



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۶، صفحات ۲۰۱-۱۸۹

سیاست‌پژوهی

## شناخت فرایند سیاست‌گذاری عمومی؛ نگاهی کلی به مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها\*

محمدرضا یزدانی زازانی<sup>۱</sup>

استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

(تاریخ دریافت: ۹۶/۱۰/۹ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۱/۱۹)

### چکیده

«مقدمه‌ای بر فرایند سیاست‌گذاری؛ نظریه‌ها، مفاهیم و مدل‌های سیاست‌گذاری عمومی» نوشته «توماس بریکلند» استاد علوم سیاسی دانشگاه کارولینای شمالی است. محتوای این کتاب همانگونه که از عنوان آن هویداست، مرتبط با مباحث مقدماتی و اصول مطالعه علمی فرایند سیاست‌گذاری است و تلاش دارد مخاطبان خود (دانشگاهی و فعالان این حوزه) را با موضوعاتی مانند تعریف سیاست و دسته‌بندی انواع آنها، نحوه شناخت و تحلیل فرایند سیاست‌گذاری و مدل‌های عمده در این حوزه و از طریق طرح نمونه‌هایی از ایالات متحده آشنا سازد. این کتاب در درجه اول برای پر کردن شکاف میان مباحث آموزشی و اجرایی و در درجه دوم برای ایجاد انگیزه در مطالعه شاخه علمی سیاست‌گذاری عمومی تدوین یافته است. برجستگی عمده این اثر کاربرد رهیافت کیفی و ارائه تبیین‌های ساده به شیوه مباحثه‌ای، ارائه کتابشناسی آثار شاخص در موضوعات مورد بحث و همچنین ارائه واژگان تخصصی و تعاریف آن در حاشیه صفحات است.

**واژگان کلیدی:** سیاست، فرایند سیاست‌گذاری، نظریه‌ها، مدل‌ها، توماس بریکلند

\* این مقاله به معرفی و بررسی کتاب زیر می‌پردازد:

An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Thomas A. Birkland, 3rd. ed, published by Routledge, 2010.  
1 - Email: yazdani.mrz@gmail.com

## مقدمه

در رشته سیاستگذاری عمومی، همانند بسیاری دیگر از رشته‌ها، تاکنون کتاب‌های متعددی با هدف آموزش مباحث پایه و با عناوین مشابهی مانند مقدمه‌ای بر سیاستگذاری عمومی، فهم سیاستگذاری عمومی و ... به نگارش درآمده و البته این روند همچنان نیز ادامه دارد. دغدغه اصلی بریکلند در نگارش این مکتوب آن است که بیشتر کتاب‌های آموزشی در رشته سیاستگذاری عمومی مباحث نظری را به نفع تمرکز تحلیلی بر تصمیمات اتخاذ شده کنار می‌گذارند. به همین دلیل بیشتر آثار موجود حاوی یک یا دو فصل مرتبط با مباحث نظری و ساختاری هستند و باقی کتاب (حدود ۸۰ درصد) به بررسی مباحث موضوعی مانند سیاستگذاری سلامت، سیاستگذاری جنایی، سیاستگذاری امنیت ملی و غیره اختصاص می‌یابد.<sup>۱</sup> بر این اساس نویسنده مدعی است کتاب حاضر را بنا بر دو انگیزه اصلی به نگارش درآورده است. انگیزه نخست از بین بردن شکاف میان مباحث نظری و عملی است که به واسطه نبود ارتباط وثیق، آثار موجود را به دو نیمه مجزا و بی‌ارتباط با یکدیگر بدل کرده‌اند. انگیزه دوم که بنا بر تجربه آموزشی نویسنده در دانشکده بیولوژی دانشگاه آلبانی حاصل شده است، ارائه متنی بنیادی و اولیه برای فعالان غیردانشگاهی و همچنین دانشجویان مقطع کارشناسی و تحصیلات تکمیلی در رشته‌هایی است که اگرچه مستقیم به مطالعه سیاست‌های عمومی نمی‌پردازند، اما داشتن فهمی نسبت به سیاست و سیاستگذاری برای آنها مفید و در عین حال ضروری است.

روش اصلی و متمایز بریکلند برای تحقق اهداف ذکر شده، در کنار کاربرد مثال‌های فراوان -که برخاسته از پژوهش‌ها و تجربیات آموزشی وی است- اتخاذ شیوه مباحثه‌محور<sup>۲</sup> (نه آموزش‌محور) است. بنابراین این کتاب برخلاف بسیاری از کتاب‌های آموزشی موجود، تلاش دارد در گفت‌وگو با مخاطبان به ارائه مباحث خود بپردازد. بر اساس همین رویکرد حاشیه کتاب به ارائه اصطلاحات و واژگان تخصصی رشته سیاستگذاری عمومی و تعریف آنها اختصاص یافته است که مجموعه‌ای بالغ بر ۲۰۰ واژه را در بر می‌گیرد و در بخش پایانی هر فصل علاوه بر ارائه یک نمونه از مسائل واقعی - با هدف نمایش کاربردی محتوای فصل - و واژگان کلیدی و پرسش‌هایی برای بحث و پژوهش که این کتاب را به یک منبع آموزشی کاربردی و ارزنده برای مدرسان تبدیل کرده است، برجسته‌ترین آثار مرتبط با سیر مطالعاتی محتوای آن فصل نیز در بخشی با عنوان «مطالعه تکمیلی»، به شیوه‌ای منظم و نقادانه معرفی شده‌اند. مجموعه این پیش‌بینی‌ها علاوه بر افزایش جامعیت کتاب، فرصت مناسبی را برای

۱- این موضوع در تألیفات فارسی دو دهه اخیر و همگام با گسترش رشته سیاستگذاری در ایران نیز قابل مشاهده است (برای نمونه ر.ک: قلی‌پور و آهنگر، ۱۳۸۹؛ قلی‌پور و فقیهی، ۱۳۹۳؛ الماسی، ۱۳۹۳).

شناخت و درک سایر متون برای مخاطبان (اعم از دانشجویان و اجرایی) فراهم کرده است. در مجموع رویکرد نگارشی نویسنده علاوه بر آنکه محتوای مناسب برای تدریس استادان فراهم آورده، متنی خواندنی و مرجع در این زمینه ارائه می‌کند و قادر است مباحث و مفاهیم آموزش داده شده در کلاس‌های درس را تکمیل کند.

البته به یاد داشته باشید که این اثر حاوی تمامی مباحث مورد نیاز یک محقق علوم سیاست‌گذاری نیست و نویسنده با درک این مسئله به مخاطبان توصیه می‌کند که از آن به عنوان مقدمه یا تکمله‌ای برای مطالعات خود بهره ببرند و تنها به مطالعه این کتاب اکتفا نکنند. نویسنده تلاش دارد خوانندگان در هنگام مطالعه این کتاب به حوادث و افکار جهان سیاسی پیرامون خود با دید سیاست‌گذاری عمومی بنگرند.

کتاب در ۱۰ فصل به نگارش درآمده است. در بررسی اجمالی می‌توان گفت ۱۰ فصل ذکر شده، در سه بخش کلی تدوین یافته است. فصل ۱، ۲ و ۳ دیدی کلی از فرایند سیاست‌گذاری و محیطی که سیاست در آن شکل می‌گیرد ارائه می‌کند. فصل ۴ و ۵ به بحث و بررسی بازیگران فرایند سیاست‌گذاری اختصاص دارد. فصل‌های ۶ تا ۹ به بررسی خروجی‌ها و فرایند سیاست‌گذاری می‌پردازد و فصل‌هایی نیز تمامی مباحث پیش‌گفته را با در نظر گرفتن نظریات جدید سیاست‌گذاری و با هدف فراهم آوردن دیدگاهی کارآمدتر از مدل مرحله‌ای و ارائه نظریه‌ای داده‌منا در این حوزه با هم ترکیب کرده است. برای آشنایی و بررسی بیشتر با محتوای این کتاب، در ادامه مروری کلی بر مباحث هر یک از فصول به شکل جداگانه ارائه می‌شود.

### فصل اول: معرفی فرایند سیاست‌گذاری<sup>۱</sup>

نگارنده در این فصل با بررسی این مسئله که چه استدلال‌هایی برای علمی بودن رشته سیاست‌گذاری عمومی مطرح است، قصد دارد در ابتدای کتاب دیدی کلی از این حوزه به عنوان یک رشته دانشگاهی و یک رشته کاربردی برای مخاطبان خود - اعم از دانشجویان و اجرایی - فراهم کند. بر این اساس محتوای این فصل در بردارنده مباحثی مانند، رابطه سیاست و سیاست‌گذاری، چپستی سیاست عمومی، ایده‌ها و مشکلات در فرایند سیاست‌گذاری و دلایل مطالعه سیاست‌گذاری است. خواننده در این فصل فرامی‌گیرد که مطالعه سیاست عمومی اگرچه ریشه در علوم سیاسی دارد - که خود رشته‌ای قدیمی به حساب می‌آید - اما، ابداعی جدید و مربوط به سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم است. هدف این فصل مقدماتی با ماهیت توصیفی خود، علاوه بر جذب مخاطبان به مطالعه سیاست‌گذاری عمومی، افزایش انگیزه و کنجکاوی

شخصی آنها برای درک نحوه عملکرد امور و ایفای نقش فعال‌تر در تصمیماتی است که بر آنها و جامعه اثرگذارند.

### فصل دوم: مؤلفه‌های نظام سیاستگذاری<sup>۱</sup>

این فصل که در ویرایش سوم (۲۰۱۰) به کتاب اضافه شده است، متغیرهای کلیدی اجتماعی، اقتصادی و جمعیت‌شناختی تأثیرگذار بر سیاستگذاری عمومی را به بحث می‌گذارد. طرح این مبحث-البته با مفروضات نگاه سیستمی- از آن جهت دارای اهمیت است که ماهیت سیاستگذاری بسیار متأثر از محیطی است که در آن شکل می‌گیرد. بر این اساس نویسنده تلاش کرده است متغیرهای فراوان محیطی مؤثر بر سیاستگذاری عمومی را تا حد امکان خلاصه کند. بریکلند در این فصل همراستا با دیدگاه «پائل ساباتیر»<sup>۲</sup> (۲۰۱۸) (در نظریه چارچوب ائتلاف حامیان)<sup>۳</sup> به عوامل محیطی پایدار، مانند ویژگی‌های ساختاری و عوامل محیطی پویایی اشاره می‌کند که در طول زمان به کندی یا به سرعت تغییر می‌کنند. بحران مالی سال ۲۰۰۸ و ویژگی‌های باقی‌مانده از قرون ۱۸ و ۱۹ که همچنان نحوه ساخت سیاست و سیاستگذاری عمومی در امریکا را سازماندهی می‌کنند، به ترتیب از عوامل پایدار و پویای محیطی هستند که برای مثال به آنها اشاره شده است. بریکلند هم‌چنین با تأکید بر روندهای مدرن در اسکان و مهاجرت، ارتباطات و اقتصاد جهانی شده و جهان‌های یکدست و تغییرات اجتماعی پیامدهای آن، مدعی است که محیط سیاستگذاری عمومی - و مشکلات آن- از جمله مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که سیاستگذاری با آن روبه‌روست. بنابراین فهم این دشواری‌های محیطی بسیار مهم است، چرا که همین چالش‌های محیط سیاستگذاری هستند که اغلب گریبان سیاستگذاران را می‌گیرد. نویسنده بر این اساس در فصل بعدی به این مبحث می‌پردازد که سیاستگذاران چگونه با چالش‌های موجود در عرصه‌های مختلف سیاستگذاری ایالات متحده برخورد می‌کنند.

### فصل سوم: زمینه‌های تاریخی و ساختاری سیاستگذاری عمومی<sup>۴</sup>

فصل سوم کتاب در پیگیری نگاه سیستمی و در ادامه مباحث فصل دوم -که متغیرهای ثابت خارجی را به بحث گذارده است- مؤلفه‌های داخلی نظام سیاستگذاری را مورد بررسی قرار می‌دهد. در این راستا فصل سوم بر ویژگی‌های تاریخی و ساختاری سیاست<sup>۵</sup> در امریکا و

1 - Elements of the Policy-Making System

2 - Paul Sabatier

3 - Advocacy Coalition Framework

4 - The Historical and Structural Contexts of Public Policy Making

5 - Politic

تأثیر آن در سیاست‌گذاری متمرکز است. اهمیت این فصل از آن روست که اغلب دانشمندان سیاسی و پژوهشگران سیاست‌گذاری، دغدغه‌مند اهمیت ساختار و قواعدی هستند که بازی سیاسی بر بنیان آن شکل می‌گیرد.

به اعتقاد بریکلند، دانشجویان و محققان سیاسی در حین تحصیل چنین می‌آموزند یا حداقل به این نتیجه‌گیری هدایت می‌شوند که قواعد و ساختار بازی بی‌طرفند و هر کسی که بخواهد می‌تواند در بازی سیاسی شرکت کند و در تغییر اجتماع خود سهیم شود. اما وی در این فصل نشان می‌دهد که بنیانگذاران قانون اساسی ایالات متحده تعمداً نظام سیاسی این کشور را برای حمایت از منافع تجاری و صاحبان سرمایه و دشوار ساختن تحرک توده‌های مردم در سهم‌خواهی از ثروت جامعه طراحی کرده‌اند. به گفته نویسنده، علاقه‌مندان به مبحث تغییر سیاست به خوبی با جایگاه و نقش ساختار آشنا هستند و می‌دانند که بر اساس این امر جایگاهی برای حرکت‌های توده‌ای و دموکراسی مشارکتی در نظر گرفته نمی‌شود. اما همانطور که در سراسر کتاب تأکید شده است، شرایطی وجود دارد که طی آن امکان تغییر سیاست از سوی این بخش نیز وجود دارد و گاهی اوقات این تغییر بسیار هم سریع است. در حقیقت یکی از جنبه‌های جالب توجه سیاست‌های خود را نشان می‌دهد که بر خلاف روندهای جاری، تغییر سیاست بر اساس جنبش‌های توده‌ای ممکن می‌شود. در مجموع در کنار محیطی که سیاست‌های عمومی در آن شکل می‌گیرند، فاکتورهای ساختاری و تاریخی متعددی ساخت و وضع سیاست عمومی را متأثر می‌سازند. این فاکتورها چه از ویژگی‌های دیرپای سیاست در امریکا [یا هر نقطه دیگری] باشند و چه از مسائل روزمره، امکان تغییر در آنها وجود دارد؛ چنانکه در نگاهی تاریخی شاهد تغییر آنها در ایالات متحده بوده‌ایم. اما تغییر در محیط سیاست‌گذاری در مقایسه با زندگی روزمره بسیار آرام‌تر است. کنشگران موفق در سیاست‌گذاری همواره باید ویژگی‌های متغیر محیط سیاست‌گذاری و روش‌های تغییر در محیط را در نظر داشته باشند.

فصل‌های چهارم و پنجم کتاب به معرفی و بررسی نهادها و افراد مختلفی اختصاص یافته است که به سیاست عمومی شکل می‌دهند. در این راستا فصل چهارم به معرفی کنشگران رسمی یا نهادی - تقنینی، قضایی و اجرایی - و فصل پنجم به کنشگران غیررسمی مانند گروه‌های منافع و رسانه اختصاص یافته است. نویسنده با طرح این مباحث تلاش کرده شیوه‌های گردآمدن این بازیگران - مانند مثلث آهنین<sup>۱</sup>، زیرمجموعه‌های دولتی<sup>۲</sup> و شبکه‌های موضوعی<sup>۳</sup> - حول مذاکره و مباحثه در خصوص گزینه‌های سیاستی را نشان دهد.

1 - Iron Triangles

2 - Subgovernments

3 - Issue Networks

### مقامات رسمی و نقش آنها در سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup>

نویسنده در این فصل در پی شناسایی و معرفی نهادهای رسمی و نقش آنها در سیاستگذاری عمومی ایالات متحده است. بر این اساس محتوای فصل به بخش‌های قانونگذاران، مجریان و دستگاه قضا تقسیم شده و هر کدام به تفکیک مورد بررسی قرار گرفته‌اند. به اعتقاد بریکلند با بررسی ساده قانون اساسی ایالات متحده، قوانین اساسی ایالت‌ها و دیگر قوانین مرتبط می‌توان برخی از سازمان‌های مسئول در سطح فدرال و سطح ایالتی را تشخیص داد. با این حال و با وجود آنکه قوانین اساسی فدرال و ایالتی و سایر قوانین مرتبط، نقش و کارکرد (عملکرد) کنشگران رسمی را مشخص کرده است، اما همزمان و به اندازه کافی در خصوص بسیاری از جوانب ارتباط میان آنها و همچنین روابط میان کنشگران رسمی و غیررسمی شفاف نیستند. در حقیقت، تغییرات اساسی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی که از زمان طراحی قانون اساسی آمریکا رخ داده است، باعث موازنه قوا میان کنشگران رسمی شده است و این تغییر مادامی که نیازهای جامعه رو به تغییرند، ادامه می‌یابد. با این حال، به نظر نویسنده درک بهتر چگونگی تعامل این کنشگران به درک بهتر ما از فرایندی می‌انجامد که طی آن برخی سیاست‌ها تأیید و برخی دیگر رد می‌شوند.

### مقامات غیررسمی و نقش آنها در سیاست عمومی<sup>۲</sup>

برای بسیاری از مردم درک اینکه دولت چگونه عمل می‌کند و چگونه می‌تواند در آن نقش داشته باشد، بسیار دشوار است. چنانکه اغلب نظرسنجی‌های عمومی نیز نشان می‌دهند، مردم گمان می‌کنند که دولت دور از دسترس، دوست نداشتنی و غیرقابل فهم است و تحت تأثیر اقدامات فردی قرار نمی‌گیرد. به اعتقاد نویسنده این احساس (عمومی) قابل درک است، چراکه دولت‌ها، بزرگ، پیچیده و برخی اوقات شامل نهادهای فاسد هستند. اما آیا باید مشارکت در سیاست را کنار نهاد؟

بریکلند در این فصل با معرفی و بررسی گروه‌های مختلف غیررسمی مانند شهروندان منفرد<sup>۳</sup>، گروه‌های منافع<sup>۴</sup>، جنبش‌های اجتماعی<sup>۵</sup>، احزاب سیاسی<sup>۶</sup>، اتاق‌های فکر<sup>۷</sup> و دیگر مؤسسات پژوهشی، رسانه‌های ارتباطی<sup>۸</sup>، زیرمجموعه‌های دولتی و شبکه‌های موضوعی<sup>۹</sup> بر آن

1 - Official Actors and Their Roles in Public Policy

2 - Unofficial Actors and Their Roles in Public Policy

3 - Individual Citizens

4 - Interest Groups

5 - Social Movements and Mobilization

6 - Political Parties

7 - Think Tanks

8 - Communications Media

9 - Subgovernments, and Issue Networks

است که رها کردن فهم دولت و قبول ناتوانی در مشارکت در تصمیم‌های دولت قابل قبول نیست، چراکه این تصمیم مساوی کنار نهادن حقوق هر یک از ما و در حقیقت واگذار کردن مسئولیت‌های شهروندی است. در این راستا بریکلند با استناد به دیدگاه «جان لاک»<sup>۱</sup> -که منشأ حکومت را رضایت حکومت‌شوندگان معرفی کرده است- رضایت حکومت‌شوندگان را مبنای مشارکت مردم در مدیریت دولت قلمداد می‌کند. بنابراین مشارکت نکردن در سیاست‌گذاری نظر نویسنده پذیرفتنی نیست و تأکید دارد که یکی از استدلال‌های اصلی برای ترغیب به مشارکت آن است که اگر ما و دوستانمان (همفکران ما مانند هم‌حزبی‌ها) موفق به مشارکت در این فرایند نشویم، افراد دیگری برخلاف آنچه منافع ماست، فعالیت می‌کنند و می‌توانند در این فرایند مؤثر واقع شوند. برای مثال ممکن است کتابی در کتابخانه پیدا کنید که به باور شما حاوی محتویات نژادپرستانه، جنسی یا غیراجتماعی باشد و بنابراین فقط برای استفاده بزرگسالان مفید باشد و بخواهید دسترسی نابالغان به آن باید ممنوع شود. اگر شما و دوستانتان هیچ کاری نکنید، به احتمال زیاد آن کتاب در همان قفسه باقی خواهد ماند، اما اگر جنبشی را ترتیب دهید که دسترسی به آن کتاب را محدود کند، تنها در این صورت احتمال وضع این محدودیت وجود خواهد داشت. بنابراین نباید همچون فردی کلی مسلک با این اعتقاد که بی‌انصافی‌های موجود در بهره‌مندی از قدرت و منابع، مانع رسیدن به خواسته‌هاست و راه تغییر را سد می‌کند، هرگونه تلاشی برای ایجاد تغییر را ناممکن و هدر دادن زمان دانست. البته نویسنده اذعان دارد که سیاست‌گذاری حقیقتاً فرایندی کند و پر از چالش است، گروه‌ها همواره قادر به ایجاد تغییر دلخواه خود نمی‌شوند و ایجاد تغییر اجتماعی هم واقعاً کار ساده‌ای نیست. چنانکه ساختاری که در قانون اساسی ایالات متحده تعبیه شده است تا حد زیادی و صریحاً برای حفظ ثبات و دوری از تغییر طراحی شده است. بنابراین نویسنده به هیچ‌وجه مدعی نیست که تغییر سیاست کار ساده‌ای است یا اینکه ترجیحات سیاسی ما خیلی سریع تبدیل به سیاست‌های دولتی بالفعل می‌شوند. اما اگر رسیدن به هدفی ارزشمند باشد، تلاش سخت و صبر ضروری بهای الزامی آن خواهد بود.

نویسنده برای تأیید محتوای این فصل به مثال‌های فراوانی از تاریخ سیاست‌گذاری ایالات متحده اشاره می‌کند که در آن مردم مصمم به ورود در میدان شده و موفق به تغییر سیاست‌های مهمی شده‌اند. جنبش کسب حق رأی زنان، جنبش حقوق مدنی، جنبش برابری حقوق زنان، جنبش سخت‌تر شدن مجازات رانندگان مست و اجبار شرکت‌های تولید سیگار به تأمین هزینه بازپروری سیگاری‌ها، همگی از جمله نمونه‌هایی هستند که به مشارکت شهروندان عادی متکی بوده‌اند، نه یک گروه بزرگ منافع بهره‌مند از یک بازوی قدرتمند از لابی‌گران.

### فصل ششم: تعیین دستورکار، قدرت و گروه‌های منافع<sup>۱</sup>

در سیر منطقی مباحث کتاب، این فصل به بررسی گروه‌ها، قدرت و تعیین دستورکار اختصاص یافته است و نویسنده به معرفی و بررسی دستورکار، ایده قدرت سیاسی<sup>۲</sup>، گروه‌ها و قدرت در سیاستگذاری<sup>۳</sup>، ترکیب گروه‌ها و استراتژی‌های تغییر<sup>۴</sup> و ساخت اجتماعی مشکلات<sup>۵</sup> پرداخته است. دلیل پرداختن به این مباحث به زعم نویسنده آن است که تعیین دستورکار مهم‌ترین مرحله از فرایند سیاستگذاری است، چرا که در این مرحله گروه‌ها قدرت سیاسی را برای رسیدن به اهداف خود به کار می‌گیرند (هم برای پیشبرد یک هدف و هم برای متوقف کردن یک هدف یا برنامه). کاربرد قدرت موضوعی محوری و پیچیده در سیاست در هر کشوری و به‌ویژه در سیستم سیاسی ایالات متحده است، بنابراین فهم اینکه قدرت چیست، چگونه به دست می‌آید و چگونه با استفاده از آن نگاه‌ها را از موضوعات منحرف می‌کنند، نکته کلیدی درک آن است که چرا دولت در حالی که توانایی انجام کاری را دارد، از آن طفره می‌رود.

بدون شک مطالعه تعیین دستورکار روش مفیدی برای آغاز فهم این مسئله است که گروه‌ها، قدرت و دستور کار چگونه در راستای شکل دادن مباحث سیاسی پیرامون سیاستگذاری تعامل می‌کنند. از نظر بریکلند ارتباط میان ایده‌ها، ساخت اجتماعی مشکلات و راه‌حل‌ها، ماهیت دستورکار، گروه‌های مشارکت‌کننده در تعیین دستورکار و ارائه ایده‌های متفاوت پیرامون خود قدرت صرفاً یک موضوع جالب برای پژوهش نیستند، بلکه نقطه محوری فرایند سیاستگذاری به حساب می‌آید. گروه‌هایی که بتوانند موفقیت منابع خود را بسیج یا استراتژی‌های نظری فریبنده‌ای ارائه می‌دهند، در این فرایند اغلب صاحب قدرت می‌شوند. در حقیقت یک نشانه فریبنده یا داستان اتفاقی همانند حرکت مادران امریکایی علیه رانندگی در حال مستی، می‌تواند چون زخمه‌ای بر تار، در نظام سیاسی و فرایند سیاستگذاری نوسان ایجاد کند و سبب ایجاد فشار برای تغییر سیاست شود.

باید به یاد داشت که تعیین دستور کار نیز همانند سایر مراحل فرایند سیاستگذاری در خلأ اتفاق نمی‌افتد. همان قدر که احتمال دارد ورود و رشد یک مسئله در دستورکار تابع خود آن مسئله باشد، به همان اندازه هم محتمل است که بازیگران مشارکت‌کننده، روابط نهادها و عوامل سیاسی و اجتماعی مسبب آن باشند. منازعه بر سر جلب توجهات به موضوعات خاص و روش‌های ویژه ترسیم آن موضوعات فرایندی همیشگی است. بنابراین آن دسته از افرادی که

1 - Agenda Setting, Power, and Interest Groups

2 - The Idea of Political Power

3 - Groups and Power in Public Policy

4 - Group Coalescence and Strategies for Change

5 - The Social Construction of Problems



فراز و فرودهای نظرات و قدرت را درک می‌کنند، ساده‌تر (به نحو شایسته‌تری) قادر به درک این مسئله خواهند بود که چرا و چه زمانی سیاست‌ها تغییر می‌کنند و چگونه می‌توانند در مبارزات برای تغییر سیاست شرکت کنند.

### فصل هفتم: انواع سیاست و سیاست‌های عمومی<sup>۱</sup>

این فصل با ارائه تعریفی جامع از سیاست شروع می‌شود و سپس به سراغ دسته‌بندی انواع سیاست‌ها (از جمله: توزیعی، تقنینی و بازتوزیعی؛ همیشگی و موقت؛ مادی و نمادین) می‌رود. به زعم نویسنده دسته‌بندی دقیق این موارد می‌تواند به فهم این نکته که چه نوع سیاست‌هایی (*politics*) با چه نوع سیاست‌گذاری‌هایی همراه هستند، مفید باشد. براین اساس در این فصل روش‌های گوناگون دسته‌بندی سیاست‌ها و همچنین نحوه تصمیم‌گیری بازیگران مختلف در خصوص اینکه کدام سیاست‌ها را دنبال کنند، به بحث گذاشته شده است. البته هیچ‌گونه دسته‌بندی قطعی و کاملی از سیاست‌ها وجود ندارد، اما همزمان این دسته‌بندی از آن جهت مفید است که نحوه تفکر منطقی در خصوص آن چیزی است که دولت انجام می‌دهد و ما از دولت خواهان انجام آن هستیم. بنابراین، نباید در مطالعه این فصل جزمی بود و در عوض باید به نقاط قوت و ضعف هر دسته‌بندی توجه کرد که نکات معناداری را در خصوص شیوه ساخت سیاست و نوع احتمالی آن ارائه می‌کند.

بریکلند در نتیجه‌گیری این فصل بیان می‌دارد که روش‌های متنوعی برای اندیشیدن به چگونگی اتخاذ تصمیم‌ها برای حل مشکلات سیاستی وجود دارد. نظریه‌هایی که به چگونگی اتخاذ این تصمیمات می‌پردازند، صریحاً به نظریاتی هنجاری - که توضیح می‌دهند تصمیمات چگونه باید اتخاذ شوند - می‌انجامند. اما همزمان با مطالعه و مشارکت در سیاست عمومی ارزنده است که از خود پرسیم آیا تصمیمات اتخاذ شده می‌توانست بهتر باشد یا خیر. بریکلند البته تذکر می‌دهد که هرگاه اینگونه عمل کردید، در خصوص تعریف «بهتر» به دقت بیندیشید، چراکه نظریه‌پردازان حقیقتاً اجماعی در خصوص اینکه سیاست بهتر چیست، ندارند. یک فرد طرفدار عقلانیت ممکن است معتقد باشد که بهترین سیاست، سیاستی است که با احتمال بیشتری مشکل را حل کند. اما ممکن است شما اهداف و ارزش‌های متفاوتی داشته باشید که طی آن تعریف بهترین سیاست تغییر یابید.

1 - Policies and Policy Types

2 - Distributive, Regulatory, and Redistributive Policies

3 - Substantive and Procedural Policies

4 - Material and Symbolic Policies

## فصل هشتم: طراحی سیاست، ابزارهای سیاستگذاری و تصمیم‌ها<sup>۱</sup>

فصل هشتم کتاب با این مفروض که حوزه سیاست مورد بحث، اغلب بر سیاستگذاری‌هایی که با هدف برطرف کردن مشکلات طراحی می‌شوند، تأثیرگذار است به بررسی مباحث طراحی سیاست (مشکلات<sup>۲</sup>، اهداف<sup>۳</sup>، ابهام و تعارض اهداف<sup>۴</sup>) و ماهیت و انواع ابزارها و وسایل سیاستی<sup>۵</sup> و نحوه انتخاب آنها با توجه به طراحی سیاسی و انواع تصمیم‌گیری (عقلانیت کامل<sup>۶</sup>، محدود<sup>۷</sup> و تدریجی<sup>۸</sup>) که برای تسکین یا برطرف کردن مشکلات جامعه از آن استفاده می‌شود، اختصاص یافته است.

به اعتقاد نویسنده هنگامی که مشکلی شناسایی شد و تصمیم‌گیران آن را در دستور کار خود قرار دادند، همچنان دو اقدام مهم دیگر شامل: طراحی سیاست و فرایندهای تصمیم‌گیری برای موفقیت حرکت از ایده به عمل لازم است. بنابراین نقطه اصلی تمرکز فصل هشتم بر این دو جنبه از فرایند سیاستگذاری قرار گرفته است.

۱. **طراحی سیاست:** به فرایندی اطلاق می‌گردد که سیاست طی آن - هم از طریق تحلیل فنی و هم از طریق فرایندهای سیاسی برای رسیدن به هدفی خاص - طراحی می‌شود. پس از آنکه سیاست طراحی شد، اتخاذ و اجرا می‌شود. در هر یک از این دو مرحله عاملان مدیریتی، نیت شاخه‌های اجرایی و تقنینی را به بروندهای سیاسی واقعی تبدیل می‌کنند.

۲. **فرایندهای تصمیم‌گیری:** این بخش حاوی نظریه‌های شاخص در خصوص نحوه تصمیم‌گیری افراد و نهادهاست. این بخش با بحثی در خصوص مسائلی که سیاست‌گذاران باید در هنگام طراحی سیاست‌ها در نظر بگیرند آغاز می‌شود، اما همانگونه که مشخص است این فرایند پیچیده است. اهداف با یکدیگر معارضند، ابهام در اهداف وجود دارد و سیاست‌ها اغلب بدون توجه به نظریه علی طراحی می‌شوند و بنابراین درک اینکه کدام نوع خاص از سیاست کارآمد خواهد بود برای سیاست‌گذاران دشوار است. تمام این جوانب در طراحی سیاست مهم هستند. چراکه طراحی سیاست تأثیر قابل توجهی بر انتخاب ابزار مورد استفاده برای دستیابی به اهداف تعیین شده سیاست دارد.

بریکلند در ادامه فصل اشاره می‌کند که ابزارهای سیاست و اجرا به نحوی جدانشدنی به یکدیگر مرتبطند. انتخاب ابزارهای سیاست هم بر اجرای سیاست اثر می‌گذارد و هم از اجرا

1 - Policy Design, Policy Tools, and Decisions

2 - Problems

3 - Goals

4 - Ambiguity and Goal Conflict

5 - Policy Tools and Policy Instruments

6 - Rational Comprehensive Decision Making

7 - Bounded Rationality

8 - Incrementalism

تأثیر می‌پذیرد. علاوه بر این انتخاب ابزارها و طراحی اجرا، یکدیگر را در فرایند اجرا تقویت می‌کنند.

بحث متعاقب طراحی سیاست و انتخاب ابزار، اجرای سیاست و موفقیت و شکست در اجراست که نویسنده فصل نهم کتاب را به آن اختصاص داده است. اجراپژوهی یکی از عرصه‌های مطالعه فرایند سیاست‌گذاری است که به مطالعه جنبه‌های اجرای سیاست پس از اتخاذ و تصویب آن می‌پردازد.

### فصل نهم: اجرای سیاست، شکست و یادگیری<sup>۱</sup>

آن هنگام که طراحان سیاست ابزارهای سیاستی خود را طراحی کنند، بازیگران مختلف حاضر در فرایند سیاست‌گذاری توجه خود را معطوف اجرای سیاست عمومی خواهند نمود. بر این اساس بریکلند فصل نهم کتاب را به مباحث نظری اجرای سیاست‌های عمومی از جمله رویکردها و سیر مطالعاتی در اجراپژوهی (بالا به پایین<sup>۲</sup>، پایین به بالا<sup>۳</sup> و ترکیبی<sup>۴</sup>)، شکست سیاست و یادگیری<sup>۵</sup> از آن و انواع یادگیری اختصاص داده است. به‌زعم نویسنده فهم اجرای سیاست وضع شده به این سبب دارای اهمیت است که یکی از ویژگی‌های اصلی فرایند سیاست‌گذاری است و یادگیری از مشکلاتی که فراروی اجرا پیش می‌آید، می‌تواند فراگیری راه‌های بهتر برای ساختاربندی سیاست‌ها برای اطمینان از اینکه همان تأثیری را که طراحان به دنبال آن بوده‌اند، تضمین کند.

نباید فراموش کرد که اجرای سیاست برای سیاست‌گذاران و مدیران عمومی از دشوارترین عرصه‌های فرایند سیاست‌گذاری است و شکست سیاست یکی از ناامید کننده‌ترین بخش‌های کاری آنهاست. مطالعه مرحله اجرای سیاست برای دانشجویان سیاست‌گذاری عمومی نیز می‌تواند بسیار جذاب باشد، چرا که (ماهیت) اجرا بازیگران زیادی را برای رسیدن -خستگی کردن- اهداف سیاستی گرد هم آورده و وادار به همکاری و برخورد با یکدیگر می‌کند.

به اعتقاد بریکلند مرحله اجرا حقیقتاً جهانی کوچک شده از تمامی چرخه سیاست‌گذاری است. پژوهش در خصوص اجرا دشوار است؛ اول به آن دلیل که مطالعه این مرحله نشان داده است تهیه مدلی از آن دشوار است، و دوم آنکه تنش میان ساختن و آزمون یک نظریه سیاستی خوب و نظریه اجرایی خوب که همزمان اطلاعات مناسبی را برای سیاست‌گذاران و مجریان فراهم کند، دشوار است. از این رو فصل نهم کتاب شکست سیاست را با تمرکز بر شیوه‌های

1 - Policy Implementation, Failure, and Learning

2 - Top-Down Approaches to Implementation

3 - Bottom-Up Approaches to Implementation

4 - Synthesis: A Third Generation of Implementation Research

5 - Policy Failure and Learning

گونگونگی که می‌توان به آن شکست یک سیاست اطلاق کرد به آزمون گذارده است. نتیجه این فصل در خصوص نظام سیاستگذاری ایالات متحده آن است که با توجه به پیچیدگی این نظام به نظر می‌رسد که شکست سیاست - یا در بهترین حالت موفقیت اندک آن - یکی از برونادهای هر برنامه سیاستی است. شکست نیز مانند هر امر دیگری از سیاست عمومی موقعیتی ذهنی است که اغلب ریشه در ادراک از منافع خاص دارد تا واقعیت‌های عینی. چنانکه در حوزه‌هایی همچون کنترل جرم، تروریسم یا حفاظت از محیط‌زیست تصور می‌کنیم اگر سیاستی به ۱۰۰ درصد اهداف خود نرسد، شکست خورده است. اما اگر سیاستی هیچ‌گاه به این رقم نرسد چه پیش خواهد آمد؟ آیا ۷۵ درصد بدتر از ۱۰۰ درصد است، آیا بهتر از این نیست که هیچ پیشرفتی نداشته باشیم؟ به وضوح این ارزیابی متکی به ماهیت حوزه سیاستی است. در برخی حوزه‌ها مانند سیاست ایمنی هوانوردی، یا سیاست‌های تنظیم مواد مخدر، انتظار ما نزدیک به ۱۰۰ درصد است. در مجموع اگرچه شکست و بهبود سیاست، فرایندی پیوسته بدون نقطه شروع و پایان مشخص است اما فرایندی حاوی فرصت‌های فراوان برای پالایش و تدقیق سیاست است.

### فصل دهم: علم و نظریه در مطالعه سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup>

فصل پایانی کتاب، فصلی نظری است که تمامی مؤلفه‌های ذکر شده در فصل‌های قبل را با در نظر گرفتن نظریه‌های مدرن فرایند سیاستگذاری در کنار یکدیگر قرار می‌دهد. در این فصل بر بحث ایده علوم سیاستگذاری به مثابه اجتماعی تمرکز شده است و نویسنده مدعی است با کاوش نظریه‌ها و در نظر گرفتن فرایند سیاستگذاری به مانند یک نظام (سیستم)، می‌توان درون‌دادها و برونادهای نظام سیاستگذاری را بر اساس رابطه‌شان با نظام سیاسی خلاصه و به بحث گذاشت یا به بیان ساده‌تر آنگونه که در ادبیات سیستمی رایج است به «جعبه سیاه»<sup>۲</sup> فرایند سیاستگذاری دست یافت.

نیمه دوم این فصل شیوه‌های تکمیلی و متفاوت نگاه به این جعبه سیاه را به بحث می‌گذارد. اغلب مدل‌های ذکر شده در این بخش از جدیدترین نظریه‌های سیاستگذاری عمومی از جمله نظریه «جریان‌های چندگانه»<sup>۳</sup> از «جان کینگدان»<sup>۴</sup>، نظریه «تعادل مقطعی»<sup>۵</sup> از «فرانک بام گارتنر» و برایان جونز<sup>۶</sup> و نظریه «تحلیل نهادی»<sup>۷</sup> از «الینور اوسترومز»<sup>۱</sup> هستند. در مجموع می‌توان گفت این فصل

1 - *Science and Theory in the Study of Public Policy*

2 - *Black Box*

3 - *Multiple Streams*

4 - *John Kingdon*

5 - *Punctuated Equilibrium*

6 - *Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones*

7 - *Institutional Analysis and Development (IAD) or Institutional Rational Choice*

برای آشنایی با نظریه‌های معاصر فرایند سیاستی طراحی شده است. با این حال بریکلند مدعی است همانند سایر نظریه‌های علوم اجتماعی این نظریه‌ها نیز کلیت فرایند سیاستی را تبیین نمی‌کند. این کتاب البته به دنبال رد این نظریه‌ها نیست، بلکه در عوض مدعی است جست‌وجوی نظریه‌ای واحد برای فرایند سیاست‌گذاری هدف غیرممکنی است و تاکنون نظریه کاملی در این خصوص ارائه نشده است.

شایان ذکر است هدف نویسنده در این فصل بیشتر ارائه فهمی اولیه از چستی این نظریه‌ها و نحوه ارتباط آنها با یکدیگر برای خوانندگان غیرتخصصی و تازه کار است. نویسنده یکی از دلایل پرداخت اندک به نظریه‌ها را این امید ذکر می‌کند که مخاطبان در لابه‌لای آن شیوه تفکر درباره اینکه چه چیز مهم‌ترین حوزه مطالعه برای آنها در فرایند سیاست‌گذاری است را دریابند. بنابراین نویسنده برای آنانی که دغدغه نظری دارند امیدوار است این کتاب و آثاری که به آنها ارجاع داده است، بتواند مطالعه مخاطبان را جهت بدهد و به سمت مطالعه عمیق‌تر و گسترده‌تر درباره فرایند سیاست‌گذاری هدایت کند. نویسنده برای مخاطبانی نیز که قصد مشارکت در فرایند سیاست‌گذاری دارند امیدوار است که با مثال‌های استفاده شده، بتوانند مدل‌ها را با مسائل مهم فرایند سیاست‌گذاری تطبیق دهند و این مثال‌ها به ویژه کمک کند تا بتوانند مباحث سیاسی (*political*) را منطقی‌تر، تجربی‌تر و به لحاظ نظری غنی‌تر سازند.

در پایان به اطلاع خوانندگان می‌رساند در ویرایش جدید کتاب (ویراست چهارم)، بخشی در خصوص نقش تحلیل سیاست‌گذاری و تحلیل‌گر سیاست در فرایند سیاست‌گذاری به کتاب افزوده شده است و فصل مربوط به متغیرهای مؤثر بر محیط سیاست‌گذاری و همچنین مراجع کتاب متناسب با رشد ادبیات، برای بهره‌برداری بیشتر خوانندگان، به روزرسانی شده است.

## منابع

### الف) فارسی

- ۱- الماسی، حسن (۱۳۹۳)، فرایند سیاست‌گذاری عمومی؛ سیاست، تحلیل و انتخاب، تهران: نشر ارشدسپاهان.
- ۲- قلی‌پور، رحمت‌الله و ابراهیم غلامپور آهنگر (۱۳۸۹)، فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۳- قلی‌پور، رحمت‌الله و مهدی فقیهی (۱۳۹۳)، سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌های عمومی، تهران: نشر مهکامه.

### ب) انگلیسی

- 4- Sabatier, Paul A. and Christopher M. Weible (Editor). (2018), *Theories of the Policy Process (4th ed)*. Westview press.