



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۶، صفحات ۱۷۷-۱۶۱

سیاست‌پژوهی

شیوه سیاست‌نامه‌نویسی در مطالعات راهبردی

داوود غرایق زندی^۱

استادیار علوم سیاسی پژوهشکده مطالعات منطقه‌ای دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۹۶/۶/۲ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۷/۲۸)

چکیده

سیاست‌نامه یکی از ابزارهای کمک به فرایند تصمیم‌گیری در هر کشور است. طرح چارچوبی برای شیوه نگارش سیاست‌نامه زمینه را برای انتقال مناسب راه‌حل‌ها برای مسئله سیاسی و راهبردی در چرخه سیاست‌گذاری فراهم می‌سازد. برای این کار مقاله حاضر نخست به جایگاه علم سیاست‌گذاری به عنوان علم در عمل برای کمک به مراکز راهبردی مثل دولت در علوم سیاسی می‌پردازد. پس از آن در فرایند سیاست‌گذاری توجه به چرخه سیاست‌گذاری به عنوان مبنای تصمیم‌گیری منطقی مطرح می‌شود. با شناخت فرایند سیاست‌گذاری، امکان تمایزگذاری بین دو نوع نوشتار راهبردی مطالعه سیاست‌گذاری و سیاست‌نامه امکان‌پذیر می‌گردد. در نهایت مقاله به شیوه نگارش سیاست‌نامه از معیارهایی که برای توصیف مسئله، تحلیل مسئله و در مرحله سوم سناریوسازی و ارائه راه‌حل اشاره دارد. لازم به ذکر است که این شیوه‌ها به عنوان مبنای راهنما مطرح است و روش تجویزی محسوب نمی‌شود. لذا یکی از راه‌های پیشنهادی یا یک الگو و راهنمای ارتباطی بین مراکز راهبردی و مشاوره‌دهی و مقامات تصمیم‌گیر در سطح کلان جامعه محسوب می‌شود.

واژگان کلیدی: سیاست‌نامه، مراکز راهبردی، مراکز مشاوره‌دهی، تصمیم‌گیری، فرایند سیاست‌گذاری

^۱ - Email: d_zandi@sbu.ac.ir

مقدمه

سیاست‌نامه یکی از متون مورد نیاز مراکز راهبردی و پژوهشی مرتبط با نهادهای راهبردی به‌ویژه نهاد دولت است. هدف از نگارش این متن، کمک به فرایند بسیار حساس و پیچیده تصمیم‌گیری است. در گذشته تصمیم‌گیری در حلقه افراد مورد اعتماد و نزدیک حاکمان قرار داشت و دیگر افراد جامعه از آن دور بودند. اما امروزه نه تنها تصمیم‌گیری سرنوشت‌ناام سیاسی و جامعه سیاسی با اهمیت‌تر از آن است که در جمع و حلقه افراد خاصی اتخاذ گردد، بلکه این امکان و توان از نظر تخصصی و تنوع مسائل سیاسی و اجتماعی مقدور نمی‌باشد. این موضوع در گذشته که جوامع همانند امروز پیچیده نشده بودند، نیز رایج بود. از زمان ایران باستان یکی از متونی که در حوزه سیاست نگاشته می‌شد، اندرز نامه‌نویسی یا اندرزبُند و یا به تعبیر دوره اسلامی سیاست‌نامه‌نویسی، سیرالملوک یا شریعت‌نامه‌نویسی بود. در گذشته هم حاکمان و پادشاهان نیازمند مشاورت و راهنمایی و اندرز بودند. این موضوع در ایران باستان به شکل اندرز و یادآوری به حاکمان مطرح بود و در دوره اسلامی در بحث نصیحه لائمه المسلمین مورد توجه قرار می‌گرفت و در بسیاری از موارد اندرزنامه‌های موجود مثل **نامه تنسر** به درخواست گنشسب شاه و **سیاست‌نامه** خواجه نظام‌الملک به درخواست ابوالفتح ملک‌شاه (رجایی، ۱۳۷۶: ۲۱) نگاشته می‌شد؛ به نوعی نیاز به این نوع مشورت‌دهی احساس می‌شده که مورد توجه بوده و این‌گونه متون سیاسی، تداوم یافت.

هدف از این اشاره تاریخی به سیاست‌نامه‌نویسی، توجه به دو نکته مهم است: نخست این که مشورت‌دادن به نظام سیاسی، امری ضروری برای تصمیم‌گیری مناسب و بهره‌گیری از خرد جمعی در امر سیاسی بوده و امروزه نیز به شکل دیگری تداوم یافته است. هدف کلی از نگارش سیاست‌نامه همانند گذشته ارائه چگونگی رفتار مناسب در زندگی سیاسی در راستای حفظ قدرت بوده (همان: ۲۲؛ یوسفی‌راد، ۱۳۸۷: ۲۴۴) و هست. اما تفاوتی که در اینجا پدید می‌آید، سیاست‌نامه‌نویسی امری بسیار نادر و با توجه به اعتماد و شناختی که حاکمی یا پادشاهی به یک اندیشمند داشت و یا به واسطه شهرت نویسنده‌ای مورد توجه قرار می‌گرفت. امروزه تأسیس دستگاه مشورت‌دهی^۱ و مراکز مطالعات راهبردی^۲ برای کمک به تصمیم‌گیری حکومت‌ها به امری نهادینه شده و لاینفک بدل شده است و افراد متخصص بسیاری در زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی لازم است تا به بررسی مسائل و مشکلات اجتماعی و سیاسی بپردازند.

1- think thanks

2- Strategic Studies Research Centers

دوم این که سیاست‌نامه معادل لاتین (*policy paper*) است و در اینجا صرفاً معنی تحت‌اللفظی همانند کاغذ اخبار که برای روزنامه (*newspaper*) در ایران اول بار توسط میرزا صالح شیرازی (بنی‌احمد، ۱۳۷۹: ۸۹) مطرح شد، مدنظر نبوده، بلکه گزینش این واژه با توجه به اشاره بالا، سنتی بهینه و مطلوب در سرزمین ما بوده است و این واژه با تساهل، قابلیت کاربرد برای نوشتارهایی از این دست را دارد. منظور از کاربرد متساهلانه در اینجا اشاره به دو نکته است: نخست این که در گذشته سیاست‌نامه‌ها نوعی یادآوری و پند و اندرز به پادشاهان در مورد عدل، راستی، مردم‌داری، دین‌داری و زندگی متناسب با سپهر طبیعت بوده تا نظام سیاسی از مسیر حق و عدالت خارج نشده و به دام ظلم و ستم آلوده نگردد. اما امروزه هدف از سیاست‌نامه‌نویسی نوعی مشارکت بی‌واسطه‌تر در جریان تصمیم‌گیری عمدتاً در شرایط متعارف است و به سمت و سوی رفتار کلان سیاسی کاری ندارد، بلکه تنها به دنبال حل یک مسئله یا مشکل اجتماعی است. دومین تفاوت به این موضوع برمی‌گردد که در سیاست‌نامه‌های گذشته تنها نوعی اندرز و پند بر اساس تجارب تاریخی و مثل‌ها و شواهد تاریخی بوده است اما امروزه حوزه تصمیم‌گیری سیاسی به نوعی به امر عمومی در جامعه بدل گردیده و مشارکت عمومی در فعالیت سیاسی امکان بیشتری یافته است. پس بدون این که قصد در این‌جا نوعی خلط مفهومی و واژگانی در کاربرد سیاست‌نامه باشد، در تداوم آن سنت، واژه سیاست‌نامه را برای نوشتارهایی از این دست که در ایران به نام‌هایی نظیر گزارش راهبردی، نمای راهبردی، تحلیل کوتاه و نمای ملی متداول است، پیشنهاد می‌کند.

از آن‌جا که هر متن نوشتاری بر اساس هدف و منظوری نگاشته می‌شود، باید از منطق و روش خاص خود نیز پیروی کند تا زمینه کاربرد یکسان آن فراهم آید و در عین حال تفاوت آن با متون دیگر از نظر روشی مورد توجه قرار گیرد. هدف این مقاله نیز ارائه شیوه سیاست‌نامه‌نویسی برای کمک به نگارش این متون در مراکز مطالعات راهبردی در ایران است. پرسش اصلی مقاله این است که در نگارش سیاست‌نامه در مراکز راهبردی از چه اصول و شیوه‌ای باید پیروی کرد؟ برای پاسخ به این پرسش مقاله به دو بخش کلی تقسیم می‌شود: بخش اول به تفاوت علم سیاست با علم جدید سیاستگذاری می‌پردازد و مهم‌ترین موضوع در این‌جا معرفی چرخه اصلی سیاستگذاری در جامعه است تا به این واسطه امکان معرفی دو سبک نگارش در علم سیاستگذاری را مهیا سازد. بخش دوم به ساختار نگارش سیاست‌نامه از ابتدا تا انتها می‌پردازد و راهنمای عملی برای نگارش آن عرضه می‌دارد.

جایگاه علم سیاستگذاری در علم سیاست

علم سیاست رشته دانشگاهی نوظهوری نیست و قدمت آن در غرب به حدود سه قرن و در ایران به بیش از یکصد سال می‌رسد. اما تحولاتی که این رشته دانشگاهی به عنوان یک علم داشته که یکی از مهم‌ترین آن این است که علم سیاست باید در خدمت جامعه سیاسی یا نظام سیاسی قرار گیرد. بر همین اساس دو رشته بسیار مهم در علم سیاست بیشتر از مباحث فلسفه سیاسی با توجه به نیازهای اجتماعی مورد توجه قرار گرفت: یکی جامعه‌شناسی سیاسی که به جامعه سیاسی نظر دارد و دیگری سیاستگذاری که به کمک نظام سیاسی می‌آید تا مشکلات و مسائل آن را حل کند و یا در حل این مسائل به نظام سیاسی مشورت دهد. رشته جامعه‌شناسی سیاسی به نسبت سیاستگذاری بیشتر به ساحت امر اجتماعی از منظر قدرت سیاسی و نوعی (رابطه) قدرت نظر دارد و به طبع نوعی نگاه سنجش‌گرانه و نظارتی و انتقادی به عملکرد دولت دارد. در مقابل علم سیاستگذاری علم در عمل است و نگاه محافظه‌کارانه به دولت دارد. (Forman, 1968: 204-208) در علم سیاستگذاری مسئله مورد بررسی همان مسئله دولت است، در حالی که در جامعه‌شناسی سیاسی لزوماً این‌گونه نیست. مسئله سیاستگذاری که باید مورد توجه قرار گیرد، مسئله‌ای است که باید در دستورکار فوری و جدی دولت برای انجام یا عدم انجام کاری در قبال آن اشاره دارد. به تعبیر تامس دای، سیاستگذاری «هرآنچه دولت برای انجام دادن یا ندادن برمی‌گزیند» اطلاق می‌گردد (Dye, 1981: 8). در اینجا مهم‌ترین رویکرد در سیاستگذاری رهیافت حل اختلاف یا گره‌گشایی است که دولت تنها زمانی به سیاستگذاری می‌پردازد که برای رفع مشکل و مسئله‌ای اقدام می‌کند. در این جا است که مسئله دولت، مسئله مورد بررسی علم سیاستگذاری نیز قرار می‌گیرد.

از این منظر علم سیاستگذاری در ۵ نکته با علم سیاست متمایز می‌گردد: علم سیاست خود از ابتدا علمی چندرشته‌ای بوده و است، اما این موضوع در مورد سیاستگذاری بیشتر به چشم می‌خورد. از آنجا که سیاستگذاری به دنیای واقعی و حل مشکل آن نظر دارد، به نسبت علم سیاست بیشتر با واقعیت متنوع و چندگانه امر سیاسی و رفتار سیاسی سروکار دارد. به عنوان نمونه، در این فرایند بسیاری از اقداماتی که دولت انجام می‌دهد و یا انجام نمی‌دهد، مبتنی بر منطق عقلانی لزوماً نیست و در جریان کار انگیزه‌ها و منافع نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند که باید در جریان بررسی سیاست‌ها و ارائه راهکار به آن توجه کرد که در علم سیاست یا حتی جامعه‌شناسی سیاسی کمتر مورد نظر است. دومین تفاوت به این اشاره دارد که مسئله مورد بررسی علم سیاست در بدو امر مسئله حکومت نیست و بیشتر به بحث در حوزه امر سیاسی و یا تولید دانش سیاسی می‌پردازد. بحث از نوع نظام سیاسی، انواع رفتار سیاسی در جوامع مختلف و مشروعیت و اعتماد سیاسی، مسئله فوری دولت نیست که بتوان در مورد آن

تصمیم‌گیری کرد. اما پاسخگویی به یک اعتصاب سیاسی، پرداختن به بیکاری و مشکل نقدینگی، کسری بودجه، تهدیدات خارجی و نظامی، پیوستن به یک ائتلاف سیاسی ... موضوعاتی هستند که باید در دستورکار دولت قرار گیرد. سوم، موضوع مورد بررسی در علم سیاست باید با نگاه بی‌طرفانه و به دور از هرگونه ارزشی مورد بررسی قرار گیرد و آثار ماندگار علم سیاست نیز از این ویژگی برخوردارند، اما علم سیاستگذاری علمی هنجارین و مبتنی بر ارزش است. به عبارت دیگر، در مشورت‌دهی به مثلاً نهادهای حکومتی در این‌جا باید علایق و سلاقی و ارزش‌های حیاتی که غیرقابل معامله هستند و ارزش‌های حاشیه‌ای که قابل مذاکره هستند، مورد اجماع باشد؛ چه در غیر این‌صورت دادن مشاوره به نهادهای حکومتی غیرممکن و یا چالش‌برانگیز خواهد بود زیرا در این‌جا هدف، دادن راه‌حلی است که نهادهای دولتی را به انجام یا عدم انجام کاری ترغیب کند اما عدم توجه به ارزش‌های نظام سیاسی این امکان مشورت‌دهی و ارتباط با دستگاه سیاسی را مختل می‌کند. البته در این‌جا منظور این نیست که سیاستگذاری علم مورد دلخواه دولت و نهادهای حکومتی است و باید تنها فرامین آنها را برای عملیاتی‌کردن مورد توجه قرار دهد، بلکه نکته این است که با شناخت ارزش‌های نظام سیاسی به موضوع و مسئله توجه شود. مثلاً در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ارزش‌های اسلامی حاکم است اما این موضوع در دستگاه تصمیم‌گیری آلمان مرجع مورد استناد نیست. پس راهکاری که ممکن است از منظر ارزشی در یکی درمان‌گر باشد در دیگری ممکن است چالش‌برانگیز باشد. چهارم، علم سیاستگذاری به نسبت علم سیاست کاربردی است و نه متن دانشگاهی برای ارتقای یک رشته یا توجه به کارکردهای نهادینه شده و یا تحویلی به یک رشته. متن کاربردی باید امکان عملیاتی‌شدن خود را در فضای کنونی نشان دهد وگرنه متن سیاستگذارانه نیست. در نهایت، علم سیاستگذاری برخلاف علم سیاست، بازو و ابزار تصمیم‌گیری دولت و نهادهای دولتی است (رجوع شود به: 8: *Young and Quinn, 2002*).

چرخه سیاستگذاری: بر این اساس در علم سیاستگذاری چرخه سیاستگذاری مطرح است که موضوع مورد اجماع در این علم محسوب می‌شود و برای مشخص کردن نیاز به سیاست‌نامه باید به آن توجه بایسته صورت گیرد. در چرخه سیاستگذاری ابتدا باید مسئله‌ای مطرح گردد تا ضرورت داشته باشد که دولت آن را در دستورکار قرار دهد و برای آن چاره‌ای بیاندیشد. پس از مرحله طرح مسئله و قرار دادن در دستورکار دولت، مرحله تدوین راه‌های ممکن برای رفع مسئله می‌پردازد. تا این مرحله باید تمام بدیل‌های ممکن در رفع مشکل مورد توجه قرار گیرد؛ به عبارت دیگر، در این مرحله تنها برای یک مسئله پاسخ‌های کارشناسانه باید داده شود. پس از این مرحله است که باید این بدیل‌ها به چند گزینه ممکن و محتمل با توجه به فضا، موقعیت و محیط ارزشی کاهش یابد. به عبارت دیگر، در این مرحله مثلاً از ۱۰ راه

حل برای یک مشکل یا مسئله دو یا سه راه حل برای اجرا پیشنهاد می‌گردد. تا این مرحله به نوعی استراتژی مورد نیاز برای رفع یک مسئله تعیین و معرفی می‌شود. مقام تصمیم‌گیر نیز با توجه به مقتضیات خود یکی از این گزینه‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد و اجرا می‌کند. پس از این مرحله، موضوع بسیار مهم و حساس ارزیابی فرایند سیاستگذاری مطرح می‌گردد. این مرحله غیر از فرایند بازرسی و نظارتی است که دستگاه‌های اجرایی دارند و بر اساس سعی و خطا و تعدیل و شتاب با توجه به موقعیت اجرایی انجام می‌دهند. این مرحله به دو پرسش اساسی می‌پردازد: اول آیا سیاست‌های موجود برای حل مسئله مفید بوده‌اند و میزان موفقیت یا عدم موفقیت چه میزان بوده و کجای فرایند سیاستگذاری معیوب بوده است. دوم، آیا لازم است دوباره همان مسئله در چرخه سیاستگذاری قرار گیرد یا موضوع دیگری به عنوان مسئله فوری‌تر مورد توجه قرار می‌گیرد (غرایاق زندی، ۱۳۸۹: ۴۰).

تفاوت سیاست‌نامه با مطالعه سیاست: بر اساس چرخه سیاستگذاری دو نوع بررسی سیاست‌های یک کشور یا نظام سیاسی صورت می‌گیرد: یکی تحلیل سیاستی^۱ و دیگری مطالعه سیاستگذاری^۲. تحلیل سیاستی به مراحل طرح مسئله، دستورکار، تدوین و تطبیق مسئله در سیاستگذاری کمک می‌کند. به عبارت دیگر، به جریان طراحی و ارائه خط‌مشی به حکومت و نهادهای اجرایی می‌پردازد. سیاست‌نامه‌نویسی عمدتاً برای کمک به این مرحله مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما مطالعه سیاستگذاری به فهم و اطلاع از فرایند سیاستگذاری و همچنین ارزیابی سیاست‌ها اشاره دارد که می‌تواند مبنای کار سیاست‌نامه‌نویسی باشد. به عبارت دیگر، افرادی در کار سیاست‌نامه باید وارد شوند که پیش از این در مورد آن سیاست، مطالعه داشته باشند و یا از مطالعه فرایند یک سیاست در گذشته آگاه باشند تا امکان ارائه راه حل به مقام تصمیم‌گیر را داشته باشند. در این مرحله مطالعه سیاستگذاری شناخت فهم و بستر تاریخی، سیاسی و اجتماعی را فراهم می‌آورد، انتقاد صادقانه از سیاست انجام می‌دهد و نتیجه‌بخش بودن یا نبودن آن را مورد بررسی قرار می‌دهد. لذا پژوهش راهبردی بیشتر در این جا مدنظر است تا سیاست‌نامه. (Young and Quinn, 2002: 8-10)

همچنین سیاست‌نامه به موضوعی می‌پردازد که در حال حاضر حکومت با آن درگیر است و به دنبال ارائه راه حل برای آن به حکومت است. اما پژوهش راهبردی، مطالعه سیاستگذاری و فرایند سیاستگذاری است که پیش از این دولت انجام داده است.

1 - policy analysis

2 - policy study

جدول ۱- تفاوت دو نوع نوشتار سیاستگذارانه (Young, et. al; 2002)

گونه نوشتار سیاستگذاری		حوزه‌های تفاوت
تحلیل سیاست (سیاست‌نامه)	مطالعه سیاستگذاری (پژوهش راهبردی)	
هدف سیاستگذاران است.	هدف دیگر متخصصان سیاستگذاری است.	مخاطب
مشتری محور: طراحی سیاست‌های خاص برای اجرا	موضوع محور: پیشنهادات عمومی و اطلاعات مبتنی بر موضوعات سیاستگذاری	تأکید
به ندرت شامل پژوهش‌های اولیه است.	می‌تواند شامل بسیاری از پژوهش‌های اولیه باشد.	روش‌شناسی
باید خیلی روشن و ساده باشد.	می‌تواند کاملاً مبتنی بر رشته خاص و فنی باشد.	اندیشه‌ها و زبان مورد استفاده
معمولاً بیش از ۵/۰۰۰ کلمه نیست.	بیش از ۲۰/۰۰۰ کلمه	حجم

نوشتن سیاست‌نامه: عناصر ساختاری و محتوایی^۱

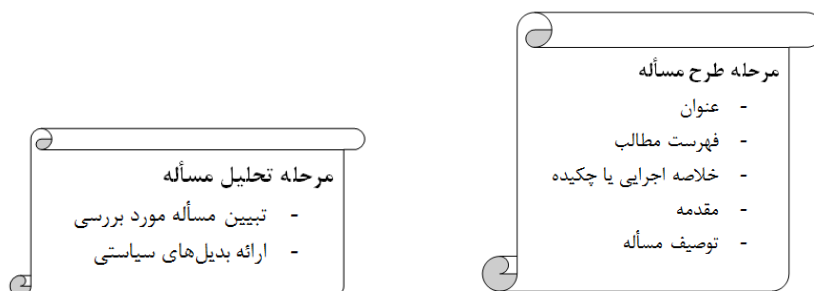
در این بخش ابتدا به پیش‌زمینه لازم برای نگارش سیاست‌نامه اشاره می‌گردد و سپس ساختار نوشتن سیاست‌نامه از عنوان تا منابع و ضمایم توضیح داده می‌شود و در نهایت چارچوب ارزیابی سیاست‌نامه بر اساس این اصول را در ضمیمه یک مطرح خواهیم کرد. نکته قابل توجه در این‌جا این است که این چارچوب، برای راهنمایی و داشتن الگو کلی است و تجویزی نمی‌باشد و ضرورتی ندارد که تمام عناصر آن رعایت گردد. مثلاً در چکیده اجرایی و یا متون کوتاه‌تر از سیاست‌نامه که در پژوهشکده مطالعات راهبردی به عنوان تحلیل کوتاه^۲ مورد استفاده قرار می‌گیرد، ضرورتی به کاربرد تمام عناصر زیر نیست و ساختار واحد امکان متناسب با موضوع مورد بررسی تنظیم می‌گردد.

پیش‌زمینه نگارش سیاست‌نامه: برای نگارش سیاست‌نامه توجه به نکات زیر بسیار اساسی و حیاتی است:

۱- در نگارش عناصر ساختاری سیاست‌نامه با تغییراتی عمدتاً از مقاله زیر استفاده شده است:
Young, Eoin and Lisa Quinn (2002) *Writing Effective Public Policy Paper: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute.
2- policy brief

- نخست باید شناخت مناسبی از جامعه سیاستگذاری مورد نظر که برای آن قرار است سیاست‌نامه نگاشته شود، وجود داشته باشد. مناسب‌ترین کار در این شرایط این است که با توجه به ارزشی بودن محیط سیاستگذاری، بهتر است که افراد سیاست‌نویس عضو آن مؤسسه یا مرکز راهبردی باشند. این کار البته به این معنی نیست که باید سیاست‌های مورد نظر آن جامعه یا کارفرما به هر شکل ممکن پیاده گردد و یا یک نوع سیاست و تحلیل خاص از درون آن مؤسسه درآید. در صورتی که باید زمینه را برای شناخت و تولید راه‌حل‌های مختلف برای مسئله مورد نظر مهیا ساخت.
- شناخت و آگاهی مناسب از فرایند سیاستگذاری سازمان مورد هدف سیاست‌نامه، ضروری است.
- درک درستی از اهمیت سیاست‌نامه‌ها در ساختار تصمیم‌گیری جامعه مورد نظر باید وجود داشته باشد.
- افراد و نهادهای دخیل در فرایند سیاستگذاری مورد شناسایی قرار گیرند. درک خلیات و روحیات آن‌ها در پذیرش راه‌حل‌ها اساسی است.
- شواهد کافی برای بررسی یک مسئله مورد توجه قرار گیرد.
- قبل از پرداختن به موضوع، آیا امکان ارائه راه‌حل مناسب برای آن در آن شرایط متصور است. منظور از متصور بودن راه‌حل، تنها امکان یا عدم‌امکان ذاتی آن نیست، بلکه امکان یا عدم‌امکان طرح و پذیرش آن در فرایند سیاستگذاری هم است.
- هدف از نگارش سیاست‌نامه چیست و مؤسسه سیاستگذاری قرار است با این سیاست‌نامه به چه هدفی برسد. به عبارتی، آیا آگاهی از انتظار ناشر از نشر این سیاست‌نامه وجود دارد.
- شناخت مخاطب اصلی سیاست‌نامه لازم است.
- باید از تمام مراحل نشر سیاست‌نامه آگاهی وجود داشته باشد (*Young and Quinn, 2002: 8-10*).
- در نگارش سیاست‌نامه باید برای خواننده خود احترام قایل شد.
- نوشتار سیاست‌نامه باید روشن و واضح باشد به‌ویژه راه‌حل‌ها باید برای هر کسی معنادار باشد. همچنین مدل‌ها باید شفاف باشد و مدل‌های پیچیده به مدل‌های شفاف بدل گردد.
- نوشتار باید متنی صادقانه باشد و این عامل به همراه روشن بودن آن، باعث می‌شود تا متن سیاست‌نامه، خواندنی شود. مهم‌ترین دشمن سیاست‌نامه طرح بیش از اندازه مورد نیاز موضوعات است. (*Dutch, 2002: 12-17*)

- سیاست‌نامه باید روال رو به جلو و پیشرفت داشته باشد؛ به عبارتی باید به بهبود فرایند سیاست‌گذاری کمک کند.
 - بررسی سیاست‌ها و راه‌حل‌ها باید به خوبی اندیشیده شده باشد. طرح تمام پاسخ‌های احتمالی، شناخت جامع‌تر از یک موضوع و مسئله ارائه می‌دهد (Dedek, 2010: 3-8; Broussard, 2009: 5-17; Hurt, 2003: 5-12).
- ساختار نوشتاری سیاست‌نامه:** سیاست‌نامه در یک تصویر کلی به سه قسمت مهم قابل دسته‌بندی است:
- بخش طرح مسئله
 - تحلیل مسئله
 - و در نهایت طراحی سناریوها و ارایه پیشنهادات.
- اما اگر تمام عناصر جزئی در ساختار سیاست‌نامه مورد توجه قرار گیرد، باید روال کار به شکل زیر باشد:



الف) مرحله توصیف مسئله

- عنوان:** عنوان متن به مثابه پیشانی و اولین مرحله پیوند بین مخاطب و متن از اهمیت بسیاری برخوردار است. بر این اساس باید از ویژگی‌های زیر برخوردار باشد:
- عنوان باید کل پیام متن را در درون خود داشته باشد.
 - یک عنوان باید به خواننده برداشت کلی از موضوع، تأکید و مسئله را نشان دهد.
 - بر اساس عنوان است که خواننده تصمیم می‌گیرد که به سیاست‌نامه رجوع کند یا نه.
 - عنوان باید توصیفی، گزاره‌ای و تا حد ممکن روشن و شفاف، مختصر، مفید و جذاب باشد.
 - عنوان می‌تواند یک بخشی باشد یا دو بخشی. برای مثال عنوان تک‌بخشی نظیر راهبرد هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در قبال سازمان بین‌المللی انرژی اتمی می‌تواند باشد.

عنوان دو بخشی نظیر جمهوری اسلامی ایران و سازمان بین‌المللی انرژی اتمی: راهبردها و روندها می‌تواند باشد.

- در عین حال امکان دارد که یافته پژوهش در عنوان آورده شود. مثلاً جمهوری اسلامی ایران و سازمان بین‌المللی انرژی اتمی: عمل متقابل، همکاری یا خروج.
- بهتر است کلیدواژه‌های اصلی پژوهش در عنوان آورده شود و حتی الامکان سه کلیدواژه اصلی در ابتدای عنوان آورده شود (Young and Quinn, 2002: 25-26).

فهرست مطالب: فهرست مطالب دومین پنجره و مسیر ورود به سیاست‌نامه است و خواننده پس از به دست گرفتن یک متن و پس از عنوان‌گذاری به فهرست مطالب نگاهی می‌اندازد تا تصمیم بگیرد که باید آن را مطالعه کند یا خیر. پس فهرست مطالب دارای ویژگی‌های زیر است:

- فهرست مطالب به منزله راهنما عمل می‌کند و خوانندگان را به کل متن سوق می‌دهد.
- فهرست مطالب به انواع خوانندگان کمک می‌کند. برخی از خوانندگان به کل متن نیاز دارند و بعضی دیگر تنها ممکن است به یک یا چند فصل آن توجه کنند. یا خواننده‌ای ممکن است تنها به چکیده و راه‌حل‌ها توجه کند که در این صورت با فهرست مطالب دسترسی به آن آسان خواهد بود.
- در فهرست مطالب باید بخش‌های اصلی و فرعی کار به خوبی مشخص شود.
- در فهرست مطالب باید عنوان‌های اصلی و فرعی نیز معین شود.
- فهرست مطالب باید شیوه نظم‌دهی (حروفی و عددی) داشته باشد (Ibid : 28-29).
- فهرست جداول و نمودارها نیز باید آورده شود (Dedek, 2010: 3-8).

خلاصه اجرایی یا چکیده: چکیده یا خلاصه اجرایی بعد از عنوان و فهرست مطالب از جایگاه و اهمیت بسیاری برخوردار است و می‌تواند در هدایت خواننده یا سیاستگذار به مطالعه کل متن تأثیر جدی داشته باشد. این موضوع به‌ویژه برای سیاستگذاری یک ضرورت است زیرا بسیاری از مقامات اجرایی کشورها زمان و حوصله یک پژوهشگر را برای مطالعه کل سیاست‌نامه ندارند. در عین حال اگر سیاست‌نامه‌ها در مراکز تصمیم‌گیری برای مقامات تلخیص می‌شود، این کار ممکن است با دقت نویسنده کار و اشراف به کار همراه نباشد. لذا چکیده و به‌ویژه خلاصه اجرایی، موضوعی بسیار مهم در فرایند سیاستگذاری است و پژوهشگران معمولاً در پایان کار آن را تهیه می‌کنند، ممکن است زمان کمی و یا آن حوصله‌ای که در ابتدای نگارش سیاست‌نامه دارند، نداشته باشند، ولی این موضوع باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

- چکیده یا خلاصه اجرایی مرور کلی بر کل سیاست‌نامه است و صرفاً بخشی از متن سیاست‌نامه نیست، بلکه متنی جدا، جذاب، ترغیب‌کننده، همگون و جدید است. چکیده متنی یک پاراگرافی است با ۲۲۰ کلمه به همراه کلیدواژه و قصد و هدف کار: مسئله اصلی مورد بررسی و مباحث اصلی متن به‌طور مختصر آورده می‌شود.
- خلاصه اجرایی معمولاً شامل هفت پاراگراف است و تقریباً ۱۲۰۰ کلمه است. در خلاصه اجرایی قصد و هدف کار، توصیف و توضیح مسئله، ارزیابی بدیل‌های سیاستی و نتایج و پیشنهادات مورد نظر می‌باشد. پاراگراف اول هدف سیاست‌نامه، پاراگراف‌های ۲ تا ۴ به جزئیات مسئله مورد نظر و گزینه‌های سیاستی در پاراگراف‌های ۵ و ۶ و در نهایت در پاراگراف ۷ نتایج و پیشنهادات آورده می‌شد. خلاصه اجرایی بیشتر برای مطالعه سیاستگذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- در چکیده و خلاصه اجرایی، متن باید به صورت خبری آورده شود و پرسش یا مسئله اصلی به صورت استفهامی آورده نمی‌شود (Young and Quinn, 2002: 35-36).
- مقدمه:** مقدمه راه ورود خواننده به متن است و از این طریق خواننده درخواهد یافت که نویسنده تا چه میزان در نگارش و پرداختن به متن و موضوع پژوهش جدیت به خرج داده است. بر این اساس باید عناصر زیر در مقدمه رعایت گردد:
 - در مقدمه اهمیت موضوع خاص مورد اشاره قرار می‌گیرد.
 - تعریف واژگان کلیدی و محورهای کلیدی بحث مورد اشاره قرار می‌گیرد.
 - حوزه‌های سیاستگذاری کلیدی مورد نیاز برای تحلیل و ارائه راه‌حل مشخص می‌گردد.
 - رهیافت نویسنده به موضوع توضیح داده می‌شود.
 - مسئله مورد نظر تعریف می‌گردد.
 - هدف و انگیزه نویسنده مشخص می‌گردد.
 - روش‌شناسی و محدودیت مطالعاتی مورد توجه قرار می‌گیرد.
- طرح یا نقشه کل متن آورده می‌شود (Young and Quinn, 2002: 38-41; Government Information, 2010: 1).
- توصیف مسئله:** توصیف مسئله هم می‌تواند در مقدمه آورده شود و هم این امکان را دارد که پس از مقدمه برای توضیح بیشتر و دقیق‌تر مسئله آورده شود؛ اما جدا از این که در کدام قسمت از این دو بخش آورده شود، عناصر زیر برای آن باید مراعات گردد:
 - توصیف مسئله، ماهیت مسئله مورد نظر را توصیف، معین و مورد تأمل قرار می‌دهد. در توصیف مسئله، پیشینه مسئله، مناظر مختلف به مسئله، بازیگران، شرایط، علت‌ها، فشارها، اختلاف‌ها، منافع و ارزش‌ها، نقش‌ها و مسؤولیت‌ها، مورد توجه قرار می‌گیرد.

- در توصیف مسئله لازم است که خواننده اقناع گردد مسئله موردنظر نیازمند پیگیری و دستورکار حکومتی است. معمولاً در فرایند سیاستگذاری ممکن است افرادی با قرار دادن موضوعی در چرخه سیاستگذاری موافق نباشند و یا مسئله را آنقدر جدی تلقی نکنند که نیازمند گنجاندن آن در چرخه فرایند سیاستگذاری باشد. لذا سیاست‌نامه باید از این حیث قانع‌کننده باشد.
- مسئله در توصیف مسئله در درون چارچوب و محیط خود باید مورد ارزیابی قرار گیرد نه در یک محیط کلی. مثلاً اگر منظور از بیکاری به عنوان مسئله مورد توجه قرار می‌گیرد، خواننده باید قانع گردد که این موضوع محوری تصمیم‌گیری اقتصادی است و یا مسئله امنیتی است. معمولاً مسایل غیرامنیتی زمانی به عنوان مسئله امنیتی مطرح می‌گردند که تأثیرات آن مسئله از حوزه و محیط آن بررسی خارج شده و نیازمند همکاری دستگاه‌های دیگر و توجه مضاعف به موضوع است.
- توصیف مسئله زمینه را برای ارائه گزینه‌های سیاستی فراهم می‌کند، پس دقت در ارائه آن امکان مناسب‌تری برای ارائه راه‌حل فراهم می‌کند (Young and Quinn, 2002: 38-41; Government Information, 2010: 1; Dedek, 2010: 3-8).

(ب) مرحله تحلیل مسئله

تبیین مسئله: در این قسمت بعد از توصیف مسئله، دو کار بسیار مهم باید صورت گیرد: نخست رویکرد یا رهیافتی که به موضوع مورد بررسی از نظر علمی دارید، به‌طور مختصر و روشن و نه لزوماً به شکل فنی ارائه می‌گردد. این کار کمک می‌کند با یک مبنای نظری به موضوع پرداخته گردد. گزینش مبنای نظری مناسب در پرداختن به مسئله امکان مناسب‌تر، بی‌طرفانه‌تر و معقول‌تری از موضوع را امکان‌پذیر می‌سازد.

دو، پس از توصیف مسئله و تعیین رویکرد مناسب برای بررسی آن، باید به تبیین یا علت‌یابی مسئله‌شدن یک موضوع پرداخته می‌شود. منظور از تبیین، بررسی متغیرهای دخیل در مسئله مورد نظر و بررسی رابطه معنادار بین آن‌ها است. همچنین منظور از علت‌یابی، نشان دادن رابطه علی بین متغیرهای مختلف درگیر در مسئله است. در عین حال در تبیین و تحلیل باید مدعیات^۱ به‌طور بی‌طرفانه طرح گردد، شواهد کافی^۲ با استناد موثق آورده شود و در نهایت رابطه بین مدعیات و شواهد مورد تأیید^۳ قرار گیرد (Young and Quinn, 2002: 58).

در این جا ارائه جداول و نمودارها به روشن‌شدن بهتر بحث کمک می‌کند.

1- claim
2- support
3- warrant

ارائه بدیل‌های سیاستی^۱: در این مرحله باید برای مسئله مورد بحث، تمام بدیل‌های ممکن را مطرح و بحث کرد. نکته مهم در این جا آن است که طراحی بدیل‌های مختلف باید بر اساس صرفاً نگاه کارشناسی باشد. در عین حال، طرح بدیل‌های مختلف، امکان ارزیابی و مقایسه آن‌ها را افزایش می‌دهد. در این مرحله عناصر زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

- تعداد بدیل‌ها باید مشخص گردد.
 - مزیت‌ها و محدودیت‌های هر بدیل به طور شفاف مطرح گردد.
 - ارزیابی کلی از هر بدیل صورت گیرد.
 - تحلیل کلی از مجموع بدیل‌ها ارائه گردد (Young and Quinn, 2002: 59; Duitch,)
- 2002: 12-17; Dedek, 2010: 3-8; Broussard, 2009: 5-17; Hurt, 2003: 5-12; (Government Information, 2010).

مرحله سناریوسازی و ارائه پیشنهادات

ارائه سناریوهای محتمل: در این مرحله طراحی راه‌های پیش‌روی یک سازمان و نهاد دولتی به شکل سناریو امری ضروری است. سناریو نوعی نگرش با انسجام درونی از آینده، ارائه تصویر آتی از محیط مورد بررسی، مشخص کردن مسیر لازم برای برنامه‌ریزی راهبردی و نشان دادن دورنمای آتی تصمیم‌گیری است. در این شرایط حذف موانع، پیش‌بینی نیازها و توجه به فرصت‌های آینده باید مورد توجه قرار گیرد. با این مباحث چند طرح و نقشه احتمالی که ممکن است در آینده رخ دهد، باید به شکل سناریو ۱، ۲، ۳ ... آورده شود. این سناریوها می‌تواند از خوش‌بینانه‌ترین تا بدبینانه‌ترین آن تنظیم گردد (Lingren and Banhold, 2003: 6 and 14; Heijden, 2005: 30).

ارائه پیشنهادات: پیشنهادات باید شفاف، عملی، اقناعی، منطقی و جامع باشد. در عین حال پیشنهادات می‌تواند در بخش جداگانه با سرفصل مشخص باشد و با شماره در متن مشخص شود و واژگان کلیدی آن ایتالیک گردد (Government Information, 2010: 2).

ارائه گزینه ترجیحی: در این مرحله که نوعی توجه به ملاحظه‌نهایی بحث است، نویسنده می‌تواند گزینه ترجیحی خود را با دلایل متقن مطرح کند و توضیحاتی کافی به آن کمک می‌کند تا نوعی احساس کامل بودن متن به خواننده منتقل گردد. در این جا نویسنده باید دلایل ترجیح این گزینه در قبال گزینه‌های مختلف مورد اشاره را بیان می‌کند. برای این کار باید استدلال، مبتنی بر این موضوع باشد که این گزینه چگونه موجب بیشترین نفع و کمترین ضرر خواهد بود.

بازنگری کل متن: در این مرحله نویسنده باید کل متن را مورد مطالعه قرار دهد که آن

- تمام طول کار مورد توجه جدی قرار گیرد.
- مسئله به دقت بررسی شود.
- گزینه‌های سیاستی بازنگری گردد.
- پیشنهادها تدقیق گردد.
- گزینه ترجیحی تقویت گردد.
- چکیده یا خلاصه اجرایی تنظیم گردد.

منابع: در آوردن منابع باید از روال متعارف در مؤسسه راهبردی موردنظر یا رشته علمی موردنظر استفاده کرد. توجه به این نکته ضروری است که در آوردن منابع باید منابع مرتبط با موضوع آورده شود. از آوردن منابعی که ممکن است برای نگارش کار مطالعه شده ولی کاملاً متناسب با موضوع سیاست‌نامه نیست، باید پرهیز گردد (Young and Quinn, 2002: 80-81; Government Information, 2010: 3).

ضمایم: ضمایم باید در حمایت و تکمیل استدلال اصلی مطروحه در متن سیاست‌نامه آورده شود. در عین حال آوردن ضمیمه انتخابی است و تنها اگر ضرورت دارد، آورده می‌شود. ضمایم معمولاً جداگانه و با بخش و عنوان مشخص می‌آید. در نهایت ضمایم باید نوع، حجم و اطلاعات جزئی‌تری را در تکمیل موضوع سیاست‌نامه ارائه کند (Young and Quinn, 2002: 86).

در این مرحله متن باید پیش از انتشار مورد ارزیابی قرار گیرد که یک نمونه از متن ارزیابی در ضمیمه یک قرار دارد.

منابع

الف) فارسی

- ۱- بنی‌احمد، حسین (۱۳۷۹). مطبوعات و مدرنیته در ایران، در رامین جهانگللو، ایران و مدرنیته: گفت‌وگوهایی با پژوهشگران ایرانی و خارجی در زمینه رویارویی ایران با دستاوردهای جهان مدرن، تهران، نشرگفتار.
- ۲- رجایی، فرهنگ (۱۳۷۶). معرکه جهان‌بینی‌ها: در خردورزی سیاسی و هویت ما ایرانیان، تهران، شرکت انتشارات احیاء کتاب.
- ۳- غرایق زندگی، داود (۱۳۸۹). درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ۴- فی، برایان (۱۳۸۳). نظریه اجتماعی و عمل سیاسی: بررسی رویکردهای پوزیتیویستی، تفسیری و انتقادی، ترجمه محمد زارع، تهران، روزنامه ایران، مؤسسه انتشاراتی.
- ۵- قوام، سید عبدالعلی (۱۳۷۳). سیاست‌های مقایسه‌ای، تهران، سمت.
- ۶- یوسفی‌راد، مرتضی (۱۳۸۷). روش‌شناسی سیاست‌نامه‌نویسی؛ در داود فیرحی، روش‌شناسی دانش سیاسی در تمدن اسلامی (مجموعه مقالات)، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.

ب) انگلیسی

- 7- Barrett, Kim (2001). *How to Write (and Review) a Scientific Paper*, University of California.
- 8- Broussard, Carrie Griffin (2009). *Writing an Effective Policy Brief*, The Louisiana Campaign for Tobaccos-Free Living.
- 9- Dedek, Oldrich (2010). *How to Write Effective Policy Paper*, Prague, Institute of Economic Studies.
- 10- Ditch, Suri (2002). "The Big Idea: a step-by-step guide to creating effective policy paper reports", *The Center for An Urban Future*.
- 11- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*, 4th edition, Englewood Cliffs, N.Y. Prentice-Hall.
- 12- Forman, Lewis A. (1968). "Public Policy" in David L. Sills (ed.) *International Encyclopedia of the Social Science*, U.S.A. Crowell and Macmillan.
- 13- Forsyth, Patrick (2006). *How to Write reports and Proposals*, UK, Kogan Page.
- 14- Gilbert, Charles E. (1975). "Welfare Policy", in Fred I. Greenstein and Nelson W. Palsy (eds.) *Handbook of Political Science; Policies and Policy-Making*, Vol.6, California Addison – Wesley Publishing Company.
- 15- Government Information, School of Information, the University of Texas, Available at www.document-1/user/locals-1/templeGAXBWH9.htm.
- 16- Hammons, J. O. and J. R. Shock (1994). "The course Syllabus Reexamined", *Journal of Staff, Professional and Organizational Development*, pp. 12-17.
- 17- Heijen, Kees Van (2005). *Scenario: The Art of Strategy Conversation*, West Sussex, John Wiley & Sons Ltd.
- 18- Herlihy, Corinne, James Kemple, Howard Bloom, Pei Zhu and Gordon Berlin (2009). *Understanding Reading First*, New York, MDRC.
- 19- Hudson, Michael and Kris Feder (1997). "What's Missing from the Capital Gains Debate?" *Public Policy Brief*, The Jerome Levy Economic Institute of Bard College.
- 20- Hurt, Karen (2003). *Writing Effectively and Powerly*, South Africa, CIVICUS.
- 21- Jouppi, Norman P. (1991). *Cache Write Policies and Performance*, California, West Research Laboratory.
- 22- Landsberg, Chris and Paul Herbink (2006). *Writing Policy Paper*, Sanpad Dissemination Workshop, 17-19 August.
- 23- Lingren, Mats and Hans Bandhold (2003). *Scenario Planning: The Link between Future and Strategy*, Macmillan, Palgrave.
- 24- Reeves, Paula (2004). *How to Write Policies and Guidelines: Guidance for Staff*, CEAD.
- 25- Young, Eoin and Lisa Quinn (2002). *Writing Effective Public Policy Paper: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute.

ضمیمه یک: کاربرد ارزیابی سیاستنامه

کاربرد ارزیابی سیاستنامه

عنوان سیاستنامه:

نویسنده: زمان تهیه گزارش

تعداد صفحات: صفحه دست‌نویس تاپی

الف) شاخص‌های محتوایی

- ۱- آیا مسئله اصلی سیاستنامه به خوبی و روشنی توصیف و شرح داده شده است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۲- آیا اهمیت مسئله خواننده را قانع می‌سازد که مسئله‌ای فوری بررسی شده است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۳- آیا تمام گزینه‌های ممکن سیاستگذاری، طرح و ارزیابی شده است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۴- آیا بدیل انتخاب شده، بهترین راه حل مسئله سیاسی است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۵- آیا استدلال سیاستنامه برای مخاطب اولیه قانع کننده است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۶- آیا بدیل انتخاب شده برای حل مسئله، هدف از نگارش سیاستنامه را مرتفع می‌سازد؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۷- آیا پیشنهادات و راهکارها به خوبی مطرح شده و عملی می‌باشند؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر

ب) شاخص‌های شکلی

- ۸- آیا عنوان سیاستنامه، جذاب، روشن، موجز و توصیفی است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۹- آیا چکیده/ خلاصه اجرایی بازنمایی مناسبی از کل متن است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر
- ۱۰- آیا تقسیم‌بندی مناسبی از سرفصل‌ها و زیرفصل‌ها صورت گرفته است؟
- بلی تا حد زیادی تا حدی خیر

۱۱- آیا متن از نظر ادبی، از روانی لازم برخوردار است؟

بلی تاحد زیادی تاحدی خیر

۱۲- آیا تمام منابع مورد استفاده متناسب با موضوع محوری سیاست‌نامه می‌باشد؟

بلی تاحد زیادی تاحدی خیر

ج) ارزیابی شاخص‌های شکلی

سیاست‌نامه مورد قبول، گزارشی است که در تمام موارد دوازده‌گانه بالا، دو ستون «بلی» یا «تاحد زیادی» را کسب نماید. مواردی که دو گزینه دیگر «تاحدی» یا «خیر» قید شده باشد، نیازمند اصلاح توسط نویسنده است و آن موارد در این بخش آورده می‌شود.

د) ملاحظات

.....