

۱ ۲۸ ۶۲۸۴

به نام خدا

نظریه وراثت در اداره عمومی

تألیف:

دکتر فرج‌اله رهنورد

رامین رهنورد

سرشناسه	:	رهنورد، فرجاله، ۱۳۳۴-
عنوان و نام پدیدآور	:	نظریه وزارت در اداره عمومی / تألیف فرجاله رهنورد، رامین رهنورد.
مشخصات نشر	:	تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات؛ قزوین: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قزوین، ۱۳۹۳.
مشخصات ظاهری	:	س ۲۷۸ ص: مصور، جدول، نمودار.
شابک	:	978-964-10-2931-1
وضعیت فهرست نویسی	:	فیا
یادداشت	:	کتابنامه.
موضوع	:	وزیران — ایران
موضوع	:	وزارت — ایران
موضوع	:	وزیران.
موضوع	:	ایران — سیاست و حکومت
شناسه افزوده	:	رهنورد، رامین، ۱۳۴۴-
شناسه افزوده	:	دانشگاه آزاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات
شناسه افزوده	:	دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قزوین
رده بندی کنگره	:	DSR ۸۴/۹۶۰۳
رده بندی دیویی	:	۱۰۰۹۲۲
شماره کتابشناسی ملی	:	۳۵۷۱۰۲



عنوان کتاب	:	نظریه وزارت در اداره عمومی
تألیف	:	دکتر فرجاله رهنورد، رامین رهنورد
ناشر	:	سازمان چاپ و انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی
طرح جلد	:	پرویز زارعی
سال انتشار	:	۱۳۹۳
نوبت چاپ	:	اول، ۱۳۹۳
شمارگان	:	۲۰۰۰ نسخه
قیمت	:	۱۳.۰۰۰ تومان
شابک	:	۹۷۸-۹۶۴-۱۰-۲۹۳۱-۱

کلیه حقوق چاپ و نشر برای ناشر محفوظ است

ساختمان مرکزی: قزوین، بلوار نخبگان، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین

مرکز پخش قزوین: ۰۲۸-۳۳۶۷۵۷۸۷ و ۳۳۶۸۱۱۰۱

مراکز فروش تهران: ۰۲۱-۶۶۹۵۱۶۴۶، ۶۶۴۸۳۲۵۱، ۶۶۹۷۳۵۳۹، ۶۶۴۹۴۵۴۱

آدرس سایت: www.qiau.ac.ir

پست الکترونیک: giaup@qiau.ac.ir

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

۱	فصل اول: مفهوم و تعریف وزیر
۱-۱	۱- مفهوم حقوقی و اداری وزیر
۲-۱	۲- مفهوم وزیر در قانون ک.م.م
۳-۱	۳- وزیر در کلام معصوم
۴-۱	۴- مفهوم وزیر در ادبیات پارسی
۵-۱	۵- مفهوم وزیر در روابط دیپلماتیک
۶-۱	۶- مفهوم وزیر در قانون اساسی
۷-۱	۷- نتیجه گیری
۱۳	فصل دوم: مبانی نظری وزارت
۱۳-۱	۱-۱-۲. سیر تطور وزارت
۱۶-۲	۲-۲. مبانی حاکمیتی وزارت
۱۶-۳	۳-۲. مبانی سیاسی وزارت
۱۷-۴	۴-۲. مبانی مدیریتی وزارت
۱۸-۵	۵-۲. مبانی حقوقی وزارت
۲۰-۷	۷-۲. مبانی اجتماعی وزارت
۲۱-۸	۸-۲. مبانی اقتصادی وزارت

۲۲.....	۹-۲. نظریه وزارت.....
۲۲.....	۱۰-۲. کابینه وزیران.....
۲۵.....	۱۱-۲. نظریه توزیع پست‌های وزارتی.....
۲۶.....	۱۲-۲. نتیجه گیری.....
۲۹.....	فصل سوم: جایگاه وزیر در نظام های حاکمیتی.....
۲۹.....	۱-۳. حاکمیت حکومت.....
۳۰.....	۲-۳. نظریه دولت و جایگاه.....
۳۱.....	۴-۳. تاثیر تمرکز زدایی بر قدرت.....
۳۳.....	۵-۳. ابعاد عدم تمرکز.....
۳۶.....	۶-۳. تمرکز زدایی در ایران.....
۳۸.....	۷-۳. نقش وزیر در سیستم های حکومتی مختلف.....
۴۲.....	۸-۳. کابینه سایه.....
۴۴.....	۹-۳. نتیجه گیری.....
۴۷.....	فصل چهارم: مبانی حقوقی وزارت.....
۴۷.....	۱-۴. جایگاه وزیر در قانون اساسی ج.ا.ا.....
۴۸.....	۲-۴. نقش هیات وزیران.....
۴۹.....	۳-۴. وزیر در آیین نامه داخلی مجلس.....
۵۵.....	۴-۴. تفاسیر شورای نگهبان در ارتباط با وزراء.....
۵۷.....	۵-۴. نتیجه گیری.....

فصل پنجم: مطالعه تطبیقی انتخاب وزیر ۵۹

۱-۵. انتخاب وزیر در سیستم پارلمانی ۵۹

۲-۵. محدودیتهای انتخاب وزیر ۶۱

۳-۵. انتخاب وزیر در دولت ائتلافی ۶۱

۴-۵. شرایط انتخاب وزیر ۶۲

۱-۴-۵. بریتانیا ۶۳

۲-۴-۵. فرانسه ۶۴

۳-۴-۵. تایلند ۶۶

۴-۴-۵. ژاپن ۶۶

۵-۴-۵. پرتغال ۶۷

۶-۴-۵. بلژیک ۶۹

۷-۴-۵. ایران ۷۱

۵-۵. نتیجه گیری ۷۲

فصل ششم: شایسته گزینی در انتخاب وزیر ۷۵

۱-۶. شایسته سالاری در مقابل حمایت سالاری ۷۵

۲-۶. مفهوم شایسته سالاری ۷۶

۳-۶. بوروکراسی لیاقت ۷۷

۴-۶. مفهوم مدیریت عالی ۷۸

۵-۶. سطوح مدیران عالی ۷۹

۶-۶. ضرورت شایستگی در مدیران عالی.....	۸۰
۶-۷. شایسته گزینی وزیر.....	۸۱
۶-۸. فرایند شایسته سالاری.....	۸۱
۶-۹. نتیجه گیری.....	۸۴
فصل هفتم: شرایط نیل به مقام وزارت در ایران.....	
۷-۱. تحلیل شایستگی.....	۸۷
۷-۲. شایستگی از دیدگاه.....	۸۷
۷-۳. شایستگی از دیدگاه.....	۹۱
۷-۴. شایستگی از دیدگاه نخست وزیران و.....	۱۰۰
۷-۵. دیدگاه اجتماعی.....	۱۰۱
۷-۶. نتیجه گیری.....	۱۰۳
فصل هشتم: شایسته گزینی وزیر در مجلس نمایندگان.....	
۸-۱. فرآیند انتخاب وزیر.....	۱۰۵
۸-۲. شرایط وزیر از دیدگاه نمایندگان.....	۱۰۶
۸-۲-۱. نمایندگان دوره اول و دوم.....	۱۰۶
۸-۲-۲. نمایندگان دوره سوم و چهارم.....	۱۰۹
۸-۲-۳. نمایندگان دوره پنجم و ششم.....	۱۱۱
۸-۲-۴. نمایندگان دوره هفتم و هشتم.....	۱۱۵
۸-۲-۵. نمایندگان دوره نهم.....	۱۱۸

۱۲۱	۳-۸. نتیجه گیری
۱۲۳	فصل نهم: وزارت زنان در ایران
۱۲۳	۱-۹. زن در نقش مدیرعالی
۱۲۴	۲-۹. وزیر زن از دیدگاه اسلام
۱۲۶	۳-۹. وزارت زنان در آئینه قانون اساسی
۱۲۷	۴-۹. وزارت زنان در پرتو فوق بین الملل
۱۲۸	۵-۹. نخستین زن در پست وزارت در ایران
۱۲۹	۶-۹. تبیین وزارت زنان در پرتو شایسته سازی
۱۲۹	۷-۹. تبیین وزارت زنان در پرتو مدیریت تفاوت
۱۳۰	۸-۹. نتیجه گیری
۱۳۳	فصل دهم: وظایف و اختیارات وزیر
۱۳۴	۱-۱۰. وظایف اساسی وزیر
۱۳۴	۱-۱-۱۰. وظایف مدیریتی
۱۳۸	۲-۱-۱۰. وظایف خاص
۱۳۸	۳-۱-۱۰. وظایف عام
۱۴۲	۲-۱۰. اختیارات وزیر
۱۴۷	۳-۱۰. نتیجه گیری
۱۴۹	فصل یازدهم: مسؤولیت و پاسخگویی وزیر
۱۴۹	۱-۱۱. مسؤولیت های وزیر

۱۵۱	۲-۱۱. مسئولیت های فردی وزیر
۱۵۵	۳-۱۱. مفهوم پاسخگویی
۱۵۹	۷-۱۱. سازوکارهای پاسخگویی
۱۶۰	۸-۱۱. پاسخگویی سیاسی وزیر
۱۶۵	۹-۱۱. پاسخگویی حقوقی وزیر
۱۶۵	۱۰-۱۱. پاسخگویی بروکراتیک وزیر
۱۶۶	۱۱-۱۱. پاسخگویی حرفه‌ای وزیر
۱۶۶	۱۲-۱۱. نتیجه گیری
۱۶۹	فصل دوازدهم: مهارت‌های مورد نیاز وزیر
۱۶۹	۱-۱۲. تعریف مهارت
۱۷۰	۲-۱۲. مبانی مهارت های مورد نیاز وزیر
۱۷۰	۱-۲-۱۲. بخش فعالیت
۱۷۱	۲-۲-۱۲. نوع حاکمیت
۱۷۱	۳-۲-۱۲. رویکرد مدیریت دولتی
۱۷۴	۴-۲-۱۲. الزامات محیطی
۱۷۴	۵-۲-۱۲. الزامات سیاسی
۱۷۵	۶-۲-۱۲. الزامات بین المللی
۱۷۵	۷-۲-۱۲. الزامات قانونی و برنامه‌ای
۱۷۵	۳-۱۲. آموزش وزیر

۱۷۶	۱۲-۳-۱. نیازهای آموزشی وزیر در سطح حاکمیت
۱۷۶	۱۲-۳-۲. نیازهای آموزشی وزیر در سطح بخشی
۱۷۶	۱۲-۳-۳. نیازهای آموزشی وزیر در سطح شغلی
۱۷۷	۱۲-۴. نتیجه گیری
۱۷۹	فصل سیزدهم: روابط و ارتباطات وزیر
۱۷۹	۱۳-۱. تعریف ارتباطات
۱۸۰	۱۳-۲. روابط وزیر و رهبری
۱۸۱	۱۳-۳. هماهنگی رئیس جمهور با وزیران و نصب و عزل وزرای کلیدی
۱۸۳	۱۳-۴. روابط وزیر و رئیس جمهور
۱۸۳	۱۳-۵. روابط وزیر و مجلس
۱۸۴	۱۳-۶. نقش وزیر در روابط بین دولتی
۱۸۵	۱۳-۷. ارتباط با مقامات استانی و محلی
۱۸۶	۱۳-۸. روابط وزرای همردیف
۱۸۷	۱۳-۹. نقش وزیر در مجامع عمومی و شوراهای عالی
۱۸۸	۱۳-۹-۱. شوراهای عالی
۱۹۵	۱۳-۹-۲. مجامع عمومی
۱۹۷	۱۳-۱۰. روابط وزیر و نهادهای نظارتی و قضایی
۱۹۸	۱۳-۱۱. روابط وزیر و مردم
۱۹۹	۱۳-۱۲. نتیجه گیری

فصل چهاردهم: نقش وزیر در اجرای خط مشی عمومی.....	۲۰۱
۱-۱۴. تعریف اجرای خط مشی.....	۲۰۱
۲-۱۴. اجرای موفقیت آمیز خط مشی.....	۲۰۲
۳-۱۴. نکاشت رو به جلو و رو به عقب.....	۲۰۳
۴-۱۴. نقش آفرینان در فرآیند خط مشی گذاری.....	۲۰۴
۵-۱۴. وزیر در نقش تدوین خط مشی.....	۲۰۵
۶-۱۴. وزیر در نقش مجری خط مشی.....	۲۰۷
۹-۱۴. نتیجه گیری.....	۲۱۰
فصل پانزدهم: نقش وزیر در مدیریت توسعه.....	۲۱۳
۱-۱۵. جریان شناسی کابینه ها.....	۲۱۳
۲-۱۵. جهت گیری های توسعه های.....	۲۱۴
۳-۲-۱۵. جهت گیری توسعه اقتصادی.....	۲۱۶
۴-۲-۱۵. جهت گیری توسعه سیاسی.....	۲۱۶
۵-۲-۱۵. جهت گیری توسعه فرهنگی.....	۲۱۷
۶-۲-۱۵. جهت گیری توسعه متوازن.....	۲۱۷
۳-۱۵. نقش وزیر در جهت گیری های توسعه.....	۲۱۸
۴-۱۵. ناسازگاری وزیر با رئیس دولت.....	۲۱۸
۵-۱۵. نتیجه گیری.....	۲۱۹
فصل شانزدهم: سازوکارهای پایش وزیران.....	۲۲۳

۲۲۳.....	۱-۱۶. مفهوم نظارت
۲۲۴.....	۲-۱۶. نظارت بر دارایی
۲۲۴.....	۳-۱۶. نظارت سیاسی
۲۲۵.....	۴-۱۶. نظارت بودجه ای
۲۲۶.....	۵-۱۶. نظارت مبتنی بر شکایت
۲۲۶.....	۶-۱۶. نظارت سلسله مراتبی
۲۲۷.....	۷-۱۶. نظارت برنامه‌های
۲۲۸.....	۸-۱۶. نظارت تشکیلاتی و استخدامی
۲۲۸.....	۹-۱۶. نظارت مالی
۲۲۹.....	۱۰-۱۶. نظارت زیست محیطی
۲۲۹.....	۱۱-۱۶. نظارت مبتنی بر دادخواهی
۲۳۰.....	۱۲-۱۶. نظارت بر حسن اجرای قانون
۲۳۰.....	۱۳-۱۶. نظارت جامعه مدنی
۲۳۰.....	۱۴-۱۶. نتیجه گیری
۲۳۳.....	فصل هفدهم: وزیران خاص و معین
۲۳۳.....	۱-۱۷. وزیر دادگستری
۲۳۵.....	۲-۱۷. وزیر اطلاعات
۲۳۶.....	۳-۱۷. وزیر دفاع
۲۳۶.....	۴-۱۷. وزیر مشاور

۲۳۹	۵-۱۷. وزیر معین
۲۴۰	۶-۱۷. وزیر محلی
۲۴۱	۷-۱۷. نتیجه گیری
۲۴۳	فصل هجدهم: بهبود جایگاه وزارت
۲۴۳	دیدمانهای مدیریت دولتی
۲۴۶	دو رئیس بودند وزیر
۲۴۷	تعارض بالقوه
۲۴۹	وزیران محوری و فرعی
۲۴۹	سازوکار عزل وزیران
۲۵۰	ابهام در مورد نقش وزیر در شوراها و مجامع عمومی
۲۵۰	شرایط نیل به مقام وزارت
۲۵۱	استعفای وزیران
۲۵۱	روابط درون دولتی
۲۵۲	تفکیک قوا
۲۵۳	به سوی تمرکز زدایی
۲۵۳	عزل و نصب مدیران حرفهای
۲۵۴	تعداد وزیران
۲۵۷	به سوی حاکمیت شایسته
۲۵۸	نتیجه گیری

۲۶۱	پیوست: فهرست کابینه های دولت ج.ا.ا.
۲۶۲	کابینه مهدی بازرگان
۲۶۳	کابینه شورای انقلاب
۲۶۳	کابینه محمد علی رجایی
۲۶۴	کابینه محمد جواد باهنر
۲۶۵	کابینه محمد رضا مهدوی کتم
۲۶۶	کابینه میر حسین موسوی
۲۷۱	کابینه علی اکبر هاشمی رفسنجانی
۲۷۳	کابینه سید محمد خاتمی
۲۷۴	کابینه محمود احمدی نژاد
۲۷۸	کابینه حسن روحانی

پیشگفتار

قدرت سیاسی در هر کشور به دست فرد یا افرادی سپرده می‌شود که هیأت حاکمه نامیده می‌شوند، اما در هر کشور، هیأت حاکمه قدرت را به نوعی خاص اعمال می‌کند، و همین طرز عمل هیأت حاکمه یک کشور مفروض را رژیم سیاسی خاص آن کشور می‌نامند. وزراء از عناصر اصلی در ترکیب حکومت به شمار می‌روند. وزیران در واقع مدیران عالی هستند که نقش آنان عبارت است از: اداره یک سازمان و اجرای خط مشی کلی کشور. ممکن است وزیرانی که در اداره امور مشارکت دارند، تحت عناوین وزیر مشاور و غیره در رأس هیچ وزارتخانه‌ای نباشند.

با توجه به نوع حکومت، پارلمانی یا ریاستی، وزراء ممکن است از بین اعضای مجلس یا مجالس انتخاب شوند که جمع صفت نمایندگی و وزارت در این گونه موارد اشکالی ایجاد نمی‌کند و یا آنکه مستقیماً توسط رئیس کشور انتخاب شوند و این را در تمام اموری که در مقابل او مسئولیت فردی داشته باشند. وزراء در عین اینکه یکی از ارکان مهم سازمان حکومت هستند، در زمره عالی‌ترین مقامات سازمان اداری کشور نیز محسوب می‌شوند. از این رو، یکی از نقش‌آفرینان کلیدی در اجرای خط مشی عمومی محسوب می‌شوند.

در عصر اطلاعات، تحقق حاکمیت سایسته مستلزم انتخاب الگوهای نوین مدیریتی در اداره امور عمومی است که به تبع آن نقش مدیریتی وزراء به عنوان مدیران عالی در دگرگونی قابل توجهی می‌شود. این دگرگونی با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری که در آن بر تعالی نظام اداری تأکید شده، آغاز گردیده است. از این رو، شناخت جایگاه وزراء در نظام جمهوری اسلامی ایران و تبیین نظریه و زیاده، در ساختار حاکمیت اسلامی، محتاج بررسی و کنکاش پیرامون وزیر و وزارت در ایران است. مجموعه‌ای که پیش رو دارید حاصل تلاشی است در این خصوص که ابعاد موضوع وزیر و وزارت را در ایران با رویکرد مدیریتی تحت نظر قرار می‌دهد.

هرچند افراد زیادی متناسب با نیاز و سلیقه خود می‌توانند از مباحث کتاب بهره‌مند شوند، اما گروه هدف کتاب ناظر بر (۱) نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان خط مشی گذاران و نظارت کنندگان بر عملکرد وزراء؛ (۲) وزراء به عنوان مجریان خط مشی‌های مصوب؛ (۳) دانشجویان رشته‌های مدیریت دولتی به عنوان فراگیران دانش مدیریت دولتی؛ و (۴) سایر پژوهشگران و علاقه‌مندان به موضوع وزارت است. بنابراین، محتوای این کتاب منبع مناسبی برای تدریس در مقاطع تحصیلات تکمیلی رشته مدیریت دولتی در ایران است.

باید در نظر داشت که محتوای رشته مدیریت دولتی به شدت از نوع حاکمیت تأثیر می‌پذیرد. از این رو، کتاب حاضر به گونه‌ای تدوین شده است تا به نیازهای خاص دانشجویان این رشته در ایران پاسخ داده و انعکاسی از الگوی مدیریت کلان کشور باشد. با انتخاب چنین رویکردی، محتوای کتاب ناظر بر تبیین موضوعات زیر است: (۱) تبیین

موضوع وزیر و وزارت با رویکرد ایرانی-اسلامی؛ ۲) تولید دانش بومی در رابطه با وزراء به مثابه مدیران سیاسی؛ ۳) مستندسازی الگوی حاکمیتی در ایران با امعان نظر به جایگاه وزراء؛ ۴) مطالعه تطبیقی در موضوع وزارت؛ و ۵) تبیین چالش‌ها و تعارض‌های حاکمیتی مرتبط با وزراء

در خاتمه، ضمن اعتراف به کاستی‌های کار، دست استعانت به سوی کلیه صاحب نظران و خوانندگان محترم پرمایه دراز کرده و امید آن داریم که با نظرات خود در تکمیل این مجموعه نویسندگان را یاری و راهنمایی کنند.

فرج‌اله رهنورد و رامین رهنورد

بهار ۱۳۹۳