



مبانی مدیریت دولتی

(جلد اول)

مشتق مدیریت دولتی

طاهره فیضی

سرشناسه	:	فیضی، طاهره، ۱۳۲۰ -
عنوان و نام پدید آور	:	مبانی مدیریت دولتی (رشته مدیریت دولتی) / طاهره فیضی.
مشخصات نشر	:	تهران: دانشگاه پیام نور، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری	:	۲ ج.: مصور.
فروست	:	دانشگاه پیام نور؛ ۱۹۴۷، گروه مدیریت ؛ ۱/۸۵.
شابک	:	ج. ۱ - ۱ - ۹۹۲ - ۳۸۷ - ۹۶۴ - ۷۸
وضعیت فهرست نویسی	:	فیا.
یادداشت	:	کتاب حاضر نخستین بار تحت همین عنوان در سال ۱۳۷۲ - ۱۳۸۳ (ج۲)، و سپس با تغییر فروست در سال ۱۳۸۸ - ۱۳۹۰ (ج۲) توسط دانشگاه پیام نور منتشر شده است.
یادداشت	:	کتابنامه.
موضوع	:	مدیریت - آموزش برنامه‌ای.
موضوع	:	سازمان های دولتی - مدیریت- آموزش برنامه‌ای.
شناسه اف ده	:	دانشگاه پیام نور.
رده بندی	:	۱۳۹۲ ۹۵۳/۳۷ HD
رده بندی دیویی	:	۶۵۸.۰۷
شماره کتابشناسی	:	۳۲۱۰۰۱



دستور

مبانی مدیریت دولتی
(جلد اول)

مؤلف: طاہرہ فیضی

ویراستار علمی: دکتر داود مدنی

تهیه و تولید: مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه پیام

شمارگان: ۵۰۰۰ نسخه

نوبت و تاریخ چاپ: چاپ اول (تجدید حروفچینی) دی ۱۳۹۲

شایک: ۱ - ۹۹۲ - ۳۸۷ - ۹۶۴ - ۹۷۸

ISBN: 978 - 964 - 387 - 992 - 1

فروش این کتاب فقط از طریق نمایندگی‌های دانشگاه پیام نور مجاز می باشد و فروش

آن در سایر مراکز فروش کتاب موجب تعقیب قانونی فروشنده خواهد گردید

(کلمه حقوق نشر اعم از چاپ، الکترونیک، تصویری، صوتی و اینترنتی برای دانشگاه پیام نور محفوظ است)

قیمت: ۶۵۰۰ ریال

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار

کتابخانه دانشگاه پیام نور حسب مورد و با توجه به شرایط مختلف یک درس در یک یا چند رشته دانشگاه به صورت کتاب درسی، متن آزمایشگاهی، فرادرسی، و کمک درسی چاپ می شوند.

کتاب درسی نمونه کوشش های علمی صاحب اثر است که براساس نیازهای درسی دانشجویان و اساتید علمی مصوب تهیه و پس از داوری علمی، طراحی آموزشی، و ویرایش علمی و فنی و آموزشی و چاپ می رسد. پس از چاپ ویرایش اول اثر، با نظرخواهی اساتید علمی مجدد و با دریافت نظرهای اصلاحی و متناسب با پیشرفت علوم و فنون، صاحب اثر در کتاب تجدیدنظر می کند و ویرایش جدید کتاب با اعمال ویرایش زبانی و صورتی جدید چاپ می شود.

متن آزمایشگاهی (م) راهنمایی است که دانشجو با استفاده از آن و کمک استاد، کارهای عملی و آزمایشگاهی را انجام می دهد.

کتاب های فرادرسی (ف) و کمک درسی (ک) به منظور دسترسی تر کردن منابع درسی دانشگاهی تهیه و بر روی لوح فشرده تکثیر می شوند و به کتابخانه دانشگاه قرار می گیرند.

مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی

فهرست مطالب

یازده	سر آغاز
سیزده	راهنمای مطالعه
۱	بخش اول: مفاهیم و تعاریف
۱	هدف کلی
۱	مقدمه
۲	هدف‌های رفتاری
۲	تعریف اداره
۴	اداره، سازمان و مدیریت
۶	اداره امور عمومی
۷	مفهوم دولت
۷	تعریف اداره امور عمومی
۸	اهمیت اداره امور عمومی
۹	اداره امور عمومی و محیط
۱۰	ارتباط اداره امور عمومی با سایر رشته‌ها
۱۲	اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی
۱۳	تفاوت‌های اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی
۱۹	شباهت‌های اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی
۲۰	نتیجه
۲۰	هدف‌های رفتاری
۲۱	اداره امور عمومی علم است یا هنر؟
۲۱	مفهوم علم و چگونگی ارتباط آن با علوم اجتماعی
۲۲	روش تحقیق علمی
۲۴	علم اداره
۲۷	هنر اداره

اداره: هم علم و هم هنر

۲۸

خلاصه

۲۹

خودآزمایی بخش اوّل

۲۹

یادداشت‌ها

۳۲

پاسخ‌نامه بخش اوّل

۳۴

بخش دوم: گذری اجمالی بر سیر تحولی مدیریت دولتی

۳۵

هدف کلی

۳۵

مقدمه

۳۵

فصل اوّل: سیاست اداره

۳۷

هدفهای رفتاری

۳۷

جدایی سیاست از عمل: از علم اداره

۳۷

پیوستگی سیاست و عمل

۴۰

خودآزمایی فصل اوّل

۴۲

فصل دوم: نظریه‌های کلاسیک

۴۳

هدفهای رفتاری

۴۳

مقدمه

۴۴

اداره امور عمومی و مدیریت علمی

۴۴

نظریه‌ی مدیریت علمی: فردریک وینسلونیور

۴۷

اصول مدیریت علمی

۴۸

اهمیت مدیریت علمی

۴۹

نظریه‌ی اداری: هنری فایول

۵۰

نظریه‌ی بوروکراسی: ماکس وبر

۵۳

خودآزمایی فصل دوم

۵۶

فصل سوم: نظریه‌های نئوکلاسیک (روابط انسانی)

۵۹

هدفهای رفتاری

۵۹

پیدایش نظریه‌های نئوکلاسیک (روابط انسانی)

۶۰

اهمیت مکتب روابط انسانی

۶۲

چستربارنارد

۶۳

هربرت سایمون

۶۳

انگیزش

۶۴

آبراهام مازلو

۶۴

کریس آرچریس

۶۷

داگلاس مک گریگور

۶۹

فردریک هرزبرگ

۷۰

دیوید مک کلی‌لند

۷۳

۷۳	خودآزمایی فصل سوم
۷۷	فصل چهارم: نظریه‌های سیستمی و اقتضایی
۷۷	هدف‌های رفتاری
۷۷	مقدمه
۷۷	نگرش سیستمی
۸۰	سازمان به‌عنوان سیستم
۸۰	نگرش اقتضایی
۸۲	خودآزمایی فصل چهارم
۸۳	خلاصه
۸۵	یادداشت‌ها
۸۸	پاسخ به بخش دوم
۹۱	بخش دوم: تاریخچه اداره امور عمومی در ایران تا پیروزی انقلاب اسلامی
۹۲	هدف کلی
۹۲	مقدمه
۹۳	فصل اول: اداره امور عمومی قبل از اسلام
۹۳	هدف کلی
۹۳	هدف‌های رفتاری
۹۳	مادها
۹۴	هخامنشیان
۹۶	اشکانیان
۹۸	ساسانیان
۱۰۰	خودآزمایی فصل اول
۱۰۲	فصل دوم: اداره امور عمومی بعد از اسلام تا مشروطیت
۱۰۲	هدف کلی
۱۰۲	هدف‌های رفتاری گفتار اول
۱۰۲	صدر اسلام و عصر خلفای راشدین
۱۰۴	امویان
۱۰۵	عباسیان
۱۰۷	خودآزمایی گفتار اول
۱۰۸	هدف‌های رفتاری گفتار دوم
۱۰۸	دولت‌های بعد از عباسیان تا صفویه
۱۱۰	خودآزمایی گفتار دوم
۱۱۰	هدف‌های رفتاری گفتار سوم
۱۱۱	صفویه
۱۱۴	افشاریه و زندیه

۱۱۴	قاجاریه
۱۱۶	ناصرالدین شاه
۱۱۸	مظفرالدین شاه
۱۱۹	خصوصیات کلی نظام‌های حکومتی بعد از اسلام تا مشروطه
۱۲۰	خودآزمایی گفتار سوم
۱۲۳	فصل سوم: اداره امور عمومی از آغاز مشروطیت تا پیروزی انقلاب اسلامی
۱۲۳	هدف کلی
۱۲۳	هدف‌های رفتاری گفتار اول
۱۲۴	دوره قاجار بعد از پیروزی مشروطیت
۱۲۸	خودآزمایی گفتار اول
۱۲۹	هدف‌های رفتاری گفتار دوم
۱۳۰	دوره پهلوی
۱۳۱	اوضاع اداری ایران بعد از شهریور ۱۳۲۰
۱۳۶	مشخصات نظام اداری و مدیریت کشور در دوران پهلوی
۱۳۸	خودآزمایی گفتار دوم
۱۳۹	خلاصه
۱۴۱	یادداشت‌ها
۱۴۵	پاسخ‌نامه بخش دوم
۱۴۹	بخش چهارم: قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران
۱۵۰	هدف کلی
۱۵۰	مقدمه
۱۵۰	هدف‌های رفتاری
۱۵۰	نقش قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۵۱	وظایف و اختیارات رئیس جمهور
۱۵۲	ارکان قوه مجریه
۱۵۴	نقش قوه مجریه در قانون اساسی مشروطه
۱۵۴	وظایف و اختیارات پادشاه
۱۵۴	ارکان قوه مجریه در قانون اساسی مشروطه
۱۵۶	هدف‌های رفتاری
۱۵۷	اداره امور عمومی ایران از زمان پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون
۱۵۹	تغییرات نظام اداری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی
۱۶۱	وضعیت تشکیلات فعلی دولت
۱۶۳	مشکلات و نارسائی‌های نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران
۱۶۵	سیاست‌های دولت برای رفع مشکلات اداری
۱۶۷	خلاصه
۱۶۸	خودآزمایی بخش چهارم
۱۶۹	یادداشت‌ها

۱۷۰	پاسخ‌نامه‌ها بخش چهارم
۱۷۱	بخش پنجم: اداره امور استخدامی عمومی
۱۷۲	هدف کلی
۱۷۳	مقدمه
۱۷۵	هدف‌های رفتاری
۱۷۵	تعریف اداره‌ی امور استخدامی
۱۷۵	هدف اداره‌ی امور استخدامی
۱۷۵	وظایف اداره‌ی امور استخدامی
۱۷۶	هدف‌های رفتاری
۱۷۷	مبانی امور استخدامی
۱۷۷	تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی شاغل
۱۷۸	حقوق و دستمزد
۱۸۰	هدف‌های رفتاری
۱۸۰	برآورد نیروی انسانی
۱۸۱	عملیات استخدامی
۱۸۳	عملیات آموزشی و بهسازی
۱۸۵	برنامه‌های آموزشی برای دروسان
۱۸۵	برنامه‌های آموزشی مدیران و سرپرستان
۱۸۶	هدف‌های رفتاری
۱۸۷	عملیات نگهداری منابع انسانی
۱۹۰	هدف‌های رفتاری
۱۹۰	کاربرد نیروی انسانی
۱۹۴	تکالیف مستخدمان دولت
۱۹۴	سازمان مرکزی مدیریت نیروی انسانی
۱۹۷	خلاصه
۱۹۸	خودآزمایی
۲۰۰	یادداشت‌ها
۲۰۲	پاسخ‌نامه
۲۰۵	بخش ششم: مالی‌ی عمومی و بودجه‌ی دولتی
۲۰۵	هدف کلی
۲۰۵	هدف‌های رفتاری
۲۰۵	مقدمه
۲۰۶	مالیه‌ی عمومی و سیاست مالی
۲۰۷	هدف‌های رفتاری
۲۰۷	بودجه چیست؟
۲۰۸	تعریف بودجه
۲۱۰	مزایای بودجه

۲۱۱	اصول بودجه
۲۱۲	هدف‌های رفتاری
۲۱۲	مراحل بودجه
۲۱۵	مراحل مقدماتی اجرای بودجه
۲۱۶	مراحل تفصیلی اجرای بودجه
۲۱۷	روش‌های انعطاف‌پذیری اجرای بودجه (اصلاح بودجه، متمم بودجه)
۲۱۸	نظارت و کنترل بودجه
۲۲۲	هدف‌های رفتاری
۲۲۲	طبقه‌بندی بودجه
۲۲۳	۱. طبقه‌بندی درآمدها
۲۲۶	۲. طبقه‌بندی هزینه‌ها
۲۲۷	۳. طبقه‌بندی سازمانی
۲۲۷	۴. طبقه‌بندی عملیاتی
۲۲۸	۵. طبقه‌بندی اقتصادی
۲۳۰	هدف‌های رفتاری
۲۳۰	اداره امور بودجه‌ی دولتی
۲۳۱	خلاصه
۲۳۲	خردآزمایی
۲۳۵	یادداشت‌ها
۲۳۷	پاسخ‌نامه
۲۳۷	اطلاعات اضافی (۱)
۲۳۷	اطلاعات اضافی (۲)
۲۳۸	اطلاعات اضافی (۳)
۲۳۸	اطلاعات اضافی (۴)
۲۳۹	اطلاعات اضافی (۵)
۲۴۱	فهرست منابع فارسی
۲۴۳	فهرست منابع خارجی

درس «مبانی مدیریت دولتی» از دروس تخصصی رشته‌ی مدیریت دولتی به‌شمار می‌آید؛ و در تحقیقات اولین درس تخصصی است که دانشجویان این رشته باید آن را بگذرانند. هدف کلی این درس ایجاد ارتباط بین دروس تخصصی مدیریت دولتی در یک چارچوب کلی، و اهدافی خاص و مقدماتی به دانشجویان در این زمینه است. به‌همین جهت، هر بخش از کتاب به موضوعی از بحث‌های رشته‌ی مدیریت دولتی اختصاص یافته است که از موضوع بخش‌های دیگر متمایز باشد.

یازده بخش، با یازده موضوع متناسب، علاوه بر اینکه یکی از ویژگی‌های این کتاب به‌شمار می‌رود، یکی از دشواری‌های بزرگ تدوین آن هم به حساب می‌آید. امید است که این کتاب به‌عنوان متن اولین درس تخصصی دانشجویان رشته‌ی مدیریت دولتی، بتواند زمینه‌ی مناسب و مؤثری برای مطالعات بیشتر فراهم کند.

مطالب کتاب با ارائه‌ی تعاریف اداره، سازمان، مدیریت، دوره امور عمومی و خصوصی، و علم یا هنر بودن اداره آغاز می‌شود و دانشجویان در بخش سوّم سیر تحول اندیشه‌ی مدیریت دولتی را مطالعه می‌کنند. بخش سوّم به تاریخچه مدیریت دولتی در ایران از آغاز تا پیروزی انقلاب اسلامی اختصاص یافته است.

در بخش چهارم قوه‌ی مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته، و با قوه‌ی مجریه در دوره‌ی قبل مقایسه شده است.

اداره‌ی امور استخدامی عمومی، مالیه عمومی و بودجه دولتی، و برنامه‌ریزی ملی به ترتیب در بخش‌های پنجم، ششم و هفتم مطرح شده‌اند. بخش هشتم و نهم به شرکت‌های دولتی و تشکیلات محلی اختصاص یافته است. در بخش دهم ساز و کار

نظارت بر سازمان‌های دولتی در جمهوری اسلامی ایران مورد بحث قرار گرفته، و بررسی تحولات معاصر در مدیریت دولتی آخرین (یازدهمین) بخش کتاب را به خود اختصاص داده است.

www.ketab.ir

راهنمای مطالعه

دانشجوی گرامر

این کتاب برای یادگیری گرامر، به صورت خودآموز تهیه شده است. سازمان‌بندی، ترتیب، توالی و نوع نگارش آن به گونه‌ای است که آسان‌تر بتوانید مطالب مورد بحث را درک کنید، به ذهن بسپارید، و در موارد لزوم آنها را به کار گیرید. برای جلوگیری از اتلاف وقت، و درک بهتر مفاهیم این کتاب پیشنهاد می‌شود زیر دقیقاً توجه کنید:

۱. در محیطی آرام، و با تمرکز و توجه کامل، مطالعه را آغاز کنید.

۲. ابتدا به عنوان هر بخش، و هدف‌های کلی و رفتاری آن بخش دقت کنید. هدف‌های رفتاری مسیر مطالعه‌ی شمار را روشن کند و مانند استاد در کلاس به شما می‌گویند که چگونه مطالعه کنید، روی چه نکاتی تأکید می‌کنند، و آنها را چگونه یاد بگیرید.

در حقیقت، هدف‌های کلی درس بیانگر مقاصد آموزشی است و هدف‌های رفتاری، منظور از آموزش را در قالب رفتارهایی که از شما انتظار می‌رود به هدف کلی درس برسید، بیان می‌کنند.

بنابراین لازم است که در مطالعه هر بخش، فصل، گفتار یا قسمت ابتدا هدف‌های کلی و هدف‌های رفتاری آن را مطالعه کنید. هنگامی که بار اول هدفی را می‌خوانید ممکن است معنای آن را به طور کامل درک نکنید. این مسئله چندان غیرطبیعی نیست. با مراجعه‌ی مجدد در ضمن مطالعه‌ی متن، و یا پس از پایان کار مطالعه حتماً معنای هدف‌ها را به طور کامل می‌فهمید و به اهمیت آنها پی خواهید برد.

۳. متن هر بخش را یک بار به طور سریع مطالعه کنید. لازم نیست در این مطالعه تمام مطالب را یاد بگیرید. این کار به شما کمک می کند تا دیدی جامع نسبت به مطالب هر بخش به دست آورید و با سازمان کلی آن آشنا شوید. در پایان مطالعه ی اول سعی کنید به طور اجمال برای خود یا برای دیگری بگویید که آن بخش درباره ی چه موضوعی بحث کرده و اصول و ضوابط آن چه بوده است. بار دیگر با توجه و دقت کامل به مطالعه و فهم جزئیات مطالب بخش پردازید. قبل از شروع بار اول و دوم مطالعه، و نیز در طول آن، و همچنین در پایان کار به هدف های رفتاری بخش مراجعه کنید.

۴. در پایان هر گفتار، فصل یا بخش (برحسب مورد) سؤال هایی برای خودآزمایی، توجه به هدف های رفتاری و محتوای مطالب طرح شده است. سعی کنید پس از یادگیری مطالب آنها را به زبان و بیان خود پاسخ دهید. هرگاه احساس کردید که در پاسخ دادن به هر یک از سؤالات با اشکال روبرو هستید، حتماً با مراجعه ی به متن مربوط، اشکال خود را از طرف سازید. برای رفع اشکال های مهم خود می توانید از مربی درس کمک بگیرید.

۵. یادگیری اسامی شخصیت ها و تاریخ ها، دیوان ها و وزارت خانه ها (جز آنچه مربوط به وضعیت فعلی کشور است) ضروری ندارد.

۶. در انتهای بخش های پنجم تا نهم صفحاتی به تاریخچه فعالیت های مربوط به آن بخش ها اختصاص یافته است. این تاریخچه ها جهت رعایت سرفصل های مصوب شورای عالی برنامه ریزی، و برای آشنایی دانشجویان با فعالیت های مذکور در سال های گذشته، و با بررسی منابع مختلف تدوین گردیده است. با توجه به فصل بودن برخی از این تاریخچه ها، دانشجویان، فقط نکات اساسی و ضروری آنها را با عنایت به هدف های رفتاری، باید یاد بگیرند.

۷. در پایان برخی از بخش ها، قسمتی به «توضیحات اضافی» اختصاص یافته است. اطلاعات مندرج در این قسمت ها، برخی از مطالبی را که نیاز به توضیح بیشتری داشته برای دانشجویان شرح داده است، و مطالب این قسمت ها فقط برای آشنایی دانشجویان تنظیم شده است.

۸. در پایان هر بخش از کتاب منابع مورد استفاده به شما معرفی شده است، و

شرح کامل مشخصات منابع نیز در پایان کتاب و تحت عنوان «فهرست منابع» آمده است. اگر در درک بعضی از مطالب این کتاب اشکال دارید، و یا در صورتی که بخواهید در مورد بعضی از مفاهیم مورد بحث اطلاعات بیشتری کسب کنید، می‌توانید از این منابع استفاده کنید.

۹. برای سهولت دسترسی به اصطلاحات به کار رفته در و متن کتاب، واژه‌نامه‌ای تهیه شده است که در صورت نیاز می‌توانید به آن مراجعه کنید.

۱۰. در صورتی که مطالبی از کتاب غیرقابل فهم، دشوار، نارسا، و یا دارای غلط بی‌سستوری و نظایر آن باشد، این مطالب یا نکات را با ذکر صفحه و سطر به دانشگاه اطلاع دهید تا در چاپ‌های بعدی نسبت به اصلاح آنها اقدام شود.

موفق باشید