

# Summery

## Strategy in National Level Articles

Public Administration Pedagogy: What Is It? (Chapter 20)

By Norma M. Riccucci

Handbook of Public Administration

### خلاصه مقاله «آموزش اداره عمومی: اداره عمومی چیست؟» (ماجد ناجی)

#### مقدمه

- آموزش اداره عمومی در آمریکا، در واکنش به فساد، فریبکاری و انحرافهای اخلاقی<sup>۱</sup> در خدمات دولتی آغاز شد. به دنبال افزایش تنشها به واسطه ارائه ناقص و ناکارای خدمات، اصلاح طلبان دولت در جستجوی راهی برآمدند تا دولت هر چه بیشتر شبیه یک کسب و کار فعالیت کند؛ به بیان ویلسون (۱۹۸۷)، فعالیت کردن با نهایت کارایی ممکن و با پایین ترین هزینه پول یا انرژی.
- نخستین ماده قانون خدمات شهری (قانون پندلتون<sup>۲</sup>) در سال ۱۸۸۳ تصویب شد. این قانون به دنبال خدمات عمومی ای بود که کارآمد و جدای از سیاست باشد. در پی اینگونه فعالیتهای اصلاح طلبانه بود که برنامه های آموزشی اداره عمومی در این کشور آغاز گردید.
- تفکیک آموزش و آموزش بزرگسالان<sup>۳</sup> اداره عمومی از تاریخ اداره عمومی به عنوان یک رشته مطالعاتی، عملاً غیر ممکن است. در حالیکه نخستین برنامه های آموزشی اداره عمومی، شاید بازتابی از دغدغه خودآگاهی<sup>۴</sup> این رشته نبودند، آموزش معاصر اداره عمومی انعکاس دهنده تعریف رشته، یا به عبارت دقیقتر، زیرمجموعه هایی از رشته، هستند.

#### پیدایش آموزش اداره عمومی

- توجه علمی به دستگاه اداره کننده در بخش عمومی آمریکا، به صورت کلی از کتاب مکتب آفرین<sup>۵</sup> «مطالعه اداره (۱۸۸۷)» اثر وودرو ویلسون آغاز شد؛ این اثر، پاسخی هوشمندانه به آموزش ضعیفی بود که توسط دولت فدرال ارائه می گردید.
- دوگان معروف<sup>۶</sup> علوم سیاسی - اداره، تقاضایی تئوریک<sup>۷</sup> برای تطهیر<sup>۸</sup> علوم سیاسی و انحرافات بعدی آن<sup>۹</sup>، از کاربرد اداره عمومی بود. اما رساله ویلسون در زمینه اداره عمومی، شاید تا زمانی که برنامه های آموزشی در این کشور ظهور یافت، شهرت نیافت.
- برنامه های آموزشی، بیشتر یک پاسخ عملی<sup>۱</sup> به فساد<sup>۲</sup> در دولت بودند؛ از همین رو تمرکز آنها بر آماده سازی نیروهایی متخصص در خدمات عمومی یا اداره قرار داشت. غرض، تربیت نیروهایی اجرایی<sup>۳</sup> برای تبدیل شدن به مدیران دولتی کارا و

<sup>1</sup> corruption, fraud, and moral perversions

<sup>2</sup> Pendleton Act

<sup>3</sup> pedagogy and andragogy

<sup>4</sup> self-conscious or self-aware

<sup>5</sup> seminal

<sup>6</sup> well-cataloged & well-maligned

<sup>7</sup> theoretic call

<sup>8</sup> purge

<sup>9</sup> ensuing corruptions

اثربخش بود؛ یعنی چیزی شبیه برنامه درسی قرن هجدهمی قضات<sup>۴</sup> و قرن نوزدهمی نظامیان<sup>۵</sup>. در نتیجه دست و پای آموزش خدمات عمومی، با طول و تفصیلهای «اداره عمومی چیست؟» بسته نشد.

- هر چند توسعه ملی و ایالتی، علائمی در رابطه با نیاز به تربیت کادری متخصص از مدیران عمومی نشان می داد، اما نخستین کارکنان دولتی آموزش دیده در سطح شهرداریها ظهور یافتند. در همین رابطه استون و استون (۱۹۷۹) بیان می کنند: دسترسی بیشتر مردم به اطلاعات و استفاده از ارتباطات، فهم افتضاحات محلی را برای گروههای شهروندی آسانتر کرد و موجب ایجاد فشار بر ایجاد اصلاحات در سطح محلی (بیش از سطح ملی) شد.
- فساد<sup>۶</sup> در شهر نیویورک، آنچنان هولناک بود که مسؤولین به فکر چاره افتادند و در نهایت اداره عمومی را به سامانی رساندند و دوره هایی آموزشی در زمینه هایی چون روابط عمومی و اداره ایجاد کردند. در سال ۱۹۰۶، کمیته پژوهشهای شهرداری نیویورک در پاسخ به سوء استفاده ها و فساد دولت شهر نیویورک تاسیس شد. این کمیته، علاوه بر این، در سال ۱۹۱۱ نخستین دانشکده تخصصی اداره عمومی را با عنوان The Training School for Public Service ایجاد کرد. برنامه آموزشی کاربردی و متمرکز این دانشکده (شامل فرایندها، وظایف و مدیریت دولت و همچنین روش تحقیق)، برای کسانی طراحی شده بود که به تازگی در تخصصهای خاصی مانند کارهای اجتماعی یا مهندسی شهری آموزش دیده بودند. سرفصل برخی دروس این دانشکده به شرح زیر است:

- Law and Municipal Government
- Legislative Drafting and Administration
- Elements of Municipal Accounting
- Municipal Highway Engineering
- Politics and Administration
- Principles of Management
- Police and Fire Administration
- Budget-Making, Accounting, and Reporting

• دوره های تحصیلات تکمیلی

- نخستین دوره تحصیلات تکمیلی اداره عمومی در سال ۱۹۱۴ ارائه شد؛ یعنی زمانی که دانشکده علوم سیاسی<sup>۷</sup> دانشگاه میشیگان، دوره یک ساله کارشناسی ارشد اداره شهرداری<sup>۸</sup> ارائه کرد. این دوره، علاوه بر پایان نامه<sup>۹</sup>، دارای برنامه سه ماهه کار عملی<sup>۱۰</sup> بود.
- پس از آن، در سال ۱۹۲۰، دانشکده<sup>۱۱</sup> علوم سیاسی دانشگاه کالیفرنیا، برکلی، شروع به ارائه سمینارها و دروسی در زمینه اداره عمومی کرد.
- سپس، در سال ۱۹۲۱، دانشگاه استنفورد، یک برنامه سه ساله اداره عمومی را درون دانشکده (department) علوم سیاسی خود برگزار نمود.

<sup>1</sup> practical

<sup>2</sup> corruption

<sup>3</sup> practitioners

<sup>4</sup> Cameralists

<sup>5</sup> Prussians

<sup>6</sup> corruption

<sup>7</sup> political science department

<sup>8</sup> municipal administration

<sup>9</sup> course work

<sup>10</sup> field work

<sup>11</sup> department

- دانشکده مستقل
  - اما نخستین و قدیمی ترین دانشکده مستقل امور عمومی و اداره<sup>۱</sup> در آمریکا، دانشکده شهروندی و امور اداری ماکسول<sup>۲</sup> بود که در سال ۱۹۲۴ در دانشگاه سیراکوس<sup>۳</sup> تاسیس شد. دروس این دانشکده، تنها محدود به دروس اداره عمومی نبود و دانشجویان باید در تمام زمینه های علوم اجتماعی درس می گذراندند.
  - دانشگاه کالیفرنیا جنوبی، نیز همچون سیراکوس، بین سالهای ۱۹۲۸ و ۱۰۲۹، یک دانشکده مستقل اداره عمومی<sup>۴</sup> راه اندازی کرد.
- چنانچه بعداً مورد بحث قرار خواهد گرفت، محل واقعی برنامه ها یا دانشکده های اداره عمومی، شاید نشان دهنده رویکرد آنها به آموزش باشد.
- در سال ۱۹۳۰، تعدادی دیگر از دانشگاهها، اقدام به ارائه پایان نامه های<sup>۵</sup> اداره عمومی کردند که بسیاری از آنها درون دانشکده های علوم سیاسی بودند. از همه این تلاشهای اولیه بود که پایه های آموزش اداره عمومی گذاشته شد.

### اداره عمومی: قلمرو<sup>۶</sup> و جایگاه<sup>۷</sup>

- والدو می گوید: چه کسی می داند؟ از قضا یا از روی ضرورت، اداره عمومی با رشته دانشگاهی<sup>۸</sup> جدید علوم سیاسی، شناخته شد.
- هر چند برنامه های آموزشی اداره عمومی، در ابتدا، درون دانشکده های علوم سیاسی پدید آمد، نوشته های ابتدایی وابسته به اداره عمومی، با قطعیت اداره عمومی را فراتر از تلاشهای علوم سیاسی می دانند. در نوشته هایی چون آثار فرانک گودنو و فردریک تیلور<sup>۹</sup>، اداره عمومی، مستقیماً در رشته<sup>۱۰</sup> حقوق یا مهندسی صنعتی<sup>۱۱</sup> تعریف شده است.
- اینگونه مناقشات و تاریخ این رشته<sup>۱۲</sup>، به نبود وفاق در این زمینه و عدم توافق کامل در مورد قلمروی<sup>۱۳</sup> اداره عمومی اشاره دارد. که تمامی این موارد، الزامهایی را برای دوره های آموزشی اداره عمومی در بر خواهد داشت.

### ساختار سازمانی

- محل فیزیکی دوره های اداره عمومی در دانشگاهها، گویای مطالبی در مورد رویکرد آموزشی<sup>۱۴</sup> است.
- به عنوان مثال دوره هایی که در دانشکده های علوم سیاسی عرضه می شوند، شاید بر پایان نامه هایی<sup>۱۵</sup> در زمینه روابط درون دولتی<sup>۱۶</sup> تاکید داشته باشند. مواردی چون:

<sup>1</sup> public affairs and administration

<sup>2</sup> Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

<sup>3</sup> Syracuse

<sup>4</sup> School of Public Administration

<sup>5</sup> course work

<sup>6</sup> scope

<sup>7</sup> place

<sup>8</sup> new academic discipline

<sup>9</sup> Frank Goodnow's (1893) Comparative Administrative Law, his The Principles of the Administrative Law of the United States (1905), and Frederick Taylor's Principles of Scientific Management (1911),

<sup>10</sup> field

<sup>11</sup> industrial engineering

<sup>12</sup> field

<sup>13</sup> scope

<sup>14</sup> pedagogical

<sup>15</sup> course work

<sup>16</sup> intergovernmental

- urban politics;
- bureaucracy and society;
- public policy; and
- state and local government

تدریس در این دوره ها، احتمالاً دارای گرایشات فلسفی و است و بیشتر سمت و سوی علوم سیاسی دارد تا مواردی چون رفتار سازمانی.

● دوره های اداره عمومی، خصوصاً دوره های دارای مجوز از NASPAA<sup>1</sup>، در دانشگاههایی با طیفی متنوع قرار دارند. به عنوان مثال، دانشکده های مستقل<sup>2</sup> اداره عمومی یا امور عمومی هستند که در قالب یک دانشکده با عنوان اداره عمومی ایجاد شده اند.

○ دانشکده<sup>3</sup> امور عمومی و شهروندی ماکسول در دانشگاه سیراکوس، در زیرمجموعه خود حدود شش دانشکده<sup>4</sup> و دوره<sup>5</sup> دارد که یکی از آنها دانشکده اداره عمومی است.

○ دانشکده امور عمومی و بین الملل دانشگاه جورجیا<sup>6</sup> دارای سه دانشکده است که یکی از آنها دانشکده اداره عمومی و سیاستگذاری عمومی است.<sup>7</sup>

● برخی دوره ها یا دانشکده های اداره عمومی درون دانشکده های کسب و کار قرار گرفته اند. به عنوان مثال، دوره MPA<sup>8</sup> در دانشگاه گولدن گیت<sup>9</sup> کالیفرنیا، در دانشکده کسب و کار آجینو<sup>10</sup> قرار داشت و دروسی چون موارد زیر ارائه می داد:

- Public Enterprise Management
- E. Public Sector Business Relations, and
- Public Service Law

● دیگر ترتیبات نهادی<sup>11</sup> که دوره های اداره عمومی در آنها ارائه شده است، به شرح زیر است:

- Social Science Departments or Schools (e.g., the University at Texas at Dallas)
- Public Management Departments or Schools (e.g., Suffolk University, Boston)
- Urban Affairs Schools or Colleges (e.g., Cleveland State University)
- Management & Urban Policy Departments or Schools (e.g., The New School in New York)
- Public Policy & Management Schools or Departments (e.g., Carnegie Mellon University in Pennsylvania)
- Public Service Schools (e.g., New York University)

<sup>1</sup> National Association of Schools of Public Affairs and Administration

این نهاد، در ابتدا با عنوان Council on Graduate Education for Public Administration (CGEPA) یکی از موسسات وابسته به Society (for Public Administration (ASPA))، به حساب می آمد و در سال ۱۹۷۵ از آن جدا شد.

<sup>2</sup> free-standing

<sup>3</sup> School of ...

<sup>4</sup> departments

<sup>5</sup> programs

<sup>6</sup> Georgia

<sup>7</sup> Public Administration and Policy

<sup>8</sup> master of public administration

<sup>9</sup> Golden Gate

<sup>10</sup> Ageno

<sup>11</sup> institutional arrangements

- روش به کار گرفته شده برای سازماندهی دوره ها یا دانشکده های اداره عمومی در دانشگاههای مختلف، بازتابی از رویکردهای آموزشی منحصر به فرد آنها به اداره عمومی است. این جهت گیری ممکن است به سمت یکی از موارد زیر باشد:
  - business administration,
  - generic management,
  - urban affairs,
  - political science,
  - government,
  - or public administration,
- لذا میان مدارک تحصیلی کارشناسی ارشد اداره عمومی هیچ همسانی وجود ندارد. از آنجا که فرایند اعتبارسنجی NASPAA ماموریت محور<sup>۱</sup> است، یک مدرک کارشناسی ارشد در اداره عمومی، امور عمومی یا سیاستگذاری عمومی دانشگاه کارنگی ملون ملون با دانشگاه سیراکوس بسیار متفاوت خواهد بود.

## تعریف رشته<sup>۲</sup>

- در مورد اینکه حوزه دانشگاهی<sup>۳</sup> اداره عمومی، چه مواردی را در بر می گیرد، هیچ وفاقی وجود ندارد.
- اداره عمومی به صورت تاریخی به سوی رشته های مختلف کشیده شده است و هر کدام از این رشته ها، ادعای مالکیت بر آن را داشته اند.
- جهت گیریهای متفاوت، منجر به ایجاد کشکولی از دوره های آموزشی اداره عمومی شده است.
- آیا قلب اداره عمومی، علوم سیاسی است؟ یا رفتار سازمانی؟ شاید اداره عمومی، مدیریت نوع عمومی یا عام<sup>۴</sup> به حساب آید. حتی حتی شاید بتواند (تحلیل سیاست) اقتصاد یا تصمیم گیری محسوب شود. آیا اداره عمومی، خلق سیاست عمومی است یا اجرای آن؟ در یک نگاه، اداره عمومی همه اینها و در نگاهی دیگر، برخی از اینهاست. از همین رو، اداره عمومی تلاشی چند رشته ای<sup>۵</sup> محسوب می شود. چنانچه والدو نیز اشاره می کند، از آنجا که اداره عمومی، چند رشته ای است، « تعریف واحد، مورد توافق و غالبی» از آموزش اداره عمومی، نه قابل ارائه «و نه مطلوب» است. «در میان کسانی که درگیر با آموزش تحصیلات تکمیلی اداره عمومی هستند، تقریباً هیچ اختلاف عقیده ای وجود ندارد که یک رشته دانشگاهی واحد، برای تامین تمامی نیازهای دانشی و مهارتی، کافی نیست.»
- علاوه بر ماهیت چندرشته ای بودن اداره عمومی، بحث مناقشه برانگیز دیگر، سوال در مورد هنر یا علم بودن این رشته است. پاسخ به این سوال، پرسش دیگری را در پی خواهد داشت که آیا یک فرد، مدیر دولتی<sup>۶</sup> متولد می شود یا آموزش می بیند؟ پاسخ این است که هر دو. اداره عمومی هم هنر است و هم (به میزان کمتری)<sup>۷</sup> علم. هنر است چرا که افرادی که رهبران یا مدیران نمونه می شوند، دارای استعدادی مادرزادی هستند. البته علی رغم آموزه های تیلور (۱۹۱۱) و گولیک و اورویک (۱۹۳۷)، اجرای (practice) اداره عمومی هرگز نمی تواند یک علم تلقی شود؛ ...

<sup>۱</sup> اعتبارسنجی ماموریت محور (mission-based)، نیازمند این است که دانشکده ها یا دوره های اداره عمومی برنامه آموزشی خود را مستقیماً به ماموریتی مشخص گره بزنند. NASPAA همچنین پیشنهاد می کند دوره های اداره عمومی موضوعاتی چون بودجه ریزی، منابع انسانی، اخلاق و ... را پوشش دهد.

<sup>۲</sup> field

<sup>۳</sup> academic enterprise

<sup>۴</sup> Public or generic

<sup>۵</sup> multidisciplinary

<sup>۶</sup> administrator

<sup>۷</sup> taken loosely

- مدیریت دولتی، مفهومی متفاوت در بر دارد. هنگامی که اعضای جامعه اداره عمومی و جامعه سیاستگذاری عمومی، به واژه مدیریت دولتی ارجاع می دهند، آنها نه از زبان یکسانی استفاده و نه از منطق یکسانی پیروی می کنند. سردمداران این عرصه، برای ایجاد یک رشته جدید از تحلیل سیاستگذاری عمومی، انفصالی قاطع از اداره عمومی را اعلام می کنند. جامعه مدیریت دولتی<sup>۱</sup>، تمایل کمی برای ارتباط و حسن تعامل با قلمروی خواهر خونده اش در اداره عمومی نشان می دهد.
- هر کدام از مفاهیم زیر، الزامهایی را در بحث آموزش ایجاد می کنند؛ رویکردهایی که هیچکدام بر دیگری برتری ندارد:
  - public administration,
  - public management,
  - public policy, or
  - public policy analysis
- آرایش دوره های مختلف، از MPA تا MSPPM، تفاوتهایی<sup>۲</sup> را در دوره های آموزشی اداره عمومی نشان می دهد؛ موارد زیر، صرفاً، نمونه هایی از دوره های مختلف تحصیلات تکمیلی در اداره عمومی است، راههای مختلف مفهوم سازی، تفصیل و یکپارچه سازی را می توان در هر دوره مشاهده نمود. در برخی موارد، شباهت زیادی میان پایان نامه های<sup>۳</sup> MPA و MPP وجود دارد، اما در برخی دیگر، ممکن است کاملاً متفاوت باشند. علاوه بر این، MPA یا MPP ممکن است از دانشگاهی به دانشگاه دیگر متفاوت ارائه شود. به عنوان مثال، ممکن است یکی، بیشتر گرایشات علوم سیاسی داشته باشد و یکی اقتصاد.

1. The Heinz School of Public Policy and Management at Carnegie Mellon University
  - Master of Science in Public Policy and Management (MSPPM)
  - Master of Science in Information Security Policy and Management (MSISPM)
  - Master of Public Management (MPM)
  - Master of Science in Information Technology (MSIT)
2. The University of Massachusetts at Amherst's Center for Public Policy and Administration
  - Master's Degree in Public Policy and Administration (MPPA)
3. The University of California in Los Angeles (UCLA) School of Public Affairs
  - Master of Public Policy (MPP)
4. The University of Southern California's School of Policy, Planning and Development
  - Master of Planning (MPL)
  - Master of Public Administration (MPA)
  - Master of Public Policy (MPP)
  - Master of Health Administration (MHA)
  - Master of Real Estate Development (MRED)
  - Master of International Public Policy and Management (IPPAM)
  - Executive Master of Health Administration (Executive MHA)
5. The Bush School of Government and Public Service at Texas A&M
  - Master of Public Service and Administration (MPSA)
  - Master's Program in International Affairs (MPIA)
6. New York University's Wagner Graduate School of Public Service
  - Master of Science in Management (MS in Management)
  - Master of Urban Planning (MUP)
  - MPA in Public and Nonprofit Management and Policy (PNP)

<sup>1</sup> Public policy's public management community

<sup>2</sup> biases

<sup>3</sup> course work

- MPA Health Policy and Management (HPAM)
- محل دانشکده یا دوره در دانشگاه و جهت گیری دانشکده، عواملی هستند که ممکن است بر محتوای دوره تاثیر بگذارند.

### تدریس اداره عمومی

- روش تعریف رشته و در نتیجه روش تدریس اداره عمومی، همچنین تابعی است از رشته دکتری کادر آموزشی آن<sup>۱</sup>. دوره های مختلف کارشناسی ارشد و دانشکده هایی ارائه دهنده آنها، پیش از این مورد بحث قرار گرفت. در ادامه، یک بررسی اجمالی از اینکه چه کسانی در دوره های مورد تایید NASPAA تدریس می کند صورت خواهد گرفت. موارد ذکر شده، مبتنی بر نمونه گیری هدفمند غیر تصادفی (nonprobability, purposive sample) است.
- به صورت کلی، دانشکده های اداره عمومی، امور عمومی یا سیاستگذاری عمومی، دارای کادری آموزشی با مدرک دکتری در رشته های مختلف هستند؛ از علوم مدیریت تا مهندسی هسته ای. در ادامه دانشگاههایی که تا کنون به آنها اشاره شده است، از این حیث مورد بررسی قرار خواهند گرفت؛

University	PhD	%
The Heinz School of Public Policy and Management at Carnegie Mellon University	PhDs in Economics	30%
	PhDs in management science/information technology/operations research	20%
	applied physics, biotechnology, business administration or management, social psychology, urban planning, and theater	50%
The University of Massachusetts at Amherst's Center for Public Policy and Administration	political science	37%
	economics	22%
	sociology	11%
	law, anthropology, geography, communication and public policy, and education and public policy	2%
The School of Public Affairs at the University of California in Los Angeles (UCLA); Department of Public Policy	economics	25%
	political science	21%
	nuclear engineering, medicine, law, geography, public policy, and urban planning	
The University of Southern California's School of Policy, Planning and Development	doctorates in public administration (DPAs)	2/34
	public policy	2/34
	government	1/34
	Economics	27%
	political science	12%
	sociology	9%
	civil engineering, physics, mathematical psychology, urban planning, and history	
The Bush School of Government and Public Service at Texas A&M	public administration	2/30
	political science	30%
	economics,	17
	law, educational administration, and history	
New York University's	economics	20%

<sup>1</sup> academic training in a doctoral program

Wagner Graduate School of Public Service	political science	13%
	business administration or management	10%
	Public administration	10%
	medicine, law, clinical psychology, urban studies, sociology, and public policy	

- بیشترین تعداد: اول اقتصاد و بعد علوم سیاسی.
- تنها ۲ نفر DPA و ۵ نفر public administration در میان ۲۰۰ نفر مورد بررسی.

### SPAЕ and JPAE

- در سال ۱۹۷۹، American Society for Public Administration (ASPA) با هدف بهبود آموزش اداره عمومی بخشی تحت عنوان Section on Public Administration Education (SPAЕ) راه اندازی کرد. در طی سالها، تلاش شد تا SPAЕ تشویق به انتشار نشریه ای در حوزه آموزش اداره عمومی شود، اما چنین اتفاقی نیفتاد.
- جورج فردریکسون با حمایت دو دانشگاه Akron و Kansas مجله Journal of Public Administration Education را منتشر کردند. نخستین شماره JPAE در می ۱۹۹۵ منتشر شد.
- در سال ۱۹۹۷، با مشکلات JPAE در جذب آبونمان (subscriptions)، توسط NASPAA خریداری شد. نخستین شماره مجله جدید با عنوان Journal of Public Affairs Education در ژانویه ۱۹۹۸ منتشر شد. این فصلنامه، مقالاتی در حوزه های curriculum content, pedagogy, and educational philosophy چاپ می کند.

### نتیجه گیری

- اداره عمومی، رشته ایست پویا که مستمراً دانشجویانی را با پس زمینه آموزشی مختلف جلب خود می کند.