قاعده درآورد. این وضعیت موجب می‌شود که تنظیم مناسبات از طریق امتیازات فردی و عنایت‌های شخصی از میان برود». (وبر، ۱۳۸۲: ۲۲۷) در این نقل قول، وبر به‌طور مشخص اشاره می‌کند دیوان با آن چهار عنصر تشکیل دهنده‌اش؛ کارمندان جزء، منشیان، ابزارهای مادی و پرونده‌ها اساساً نمی‌تواند منطبق بر شاخص‌های حاکمیت مدرن باشد. اما این نقطه، محل ورود صلاحیت اختیاری است.

مفهوم صلاحیت اختیاری یا گزینشی به طور خلاصه عبارت است از قدرت یا امکان انتخاب میان طیفی از گزینه‌های بدیل، (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۲۹) یا به تعبیری، اختیار مقام اداری در انتخاب یکی از گزینه‌های موجود و اتخاذ تصمیم مبتکرانه در چارچوب اهداف قانون‌گذار یا اقتضائات عادلانه در یک وضعیت خاص. (Davis, 1973: 4) این نوع صلاحیت متضمن دو عنصر انتخاب و منفعت است. در اینجا، قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی، با توجه به معیارهای

۱. وبر «دیوان» را مجموعه‌ای از کارمندان جزء و منشیان می‌داند که همراه با ابزارهای مادی و پرونده‌ها تشکیل می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

غیرحقوقی، گزینه‌ای را انتخاب کند.[1](Campbell Black,1990: 213) در صلاحیت تکلیفی، مقام اداری در اتخاذ تصمیم و انتخاب راه‌حل آزاد نیست، به عبارتی قانون، محدوده و نوع تصمیم را مشخص نموده است، اما صلاحیت اختیاری به تعبیر لرد دیپلاک عبارت از «حق انتخاب میان بیش از یک گزینه برای اقدام است، به گونه‌ای که این امکان برای مردم عادی وجود داشته باشد تا نظریات متفاوتی را ابراز دارند». (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۸۰) امتیاز صلاحیت اختیاری در این است که به کارکنان دولت اجازه می‌دهد «عدالت شخصی شده»[2] را پیاده کنند، به این دلیل که صلاحیت اختیاری امکان اعمال قواعد کلی را بر اوضاع و احوال خاص هر مورد فراهم می‌سازد. (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۸۲) به تعبیری این عدالت شخصی سازی شده از بین گزینه‌های متعدد پیش بینی شده در قانون، اتخاذ خواهد شد. تفاوت آن با عمل به نص صریح قانون در صلاحیت تکلیفی در آن است که در نوع اختیاری آن، قانون انتزاعی، گزینه‌های قانونی را با توجه به شرایطی که ممکن است شهروند داشته باشد، پیش‌بینی می‌کند. بدیهی می‌باشد این انتخاب نیازمند به کارگیری خلاقیت از جانب بوروکرات در شناسایی و حل موقعیت‌های جدیداست.

در نگرشی دیگر، صلاحیت تشخیصی از نوع صلاحیت‌های تکلیفی است؛ چراکه قانون، معیارهای سنجش و تصمیم‌گیری در اوضاع و احوال معینی را مقرر کرده و اداره را در وضعیتی قرار داده که می‌توان آن را «اداره محدود» یا «اداره مجبور»[3] تلقی کرد. اما، به هر تقدیر، باید پذیرفت که اختیار اداره محدودیتی بر اصل قانون‌مداری به شمار می‌رود. (مشهدی، ۱۳۹۱: ۵۷)

در این مقوله پرسش این است که حقوق اداری مدرن چگونه می‌تواند صلاحیت در حقوق عمومی و اراده در حقوق خصوصی را درهم آمیزد؟ پاسخ آن، استفاده از صلاحیت اختیاری در کنار صلاحیت تکلیفی است. از طرفی چنان‌که هایک در خصوص ویژگی‌های دولت حقوقی می‌نگارد: «این قواعد در شرایط پیش‌بینی‌ناپذیر اعمال می‌شوند؛ بنابراین، باید به نحوی طراحی شده باشند که با تعداد نامعینی از موارد آینده منطبق شوند. آنچه عرفاً خصلت انتزاعی این‌گونه قواعد نامیده می‌شود، ناشی از همین است ...مراد از آن، قابلیت اعمال قواعد مذکور نه صرفاً در مورد اشخاص و گروه‌ها و جاهای معین، بلکه در کلیه اوضاع و احوالی است که بعضی عوامل نوعی موجود باشند». (فون هایک، ۱۳۹۴: ۹۸-۹۷) صلاحیت اختیاری می‌تواند جبران خلأ عوامل شخصی در مقابل عوامل نوعی باشد.

---

1. A public official’s power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience.

2. Individualise justice

یعنی عدالتی که از حالت انتزاعی و کلی خارج شده و امکان تصمیم‌گیری عادلانه را با توجه به اوضاع و احوال خاص هر مورد و شرایط ویژه هر فرد، فراهم می‌کند.

3. Mandatory or bound administration

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

از سویی دیگر، صلاحیت اختیاری نه غیرقانونی و نه موازی با آن است، بلکه از دل دولت حقوقی برمی‌خیزد تا هم انتظارات مشروع شهروندان که ناشی از وجدان جمعی آنان است (برای محق شدن بعد ماهوی حاکمیت قانون)، رخ دهد و هم اصل بنیادین رفتار برابر[۱] براساس قانون با همگان، به منصه ظهور نشیند.

نتیجه‌گیری

دیوان‌سالاری به عنوان یک فرآیند انعطاف‌ناپذیر و ساختاریافته در نظر گرفته می‌شود، چارچوبی که علی‌رغم تغییرات در دنیای اطراف آن، پایدار است. این پایداری سخت در سیستمی که تحول، عنصر ذات آن است، شکست خواهد خورد. از طرفی دیوان‌سالاری با آن ساختار فنی را نمی‌توان نادیده گرفت، به همین جهت تحول دیوان‌سالاری به همراه تحولات ناشی از عناصر تشکیل‌دهنده آن، ضرورت حفظ و به حداقل رساندن آسیب‌های آن است. به گفته ماکس وبر، ویژگی‌های تعیین کننده دیوان‌سالاری مانند غیرشخصی بودن، اصل تخصص، سلسله‌مراتب و امثال آن، به شدت آن را از سایر انواع سازمان‌های مبتنی بر اشکال غیرقانونی اقتدار، متمایز می‌کند. همانطور که گفته شد وبر معتقد است که مزیت دیوان‌سالاری این است که از نظر فنی، ماهرترین شکل سازمان است که دارای تخصص، اطمینان، تداوم و یکپارچگی است.

بنابراین در این پژوهش به بررسی رابطه صلاحیت اداره و دیوان‌سالاری با هدف بررسی نظری اختیار اداره و کاهش آسیب‌های ساختار بوروکرات‌زده، که گریزناپذیر هستند، پرداخته شد. دیوان‌سالاری به عنوان ساختار و فرآیندی انعطاف‌ناپذیر در نظر گرفته می‌شود. چارچوبی که به رغم تغییرات اطراف آن، پایدار است و به همین جهت نیازمند اثبات‌گرایی حقوقی برای بقای خود می‌باشد. دیوان‌سالاری از نص بی‌قید و شرط قانون تغذیه می‌کند و نبود این امر، اداره را با بحران مواجه می‌سازد. اما هدف ایجاد تعادل میان یک اثبات‌گرایی منعطف و اداره خوب بوده است که بنیان آن حقوق اداری مدرن می‌باشد. صلاحیت اختیاری که امکان انتخاب میان طیفی از گزینه‌های بدیل یا به تعبیری، اختیار مقام اداری در انتخاب یکی از گزینه‌های موجود و اتخاذ تصمیم مبتکرانه در چارچوب اهداف قانون‌گذار یا اقتضائات عادلانه در یک وضعیت خاص را تحقق می‌بخشد، راهکار این تعادل است.

---

۱. با این توضیح که رفتار برابر متمایز از رفتار یک شکل است. در رفتار برابر بر اساس قانون، ظرفیت قانونی به شکلی در نظر گرفته می‌شود تا مجری قانون بتواند بنابر شرایط مختلف افراد از ظرفیت‌های متفاوتی استفاده کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

فهرست منابع

منابع فارسی

امامی، محمد و زرگوش، مشتاق (۱۳۸۷)، «جنبه‌های درونی نظریه حاکمیت قانون در پرتو دکترین حکمرانی خوب»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۹.

بیکس، برایان (۱۳۸۹)، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی.

زمانی،سمانه (۱۳۹۳)، «بنیان‌های نظم اجتماعی و بحران جامعه مدرن در اندیشه ماکس وبر و امیل دورکیم»، حقوق ملل، سال چهارم، شماره ۱۳.

طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)، حقوق اداری، چاپ بیست و پنجم، تهران: سمت.

فنازاد، رضا (۱۳۹۴)، صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن، تهران: خرسندی.

فون‌میزس، لودویگ (۱۴۰۲)؛ بوروکراسی، ترجمه مهدی تدینی، تهران: پارسه.

فون هایک، فریدریش (۱۳۹۴)، درسنگر آزادی، ترجمه عزت الله فولادوند، چاپ دوم، تهران: ماهی.

کامنکا، یوجین (۱۳۸۰)، دیوانسالاری، تهران: شیرازه.

گرجی ازندریانی، علی اکبر و قهرمان زاده نیمگزی، فرزین (۱۳۹۵)، «بررسی کنترل اقتدار بوروکراتیک در بستر مناسبات بوروکراسی، سیاست و کارآمدی»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۵۰.

مرکزمالمیری، احمد (۱۳۹۸)؛ «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹.

مشهدی، علی (۱۳۹۱)، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی رییس‌جمهور – معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.

وبر، ماکس (۱۳۸۲)، دین، قدرت، جامعه، ترجمه احمد تدین، تهران: هرمس.

وبر، ماکس (۱۳۹۰)، دانشمند و سیاستمدار، ترجمه احمد نقیب‌زاده، تهران: علم.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۲)، «تاملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوق اداری، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر موتمنی طباطبایی، تهران: مجد، ص.۳۱۰.

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

منابع لاتین

- Chevallier, Jacques (2007), Science administrative, 4e éd., Paris, P.U.F.
- Campbell Black, H. (1990), Black Law Dictionary, 10th edition, Oxford Press.
- Davis, Kenneth Culp (1973), Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry, First edition, Louisiana, University Of Illinois Press.
- Dreyfus, Françoise (2006), "Bureaucratie", Le Dictionnaire des sciences humaines, Paris, P.U.F.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]

- Evans, T., and J.Harris (2004), "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", British Journal of Social Work, 34(6).
- Farazmand, Ali (2010), «Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis», Public Organization Review, N. 3, Vol. 10.
- Hummel, R. (1998), "Bureaucracy", The International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Routledge.
- Marshall E. Dimock (1954), ‘‘Administrative Law and Bureaucracy’’, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 292, JSTOR, http://www.jstor.org/stable/1029732. Accessed 1 Oct. 2022.
- Maynard-Moody,S.,and S. Portillo (2010), "Street-Level Bureaucracy Theory", The Oxford Handbook of Bureaucracy, Edited by R. Durant, New York, Oxford University Press.
-Sager, Fritz and Rosser, Christian (2009), "Weber, Wilson and Hegel: Theories of modern Bureaucracy", Public Administration Review.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.159]