



تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۳۰

حکمرانی و توسعه

دوره ۲، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰

صفحه ۴۱-۷۵

## **Philosophical Fundamentals of Public Administration Movements: From Traditional Public Administration to Public Value Management**

Abbas Nargesian<sup>1\*</sup>, Alireza Asadzadeh<sup>2</sup>

### **Abstract**

A significant part of academic studies in the field of public administration is devoted to the evolution of public sector movements in this field. These movements, sometimes referred to as movement, pattern, model, approach, paradigm, or quasi-paradigm, have their own theoretical and ontological, epistemological, anthropological, methodological, and axiological fundamentals. Paying attention to these fundamentals will help us to gain a deeper understanding of public sector movements. Public administration in a comprehensive and collage-like approach requires a simultaneous understanding of the philosophical fundamentals of public sector movements. Government officials in different societies need to have a clear understanding of these fundamentals in order to make the most effective decisions possible. The result of the dialectical contradiction between the traditional public administration (thesis) and the new public administration (antithesis) was the formation of killer syntheses, including new public management, new public services, and public value management. The present article surveys the evolution of public sector movements, seeks to categorize their philosophical fundamentals, and finally, in a table, provides a framework for a better understanding of them.

**Keywords:** Public Administration, Public Management, Philosophy, Paradigm, Philosophical Fundamentals

---

1. Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding author), E-mail: anargesian@ut.ac.ir

2. PhD. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran, E-mail: aasadzadeh@ut.ac.ir

## مبانی فلسفی نهضت‌های بخش عمومی: گذار از نهضت اداره امور عمومی

### سنّتی به مدیریت ارزش عمومی

عباس نرگسیان<sup>۱\*</sup>، علیرضا اسدزاده<sup>۲</sup>

#### چکیده

بخش قابل توجهی از مطالعات دانشگاهی در حوزه مدیریت دولتی به سیر تطور نهضت‌های بخش عمومی در این رشته اختصاص یافته است. این نهضت‌ها که گاهی از آنها با عنوان نهضت، الگو، مدل، رویکرد، پارادایم یا شبه پارادایم یاد می‌شوند، دارای مبانی نظری و هستی‌شناسی، شناخت‌شناسی، انسان‌شناسی، روش‌شناسی و ارزش‌شناسی خاص خود هستند که توجه به این مبانی به درک عمیق‌تر ما از نهضت‌های بخش عمومی کمک قابل توجهی می‌کند. اداره امور عمومی در یک نگرش جامع و کولاژگونه، نیازمند درک همزمان مبانی فلسفی نهضت‌های بخش دولتی است. مدیران دولتی در جوامع مختلف بایستی درک صحیحی از این مبانی داشته باشند تا بتوانند به کاراترین شکل ممکن تصمیم‌گیری کنند. حاصل تضاد دیالکتیکی اداره امور عمومی سنّتی (تذ) و اداره امور عمومی نوین (آنتی‌تذ)، شکل‌گیری سنتزهایی قاتل از جمله مدیریت دولتی نوین، خدمات عمومی نوین و مدیریت ارزش عمومی بود. پژوهش حاضر با بررسی سیر تطور نهضت‌های بخش عمومی، به دنبال دسته‌بندی مبانی فلسفی این پارادایم‌ها است و درنهایت طی جدولی، چارچوبی برای درک بهتر آنها ارائه می‌دهد.

**واژه‌های کلیدی:** اداره امور عمومی، مدیریت دولتی، فلسفه، پارادایم، مبانی فلسفی

۱. استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، رایانامه: anargesian@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران، رایانامه: aasadzadeh@ut.ac.ir

## مقدمه

واژه پارادایم<sup>۱</sup> برای نخستین بار توسط توماس کوهن<sup>۲</sup> در کتاب «ساختار انقلاب‌های علمی» جهت تبیین سیر تکامل علم مطرح گردید. پارادایم چیزی بیش از نظریه است؛ پارادایم حاوی «قانون<sup>۳</sup>، نظریه<sup>۴</sup>، کاربرد<sup>۵</sup> و ابزارسازی<sup>۶</sup>» است (کوهن، ۱۹۷۰: ۱۰)؛ ولی از اساس نوعی نظریه نیز است و ممکن است به یک نظریه تبدیل شود. یک نظریه برای اینکه به‌عنوان نوعی پارادایم پذیرفته شود، باید نسبت به رقابش بهتر عمل کند (کوهن، ۱۹۷۰: ۱۷). طبق تعریف، پارادایم عبارت است از «یک شیوه دیدن جهان» که میان گروهی از دانشمندان که در یک جامعه علمی به سر می‌برند، دارای زبان مفهومی یکسانی بوده و نسبت به افراد بیرون از این جامعه دارای یک حالت سیاسی دفاعی هستند، مشترک است (بورل<sup>۷</sup>، ۱۹۹۹: ۳۹۳).

پارادایم «وسیع‌ترین واحد اجماع» در درون یک رشته علمی است که یک جامعه علمی یا خرده‌جامعه علمی را از دیگری متمایز می‌سازد. در هر رشته علمی، این پارادایم است که تعیین می‌کند چه باید مطالعه شود، چه سؤالاتی پرسیده شود و چگونه به این سؤالات پاسخ داده شود (ریترز<sup>۸</sup>، ۲۰۰۰: ۴۶۱-۴۶۲). کوهن معتقد است، وقتی پارادایم عوض می‌شود «اردک‌های جهان قبل از انقلاب دانشمند به خرگوش‌های دنیای بعد از انقلاب او تبدیل می‌شوند» (کوهن، ۱۹۷۰: ۱۱۱). پارادایم‌های رقیب، خود را از یکدیگر در ابعاد مفروضات فلسفی، اهداف و روش‌های مورد استفاده متمایز می‌سازند. اندیشمندان متعددی معتقد بوده‌اند که مدیریت دولتی می‌تواند با نگاه پارادایمی تشریح شود. به‌عنوان مثال، مایکل بارزلی<sup>۹</sup> اداره امور سنتی را یک پارادایم بوروکراتیک توصیف می‌کند که متکی بر دوگانگی سیاست- اداره است (بارزلی، ۱۹۹۲: ۸). مدیریت دولتی نوین نیز از دیدگاه طرفدارانش از جمله هیوز<sup>۱۰</sup> به‌منزله یک پارادایم شیفت<sup>۱۱</sup> و پارادایمی جدید در مدیریت دولتی دیده می‌شود. به اعتقاد هیوز، مدیریت دولتی نوین از لحاظ مبانی نظری با پارادایم قبلی متفاوت است. آزبورن، گیبلر و پلاستریک<sup>۱۲</sup> نیز ادعای یک پارادایم جدید تحت نهضت بازآفرینی دولت را در اداره دولت دارند. به‌طور کلی در جابه‌جایی پارادایم‌ها، همه چیز از جمله مفروضات فلسفی و نظری، تغییر می‌یابند؛ بنابراین اگر هر کدام از نهضت‌های بخش عمومی را

1. Paradigm
2. Kuhn
3. law
4. Theory
5. Application
6. Instrumentation
7. Burrell
8. Ritzer
9. Michael Barzelay
10. Hughes
11. Paradigm Shift
12. Osborne, Gaebler & Plastrik

به‌منزله یک پارادایم قلمداد کنیم و از آنجا که هر پارادایم دارای هستی‌شناسی<sup>۱</sup>، شناخت‌شناسی<sup>۲</sup>، انسان‌-شناسی<sup>۳</sup>، ارزش‌شناسی<sup>۴</sup> و روش‌شناسی<sup>۵</sup> خاص خود می‌باشد (بورل، ۱۹۹۹: ۳۹۴-۳۹۶)، می‌توانیم با توجه به این مبانی به درک عمیق‌تری از نهضت‌های بخش عمومی نائل شویم. براین‌اساس، در این پژوهش سعی شده است که با نگاهی متفاوت به مفروضات فلسفی نهضت‌ها، نگاه تازه‌ای به حوزه مطالعاتی رشته اداره امور عمومی ارائه شود.

## مبانی نظری پژوهش

### سیر انشقاق مکاتب اداره دولت و حکومت

اداره امور عمومی سنتی<sup>۶</sup> را می‌توان تحت تأثیر نظریه‌های دوگانگی «سیاست- اداره» و ویلسون<sup>۷</sup>، «مدیریت علمی» تیلور<sup>۸</sup>، «بوروکراسی» وبر<sup>۹</sup> و «روابط انسانی» مایو<sup>۱۰</sup> به سوی ارائه مدلی آرمانی برخوردار از حریم تعریف‌شده و علمی معطوف دانست. رویکرد سنتی در زمان خود ابداعی مهم بود؛ ابداع طرح نظری دستگاه اداری کارآمد و اثربخش که بتواند فارغ از کژکارکردهای نظام تاراج<sup>۱۱</sup>، بخش اداری حکومت را بگرداند. در واقع این رویکرد، نتیجه نهضتی اصلاحی برای مهار سیاست‌زدگی<sup>۱۲</sup> در اداره بود (هیوز، ۲۰۰۳؛ به نقل از پورعزت، ۱۳۹۷: ۲۵۷). اداره امور عمومی نوین<sup>۱۳</sup>، در تحولات نظری رشته و محافل دانشگاهی، تأثیر قابل توجهی داشت و خط سیر مطالعاتی بسیاری از دانشمندان علم اداره را تحت تأثیر خود قرار داد. این نهضت همچنین سبب توسعه مجموعه‌ای از انتقادات و دیدگاه‌های مخالف علیه رویکرد سنتی به اداره دولت شد و به شکل‌گیری نوعی رابطه دیالکتیکی با اداره عمومی سنتی منجر شد (پورعزت، ۱۳۹۷: ۲۶۰). نمودار ۱، رابطه دیالکتیکی اداره امور سنتی و اداره امور عمومی نوین را نشان می‌دهد

1. Ontology
2. Epistemology
3. Assumptions about Human Nature
4. Axiology
5. Methodology
6. Traditional Public Administration
7. Wilson
8. Taylor
9. Weber
10. Mayo
11. Spoil System
12. Politicization
13. New Public Administration



نمودار ۱. رابطه دیالکتیکی اداره امور عمومی سنتی و اداره امور عمومی نوین (پورعزت، ۱۳۹۷: ۲۶۰)

هر چند که اداره امور عمومی سنتی، اداره امور عمومی نوین را در خود پرورش داد و مبانی نظری آن را به بلوغ نسبی رساند؛ ولی اداره امور عمومی نوین مبانی رویکرد سنتی را به انتقاد گرفت و نوعی تضاد دیالکتیکی را نمایان ساخت. حاصل این تضاد دیالکتیکی، شکل‌گیری پنج سنتز متفاوت بود که در قالب رویکردهای ذیل مطرح شد (پورعزت، ۱۳۹۷: ۲۶۰ - ۲۶۱):

الف) مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup>؛

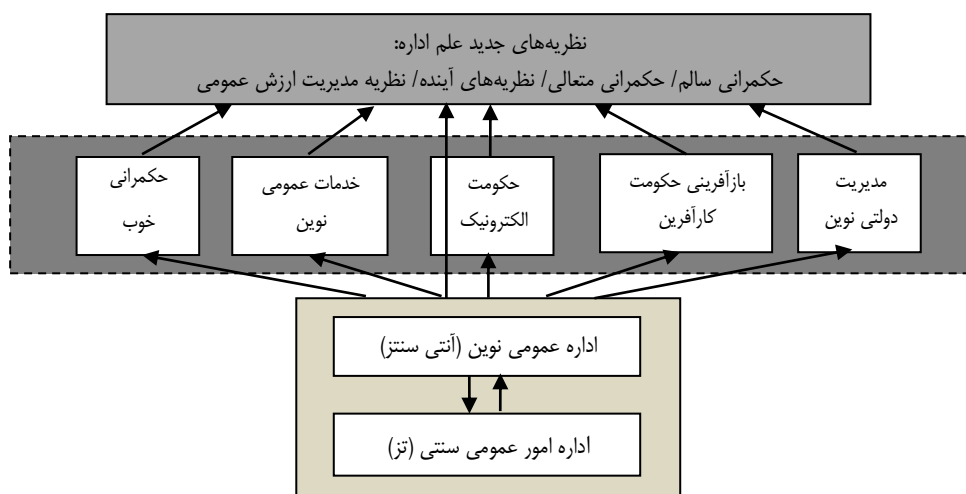
ب) حکومت کارآفرین، بازآفرینی حکومت<sup>۲</sup>؛

ج) حکومت الکترونیک<sup>۳</sup>؛

د) حکمرانی خوب<sup>۴</sup>؛

هـ) خدمات عمومی نوین<sup>۵</sup>؛

1. New Public Management
2. Entrepreneur Government / Reinventing Government
3. E-government
4. Good Governance
5. New Public Service



## نمودار ۲. تضادهای دیالکتیکی اداره امور سنتی و اداره امور نوین و شکل‌گیری سنتزهای اولیه و تأثیر آن‌ها بر روند نظریه‌پردازی در آینده (پورعزت، ۱۳۹۷: ۲۶۱؛ با کمی تغییرات)

این سنتزها که خود در پرتو رابطه دیالکتیکی نظریه‌های سنتی و نوین اداره دولت شکل گرفته بودند، در مباحث بعدی دانشمندان بیشتر مورد توجه قرار گرفتند و به‌مثابه رویکردهایی پرتطرفدار به اداره دولت شناسایی شدند. در واقع، این پنج سنتز را می‌توان اولین نتایج حاصل از چالش نظری اداره امور عمومی سنتی و اداره امور عمومی نوین فرض کرد؛ سنتزهایی قاتل که در چالش‌های مستمر خود، تز و آنتی‌تز را تحت‌الشعاع خود قرار دادند.

اگر بخواهیم سیر تغییر رویکردها و نقش دولت‌ها را در شبه‌پارادایم‌های اداره امور عمومی مقایسه کنیم، متوجه خواهیم شد که از نقش دولت‌ها کاسته شده، به دموکراسی بهای بیشتری داده می‌شود؛ از ارزش‌هایی نظیر وفاداری شخصی، کارایی و اثربخشی به سمت ارزش‌هایی نظیر عدالت، مشارکت و نمایندگی سوق پیدا کرده است؛ به مشارکت شهروندان اهمیت بیشتری داده می‌شود و درنهایت بر توانمندسازی کارکنان تأکید زیادی شده است (نرگسیان، ۱۳۸۷)؛ بنابراین با توجه به آنچه گفته شد، در ادامه تنها به بررسی مبانی فلسفی برخی از این نهضت‌ها از جمله اداره امور عمومی سنتی، اداره امور عمومی نوین، مدیریت دولتی نوین، خدمات عمومی نوین و مدیریت ارزش عمومی<sup>۱</sup> به دلیل اهمیت بیشتر آن‌ها پرداخته خواهد شد.

### مبانی فلسفی نهضت اداره امور عمومی سنتی

✓ مبانی نظری نهضت اداره امور عمومی سنتی

شاید بتوان سرآغاز الگوی سنتی اداره امور عمومی را به انگلستان اواسط قرن نوزدهم نسبت داد. در گزارش سال ۱۸۴۵ نورث کوت تری ولیان 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 شوند. در این گزارش بر موضوعات پرسنلی تأکید شده است و توصیه‌های آن به تدریج به اجرا درآمدند؛ ولی در هر حال این گزارش نشانه آغاز الگوی سنتی اداره امور عمومی بود. اصلاحات میانه قرن نوزدهم انگلستان، عقاید مردم آمریکا را نیز تحت نفوذ قرار داد و در سال ۱۸۸۳ قانون خدمات کشور (قانون پندلتون)<sup>۱</sup> در ایالات متحده آمریکا به تصویب رسید؛ لذا اصلاحات انجام شده در انگلستان و ایالات متحده آمریکا با الگوی جامع‌تر در قاره اروپا که اواسط قرن هجدهم در پروس<sup>۲</sup> به وجود آمده بود، ترکیب شدند و حاصل این ترکیب الگوی سنتی اداره امور عمومی بود که در نیمه اول قرن بیستم مورد پذیرش قرار گرفت. الگوی سنتی اداره امور عمومی دارای دو پایه نظری اصلی است که حاصل تأثیرهای مختلف است. پایه اول، نظریه جدایی سیاست- اداره ویلسون<sup>۳</sup> و پایه دوم، نظریه بوروکراسی وبر است (هیوز، ۱۳۸۴: ۴۰).

#### الف) هستی‌شناسی نهضت اداره امور عمومی سنتی

استوت و هارتمن<sup>۴</sup> در پاسخ به این سؤال که "چرا هستی‌شناسی برای اداره امور عمومی مهم است"، عنوان می‌کنند که فلسفه سیاسی در ابتدا اقدام و سپس به‌طور وسیعی نظریه اداره امور عمومی<sup>۵</sup> را فرامی‌خواند. نیاز به چنین مبانی توسط اندیشمندان برجسته‌ای همچون والدو<sup>۶</sup> (۱۹۸۴) نیز مطرح شده‌اند. همان‌طور که او بیان می‌کند: "هر نظریه سیاسی متکی بر متافیزیک<sup>۷</sup>؛ یعنی مفهوم ماهیت غایی امر واقع است". اسپایسر<sup>۸</sup> (۲۰۰۴) نیز به‌طور مشابه بیان می‌کند که نظریه‌های اداره امور عمومی در ارتباط با این که "ما انسان‌ها به چه چیزی می‌اندیشیم"، هستند. از نظر هاو<sup>۹</sup> (۲۰۰۶) قلمرو بحث هستی‌شناسی وسیع‌تر از نظریه است؛ زیرا هستی‌شناسی پیش‌فرض‌هایی را "درباره رابطه انسان با خود، جهان و دیگران" شکل می‌دهد (استوت و هارتمن، ۲۰۱۲).

در این پژوهش هستی‌شناسی بر اساس نوع رویکرد نهضت مدیریت دولتی بررسی می‌شود. در یک تقسیم‌بندی کلی رویکردهای مختلف مدیریت دولتی دو نوع هستند: ۱) رویکردهای نظری و آرمان‌گرا که

1. The Pendelton Act
2. Preußen
3. Wilson
4. Stout & Hartman
5. Public Administration Theory
6. Waldo
7. Metaphysic
8. Spicer
9. Howe

هدف از آنها تدوین نظریه‌های ویژه مدیریت دولتی و سپس اجرایی‌نمودن آنهاست. (۲) رویکردهای کاربردی و عمل‌گرا که فن‌گرا و به دنبال حل مسئله موردنظر هستند و در آنها ایجاد مبانی نظری ویژه مدیریت دولتی مدنظر نیست. در نهضت اداره امور عمومی سنتی ترکیبی از دو رویکرد نظری و عمل‌گرا مشاهده می‌شود. نظری از آن جهت که مثلاً ماکس وبر نظریه بوروکراسی نوع ایده‌آل خود را به صورت توصیفی بیان می‌کند و عمل‌گرا از این حیث که وودرو ویلسون بر استفاده از روش‌ها و سازوکارهای بخش خصوصی تأکید می‌کند. در ضمن از منظر دیگر، هستی‌شناسی الگوی سنتی اداره امور عمومی، واقع‌گرا و مبتنی بر رهیافت عینی‌گرا به مدیریت دولتی است؛ بدین معنا که جهان اداره را به مثابه جهان طبیعت نگاه می‌کند و مدعی است که رفتار افراد را می‌توان پیش‌بینی و کنترل کرد؛ همان‌طور که در نظریات مدیریت علمی تیلور<sup>۱</sup> و بوروکراسی وبر چنین نگاهی غالب است.

#### ب) معرفت‌شناسی نهضت اداره امور عمومی سنتی

در زمینه منابع معتبر کسب معرفت نیز نهضت اداره امور عمومی سنتی همانند طرفداران سایر جریان‌هایی که ذیل رویکرد اثبات‌گرایی طبقه‌بندی می‌شوند، داده‌های حسی و تجربی را یگانه منبع معتبر کسب معرفت می‌دانند. ویلسون با بیان اینکه سیاست و اداره دو مقوله جدا از یکدیگرند و باید از هم جدا باشند، ایده اثبات‌گرایی را که می‌گفت حقایق باید از ارزش‌ها جدا باشند، به حوزه اداره بخش عمومی وارد کرد. همچنین ایده‌های تیلور به اداره بخش عمومی نیز سرایت کرد؛ با پژوهش بر روی دولت‌های شهری و شهرداری‌ها که به وسیله موریس لویلین کوک<sup>۲</sup> انجام شد و همچنین، پژوهش شهری در نیویورک. فراتر از سطح محلی، مدیریت علمی انگیزه‌ای را برای حمایت و تقویت تلاش‌ها در راستای توسعه و اجرای سیستم‌های رده‌بندی مشاغل، به ویژه در دولت‌های فدرال آمریکا و کانادا، فراهم نمود. تیلوریسم<sup>۳</sup> پس از مرگ تیلور نیز همچنان زنده ماند. ایده‌های او در مورد مدیریت علمی، به وسیله ارویک و گیولیک<sup>۴</sup> به عنوان پیشروان در حوزه علم اداره، در قالبی جدید که روشمندتر و تئوریک‌تر بود از نو طرح‌ریزی شد. کار ارویک و گیولیک بیشتر از کارهای تیلور به بوروکراسی‌های عمومی پرداخت؛ اما از نظر فلسفه مبنا مشابه یکدیگر بودند. ماریان جلینک می‌گوید: «سیستم‌های برنامه‌ریزی استراتژیک مدرن، همان کاری را در سطح مدیریتی انجام می‌دهند که تیلور جرقه آغاز آن را در سطح کارخانه زده بود». امروزه انقلاب‌هایی که در کامپیوترها و سیستم‌های مدیریت اطلاعات صورت گرفته است، نشان می‌دهد که تیلوریسم تحت تأثیر تغییرات محیطی، خود را در قالب‌هایی جدید نمایان کرده است؛ بنابراین به طور خلاصه مبانی نظری و معرفت‌شناختی نهضت اداره امور عمومی سنتی عبارتند از نظریه سیاسی،

1. Taylor

2. Morris Liewellen Cooke

3. Taylorism

4. Erwick & Gulick



علوم اجتماعی ابتدایی و رویکرد اثبات‌گرایی (دنه‌هارت<sup>۱</sup> و دنه‌هارت، ۲۰۰۷: ۲۸-۲۹؛ دنه‌هارت و دنه‌هارت، ۲۰۰۰).

### ج) انسان‌شناسی نهضت اداره امور عمومی سنتی

اداره امور عمومی سنتی چنین می‌اندیشد که مدیران عمومی برای تعقیب حداکثر منافع شخصی خود از انگیزه برخوردارند و آنها نیازهای خود را برآورده خواهند کرد، هنگامی که نیازهای آنها و منافع عامه در تقابل با یکدیگر باشند، منافع عامه را نادیده خواهند گرفت؛ بنابراین، این نظریه برای تحدید و کنترل اداره‌کنندگان امور عمومی پیشنهاد شد تا آنها را وادار کند که به عامه مردم خدمت کنند. با فرض اینکه عامه مردم فاقد همبستگی (روحیه) جمعی و انگیزه برای مشارکت در امور عمومی هستند، اداره امور عمومی سنتی برای مشارکت عمومی فرصتی فراهم نمی‌کند یا به ندرت این کار را انجام می‌دهند؛ بنابراین باید گفت که به عقیده اداره امور عمومی سنتی برای کنترل کارگزاران کشوری، حفظ عینیت و انصاف و انجام کار به روش کارا مانند ماشین، می‌توان رویه‌ای دقیق طراحی کرد؛ عامه مردم تنها می‌توانند صرف نظر از نیازهایشان به صورت منفعلانه انواع خدمات عمومی را که دولت فراهم می‌کند، بپذیرند و به ابژه در مدیریت انبوهی از مسائل عمومی آشیانه ای تبدیل شوند.

دونگ<sup>۲</sup> مدعی است که این دو در حقیقت مکمل یکدیگرند؛ زیرا از یک سو برای تحدید و مهار خودخواهی انسان‌ها به سیستم دقیقی نیاز است و از سوی دیگر، با تکیه بر توان عقلایی انسان‌ها می‌توان یک سیستم کامل طراحی کرد. در نتیجه، طرح کلی اداره امور عمومی سنتی بدین صورت ترسیم می‌شود: کارگزاران دائمی، بی‌طرف و ناشناس، مناصب واحدهای اداری را که بر اساس بوروکراسی و تحت کنترل رسمی رهبران سیاسی ساخته می‌شوند، تصدی می‌کنند و به اجرای تصمیم‌هایی که از جانب مقامات سیاسی اتخاذ می‌شود، می‌پردازند (دونگ، ۱۳۹۴).

در نظریه وبر، بوروکراسی محصولی مبتنی بر قوانین و عقلانیت است. وبر در مقاله خود با نام «در باب بوروکراسی تک‌سالارانه» یادآور می‌شود که تجربه همه جا گویای این است که سازمان بوروکراتیک ناب (یعنی بوروکراسی تک‌سالارانه) در نتیجه برداشت‌های ناب از فنون می‌تواند به بالاترین کارایی دست یابد و از این نظر، در میان تمام اقدامات، این نوع بوروکراسی عقلایی‌ترین اقدامی است که تاکنون برای کنترل انسان‌ها شناخته شده است. از حیث شفافیت، ثبات، نظم و تبعیت از تمام اشکال سازمان برتر است. در نتیجه، افراد چه در قالب رهبران سازمان ظاهر شوند و یا کسانی که با سازمان‌های دیگر در ارتباط هستند، می‌توانند ماحصل رفتارهای سازمان را برآورد و محاسبه کنند (وبر، ۱۹۹۷: ۱۸۰). تمام این موارد در ساحت انسان عقلایی قرار می‌گیرند.

1. Denhardt & Denhardt

2. Dong

در نظریه مدیریت علمی تیلور، رویه‌های استاندارد، انتخاب بهترین رویکرد، تحلیل زمان و تحلیل حرکت بی‌تردید بر مبنای انسان عقلایی شکل می‌گیرند. در اصل این موضوع بدین معناست که انسان‌ها می‌توانند از طریق مدیریت علمی و عقلایی، کارایی سازمان را بهبود دهند. پژوهش‌های سایمون<sup>۱</sup> در مورد رفتارهای اداری نیز بر فرض انسان عقلایی استوار است. به نظر وی، بهترین راه به‌منظور نیل به کارایی (دستیابی به حداکثر ارزش با ابزار محدود) عقلانیت است. بدین ترتیب، می‌توانیم ویژگی مشترک نظریه‌های مشخص اداره امور عمومی سنتی در مورد پیش‌فرض ماهیت انسان را از ویلسون تا گودنو<sup>۲</sup>، وبر، تیلور و سایمون این‌گونه دریابیم که انسان عقلایی و ماشینی، اساس تحقق سازمان‌های کارآمد دولت است (دونگ، ۱۳۹۴) و انسان‌شناسی الگوی سنتی اداره امور عمومی مبتنی بر جبرگرایی است.

#### د) روش‌شناسی نهضت اداره امور عمومی سنتی

بنا بر استدلال اداره امور عمومی سنتی، مطالعات رشته اداره امور عمومی باید با تعهد به اصول بی‌طرفی، روش‌های پژوهشی اثبات‌گرا را اتخاذ کنند و با تأکید بر مطالعات اثبات‌گرایی علمی، هنجاری و غیرشخصی، اداره بسیار عقلایی به‌وجود آورد (هی‌یینگ<sup>۳</sup>، ۲۰۱۲: ۶۳). روش‌شناسی اثبات‌گرایی مشخص می‌کند که در این دوره، مطالعات رشته اداره امور عمومی بر فنون و روش‌های عمل متمرکز است؛ به همین دلیل، اداره امور عمومی سنتی همواره محدود به مسائل «خنثی و بی‌طرف» کارایی اداری، سازمان اداری، قانون اداری و بودجه‌های سازمان است و به هیچ وجه یا به ندرت به بررسی موضوعات بحث‌انگیز ارزشی چون عدالت، دموکراسی و مشارکت عمومی می‌پردازد.

اداره امور عمومی سنتی از باب روش‌شناسی، به‌کارگیری روش‌های پژوهش تجربی علوم طبیعی در رشته اداره امور عمومی، بی‌طرفی ارزشی و همین‌طور، تمرکز بر عوامل واقعی را مطرح می‌کند و بیشتر به موضوع ایجاد استانداردهای جهان‌شمول اهمیت می‌دهد و به ندرت پژوهش‌های هنجاری را مدنظر قرار می‌دهد (دونگ، ۱۳۹۴).

#### ه) ارزش‌شناسی نهضت اداره امور عمومی سنتی

از نگاه اداره امور عمومی سنتی، دانش پژوهان برای اینکه رجحان خود نسبت به اقتصاد و کارایی را بیان کنند، دست به تحریر کتب و تدوین نظریه‌ها زدند و کارایی اداره را به‌عنوان نخستین ملاحظه مدیریت دولت در نظر گرفتند. وودرو ویلسون در شاهکار خود یعنی، مطالعه اداره، بهبود کارایی اداره را به‌عنوان هدف اصلی مطالعه رشته اداره امور عمومی برمی‌گزیند. وی خاطر نشان می‌کند که «ابژه مطالعه اداری، در درجه نخست، کشف آن چیزی است که دولت می‌تواند به طرز درست و موفقیت‌آمیز انجام دهد

1. Simon  
2. Goodnow  
3. He Ying

و در وهله دوم، این است که دولت چگونه می‌تواند این امور درست را با حداکثر کارایی ممکن و صرف حداقل هزینه چه از حیث پولی یا انرژی انجام دهد» (پنگ و ژو، ۱۹۹۷: ۱)؛ حتی سایمون که منتقد همیشگی نظریه‌های اداری سنتی است، نیز کارایی را به‌منزله تنها معیاری در نظر می‌گیرد که بر اساس آن درباره اداره امور عمومی داوری می‌شود و باور دارد که «کارایی باید معیار راهنمای مدیران باشد و این معیار مستلزم کسب بیشترین نتایج با کمترین منابع است».

در قاموس اداره امور عمومی سنتی، گرایش دانش‌پژوهان در این جهت است که «کارایی اداره را به‌عنوان حداقل‌سازی هزینه‌ها در صورت وجود هدف معین یا حداکثرسازی ستاده با هزینه‌های ثابت تعریف کنند»؛ بنابراین موضوع بحث‌انگیز کارایی، مشی اصلی است که از طریق اداره امور عمومی سنتی به راه افتاد و ارزش محوری آن از این نگاه منعقد می‌گردد. از نگاه ارزش‌محوری، اداره امور عمومی سنتی با تمرکز بر کارایی و اقتصاد باور دارد که اداره امور عمومی فقط ابزار یا فنی برای تعقیب کارایی است و تلاش می‌کند تا اداره امور عمومی را از شر سیاست فاسد و لجام‌گسیخته نجات دهد. به‌طور خلاصه، اداره امور عمومی سنتی معتقد است که اداره از اصول عقلانیت ابزاری پیروی می‌کند و ابزار سیاست است. اداره به‌مثابه ابزار، نیازی به لحاظ عوامل ارزشی ندارد؛ تنها زمانی که اداره هیچ عامل ارزشی را شامل نشود، می‌تواند به‌عنوان یک کل، ارزش کاملی برای سیاست باشد. به‌عبارت دیگر، فقط تعقیب اداره به‌عنوان ابزار سیاست، به معنای کارایی است (دونگ، ۱۳۹۴).

### مبانی فلسفی نهضت اداره امور عمومی نوین

#### ✓ مبانی نظری نهضت اداره امور عمومی نوین

جورج فردریکسون<sup>۲</sup> از پایه‌گذاران اداره امور عمومی نوین عنوان می‌کند که مدیریت دولتی در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ میلادی در دوره انتقال به سر می‌برد؛ انتقال از اداره امور عمومی سنتی با الزاماتی همچون سازماندهی، نظم، قابلیت پیش‌بینی، بهره‌وری و ثبات به اداره امور عمومی نوین با الزاماتی همچون پاسخگویی به محیط، انطباق با محیط، و قابلیت تغییر (فردریکسون ۱۹۹۶). فردریکسون در مقاله «به سوی اداره امور عمومی نوین» بر ضرورت گرایش به برابری اجتماعی<sup>۳</sup> در عملکرد و زایش خدمات عمومی جدید، تأکید کرد و بر اساس آن، اداره دولت باید پاسخگوتر به عامه، تجویزی‌تر، مشتری‌مدارتر، هنجاری‌تر و علمی‌تر باشد. این نهضت نیازمند کارگزاران و حکمرانان دولتی فوق‌فعالی بود که تمایلی آتشین به برابری اجتماعی داشته باشند؛ درحالی‌که در نگاه سنتی، کارگزار یا

1. Peng & Zhu

2. George Fredrickson

3. Social Equality

حکمران دولتی، بوروکراتی با تعلقات شخصی مهارشده، بی‌طرف و مشتاق استخدام بود (پورعزت، ۱۳۹۶: ۱۰۶).

اگرچه اداره امور عمومی نوین در سال ۱۹۶۸ به‌عنوان نتیجه کنفرانس مینوبروک<sup>۱</sup> شکل گرفته و چندان نوین هم به شمار نمی‌رود؛ اما کماکان در فرایند تکامل تئوری مدیریت دولتی جایگاه درخور توجهی دارد. در بحث در زمینه اداره امور عمومی نوین باید تا حدی جانب دقت و احتیاط گرفت؛ زیرا این نهضت در معرض دامنه وسیعی از تعبیر و تفسیر واقع شده است و بعضی‌ها مدعی‌اند که اداره امور عمومی نوین در پی راهکاری جامع برای الگوهای موجود تحقیق و تعلیم در مدیریت دولتی است و نوعی پارادایم در مدیریت دولتی محسوب می‌شود. برخی دیگر احساس می‌کنند که کار آن بسیار محدود بوده و حامیان آن، مشکلات خاص رویکردهای موجود، به‌خصوص الگوی سنتی اداره امور عمومی را خاطر نشان کرده‌اند؛ ولی یک محور جایگزینی ارائه نداده‌اند (دنه‌ارت، ۱۳۹۳: ۱۷۴).

والدو<sup>۲</sup> پایه گذار اداره امور عمومی نوین معتقد است که مدیریت دولتی از سیاست جدا نیست، بلکه خود شکلی از سیاست است و می‌گوید که دوگانگی سیاست- اداره باید کنار گذاشته شود. او هشدار می‌دهد که مدیریت دولتی از نوعی بحران هویت رنج می‌برد؛ زیرا مسیر حرکت مشخصی نداشته و در نتیجه شناسایی مشکلات و مسائل آن دشوار شده است. بحران هویت در مدیریت دولتی موجب شده که عده‌ای آن را تحت نظریه سیاسی و عده‌ای دیگر تحت نظریه اداری قلمداد کنند و در نتیجه به علت عدم اتفاق نظر و وجود دیدگاه‌های متفاوت، اجماع بر سر مسائل و ارزش‌های اساسی مدیریت دولتی غیرممکن شده است (ورلین<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲).

#### الف) هستی‌شناسی نهضت اداره امور عمومی نوین

هدف نهضت اداره امور عمومی نوین ایجاد تصویر و چشم‌اندازی در بلندمدت است و هر چند ممکن است برای حل مشکلات فعلی نیز مفید باشند؛ اما در آن راه‌حل‌های کاربردی ارائه نمی‌شود، بلکه در سطح کلان صورت می‌پذیرد و مدیریت دولتی در بستر کلان شرایط جامعه مورد بحث قرار می‌گیرد (فردریکسون، ۱۹۸۹). اداره امور عمومی نوین با اتخاذ مبانی نظری قوی از مفهوم «عدالت به‌مثابه انصاف»، ارزش‌محوری عدالت اجتماعی را در نظریه‌ها و حوزه عمل رشته اداره امور عمومی وارد و بدین ترتیب ارزش و معنا را به رشته اداره امور عمومی تزریق می‌کند. به گفته جانگ کانجی<sup>۴</sup>، اداره امور عمومی نوین فراتر از مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی که توسط دولت رفاه در باب موضوع بحث‌انگیز عدالت اجتماعی ایجاد شده بودند، نرفته است؛ به عبارت دیگر، اداره امور عمومی نوین در ارائه طرح

1. Minnow brook

2. Waldo

3. Werlin

4. Zhang Kangzhi

عملیاتی ویژه خود با شکست مواجه شده است و تعقیب عدالت توسط این نهضت، اثر عملی بر دولت نگذاشت و در عمل نسبتاً خام است (دونگ، ۱۳۹۴)؛ بنابراین دهنارت‌ها معتقدند که نوع رویکرد نهضت اداره امور عمومی نوین، نظری (در پی ایجاد نظریه‌هایی خاص برای مدیریت دولتی است تا این رشته از بحران هویت خارج شود) و آرمان‌گرا (تلاش برای تدوین چشم‌انداز و مسیر جامعه در بلندمدت و همچنین تمرکز بر آینده مدیریت دولتی) است (دهنارت و دهنارت، ۲۰۰۷: ۲۸-۲۹). در واقع، می‌توان گفت که نگاه هستی‌شناسانه این نهضت بیشتر ذهنیت‌گرا بوده است.

#### ب) معرفت‌شناسی نهضت اداره امور عمومی نوین

از نتایج مهم مینوبروک<sup>۱</sup> این بود که مبانی فلسفی مدیریت دولتی از رویکرد اثبات‌گرایی مبتنی بر تجربه به رویکردی فرااثبات‌گرایی و مبتنی بر پدیدارشناسی تغییر جهت یافت (گارسیا<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳). والدو به همراه جرج فردریکسون، فرانک مارینی<sup>۳</sup>، ویلیام لمبرایت<sup>۴</sup> و سایر اندیشمندان علوم سیاسی می‌خواستند تقابل رفتارگرایی (اثبات‌گرایی منطقی، عقلانیت و علم) با نگاه ضدرفتارگرایی (فلسفی، تاریخی و هنجاری) را به نفع رویکرد دوم تمام کنند؛ درحالی‌که، سایمون بر پژوهش تجربی رویکردهای سازمانی و رفتاری برای فهم تصمیم‌گیری تأکید داشت و از ابزارهای مدیریت و روانشناسی اجتماعی دفاع می‌کرد. والدو و همفکران او بر نوعی رویکرد سیاسی‌تر، نظری‌تر و فلسفی‌تر برای تأمل و تفکر درباره نقش‌های بین دموکراسی و بروکراسی تأکید می‌کردند. به‌طور خلاصه، نگاه والدو و همفکرانش نگاهی انتقادی و کمتر اثباتی بود و این‌گونه عنوان کرد که نهضت اداره امور عمومی نوین دارای نگاه معرفت‌شناسی فرااثبات‌گرایی و بیشتر مبتنی بر رویکردهای پدیدارشناسانه و انتقادی داشته است.

#### ج) انسان‌شناسی نهضت اداره امور عمومی نوین

در اداره امور عمومی نوین انتقاد می‌شود که اداره امور عمومی سنتی جوانب انسانی سازمان را نادیده گرفته، به افراد صرفاً به‌منزله اجزای ماشین بوروکراسی می‌نگرد که در زمان لازم می‌توانند جایگزین گردند. یکی از محورهای مهم اداره امور عمومی نوین با انسان‌گرایی شناخته و تأکید می‌شود که همواره ارزش‌های سازمانی مقدم بر ارزش‌های انسانی نیست و یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها ایجاد دموکراسی و توجه به ارزش‌های انسانی که در داخل سازمان دولتی و چه در تعاملات آنها با شهروندان است؛ از این‌رو، در اداره امور عمومی به نظرات و دیدگاه‌های توجه می‌شود که جنبه انسانی دارند و ابعاد مختلف انسان‌گرایی را مدنظر قرار می‌دهند. در این نهضت، نظریه‌هایی که جهت‌گیری انسانی‌تری دارند، به‌عنوان نقطه مقابلی در برابر پدیده متداول عقلانیت سازمانی قرار می‌گیرند و به عدم توجه به جنبه‌های

1. Minnowbrook

2. Garcia

3. Frank Marini

4. William Lambright

انسانی مدیریت دولتی اعتراض می‌کنند. انسان‌گرایی در نهضت اداره امور عمومی نوین به دلایل زیر توسعه یافته است (دنه‌هات، ۲۰۰۰). اعتقاد به اینکه سبک مدیریت مشارکتی، منجر به افزایش کارایی می‌شود؛ اعتقاد به اینکه تغییر و تجدید ساختار سازمان در صورت مشارکت کارکنان تسهیل می‌شود؛ ضرورت احساس آزادی و دلایل اخلاقی و معنوی.

از منظر طرفداران نهضت اداره امور عمومی نوین، کارگزاران کشوری نه تنها از شخصیت نجیب و اخلاق اداری برخوردار هستند، بلکه برای رسیدگی به امور عمومی بسیار شایسته‌اند؛ بنابراین اداره امور عمومی نوین مخالف بی‌طرفی ارزشی است و با تأکید بر اهمیت اخلاق اداری و استقلال اخلاقی، اصرار دارد که اداره امور عمومی باید الگوهای سازمانی جدید را هدف آن تمرکززدایی و مشارکت، ایجاد و لحاظ «اداره دموکراتیک» را به‌عنوان «نظام دانشگاهی مورد تأیید» اداره امور عمومی نوین در نظر بگیرد، مشارکت عامه در امور عمومی را تشویق و به انجام خودمدیریتی مبادرت ورزید؛ بنابراین، به‌طور خلاصه پیش‌فرض اداره امور عمومی نوین، در باب ماهیت انسان آشکارا گرایش به انسان اخلاقی دارد (دونگ، ۱۳۹۴).

#### د) روش‌شناسی نهضت اداره امور عمومی نوین

طرفداران اداره امور عمومی نوین در مورد بحث روش‌شناختی تا حدی با یکدیگر تضاد و تعارض دارند. همه آنهايي که توسط اندیشمندان علوم اجتماعی آموزش دیده‌اند، معتقد به کفایت و کارآمدی دانش واقعی و اهمیت دانش توصیفی برای رشته مدیریت دولتی هستند. در میان آنها، روش‌شناسی‌های گلچین شده که روش‌شناسی سه‌بعدی یا آمیخته<sup>۱</sup> نیز نامیده می‌شود و همچنین پذیرش دیدگاه جهان-شمولی نسبت به روش‌های علوم اجتماعی وجود دارد (فردریکسون، ۱۹۹۶). تعهد اندیشمندان علوم اجتماعی نسبت به اثبات‌گرایی، فعالیت‌های آنها را به جمع‌آوری داده‌ها و دستکاری آماری برای ایجاد نوعی تئوری مبتنی بر تجربه محدود کرده است. اداره امور دولتی نوین در پی بازشناسی نقش ارزش‌ها و اندیشمندان در فرآیند تحقیق بود. بازشناسی این نیروی بالقوه ممکن است، هم فرایند تحقیق را روشن کرده و هم آن را برای حل مشکلات اجتماعی مناسب‌تر گرداند. اداره امور دولتی نوین در موضع خود رویکردی هنجاری داشت، اگرچه ممکن است تحقیقات آن مبنایی تجربی داشته باشد؛ ولی نتیجه‌گیری‌های هنجاری نه تنها اجتناب‌ناپذیر بود، بلکه به‌صورت امری ضروری مطرح شد.

به‌طور کلی، طرفداران نهضت اداره امور عمومی نوین، روش پژوهش فرائیبات‌گرایی را ارج می‌نهند که بر پدیدارشناسی، متن‌گرایی و فلسفه زبان استوار است و بر اهمیت نظریه انتقادی و فلسفه اخلاق و پژوهش رشته اداره امور عمومی تأکید می‌کند. درخصوص روش‌شناسی، اداره امور عمومی نوین با غلبه

بر دوگانگی سیاست- اداره و اصل بی‌طرفی ارزشی و اتخاذ فرااثبات‌گرایی فراتر از الگوهای عقلانیت اثبات‌گرایی اداره امور عمومی سنتی رفته است. فرااثبات‌گرایی، نوعی نظریه انتقادی است که ماهیت شالوده‌شکنانه آن بر ماهیت سازندگی آن برتری می‌یابد (دونگ، ۱۳۹۴).

#### ۵) ارزش‌شناسی نهضت اداره امور عمومی نوین

کنفرانس مینوپروک موجب بازگشت رویکردی ارزش‌محور و اخلاقی به رشته مدیریت دولتی شد. در تعدادی از مقالات ارائه‌شده در این کنفرانس، جهت‌گیری فلسفی مدل دولتی تغییر کرد و از رویکرد اثبات‌گرایی مبتنی بر تجربه و مشاهده که بر جدایی واقعیات از ارزش و تأکید دارد، به سمت رویکرد فرااثبات‌گرایی (پدیدارشناسی و انتقادی) متمایل گردید که مبتنی بر عدم جدایی واقعیات از ارزش‌ها است. در نتیجه، نگرش بوروکرات‌های عاری از ارزش رد شد. اداره امور عمومی نوین با نگرشی فرا اثبات‌گرایی، بر نقش مهم ارزش‌ها و هنجارها در مدیریت دولتی تأکید دارد. به همین دلیل مدیریت دولتی به‌عنوان یک علم هنجاری مورد توجه قرار گرفت که در آن نظریه‌های هنجاری ارزش‌هایی را با خود به همراه دارند. ارزش‌های اداره امور عمومی نوین عبارتند از عدالت اجتماعی، مشارکت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و انتخاب شهروندی. والدو معتقد است که ارزش‌ها و اخلاق در قلب مدیریت دولتی جای دارند و توجه به آنهاست که موجب تمایز مدیریت دولتی از مدیریت بازرگانی می‌شود.

سازمان‌ها در خلال تعقیب کارایی عقلانیت، گرایش به شخصیت‌زدایی و شی‌انگاری سوژه‌ها<sup>۱</sup> را نیز در پیش گرفته‌اند (دنه‌ارت، ۲۰۰۰) که می‌تواند مردم زنده‌شی‌انگاری سوژه‌ها را به آدم‌های بی‌اراده (آدم آهنی) تبدیل کند؛ بنابراین، اداره امور عمومی جدید، عدالت اجتماعی را به اهداف سنتی و اصول اداره امور عمومی افزوده است که پس از آن به‌عنوان ارزش‌محوری اداره امور عمومی به کار می‌رود.

در ضمن، اداره امور عمومی نوین، بحث‌های عمیقی در مورد ماهیت اداره امور عمومی داشته است و باور دارد که ماهیت و ویژگی اداره امور عمومی، مردم‌محوری آن است. ویژگی اصلی اداره امور عمومی جدید که فردریکسون معرف آن بود، این است که مفهوم «عامه (مردم)» را دیگر بار تحلیل و بر مردم‌محوری سازمان‌های دولتی تأکید کرد و آن را به‌عنوان مشخصه اصلی سازمان‌های دولتی تعیین می‌کند. به گفته فردریکسون، اداره امور عمومی سنتی تحت تأثیر فایده‌گرایی، بیش از اندازه بر اقتصادی‌کاری، بوروکراسی و مهارت‌ها تأکید می‌کند و همان‌طور که عنوان شد، موارد مذکور از ویژگی‌های عقلانیت ابزاراری نیز هست. مجموعه‌ای از مسائل که در اداره امور عمومی امروزی وجود دارد؛ همچون اختلاس، فساد و بی‌اخلاقی کارکنان سازمان‌های دولتی همگی ناشی از فقدان مردم‌محوری و غفلت از آن است؛ بنابراین، بایستی بار دیگر به مردم‌محوری اداره امور عمومی توجه شود. بدین منظور، آنها اعتقاد

دارند که هدف غایی اداره امور عمومی باید حفظ عدالت اجتماعی باشد؛ یعنی دولت باید خدمات برابر و بی طرفانه به شهروندان با مشتریان ارائه دهد (فردریکسون، ۲۰۰۳: ۱۰).

از منظر فردریکسون، عدالت اجتماعی بر عدالت در خدمات دولت، مسئولیت‌های مدیران عمومی در تصمیم‌گیری و اجرای پروژه، تغییرات مدیریت امور عمومی، پاسخ به تقاضاهای شهروندان به جای تقاضاهای سازمان‌های دولتی و بحث در مورد پژوهش و آموزش رشته اداره امور عمومی تأکید می‌کند. دونگ استدلال می‌کند که پیگیری ارزش عدالت اجتماعی باید از طریق مشارکت دموکراتیک تحقق یابد. پس، در مقایسه با پیش فرض اداره امور عمومی سنتی، می‌توان محتوای اداره امور عمومی نوین را در قالب کلیدواژه‌هایی همچون عدالت، دموکراسی، تمرکززدایی، مشارکت و مسئولیت خلاصه کرد. بدین ترتیب پژوهش‌های رشته اداره امور عمومی دیگر محدود به کارایی و اقتصاد نیست و بیشتر به معانی و ارزش‌هایی چون عدالت، اخلاق و دموکراسی توجه دارد (دونگ، ۱۳۹۴).

### مبانی فلسفی نهضت مدیریت دولتی نوین

#### ✓ مبانی نظری نهضت مدیریت دولتی نوین

ورود به شرایطی همچون جهانی‌شدن، افزایش رقابت، ظهور فناوری‌های نوین و افزایش اهمیت فعالیت‌های بین‌المللی موجب پدید آمدن رویکردهای «ضد بوروکراتیک» و مبتنی بر «حکمرانی مدرن» در عرصه مدیریت دولتی شده است. این جنبش‌های نوین تأکید زیادی بر بهبود کارایی و صرفه‌جویی در عملیات دولت دارند. به اعتقاد آنان دولت‌ها باید همانند بخش خصوصی عمل کنند و روش‌های آنها را به کار ببندند.

به نظر هیوز ظهور تحولات نوین در دهه نود در عرصه مدیریت دولتی دربرگیرنده شکل‌های مختلفی است که شامل «مدیریت گرایی»<sup>۱</sup>، «مدیریت دولتی نوین»، «اداره دولتی بازارمدار»<sup>۲</sup> (لان، ژیانگ و روزنبلوم<sup>۳</sup>، ۱۹۹۲)، «پارادایم فرابوروکراتیک»<sup>۴</sup> (بارزلی<sup>۵</sup>، ۱۹۹۲) و «دولت کارآفرین»<sup>۶</sup> (آزبورن و گیلبر، ۱۳۸۴) می‌باشد. اگرچه این نام‌ها متفاوت‌اند؛ اما همه آنها اشاره به یک پدیده مشابه دارند: جایگزینی مدل بوروکراتیک سنتی با مدل جدیدی که مبتنی بر بازار است. به‌طور روزافزونی دولت، به‌جای اینکه ارائه‌دهنده مستقیم کالا و خدمات از طریق بوروکراسی باشد، به‌طور غیرمستقیم و از طریق قرارداد با بخش خصوصی عمل می‌کند؛ چیزی که طرفداران مدیریت دولتی نوین آن را «هدایت کردن به‌جای پارو زدن» می‌نامند. این تغییرات، یک تجدید نظر ساده نیست؛ بلکه تحولی همه‌جانبه در رابطه میان دولت و

1. Managerialism
2. Market-based Public Administration
3. Lan, zhiyong and Rosenbloom
4. Post-bureaucratic Paradigm
5. Brazelay
6. Entrepreneurial Government



شهروندان است. هیوز این تغییرات عمده را نشانه تغییر پارادایم بخش دولتی، از اداره امور عمومی سنتی به مدیریت دولتی نوین می‌داند (هیوز، ۲۰۰۳: ۲-۳) و ال‌گور آن را اقتضای عصر اطلاعات تلقی می‌کند (ال‌گور، ۱۹۹۳: ۵۳۵-۵۴۲). بدون شک علت اصلی این تغییرات، ناکارآمدی پارادایم سنتی است (هیوز، ۱۹۹۸: ۵۹) و بر مدیریت دولتی نوین منافی مترتب است که عمده‌ترین آن، بهبود کارایی است (وارث، ۱۳۸۰).

مدیریت دولتی نوین به شدت متأثر از نظریه‌های اقتصادی است (کریستنسن و لگرید<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱: ۱۸). برای آشنایی با مبانی نظری مدیریت دولتی نوین نگاهی به سه نظریه مهم که محور اصلی این رویکرد هستند، انداخته می‌شود: نظریه انتخاب عمومی<sup>۲</sup>؛ نظریه اصیل-وکیل<sup>۳</sup> و نظریه هزینه داد و ستد<sup>۴</sup>.

مهم‌ترین نظریه‌ای که در مدیریت دولتی نوین برای غلبه بر حاکمیت بوروکراسی مورد حمایت قرار می‌گیرد «نظریه انتخاب عمومی» است. به نظر وینسنت اوستروم<sup>۵</sup> (۱۹۷۳) از پیشگامان به‌کارگیری نظریه انتخاب عمومی برای حل مشکلات مدیریت دولتی، فرض اساسی نظریه انتخاب عمومی این است که افراد به طریقی «عقلایی و منفعت‌طلبانه» عمل می‌کنند و همواره به دنبال این هستند که نفع خود را حداکثر سازند. طرفداران نظریه انتخاب عمومی معتقدند که این فرضیه عقلانیت‌گرایی و منفعت‌طلبی، در هر حوزه‌ای کاربرد دارد. برای مثال در بخش دولتی، هر اقدامی که بوروکرات‌ها انجام می‌دهند، متأثر از منافع شخصی آنهاست و نه تحت تأثیر منافع مردم. به همین ترتیب، سیاست‌مداران نیز به دنبال آن هستند که صرفاً برای خود رأی جمع کنند یا اینکه پول بیشتری به دست آورند (هیوز، ۲۰۰۳: ۱۰-۱۱). «نظریه اصیل-وکیل» در بخش خصوصی شکل گرفته و اشاره به تفاوت میان اهداف «مدیران (وکیل) و اهداف «سهامداران (اصیل)» دارد (هیوز، ۲۰۰۳: ۱۲). از آنجا که مدیران به نمایندگی از جانب سهامداران به فعالیت می‌پردازند، به آنان وکیل می‌گویند. نظریه اصیل-وکیل اشاره به این دارد که اصیل و وکیل همواره به یکدیگر وابسته‌اند؛ اما در عین حال منافع و اهداف متعارضی نیز دارند. اصیل به دنبال کسب سود بیشتر است و می‌کوشد تا دستمزد کمتری به وکیل بپردازد.

نظریه اقتصادی «نظریه هزینه داد و ستد» را الیور ویلیامسون<sup>۶</sup> (۱۹۷۵) مطرح کرده و به بحث در این زمینه پرداخته است که داد و ستدها و معاملات همواره هزینه‌هایی دارند که سازمان‌ها را وامی‌دارد، برای کاهش این هزینه‌ها برخی از امور را به‌جای اینکه خود انجام دهند، از طریق عقد قرارداد و پیمان بستن به سازمان‌های دیگر محول کنند. در این نظریه عنوان می‌شود که سازمان‌ها به‌منظور جلوگیری از

1. Christensen & Legreid  
2. Public Choice Theory  
3. Principal-Agent Theory  
4. Transaction Cost Theory  
5. Vincent Ostrom  
6. Oliver Williamson

فرصت‌طلبی افراد یا سازمان‌هایی که متعهد به اجرای امور از طریق قرارداد شده‌اند و همچنین کسب اطلاعات در مورد چگونگی اجرای تعهدات توسط پیمانکاران، باید نظام‌های اطلاعاتی پیشرفته‌ای را برای بازرسی، مراقبت و نظارت دقیق بر عملکردها طراحی کنند و به کار بگیرند. در همین حال آنها باید نظام‌های انگیزشی را به‌گونه‌ای طراحی نمایند که از رفتار فرصت‌طلبانه پیمان‌کاران جلوگیری به عمل آورد (ویلیامسون، ۱۹۷۵: ۲۶).

#### الف) هستی‌شناسی نهضت مدیریت دولتی نوین

به ادعای کریستوفر پولیت<sup>۱</sup>، مدیریت دولتی نوین بیشتر از فنون مدیریت مربوط به تیئوریسم کلاسیک که در اوایل قرن بیستم مطرح شد، تشکیل شده است و بر کاربست نظریه‌ها، رویکردها، فنون و روش‌های مدیریت بازرگانی در بخش‌های دولتی تأکید می‌کند (پولیت، ۱۹۹۰: ۵۲-۱۰۳). در رویکردهای کاربردی و عمل‌گرا، ایجاد مبانی نظری ویژه مدیریت دولتی تأکید نمی‌شوند و به دنبال حل مسئله هستیم. در این نوع رویکرد نگرانی چندانی برای دموکراسی، عدالت اجتماعی، اخلاق و ... مشاهده نمی‌شود؛ چون نگرش اساساً فن‌گراست و به آینده مدیریت دولتی و چشم‌انداز جامعه آن‌چنان توجهی نمی‌شود.

دنهات‌ها، نوع رویکرد نهضت مدیریت دولتی نوین را کاربردی (چندان به دنبال نظریه‌پردازی در مدیریت دولتی نیست، بلکه حل مشکلات فعلی در اولویت است) و عمل‌گرا (تلاش برای حل مشکلات فعلی) می‌داند (دنهات و دنهات، ۲۰۰۷: ۲۸-۲۹)؛ بنابراین می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که نگاه هستی‌شناسانه نهضت مدیریت دولتی نوین عینی‌گرا بوده و تأکید بر کاربرد اصلاحات بازارمحور در بخش دولتی در عرصه عمل دارد.

#### ب) معرفت‌شناسی نهضت مدیریت دولتی نوین

برخی از مدافعان مدیریت دولتی نوین از جمله هیوز (۲۰۰۲)، اکویین (۲۰۰۲) و والس (۲۰۰۲)، این نهضت را یک پارادایم جدید معرفی می‌کنند که از لحاظ مبانی نظری با پارادایم قبلی متفاوت است؛ درحالی‌که کریستیانز و رامل<sup>۲</sup> عنوان می‌کنند که این تغییر در مبانی نظری مشابه تغییری که در جابه‌جایی پارادایم‌ها اتفاق می‌افتد نیست. در جابه‌جایی پارادایم‌ها، همه چیز از جمله مفروضات فلسفی و روش‌شناسی تغییر می‌یابند؛ اما نمی‌توان نویسنده‌ای را پیدا کرد که عنوان کند مدیریت دولتی نوین چه نوع روش‌های تحقیق متفاوتی را دربرگرفته است، چگونه این روش‌ها را به کار گرفته و چرا این روش‌ها در اداره امور عمومی سودمند نیست. به‌هرحال، ظهور مدیریت دولتی نوین همواره با تأثیر سریع علم رفتاری اثبات‌گرا بر مطالعه سیاست و دولت همراه بوده است. رویکرد اثبات‌گرایی در مدیریت دولتی نوین

1. Christopher Pollit

2. Christiaens & Rommel

مشهود است؛ چراکه این نهضت تحت سلطه نظریه‌های اقتصادی است. مدیریت دولتی نوین از اقتصاد به عاریت گرفته شد؛ اما خاستگاه اصلی آن در مدیریت بازرگانی است و به شکل مناسبی در بخش عمومی به کار گرفته شده است. به طور خلاصه، مبانی معرفت‌شناسی و نظری بنیادی نهضت مدیریت دولتی نوین ریشه در نظریه اقتصادی و گفتمان پیشرفته‌تر بر اساس علم‌الاجتماع اثبات‌گرا دارد (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۰).

### ج) انسان‌شناسی نهضت مدیریت دولتی نوین

طرفداران مدیریت دولتی نوین عنوان می‌کنند که در مدل دولت مقتدر<sup>۱</sup> که از آن برای توصیف اداره امور عمومی سنتی استفاده می‌شود، مردم به صورت غیرمستقیم و با استفاده از سازوکارهای انتخاباتی بر روی خدمات دولت تأثیر می‌گذارند؛ اما در مدل دولت سوپرمارکتی<sup>۲</sup> که از آن برای توصیف مدیریت دولتی نوین استفاده می‌شود<sup>۳</sup>، مردم یا همان مصرف‌کنندگان و مشتریان به طور مستقیم خدماتی را که می‌خواهند، انتخاب می‌کنند؛ به علاوه، اگر سازمان‌های دولتی به مردم به منزله مشتری نگاه کنند، مجبور می‌شوند عملکرد خود را بهبود بخشیده، پاسخگوتر باشند؛ در نتیجه از کارایی بیشتری برخوردار خواهند شد.

اصلی‌ترین پیش‌فرض‌های رفتاری مدیریت دولتی نوین به این صورت است: انسان‌ها دل‌مشغول و مشتاق منافع شخصی، افراد عقلایی و در پی حداکثرسازی مطلوبیت هستند؛ یعنی همه انسان‌ها اقتصادی عقلایی می‌باشند. طرفداران مدیریت دولتی نوین با تعقیب فرض انسان اقتصادی عقلایی رفتارهای سازمان‌های دولتی را تحلیل کرده‌اند. به باور آنها دولت از بوروکرات‌هایی تشکیل شده است که واقعاً با مردم عادی تفاوت ندارند. بوروکرات‌ها از مردم عادی باهوش‌تر نیستند، آنها نیز دچار اشتباه می‌شوند. آنان از مردم عادی درست‌کارتر و نجیب‌تر نیستند و پیگیری و تعقیب منافع شخصی خود را دوست دارند؛ بنابراین اولویت دولت مانند سایر سازمان‌ها یا افراد، در وهله اول منافع شخصی و منافع نهادی و پس از آن منفعت عامه است؛ از این رو، از منظر دانش‌پژوهان مدیریت دولتی جدید هدف بوروکرات‌های دولت، حداکثرسازی بودجه عمومی هدف سیاستمداران، حداکثرسازی آرای انتخاباتی؛ هدف شهروندان، حداکثرسازی مطلوبیت و فایده مشتری و حداکثرسازی منفعت عامه، حداکثرسازی مجموع منافع شخصی است؛ به عبارت دیگر، منفعت عامه محصول جانبی تعقیب منافع شخصی است. مدیریت دولتی نوین ذاتاً از پیش‌فرض اصلی انسان اقتصادی عقلایی حمایت کرده است و بخش اعظم پیشنهادهاى خطامشی

1. The Sovereign State  
2. The Supermarket State

۳. استعاره سوپرمارکت برای اولین بار توسط اولسن (۱۹۸۸) مطرح شد.

مدیریت دولتی نوین مبتنی بر انتخاب‌های عمومی عقلایی و نظریه هزینه منفعت است؛ بنابراین، به بیان دقیق‌تر کماکان انسان عقلایی، پیش‌فرض آن درباره ماهیت انسان است.

مدیریت دولتی نوین و اداره امور سنتی عمومی هر دو پیش‌فرض انسان عقلایی را به‌عنوان پیش‌فرض خود در باب ماهیت انسان برمی‌گزینند؛ ولی مدیریت دولتی نوین باور ندارد که موجودات انسانی از قابلیت‌های محاسباتی، قضاوتی و پیش‌بینی فوق‌العاده برجسته‌ای برخوردارند؛ از این رو، شدت تأکید مدیریت دولتی نوین بر قواعد و رویه‌ها به اندازه اداره امور عمومی مشهود و علنی نیست. در نتیجه، در دیدگاه مدیریت دولتی نوین انسان‌ها از آزادی بیشتری برخوردارند (دونگ، ۱۳۹۴).

#### د) روش‌شناسی نهضت مدیریت دولتی نوین

روش‌شناسی‌های پژوهشی مدیریت دولتی نوین به طرز جدایی‌ناپذیری با نظریه‌های مدیریت بخش‌های خصوصی و نظریه‌های اقتصادی پیوند می‌خورند؛ به عبارتی، معرفی و ترویج روش‌شناسی‌های پژوهشی مدیریت بخش خصوصی و علم اقتصاد، چالش‌های دشواری را فراروی اداره امور عمومی سنتی مطرح کرد و موجب تغییر قلمرو، مضمون، مبانی نظری پژوهش و الگوهای عملی در اداره امور عمومی سنتی شد. در عین حال از منظر روش‌شناسانه، روش‌شناسی فردگرایانه، ارزشیابی عملکرد، بودجه‌بندی پروژه، مدیریت راهبردی، اختصاص اولویت نخست به مشتری، پرداخت بر مبنای شایستگی و سایر روش‌شناسی‌های دقیق تجربی در حوزه اقتصاد که متعلق به انسان اقتصادی عقلایی مدیریت دولتی نوین هستند، کماکان بر عقلانیت و علم استوارند. درخصوص روش‌شناسی، مدیریت دولتی نوین، مشاهده تجربی و تحلیل اثبات‌پذیر را اتخاذ می‌کند که در مقایسه با اثبات‌گرایی مورد اقتباس اداره امور عمومی سنتی پیشرفت بزرگی محسوب می‌شود. مدیریت دولتی نوین با بسط محتوای پژوهشی رشته اداره امور عمومی، نه تنها بر مدیریت داخلی دولت متمرکز می‌شود، بلکه توجه بیشتری به تدارک خدمات عمومی و تقاضای عمومی می‌کند. با این وجود، مدیریت دولتی نوین کماکان درون قلمرو اثبات‌گرایی قرار می‌گیرد. از یک طرف، این روش‌شناسی پژوهشی، رشته اداره امور عمومی را قادر می‌سازد تا در سطحی که از لحاظ عملی قابل اجراست، متوقف گردد و بر قابلیت اجرا و عینیت مدیریت متمرکز شود. از سوی دیگر، جهت‌گیری روش‌شناسی پژوهشی مذکور به سوی ابزارگرایی است و از اداره امور عمومی به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به کارایی استفاده می‌کند و ارزش‌های عمومی را نادیده می‌گیرد (دونگ، ۱۳۹۴).

از نگاه روش‌شناسی، مدیریت دولتی نوین، ساختار رویکرد اثبات‌گرایی در باب اداره امور عمومی محسوب می‌شود که برای انطباق با تغییرات در گذر زمان، بیشتر اصلاح و پالایش شده است و گفت-و‌شنودهای دقیق مبتنی بر علوم تجربی اثبات‌گرا، مبنای شناخت‌شناسانه آن را نیز شکل می‌دهد (دنهارت، ۲۰۰۴: ۲۵).

#### ه) ارزش‌شناسی نهضت مدیریت دولتی نوین

به‌طور کلی، مجموعه اقدامات مطرح‌شده از جانب مدیریت دولتی نوین بر چگونگی بهبود و افزایش عملکرد در سازمان‌های دولتی متمرکز می‌شوند. سنجش عملکرد، پاسخگویی، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مشتری‌مداری، رقابت، برون‌سپاری، تفویض قدرت به سطوح پایین‌تر، تقویت مدیریت مالی و استفاده از فناوری اطلاعات جدید و امروزی، همگی با هدف بهبود عملکرد سازمان و جوانب مختلف طراحی می‌شوند. از دیدگاه مدیریت، عملکرد امر مهم و اصلی برای بقای سازمان محسوب می‌شود. کارایی و نتیجه، ارزش‌های محوری مدیریت دولتی نوین است. مدیریت دولتی نوین به‌منظور تحقق این اهداف تفاوت بین سازمان‌های دولتی و خصوصی را کم‌رنگ کرده است (دونگ، ۱۳۹۴)؛ بنابراین مدیریت دولتی نوین دارای محورهای زیر است: تمرکز بر «مدیریت» به جای «خطمشی» و تأکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی؛ تفکیک بوروکراسی‌های دولتی به‌صورت اداری که با یکدیگر بر مبنای پرداخت بهای خدمات به‌وسیله مصرف‌کننده دادوستد می‌کنند؛ استفاده از شبه بازارها و قرارداد با بخش خصوصی به‌منظور ترویج رقابت؛ کاهش بهای تمام‌شده؛ و سبک مدیریتی که بیش از همه تأکید بر ستاده‌های مشخص شده، قراردادهای کوتاه‌مدت، مشوق‌های پولی و آزادی مدیران برای مدیریت‌کردن دارد (هیوز، ۲۰۰۳: ۱۲).

در نهضت مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۸۰، یک برگشت به جدایی سیاست از اداره دیده می‌شود. این روند با تلاش‌های انجام‌شده در زمینه خصوصی‌سازی، تمرکز زدایی، تأکید بر بهره‌وری و حرفه‌ای‌گرایی، تمرکز بر ستاده‌ها و مأموریت‌ها، استفاده از سازوکارهای بازار، مشتری‌مداری و ایجاد رقابت در مدیریت دولتی شکل گرفت. این نهضت موجب دمیدن روح تازه‌ای به جدایی سیاست از اداره گردید. تمایز بین خطمشی و مدیریت، رهایی بوروکرات‌ها و کارکنان دولتی از کنترل‌های سیاسی که موجب کاغذبازی شده بود و بازتعریف پاسخگویی از جمله این عوامل بود. به اعتقاد طرفداران مدیریت دولتی نوین، جدایی کامل سیاست از اداره باعث افزایش کارایی، اثربخشی و در کل عملکرد مطلوب مدیریت در بخش دولتی می‌شود؛ به‌عبارتی، در این جزء بر جدایی خطمشی از اداره تأکید می‌شود؛ بدین معنا که دولت باید وظیفه خطمشی‌گذاری را انجام دهد و وظیفه اجرا را به پیمانکاران بخش خصوصی واگذار کند؛ بنابراین می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که پیمان‌سپاری به‌طور نزدیکی با مدل دوگانگی سیاست - اداره مشابه است (اسوارا<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱) و مدیریت دولتی نوین با جدایی واقعیات از ارزش‌ها انطباق دارد.

### مبانی فلسفی نهضت خدمات عمومی نوین

✓ مبانی نظری نهضت خدمات عمومی نوین

انتقادات روزافزون به مدیریت دولتی نوین و بازآفرینی دولت منجر به شکل‌گیری رویکردهای مبتنی بر دموکراسی و شهروندمداری شده است که بر لزوم اداره دولت به صورت دموکراتیک، مشارکت شهروندی، گفتمان عمومی با مشارکت کلیه گروه‌ها و بخش‌های جامعه، خدمت به مردم، و تدوین منافع عمومی و ارزش‌های مشترک با دریافت نظرات و شنیدن صدای تمامی افراد جامعه تأکید می‌کنند.

خدمات جدید در عصر فوران دموکراسی پا به عرصه حیات گذاشت. به نظر می‌رسد که با سقوط اتحادیه جماهیر شوروی و کشورهای سوسیالیست در اروپای شرقی، نظام سیاسی دموکراتیک در کشورهای سرمایه داری غرب برتری یافت. ناگهان مفهوم پایان ایدئولوژی<sup>۱</sup> بسیار متداول شد؛ اما بروز حوادث تروریستی همچون حملات ۱۱ سپتامبر مردم را وادار کرد تا در مورد آراء و نظرات خود درباره مسئولیت‌های دولت در زندگی اجتماعی تجدید نظر کنند و دوباره بیندیشند. خدمات عمومی جدید نتیجه تأمل و بررسی است که در غرب و به‌طور خاص در محافل دانشگاهی آمریکا در این خصوص صورت گرفت. از منظر سیاسی، خدمات عمومی نوین تجلی درخواست مقدماتی مردم برای دولت دموکراتیک است (دونگ، ۱۳۹۴).

مفهوم خدمات امور عمومی جدید برای نخستین بار در سال ۱۹۸۹ توسط پاتریشیا اینگرام و دیوید روزنبلوم<sup>۲</sup> پیشنهاد شد. از منظر آنها، خدمات عمومی جدید مسیر توسعه اداره امور عمومی در آینده است؛ زیرا مفاهیم حقوق شهروندی، نمایندگی، مشارکت و تقسیم قدرت را ادغام و یکپارچه می‌کند و توانایی حل موضوع بحث‌انگیز تبعیت‌ناپذیری اداره امور عمومی را دارد؛ اما این امر حادث شد تا اینکه در سال ۲۰۰۰ رابرت دنهارت و جانن دنهارت<sup>۳</sup>، مقاله «خدمات عمومی جدید، خدمت رسانی به جای راهبری» را در مجله اداره امور عمومی منتشر کرده‌اند و این مفهوم به خوبی نظر افراد دانشگاهی را به خود جلب کرد.

#### الف) هستی‌شناسی نهضت خدمات عمومی نوین

نهضت خدمات عمومی نوین هنوز هم در مراحل ابتدایی توسعه خود به سر می‌برد. آنچه در این رویکرد مورد توجه قرار گرفت، در واقع حملات گسترده‌ای علیه مدیریت دولتی نوین و بازگشت به گفتمان عدالت‌مداری و مشارکت‌جویی مدیریت دولتی بود که البته در اداره امور عمومی نوین تأکید می‌شد. به نظر می‌رسد مجموعه‌ای از ایده‌های کلی، خدمات امور عمومی نوین را نوعی مدل هنجاری نشان می‌دهد و از دیگر مدل‌ها متمایز می‌سازد. به‌هرحال، این نهضت هم در نظریه و هم در فعالیت‌های نوآورانه و پیشرفته بسیاری از مدیران دولتی نمونه، ظهور یافته است (دنهارت، ۱۹۹۳؛ دنهارت و دنهارت،

1. End of Ideology  
2. Patricia Ingraham & David Rosenbloom  
3. Robert Denhart & Janet Denhart

۱۹۹۹). از نگاه دنهارت و دنهارت نوع رویکرد خدمات عمومی نوین، نظری (به دنبال تدوین نظریه‌های زیربنایی و مخصوص مدیریت دولتی است)، آرمان‌گرا (تلاش برای تدوین چشم‌انداز و منافع عمومی از طریق گفت‌وگو) است (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۷: ۲۸-۲۹)؛ بنابراین، نگاه هستی‌شناسانه نهضت خدمات عمومی نوین ذهنی‌گرا بوده است و معتقد به واقعیت‌های متکثر و چندگانه درباره اداره امور عمومی است.

#### ب) معرفت‌شناسی نهضت خدمات عمومی نوین

دنهارت‌ها درباره خاستگاه خدمات عمومی نوین بحث می‌کنند که شامل اثرات حقوق شهروندی دموکراتیک، اجتماعات محلی، انسان‌گرایی سازمانی و اداره امور عمومی پست مدرن می‌شود. آنها از جوانب حقوق شهروندی دموکراتیک، منافع عمومی، مسئولیت‌آبادی و گرامی‌داشت انسان در خصوص نحوه تحقق ارزش‌محوری خدمات در اداره امور عمومی بحث می‌کنند (دونگ، ۱۳۹۴). یکی از ریشه‌های نظری خدمات عمومی نوین، پست‌مدرنیسم است که دربرگیرنده مکاتبی اعم از نئومارکسیسم، نظریه انتقادی و فمینیسم است؛ ضمن اینکه بر نظریه نقد ادبی و زبان و نشانه‌شناسی هم تأکید دارد. پست-مدرن‌ها با انتقاد از مدرنیست‌ها عنوان می‌کنند که آنها در پی تحقق اجماع بر سر یک پارادایم هستند و این عمل موجب نادیده گرفتن دیگر دیدگاه‌ها و عقاید می‌شود؛ بنابراین پست‌مدرن‌ها بر لزوم نگرش چندپارادایمی و فراپارادایمی تأکید می‌کنند (کیلدف و مهرا، ۱۹۹۷).

نهضت خدمات عمومی نوین مبانی اصلی نظریه‌های دموکراتیک؛ یعنی راه‌های دستیابی به دانش سازنده روش‌گرانه، انتقادی و پست مدرن را دربرمی‌گیرد؛ به عبارت دیگر، نهضت خدمات عمومی نوین پیرو رویکردهای متکثر به دانش از جمله اثبات‌گرایی، تفسیری و انتقادی است (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۰: ۲۸-۲۹).

#### ج) انسان‌شناسی نهضت خدمات عمومی نوین

دنهارت‌ها در واکنش به این گفته که «دولت قایق را هدایت کند (سکان‌داری) نه این‌که خود پارو بزند» عنوان می‌کنند که ما در شتاب برای سکان‌داری، شاید فراموش کرده‌ایم که قایق متعلق به چه کسی است؛ «حکومت متعلق به شهروندان است و شهروندان مالک آن هستند» (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۷: ۲۲-۲۴)؛ از این رو، مدیران دولتی باید به موازاتی که سازمان‌های دولتی را مدیریت و خط-مشی‌های عمومی را اجرا می‌کنند، توجه خود را بر خدمت به شهروندان و توانمند نمودن آنها معطوف کنند. با اولویت قائل شدن برای شهروندان، تمرکز نه باید روی هدایت کردن و نه روی پارو زدن قایق حکومت باشد، بلکه در عوض باید روی ایجاد نهادهای دولتی باشد که نمود پاسخگویی و درستکاری‌اند.

به نظر دنهارت‌ها کارگزاران کشوری نباید به‌منزله کارکنانی نگریده شوند که به ساختار و ضمانت حرفه‌ای (شغلی) بوروکراتیک یا شرکای بازار نیاز دارند، بلکه باید آنها را به‌منزله افرادی در نظر گرفت که خواستار تأثیرگذاری بر زندگی دیگران هستند (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۴: ۱۵۹)؛ به عبارت دیگر، اداره امور عمومی تنها یک حرفه نیست، بلکه یک مفهوم، نگرش، نوعی حس مسئولیت و حتی آگاهی اخلاقی عامه است؛ بنابراین از منظر نظریه‌پردازان خدمات عمومی نوین، کارگزاران کشوری دارای شخصیتی بزرگ‌منش، از خود گذشته و واجد اخلاق اداری هستند.

بر اساس خدمات عمومی نوین، هر فرد، شهروندی محسوب می‌شود که فراتر از منافع شخصی خود را در نظر می‌گیرد و دغدغه منافع عمومی بزرگتر را دارد و کارکنان اداره عمومی، مسئولیت‌های شهروندان را کاری می‌دانند که برای همیشه ادامه دارد و نشانه منافع عمومی است؛ به عبارت دیگر، کارکنان اداره عمومی با فضائل عالی از اصل منافع عمومی تبعیت می‌کنند و برای هدایت مردمی که برای اداره امور عمومی از روحیه مشارکت جدی و فعال برخوردارند، پیشقدم می‌شوند (دونگ، ۱۳۹۴)؛ بنابراین، خدمات عمومی نوین بر منزلت انسان‌ها، اعتماد، حس تعلق، مراقبت از دیگران، خدمات و آگاهی مدنی مبتنی بر آرمان و منافع مشترک تأکید می‌کند (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۴: ۱۵۹-۱۶۲).

#### د) روش‌شناسی نهضت خدمات عمومی نوین

رابرت دنهارت در اوایل سال ۱۹۸۱، در مقاله خود با عنوان «پیش به سوی نظریه انتقادی سازمان دولتی»، پیشنهاد داد تا نظریه انتقادی در تحلیل سازمان دولتی گنجانده شود. به عقیده وی، نظریه انتقادی در مورد سازمان‌های دولتی: (۱) مبنایی فنی برای پیمایش درباره فرمانرانی بوروکراتیک و طرز تفکری برای توجیه آن خواهد بود؛ (۲) از اعضای سازمان‌های بوروکراتیک دولتی و دریافت‌کنندگان خدمات آنها سؤال خواهد کرد که چگونه محدودیت‌های اعمالی بر رفتارهای آنها را بهتر بفهمند و روش جدیدی از اداره را ایجاد کنند (دنهارت، ۱۹۸۱). وی در همان سال، کتاب «در سایه سازمان» را منتشر کرد. او در این کتاب به غور در نظریه انتقادی سازمان‌های دولتی می‌پردازد و موضع خود را به‌عنوان فردی که در به‌کارگیری نظریه انتقادی در حوزه رشته اداره امور عمومی پیشگام بود، تثبیت و کمک‌های جدید و خلاقانه‌ای به نظریه انتقادی رشته اداره امور عمومی می‌کند.

خدمات عمومی نوین به انتقاد از روش‌های پژوهشی اثبات‌گرایانه می‌پردازد؛ به عبارتی، ادعا می‌کند که آنها به طرف تقویتی عینیت و شخصیت‌زدایی از اداره امور عمومی و غفلت از ارزش و معنا می‌روند؛ در نتیجه، امروزه رشته اداره امور عمومی بیش از اندازه بر کارایی و ابزارگرایی اداره تأکید دارد و ماهیت دموکراتیک اداره امور عمومی را فراموش می‌کند (دونگ، ۱۳۹۴). خدمات عمومی نوین در خصوص روش‌های پژوهش، روش‌شناسی جدید و راه‌های متنوعی برای گردآوری و انباشت دانش در حوزه



مطالعات رشته اداره امور عمومی ارائه می‌دهد. به گفته وایت و آدامز<sup>۱</sup>، هنگامی که بتوانیم از دو منظر بیانگری و انتقادی در مورد رشته اداره امور عمومی بحث کنیم، چارچوب ما برای بهبود مطالعات و روش اجرای اداره امور عمومی اثربخش خواهد شد (وایت و آدامز، ۲۰۰۶: ۴۸).

#### ۵) ارزش‌شناسی نهضت خدمات عمومی نوین

خدمات عمومی نوین بر اعمال و ارزش‌های دموکراتیک رهبران و مدیران دولتی متمرکز است. نظریه‌پردازان و کارگزاران در حوزه اداره امور عمومی بر اهمیت اداره دموکراتیک درون سازمان‌های دولتی و بین آنها و شهروندان تأکید دارند. رابطه بین بوروکرات‌ها و شهروندان یکی از موضوعاتی است که در مشارکت مدنی به‌منظور خلق گفت‌وگو و رایزنی معنادار بین هر دو طرف نقش مهمی ایفا می‌کند؛ ضمن اینکه در این نهضت بر تعامل بین سیاست و اداره و به نوعی تعامل واقعیات و ارزش‌ها تأکید دارند. اندیشمندان زیادی (برای مثال: کوپر<sup>۲</sup>، ۱۹۹۱، دنهارت، ۱۹۹۳؛ تری<sup>۳</sup>، ۱۹۹۵؛ توماس، ۱۹۹۵؛ باکس<sup>۴</sup>، ۱۹۹۸؛ کینگ و استیورز<sup>۵</sup>، ۱۹۹۸؛ لاک<sup>۶</sup>، ۱۹۹۸)، نقش‌های عملی مدیران دولتی به‌عنوان خط‌مشی‌گذاران و اجراکنندگان، واسطه‌های بین سازمان‌های دولتی و شهروندان و به‌عنوان مستخدمان عمومی را که در پی منفعت عامه و مشارکت عمومی هستند، ترسیم کرده‌اند. به گفته توماس (۱۹۹۵) مشارکت عمومی جدید مستلزم درگیری شهروندان نه فقط طی خط‌مشی‌گذاری، بلکه در اجرای خط‌مشی عمومی است که در آنجا مردم می‌توانند در نحوه اجرای خط‌مشی‌ها درگیر شوند. اکنون شهروندان باید در مدیریت برنامه‌ها درگیر شوند؛ به‌علاوه در تقابل با رویکرد سنتی، مشارکت عمومی جدید گستره کمی شهروندان را طوری بسط می‌دهد که شهروندان طبقه کم‌درآمد و همین‌طور اقلیت‌ها و گروه‌های محیطی، سیاسی و اجتماعی دربرمی‌گیرد؛ در نتیجه، به‌منظور تحقق رویه‌های تصمیم‌گیری دموکراسی قوی به‌خصوص در قلمرو عمومی، مشارکت اثربخش و گسترده در سراسر مراحل خط‌مشی عمومی ضروری است. توماس (۱۹۹۵) مدعی است، مشارکت عمومی طرح‌ریزی‌شده و مناسب می‌تواند اثربخشی مدیران دولتی و تصمیم‌های اتخاذ شده را ارتقاء دهد.

نهضت خدمات عمومی نوین، خدمت‌رسانی را به‌منزله ارزش‌محوری خود در نظر می‌گیرد. دنهارت‌ها در کتاب «خدمات عمومی نوین: خدمت‌رسانی و نه راهبری» که در سال ۲۰۰۳ به چاپ رساندند، دو موضوع اصلی را بیان می‌کنند: (۱) افزایش منزلت و ارزش خدمات عمومی و (۲) پذیرش مجدد دموکراسی، حقوق شهروندی و منافع عمومی به‌عنوان ارزش‌های متعالی اداره امور عمومی (دنهارت و دنهارت،

1. White & Adams  
2. Cooper  
3. Tree  
4. Box  
5. King & Stivers  
6. Locke

۲۰۰۴: ۱۷-۱۸)؛ بنابراین دنهارت‌ها حقوق شهروندی و منافع عمومی را تضمین‌کننده و شالوده تحقق خدمات عمومی می‌دانند.

### مبانی فلسفی نهضت مدیریت ارزش عمومی

#### ✓ مبانی نظری نهضت مدیریت ارزش عمومی

رویکرد «ارزش عمومی» به مدیریت در بخش دولتی برای نخستین بار توسط مارک مور<sup>۱</sup> در سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵، به‌عنوان رویکردی فکری فراتر از رویکردهای شکست بازار که در برابر شکست دولت (که در عصر مدیریت دولتی جدید) غالب بودند، مطرح شد. مور<sup>۲</sup> تلاش کرده است با برشمردن مبانی فلسفی برای این نهضت (۲۰۱۴) و طراحی حسابداری ارزش عمومی (۲۰۱۲) به بسط این نهضت کمک کند. از آن زمان نهضت جدیدی با عناوین مدیریت ارزش عمومی (استوکر<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶)، مدیریت مردم‌محوری (بوزمن<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷)، حکمرانی عمومی جدید (آزبورن، ۲۰۱۰) و سیاست مدنی جدید مطرح شد. نهضت مدیریت ارزش عمومی مدعی است که هدف مدیریت دولتی خلق و تحقق ارزش‌های عمومی می‌باشد. مارک مور با طرح مثلث راهبردی<sup>۵</sup> تلاش کرد تا رهنمودهای اندیشه مدیریت راهبردی در بخش خصوصی را در بخش دولتی تزریق کند. به اعتقاد وی، مدیر دولتی در سیطره مثلثی قرار دارد که سه رأس آن ارزش عمومی، ظرفیت‌های عملیاتی سازمان و حمایت سیاسی است (مور، ۱۹۹۵). نهضت ارزش عمومی با توجه به نتایج و کارایی، به سمت و سوی تحقق هدف کلان‌تر دولت؛ یعنی خلق ارزش عمومی نشانه رفته است. استوکر<sup>۶</sup> در مقاله «مدیریت ارزش عمومی: روایتی جدید از حکمرانی شبکه‌ای؟» نشان داد که مدیریت ارزش عمومی به رشته اداره امور عمومی پارادایم جدیدی عرضه می‌کند که با حکمرانی شبکه‌ای سازگار است. او بیان کرد که این پارادایم رسیدن به ارزش عمومی را به‌عنوان هدف محوری خود معرفی می‌کند و شبکه‌های رایزنی از ویژگی‌های اصلی آن است (استوکر، ۲۰۰۶).

غایت کل فرایند خلق ارزش عمومی، مشارکت عمومی است و بدین منظور این نظریه برای مشارکت عامه در امور عمومی، به حکمرانی شبکه‌ای<sup>۷</sup> رو می‌آورد. در اصل، نظریه مدیریت ارزش عمومی با طرفداری از زیرساختی برای تعامل عمومی و احترام به ترجیح عامه مردم برای حضور دولت، نیازمند مشارکت عمومی با رهبری دولت (دولت-رهبر) است و روش خدمات عمومی را دنبال می‌کند؛ یعنی فرایندی که در آن دولت باید نقش فراحکمرانی<sup>۸</sup> را ایفا و به‌عنوان مدافع ارزش عمومی عمل کند.

1. Mark Moore
2. Moore
3. Gerry Stoker
4. Bozeman
5. Strategic Triangle
6. Stoker
7. Network Governance
8. Meta-governance

فراحکمرانی یا حکمرانی حکمرانی<sup>۱</sup> به نیاز هماهنگی اشاره دارد و شیوه‌ای برای ایجاد هماهنگی و انسجام در ساختارهای پراکنده حکمرانی شبکه‌ای است، بدون اینکه آزادی و استقلال آنها به طور کامل کاهش یابد (دونگ، ۱۳۹۴).

#### الف) هستی‌شناسی نهضت مدیریت ارزش عمومی

در مقایسه با اداره امور عمومی نوین و خدمات عمومی نوین، نهضت مدیریت ارزش عمومی بر اساس حکمرانی شبکه‌ای به جای اکتفا به سخنرانی یا مباحثه ایستا در جست‌وجوی مردم‌محوری پویا، کاربردی و واقعی است (دونگ، ۱۳۹۴). اصل و جوهر نظریه مدیریت ارزش عمومی بر خلق ارزش عمومی استوار است. ویژگی اقدامات مدیریت ارزش عمومی این است که با عمل‌گرایی به حل مسائل می‌پردازد. البته از انتقاداتی که نسبت به نظریه مدیریت ارزش عمومی مطرح می‌شود، عمدتاً در زمینه کاربرد این نظریه است؛ به این معنا که این نظریه قادر به طرح روش‌های کاملاً کاربردی و عملی نیست (دونگ، ۱۳۹۴). مور (۱۹۹۵) به‌عنوان پدر نظریه ارزش عمومی، به‌طور دقیق مشخص نمی‌کند که نوعی ابزار عملیاتی مدیریت تولید کرده است و بیشتر متکی بر مفاهیمی همچون ارزش عمومی، ظرفیت و مشروعیت است. رویکرد نظریه ارزش عمومی نظری (به دنبال مفهوم‌پردازی از سه مولفه ارزش عمومی، ظرفیت عملیاتی سازمان و حمایت سیاسی است) و آرمان‌گرا (ارزش عمومی سازه‌ای چندبعدی و چیزی بیش از تجمع ترجیحات فردی است) است؛ بنابراین، نگاه هستی‌شناسانه نهضت مدیریت ارزش عمومی عینی‌گرا بوده است و معتقد به واقعیت‌های متکثر و چندگانه درباره اداره امور عمومی است.

#### ب) معرفت‌شناسی نهضت مدیریت ارزش عمومی

مدیریت ارزش عمومی از حیث ارزش‌محوری، خلق ارزش عمومی را به‌منزله هدف غایی اداره امور عمومی در نظر می‌گیرد. در طی کل فرایند خلق ارزش عمومی، هدف از تعریف، اکتشاف و تدارک ارزش عمومی، مشارکت عمومی است.

مدیریت ارزش عمومی فراتر از پارادایم اداره امور عمومی سنتی و مدیریت دولتی نوین در جست‌وجوی هم‌آفرینی، حکمرانی شبکه‌ای و نگاه چندبخشی به اداره امور عمومی فراسوی مرزهای دولت است (تورکل و تورکل<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵). هورنر و هزل<sup>۳</sup>، ارزش عمومی را به‌عنوان یک فراچارچوب درک می‌کنند که آن را چارچوبی برای چارچوب معرفی می‌کنند. بنیاد کار<sup>۴</sup> در انگلیس، ارزش عمومی را شیوه جدید اندیشیدن فراتر از اداره امور عمومی مطرح می‌کند که نوعی چارچوب چترگونه را ارائه می‌دهد که در آن مسائل مشروعیت، تخصیص منابع و اندازه‌گیری عملکرد تحقق می‌یابد (هورنر و هزل، ۲۰۰۵: ۵ و ۳۴).

1. Governance of Governance  
2. Turkel & Turkel  
3. Horner & Hazel  
4. Work Foundation

پارادایم مدیریت ارزش عمومی به عنوان بخشی از حکمرانی شبکه‌ای مدعی است که از رویکردهای متکثر به دانش شامل اثبات‌گرایی، تفسیری و انتقادی بهره می‌برد و به نوعی معرفت‌شناسی عمل‌گرایانه دارد.

### ج) انسان‌شناسی نهضت مدیریت ارزش عمومی

نهضت مدیریت ارزش عمومی دیدگاه جامع‌تری از نوع‌دوستی و انسان‌گرایی نسبت به اداره امور عمومی سنتی و مدیریت دولتی نوین دارد؛ به گونه‌ای که از حیث پیش‌فرضی که در باب ماهیت انسان دارد، پیچیدگی ذاتی انسان را تأیید می‌کند و به جای اینکه افراد را به منزله انسان‌های عقلایی محض در نظر بگیرد، با آنها مانند انسان عقلایی متأمل برخورد می‌کند و پیش‌فرض‌های ساده‌شده و یک‌جانبه را بهبود می‌دهد. نظریه مدیریت ارزش عمومی بر بازتابندگی عقلانیت انسان تأکید می‌کند؛ یعنی مردم در فرایند ارتباطات همیشه و دائم رفتار تأمل‌آمیز و فکورانه دارند و برای نیل به اجماع نهایی، ایده‌ها و افکار خود را بر اساس تأمل و بازاندیشی بازبینی می‌کنند. دونگ ماهیت انسانی را که از این خصیصه برخوردار است، به عنوان انسان پیچیده‌ای در نظر می‌گیرد که بازتابی از عقلانیت است (دونگ، ۱۳۹۴).

پیش‌فرض فوق که انسان را دارای ذات پیچیده‌ای می‌داند که بازتابی از عقلانیت است، باور دارد که تحت شرایط اجتماعی نامطمئن برای مدیران دولتی غیرممکن است که درباره موضوعات بحث‌انگیز تمام اطلاعات را به دست آورند یا توانایی کامل برای دسترسی به اطلاعات پیدا کنند و یا با عقلانیت کامل دست به انتخاب بزنند؛ علاوه بر این، بازیگران با کنشگران از حیث انگیزه‌ها پیچیده‌اند، چون هم به دنبال سود و هم در پی تأثیرات اجتماعی هستند و منافع مشترک و متمایز دارند. با وجود این، بازیگران می‌توانند با گفت‌وگوی مستمر و تبادل اطلاعات بر نقص ذاتی عقلانیت محدود فائق آیند. همچنین آنها می‌توانند از طریق اشکال مختلف همکاری و حفظ بازیگران در شبکه‌های ذی‌نفع مرتبط به هم، انگیزه رفتار فرصت‌طلبانه را کاهش دهند.

نظریه مدیریت ارزش عمومی دقیقاً بر اساس پیش‌فرض انسان پیچیده‌ای که نشانی از عقلانیت دارد، بر مدیریت مشارکت عامه در امور عمومی تأکید می‌کند و با جدیت و فعالانه مشارکت سنجیده شبکه‌ای و سازوکارهای تدارک خدمات بنا را ایجاد می‌کند که نه تنها از منابع اجتماعی برای عرضه خدمات اجتماعی و انجام امور عمومی استفاده خواهد کرد، بلکه مشارکت همگانی در امور عمومی را نیز بر می‌انگیزند. عامه مردم در طی مدیریت امور عمومی می‌توانند مهارت‌های مدیریتی خود را بهبود بخشند و معنای حقیقی خدمات عمومی را پرورش دهند و از آن حمایت کنند (دونگ، ۱۳۹۴).

### د) روش‌شناسی نهضت مدیریت ارزش عمومی

به اظهار جای. وایت<sup>۱</sup> (دانش پژوه آمریکایی)، سه اسلوب پژوهشی در رشته اداره امور عمومی وجود دارد که عبارتند از: پژوهش تبیینی (اثباتی)<sup>۲</sup>، پژوهش تفسیری<sup>۳</sup> و پژوهش انتقادی<sup>۴</sup>. هدف پژوهش‌های تبیینی تدوین نظریه‌هایی است که بتوانند رویدادهای طبیعی و اجتماعی را تبیین و پیش‌بینی کنند. پژوهش‌های تفسیری می‌کوشند تا از معانی که کنشگران به بسترهای اجتماعی و رفتارهای خود و سایر افراد می‌دهند، سر در آورند. پژوهش‌های انتقادی برای تغییر باورها و رفتارهای افراد تلاش می‌کنند و از این پژوهش‌ها انتظار می‌رود تا برای تأمین نیازها و تقاضاهای افراد، آنها را وادار به تشخیص و درک تعیین‌کننده‌های ناخودآگاه رفتار و باورها کنند (وایت و آدامز<sup>۵</sup>، ۲۰۰۶: ۳۵-۳۷). در این خصوص، باید گفت که در رشته اداره عمومی، جایگاه غالب متعلق به پژوهش (اثباتی) تبیینی است؛ درحالی‌که پژوهش‌های تفسیری و انتقادی درباره موضوعات بیشتری با محوریت ارزش‌کندوکاو می‌کنند، آنها در اجرا از روش‌ها و فناوری‌ها غفلت می‌ورزند. رشته اداره امور عمومی برای پرهیز از تک‌سونگری فوق، باید روش‌های پژوهش اثباتی، تفسیری و انتقادی را به کار بندد و مسیر رویکردهای هنجاری و اثباتی را در نظر گیرد.

در نتیجه، نظریه مدیریت ارزش عمومی، مسائلی را که در نظریه رشته اداره امور عمومی (به‌ویژه مدیریت امور عمومی جدید) وجود دارد، نشان می‌دهد و از آنها انتقاد می‌کند و نظریه‌های متعلق به رشته اداره امور عمومی مانند اداره امور عمومی نوین و خدمات عمومی نوین را فرامی‌گیرد تا رشته اداره امور عمومی را در موقعیت خلق ارزش عمومی قرار دهد و منش عمومی اداره را برجسته سازد و بر محدودیت‌های عقلانیت ابزاری فائق آید. در ضمن، از عناصر معقولی که در مدیریت دولتی نوین وجود دارد، کمک می‌گیرد و برای دستیابی به ارزش عمومی از روش‌های مختلف (حکمرانی شبکه‌ای، نمایش ویژگی ابزاری اداره و تغییر تک‌سونگری عقلانیت ارزشی) بهره می‌گیرد. مدیریت ارزش عمومی نمونه‌ای از تلاش‌هایی است که برای ترکیب پژوهش هنجاری و مطالعات تجربی صورت گرفته است (دونگ، ۱۳۹۴) و به نوعی بر کاربرد روش‌های پژوهش آمیخته تأکید دارد.

##### ۵) ارزش‌شناسی نهضت مدیریت ارزش عمومی

اصل و جوهره نظریه مدیریت ارزش عمومی بر خلق ارزش عمومی استوار است. استوکر این نکته را مطرح می‌کند که ارزش عمومی چیزی پیش از جمع ترجیحات افرادی است که خدمات عمومی را پدید می‌آورد یا از خدمات استفاده می‌کند. حکم درباره چپستی ارزش عمومی به‌صورت جمعی و از طریق

---

1. Jai White  
 2. Explanatory (Positive) Research  
 3. Interpretive Research  
 4. Critical Research  
 5. White & Adams

مشارکت سنجیده که کارگزاران انتخابی و انتصابی دولت و ذی‌نفعان اصلی را شامل می‌شود، صادر می‌شود (استوکر، ۲۰۰۶). ارزش عمومی صرفاً به‌وسیله بخش دولتی تولید نمی‌شود. بخش خصوصی، سازمان‌های داوطلبانه و سازمان‌های اجتماعی غیررسمی و همین‌طور دولت‌ها می‌توانند رهاوردهای ارزش عمومی را تولید کنند. یکی از نقش‌های بالقوه دولت، بهره‌برداری از قدرت‌ها و منابع همه این سه بخش (دولت، بازار و جامعه مدنی) برای تحقق اهداف ارزش عمومی است.

ارزش عمومی به ما اجازه می‌دهد فراتر از ملاحظات اقتصادهای بازار، عوامل اجتماعی و سیاسی را نیز مدنظر قرار دهیم؛ بنابراین مجموعه‌ای از ارزش‌ها به این شرح مورد توجه قرار می‌گیرند:

- ◀ ارزش اقتصادی: افزودن ارزش به فضای عمومی از طریق تولید فعالیت اقتصادی و اشتغال؛
- ◀ ارزش اجتماعی و فرهنگی: افزودن ارزش به فضای عمومی از طریق ایفای نقش در سرمایه اجتماعی، انسجام اجتماعی، روابط اجتماعی، معنای اجتماعی و هویت فرهنگی، رفاه فردی و اجتماعی؛
- ◀ ارزش سیاسی: افزودن ارزش به فضای عمومی از طریق تحریک و پشتیبانی از گفت و گوی دموکراتیک و مشارکت عمومی فعال و درگیری شهروندان؛
- ◀ ارزش اکولوژیک: افزودن ارزش به فضای عمومی از طریق ارتقای مستمر توسعه پایدار و کاهش آسیب‌های عمومی نظیر آلودگی، ضایعات، گرمای جهانی (بنینگتون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷: ۲۳۵-۲۳۶).

## یافته‌های پژوهش

### مقایسه مبانی فلسفی نهضت‌های اداره امور عمومی

حال اگر بخواهیم سیر تغییر مبانی فلسفی نهضت‌های اداره امور عمومی را رصد و مقایسه کنیم، متوجه خواهیم شد که از هستی‌شناسی عینی‌گرا به سمت هستی‌شناسی ذهنی‌گرا و از معرفت‌شناسی واحد اثبات‌گرا به سمت معرفت‌شناسی‌های متکثر اثبات‌گرایی، تفسیری، انتقادی و عمل‌گرایانه و از روش‌شناسی‌های تجربی صرف به سمت روش‌شناسی‌های کیفی و آمیخته و از نگاه به انسان عقلایی و تک‌بعدی به سمت نگاه به انسان پیچیده و چندبعدی و از جدایی واقعیات و ارزش‌ها به سمت تعامل بین واقعیات و ارزش‌ها و از تأکید بر ارزش‌های اقتصادی نظیر کارایی و اثربخشی به سمت ارزش‌های عمومی نظیر مشارکت، پاسخگویی و دموکراسی تأکید زیادی شده است. جدول ۱، مقایسه مبانی فلسفی نهضت‌های اداره امور عمومی را از حیث مبانی نظری، هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی، انسان‌شناسی، روش‌شناسی و ارزش‌شناسی نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه مبانی فلسفی نهضت‌های اداره امور عمومی

عناصر پنج‌گانه نظریه‌های اداره امور عمومی	اداره امور عمومی سنتی	اداره امور عمومی نوین	مدیریت دولتی نوین	خدمات عمومی نوین	مدیریت ارزش عمومی
مبانی نظری	نظریه سیاسی؛ علم مدیریت و بوروکراسی، تفسیر سیاسی و اجتماعی مورد حمایت علم- الاجتماع اولیه	نظریه سیاسی؛ علم اخلاق؛ آینده‌نگری	نظریه اقتصادی، گفتمان پیشرفته- تر بر اساس علم- الاجتماع اثبات‌گرا	نظریه دموکراتیک، علم حقوق و فلسفه سیاسی دموکراتیک	نظریه ارزش عمومی، مدیریت مردم- محوری، حکمرانی شبکه‌ای، سیاست مدنی جدید
هستی‌شناسی	نظری (بوروکراسی و بر که حالت توصیفی دارد) و عمل‌گرا (کنترل سیاسی ویلسون که بر استفاده از الگوهای بخش خصوصی در بخش دولتی تأکید می‌کند)؛ نگاه واقع‌گرا و مبتنی بر رهیافت عینی‌گرا	نظری (در پی ایجاد نظریه‌هایی خاص برای مدیریت دولتی است تا این رشته از بحران هویت خارج شود)، آرمان‌گرا (تلاش برای تدوین چشم‌انداز و مسیر جامعه در بلندمدت و همچنین تمرکز بر آینده مدیریت دولتی)؛ نگاه ذهنیت‌گرا	کاربردی (چندان به دنبال نظریه‌پردازی در مدیریت دولتی نیست بلکه حل مشکلات فعلی در اولویت است)، عمل‌گرا (تلاش برای حل مشکلات فعلی)؛ نگاه عینی‌گرا و تأکید بر کاربرد اصلاحات بازارمحور در بخش دولتی در عرصه عمل	نظری (به دنبال تدوین نظریه‌های زیربنایی و مخصوص مدیریت دولتی است)، آرمان‌گرا (تلاش برای تدوین چشم‌انداز و منافع عمومی از طریق گفتمان)؛ نگاه ذهنیت‌گرا و معتقد به واقعیت‌های متکثر و چندگانه درباره اداره امور عمومی	نظری (به دنبال مفهوم- پردازی از سه مولفه ارزش عمومی، ظرفیت عملیاتی سازمان و حمایت سیاسی است)، آرمان‌گرا (تلاش برای تدوین نظریه- ای برای بهبود کیفیت زندگی در جامعه)؛ نگاه عینی‌گرا و معتقد به واقعیت‌های متکثر و چندگانه درباره اداره امور عمومی
معرفت‌شناسی	رویکرد اثبات- گرای (داده‌های حسی و تجربی یگانه منبع معتبر کسب معرفت هستند)	رویکرد تفسیری، فرا اثبات‌گرایی و بیشتر مبتنی بر رویکردهای پدیدارشناسانه و انتقادی	رویکرد اثبات- گرای	رویکردهای متکثر به دانش نظیر اثبات- گرای، تفسیری، انتقادی و پست‌مدرن	رویکردهای مختلف به دانش شامل اثبات‌گرایی، تفسیری، انتقادی و عملگراییانه
انسان‌شناسی	انسان عقلایی و ماشینی (مبتنی)	انسان اخلاقی (مبتنی بر)	انسان عقلایی اقتصادی	انسان اخلاقی	انسان پیچیده- ای که نشانی

از عقلانیت دارد			اختیارگرایی)	بر جبرگرایی)	
روشن شناسی آمیخته	تأمل‌گری و انتقادی و تحلیل‌گفتمان	مشاهده تجربی و تحلیل اثبات‌گرایانه	ترکیب روش‌شناسی‌های تجربی و روش‌شناسی کیفی نظیر پدیدارشناسی و متن‌کاوی؛ روش‌های هنجاری	تجربی و قانون-بنیاد	روشن شناسی
خلق ارزش عمومی تعامل واقعیات- ارزش‌ها	حقوق شهروندی، خدمت‌رسانی، اخلاق، حفظ شأن و کرامت انسانی، تعامل واقعیات- ارزش‌ها	عملکرد، صرفه-جویی، کارایی و اثربخشی جدایی واقعیات- ارزش‌ها	عدالت اجتماعی، انتخاب شهروندی، مشارکت تعامل واقعیات- ارزش‌ها	کارایی و اقتصاد، بی‌طرفی سیاسی جدایی واقعیات- ارزش‌ها	ارزش‌شناسی

### بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش با مرور مبانی فلسفی نهضت‌های بخش دولتی، از نهضت اداره امور عمومی سنتی به مدیریت ارزش عمومی سعی بر این شد، درک بهتری از مبانی نظری، هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی، انسان‌شناسی، روش‌شناسی و ارزش‌شناسی این نهضت‌ها ارائه شود. اداره امور عمومی در یک نگرش جامع و کولاژگونه، نیازمند درک همزمان مبانی فلسفی نهضت‌های بخش دولتی است. مدیران دولتی در جوامع مختلف بایستی درک صحیحی از این مبانی داشته باشند تا بتوانند به کاراترین شکل ممکن تصمیم‌گیری کنند. با مروری بر سیر تغییر پارادایم‌ها و نقش دولت‌ها متوجه می‌شویم که از نقش دولت‌ها کاسته شده و به ارزش‌هایی همچون خلق ارزش عمومی، مشارکت شهروندی، عدالت اجتماعی، حقوق شهروندی توجه بیشتری شده است. مدیران دولتی باید خود را آماده تحولات پیچیده‌تری کنند و شاید با ظهور پارادایم‌های جدید مدیریت دولتی در دهه‌های آتی، نقش آنها در جامعه نیز تغییر شکل پیدا کند.

### منابع

- آزبورن، دیوید؛ گیلبر، تد (۱۳۸۴). *بازآفرینی دولت: چگونه روحیه کارآفرینی بخش دولتی را متحول می‌کند* (ترجمه: فضل‌الله امینی)، تهران: انتشارات فرا.
- پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۶). *مبانی دانش اداره دولت و حکومت*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ سوم.



پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۷). *مبانی مدیریت دولتی*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ هفتم.

دنه‌ارت، رابرت (۱۳۹۳). *نظریه‌های سازمان دولتی* (ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد). تهران: انتشارات صفار.

دونگ، لیشنگ (۱۳۹۴). *نظریه‌های اداره امور عمومی: عقلانیت ابزاری و ارزشی* (ترجمه حسن دانایی‌فرد). تهران: مهربان نشر، چاپ اول.

نرگسیان، عباس (۱۳۸۷). *نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی*. فرهنگ مدیریت، ۶(۱۷)، ۱۵۷-۱۹۵.

وارث، سیدحامد (۱۳۸۰). *نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی*. *دانش مدیریت، ویژه‌نامه مدیریت دولتی*، ۵۵، ۵۱-۸۱.

هیوز، آون (۱۳۸۴). *مدیریت دولتی نوین* (ترجمه سید مهدی الوانی و همکاران). تهران: انتشارات مروارید.

Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

Benington, J. (2007). *Creating and Sustaining Public Value in the Health Service*. University of Warwick, Health Service Partnership, Discussion Paper One, Coventry, Warwick Institute of Governance and Public Management, University of Warwick.

Burrell, G. (1999). *Normal Science, Paradigms, Metaphors, Discourses and Genealogies of Analysis*. In Stewart R. Clegg & Cynthia Hardy (Eds.), *Studying Organization: Theory & Method*, Sage Publications.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New Public management: The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: ashgate.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The new public service, serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.

Denhardt, R. B. (1981). Towards a critical theory of public organization. *Public Administration Review*, 41(4): 628-635.

Denhardt, R. B. (1993). *The Pursuit of Significance*. Pacific Grove, CA: Wadsworth Group.

Denhardt, R. B. (1999). The future of public administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 4(2): 279-292.

Denhardt, R. B. (2004). *Theories of Public Organization*. Belmont, CA: Wadsworth Group, 4<sup>th</sup> Edition.

- Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service, Serving Rather than Steering*, by M. E. Sharpe, Inc, Expanded Ed.
- Frederickson, H. G. & Smith, K. B. (2003). *Public Administration Theory Primer*. Westview press, Boulder, CO.
- Frederickson, H. G. (1989). Minnowbrook 2: Challenging epochs of public administration. *Public Administration Review*, 49(2), 194-196.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263-269.
- Garcia, R. (2003). *Toward a public administration: Minnowbrook 3, a reflection and proposal*. *Ciencia Ergo Sum*, 10(1), 96-102.
- He Ying (2012). *Study on Administration Philosophy*. Beijing: Xuexi Publishing House.
- Horner, L., & Hazel, L. (2005). *Adding Public Value*. London: Work Foundation.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke: Macmillan, 3<sup>rd</sup> Edition.
- Kilduff, M. & Mehra, A. (1997). Postmodernism and organizational research. *Academy of Management Review*, 22(2), 453-481.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago University Press, 3<sup>rd</sup> Edition.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.
- Peng, H., & Zhu, L. (1997). *Collection of Foreign Public Administration Theories*. Beijing: Party School of the Central Committee of CPC Press.
- Ritzer, G. (2000). *Classical Sociological Theory*, McGraw-Hill, 3<sup>rd</sup> Edition.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36, 41-57.
- Stout, M., & Hartman, E. (2012). Competing Ontologies: A Primer for Public Administration. *Public Administration Review*, 72(3), 388- 400.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*.
- Turkel, G., & Turkel, E. (2016). Public Value Theory: Reconciling Public Interests, Administrative Autonomy and Efficiency. *Review of Public Administration*, V4(2), 1-7.

Weber, M. (1997). *From Max Weber: Essays in Sociology*. H. H. Gerth & C. W. Mills, Trans. New York: Oxford University Press. (Original work published 1919).

Werlin, H. H. (2002). Bureaucracy and democracy: An essay in memory of Dwight Waldo. *Public Administration Quarterly*, 25(3) 290-315.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.