

درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی

رضا طهماسبی

تهران

۱۳۹۰



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی

سرشناسه: طهماسبی، رضا، ۱۳۶۱-
عنوان و نام پدیدآور: درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی / رضا طهماسبی.
مشخصات نشر: تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۹۰.
مشخصات ظاهری: یازده، ۳۱۲ ص.: مصور، جدول، نمودار.
فروست: «سمت»؛ ۱۴۹۸. مدیریت؛ ۱۱۳.
شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۳۰-۶۴۶-۳ ۴۳۵۰۰ ریال
Reza Tahmasebi. An Introduction to the Public Administration Theories.
یادداشت: پشت جلد به انگلیسی:
یادداشت: واژه‌نامه.
یادداشت: کتابنامه: ص. ۲۸۸-۳۰۰
یادداشت: نمایه
موضوع: علوم اداری
موضوع: سازمانهای دولتی - مدیریت
شماره افزوده: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
رده‌بندی کنگره: JF ۱۳۵۱/ط ۹۰۴ ۱۳۹۰
رده‌بندی دیویی: ۳۵۰
شماره کتابشناسی ملی: ۲۴۵۹۵۲۰

سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی



درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی

رضا طهماسبی

چاپ اول: تابستان ۱۳۹۰

تعداد: ۱۰۰۰

حروفچینی و لیتوگرافی: «سمت»

چاپ و صحافی: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

قیمت: ۴۳۵۰۰ ریال. در این نوبت چاپ قیمت مذکور ثابت است و فروشندگان و عوامل توزیع مجاز به تغییر آن نیستند.

نشانی ساختمان مرکزی: تهران، بزرگراه جلال آل احمد، غرب پل یادگار امام (ره)، روبه‌روی پمپ گاز، کد پستی ۱۴۶۳۶، تلفن ۲-۴۴۲۴۶۲۵۰.

www.samt.ac.ir

info@samt.ac.ir

هر شخصی حقیقی یا حقوقی که تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه ناشر یا مؤلف، نشر یا پخش یا عرضه یا تکثیر یا تجدید چاپ نماید، مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

سخن «سمت»

یکی از اهداف مهم انقلاب فرهنگی، ایجاد دگرگونی اساسی در دروس علوم انسانی دانشگاهها بوده است و این امر، مستلزم بازنگری منابع درسی موجود و تدوین منابع مبنایی و علمی معتبر و مستند با در نظر گرفتن دیدگاه اسلامی در مبنایی و مسائل این علوم است.

ستاد انقلاب فرهنگی در این زمینه گامهایی برداشته بود، اما اهمیت موضوع اقتضا می کرد که سازمانی مخصوص این کار تأسیس شود و شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۶۳/۱۲/۷ تأسیس «سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها» را که به اختصار «سمت» نامیده می شود، تصویب کرد.

بنابراین، هدف سازمان این است که با استمداد از عنایت خداوند و همت و همکاری دانشمندان و استادان متعهد و دلسوز، به مطالعات و تحقیقات لازم پردازد و در هر کدام از رشته های علوم انسانی به تألیف و ترجمه منابع درسی اصلی، فرعی و جنبی اقدام کند.

دشواری چنین کاری بر دانشمندان و صاحب نظران پوشیده نیست و به همین جهت مرحله کمال مطلوب آن، باید به تدریج و پس از انتقادهای و یادآورهای پیاپی ارباب نظر به دست آید و انتظار دارد که این بزرگواران از این همکاری دریغ نوزند. کتاب حاضر برای دانشجویان رشته مدیریت در مقطع کارشناسی به عنوان منبع اصلی درس «مبانی مدیریت دولتی ۱ و ۲» به ارزش ۴ واحد و در مقطع کارشناسی به عنوان منبع فرعی دروس «خط مشی گذاری عمومی» و «مدیریت دولتی تطبیقی» هر کدام به ارزش ۲ واحد درسی تدوین شده است. امید است که علاوه بر جامعه دانشگاهی، کلیه مدیران و سایر علاقه مندان نیز از آن بهره مند شوند.

از استادان و صاحب نظران ارجمند تقاضا می شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این سازمان را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران یاری دهند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۳	مقدمه
۷	فصل اول: دولت و مدیریت دولتی
۷	دولتها و اداره جوامع
۱۰	دولت، حکومت و حکمرانی
۱۱	معنای مدیریت دولتی
۱۴	بخش دولتی و بخش خصوصی
۱۹	نقش و اندازه دولت
۲۱	رهایی مدیریت دولتی از بند چپ سنتی و راست جدید به سوی راه سوم
۲۵	بازشناسی هویت مدیریت دولتی
۲۸	فصل دوم: مدیریت دولتی سنتی
۳۰	ریشه‌های اولیه مدیریت دولتی
۳۳	ظهور دولتهای مدرن
۳۶	اصلاحات قرن نوزدهم: گذر مدیریت دولتی از نظام تاراج
۳۷	پیدایش علم اداره دولت و حکومت (رشته مدیریت دولتی)
۴۰	سیاست و اداره
۴۱	دیدگاههای ویلسون، گودنو و وبر در مورد سیاست و اداره
۴۸	ظهور مفهوم دوگانگی سیاست - اداره پس از ویلسون

نظریه بوروکراسی وبر

ویژگیهای اصلی مدیریت دولتی سنتی

پاسخگویی در مدیریت دولتی سنتی

تمرکز بر کارایی و عقلانیت گرایی

اصول گرایی

نگاه به مردم به منزله ارباب رجوع

نقد و بررسی مدیریت دولتی سنتی

آیا جدایی سیاست (خط مشی) از اداره در عمل امکان پذیر است؟

نقصهای بوروکراسی

مشکلات مربوط به ویژگیهای دیگر مدیریت دولتی سنتی

نظرات شماری از اندیشمندان در دوران مدیریت دولتی سنتی

بخشی از نظرات مطرح شده در گذر از مدیریت دولتی سنتی

نتیجه گیری

فصل سوم: اداره دولتی نوین

ضرورت تغییر در اداره دولت و حکومت

تلنگر مینوبروک به مدیریت دولتی

انسان گرایی سازمانی: مساعدههای جنبش روابط انسانی و توسعه سازمانی

مدیریت دولتی و دموکراسی

دوایت والدو: بوروکراسی در مقابل دموکراسی

والدو و دوگانگی سیاست - اداره

جورج فردریکسون: کارایی در مقابل عدالت اجتماعی

اخلاق اداری: چالشی مهم در مدیریت دولتی

اداره دولتی نوین و دوگانگی سیاست - اداره

نگاهی دقیق تر به روابط میان خط مشی، سیاست و مدیریت دولتی

اصلاح بوروکراسی

۱۰۵	بوروکراسی نماینده
۱۰۶	بوروکراسی سطح خیابان
۱۰۷	ارزش محوری در اداره دولتی نوین
۱۱۰	ارزشهای مورد تأکید در اداره دولتی نوین
۱۱۰	عدالت اجتماعی
۱۱۵	مشارکت
۱۱۷	پاسخگویی و مسئولیت پذیری
۱۱۸	انتخاب شهروندی
۱۱۸	تداوم کنفرانس مینوبروک
۱۲۱	نتیجه گیری
۱۲۳	فصل چهارم: مدیریت دولتی نوین
۱۲۳	ظهور مدیریت دولتی نوین
۱۲۶	ابعاد اصلی مدیریت دولتی نوین
۱۳۰	مبانی نظری مدیریت دولتی نوین
۱۳۰	نظریه انتخاب عمومی
۱۳۲	نظریه اصیل - وکیل
۱۳۵	نظریه هزینه داد و ستد
۱۳۵	سه E (کارایی، اثربخشی و صرفه جویی) به منزله ارزشهای محوری در ...
۱۳۶	دو موضوع مهم در مدیریت دولتی نوین
۱۳۶	مدیریت گرایی
۱۳۷	قرارداد گرایی در بخش دولتی
۱۴۰	مدیریت دولتی نوین در تقابل با مدیریت دولتی سنتی
۱۴۰	از دولت مقتدر تا دولت سوپرمارکتی: نگاه به مردم به منزله مشتری
۱۴۲	از اداره تا مدیریت
۱۴۴	بوروکراسی در مدیریت دولتی نوین

۱۴۶	مدیریت دولتی نوین و دوگانگی سیاست - اداره
۱۴۹	پاسخگویی در مدیریت دولتی نوین
۱۵۱	پارادایم گرایی در مدیریت دولتی: آیا مدیریت دولتی نوین یک پارادایم است؟
۱۵۷	آیا مدیریت دولتی نوین یک موج و حرکت جهانی است؟
۱۵۸	انتقادات وارده به مدیریت دولتی نوین
۱۵۹	کارکردهای مثبت قوانین و مقررات
۱۵۹	رقابت و معضلات آن در تحقق انصاف و برابری
۱۶۰	شکل گیری بوروکراسی پنهان
۱۶۰	تناقضات ناشی از ویژگی ترکیبی مدیریت دولتی نوین
۱۶۱	نارساییهای ناشی از مبانی نظری اقتصادی و تبعیت از مدیریت ...
۱۶۲	ظهور نئوتیلوریسم
۱۶۳	مدیریت گرایی به منزله یک ایدئولوژی
۱۶۳	مدیریت دولتی نوین به منزله یک مد زودگذر
۱۶۴	مشکلات قرارداد گرایی
۱۶۴	افول اخلاقیات
۱۶۵	نتیجه گیری
۱۶۷	فصل پنجم: نهضت بازآفرینی دولت
۱۶۹	اصول ده گانه نهضت بازآفرینی دولت
۱۷۴	حکمرانی مشارکتی: استفاده از بخش خصوصی و سازمانهای غیرانتفاعی
۱۷۵	در هم شکستن بوروکراسی
۱۷۷	کوچک سازی
۱۷۷	به کارگیری نظریه های کارآفرینی در بخش دولتی
۱۸۰	دوگانگی سیاست - اداره در نهضت بازآفرینی دولت
۱۸۲	انتقادات وارده به نهضت بازآفرینی
۱۸۲	مسئله عدالت و برابری

۱۸۲	مسئله مشتری‌مداری
۱۸۶	مسئله تبعیت از بخش بازرگانی و مدل بازار
۱۸۶	مسئله کوچک‌سازی
۱۸۷	منفعت‌طلبی شخصی در مقابل منفعت‌طلبی عمومی
۱۸۷	تناقضهای درونی نهضت بازآفرینی
۱۹۰	نگاهی دقیق‌تر به مفاهیم مشتری و شهروند در بخش دولتی
۱۹۱	مشتری در بخش خصوصی
۱۹۳	شهروند و ارباب رجوع
۱۹۶	نوع‌شناسی روابط سازمانها و مردم در بخش دولتی
۱۹۸	نتیجه‌گیری

۲۰۲	فصل ششم: خدمات دولتی نوین
۲۰۴	مبانی نظری خدمات دولتی نوین
۲۰۴	شهروندی دموکراتیک
۲۰۶	مدلهای جامعه مدنی و اجتماعی (مشارکتی)
۲۰۷	انسان‌گرایی سازمانی و اداره دولتی نوین
۲۰۸	پست‌مدرنیسم
۲۱۵	ویژگیهای خدمات دولتی نوین
۲۱۵	۱. خدمت به شهروندان نه مشتریان
۲۱۷	۲. پیگیری منافع عمومی
۲۱۹	۳. ارزش قائل شدن برای شهروندی بیش از کارآفرینی
۲۲۱	۴. استراتژیک‌اندیشیدن، دموکراتیک عمل کردن
۲۲۱	۵. درک اینکه پاسخگویی مقوله ساده‌ای نیست
۲۲۳	۶. خدمت نمودن به جای هدایت کردن
۲۲۵	۷. ارزش قائل شدن برای مردم نه صرفاً بهره‌وری
۲۲۶	نگاه به بوروکراسی

۲۲۷	تعدیل سلسله مراتب: ظهور شبکه‌ها
۲۲۹	تعدیل سلسله مراتب: نظریه‌های فمینیستی و افزایش مشارکت زنان
۲۳۰	دوگانگی سیاست - اداره و دیدگاه‌های نوین
۲۳۴	نظریه‌های شهروندی
۲۳۶	نظریه انتقادی و مدیریت دولتی
۲۳۹	نظریه گفت‌وگو: بازتعریف قدرت و منافع عمومی از طریق گفت‌وگو
۲۴۱	ساخت اجتماعی حکومت
۲۴۳	استعاره پره‌ازی در مدیریت دولتی
۲۴۸	شالوده‌شکنی در مدیریت دولتی
۲۵۲	نتیجه‌گیری
۲۵۴	فصل هفتم: مدیریت دولتی در آینده: روندهای عملی
۲۵۴	چالش‌های مدیران دولتی در آینده
۲۵۴	انفجار اطلاعات، جهانی شدن و تنوع فرهنگی
۲۵۹	حکمرانی نه فقط حکومت: اعطای قدرت به مردم
۲۶۱	معنویت، مذهب و اخلاق در سازمان‌های دولتی
۲۶۳	گسترش و توسعه روزافزون دولت الکترونیک
۲۶۵	نتیجه‌گیری
۲۶۶	فصل هشتم: تحلیل و نتیجه‌گیری
۲۶۶	رویکردهای مدیریت دولتی در یک نگاه کلی
۲۷۶	چرا دوگانگی سیاست - اداره به منزله موضوعی مهم تا به امروز ...
۲۷۹	بوروکراسی دموکراتیک یا بوروکراسی بوروکراتیک؟
۲۷۹	شش اصل بوروکراسی ویر در حال حاضر
۲۸۲	تأثیر فناوری اطلاعات بر بوروکراسی
۲۸۴	دموکراسی در رویکردهای مختلف مدیریت دولتی
۲۸۵	جمع‌بندی نهایی: دولت‌ها در شرایط امروزی چگونه باید باشند؟

عنوان

منابع

واژه‌نامه

نمایه اعلام

نمایه موضوعی

صفحه

۲۸۸

۳۰۱

۳۰۴

۳۰۷

www.ketab.ir

تقدیم به:

پدر و مادر دلسوز و فداکارم که همواره در
راه موفقیت و پیشرفت فرزندان‌شان
کوشیده‌اند؛ و همه آنان که در راه اعتلای
مدیریت دولتی در این کشور تلاش می‌کنند.

پیشگفتار

بیش از یک قرن از شروع مطالعه علمی مدیریت دولتی در سطح جهانی می‌گذرد. با وجود این، این رشته در کشور ما آن‌چنان که باید مورد توجه قرار نگرفته، در بعد علمی و عملی از سطحی‌نگری رنج برده و فاقد عمق و بینش لازم است. باید اذعان کرد که دانش اداره دولت و حکومت در ایران مسیر طولانی تا رسیدن به جایگاه مطلوب در پیش دارد و در درجه اول نیازمند وجود متونی است که منسجم و از جامعیت برخوردار باشند. کتاب حاضر که دربرگیرنده مجموعه نسبتاً جامعی از نظریات مطرح در حوزه مدیریت دولتی است، گام کوچکی در راستای غنا بخشیدن به ادبیات این رشته در کشور است.

در طول فرایند تدوین کتاب از ارشادات، راهنمایی‌ها و نظرات ارزنده افراد متعددی بهره برده‌ام. پیش از همه تمایل دارم که از دو تن از اساتید ارجمندم در دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، آقایان دکتر علی اصغر پورعزت و دکتر آرین قلی‌پور که بی‌شک بخش عظیمی از اندوخته‌های علمی خود را مدیون بهره‌مندی از محضر این دو بزرگوار می‌دانم تقدیر و تشکر کنم. همچنین لازم می‌دانم که از دوستان ارجمند خود آقایان سید محمد مهدی موسوی، عباس نرگسیان، علی پیران‌نژاد، مهدی فتاحی، جبار باباشاهی و سید جواد موسوی شایق که زحمت بازخوانی کل یا بخش‌هایی از اثر را متقبل شده و نکات ارزشمندی در راستای افزایش غنای

مطالب مطرح نموده‌اند، تشکر کنم. سلاست و روانی متن کتاب نیز نتیجه دقت نظر ویراستار کتاب سرکار خانم معصومه اروانه بوده است که از ایشان تقدیر و سپاسگزاری می‌نمایم.

در پایان ضمن تشکر و قدردانی از زحمات کلیه کارکنان و مدیران بخشهای گوناگون «سمت»، امیدوارم کاستیها و نقایص کتاب حاضر بتواند با برخورداری از نقد منصفانه خوانندگان محترم اصلاح و برطرف گردد.

رضا طهماسبی

بهار ۱۳۹۰

www.ketab.ir

مقدمه

دولتها و حکومتها در هر جامعه‌ای مهم‌ترین نهاد به شمار می‌روند زیرا رشد و توسعه نهادهای دیگر همچون مذهب، خانواده، آموزش، و بازار در گرو خط‌مشیها و برنامه‌هایی است که دولتها و حکومتها تدوین می‌کنند. پیچیدگی وظایف دولتها و حکومتها در جوامع مدرن امروزی موجب گردیده مطالعه در مورد چگونگی اداره دولت و حکومت از اهمیت فراوانی برخوردار گردد. در این راستا، رشته مدیریت دولتی نیز که به مطالعه دولتها، نهادها و ساختارهای دولتی و همچنین اقدامات افراد در بخش دولتی می‌پردازد جایگاه ویژه‌ای دارد. اهمیت مدیریت دولتی به‌ویژه از آنجا ناشی می‌شود که این رشته مسئولیت اداره جامعه و وظیفه گرداندن امور آن را بر عهده دارد.

در این کتاب تاریخچه مختصری از ادبیات مدیریت دولتی از آغاز تا به امروز و همچنین بخشی از نظریه‌های مربوط به اداره دولت و حکومت ارائه می‌شود. به منظور سهولت در درک و شناخت نظریه‌ها و دیدگاههای مربوط به اداره دولت و حکومت و همچنین به جهت اشتراکاتی که شماری از آنها در مبانی و جهت‌گیریهای نظری دارند، در چهارچوب رویکردهایی کلان بررسی می‌شوند. کتاب حاضر از هشت فصل تشکیل گردیده است. فصل اول به بحث در مورد موضوعاتی از قبیل چیستی دولت و حکومت، نقش دولت، معنای مدیریت دولتی، تفاوت سازمانهای دولتی و خصوصی، و جایگاه رشته مدیریت دولتی اختصاص دارد، در فصول دوم تا ششم به تشریح نظریه‌های مطرح مدیریت دولتی پرداخته می‌شود که در قالب رویکردهای مدیریت دولتی سنتی (فصل دوم)، اداره دولتی نوین (فصل سوم)، مدیریت دولتی نوین (فصل چهارم)، بازآفرینی دولت (فصل

پنجم)، و خدمات دولتی نوین و مدیریت دولتی پست مدرن (فصل ششم) مورد بحث قرار خواهند گرفت. فصل هفتم به جهت‌گیریهای نظری و عملی مدیریت دولتی در آینده از قبیل تنوع فرهنگی، نفوذ فناوری اطلاعات در بخش دولتی و اوج‌گیری دولت الکترونیک، و افزایش توجهات به اخلاق، مذهب و معنویت در سازمانهای دولتی می‌پردازد. فصل هشتم به تحلیل، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اختصاص دارد.

اما نکته مهمی که کتاب روی آن تمرکز دارد موضوع بسیار مهم «دوگانگی سیاست- اداره» است. در این رابطه باید گفت که روابط بین سیاست‌مداران به عنوان منتخبان مردم و بوروکراتها (مدیران دولتی و مقامات اداری) یکی از مهم‌ترین موضوعات و دغدغه‌هایی است که از ابتدا در مدیریت دولتی مورد بحث و تبادل نظر بوده است. شکل‌گیری این بحث به تلاش اندیشمندان در شناخت میزان و نحوه مسئولیت و پاسخگویی هر کدام از دو گروه سیاست‌مداران و مدیران دولتی برمی‌گردد. به همین جهت بحث در این مورد به «سیاست و اداره» و به طور دقیق‌تر به «دوگانگی سیاست- اداره» معروف گردیده است. اهمیت این مفهوم در مدیریت دولتی تا آنجاست که دوایت والدو آن را محوری‌ترین و مهم‌ترین موضوع در نظریه و عمل مدیریت دولتی می‌داند (Waldo, 1987)، از این رو در این کتاب تلاش بر این است تا رویکردهای مختلف مطرح شده در رابطه با اداره دولت و حکومت با محوریت دوگانگی سیاست- اداره بررسی و در تشریح هر رویکرد، دیدگاه آن نسبت به روابط بین سیاست و اداره نیز تحلیل شود. نقطه شروع، بررسی و موشکافی دقیق اندیشه‌های ویلسون و گودنونه به عنوان پایه‌گذاران دوگانگی سیاست- اداره بلکه به عنوان کسانی است که استنباط و تفسیر نظرات آنها در مورد سیاست و اداره موجب حرکت مدیریت دولتی به سمت دوگانگی گردیده است. در این راستا مفهوم دوگانگی و ریشه‌های پیدایش آن بررسی و دیدگاههای موافقان (مدیریت دولتی سنتی) و مخالفان (اداره دولتی نوین) آن تشریح می‌گردد، ضمن اینکه دو مفهوم بسیار مهم «سیاست» و «خط‌مشی» که بیشترین ابهام را در درک روابط

سیاست و اداره به وجود می‌آورند مورد بحث قرار می‌گیرند. سپس دیدگاه‌های غالب در دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی (مدیریت دولتی نوین و نهضت بازآفرینی دولت) در مورد سیاست و اداره بررسی می‌گردد و در نهایت بخشی نیز به تشریح دیدگاه‌های نوین در این زمینه و تقابل نظرات اندیشمندان در اواخر دهه ۹۰ و شروع دهه ۲۰۰۰ (خدمات دولتی نوین و پست‌مدرن) اختصاص می‌یابد.

همچنین از آنجا که بوروکراسی به منزله مهم‌ترین ساختار اداری تا به امروز در اداره دولت و حکومت تداوم یافته و همچنان پابرجا مانده است به موازات بحث در مورد سیاست و اداره، این مفهوم نیز تحت هر رویکرد بررسی خواهد شد. بدین ترتیب طرح و ساختار کلی کتاب به صورت زیر خواهد بود.

