



مبانی مدیریت شهری

(با تأکید بر چالش‌های نظام مدیریت شهری ایران)

مؤلفین:

دکتر میثم رضائی

(استادیار گروه مهندسی شهرسازی، دانشگاه سلمان فارسی کازرون)

دکتر مهدی میرزاده کوهشاهی

(دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه هرمزگان)

پیشگفتار

مدیریت شهری یکی از شاخه‌های نوظهور و کلیدی در علم مدیریت است که در عصر حاضر اهمیتی بی‌سابقه یافته است. از دیرباز، شهرها به‌عنوان مراکز اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، نقشی محوری در جوامع انسانی ایفا کرده‌اند اما با تحولات سریع صنعتی و تکنولوژیکی در قرن اخیر، رشد شهرنشینی و گسترش بی‌رویه شهرها، به همراه مشکلاتی چون تراکم جمعیت، آلودگی محیط‌زیست و نیازهای فزاینده به خدمات عمومی و زیرساخت‌ها، مدیریت شهرها به یکی از چالش‌های پیچیده و درعین‌حال ضروری تبدیل شده است. اصطلاح مدیریت شهری، هرچند به ظاهر ساده است، اما دربردارنده مفاهیم و لایه‌های عمیقی است که هم از منظر عملی و هم از نگاه نظری، ابعاد گسترده‌ای را دربر می‌گیرد. همین گستردگی گاه موجب تناقضاتی در برداشتها و کاربردهای این علم شده است.

در دنیای امروز، مفهوم مدیریت شهری فراتر از یک دانش نظری یا کاربردی صرف است. این حوزه به‌عنوان یکی از ابزارهای کلیدی برای تحقق توسعه پایدار، بهبود کیفیت زندگی شهروندان و ایجاد هماهنگی میان نهادهای مختلف شهری مورد توجه قرار گرفته است. رشد شتابان جمعیت شهری در سراسر جهان، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، چالش‌های جدیدی را پیش روی برنامه‌ریزان و مدیران شهری قرار داده است که نیاز به مدیریت کارآمدتر و علمی‌تر را بیش از پیش آشکار می‌سازد. این کتاب، با هدف ارائه چارچوب‌های نظری و عملی در حوزه مدیریت شهری، تلاش می‌کند تا به دانشجویان، پژوهشگران و متخصصان این عرصه در درک بهتر چالش‌ها و ارائه راه‌حل‌های نوآورانه کمک کند.

کتاب حاضر در پنج فصل طراحی و تدوین شده است. فصل نخست به مبانی اولیه مدیریت پرداخته و پایه‌های نظری این علم را مورد بررسی قرار می‌دهد. هدف این فصل، آشنایی خوانندگان با کلیات و مفاهیم اساسی مدیریت است. فصل دوم به نظریه‌ها و دیدگاه‌های مختلف در حوزه مدیریت شهری می‌پردازد؛ نظریه‌هایی که نه تنها راهنمایی برای پژوهش‌های علمی ارائه می‌دهند، بلکه در فرآیند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نیز نقشی برجسته دارند. فصل سوم به تحلیل چالش‌های موجود در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ایران اختصاص دارد. در این فصل، مشکلات ساختاری، اجرایی و نهادی که موجب ناکارآمدی در این حوزه شده‌اند، بررسی شده و راهکارهایی برای مواجهه با این چالش‌ها پیشنهاد می‌شود. فصل چهارم با مروری تاریخی، روند تکامل مدیریت شهری در ایران را از گذشته تا کنون ترسیم می‌کند. این فصل، با ارائه نگاهی جامع به سیر تحولات این حوزه، به خوانندگان کمک می‌کند تا زمینه‌های تاریخی و فرهنگی مؤثر بر مدیریت شهری را بهتر درک کنند. در نهایت،

فصل پنجم با ارائه راهبردهایی برای مدیریت یکپارچه شهری در ایران، به ارائه پیشنهادی عملی برای ارتقاء کارایی و انسجام در مدیریت شهری می‌پردازد.

این کتاب، علاوه بر آنکه به‌عنوان یک منبع علمی به دانشجویان و پژوهشگران کمک می‌کند تا مفاهیم کلیدی این حوزه را درک کنند، به‌عنوان ابزاری عملی نیز برای مدیران و سیاست‌گذاران مفید خواهد بود. هدف ما از تدوین این کتاب، ارائه دیدگاهی جامع و کاربردی است که بتواند به پاسخگویی به نیازهای روزافزون جوامع شهری و بهبود فرآیند مدیریت شهرها کمک کند. این تلاش علمی بر آن است که با ترکیب دانش نظری و عملی، گامی در جهت ارتقاء کیفیت زندگی شهری و ایجاد جوامعی پایدارتر بردارد.

در پایان، لازم است اشاره شود که این کتاب، همانند هر اثر علمی دیگر، خالی از نقص نیست. بدین‌منظور، از تمامی استادان، صاحب‌نظران، پژوهشگران، مدیران و شما خوانندگان گرامی دعوت می‌کنیم که نظرات، پیشنهادات و انتقادات خود را به آدرس ایمیل نویسنندگان به نشانی (m_rezaei3000@yahoo.com) و (mahdi.mirzade@hormozgan.ac.ir) ارسال فرمایید. امید است که با بهره‌گیری از دیدگاه‌های ارزشمند شما، این اثر در ویرایش‌های بعدی تکمیل‌تر و اثرگذارتر شود.

میثم رضائی

مهدی میرزاده کوهشاهی

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

فصل اول

نظریه‌های مدیریت

1	مقدمه
2	1-1- تعریف مدیریت
3	1-2- تعریف رهبری
3	1-3- تفاوت مدیریت و رهبری
4	1-4- سیر تحول نظریه‌های مدیریت
6	1-4-1- دوره پیش نوگرایی
6	1-4-2- دوره نوین گرایی
7	1-4-3- دوران پسانوین گرایی
11	1-5- رهیافت‌های سیر تکوین نظریه‌های مدیریت
11	1-5-1- رهیافت‌های سنتی
12	1-5-1-1- نظریه مدیریت علمی
14	1-5-1-2- نظریه اصول علم اداره
17	1-5-1-3- نظریه بوروکراسی
19	1-5-1-4- ویژگی‌های برجسته نظریه‌های مدیریت سنتی
21	1-5-2- رهیافت‌های نئوکلاسیک
22	1-5-2-1- مکتب روابط انسانی
24	1-5-2-2- مکاتب رفتاری
24	1-5-3- رهیافت‌های نوین
26	1-5-3-1- رهیافت سیستمی
28	1-5-3-2- رهیافت اقتضایی در مدیریت
32	1-5-3-4- نظریه حکمروایی
35	1-5-3-5- نظریه سرمایه اجتماعی

38	1-5-3-6- نظریه دولت الکترونیک
42	1-5-3-7- هوش مصنوعی و مدیریت
43	1-6- جمع‌بندی فصل

فصل دوم

نظریه‌های مدیریت شهری

46	مقدمه
46	2-1- نظریه‌های مدیریت شهری
46	2-1-1- نظریه جامعه مدنی
47	2-1-2- نظریه رژیم شهری
50	2-1-3- نظریه کثرت‌گرایی
51	2-1-4- نظریه هم‌افزایی
52	2-1-5- نظریه حق به شهر
57	2-1-6- نظریه بازی
59	2-1-7- نظریه‌های مشارکت شهروندی
61	2-1-7-1- جیمز میجلی
62	2-1-7-2- شری ارنشتاین
64	2-1-7-3- اسکات دیویدسون
64	2-1-7-4- دیوید دریسکل
65	2-1-7-5- نظریه میانجی‌گری
66	2-1-8- سازمان‌های مدیریتی متناسب با عصر اطلاعات
69	2-1-9- شهر الکترونیک
80	2-1-10- شهر هوشمند
84	2-1-11- حکمروایی شهری
86	2-1-11-1- مهم‌ترین رویکردهای حکمروایی
89	2-1-12- مدیریت یکپارچه شهری
97	2-2- جمع‌بندی

فصل سوم

چالش‌های نظام اداری ایران

98	مقدمه
99	3-1- ساخت‌های تشکیل دهنده نظام اداری
99	3-1-1- ساخت فرهنگی
101	3-1-2- ساخت اجتماعی
103	3-1-3- ساخت سیاسی
105	3-1-4- ساخت حقوقی
107	3-1-5- ساخت اقتصادی
108	3-1-6- ساخت تکنولوژیکی
110	3-2- ساخت‌های اثرگذار بر نظام اداری ایران
114	3-3- ضعف‌های مدیریتی نظام‌های اداری متمرکز
115	3-3-1- ضعف بوروکراسی
116	3-3-2- سیاست‌های قطب‌گرا
118	3-3-3- اندازه بزرگ دولت
120	3-3-4- ضعف برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تقسیمات سیاسی- اداری نامناسب
121	3-3-5- حاکم بودن نگرش بخشی
121	3-3-6- حاکم بودن برنامه‌ریزی سنتی
122	3-3-7- ضعف سیاست‌های خصوصی‌سازی
125	3-3-8- سرمایه اجتماعی
126	3-3-9- شفافیت سازمانی
127	3-3-10- مدیریت منابع انسانی
128	3-3-11- تاب‌آوری
129	3-3-12- ضعف بهره‌وری
130	3-3-13- ضعف حرفه‌گرایی
131	3-3-14- ضعف ارزیابی عملکرد
132	3-3-15- عدالت اجتماعی

134	16-3-3- فساد اداری
136	4-3- جمع‌بندی

فصل چهارم

مدیریت شهری در ایران

138	مقدمه
139	1-4- کنشگران مدیریت شهری
139	1-1-4- کنشگران حوزهٔ تصمیم‌سازی (برنامه‌ریزی)
140	2-1-4- کنشگران حوزهٔ تصمیم‌گیری (سیاست‌گذاری)
141	3-1-4- کنشگران حوزهٔ نظارت و کنترل
142	4-1-4- کنشگران حوزهٔ تدوین قوانین و مقررات
142	5-1-4- کنشگران حوزهٔ اجرایی
143	2-4- مدل‌های مدیریت شهری
144	1-2-4- مدل شورا- شهردار ضعیف
145	2-2-4- مدل شورا- شهردار قوی
145	3-2-4- مدل کمیسیونی
146	4-2-4- مدل مدیر- شورا
146	3-4- سیر تحول مدیریت شهری در ایران
152	4-4- بررسی تجارب جهانی مدل مدیریت شهری و رویکردهای یکپارچه
157	5-4- ابزارهای مدیریت شهری برای تحقق یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی
160	6-4- موانع تحقق مدیریت یکپارچه در شهرهای ایران
161	7-4- تدوین و ارائهٔ الگوی پیشنهادی مدیریت یکپارچهٔ شهری
171	8-4- جمع‌بندی

فصل پنجم

راهبردهای مدیریت یکپارچهٔ شهری در ایران

174	مقدمه
175	1-5- ارزیابی عوامل داخلی و خارجی مدیریت شهری ایران

175	5-1-1- گام اول: تعیین عوامل داخلی و خارجی
180	5-1-2- گام دوم: تعیین میزان اهمیت عوامل داخلی و خارجی
185	5-2- تعیین و تدوین راهبردهای مدیریت یکپارچه
187	5-3- نتایج حاصل از فرایند برنامه‌ریزی راهبردی مدیریت شهری ایران
188	5-4- پیشنهادهایی برای مدیریت شهری ایران بر اساس برنامه‌ریزی راهبردی
188	5-4-1- اصلاح بسترها و امکانات موردنیاز مدیریت یکپارچه شهری
190	5-4-2- گذر از حکومت شهری به حکمروایی شهری
190	5-4-3- تقویت مدیریت محلی و فراهم نمودن بستر تمرکززدایی
191	5-4-4- تشریک‌مساعی و هم‌افزایی درون نهادی و برون نهادی
191	5-4-5- استفاده از سرمایه اجتماعی محلی
192	5-4-6- تقویت نقش نظارتی و تسهیلگری شورای اسلامی
192	5-5- جمع‌بندی
193	فهرست منابع

فصل اول

نظریه‌های مدیریت

مقدمه

فرایند برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری و کنترل در یک سازمان به‌منظور دسترسی به اهداف از پیش تعیین شده را مدیریت می‌گویند. بدیهی است که در این بین هماهنگی و اجرا ضمن مستتر بودن در عوامل چهارگانه فوق از اهمیت زیادی برخوردار است (کاکایی، 1400: 3). به عبارت دیگر مدیران در انجام وظایف خود فرایندی را دنبال می‌کنند که شامل اجزایی چون برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل، انگیزش، ارتباطات، هدایت و تصمیم‌گیری است. مجموع این فعالیت‌هاست که مدیریت را شکل می‌دهد و هماهنگی و نیل به هدف‌ها را میسر می‌سازد (الوانی، 1384: 17).

می‌توان گفت مدیریت، فرایند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی، سازمان‌دهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی مورد قبول، صورت می‌گیرد. طبق این تعریف پنج قضیه اساسی زیربنای مفاهیم کلی نظری و عملی مدیریت است که شامل:

- 1) مدیریت یک فرآیند است.
 - 2) مفهوم نهفته مدیریت، هدایت تشکیلات انسانی است.
 - 3) مدیریت مؤثر، تصمیم‌های مناسبی می‌گیرد و به نتایج مطلوبی دست می‌یابد.
 - 4) مدیریت کارا، به تخصیص و مصرف مدبرانه منابع می‌گویند.
 - 5) مدیریت بر فعالیت‌های هدف‌دار تمرکز دارد (رضائیان، 1395: 22).
- حرکت به سمت رویکردهای جدید مدیریت شهری در گرو شناخت عرصه مدیریت است؛ چراکه مدیریت شهری زیرمجموعه علم مدیریت به عنوان یک کل است؛ بنابراین ضروری است

برنامه‌ریزان و مدیران شهری با نظریه‌های مدیریت آشنایی کافی داشته باشند که از این طریق ضمن آشنایی با این مفاهیم بتوانند از آن‌ها در حوزه مطالعات شهری استفاده لازم را ببرند. مدیریت، مهم‌ترین بخش هر سازمان است. هیچ سازمانی بدون مدیریت صحیح نمی‌تواند به اهداف خود دست یابد. بنابراین، مدیریت به‌عنوان محور اصلی هر سازمان محسوب می‌شود. شناخت نظریه‌های مدیریت برای مدیریت و رهبری موفق ضروری است. سازمان‌ها در عصر مدرن با چالش‌های بسیاری روبرو هستند. مدارس، دانشگاه‌ها و سازمان‌های مدیریت شهری نیز به‌عنوان سازمان‌هایی که با چالش‌هایی مانند رقابت، استفاده کارآمد و اقتصادی از منابع و حداکثر بهره‌وری مواجه هستند، از این قاعده مستثنی نیستند. لذا آگاهی از مدیریت و نظریه‌های آن، یک نیاز اساسی برای مقابله با این چالش‌ها محسوب می‌شود (Mahmood and Muhammad, 2012: 512). بر همین اساس در این فصل از کتاب حاضر سیر تحول نظریات مدیریت مورد بررسی قرار گرفته است.

1-1- تعریف مدیریت

اصطلاح مدیریت ریشه در واژه لاتین «Manu agere» دارد که به معنای «هدایت با دست» است. هدایت با دست به معنای دادن دستورالعمل است. همچنین این عبارت بیانگر این است که فرد رهبر ابتدا به‌جایی که می‌خواهد پیروانش را بفرستد، می‌رود (Shied, 2010). به گفته دراکر¹ (1974)، مدیریت فعالیتی است که با کمک دیگران و منابع، کارها را به انجام می‌رساند. این بدان معناست که مدیریت فرایندی برای انجام کارها با کمک دیگران است. به گفته وایریچ و کونتز² (1993)، «مدیریت فرایندی است شامل برنامه‌ریزی، رهبری، سازمان‌دهی و کنترل افراد در یک گروه برای دستیابی به اهداف. همچنین مدیریت راهنمایی و کنترل اقدامات موردنیاز برای اجرای یک برنامه است». این نشان می‌دهد که برای مدیریت مؤثر باید برنامه یا طرح مشخصی وجود داشته باشد (Shied, 2010). بر اساس این تعاریف، می‌توان نتیجه گرفت که مدیریت فرایندی است که شامل برنامه‌ریزی استراتژیک، تعیین اهداف، مدیریت منابع، توسعه دارایی‌های انسانی و مالی موردنیاز برای دستیابی به اهداف و اندازه‌گیری نتایج می‌شود. همچنین شامل ثبت حقایق و اطلاعات برای استفاده‌های بعدی بر اساس نیاز است.

۱. Drucker

۲. Weijrich and Koontz

2-1- تعریف رهبری

مدیریت و رهبری دو اصطلاح مشابه هستند که بسیاری از افراد را گیج می‌کنند، بنابراین توضیح اصطلاح رهبری نیز ضروری است. رهبری فرایندی است که در آن یک فرد دیگران را به سمت دستیابی به اهداف گروهی یا سازمانی تحت تأثیر قرار می‌دهد. طبق گفته گری^۱ (2005)، و شایک^۲ (2008):

- رهبری یک فرایند تأثیرگذاری اجتماعی است.
- رهبری بدون وجود رهبر و پیروانی برای او وجود ندارد.
- اقدامات پیروان داوطلبانه است.
- رهبری رفتار پیروان را تغییر می‌دهد.

3-1- تفاوت مدیریت و رهبری

همان‌گونه که گفته شد مدیریت و رهبری دو اصطلاح همپوشان هستند که بسیاری از افراد را گیج می‌کنند. رهبری و مدیریت مکمل یکدیگر هستند و هر دو باهم همراه هستند، اما یکسان نیستند. تفاوت بین آن‌ها را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، تأمین نیروی انسانی، هدایت، کنترل و هماهنگی وظایف مدیریت هستند و مدیرانی که این وظایف را انجام می‌دهند دارای اختیار رسمی در دفتر هستند؛ درحالی‌که الهام و انگیزه، کار رهبری است و اختیار رسمی برای رهبر ضروری نیست. یک مدیر ممکن است یک رهبر خوب باشد یا نباشد (Shied, 2010, Murray, 2011).

طبق گفته وایریچ و کونتز (1993) و ماری (2011) در اصل مدیران هستند که برنامه می‌نویسند، بودجه تعیین می‌کنند و بر روی پیشرفت و توسعه نظارت می‌کنند. از سوی دیگر، رهبران فرد و سازمان را تغییر می‌دهند. مدیریت یک عملکرد (برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، کنترل، هدایت، رهبری، نظارت، تأمین نیروی انسانی، ارتباطات و هماهنگی و غیره) برای تمرین است درحالی‌که رهبری رابطه (انتخاب استعداد، انگیزه، مربیگری و اعتمادسازی و غیره) بین رهبر و پیروان است.

۱. Grey

۲. Shake

وارن بنیس^۱ در کتاب خود در سال ۱۹۸۹ با عنوان «در مسیر رهبری» فهرستی از تفاوت های مدیریت و رهبری را تهیه کرده که مهم ترین آن ها به شرح ذیل است:

- (۱) مدیران متولی امور هستند، درحالی که رهبران مبتکر هستند.
 - (۲) مدیر قوانین را کپی می کند و آن ها را اعمال می کند درحالی که رهبران قانون و مقررات را تدوین می کنند.
 - (۳) مدیر سیستم و محیط را حفظ می کند، اما رهبر سیستم و محیط را توسعه می دهد.
 - (۴) تمرکز مدیر بر سیستم و ساختار سازمان است، درحالی که تمرکز رهبر بر مردم است.
 - (۵) مدیر برای دستیابی به اهداف سیستم را کنترل می کند، درحالی که رهبر برای رسیدن به این هدف اعتماد ایجاد می کند.
 - (۶) چشم انداز مدیر کوتاه تر از چشم انداز رهبر است.
 - (۷) سؤالات مدیر چگونه؟ و چه زمانی؟ است، درحالی که سؤالات رهبر چه؟ و چرا؟ هستند.
 - (۸) مدیر از قوانین و مقررات پیروی می کند، اما رهبر قانون و مقررات را تدوین می کند.
 - (۹) مدیر وضعیت موجود را می پذیرد، اما رهبر وضعیت موجود را به چالش می کشد.
 - (۱۰) مدیر کارها را درست انجام می دهد، درحالی که رهبر کار درست را انجام می دهد.
- (Bennis, 1989).

این ده تفاوت به وضوح بین مدیریت و رهبری تمایز قائل می شود. رهبری اصطلاح گسترده تری است که از طریق مهارت های رهبری خود بر دیگران تأثیر می گذارد تا به اهداف دست یابد درحالی که مدیر از اختیار برای گرفتن کار از زیردستان استفاده می کند (Mahmood and Muhammad, 2012: 514).

4-1- سیر تحول نظریه های مدیریت

برخی پژوهشگران، سابقه مدیریت را به آغاز پیدایش انسان نسبت می دهند و بر این باورند که هنر مدیریت، با شکل گیری نهاد خانواده مطرح شده است. برخی نیز سابقه آن را تا دوران ۵۰۰۰ سال قبل از میلاد مسیح (ع) دنبال کرده اند. یعنی هنگامی که سومری های باستان به ثبت و ضبط و مکتوب کردن سوابق فعالیت های اداری و تجاری خود پرداختند. برخی دیگر از زمینه های تاریخی مدیریت را می توان با بررسی مواردی نظیر نقش مدیریت در بنای اهرام ثلاثه مصر، شیوه کنترل و ارتباطات در امپراتوری روم باستان و چهارچوب قانونی تجارت در

۱. Warren Bennis

و نیز قرن چهاردهم پی گرفت. ناگفته نماند که ایرانی‌ها، چینی‌ها، آلمانی‌ها و برخی دیگر از اقوام گذشته نیز بینش‌ها و نگرش‌های قابل تأملی در این زمینه داشته‌اند، اما تحول عمده در مدیریت، در جریان انقلاب صنعتی به وقوع پیوسته است. جهان در قرن هفدهم میلادی، یعنی دوران خیزش‌های اجتماعی آمریکا؛ تحولات مهمی را سپری کرد. در این دوران بود که رشد سریع جمعیت، هجئه عظیمی را برای پویایی بازارهای مکاره و عرضه کالاهای مصرفی ایجاد کرد. در همین دوران بود که با تسری روند تولید انبوه آدام اسمیت (مبنی بر تقسیم کار و تخصص گرایی در کارخانه سنجاق سازی) تحول عظیمی در بخش صنایع به وقوع پیوست (رضائیان، 1395: 36). جدول شماره (1-1) سیر تکوین نظریه‌های سازمان و مدیریت را نشان می‌دهد.

جدول شماره (1-1): سیر تاریخی تکوین نظریه‌های سازمان و مدیریت

تاریخ	مبتکر یا عامل	ابتکار، اثر، فعالیت یا رویداد
5000 سال قبل از میلاد	سومری‌ها	تأکید بر ضرورت حفظ سوابق به مثابه یک فن کنترل
4000 سال قبل از میلاد	مصری‌ها	اهتمام به امور طراحی، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و کنترل در ساخت اهرام ثلاثه
400 سال قبل از میلاد	کوروش	تشخیص ضرورت توجه به روابط انسانی و مطالعه حرکت سنجی، طراحی جا و مکان و مدیریت مواد
400 سال قبل از میلاد	سقراط	توجه به جهان‌شمول بودن مدیریت
350 سال قبل از میلاد	افلاطون	تشریح تخصص گرایی در جامعه
سال 900 میلادی	فارابی	تدوین مجموعه‌ای از صفات مشخصه برای رهبر اثربخش
دهه 1750 میلادی	انگلیسی‌ها	انقلاب صنعتی
سال 1776 میلادی	آدام اسمیت	انتشار کتاب ثروت ملل و تأکید بر اهمیت تقسیم کار و تخصص گرایی
سال 1898 میلادی	مری پارکر فالت	پیشگامی در تأکید بر مزایای مشارکت گروهی و ضرورت تفکر گرایی
سال 1903 و 1911 میلادی	فردریک تیلور	انتشار کتاب مدیریت کارگاه و کتاب اصول مدیریت علمی
سال 1916 میلادی	هنری فایول	انتشار آثار متعددی در اصول مدیریت به زبان فرانسه
سال 1864 تا 1920 میلادی	ماکس وبر	ارایه نظریه نقش فرد در سازمان و مدیریت اداری و مدل ایده‌آل بوروکراسی
سال 1928 میلادی	هنری فایول	ارایه نظریه سیستمی
سال 1943 میلادی	آبراهام مازلو	ارایه نظریه سلسله‌مراتب نیازهای انسانی
سال 1961 میلادی	رنسیس لیکرت	ارایه مدل‌های سیستم رهبری با رهیافتی اقتصادی

تاریخ	مبتکر یا عامل	ابتکار، اثر، فعالیت یا رویداد
سال 1970 میلادی	نظریه پردازان اقتصادی	ارایه نظریه اقتصادی و تأکید بر مدیریت و رهبری بر مبنای مقتضیات

مأخذ: (رضائیان، 1395: 36-40)

تقسیم نمودن دوران تحولات مربوط به تفکر انسان برحسب تغییر شرایط فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی به سه دوره اختیاری است و مرز یک دوره با دوره‌ای دیگر را نمی‌توان به‌طور قطع تعیین نمود. دانشمندان دوره‌های تاریخی را به سه دوره پیش نوگرایی (پیش صنعتی)، نوین گرایی (صنعتی) و پسانوین گرایی (پسا صنعتی) طبقه‌بندی کرده‌اند. این دوره‌ها را می‌توان به سه موج تشبیه کرد. این در حالی است که ردپای هر موج بر موج دیگر به‌درستی قابل بررسی است. شاید بتوان ویژگی بارز این سه دوره را به ترتیب سکون (بی‌حرکتی نسبی)، ثبات (حرکت تقریباً ثابت) و تلاطم (حرکت پرشتاب) به شمار آورد (نیاز آذری و همکاران، 1389: 146).

1-4-1- دوره پیش نوگرایی¹

در این دوره همه‌چیز رنگ و بوی طبیعت داشت، ابزاری برای تأثیر بر روی طبیعت وجود نداشت و چون اثرات محدود بود تغییرات نیز کم و کند بود. در این دوره بر ارزش‌های اجتماعی تأکید می‌شد و انسان‌ها تقدیرگرا بودند و هرچه اتفاق می‌افتاد را می‌پذیرفتند. از طرفی چون افراد با یکدیگر کار می‌کردند روحیه جمع‌گرایی مطرح بود و اعتقاد به بزرگان و مابعدالطبیعه کاملاً به چشم می‌آمد و تحولات بزرگ را به آن ربط می‌دادند. در این دوره در خصوص مدیریت مشخصات کلی وجود ندارد ولی تجربه مدیریتی داریم. پارادایم جبر محیطی را می‌توان در زمره پارادایم‌های مسلط این دوره نام برد. این جریان فکری به مدت چند دهه مسیر تفکرات جغرافیایی را در ایالات متحده تعیین می‌کند. یعنی کنترل محیط طبیعی بر عملکردهای انسانی در کانون مطالعات جغرافیایی قرار می‌گیرد (شکوئی، 1383: 29).

1-4-2- دوره نوین گرایی²

مفهوم تجدد-امروزی شدن، به‌نوعی از جامعه اطلاق می‌شود که در عصر روشنگری غرب به وجود آمده است. جامعه‌ای که در آن تسلط با سرمایه‌داری-اقتصاد بازار، صنعتی شدن،

۱. Pre Modernism

۲. Modernism

شهرنشینی، تقسیم‌کار هم بافته، علم و تکنولوژی، اخلاقیات فردگرایی، سود طلبی لیبرالی، نظریهٔ میثاق اجتماعی و حکمت سیاسی مورد تأکید بود (شکوئی، 1383: 134). از دیدگاه کوپر و بولر تجددگرایی درست از زمانی آغاز شد که انسان خود را کشف نمود. در این دوره مهم‌ترین اتفاق پیدایش ماشین است و این امر سبب تحولات اساسی در زندگی بشر گردید. به عبارت دیگر مدرنیته را می‌توان مجموعهٔ فرهنگ و تمدن اروپایی از رنسانس به این سو دانست و یا آن را امروزی (امروزی شدن)، نخواستی، و تجدد نامید. عده‌ای از نویسندگان حد نهایی تجدد- مدرنیته را میانهٔ قرن بیستم و حتی (امروز) می‌شناسند. بسیاری باور دارند که تجدد یعنی روزگار پیروزی خرد انسانی بر باورهای سنتی (اسطوره‌ای، اخلاقی، دینی، فلسفی) رشد اندیشهٔ علمی و خردباوری، افزون شدن اعتبار دیدگاه فلسفهٔ نقادانه (داوری اثر فکری یا پدیدهٔ اجتماعی) که همه همراهان با سازمان‌یابی تازهٔ تولید و تجارت، شکل‌گیری قوانین مبادله و به تدریج سلطهٔ جامعهٔ مدنی بر دولت (پیدایش دولت‌های دموکراتیک). درواقع تجدد، انتقامی مداوم است از سنت و از خودش، نخواستی و امروزی است. مدام در حال تازه شدن و خود را نفی کردن و به قلمرو تازگی‌ها گام نهادن است. تجدد یعنی جامعهٔ بخردانه که در آن خرد، یگانه اصل سازمان‌دهی زندگی اجتماعی، فردی، توسعهٔ علمی و تکنولوژیک، توسعهٔ اقتصادی در پی دگرگونی‌های اجتماعی، پشت سر نهادن بسیاری از سنت‌ها و باورهای کهنهٔ فرهنگی است. به گفتهٔ هگل، آنچه عقلانی است واقعی و آنچه واقعی است عقلانی (شکوئی، 1383: 134 و 135).

می‌توان گفت مهم‌ترین رویداد در این دوره، لزوم تخصص‌گرایی به علت وجود ماشین‌آلات است. به مرور به دلیل پیچیدگی‌ها و افزایش تخصص‌ها مفهوم سازمان به معنای امروزی شکل می‌یابد و سازمان‌های بوروکراتیک پا به عرصه می‌گذارند و نظریهٔ بوروکراسی مطرح می‌شود (محمودی و عابدی، 1397: 142). باین حال مدرنیسم نتوانست در مقابل بحران‌های فرهنگی و اجتماعی غرب پاسخگو باشد و در حل آن‌ها توفیق یابد (شکوئی، 1383: 135).

3-4-1- دوران پسانوین‌گرایی^۱

فرا نوگرایی، در قلمرو جغرافیا، معماری، شهرسازی، فلسفه و ادبیات دارای وجوه متفاوتی است (شکوئی، 1383: 135). در این دوره به جای تأکید بر جهان‌شمول بودن نظریه‌ها،

۱. Post Modernism

نظریه‌های نسبی مطرح می‌شود و ارزش‌های نسبی جایگزین ارزش‌های مطلق گذشته می‌گردد (محمودی و عابدی، 1397: 142).

به نظر می‌رسد دقیقاً مشخص نیست پست‌مدرنیسم از کجا آغاز شده است. برخی معتقدند از دهه 1980 آغاز شده است. در سال 1984، فردریک جمسون پست‌مدرنیسم را منطق فرهنگی مرحله‌نهایی سرمایه‌داری معرفی کرد. با ورود پست‌مدرنیسم به جغرافیا، نظریه‌های اجتماعی، نظیر (فضا، تولید اجتماعی است) به سرعت در تحلیل‌های جغرافیایی افزایش یافت. در مطالعات جغرافیایی عصر فوردیسم (نوگرایی) و عصر فرافوردیسم (انباشت انعطاف‌پذیر سرمایه) به عنوان عصر پست‌مدرنیسم (فرا نوگرایی) شناخته شد. در مدرنیسم فضای شهری بر اساس هدف‌های اجتماعی شکل گرفت. برعکس، پست‌مدرنیست‌ها فضا را شیئی مستقل که بیشتر جهت هدف‌های زیبایی‌شناختی شکل‌یابی می‌کند مدنظر می‌آورند. به‌طور کلی در جغرافیای پست‌مدرنیستی تبیین تفسیری (هرمنوتیکی) در تقابل با اثبات‌گرایی (پوزیتیویسم منطقی) اعتبار می‌یابد (شکوئی، 1383: 137). در جدول شماره (1-2) تفاوت پیش‌نوگرایی، نوین‌گرایی و فرانویین‌گرایی به صورت مقایسه‌ای توضیح داده شده است.

جدول شماره (1-2): مقایسه دوره‌های پیش‌نوگرایی، نوین‌گرایی و فرانویین‌گرایی

پیش‌نوگرایی	نوین‌گرایی	فرانویین‌گرایی
- بشر جزئی از طبیعت است و مقهور آن	- بشر عزم غلبه بر طبیعت کرده است و بهره‌برداری بی‌رویه آن را مدنظر دارد.	- بشر مایل است از طبیعت بهره برداری اصولی و پایدار به عمل آورد.
- انسان در پی شناخت طبیعت و هستی از طریق بحث ماوراءالطبیعه است.	- انسان به دنبال تصرف در طبیعت و هستی است.	- ناامید از جستجوی حقیقت؛ جهان را باید همچون متنی خواند که شاید معنایی داشته باشد و نه حقیقت.
- رواج علوم نظری	- گسترش علوم عملی و فن‌آوری	- رواج و گسترش علوم عملی و فناوری و علوم نظری.
- بینش و تفکر بشر اسطوره‌ای است.	- جهان‌بینی بشر عقلانی و آنچه غیر عقلی است (پوزیتیویسم منطقی) مردود است.	- عقلانیت توأم با احساس و تفکر اسطوره‌ای و آنکه همه‌چیز را نمی‌توان با ابزار پوزیتیویستی ارزیابی کرد.
- محدودیت زمان و مکان	- بیکرانی زمان و مکان	- بیکرانی زمان و مکان و توجه به گذشته
- غوطه‌وری در زمان و مکان	- فاصله گرفتن از گذشته و بیرون آمدن از آن	- برنامه‌ریزی غیرمتمرکز

پیش‌نوگرایی	نوین‌گرایی	فرانویں‌گرایی
- برنامه‌ریزی محدود	- برنامه‌ریزی سنجیده و متمرکز	- طرفدار نسبیت، شکاکیت و تاریخ‌گرایی
- معتقد به ایدئولوژی و یقین غفلت	- نقد عقل و ایدئولوژی و شک درباره همه عقاید و باورها	- نقد علم و یافته‌های علمی و عدم قطعیت علمی
- دآوری قطعی درباره هر چیز (درست و غلط)	- شک و تردید در مورد امور قطعی و عقلانی	- از میان رفتن مرز میان هنر و زندگی روزمره تا آشفتگی در سبک، رواج هزل، تقلید و بازی و افول خلاقیت هنری
- دوران باورهای قطعی و ماوراءالطبیعه	- نگاه عملی	- بنیاد ستیزی: مخالفت قاطع با هر نظریه اجتماعی که مبتنی بر حقیقت جویی باشد.
- اعتقاد به خطای اتفاقی عقل	- اعتقاد به خطای نیازمند عقل دوران نقادی	- عدم قبول هرگونه اصل برای ایجاد نظم نهایی و ثابت
- هنر هدفمند بر مبنای اعتقادات	- هنر دارای سبک و در خدمت اقتصاد	- نیست‌انگاری یا نیهیلیسم
- حقیقت‌جویی بر مبنای خدامحوری و ماوراءالطبیعه	- حقیقت‌جویی متکی بر علم	
- زبان محوری: معنا همواره فراتر از دسترسی ماست و نمی‌تواند همواره در یک واژه قرار گیرد. - هر پدیده‌ای در جایگاه تاریخی خود بررسی می‌شود.		
مأخذ: (کیمیا فکر، 1403)		

با توجه به آنچه گفته شد؛ مؤلفه‌های سازمان و مدیریت در سه دوره پیش‌نوین‌گرایی، نوین‌گرایی و فرانویں‌گرایی با همدیگر متفاوت است. بنابراین در جدول شماره (1-3) به صورت مقایسه‌ای مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

جدول شماره (1-3): مقایسه مؤلفه‌های سازمان و مدیریت در دوره‌های مختلف

مؤلفه	دوره		
	پیش‌نوین‌گرایی	نوین‌گرایی	فرانویں‌گرایی
دوره زمانی	تا رنسانس	از رنسانس تا نیمه قرن بیستم	از اواخر قرن بیستم
اقتصاد	کشاورزی	صنعتی	دانش و اطلاعات

مؤلفه	دوره		
	پیش‌نوین‌گرایی	نوین‌گرایی	فرانویین‌گرایی
اخلاقیات و ارزش‌ها	ارزش‌های دینی	فردگرایی و ارزش‌های مطلق	نسبیت، شکاکیت و تنوع ارزش‌ها
هستی‌شناسی	عقاید پیشینیان ایمان و اخلاص	فردگرایی و تجربه	ذهنیت‌گرایی و نسبیت
موضوع مورد بررسی	موضوع مشخصی وجود ندارد	تأثیر سازمان بر جامعه، مدیریت و کارایی عوامل انسانی و اجزاء سازمان	روایات بزرگ و کوچک، قدرت و سلطه، تنوع و کثرت به‌جای جهان شمولی
روش مطالعه	مبتنی بر عقاید پیشینیان	مشاهده، تحلیل تجربه، استفاده از شاخص توصیفی	تفکیک ساختار مفاهیم و پدیده‌ها، نقد نظریه‌ها و نظریه‌پردازی جدید در سازمان
نتیجه مطالعه	حفظ وضعیت موجود	ارایه مدل‌های نظری، ارایه دستورالعمل‌ها، شناسایی خرده‌فرهنگ‌ها، کشف روابط میان عوامل سازمانی	ابراز احساسات و تصورات شخصی، بیان علل نظریه پردازی و مقاصد نظریه پردازان
سیمای مدیریت تصمیم‌گیری	ارباب‌رعیتی فردی و بدون فرآیند علمی	علمی و شبکه‌ای فرآیند عقلانی و منطقی	مجازی گروهی و فرآیندی است که مدیریت از طریق آن اعمال کنترل می‌کند
کنترل عملکرد	ساختار کنترلی مشخصی وجود ندارد	کنترل مستقیم و متمرکز	کنترل غیرمتمرکز، خودکنترلی
سلسله‌مراتب	بسیار کوتاه	تقریباً بلند و پیچیده	متنوع
حیطه نظارت	بسیار کم	گسترده	متوسط و زیاد
روابط انسانی	صمیمانه	کمتر صمیمانه و فردی	صمیمانه
ساختار	ارگانیک	مکانیکی، خشک و متمرکز	ترکیبی انعطاف‌پذیر و غیرمتمرکز
نوع وظایف	غیرتکراری	تکراری	ترکیبی
تکنولوژی	ساده	پیچیده و تکراری	بسیار پیچیده و غیرتکراری
اندازه سازمان	کوچک	بزرگ	کوچک یا متوسط
اهداف	نامشخص	کارایی و رشد	یادگیری، اثربخشی
مرز سازمان	محدود	مشخص	نامشخص

مؤلفه	دوره		
	پیش‌نویس‌گرایی	نویس‌گرایی	فرانویس‌گرایی
سبک رهبری	مبتنی بر سنت‌ها	خودکامه و مشارکتی	خدمتگذار-مربی
وسیله ارتباط	نامشخص	رسمی-مکتوب	غیررسمی، شفاهی
برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری	پدرسالاری	مدیران	همگانی

مأخذ: (محمودی و عابدی، 1397: 142؛ فیروزی و همکاران، 1389: 83).

5-1- رهیافت‌های سیر تکوین نظریه‌های مدیریت

با مروری بر میراث به‌جامانده از سیر تکوین نظریه‌های مدیریت، می‌توان چهار مجموعه عمده رهیافت‌های زیر را متمایز ساخت:

1- رهیافت‌های سنتی که بر رایۀ اصول جهان‌شمول برای کاربرد در وضعیت‌های گوناگون تأکید دارند.

2- رهیافت‌های منابع انسانی که بر مبنای تأمین نیازهای انسانی ایجاد گروه کاری و توجه به نقش عوامل اجتماعی در محیط کار تأکید دارند.

3- رهیافت‌های کمی که بر اهمیت استفاده از فنون ریاضی برای حل مسائل مدیریتی تأکید دارند.

4- رهیافت‌های سیستمی و اقتضایی که بر ضرورت اتخاذ دیدگاه سیستمی و تفکر اقتضایی در تحلیل مسائل مدیریتی تأکید دارند و تعهدات جاری نسبت به تفکیک و عملکرد عالی را موردتوجه قرار می‌دهند.

1-5-1- رهیافت‌های سنتی

در مجموعه رهیافت‌های سنتی به مدیریت سه شاخه اصلی مطرح می‌شوند که عبارت‌اند از: 1- نظریۀ مدیریت علمی¹ 2- اصول علم اداره² (نظریۀ فراگرد مدیریت)، 3- نظریۀ بوروکراسی³. به‌طورکلی نظریات دانشمندانی چون هنری فایول (واضع اصول مدیریت)، فردریک وینسلو تیلور (پدر مدیریت علمی) (Ghuman and Aswathapa, 2010) و ماکس وبر (بنیان‌گذار بوروکراسی) مهم‌ترین معرف این عقاید است؛ که بر رایۀ اصول جهان‌شمول برای

۱. Scientific Management Theory

۲. Administrative principles

۳. Bureaucracy Theory

کاربرد در وضعیت‌های گوناگون تأکید دارند و فرض اساسی آن‌ها این است که انسان منطقی است. در این مکتب، فقط به نیازهای مادی کارگران توجه شده است و به عوامل رفتاری آن‌ها توجهی ندارد. این رهیافت به‌طور کلی دارای چهار نکته اصلی به شرح زیر است:

- اصل تقسیم‌کار
- سلسله‌مراتب و تخصص
- ارتباط منطقی
- حیطة نظارت (زارعی محمودآبادی و مشبکی، 1392: 80).

1-5-1-1- نظریه مدیریت علمی

هرچقدر جامعه فرایند توسعه را طی کند حرکت آن از سوی مدیریت عمومی به‌سوی مدیریت تخصصی است. در ابتدای قرن گذشته (بیستم)، در بحث مدیریت در آمریکا مکتب جدیدی تحت عنوان مدیریت علمی شکل گرفت (لطیفی، 1391: 17). تئوری مدیریت علمی به فردریک تیلور^۱ نسبت داده می‌شود که بعدها نظریه وی توسط گیلبرت و کانت کامل گردید. تیلور بر این عقیده است که برطرف کردن نیازهای مادی، انسان را وادار به تلاش و کوشش بیشتری برای کسب سود و منفعت بیشتر می‌نماید. تیلور و همفکرانش اعتقاد دارند که مدیریت علمی بر چهار اصل اساسی استوار است. این چهار اصل عبارت‌اند از کشف اصول علمی انجام کار، اصل انتخاب علمی کارکنان ماهر، اصل پاداش و کنترل و تشریک‌مساعی طبقه کارگر با طبقه مدیریت (Taylor, 1911: 100-150).

همان‌گونه که بیان شد نظریه مدیریت علمی یکی از شناخته‌شده‌ترین نظریه‌های مدیریت است که توسط فردریک وینسلو تیلور در سال 1911 توسعه یافت. این نظریه همچنین به عنوان مطالعه زمان و حرکت شناخته می‌شود. تحقیقات تیلور بزرگ‌ترین رویداد قرن نوزدهم محسوب می‌شود (Grey, 2005). تمرکز اصلی این نظریه بر حداکثر بهره‌وری است. این نظریه راه‌حلی برای تمامی تعارضات صنعتی است (Shaik, 2008).

به گفته تیلور، مدیریت علمی راه‌حلی برای مشکلات کارگری است. او در کتاب خود «اصول مدیریت علمی» می‌نویسد: «تلاشی قاطع برای تغییر سیستم مدیریت، به‌گونه‌ای که منافع کارگران و مدیریت یکی شود» (Taylor, 1911: 52). تیلور در آزمایش‌های خود توانست بهره‌وری بیل‌زنان را از 16 به 59 تن در روز افزایش دهد و تعداد کارگران محوطه کارگاه را

۱. Frederick W. Taylor

از 500 به 140 نفر کاهش دهد. او انقلابی در هنر برش فلز ایجاد کرد و سرعت آن را دو برابر کرد. در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، تیلور با استفاده از تکنیک‌های علمی و حذف حرکات اضافی در حین کار، بر افزایش بهره‌وری تمرکز داشت. او از آموزش کارگران برای عملکرد بهتر و تقسیم کار بین مدیریت و کارگران، به‌طوری که مدیریت وظایف علمی و آموزشی را بر عهده گیرد و کارگران وظایف اجرایی را انجام دهند، حمایت می‌کرد. به این ترتیب، هر گروه بهترین عملکرد خود را ارائه می‌داد. او در نظریه مدیریت علمی خود چهار اصل برای افزایش بهره‌وری معرفی کرد. همچنین پیش‌بینی کرد که این اصول بر تمامی فعالیت‌های انسانی، از ساده‌ترین اعمال فردی تا پیچیده‌ترین عملکردهای سازمانی، قابل اعمال است (Taylor, 1917).

درواقع تیلور ویژگی‌های بارز مدیریت علمی را به‌صورت زیر خلاصه نموده است:

- 1) علم به جای راه تجربی (تجربه محض)
- 2) هماهنگی به جای افتراق
- 3) همکاری گروهی به جای فردگرایی
- 4) حداکثر تولید به جای محدودیت تولید
- 5) پرورش و ترغیب هریک از کارکنان در جهت کسب حداکثر کارایی و پیشرفت فردی (گوئل کهن، 1385: 168).

به عبارت دقیق‌تر می‌توان پنج اصل مطرح شده توسط تیلور را به شرح ذیل بیان نمود (McNamara, 2011):

- 1) توسعه «علم کار» ضروری است. این به معنای مطالعه عملی کار در حال حاضر و یافتن راه‌های انجام آن است. جمع‌آوری اطلاعات هر روش متناسب با شرایط زمان و حرکت و تلاش برای یافتن بهترین روش با استفاده از روش‌های مختلف.
- 2) روش جدید باید انتخاب شود و کارگر باید بر اساس بهترین روش انجام آن کار، به‌صورت علمی انتخاب و آموزش داده شود. کارگران مختلف باید برای مشاغل مختلف انتخاب شوند و آموزش متناسب با موقعیت آن‌ها در سازمان به آن‌ها داده شود تا هر کارگر در کار خود متخصص شود و بتواند بهتر عمل کند.
- 3) علم کار باید با کارگر انتخاب‌شده و آموزش‌دیده به‌صورت علمی مطابقت داده شود تا حداکثر نتیجه حاصل شود. این اصل به این معنی است که باید کارگرانی انتخاب شوند که