

*Critical Studies in Texts & Programs of Human Sciences,*  
Institute for Humanities and Cultural Studies (IHCS)  
Monthly Journal, Vol. 20, No. 11, Winter 2020-2021, 289-304  
Doi: 10.30465/crts.2021.6012

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

Ghazale Taheri Attar\*

MohammadAli HasaniNik\*\*

### Abstract

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

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

---

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

\*\* M.Sc of Public Organization Management, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran, hasani\_ali1370@yahoo.com

Date received: 2020-08-03, Date of acceptance: 2020-12-26

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



## نقدی بر کتاب حقوق اداری

غزاله طاهری عطار\*

محمدعلی حسینی نیک\*\*

### چکیده

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

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

---

\* استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
taheriattar@ut.ac.ir

\*\* کارشناس ارشد مدیریت سازمان‌های دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران  
hasani\_ali1370@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۱۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۰۶

## ۱. مقدمه

دولت در رایج‌ترین مفهومی که از آن به ذهن متبادر می‌شود، یعنی مجموعه هیئت حاکمه و کارگزاران عمومی با همه اهمیت و جایگاه ویژه‌ای که دارد و نقشی که می‌تواند در تأمین رفاه، توسعه، عدالت‌گستری، تضمین حقوق و آزادی‌ها، و رفع نیازمندی‌های مردم داشته باشد، باتوجه به ماهیت و خصلت طبیعی قدرت همواره در معرض خودکامگی، تمایل به مطلق‌بودن، و گریز از پاسخ‌گویی است. این نگرانی آن‌گاه جدی‌تر می‌شود که به‌یاد آوریم دولت‌ها دارای همه ابزارهای لازم برای تحمیل اراده و خواست خود بر مردم‌اند و با به‌کارگیری انواع ابزارهای اجبارآمیز و حتی تحمل‌پذیرکردن و طبیعی‌جلوه‌دادن آن با استفاده از انواع رسانه‌های در اختیار خود مقاصد خود را دنبال می‌کنند (هداوند ۱۳۸۷).

حقوق اداری به‌صورتی که ما مطالعه می‌کنیم بعد از انقلاب کبیر فرانسه در این کشور پی‌ریزی شد و سپس به دیگر کشورها راه یافت. متفکران سیاسی و اداری این کشور می‌خواستند یک دولت متمرکز و قوی به‌وجود آورند و کشور را برپایه حقوق اداره کنند، چیزی که در عهد استبداد وجود نداشت. برای این منظور باید سازمان‌های اداری اختیارات قانونی گسترده در اختیار داشته باشد. ازسوی دیگر، تمرکز قدرت سیاسی در قطب واحد و در ید یک شخص یا یک گروه را مغایر مصالح ملی و دموکراسی و حقوق افراد می‌دانستند؛ ازاین‌رو، می‌خواستند قدرت سیاسی میان مراجع گوناگون تقسیم شود (انصاری ۱۳۷۴: ۵۷).

درباب اهمیت حقوق اداری و نظارت قضایی بر دولت می‌توان بیان داشت:

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

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

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

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

در این مقاله قصد داریم تا با بررسی یکی از کتاب‌های درسی تألیف‌شده در زمینه حقوق اداری کمکی به پیشرفت علم حقوق اداری داشته باشیم. در این باره، باید ابتدا تحقیقی حول مفهوم کتاب درسی و اصول تألیف آن داشته باشیم.

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

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

افشار مهاجر شش عنصر را برای طراحی یک کتاب درسی خوب مهم می‌داند:

۱. هم‌سانی: در موارد مشابه در سراسر کتاب درسی باید طراح کتاب تصمیم بصری یک‌سانی اتخاذ کند. حروف عنوان فصل‌ها و حروف تیتروای فرعی و حروف متن در

سراسر کتاب اندازه مشخص و ثابتی داشته باشد. همین‌گونه طول سطر متن، طول سطر نقل قول‌ها، طول سطر تمرین‌ها، طول سطر تذکرات ویژه، طول سطر و نیز شکل کادرها و خطوطی که برای موضوع‌های مشخصی است.

۲. شکل: رعایت منطق بصری با هدف راحتی خواندن و سهولت کاربرد در درجه اول و زیبایی و چشم‌نوازی و موزون‌بودن در درجه پس از آن ضروری است. قطعه‌ها و اجزای متنوع محتوا باید از نظر دیداری تفکیک شوند. تمرین‌ها باید به‌سهولت از متن قابل تشخیص باشند و همین‌طور منابع و مآخذ یا کتاب‌هایی که خواندن آن‌ها توصیه می‌شود.

۳. سازمان‌دهی: خوانندگان کتاب درسی باید پیوسته از موقعیت خود در متن آگاه شوند. آن‌ها باید با یک نگاه نام فصلی را که مشغول مطالعه آن‌اند بدانند. متن باید به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شود که پیداکردن اطلاعات در آن آسان باشد.

۴. علاقه: هر فصل جدید باید به‌گونه مناسب و شایسته‌ای معرفی شود. این عمل مخاطب را برای ادامه مطالعه و خواندن کتاب تشویق می‌کند.

۵. اندازه حروف: در نظر گرفتن مقیاس مناسب برای حروف عنوان فصل، عنوان فرعی، عنوان فرعی‌تر، حروف متن، حروف پانوشت‌ها، حروف منابع و مآخذ و ... در کتاب درسی اهمیتی ویژه دارد.

۶. فضای سفید: فضاهای خالی که به اصطلاح به آن فضای سفید یا سفیدخوانی نیز می‌گویند در صفحه‌آرایی بسیار ضروری است و علاوه بر آن که باعث استراحت چشم می‌شوند، عامل جلوه عناصر بصری‌اند و در مواردی مانند شروع فصل‌ها، اطراف عنوان‌ها، حاشیه‌های صفحه، و فاصله ستون‌های مطلب، بین سطرها و پاراگراف‌ها، نقش اساسی در سامان‌دادن صفحه‌ها دارند (افشار مهاجر ۱۳۸۸).

ملکی معتقد است که در دروس دانشگاهی الگوهایی به‌کار می‌روند که امکان گفت‌وگو و مباحثه را بین استاد و دانشجویان فراهم می‌کنند و به فهم اقناعی موضوع‌ها منجر می‌شوند. هم‌چنین، الگوهایی مؤثرند که زمینه‌های تحقیقی و پژوهشی را برای توسعه دانش یادگیرنده فراهم کنند و ارتباط او را با مراکز و منابع یادگیری داخل و خارج فضای آموزشی برقرار سازند (ملکی ۱۳۸۵). نوروززاده و رضایی نیز سه مؤلفه ۱. اهداف یادگیری؛ ۲. مؤلفه‌های اصلی محتوا؛ و ۳. رویکردهای پرورشی را از اهم ویژگی‌های یک کتاب درسی مطلوب برمی‌شمارند (نوروززاده و رضایی ۱۳۸۸).

## ۲. معرفی نگارنده

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

## ۳. معرفی اثر

کتاب حقوق/اداری اثر بیژن عباسی از آثار خاص حقوق اداری است که از لحاظ چیدمان محتوا مختصات ویژه‌ای دارد که آن را در مقایسه با دیگر کتاب‌های نگاشته شده با همین عنوان (و عنوان‌های مشابه) متمایز می‌کند. این اثر در عرض شش سال (از ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵) چهار مرتبه تجدید چاپ شده است که همین موضوع نشان دهنده گرانمایه و پربار بودن این کتاب است. نسخه‌ای که در این مقاله مورد نقد قرار خواهد گرفت چاپ چهارم است که در بهار سال ۱۳۹۵ روانه بازار شد. این اثر در دوهزار نسخه و ۳۶۸ صفحه<sup>۲</sup> از سوی انتشارات دادگستر عرضه شده است. در مقدمه کتاب علاوه بر دانشجویان مقطع کارشناسی و کارشناسی ارشد رشته حقوق دانشجویان دوره‌های علوم سیاسی و مدیریت و نیز دیگر علاقه‌مندان مخاطبان کتاب معرفی شده‌اند. این کتاب در شش فصل و چهار پیوست گردآوری شده است. فصل‌های کتاب عبارت‌اند از: ۱. کلیات حقوق اداری، ۲. اشخاص حقوقی اداری یا سازمان‌های اداری، ۳. مقامات عمومی محلی، ۴. فعالیت‌ها و اعمال اداره، ۵. حقوق استخدامی، و ۶. نظارت بر اداره. چهار پیوست کتاب هم به ترتیب عبارت‌اند از: نمونه تصویب‌نامه‌ها، یک نمونه بخش‌نامه، یک نمونه دستورالعمل، و دو نمونه رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

نویسندگان این مقاله بدین علت این کتاب را برگزیدند که جامعه هدف کتاب دانشجویان رشته تحصیلی مدیریت، به‌ویژه مدیریت دولتی است؛ یعنی دوره دانشگاهی گذارنده‌شده ایشان و بدین ترتیب کتاب یکی از کتاب‌ها و منابع تدریس برای پژوهش‌گران است. از این رو، بررسی و مذاقه این کتاب برای مخاطبانی هم‌چون ایشان راه‌گشا و کمک‌رسان خواهد بود.

#### ۴. نقاط قوت شکلی

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

#### ۵. نقاط ضعف شکلی

از مهم‌ترین نقاط ضعف کتاب که با یک توروک ساده می‌توان به آن پی‌برد استفاده نکردن از نمودارها، جدول‌ها، و شکل‌های گوناگون بصری است. بهره‌گیری از تصویر و نگاره‌های گرافیکی در متن کتاب‌های درسی باعث توان‌مندسازی دانشجویان در یادگیری می‌شود. آن‌ها مواد آموزشی یک‌سان را در دو قالب دیداری و کلامی به‌طور پیوسته و هم‌زمان دریافت می‌کنند و این امر به آن‌ها کمک می‌کند تا بتوانند اطلاعات را از راه‌های متنوع بازیابی کنند (افشار مهاجر ۱۳۸۸). این نقیصه به‌خصوص در فصل سوم، مبحث نخست کتاب که به مقامات عمومی محلی اشاره دارد و سلسله‌مراتب دولت در استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها، شهرها، دهستان‌ها، و روستاها را معرفی می‌کند بیش‌تر به چشم می‌آید. استفاده از نمودارها در این بخش می‌توانست قدرت یادگیری خواننده را به‌مراتب افزایش دهد. بخش‌های متنوع از کتاب و به‌ویژه فصل سوم مبحث دوم مشحون است از



اطلاعات ارائه شده‌ای که به طور مداوم با یکدیگر مقایسه می‌شوند. برای مثال وظایف استان‌دار، فرمان‌دار، بخش‌دار، و شهردار که اگر نویسنده از جدول‌های مقایسه‌ای استفاده می‌کرد، به ارتقای سرعت یادگیری کمک شایانی می‌نمود.

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

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

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

## ۶. نقاط قوت محتوایی

هرگونه کنش معطوف به یک نیاز است و کنشی که به تولید کتاب درسی منجر می‌شود نیز باید با هدف پاسخ به یکی از نیازهای جامعه دانشگاهی باشد (ملکی ۱۳۸۵). کنشی هم که بیژن عباسی انجام داده است پاسخ به یکی از نیازهای جامعه دانشجویان رشته حقوق و دیگر رشته‌های مرتبط است. کتاب‌های دیگری که در این زمینه تألیف شده است بیش‌تر تخصصی‌اند و از یک زاویه خاص به حقوق اداری نگریسته‌اند. مثلاً، کتاب کلیات حقوق اداری (از لحاظ نظری، عملی، و تطبیقی) اثر ولی‌الله انصاری تمرکز بیش‌تری بر مبانی نظری حقوق اداری دارد و کم‌تر قوانین داخلی ایران را بررسی کرده است.<sup>۴</sup> یا برای مثال کتاب حقوق اداری عبدالحمید ابوالحمد برعکس کتاب انصاری، به‌طور کامل حقوق اداری ایران

را بیان کرده و مواد و بندهای آن را توضیح و شرح داده است و کم‌تر مباحث نظری و عام علم حقوق اداری را بیان کرده است. اما کتاب *حقوق اداری* بیژن عباسی سعی کرده است که به تمامی این موارد توجه کند و از آنجایی که کتاب فقط مختص دانشجویان رشته حقوق نیست و طیف مخاطبان آن را دانشجویان علوم سیاسی، مدیریت، و علاقه‌مندان عام تشکیل داده‌اند، این خصیصه می‌تواند یک نقطه قوت بزرگ تلقی شود و کتاب را از دیگر کتاب‌های هم‌رده متمایز سازد. کتاب همانند یک اقیانوس کم‌عمق است که مباحث متنوع مطرح‌شده در دانش حقوق اداری را در یک چشم‌انداز کلی برای مخاطب مطرح می‌کند. در واقع، بین کتاب‌هایی که در همین زمینه مورد دقت و بررسی قرار گرفته‌اند، این کتاب این قابلیت را دارد که به‌منزله مدخلی برای شروع آشنایی، مطالعه، و تحقیق درباره دانش حقوق اداری باشد.

از دیگر نقاط قوت اثر می‌توان به نظم مباحث آن اشاره کرد. در فصل اول کلیات حقوق اداری مطرح شده است. این فصل به سه مبحث تعریف حقوق اداری و علل ظهور آن، مبانی و نظریه‌های مربوط به حقوق اداری، و منابع حقوق اداری تقسیم شده است. فصل دوم کتاب اشخاص حقوقی اداری یا سازمان‌های اداری را در سه مبحث مفهوم شخص حقوقی و انواع آن‌ها، روابط میان اشخاص حقوقی عمومی، و نظارت بر اشخاص حقوقی عمومی بیان می‌کند. فصل سوم کتاب به مباحث مرتبط با مقامات عمومی محلی اختصاص داده شده است. این فصل شامل دو مبحث است: مبحث اول به سازمان‌های اداری قدرت مرکزی در محل و مقامات آن و مبحث دوم نیز به سازمان‌های اداری منتخب مردم در محل (شوراهای اسلامی محلی، شهرداری، و ده‌باری) اشاره کرده است. فصل چهارم کتاب با عنوان «فعالیت‌ها و اعمال اداره» بر دو مبحث خدمات عمومی و پلیس اداری تمرکز کرده است. فصل پنجم، که طولانی‌ترین فصل کتاب نیز هست، با عنوان «حقوق استخدامی» و در قالب هشت مبحث که عبارت‌اند از: ۱. مفهوم مستخدم دولت از دیدگاه قانون مدیریت خدمات کشوری، ۲. دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، ۳. ورود به خدمت و شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی، ۴. گونه‌های کارکنان دولت، ۵. حالات استخدامی کارکنان رسمی، ۶. خروج کارکنان دولت از خدمت در دستگاه اجرایی، ۷. حقوق و مزایای مادی و غیرمادی کارکنان دولت، و ۸. حقوق مردم در ادارات و تکالیف و مسئولیت اداری کارکنان دولت کاربردی‌ترین فصل کتاب است و بیش‌ترین مواد قانونی حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران را بیان کرده است. اما فصل ششم نیز به نظارت بر اداره اختصاص یافته است که در مبحث اول نظارت بر اداره توسط نهاد

آمبودزمان<sup>۵</sup> و سازمان بازرسی کل کشور بیان شده و در مبحث دوم نظارت قضایی بر اداره یا دادرسی موردبررسی قرار گرفته است. در پایان کتاب نیز بخش پیوست‌ها قرار دارد که سه نمونه تصویب‌نامه، یک نمونه بخش‌نامه، یک نمونه دستورالعمل، و دو نمونه رأی هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری را برای آشنایی مخاطبان آورده است. همان‌طور که مشاهده شد، روند مباحث کتاب منطقی است و باتوجه به هدف کتاب از مباحث نظری شروع شده، سپس اشخاص حقوقی را موردبررسی قرار داده است. در مرحله بعد به مقامات عمومی اشاره کرده است که در شرایط نهادی ایجادشده توسط اشخاص حقوقی فعالیت می‌کنند. سپس فعالیت‌های قانونی که توسط آن نهادها و اشخاص باید انجام شوند و روابط آن‌ها را در قالب فعالیت‌ها و اعمال اداره توضیح داده است. در مرحله بعد به سطحی پایین‌تر رفته و حقوق استخدامی و انواع مستخدمان دولتی را موردبحث قرار داده است و در پایان نیز نظارت بر اعمال اداری را بیان کرده است. به این ترتیب، یک انسجام در فراگردهای یادگیری مخاطب ایجاد می‌شود و مطالب با نظم مشخص و مستدل در ذهن ضبط خواهند شد.

## ۷. نقاط ضعف محتوایی

در صفحه ۱۰۵ کتاب سعی شده است بحث شوراهای اسلامی محلی پس از انقلاب با استناد به آیاتی از قرآن مجید توضیح داده شود؛ اما اشتباه‌های فاحشی را در این زمینه شاهدیم. در این قسمت ابتدا به آیه «و شاورهم فی الامر» استناد شده است که کتاب آدرس این عبارت را به آیات ۳۶ و ۳۸ سوره مبارکه شوری می‌دهد، درحالی که این عبارت بخشی از آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران است. در بخش بعدی عبارت «و امرهم شورا بینهم» را به آیه ۱۵۹ سوره آل عمران آدرس می‌دهد که از قضا این عبارت متعلق به آیه ۳۸ سوره مبارکه شوری است. ضمن آن که آیه ۳۶ سوره مبارکه شوری هیچ ارتباطی با بحث شور و مشورت ندارد که در این بخش به آن ارجاع داده شده است.

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

در مقدمه کتاب مخاطبان متفاوتی برای کتاب ذکر شده است. این کتاب اگرچه برای دانشجویان رشته‌های غیرحقوق و مخاطبان غیردانشگاهی بسیار مفید است، اما چون

دانشجویان رشته حقوق در دو مقطع کارشناسی و کارشناسی ارشد نیز از مخاطبان کتاب‌اند، می‌توان مدعی شد که کتاب عمق لازم را برای ارائه مباحث تخصصی به آن‌ها ندارد. یک کتاب تخصصی حقوقی برای دانشجویان رشته حقوق باید عمق کافی را داشته باشد. لازمه کتاب با عمق کافی تخصصی شدن آن است. یعنی کتاب روی یکی از مباحث حقوق اداری تمرکز پیدا کند. مثلاً، روی تاریخ حقوق اداری در ایران، تاریخ دانش حقوق اداری، حقوق اداری در جمهوری اسلامی، مباحث نظری حقوق اداری، یا بررسی تطبیقی حقوق اداری در دو یا چند کشور تمرکز داشته باشد. مؤلف محترم کتاب سعی داشته است تا همه این موارد را با هم انجام دهد که نتیجه آن سطحی بودن کتاب برای دانشجویان رشته حقوق است. در واقع، هدف اصلی کتاب، که همانا دانشجویان رشته حقوق است، با این کتاب به عمق دانش خود نیفزوده‌اند. ضمن این‌که کتاب از بُعد کاربردی نیز در وضعیت ضعیفی قرار گرفته است. مثلاً، در صفحه‌های ۱۱۳ و ۱۱۴ کتاب به مباحث تاریخ حقوق اداری در جمهوری اسلامی توجه شده است که با فضای آن بخش از کتاب منطبق نیست و اثری جز خستگی ذهنی خواننده نخواهد داشت. در موردی دیگر در صفحه‌های ۱۰۸ و ۱۲۳ مؤلف اقدام به آسیب‌شناسی حقوق اداری در جمهوری اسلامی کرده است. این قسمت‌ها اگر به میزان کافی عمق داده می‌شد قابلیت داشت که در یک گفتار جداگانه تقسیم‌بندی شود و با عنوان «ضعف‌های ساختار حقوقی سیستم اداری جمهوری اسلامی ایران» گردآوری شوند؛ ولی در وضعیت فعلی نه از گره‌های فکری دانش‌پژوهان می‌کاهد و نه عمق کافی را دارد.

کتاب در بخش‌های متعدد و بدون علت رویکردی تطبیقی پیدا کرده است و قوانین اداری ایران را با قوانین اداری کشورهایی همانند ژاپن یا فرانسه مقایسه می‌کند. برای مثال، در صفحه ۱۰۸ و در ذیل بحث شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا بدون هیچ دلیل خاصی ناگهان با اتخاذ یک رویکرد تطبیقی این‌طور بیان می‌دارد: «گفتنی است که در کشور ژاپن نیز اعضای شوراها برای مدت چهار سال و با رأی اکثریت سنی انتخاب می‌شوند و سن داوطلبان این انتخابات نیز باید دست‌کم ۲۵ سال باشد». دانش‌پژوه هنگام مطالعه متوجه علت این تطبیق نمی‌شود که آیا مؤلف محترم به این وسیله قصد تأیید قوانین داخلی ما را دارد یا با هدف دیگری این کار را کرده است. یا در مثالی دیگر در صفحه‌های ۳۰۹ و ۳۱۰ به بیان ماهیت و ویژگی‌های شورای اداری در کشور فرانسه که یک شورای مشورتی در ساختار اداری آن کشور است اشاره می‌کند و توضیحی

داده نمی‌شود که علت پیشرفت‌های حقوقی در کشور فرانسه وجود این شورا است یا علت تخطی‌های قانونی در کشور ما نبود چنین ساختاری است. این تطبیق‌ها بدون بیان علت آن و البته بدون توجه به تفاوت‌های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، قانونی، و اعتقادی میان دو کشور نتیجه‌ای جز سردرگمی بیش‌تر مخاطبان نخواهد داشت. از صفحه ۱۶۷ تا ۱۷۱ و درحالی‌که بحث مفهوم ماهوی خدمت عمومی پی‌گیری می‌شود مؤلف اقدام به داستان‌گویی از ماجرای در کشور فرانسه می‌کند. این اقدام نویسنده شایسته تقدیر است که سعی می‌کند مباحث نظری خشک را به‌صورت داستان توضیح دهد. اما اگر موردی داخلی و مبتلابه پژوهش‌گر ایرانی توضیح داده شده بود، هم جذاب‌تر بود و هم به‌علت درگیری ذهنی خواننده با نمونه قدرت درک را بالا می‌برد. به‌خصوص که در نمونه آورده‌شده به‌علت استفاده مکرر از کلمات فرانسوی رشته فکری مخاطب به‌صورت مداوم قطع می‌شود که نتیجه آن کاهش تمرکز خواهد بود.

در بخش نقاط قوت گفتیم که رویه این کتاب بحث درمورد حقوق اداری از همه زوایای ممکن است که این روند برای خواننده نوپا یا خواننده غیرتخصصی خوب است، اما برای پژوهش‌گر حرفه‌ای این روند چندان جذاب نیست. مؤلف در صفحه‌های ۳۴۲ و ۳۴۳ به‌طور کلی روند کلی‌گویی را کنار گذاشته و جزئیات مراحل دادرسی را در دیوان عدالت اداری بیان می‌کند. این تغییر روند چندان برای یک کتاب جذاب نیست و منتقد محق خواهد بود که مؤلف را به «بی‌هدفی» متهم کند.

مبحث حقوق اداری بحث پیچیده‌ای است که از ترکیب دو دانش حقوق عمومی و علم اداره حاصل می‌آید. بیش‌تر مباحث میان‌رشته‌ای نیازمند مطالعات عمیق‌تری است و تألیف یک کتاب در این رشته‌ها نیز نیازمند آن است که از منابع زیادی استفاده شود. در بخش منابع پایانی کتاب شاهدیم که فقط از ۵۲ منبع استفاده شده است که بیش‌تر آن‌ها نیز بسیار قدیمی‌اند. درواقع، همه منابع مورداستفاده کتاب به‌جز یک منبع متعلق به سال‌های قبل از اولین چاپ کتاب است. به‌نظر نمی‌آید که فقط با استفاده از یک منبع جدید، بتوان تغییراتی کلی در کتاب ایجاد کرد (طبق ادعای مؤلف کتاب در همان صفحه شناسه).

## ۸. نتیجه‌گیری

در مقدمه کتاب هدف از تألیف آن هم دانشجویان رشته حقوق بیان شده است هم دانشجویان رشته‌های علوم سیاسی و مدیریت و هم مخاطبان غیردانشگاهی و عام. اما

همان‌طور که در مباحث پیشین آوردیم، روش فصل‌بندی، نگارش، و بیان مطالب به‌صورتی است که برای مخاطب عام و تاحدودی دانشجویان مدیریت و علوم سیاسی مناسب است؛ اما هدف اصلی کتاب، که همانا دانشجویان رشته حقوق است، از این کتاب احتمالاً توشه خاصی برنخواهند داشت؛ چراکه کتاب پاسخ‌گوی نیازهای تخصصی آن‌ها نیست. متن کتاب روان است و سبک چیدمان کلمات به‌گونه‌ای است که با یک‌بار مطالعه بتوان به عمق آن پی برد؛ اما کتاب در هیچ زمینه‌ای به‌صورت تخصصی وارد نشده است. نه مباحث نظری دانش حقوق اداری، نه ساختار حقوق اداری جمهوری اسلامی و نه تطبیق دو یا چند ساختار حقوق اداری در کشورهای گوناگون. از هرکدام از این زمینه‌ها بخشی در کتاب آورده شده است که آن را مانند دروازه ورودی برای دانش حقوق اداری کرده است، اما تخصصی نیست.

### پیش‌نهادهای کاربردی

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

۱. باید هدف کتاب خرد شود و سعی شود جامعه هدف مشخصی برای کتاب در نظر گرفته شود. سپس با توجه به آن جامعه هدف در ساختار فصل‌ها و سبک نگارش کتاب تغییراتی حاصل شود. اگر جامعه هدف پژوهش‌گران تخصصی است، باید کتاب از کلی‌گویی و «همه‌جاگویی» فاصله بگیرد و در یک زمینه مشخص عمیق‌تر شود و اگر جامعه هدف افراد غیرتخصصی انتخاب می‌شوند، بخش‌های کسل‌کننده همانند بیان به‌نسبت مفصل ساختار حقوقی کشورهای دیگر (فرانسه) کوتاه‌تر شود تا خواننده غیرتخصصی علاقه‌مند باقی بماند.

۲. اشتباه‌های تاپی که در متن مقاله آمده است نیز حتماً باید رفع شود. ضمن این که چه کتاب تخصصی‌تر شود و چه غیرتخصصی‌تر، لازم است که شیوه تالیف و نگارش در این کتاب تغییر کند و سعی شود تا از اسلوب‌ها و ابزارهای جدید نگارش کتاب درسی (همانند جدول‌ها، نمودارها، و ...) نیز حداکثر استفاده به‌عمل بیاید.

۳. پیش‌نهاد می‌شود تا نویسنده محترم در ابتدای هر فصل هدف آن را مشخص کند و با طرح سؤال‌های ابتدایی مرسوم در دیگر کتاب‌های درسی ذهن خواننده را برای فهم متن هر فصل آماده کند.

نقدی بر کتاب حقوق/اداری (غزاله طاهری عطار و محمدعلی حسینی نیک) ۳۰۳

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

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

## پی‌نوشت‌ها

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

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

۳. مثلاً، شاید در کل کتاب بیش از صد مرتبه به «قانون مدیریت خدمات کشوری» اشاره شده است؛ اما نویسنده محترم با خلاصه‌کردن این به‌شکل «ق م خ ک» از حجم کلی کتاب کاسته است. «قانون استخدام کشوری»، «قانون دیوان عدالت اداری»، و «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» نیز به همین شکل کوتاه شده‌اند. البته تعدادی از عبارات‌های انگلیسی و فرانسوی نیز به همین طریق مخفف شده‌اند، اما در مقایسه با عبارات‌های فارسی بسیار کم‌ترند و قابل اغماض است.

۴. فصل چهارم کتاب کاملاً به حقوق اداری در جمهوری اسلامی ایران اختصاص یافته است. دقت شود که در متن مقاله و درمقام مقایسه بیان شده است که کتاب انصاری به‌میزان «کم‌تری» به حقوق اداری ایران توجه کرده است.

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

## کتاب‌نامه

قرآن کریم

انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران: میزان.  
افشار مهاجر، کامران (۱۳۸۸)، «درآمدی بر طراحی کتاب درسی به‌عنوان یک رسانه مؤثر آموزشی»، ماه‌نامه کتاب ماه هنر، ش ۱۳۲.

دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران: سمت.

۳۰۴ پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال بیستم، شماره یازدهم، بهمن ۱۳۹۹

عباسی، بیژن (۱۳۹۵)، حقوق اداری، تهران: دادگستر.

ملکی، حسین (۱۳۸۵)، «مبانی و معیارهای نقد کتاب درسی دانشگاهی»، سخن سمت، ش ۱۷.

نوروززاده، رضا و ندا رضایی (۱۳۸۸)، «پیش‌بایست‌ها و الزامات کتاب درسی دانشگاهی»، دوفصل‌نامه عیار پژوهش در علوم انسانی، ش ۲۳.

هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقای نظارت قضایی)، دوفصل‌نامه حقوق اساسی، ش ۹.