

تأملی بر مبانی نظری نظام‌های اداری مدرن

دکتر منوچهر شجاعی*

چکیده مقاله

در این مقاله ضمن معرفی نظام‌های اداری سنتی و نقاط ضعف آنها، بستر تاریخی شکل‌گیری نظام‌های اداری مدرن و مبانی نظری این نظام‌ها در قالب نظریه تفکیک سیاست از اداره وودرو ویلسون و نظریه بوروکراسی ماکس وبر تبیین می‌گردد.

واژه‌های کلیدی: نظام‌های اداری سنتی، حامی‌پروری، نهضت اصلاحات، تباین سیاست و اداره، اختیار عقلایی / قانونی، نظریه بوروکراسی، نظام‌های اداری مدرن، شایسته‌سالاری.

مقدمه

شکل‌گیری نظام‌های اداری مدرن به اوایل قرن نوزدهم بازمی‌گردد. وجه تمایز نظام‌های اداری مدرن نسبت به نظام‌های اداری سنتی این است که نظام‌های اداری مدرن به جای اینکه مانند گذشته به وسیله اشخاص غیر حرفه‌ای که اقداماتشان به وفاداری شخصی به رهبر محدود می‌شد بنا شوند، دربردارنده مناصب حرفه‌ای هستند که انجام آنها مستلزم تخصص و شایستگی است. در این نظام‌ها خدمت به عموم، حرفه‌ای عالی محسوب می‌شود و انجام آن،

مستلزم بکارگیری بهترین افراد موجود به منظور تشکیل یک طبقه نخبه اداری و انجام اقدامات بر اساس قوانین و سوابق موجود است. ممکن است سیاستمداران ماندگار نباشند، بنابراین اگر دستگاه دولت در دست مقامات ثابت و دائمی باشد، تغییر دولت‌ها به راحتی و روانی انجام می‌گیرد. نظام‌های اداری مدرن را می‌توان نظام اداری پاسخگو به رهبری سیاسی دانست که مبتنی بر یک الگوی سلسله مراتب دقیق بوروکراسی است و مقامات ثابت، متخصص، بی طرف و گمنام در آن به کار گمارده شده‌اند؛ عامل انگیزش آنها، صرفاً علائق عمومی است؛ به همه احزاب حاکم به چشم یکسان نگاه می‌کنند؛ در سیاست گذاری دخالتی ندارند، بلکه صرفاً خط مشی‌هایی را که توسط سیاستمداران وضع می‌شوند، به مورد اجرا می‌گذارند.

مبانی نظری نظام‌های اداری مدرن ریشه در آثار وودرو ویلسون از ایالات متحده آمریکا و ماکس وبر از آلمان دارد. در این مقاله نوشته‌های نویسندگان مختلفی چون سیدمن (۱۹۸۷)، استیلمن (۱۹۷۳)، بیتام (۱۹۸۴)، گرت و میلز (۱۹۷۰)، کامنکا (۱۹۸۹)، ژاکوبی (۱۹۷۳)، کایدن (۱۹۸۲)، براگدون (۱۹۸۷) و نیز مقالات کلاسیک وبر و ویلسون در شفریتز و هاید (۱۹۹۷) جهت تبیین مبانی نظری نظام‌های اداری مدرن مبنای مطالعه قرار گرفته است.

پیشینه تاریخی

پیدایش نظام‌های اداری دارای یک پیشینه طولانی است که به موازات مفاهیم تمدن و دولت ظهور یافته است. از زمان پیدایش دولت‌ها همواره نوعی نظام اداری همراه آن بوده است. در مصر باستان، سیستم‌های اداری مشخصی برای بنای اهرام مصر وجود داشته است. چین در دوران سلطنت هان (۲۰۶ ق. م.) عقاید کنفوسیوس را در خصوص اینکه «دولت باید توسط مردان برگزیده که دارای صلاحیت و توانایی هستند، اداره شود و صرف وابستگی و همخونی نمی‌تواند ملاک عمل قرار گیرد» رایج گردانید. در اروپا، امپراطوری‌های متعدد مانند یونان، روم، ایتالیا، آلمان، اسپانیا و نظایر آن، در وهله اول، امپراطوری‌های اداری بودند که به وسیله قوانین و مقررات از مرکز کنترل می‌شدند. وبر عقیده دارد که ظهور حکومت‌های نوین، همزمان با ایجاد ساختارهای بوروکراتیک بوده است.

علیرغم اینکه همواره نوعی اداره وجود داشته اما پیدایش نظام‌های اداری مدرن به معنای واقعی به اواسط قرن نوزدهم باز می‌گردد. نظام‌های اداری سنتی، «شخصی»^۱ بودند؛ به عبارت دیگر، به جای اینکه غیر شخصی باشند، یعنی بر قانونی بودن و وفادار بودن به سازمان و حکومت استوار باشند به فردی خاص مانند پادشاه یا وزیر وفادار بودند. اقدامات رایج در این نظام‌ها، اغلب با فساد و سوء استفاده از اداره برای عواید شخصی همراه بود. اقداماتی که اکنون در نظر ما بیگانه و ناسازگار جلوه می‌کنند، در گذشته، روش‌های مرسوم انجام وظایف دولت محسوب می‌شدند. متوسل شدن به حامیان، دوستان و بستگان برای استخدام در دولت، و خرید مشاغل و مناصب دولتی مانند خرید حق جمع‌آوری عوارض گمرکی و مالیات‌ها، دریافت پول از ارباب رجوع برای تأمین حقوق دولت و صرف بخشی از آن برای سود شخصی، اموری عادی و متداول بود. مناصب کلیدی اداری اغلب تمام وقت نبودند و فقط بخشی از فعالیت‌های شاغل آن به حساب می‌آمدند. تنها راه استخدام افراد، مراجعه و تقاضای کمک از بستگان و دوستان خانوادگی، که در صدر امور قرار داشتند، بود و هیچ ضمانتی برای اینکه اشخاص استخدام شده شایسته باشند، وجود نداشت.

در بخش اعظم قرن نوزدهم، سیستم تاراج^۲، با استنتاج از این گفته که «غنایم جنگی به طرف پیروز تعلق دارد» در ایالت متحده آمریکا متداول بود. بعد از برگزاری هر انتخاباتی از مشاغل سطوح پایین تا سطح ریاست جمهوری، همه شغل‌های اداری به اعضا و طرفداران حزب برنده واگذار می‌شد. این سیستم در سال‌های ۱۸۲۰ و در دوران ریاست جمهوری آندرو جکسون^۳ به نامطلوب‌ترین شکل خود رسید. به عقیده او «تکالیف ادارات دولتی آن قدر ساده و آسان است که مردم باهوش به راحتی می‌توانند آنها را به انجام رسانند. نظام‌های اداری برای حمایت از گروه خاصی از اشخاص به هزینه دولت تأسیس نشده‌اند؛ بنابراین، از آنجایی که نه انتصاب و نه ماندن در یک سمت حقی به شمار نمی‌رود، تعویق اشخاص، پی‌آمد

1- Personal

2- Spoils System

3- Andrew Jackson

سویی به بار نخواهد آورد. کسی که از کار برکنار می‌شود، از همان امکاناتی برخوردار خواهد بود که میلیون‌ها نفر از کسانی که هرگز تصدی شغلی را برعهده نداشته‌اند، برخوردارند». به عبارت دیگر در نظام اداری، کار تخصصی خاصی وجود ندارد و به هنگام تغییر ترکیب و بافت سیاسی دولت، دلیلی برای ادامه حیات مدیران دولتی وجود ندارد. مزایای مناصب اداری، مانند مناصب سیاسی، قانوناً به حزب برنده انتخابات تعلق دارد. جکسون تصور می‌کرد دموکراتیک‌تر کردن نظام اداری، بر نخبه‌گراتر کردن آن اولویت دارد. او معتقد بود: «آنچه به خاطر بقای شغلی مقامات اداری از دست می‌دهیم، بیشتر از آن چیزی است که به سبب تجربه آنها عاید ما می‌شود. فرض بر آن است که با تعویض مقامات اداری و با توجه به وفاداری روشن و بارز آنها به حزب، مزایای بیشتری عاید سیستم می‌شود و شاید حتی فساد نیز کاهش یابد».

پی‌آمدهای غیر قابل اجتناب سیستم تاراج در قرن نوزدهم عبارت بود از: هرج و مرج متناوب در نظام اداری؛ سیاست زدگی نظام اداری و حاکمیت ناشایسته سالاری بر آن؛ تعارض فزاینده میان مدیران اجرایی و سیاستمداران بر سر انتصابات که در سال ۱۸۶۸ منجر به محاکمه رئیس جمهور آمریکا شد؛ و درخواست‌های باور نکردنی داوطلبان مشاغل اداری بویژه پس از برگزاری انتخابات، از مدیران حکومتی و دولت‌های محلی. چنین سیستمی فاقد کارایی و اثربخشی بود. شهروندان هنگامی که مشاهده می‌کردند نظام اداری عملاً به صورت یک کسب و کار خصوصی درآمد و سیاست‌های دولت و آرای آنها کالاهای قابل معامله محسوب می‌شوند، نسبت به آن بی‌اعتماد بودند.

مشکلات ذاتی نظام‌های اداری سنتی، نهایتاً به ایجاد تغییراتی در اواخر قرن نوزدهم منجر گردیدند که این تغییرات را می‌توان در آراء و افکار وودرو ویلسون و ماکس وبر ملاحظه کرد. آراء این دو اندیشمند مبانی نظری نظام‌های اداری مدرن را تشکیل می‌دهند و امروزه ما آنچنان با اداره حرفه‌ای و غیر وابسته مانوس شده‌ایم که تصور وجود سیستم دیگری برای ما مشکل است.

سرآغاز پیدایش نظام‌های اداری مدرن

شاید بتوان سرآغاز پیدایش نظام‌های اداری مدرن را به نهضت اصلاحات انگلستان در اواسط قرن نوزدهم نسبت داد. در گزارش سال ۱۸۵۴ نورث کوت -تری ولیان^۱ توصیه شده است که «خدمات دولتی باید از طریق واگذاری آن به مردان جوان که قبل از انتصاب از طریق امتحانات دقیق برگزیده شده‌اند، انجام شود». در این گزارش با حذف حامی پروری و پارتی‌بازی و جایگزین کردن سیستم گزینش مدیران از طریق برگزاری امتحانات رقابتی آزاد تحت نظارت یک هیأت مرکزی؛ تجدید سازمان کارکنان دفتری ادارات مرکزی در سطح وسیع به منظور کسب توان انجام کارهای فکری و فنی؛ و پر کردن مشاغل مرتبه بالا از طریق ارتقاء از داخل؛ بر شایسته‌سالاری توصیه شده است. گزارش نورث کوت تری ولیان نشانه آغاز انتصابات بر اساس شایستگی در خدمات عمومی و کاهش تدریجی حامی پروری^۲ است.

اصلاحات میانه قرن نوزدهم انگلستان، عقاید مردم آمریکا را نیز تحت نفوذ قرار داد. نقش مخرب سیستم تاراج در فساد دولت‌ها در آمریکا نیز بارز گردیده بود. گارفیلد^۳ رئیس جمهور آمریکا در سال ۱۸۸۱ توسط یکی از طرفداران سیستم تاراج که وعده تصدی یک شغل دولتی به او تحقق نیافته بود، به قتل رسید و همین مسأله، نهضت اصلاحات را تشدید کرد. در سال ۱۸۸۳ در آمریکا، قانون خدمات کشوری پندلتون^۴ به تصویب رسید و به موجب آن، یک کمیسیون خدمات کشوری بوجود آمد که چهار محور اصلی در آن دنبال می‌شد. این چهار محور عبارت بودند از:

- ۱- برگزاری امتحانات برای متقاضیان استخدام در حکومت فدرال در همه سطوح؛
- ۲- انتصاب کسانی که در امتحانات ورودی بیشترین نمره را دریافت داشته‌اند در مشاغل

1- Northcote-Trevelyan Report

2- Patronage

3- Garfield

4- Pendleton Act

سطوح مختلف؛

۳- انجام خدمت آموزشی قبل از انتصاب دائمی؛

۴- سهمیه بندی انتصابات در پایتخت بر حسب جمعیت برای مناطق اصلی .

اصلاحات انجام شده در انگلستان و ایالات متحده آمریکا با الگوی بوروکراتیک جامع تر در قاره اروپا که اواسط قرن هیجدهم در پروس بوجود آمده بود، ترکیب شدند و حاصل این ترکیب، یک الگوی منسجم از نظام‌های اداری بود که در نیمه اول قرن بیستم مورد قبول جوامع مدرن قرار گرفت. این الگو در اواسط قرن نوزدهم تحت نفوذ افکار وودرو ویلسون یکی از فعالان اصلی نهضت اصلاحات اداری در ایالات متحده، و ماکس وبر در اروپا قرار گرفت. تئوری بوروکراسی، نظریه خدمات عمومی مجزا و حرفه‌ای، استخدام و انتصاب بر اساس شایستگی، بی طرفی سیاسی، و حق ادامه خدمت با وجود تغییر دولت از دستاوردهای وبر بود. ویلسون نیز نظریه پرداز تفکیک سیاست از اداره بود که مسوولیت سیاست‌گذاری را به سیاستمداران و مسوولیت اجرا را به نظام اداری واگذار می‌کرد. از این دو نظریه، اندیشه وسیله بودن و فنی بودن اداره، و جدا شدن آن از قلمرو سیاست استنتاج می‌شود. بر این اساس، نظام‌های اداری مدرن دارای دو پایه نظری اصلی می‌باشند: پایه اول، نظریه بوروکراسی وبر و پایه دوم، نظریه تفکیک سیاست از اداره ویلسون که هر یک از آنها در این مقاله به طور مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرند.

نظام اداری مبتنی بر تخصص و شایستگی

نظریه بوروکراسی وبر، مهمترین اصل نظری نظام‌های اداری مدرن است. در حالی که بوروکراسی‌های قدیمی، شخصی، سنتی و مرامی بودند، بوروکراسی‌های نوین مورد نظر وبر، غیر شخصی، عقلایی، تخصصی، و جهان شمول می‌باشند. وبر در تلاش برای ایجاد مبانی تئوری خود، میان سه نوع اختیار تمایز قائل شد: اختیار کاریزماتیک یعنی ظهور یک رهبر خارق‌العاده؛ اختیار سنتی، مانند اختیار رئیس یک قبیله؛ و اختیار عقلایی / قانونی. از نظر وبر، اختیار عقلایی / قانونی کارآترین شکل اختیار است و به همین دلیل باید مبنای اصلی نظام‌های اداری مدرن باشد. وبر با استنتاج از اندیشه اختیار

عقلایی / قانونی، شش اصل زیر را برای نظام‌های اداری مدرن ارائه داد:

- ۱- اصل ثابت بودن و رسمی بودن حوزه‌های اختیار قانونی که غالباً به وسیله قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های اداری انتظام می‌یابند؛
- ۲- اصل سلسله مراتب اداری و درجه‌بندی سطوح اختیار، یعنی ایجاد سیستم مافوق - زیر دست که در آن، ادارات بالاتر بر ادارات پایین‌تر نظارت می‌کنند؛
- ۳- قرار دادن مدیریت نظام اداری مدرن بر مبنای اسناد مکتوب (پرونده‌ها) و سوابق بایگانی؛

۴- مدیریت اداری از نوع مدیریت کاملاً مدرن و مستلزم آموزش کامل و تخصصی؛

۵- تلقی فعالیت‌های اداری به عنوان فعالیت‌های دست اول، برعکس گذشته که کار اداری به عنوان فعالیت دست دوم تلقی می‌شد؛

۶- تبعیت مدیریت اداری از قوانین عمومی که کم و بیش پایدار، جامع و قابل یادگیری که دانستن آنها به معنی برخورداری مقامات اداری از دانش فنی ویژه، شامل تفسیر قوانین، اداره امور یا مدیریت کسب و کار می‌باشد.

در حالی که اصول فوق در گذشته نمایانگر یک پیشرفت قابل توجه در نظام اداری بودند، امروزه آنچه‌ان در جوامع مدرن ریشه دوانده‌اند که بدیهی به نظر می‌رسند.

اصل اول ویر بدین معنی است که اختیار از قوانین و مقررات ناشی می‌شود و پیروی از هیچ نوع اختیار دیگر مجاز نیست؛ اصل دوم، اصل سلسله مراتب است که مطابق آن اختیار و قدرت عقلایی / قانونی متعلق به شخص نیست بلکه متعلق به پست شخص در سلسله مراتب اداری است؛ طبق اصل سوم، بقای سازمان مستقل از زندگی شخصی کارکنان است و امری کاملاً غیر شخصی است؛ اسناد مکتوب، نگهداری می‌شوند و هنگام وقوع اتفاقات همانند موارد قبلی مبنای عمل قرار می‌گیرند و سازمان فقط با استفاده از پرونده‌ها و سوابق است که می‌تواند در بکارگیری مقررات، ثبات رویه داشته باشد؛ طبق اصل چهارم اداره امور یک حرفه تخصصی است که به آموزش کامل نیاز دارد و هر کسی از عهده انجام آن بر نمی‌آید؛ پنجم اینکه کار در بوروکراسی تمام وقت است و برخلاف گذشته، یک شغل دست دوم نیست؛ و بالاخره اینکه، مدیریت اداری فعالیتی است که می‌توان آن را با پیروی از مقررات یاد گرفت.

بهترین راه آشنایی با تفاوت‌ها و پیشرفت‌های سیستم وبری، مقایسه آن با نظام‌های اداری سنتی است. وجه تمایز یا مهمترین تفاوت موجود بین الگوی وبر و الگوهای قبل از آن، جایگزین شدن اداره شخصی به وسیله یک سیستم غیر شخصی مبتنی بر مقررات است. سازمان و مقررات آن از تمام اشخاصی که در درون آن هستند، مهمتر است. سیستم بوروکراتیک باید در انجام عملیات و چگونگی برخورد با ارباب رجوع، غیر شخصی عمل کند. در این رابطه وبر می‌گوید: «تجهیز مدیریت اداری نوین به مقررات، عمیقاً در ماهیت واقعی آن نهفته است. در نظام‌های اداری مدرن، برخورداری از اختیار صدور دستور در موضوعات معین، با استفاده از حکم صادره که به طور قانونی مورد تأیید مقامات امور دولتی قرار گرفته است، به معنای برخورداری اداره از آزادی عمل برای تنظیم همه موضوعات با استفاده از دستور نیست؛ بلکه اداره می‌بایست مسایل را به صورت مجرد تنظیم کند. این اصل، دقیقاً در نقطه مقابل عقیده حاکم در نظام‌های اداری سنتی مبنی بر تنظیم کلیه روابط با استفاده از امتیاز و برتری فردی قرار دارد و یا حداقل ریشه در سنت‌های مقدس ندارد».

این مسأله از اهمیت بسیاری برخوردار است. نظام اداری سنتی، بر روابط شخصی یعنی وفاداری به خویشاوندان و ولی نعمتان متکی بود. گرچه نظام اداری باید به عنوان بازوی سیاستمداران و طبقات حاکم باشد تا در مسایل سیاسی پاسخگوتر باشد ولی در نظام‌های اداری سنتی این اقدام غالباً سلیقه‌ای انجام می‌شد و برای کسانی که فاقد توانایی و اشتیاق برای ورود به بازی‌های سیاسی بودند غیر عادلانه بود. در سیستم غیر شخصی مبتنی بر اصول وبر، حداقل در آرمانی‌ترین شکل آن، سلیقه شخص به طور کامل حذف شده است. اتکاء به مبانی قانونی باعث می‌شود که همواره در شرایط یکسان، تصمیمات یکسان گرفته شود. این عمل ضمن اینکه باعث افزایش کارایی اداری می‌شود، این امکان را بوجود می‌آورد که هر یک از شهروندان، جایگاه خود را در داخل سیستم بیابد.

بین نظام اداری مدرن و سنتی تفاوت‌های دیگری نیز وجود دارد. حاصل تبعیت از قوانین و غیر شخصی کردن امور، به طور طبیعی ایجاد سیستم سلسله مراتب خشک و غیر قابل انعطاف است اما در هر حال سیستم و مقررات آن با رفتن اشخاص از سازمان، همچنان باقی می‌مانند.

پاسخگویی نظام اداری به نظام سیاسی

در نظام‌های اداری مدرن، قوانینی که رهبری سیاسی و نظام اداری را به یکدیگر متصل می‌کنند، حداقل در سطح نظری واضح و روشن هستند. وودور ویلسون به عنوان استاد علوم سیاسی و صاحب‌نظر مدیریت دولتی، پیش از احراز مقام ریاست جمهوری آمریکا عقیده داشت که باید حد فاصل سیاست از اداره کاملاً روشن باشد، یعنی باید تدوین خط مشی که وظیفه‌ای سیاسی است، از اجرای خط مشی که وظیفه‌ای کاملاً اداری است، تفکیک شده باشد. او عقیده داشت که سیستم تاراج، زائیده ادغام مسایل سیاسی در مسایل اداری است؛ اگر کارکنان دولت مانند سیاستمداران، اقدامات خود را خواه طبق فرایندی که از طریق آن منصوب شده‌اند و یا به صورت ادامه نقشی که در حزب سیاسی داشته‌اند، انجام دهند، حاصل کار احتمالاً فساد و اخذ تصمیمات خودسرانه خواهد بود. تفکیک حوزه سیاسی، یعنی جایی که خط مشی‌ها تدوین می‌شوند، از حوزه اداری، یعنی جایی که خط مشی‌ها اجرا می‌گردند، می‌تواند بسیاری از کاستی‌ها و زیان‌های سیستم تاراج را مرتفع سازد.

نظریه ویلسون تأثیرات گسترده‌تری در پی داشت. تباین بین سیاست و اداره، ایجاد یک محیط مجزا برای توسعه و استقلال اداری را بدون مزاحمت و مداخله سیاسی پدید می‌آورد. این تباین به وسیله مهمی برای اصلاحات مترقی تبدیل شد، فضای لازم را برای ایجاد معیار جدید ارزیابی بر اساس ارزش‌های حرفه‌ای، تخصصی و شایستگی در جهت امور دولتی فراهم آورد.

سیستم اداری سنتی در کشورهایی که از نظام سیاسی انگلیسی استفاده می‌کنند به سوی جدایی سیاست از اداره گرایش داشت. شاید بتوان گفت که اصل جدایی اداره از سیاست ویلسون، توانست فقط در اینگونه سیستم‌ها تحقق پیدا کند. فرض بر آن بود که شخص وزیر یا وزارتخانه به عنوان یک کل، سیاست‌هایی را تدوین می‌نماید که بوسیله یک بخش اداری به اجرا درمی‌آید. در رأس این بخش، رئیسی قرار دارد که شغلش ثابت است و با تغییر دولت همچنان به کار خود ادامه می‌دهد و بدین ترتیب مداومت در ارائه خدمت نیز حاصل می‌گردد. در نظام‌های اداری مدرن، سه جنبه اصلی در تعامل میان نظام اداری و نظام سیاسی مشهود است. اول، رابطه روشنی بین پاسخگویی و مسوولیت وجود دارد. نظام اداری، دو

نقش اساسی دارد؛ دادن مشورت به رهبری سیاسی در زمینه تدوین، بررسی و اجرای خط مشی؛ و تخصیص منابع به شکلی که خط مشی به اجرا درآید. هر یک از کارکنان دولت از طریق ساختار سلسله مراتب اداری، به اصطلاح در برابر هیأت دولت و در نهایت در برابر مردم پاسخگو است. دوم، فرض بر آن است که بین موضوعات سیاسی که رسماً قلمرو سیاستمداران است، و موضوعات اداری، که به نظام اداری واگذار شده است، جدایی کاملی وجود دارد. سوم، فرض بر آن است که نظام اداری، مستقل و بی طرف است. به عبارت دیگر، رأساً در هیچ یک از احزاب سیاسی فعال نیست و می تواند به طور یکسان به هر رهبر سیاسی خدمت کند. سیستم های انگلیسی، سیستم رسمی مسوولیت وزارتی را به آن افزودند. اگر وزراء شخصاً مسوولیت همه فعالیت های واحدهای تابعه را بپذیرند، کارکنان باید گمنام باقی بمانند و نباید در رابطه با مشورتی که به وزراء می دهند، به عموم معرفی شوند. کارکنان دولت در قبال خدمتی که در حد توان بدون توجه به حزب سیاسی به وزراء می کنند، به عبارت دیگر، به خاطر انجام اقدامات به طور غیر شخصی و با حداکثر مساعی، از مزایای خاصی مانند امنیت شغلی (علیرغم تغییر اعضای هیأت دولت) و حقوق بازنشستگی مناسب برخوردار می شوند.

در نظام های اداری مدرن، دنیای سیاستمداران از مقامات اداری جداست. سیاستمداران باید قانون وضع کنند و مقامات دولتی باید آن را اجرا نمایند. مناصب سیاسی باید در اثر رقابت در صحنه سیاسی به دست آیند؛ مناصب اداری باید در اثر رقابت در صحنه اداری نگهداری شوند. مقامات سیاسی باید بر حسب شایستگی سیاسی انتخاب شوند؛ مقامات اداری باید بر مبنای شایستگی بوروکراتیک انتخاب شوند. متفاوت بودن مسیرهای سیاسی و پیشرفت شغلی، مثل داشتن دو شغل به طور همزمان و یا تعویض شغل باید از طریق ممنوعیت های قانونی و قانون اساسی نهادینه شود. سیاستمداران در جوامع دموکراتیک باید به وسیله انتخابات و همکاران سیاسی خود مورد داوری قرار گیرند. مشاغل سیاسی باید دارای دوران تصدی محدود و در معرض انتخابات متوالی باشند؛ مسوولین مشاغل اداری به شرط رفتار مطلوب، باید دارای مدت تصدی نامحدود باشند.

اگر چه جدا بودن سیاستمداران از رؤسای اداری افسانه تلقی گردیده است، اما نظام های اداری مدرن طوری ساخته شده اند که گویی افسانه واقعیت است.

نتیجه‌گیری

نظام‌های اداری مدرن در بستر شرایطی شکل گرفتند که سیستم تاراج، ناشایسته‌سالاری، برخوردهای شخصی، و حامی‌پروری در دولت‌ها رسوخ نموده و طبیعی تلقی می‌شد. در چنین شرایطی، پیدایش نظام‌های اداری مدرن پیشرفت قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. این نظام‌ها که به لحاظ نظری مبتنی بر نظریه تفکیک سیاست از اداره ویلسون، و نظریه بوروکراسی وبر می‌باشند، شایسته‌سالاری، کارآمدی اجرایی و هدفمندی نظام اداری در راستای اهداف نظام سیاسی را برای جوامع مدرن به ارمغان می‌آورند.

منابع و مأخذ

- Appleby, P. H. 1949. *Policy and Administration*. University, AL: University Alabama Press.
- Beetham, D. 1984. *Max Weber & The Theory of Modern Politics*. London.
- Bragdon, H. 1987. *Woodrow Wilson, The Academic Years*. Cambridge, pp. 105-117.
- Caiden, G. E. 1982. *Public Administration*. Second Edition. Palisader Publishers.
- Dahl, R. A. 1947. The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7. No. 1, pp. 1-11.
- Davis, J. W. 1974. *An Introduction of Public Administration: Politics, Policy, and Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Fritz, M. 1963. *Elements of Public Administration*. 2nd ed. Englewood cliffs, N. J. Prentice-Hall.
- Gerth, H., & Mills, C. eds. 1970. *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge.
- Jacoby, H. 1973. *The Bureaucratization of The World*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kammenca, E. 1989. *Bureaucracy*. Oxford.

Nash, G. D. 1969. *Perspectives of Administration: The Vistas of History*. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies, University of California.

Nicholas, H. 1986. *Public Administration and Public Affairs*. 3rd ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Seidman, H. 1987. *Politics, Position, and Power : The Dynamics of Federal Organization*. New York.

Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. 1997. *Classics of Public Administration*. Harcourt Brace College Publishers.

Stillman, R. J. 1973. Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay. *American Political Review*, p. 582.