# الزامات برنامه‌ریزی آموزش مدیران از منظر شناخت چالش‌های آموزشی

غلامرضا معمارزاده طهران[1]

**چکیده**

*برنامه‌ریزی، مبنای توسعه و شالوده عناصر مدیریتی است که سازمان‌ها در قالب آن، همه فعالیت‌ها و کوشش‌های خود را در مورد اهداف مورد نظر، راه رسیدن به آن و چگونگی طی مسیر را در یکدیگر ترکیب وادغام کرده و هدف از اجرای آن دستیابی به نتایج سازمانی است. برنامه‌ریزی آموزشی کارکنان دولت متأثر از وضعیت موجود آموزش کارکنان دولت، مقوله‌ای است که در این تحقیق با استفاده از روش تحقیق اسنادی و تحلیل محتوایی بدان پرداخته شده است. این مقاله به صورت کانونی بده این موضوع پرداخته است که نظام سیاسی ما از دو بخش خرده نظام سیاسی (مقامات سیاسی موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) و خرده نظام اداری (مدیران حرفه‌ای موضوع ماده ۵۴ قانون خدمات کشوری) تشکیل‌شده است.*

*این دو خرده نظام به‌طور مستمر و در رابطه دیالکتیک در هر زمان و فضای خاص و مکان‌های مختلف در حال ساخت‌یابی و بازتولید هستند. به علت باز بودن نظام و تأثیرپذیری هر دو خرده نظام از محیط، هرگونه تلاش در جهت تقویت دانش محیطی مقامات سیاسی از طریق تقویت مراکز پرورش مدیران سیاسی در خارج از دانشگاه‌ها و تقویت دانش بدنه اجرائی از طریق بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای دانشگاه‌ها، بر طبق نظریه هرمنوتیک مضاعف، این تقویت دانش بر روابط دیالکتیک اجزا اثر می‌گذرد و با ساخت‌یابی مستمر نظام سیاسی، حرکت به‌طرف تمامیت با سرعت بیشتر تحقق می‌یابد. البته همه چالش‌های موجود در نظام اداری کشورمان به‌سادگی قابل‌حل نیست که پشنهاداتی در این زمینه ارائه گردیده است .*

***کلید واژگان :*** *برنامه‌ریزی آموزش کارکنان دولت، چالش‌های آموزشی کارکنان دولت، پرورش مدیران سیاسی*

## مقدمه

رابطه سیاست و اداره و به عبارت صحیح‌تر رابطه خط‌مشی گذاری و اداره، همواره موردبحث و جدل دانشمندان علوم اداره و سیاست بوده است و کماکان نیز ادامه دارد. به نتیجه نرسیدن بحث و عدم ایجاد اجماع در بین دانشمندان را، به‌خصوص در مسائل اجتماعی، به پیچیده بودن آن موضوع و فقدان اطلاعات و دانش کافی تعبیر می‌کند.

علی‌رغم اینکه مطالعات علم اداره دارای سابقه بیش از ۲۵۰ ساله است و علی‌رغم اینکه تمدن‌های بزرگی همچون ایران، چین و مصر دارای تجربیات ارزشمندی در زمینه چگونگی اداره جوامع و به‌عبارتی اداره سازمان‌های بزرگ داشته‌اند، ولی در آمریکا، ویلسون در واکنش به آسیب‌های جدی ناشی از به‌کارگیری نظام غنائم جنگی، ناگزیر شد استفاده از تجربیات کشورهای اروپایی به‌ویژه پروس را در سازمان‌دهی بخش اداره کشور توصیه کند. این توصیه در بدو امر با مخالفت روبه‌رو شد و بعد از حدود چهل سال به‌صورت ناقص و حداقلی موردپذیرش قرار گرفت. ازآنجایی‌که ویلسون دارای گرایش و

[1] عضو هیات علمی داتشگاه آزاد اسلامی قزوین gmemar@gmail.com

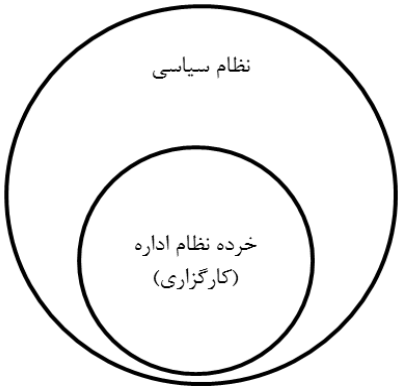
[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

علایق سیاسی بود، به اداره نگاهی ابزاری داشت. عدم آشنایی کافی با نظرات ویلسون باعث شده است متون دانشگاهی ما نیز در فرآیند ترجمه آثار وی و سایر نویسندگان تحت تأثیر قرار بگیرد.

غالباً در کتب مدیریت دولتی فارسی، اولاً ویلسون را بنیان‌گذار علم اداره معرفی می‌کنند که به‌طور قطع، این برداشت اشتباه است، زیرابه اذعان ویلسون نظام اداری آمریکا تقلیدی ناقص و حداقلی از نظام اداری پروس است، در ثانی ویلسون را مبدع نظریه جدائی اداره و سیاست می‌دانند که این برداشت نیز غلط است، زیرا ویلسون از مخالفین تفکیک قوا و به‌طریق اولی مخالف جدایی اداره از سیاست است. ویلسون عملاً دو اصطلاح دوگانگی[۲] و جدایی اداره از سیاست را قبول ندارد و زوج بودن[۳] اداره و سیاست را نیز نمی‌پذیرد. بلکه معتقد است اداره در درون سیاست تعبیه یا جاسازی شده[۴] است. ویلسون این شکل از رابطه را به‌قرار گرفتن ماشین تولید در درون یک کارخانه تولیدی تشبیه کرده است(هیل هاپ[۵]،۲۰۱۴). می‌توان این رابطه را به‌صورت دو دایره متداخل به تصویر کشید. اگر نظام سیاسی (ریگز[۶]، ۱۹۷۰) را متشکل از دو بخش خرده نظام سیاست و خرده نظام اداره بدانیم، شاید بتوان گفت ویلسون خرده نظام سیاسی را معادل نظام سیاسی می‌داند، ولی خرده نظام اداره را همانند یک ماشین تولیدی در داخل آن تصور می‌کند(لانچ و کرویز[۷]،۲۰۰۶).

بدیهی است در جامعه نوپای مانند آمریکا که اساس بر احتراز از نظام استبدادی اروپا و عدم پذیرش هر نوع سلسله مراتب اختیارات بود و بر حفظ آزادی‌ها تأکید می‌شد، واکنش دانشمندان و سیاست‌مداران برای نظم بخشیدن به امور و مقابله با هرج و مرج ناشی از این آزادی این‌چنین باشد و به استقلال بیشتر اداره بدیده شک بنگرند.

شکل۱: رابطه خرده نظام اداره با نظام سیاسی




مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

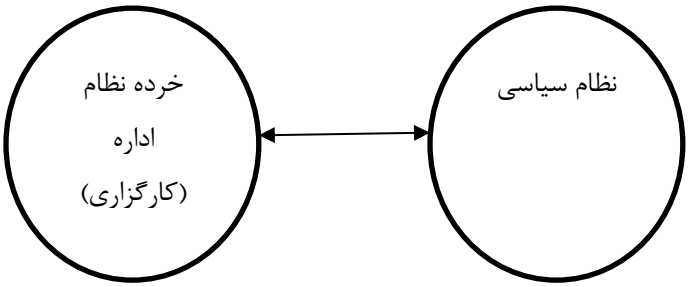
متقابلاً در اروپای بوروکراتیک استبدادزده، وبر برای حصول اطمینان از حفظ آزادی انسان‌ها در برابر حاکمیت مطلق بوروکراتیک و درعین‌حال کارآمد کردن نظام اداری، نظریه جدایی اداره و سیاست را مطرح کرده است و در تحت چنین

[2] -Dichotomy
[3] -Duality
[4] -Embedded
[5] - Hill Hupe
[6] Riggs
[7]- Lynch &Cruise

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

شرایطی، به‌ناچار دچار تناقض می‌شود، به‌طوری‌که هم بر کارایی اداره تأکید می‌کند و هم هشدار می‌دهد مبادا اجازه داده شود بوروکرات‌ها از چهارچوب سازمانی خود خارج شوند و آزادی‌های شمارا خدشه‌دار کنند و یا اداره به‌عنوان یک ابزار قدرتمند مورد سوء استفاده سیاستمداران قرار گیرد(هیل[8]،۲۰۱۴). نظریه وبر را می‌توان به شکل دو دایره متخارج نشان داد. البته وبر نیز مانند ویلسون به اداره نگاه ابزاری دارد و تفاوتی بین نظام سیاسی و خرده نظام سیاسی قائل نیست و خرده نظام اداره را جدا و تحت حاکمیت نظام سیاسی می‌داند.

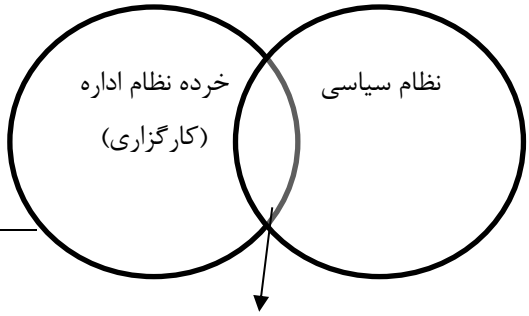
شکل۲: تقابل خرده نظام اداره با نظام سیاسی




مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

دانشمندان جامعه‌شناس، ازجمله مرتون و پیروان وی مانند سلزنیک و گلدنر با این استدلال که نظام‌های اجتماعی و به‌طریق‌اولی نظام‌های سیاسی علاوه بر کارکردهای آشکار دارای کارکردهای پنهان و درنتیجه نتایج پیش‌بینی‌شده هستند، نظریه سوء کارکردهای بوروکراتیک را مطرح کردند. مرتون عقیده دارد ساختار همانند یک ارگانیسم، شکل ثابتی دارد، لیکن نمی‌توان انتظار داشت که کارکردهای همه ساختارها یکسان باشد(بوریل و مورگان،۱۳۹۳). ولی با الهام از نظریه دورکیم مبنی بر اینکه برخی کارکردهای نظام اجتماعی نیاز به تحلیل دارد، نظریه حاکم بر کارکردهای سازمان‌ها را از نوع روش‌شناختی و به قول خود او از نوع نظریه‌های حد وسط می‌داند(مترون[9]،۱۹۶۸). علی‌القاعده مرتون با پذیرش نظریه بوروکراسی وبر به‌عنوان یک ابر تئوری[10] ساختاری، در عمل استقرار آن را به علت تحلیلی بودن کارکردها، امکان‌پذیر نمی‌داند. وی وجود کارکردهایی را، به‌جز ازآنچه برای آن مقررشده است، به سوء کارکرد تعبیر کرده است. البته گلدنر بجای استفاده از عبارت سوء کارکرد آن را دوسویگی رابطه سیاست‌گذار و مجریان نامیده است (بوریل و مورگان، ۱۳۹۳). مرتون برخلاف وبر به امکان مداخله سیاست در اداره و سوءاستفاده ابزاری از آن در جهت تحقق اهداف غیر مشروع خود اشاره‌ای نکرده است. نظریه سوء کارکرد مرتون به شکل دو دایره متداخل نشان داده شده است. سطح مشترک دو دایره نشان‌دهنده منطقه خروج اداره از چهارچوب کارکردی خود است.

شکل۳: منطقه سوء کارکرد خرده نظام اداره با نظام سیاسی




[8] - Hill
[9] - Merton
[10] -Grand Theory

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

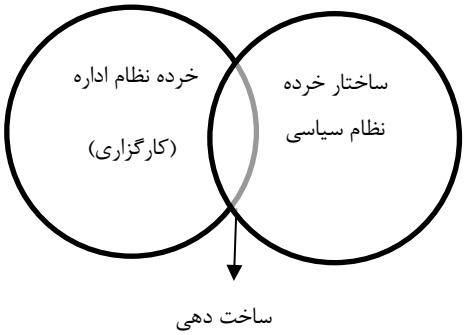
منطقه سوء کارکرد بوروکراتیک

مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

بالاجبار از بحث‌های طولانی در مورد رابطه اداره و سیاست، به‌خصوص بحث‌های مطرح در پارادایم تفسیری که ابزار ایجاد نظم اجتماعی را ناشی از فهم انسان از هدف و شرایط محیطی می‌دانند؛ بحث‌های مطرح در پارادایم انسان‌گرایی بنیادی که اصولاً مخالف هرگونه ابزار و به عبارتی اداره تحمیلی به انسان برای تسلط بر محیط هستند؛ و بحث‌های مطرح در پارادایم ساختارگرایی بنیادی ازجمله نظرات مارکسیست‌ها و طرفداران وبر که مخالف نظم موجود هستند و خواهان تغییر آن و استقرار نظم جدید هستند، می‌گذریم و با تفصیل بیشتر به توضیح نظریه ساخت‌یابی(گیدنز[11]،۱۹۸۶)، می‌پردازیم.

گیدنز همانند جامعه شناسان ساختارگرا – کارکردگرا، از جمله آگوست کنت، دورکیم، مرتون به‌عنوان یک جامعه‌شناس نوگرای متأخر، وجود ساختار و کارکرد را در هر نظام اجتماعی می‌پذیرد(ساعی، ۱۳۹۰). ولی برخلاف این دانشمندان که عمدتاً بر ثابت بودن ساختار به‌عنوان یک ارگانیسم و با تعابیر مختلف و با شدت و ضعف‌های متفاوت به متغیر بودن آن (هرچند مثال مرتون آن را سوء کارکرد می‌نامد) باور دارند، اعتقاد دارد نه ساختار ثابت است و نه کارکرد، بلکه بین این دو جزء همواره یک رابطه دیالکتیک وجود دارد و نظام اجتماعی در نتیجه تعامل این دو جزء با یکدیگر همواره در حال تولید و بازتولید، و به‌عبارت‌دیگر درحال ساخت‌یابی است. به روال گذشته می‌توان نظریه ساخت‌یابی را به‌صورت دو دایره، البته متداخل و بقول فلاسفه از نوع عموم و خصوص من وجه و درعین‌حال پویا نشان داد.

شکل۴: ساخت دهی ساختارخرده نظام سیاسی و خرده نظام اداری




مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

منطقه ساخت دهی حاصل رابطه دیالکتیک ساختار و کارکرد است که زمان و فضا و مکان در شکل‌دهی آن نقش دارد. در نظریه ساخت دهی، رابطه سیاست و اداره (ساختار، معادل خرده نظام سیاسی و کارکرد معادل خرده نظام اداره، کارگزاری یا کارگزاران دانسته شده است) نه مانند وبر جدایی است، نه مانند ویلسون تعبیه و جاسازی یکی در درون دیگری و نه مانند

[11] - Giddens

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

مرتون نفوذ یکی در دیگری و نه مانند گلدنر رابطه آن‌ها دوسویه و کاهنده است، بلکه رابطه ساختار و کارکرد دیالکتیک، درحال ساخت دهی و بازتولید مداوم و حرکت به‌سوی تمامیت[12] (بوریل و مورگان، ۱۳۹۳) است.

## ۱- بازخوانی قانون اساسی و ضرورت مفهوم‌سازی مجدد رشته مدیریت دولتی:

در مقدمه قانون اساسی در مورد قوه مجریه آمده است:

قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به‌منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین‌جهت نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید.

این متن از دو بخش آرمانی و وسیله نیل به این آرمان که همانا نظام اجرائی کارآمد است، تشکیل‌شده است. تعریف عملیاتی‌تر بخش آرمانی مقدمه قانون اساسی را می‌توان در اصل سوم قانون اساسی مشاهده کرد.

**دولت موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، امکانات خود را برای امور زیر به کاربرد:**

- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.
- بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌های با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر.
- آموزش‌وپرورش و تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.
- تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان.
- طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب.
- محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی.
- تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون.
- مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.
- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.
- تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور.
- پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.
- تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها.
- تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.
- توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.

[12] -Totality

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

- تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهـای اسـلام، تعهـد برادرانـه نسـبت بـه همـه مسـلمان و حمایـت بـی‌دریـغ از مستضعفان جهان.

می‌توان گفت در صورت تحقق اهداف فوق جامعه به توسعه سیاسی رسیده است. به‌عبارت دیگـر یـک جامعـه توسـعه‌یافتـه دارای مشخصاتی به شرح مذکور در اصل سوم قانون اساسی است.

برخلاف تصویر، منظور از توسعه سیاسی(معمارزاده،۱۳۹۱)، توسعه بخش سیاسی یک جامعـه نیسـت ، بلکـه منظـور تحقـق اهداف متعالی یک جامعه با مشارکت مردم همان جامعه است(ماننـد اصـل سـوم قـانون اساسـی). دانشـمندان از منظرهـای مختلف توسعه سیاسی را موردمطالعه قرار داده‌اند. علی‌رغم اذعان به این واقعیـت کـه هنـوز دانشـمندان در مـورد تعریـف و راه‌های تحقق آن به اجماع نرسیده‌اند ، لیکن پرداختن به این نظرات و آشنایی بـا آن‌هـا، هرچنـد بـه‌اجمال ،یـک ضـرورت است(هدی، ۱۳۹۷).

عده‌ای از دانشمندان مانند جگورایب با نگاه تعادلی به توسعه سیاسی، آن را وضعیتی حاصل تعادل بین نوسـازی اداری ماننـد قابلیت، تفکیک ساختاری و عقلانیت از یـک طـرف و نهادینـه شـدن امـور ماننـد نماینـدگی سیاسـی، جابجـایی سیاسـی و یکپارچگی سیاسی، از طرف دیگر داشته‌اند(هدی، ۱۳۹۷). بدیهی است در این چهارچوب نظری هرگونه عدم تعـادل بـین دو طرف این معادله منجر به بروز استبداد و یا هرج و مرج برحسب مورد خواهد شد.

گروهی دیگر از دانشمندان مانند کاتسکی در بحث توسعه منفی، لازمه توسعه را حفظ نهادهای سنتی، تجهیز منـابع از درون و وابسته نبودن نخبگان و اشراف به خارج دانسته‌اند و نقطه مقابل آن را نوسازی از بیرون به معنای از بـین رفـتن نهادهـای سنتی، وابستگی به سرمایه خارجی و نخبگان و اشراف وابسته به خارج دانسته‌اند (هدی، ۱۳۹۷).

گروه سوم از دانشمندان توسعه سیاسی را از منظر وابستگی جوامع مورد مطالعه قرار داده‌اند، وابستگی خواه از درون باشد و یا از خارج، در نهایت و از طریـق هم‌افزائـی دو پدیـده رکـود و در حاشـیه مانـدگی، در نهایـت کنتـرل اداره جامعـه در اختیـار قدرت‌های خارجی قرار می‌گیرد(هدی،۱۳۹۷).

در نظریه جدیدتر توسعه، بر تحدید حدود نظام‌های اجتماعی تأکید شده است و همان‌طورکه در مقدمـه قـانون اساسـی(مرکز پژوهش‌های مجلس) هم به‌صراحت آمده است، اقتصاد یکـی از عناصـر تشـکیل‌دهنده نظـام سیاسـی اسـت و نـه کـل آن. به‌عبارت دیگر اقتصاد هدف نیست.

بقول دانشمندی به نام راموس اگر نظریه آدام اسمیت را بپذیریم، باید انسان را موجـودی مولـد، مصـرف‌کننده سـیری‌ناپذیر بدانیم. درحالی‌که در قانون اساسی بر حفظ کرامت انسان تأکید شده است و در این رابطه بنـد۲ اصـل چهـل و سـوم قـانون اساسی آمده است:

تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد کـه هـر فـرد عـلاوه بـر تـلاش شـغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهـارت و ابتکـار داشته باشد.

به‌طور خلاصه از هر منظری به توسعه سیاسی جوامع نگاه کنیم، هدف ایجاد شرایطی است که منعکس‌کننده زمـان، فضـا و مکان خاص هر جامعه است و نشان‌دهنده میزان موفقیت آن جامعه در تحقق اهداف فرهنگـی و درنهایـت حفـظ یـا ایجـاد تمدن مربوط است(هدی، ۱۳۹۷). بدیهی است عدم توفیق جوامع در نیل به اهداف فرهنگی، به معنای افول یا اضمحلال، یـا حداقل سکون یک تمدن خواهد بود.

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

برای اداره امور توسعه[۱۳] و حرکت هدفمند و اثربخش به طرف آرمان‌های مذکور در اصل سوم قانون اساسی، نیازمند یک نظام سیاسی هستیم که یک‌خرده نظام آن دارای ظرفیت خط‌مشی گذاری و مشروعیت تخصیص منابع باشد که بر طبق نظریه ساخت‌یابی آن را ساختار می‌نامیم و خرده نظام دیگر که دارای قابلیت اجرای خط‌مشی‌ها و اجرای برنامه‌های توسعه، متناسب با منابع تخصیص داده باشد. بر طبق نظریه ساخت‌یابی آن را اداره، یا کارگزاری و یا کارگزاران می‌نامیم.

برطبق نظریه نظام‌های باز، این خرده نظام‌ها از یکدیگر جدا[۱۴] و مستقل نیست، بلکه با یکدیگر متعامل است و بر طبق نظریه ساخت‌یابی به‌عنوان یک زوج[۱۵] رابطه آن‌ها از نوع دیالکتیک است(ساعی، ۱۳۹۰).

بر طبق ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری(سازمان اداری و استخدامی)، مقاماتی که مسئولیت خط‌مشی گذاری و تخصیص منابع را به عهده‌دارند ، و تعیین‌کننده استراتژی کلان کشورهستند، خرده نظام سیاسی، یعنی ساختار محسوب می‌شوند.

این گروه از مقامات برای انجام وظائف خود نیاز به تخصص دانشگاهی که احتمالاً قبلاً احراز کرده‌اند، ندارند، بلکه می‌بایست به‌عنوان مدیران استراتژیست، مراتب علمی خاص خود را (صرف‌نظر از اینکه گرایش و درجه دانشگاهی آن‌ها چه باشد) در مراکز تربیت مدیران، تا درجه دکترای مدیریت استراتژیک، طی نمایند. ملاک انتصاب آن‌ها شایستگی و وابستگی سیاسی است و برای ارتقاء نیاز به طی مراحل سازمانی خاص ندارند. استراتژی منابع انسانی در این مورد "تصمیم به ساخت است[۱۶](سازمان اداری و استخدامی).

بر طبق ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران و کارکنانی که مسئولیت اجرای خط‌مشی‌ها و اجرای برنامه‌های توسعه را بر عهده دارند، تشکیل دهنده خرده نظام اداری به‌عنوان کارگزار یا کارگزاری هستند.

این گروه از مدیران و کارکنان برحسب تخصص مربوط، با کارکردهای خاص خود، در تعامل مداوم با محیط هستند، مردم آن‌ها را کارگزار انجام امور و تحقق اهداف تعیین‌شده می‌دانند. آن‌ها دارای تحصیلات دانشگاهی در سطوح مختلف تخصصی و در رشته‌های مختلف هستند، ملاک استخدام آن‌ها سطح تحصیلات و تخصص آن‌ها است و برحسب نیاز و سطح سازمان مراحل علمی آن‌ها تا سطح دکترای تخصصی نیز ارتقاء پیدا می‌کند. استراتژی منابع انسانی در این مورد " تصمیم به خرید است "[۱۷].

با توجه به ماهیت ویژه هر یک از خرده نظام‌ها و به دلیل وجود مراودات رودررو در هر یک از آن‌ها، ما شاهد وجود دو خرده نظام اجتماعی جداگانه با دو یکپارچگی اجتماعی خاص هر یک از آن‌ها هستیم.

نتیجه ارتباط و تعامل این دو خرده نظام که از نوع دیالکتیک است، منجر به ایجاد یکپارچگی سیستمی می‌شود که به‌صورت پویا و مستمر در حال بازتولید و ساخت‌یابی مجدد است.

نظام سیاسی در این رابطه دیالکتیک، به‌مرورزمان و مستهلک شدن فضا، به‌طرف یک تمامیت پویا، که برخلاف نظر دانشمندان ساختار ساختارگرای بنیادی، این تمامیت ثابت نیست، درحرکت است.

به‌طور خلاصه نظام سیاسی از دو خرده نظام سیاسی و اداری تشکیل‌شده است، رسالت آن‌ها با یکدیگر متفاوت است. رسالت اصلی نظام سیاسی تحت تأثیر تعامل و رابطه دیالکتیک این دو رسالت قرار می‌گیرد و بر طبق نظریه‌های توسعه

---

[۱۳] منبعد هرجا از کلمه توسعه استفاده شود ، منظور توسعه سیاسی است .

[14] -Dualism
[15]- Duality
[16]-Decision to Make
[17]- Decision to Buy

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

تعادلی تعادل بین این دو لازمه توسعه است و بر طبق نظریه‌های توسعه منفی عدم تعادل بین این دو باعث ایجاد انحراف، ناکارآمدی و درنهایت فروپاشی سیستم می‌شود.

بر طبق مواد ۷۱ و ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، نظام سیاسی مسئول اداره کشور که از دو رسالت خطمشی گذاری و تخصیص منابع در مفهوم ساختار؛ و اجرای خطمشی‌ها و اجرای برنامه‌های توسعه در مفهوم اداره و کارگزاری تشکیل‌شده است، نیازمند پرورش دو نوع مدیران و مسئولین است.

ساده‌انگاری در این امر مهم و اشتباه در برنامه‌ریزی پرورش مدیران، به‌احتمال بسیار زیاد منجر به ناکارآمدی نظام سیاسی و در نهایت عدم تحقق اهداف فرهنگی و اتصال تمدن خواهد شد.

به فرض اگر بخواهیم طبق نظر ویلسون، برنامه آموزش مدیران را طراحی کنم، مدیران سیاسی در دانشکده‌های علوم سیاسی پرورش پیدا خواهند کرد. بدیهی است می‌توانند به درجات علمی بالا تا دکترای فلسفه[18] نیز ارتقاء پیدا کنند؛ و مدیران اداری باید دارای مهارت‌های محاسباتی و آماری از نوع کسب وکار باشند تا بتوانند مطلوب‌ترین راه را برای تصمیم گیران به مدیران سیاسی ارائه دهند. بنابراین دانشکده محل تحصیل آن‌ها دانشکده‌های علوم پایه و یا کسب‌وکار خواهد بود. شاید درجه بالایی از تخصص دانشگاهی نیز موردنیاز آن‌ها نباشد.

در این رویکرد مدیران سیاسی فاقد آگاهی لازم در مورد مؤلفه‌های محیط مانند مؤلفه‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، تکنولوژیک و غیره خواهند بود. خطمشی‌های آن‌ها یک‌طرفه و تخصیص منابع جزبی و جانب دارانه خواهد بود. رابطه سیاست و اداره نیز یک‌طرفه و از بالا به پایین است.

اگر رویکرد وبر مبنای برنامه‌ریزی پرورش مدیران باشد، بخش سیاسی همانند آنچه در مورد ویلسون گفته شد، نیازمند آموزش سیاسی است و بخش اداری نیازمند مدیرانی بوروکراتیک است که اختصاصاً دارای تحصیلات دانشگاهی مرتبط با امور اداری و کاراهه شغلی مشخص هستند. این‌گونه مدیران فاقد حق تصمیم‌گیری هستند، نیازی به شناخت محیط ندارند، بلکه باید صرفاً مجری دستورات مقامات سیاسی باشند. به‌عبارت‌دیگر رابطه سیاست و اداره یک‌طرفه و از بالا به پایین خواهد بود.

اگر رویکرد مرتون و پیروانش مبنای پرورش مدیران قرار بگیرد، مانند رویکرد وبر، ضمن اینکه نیازمند پرورش مدیران به روال فوق هستند، لازم است با تمهیداتی مانع خروج آن‌ها از نقش‌های تعیین‌شده بشوند، زیرا در غیر این صورت شاهد رفتارهای پنهان و درنهایت نتایج پیش‌بینی‌نشده خواهند بود. به همین دلیل مرتون آن را به سوء کارکرده تعبیر کرده است.

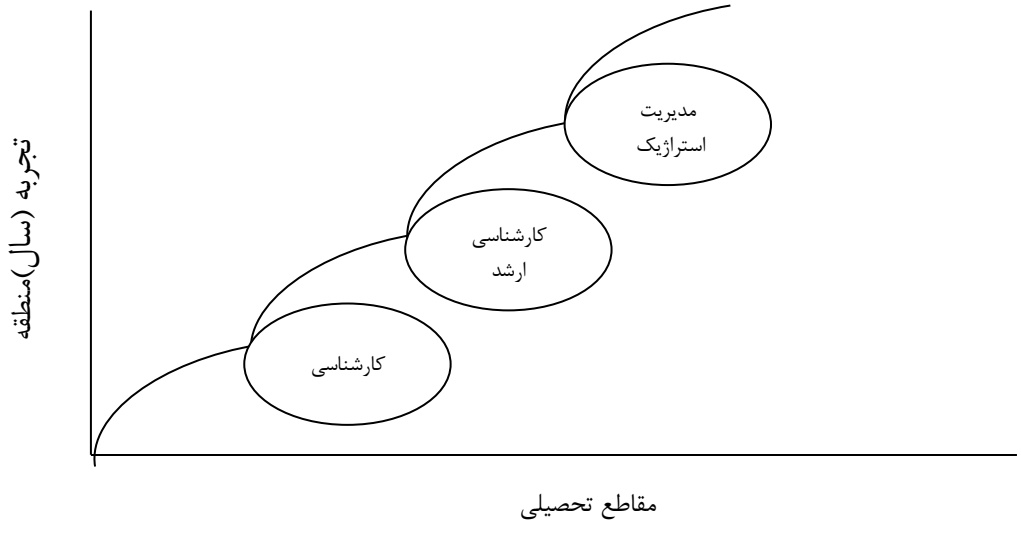
درنهایت اگر با رویکرد گیدنز، صاحب نظریه ساخت‌یابی بر پرورش مدیران مبادرت کنیم، اولاً مدیران سیاسی که می‌باید بر اساس آرمان‌های جامعه مبادرت بر خطمشی گذاری و تخصیص منابع کنند، باید محیط‌شناس باشند و از دانش کافی در مؤلفه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی تکنولوژیک و زیست برخوردار باشند، در ثانی باید بتوانند بر اساس شناخت حاصل از دانش خود، منابع لازم را به هر یک از امور تخصیص بدهند. محل آموزش این‌گونه مدیران نمی‌تواند دانشکده‌ای خاص باشد و رشد تخصصی آن‌ها هم نمی‌تواند تا دکترای تخصصی باشد. بلکه برابر اصل ۱۲۶ قانون اساسی محل پرورش این‌گونه مدیران مراکز آموزش خاصی است که زیر نظر رئیس‌جمهور مسئول امور استخدامی و برنامه‌ریزی کشور تشکیل و اداره می‌شود(معمارزاده، ۱۳۹۵). در حقیقت این‌ها رهبرانی هستند که باید با شناخت و تسلط بر محیط سازمان را با اعتماد و اطمینان بیشتر به‌طرف اهداف آرمانی هدایت کنند. در مطالعه‌ای که در سال۲۰۱۹ در دانشگاه هاروارد انجام‌شده است ،

[18] -Doctor of Philosophy(PhD)

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

گفته‌شده است اکنون زمانی است که باید بـه ورای آموزش‌هـای سـنتی حرکـت کنیم.سـازمان‌ها و مـدیران بـرای حصـول اطمینـان از کسـب موفقیـت بایـد بیش‌ازپـیش از منـابع یـادگیری بـرخط و فرصـت‌های شـبکه‌ای بهـره ببرند(نارایـداس و مالدونو[19]،۲۰۱۹). براین اساس مراحل رشد علمی مدیران سیاسی باید توأم با کسب تجربه باشد(شکل زیر).

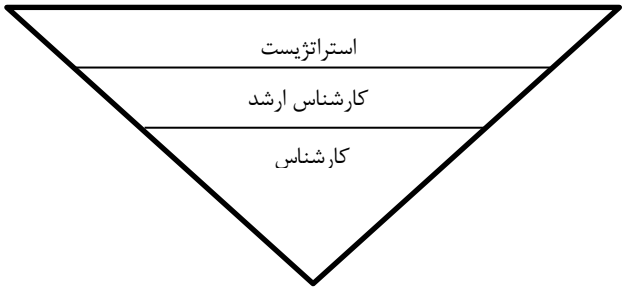
شکل۵: منطقه تجربی مقاطع تحصیلی




مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

بـــــــرخلاف مراحــل رشــد تخصصـــــــی دانشـــــگاهی ســطح دانــش آن‌ها از پـایین به بالا به‌تدریج وســعت پیــدا می‌کند(شــکل زیر ). یکپارچگی اجتماعی آنان متأثر از نوع و تنوع گرایش‌های سیاسی، اجتماعی و آرمان‌های نظام سیاسی است.

شکل۶: هرم و جایگاه تربیتی کارشناس، کارشناس ارشد و استراتژیست



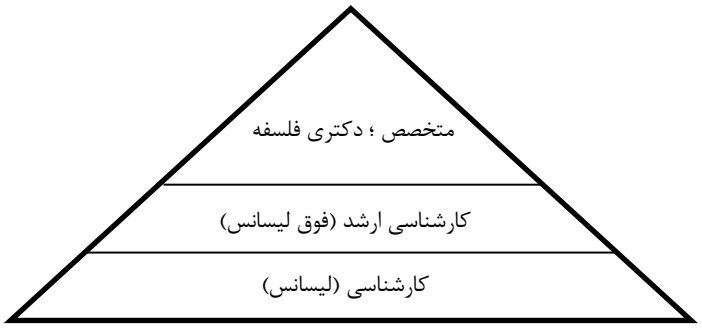

مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

[19] - Moldoveanu & Narayadas

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

در نقطه مقابل، آموزش مدیران و کارکنان اداری موضوع ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارد، که دارای تخصص‌های متنوع و مرتبط با هر یک از مؤلفه‌های محیطی هستند و محل تحصیل آنان دانشگاه است. مراحل رشد آن‌ها برحسب عمق دانش صعودی است(شکل زیر ) .

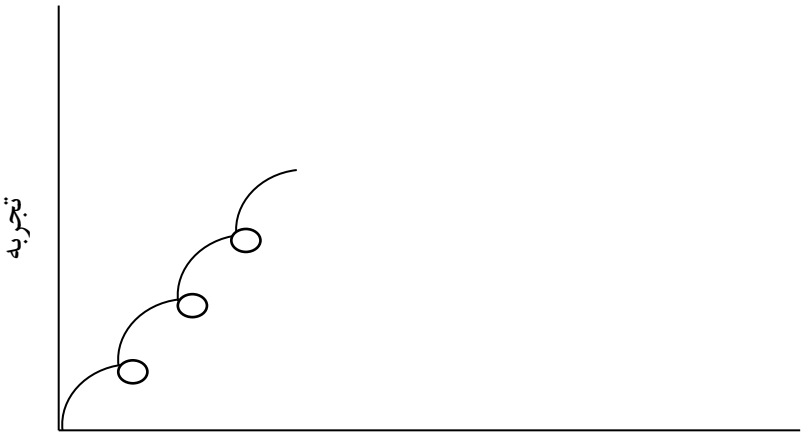
شکل۷: مراحل رشد کارشناس، کارشناس ارشد و متخصص




مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

توأم کردن آموزش و تجربه یک امر ضروری نیست.(شکل زیر )

شکل۸: تجربه و مقاطع تحصیلی‌کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکترای تخصصی




مقاطع تحصیلی (کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکترای تخصصی)

مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

فرض بر این است که آن‌ها در نقش‌های تعیین‌شده انجام‌وظیفه می‌کنند، ولی عقیده بر این است که عملاً اقدامات آن‌ها ترکیبی از امتیاز و التزام شغل آن‌هاست(گیدنز، ۱۳۹۶). این واقعیتی است که نشان می‌دهد برخلاف نظر دانشمندان کلاسیک مانند وبر و تا حدودی همسو با نظر مرتون کارکنان الزاماً در قالب شغل رفتار نمی‌کنند، بلکه آن‌ها با کنش خود نظام اجتماعی خاصی را در زمان ، فضا و مکان خاص به‌وجود می‌آورند.

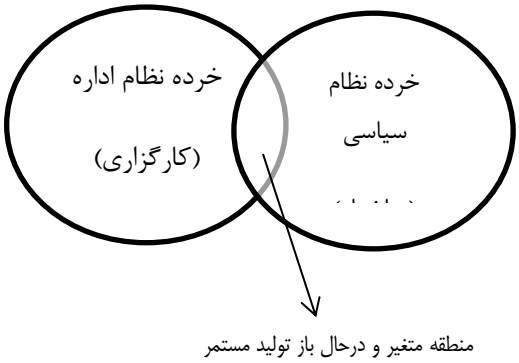
به عقیده لیپسکی حتی آن‌ها راساً و متأثر از منابع موجود، رویه‌های موجود، آرمان‌های شخصی و مطالبات ذینفعان خط‌مشی هائی را وضع و اجرا می‌کنند که الزاماً با خط‌مشی‌های ابلاغی همسو نیست(هیل و هوپ[۲۰]،۲۰۱۴). به‌عبارت‌دیگر در جوار ساختار نظام سیاسی که می‌باید وضع‌کننده خط‌مشی و تخصیص دهنده منابع باشد، یک نظام اداری با یکپارچگی اجتماعی

[20] - Hill & hupe

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

خاص با مشخصات یک نظام سیاسی شکل می‌گیرد. بدیهی است نوع تخصص، سطح تخصص، آرمان‌های هریک این مدیران در زمان، فضا و مکان‌های مختلف، خرده نظام‌های اداری خاصی را شکل می‌دهد. بر طبق نظریه ساخت دهی، رابطه دیالکتیک دو بخش اداری و سیاسی در هر مکان خاص، در فضا و زمان متغیر، باعث بازتولید و ساخت دهی مستمر می‌شود. بر طبق نظریه سیستم‌ها با استفاده از قیاس آشوب[۲۱]، نظام سیاسی عملاً و به‌طور مستمر در حال بازتولید و ساخت دهی و به‌طورکلی در حالت تعادل پویا قرار دارد.

شکل۹: منطقه متغیر و درحال باز تولید مستمر خرده نظام سیاسی و خرده نظام اداری




مأخذ: (نگارنده ؛ ۱۳۹۵).

## آسیب‌شناسی پرورش مدیران

یک‌لحظه نظامی را در ذهن مجسم کنیم که مدیران و کارکنان اداری فاقد تخصص هستند و مدیران سیاسی دارای تخصص‌های دانشگاهی خاص مثلاً دکترای فلسفه، حتی در رشته مدیریت دولتی هستند. آیا گروه اول با داشتن معلومات عام و کم‌عمق قادر به اجرای خطمشی‌های تخصصی و اجرای برنامه‌های تخصصی توسعه خواهند بود و آیا گروه دوم با داشتن تخصص خاص و عمیق در یک‌رشته علمی قادر به شناخت و خطمشی گذاری در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، تکنولوژیک و زیستی و درنهایت تخصیص منابع خواهند بود؟ در این صورت ما شاهد وقوع یک اشتباه بزرگ هستیم که پیامدها و اثرات سوء آن متوجه منافع ملی کشور و عدم تحقق آرمان‌های ما می‌گردد (معمارزاده، ۱۳۹۸).

انتصاب مدیران دارای تخصص‌های دانشگاهی و قبل از طی دوره‌های پرورش مدیران به شکلی که ذکر آن رفت، در پست‌های سیاسی، نه‌تنها سودی عاید نظام سیاسی نخواهد کرد، بلکه بر طبق نظرات دانشمندان علم اداره ازجمله پارکینسون(معمارزاده،۱۳۹۵). لطماتی را نیز به‌نظام سیاسی وارد کند. به‌عنوان نمونه گزارش روزنامه دنیای اقتصاد موید این مدعا است :

داده‌های تفصیلی بازار کار در سال۹۷ نشان می‌دهد حدود ۵۵۵ هزار نفر از شاغلان کشور، در دسته شغلی«قانونگذار، مقامات عالی‌رتبه و مدیران» فعال بوده‌اند. از این تعداد، مدیران با سابقه تحصیلی مهندسی، بیشترین فراوانی را داشته‌اند. تقریبا ۲۷ درصد از کل مدیران، در یکی از رشته‌های مهندسی تحصیلات آکادمیک خود را سپری کرده‌اند. پس از این گروه تحصیلی، فارغ‌التحصیلان«بازرگانی و علوم اداری»، بیشترین تعداد را در بین شاغلان مدیر و مقامات(۲۵ درصد از کل مدیران) دارا بودند. در نتیجه بیش از ۵۰ درصد پست‌های مدیریتی، در اختیار این دو گروه بوده است. شاغلان تحصیلکرده

[21] -Chaos

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

در رشته‌های «علوم اجتماعی و رفتاری» مانند علوم سیاسی، علوم اقتصادی و جامعه‌شناسی، تنها سهم ۶/۴ درصدی در بین مدیران داشته‌اند. نکته تامل‌برانگیز گزارش مرکز آمار، چگونگی فعالیت نیمی از شاغلان۶ گروه تحصیلی در حوزه تخصصی خود است. یکی از ضعیف‌ترین عملکردها مربوط به مهندسان است؛ تقریبا فقط یک‌پنجم آنها در حوزه‌های تخصصی مشغول به‌کار بوده‌اند. در این زمینه، بیشترین توفیق را گروه «بهداشت» داشته است. بیش از سه چهارم شاغلان، تحصیلکرده در حوزه‌های پزشکی، دندانپزشکی، داروسازی، مامایی، پرستاری و... در حوزه تخصصی شاغل هستند..

عدم توجه به استخدام مدیران اداری بدون توجه به نوع و سطح تخصص آن‌ها و اعتبار دانشگاه‌ها نیز بهمان اندازه می‌تواند اجرای خط‌مشی‌ها و برنامه‌های توسعه را با مشکل مواجه کند و رابطه دیالکتیک این دو جزء نامناسب و بازتولید و ساخت دهی جدید، نه‌تنها نظام سیاسی را به‌طرف تمامیت حرکت نمی‌دید، بلکه آن به قهقرا می‌دهد. به‌عبارت دیگر تجویز اشتباه یک داروی مفید، نه‌تنها مؤثر نیست بلکه آثار سوئی نیز خواهد داشت.

## ارتباط دانشگاه با نظام سیاسی (ارتباط دانشگاه با صنعت)

یکپارچگی اجتماعی بخش سیاسی، که در زمان و فضای خاص در شکل ساختار و با دو وظیفه وضع خط‌مشی و تخصیص منابع شکل می‌گیرد و یکپارچگی اجتماعی نظام اداری که در زمان و فضای خاص در شکل تعامل نقش‌ها برحسب نوع امتیاز و التزام هر شغل برابر آنچه از قول لیپسکی گفته شد، دو بخش سیاسی واداری را به وجود آورد که رابطه دیالکتیک آن‌ها باعث ایجاد یک نوع یکپارچگی سیستمی از نوع پویا می‌شود.

هنگامی‌که فارغ‌التحصیلان دانشگاه با فراگرفتن علوم جدید و متأثر از زمان و فضای علمی دانشگاه وارد بخش اداره نظام سیاسی می‌شوند، رابطه دیالکتیک تحت تأثیر دانش جدید قرار می‌گیرد و برحسب توان اثرگذاری، بازتولید و ساخت دهی مستمر صورت می‌گیرد و نظام سیاسی را به‌طرف تمامیت که در اصل سوم قانون اساسی منعکس است حرکت می‌دهد. متقابلاً با آموزش مدیران سیاسی و ایجاد تفکر استراتژیک در آنان مجدداً این رابطه دیالکتیک تحت تأثیر قرار می‌گیرد و فرض بر آن است که در فرآیند بازتولید و ساخت‌یابی مستمر نظام سیاسی به‌طرف تمامیت حرکت خواهد کرد. گیدنز فرآیند اثرگذاری تحولات علمی خارج از نظام سیاسی را بر رابطه دیالکتیک دو جزء سیاسی و اداری هرمنوتیک مضاعف [۲۲](ساعی، ۱۳۹۰) می‌نامد و می‌توان آن را در حقیقت به تبیین چگونگی ارتباط صنعت با دانشگاه و ورود دستاوردهای علمی به‌نظام سیاسی تعبیر کرد.

[22]- Double Hermeneutic

[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

## نتیجه‌گیری

نظام سیاسی ما از دو بخش خرده نظام سیاسی (مقامات سیاسی موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) و خرده نظام اداری (مدیران حرفه‌ای موضوع ماده ۵۴ قانون خدمات کشوری) تشکیل‌شده است. این دو خرده نظام به‌طور مستمر و در رابطه دیالکتیک در هر زمان و فضای خاص و مکان‌های مختلف در حال ساخت‌یابی و بازتولید هستند. به علت باز بودن نظام و تأثیرپذیری هر دو خرده نظام از محیط، هرگونه تلاش در جهت تقویت دانش محیطی مقامات سیاسی از طریق تقویت مراکز پرورش مدیران سیاسی در خارج از دانشگاه‌ها و تقویت دانش بدنه اجرائی از طریق بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای دانشگاه‌ها، بر طبق نظریه هرمنوتیک مضاعف، این تقویت دانش بر روابط دیالکتیک اجزا اثر می‌گذرد و با ساخت‌یابی مستمر نظام سیاسی، حرکت به‌طرف تمامیت با سرعت بیشتر تحقق می‌یابد. البته همه چالش‌های موجود در نظام اداری کشورمان به‌سادگی قابل‌حل نیست. بعضی از آن‌ها پی آمد تصمیمات بیش از یک قرن گذشته است و برخی دیگر حاصل تصمیمات چندین دهه پیش است. بنابراین نمی‌توان با آن‌ها به‌راحتی برخورد کرد و نظام اداری را از این معضلات رهائی‌بخشید، لیکن می‌توان در کوتاه‌مدت برای برون‌رفت از بحران و رفع همه این مشکلات راه‌حل ساده، ولی نه‌چندان راحتی را ارائه داد .

**پیشنهادها:**

- تقویت مراکز آموزش تربیت مدیران زیر نظر رئیس‌جمهور طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی.
- احتراز جدی از گماردن مدیران در پست‌های سیاسی با مدارک دانشگاهی به‌ویژه دکترای تخصصی قبل از طی دوره مدیریت استراتژیک.
- استخدام کارکنان متخصص حائز شرایط از دانشگاه‌های معتبر با توجه به آموزش‌های حرفه‌ای و تخصصی آنان. به‌عبارت دیگر قطع رابطه خرده نظام سیاسی با انتصاب مدیران حرفه‌ای برابر مواد ۵۳ و ۵۴ قانون خدمات کشوری.
- تشکیل کمیسیون انتصاب مدیران. تهیه آئین‌نامه انتصابات مدیران. اجرای دقیق مواد ۵۳ و ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری. ممنوعیت تغییر مدیران قبل از چهار سال، مگر با رأی دیوان عدالت اداری و ممنوعیت تصدی یک شغل بیش از هشت سال مگر با تائید کمیسیون ویژه انتصاب مدیران بمنظور ایجاد ثبات اداری در کشور(معمارزاده، ۱۳۹۸).

**فهرست منابع و ماخذ:**


- بوریل، گ.، & مورگان، گ(۱۳۹۳)، نظریه های کلان جامعه شناختی و تجزیه و تحلیل سازمان .تهران :سمت.


[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]

- سازمان اداری و استخدامی .(n.d.) .قانون مدیریت خدمات کشوری. قانون مدیریت خدمات کشوری  تهران، تهران، ایران.
- ساعی، ا(۱۳۹۰)، آنتونی گیدنز .تهران :نشر دانژه.
- گیدنز، آ(۱۳۹۶)، ساخت دهی .تهران :نشر علم.
- مرکز پژوهش های مجلس .(n.d.) .قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران .تهران، تهران، ایران :مرکز پژوهش های مجلس.
- معمارزاده، غ .ط(۱۳۹۷ تا ۱۳۹۰ )، با ملغمه آمریکائی -فرانسوی بجائی نمی رسیم Retrieved from .تابناک.
- معمارزاده، غ .ط(۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶)، مشکلات توسعه سیاسی و اقتصادی بلند مدت ایران  .تهران، تهران، ایران.
- معمارزاده، غ .ط .(۱۳۹۵)، .مدیر دولتی کیست ؟ در کجا تربیت میشود ؟ تهران، تهران، ایران22 5 Retrieved .،1398 ،from Tabnak.
- معمارزاده، غ .ط(۱۳۹۸)، چالش های نظام اداری ایران، تهران، تهران، ایران.
- هدی، ف(۱۳۹۷)،  اداره امور عمومی تطبیقی) .م .الوانی، & غ .معمارزاده، (.Trans تهران، ایران :اندیشه های گوهربار.

- Cruise، P. l.، & Lynch، T. (2006). Handbook of Organization Theory and Management. Boca Raton Florida: CRC Press.
- Giddens، A. (1986). The Costitution of Society. Londen: Polity Press.
- Hupe، p.، & Hill، M. (2014). Implementing Public Poliy. los Angeles، Califotnia، U.S: Sage.
- Merton، R. (1968). Social theory and social structure. london: free pree.
- Mihnea Moldoveanu، & Narayadas، D. (2019، April March). The Future of Leadership Development. Harvard business Review.
- Riggs، F. (1970). The Idea of Development Adminstration. In E. w. weidner، Development Administration in Asia (pp. 25-73). North Carolina: Duke University Press.


[ Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-23 ]