

این مقاله با مروری بر مدل های مطرح در خط‌مشی‌گذاری عمومی، سعی دارد تا با بررسی نقاط قوت و ضعف کاربرد آن مدل‌ها در بخش فرهنگ و با استفاده از هم‌افزا نمودن آنها به ارائه یک سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی آینده‌نگر بپردازد چرا که با استفاده از مدل‌ها می‌توان مسیر و فرایند خط‌مشی‌گذاری و روش به‌کارگیری در تعیین خط‌مشی را مشخص کرد. در کشور ما، شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌مثابه مرجع عالی تنظیم و تدوین خط‌مشی‌های فرهنگی کشور، نقش مهمی بر عهده دارد. در این مقاله نیز با اتکا به مطالعات اکتشافی و پژوهش میدانی صورت گرفته، ضمن بررسی مدل‌ها و فراگردهای خط‌مشی‌گذاری آن شورا، در نهایت مدلی برای خط‌مشی‌گذاری در این عرصه ارائه گردیده است. از این‌رو پژوهش پیش‌رو ماهیت توصیفی و استنباطی دارد و در آن به طراحی مفهومی مدل پرداخته شده است. همچنین برای مباحث نظری آن از روش مطالعات کتابخانه‌ای و برای تحلیل خط‌مشی‌ها و مدل تحقیق از فنون تحلیل محتوا و تجزیه و تحلیل سیستم بهره گرفته شده است. در این راستا ضمن تحلیل محتوا و تحلیل خط‌مشی‌های کلان شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه فرهنگ، با استفاده از تعاریف عملیاتی و شاخص‌های برگرفته از مدل‌های موجود، سیر تدوین و تنظیم خط‌مشی مربوطه بررسی شده تا نوع مدل به‌کار رفته، تشخیص داده شود.

■ واژگان کلیدی:

مدل‌های خط‌مشی‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، سیستم خط‌مشی‌گذاری، آینده‌نگاری، شورای عالی انقلاب فرهنگی

## تدوین سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی آینده‌نگر با استفاده از هم‌افزایی مدل‌ها

### محمد رضا باقری

دانشجوی دکتری مدیریت فرهنگی دانشگاه آزاد اسلامی  
واحد علوم و تحقیقات اصفهان  
bagheri@iranaculture.info

### محمد مهدی مظاهری

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی  
mdmt39@gmail.com

### علی اصغر پور عزت

دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران  
pourezzat@ut.ac.ir

### شهبلا باقری میاب

دانشیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه خوارزمی  
sbagheri@khu.ac.ir

## مقدمه

فقدان نظام منسجم تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی فرهنگی موجب بروز پیامدهایی چند در عرصه اداره کشور می‌گردد. این پیامدها از عدم نظم و نسق در گردش کار فرهنگی جامعه و نظامات اجتماعی وابسته، تا مخدوش‌سازی نظام تقسیم کار اجتماعی و فرهنگی امتداد می‌یابد. با عنایت به اینکه «فرهنگ، مبدأ همه خوشبختی‌ها و بدبختی‌ها یک ملت است» (صحیفه امام، ۱۳۷۸: ۳۰۶) و با توجه به اینکه آینده فرهنگ‌ها عمیقاً بستگی به سیاست‌های فرهنگی دولت‌ها دارد لذا برای دستیابی به توسعه پایدار و پیشرفت همه‌جانبه کشور، ارائه یک سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی مناسب، مکانت و جایگاه خاصی می‌یابد. مدلی که بتواند ضمن علمی بودن، پاسخگوی فرصت‌ها و تهدیدهای کشور بوده، آینده فرهنگ کشور را رصد نماید و برنامه‌ریزی متناسب با آن داشته باشد و فرهنگ کشور را به حد متعالی خود نزدیک سازد.

۱۳۶

## خط‌مشی عمومی و فرهنگ

خط‌مشی‌گذاری به‌مثابه وظیفه قدیمی ولی تخصص و حرفه جدید مطرح می‌باشد. درور در مقاله «تحلیل‌گری خط‌مشی: نقش حرفه‌ای جدیدی در خدمت‌رسانی حکومت»، در تحلیل خط‌مشی، هم فراگرد شکل‌دهی به آن و هم تنظیم محتوای خط‌مشی را توضیح داده است. در بحث از فراگرد شکل‌دهی به خط‌مشی، فهم خط‌مشی و شیوه‌های مشارکت در تدوین آن مد نظر قرار می‌گیرد و در بحث از محتوای خط‌مشی، نتایج گزینه‌های خط‌مشی (از طریق تحلیل هزینه و منفعت و مسائلی نظیر توزیع منافع) بررسی می‌شود (پورعزت، ۱۳۸۷: ۹۳). تمرکز اصلی در خط‌مشی، بررسی تعامل دولت با جامعه، در مراحل شناخت و فهم مسئله، طراحی و شکل‌دهی، اجرا، ارزیابی، اصلاح و تغییر خط‌مشی است. واژه خط‌مشی، مفاهیم و معانی زیادی را در بردارد و طیف گسترده‌ای از اصول و بیانیه‌های سطح بالا و وسیعی را که از طریق فراگردهای سیاسی دولت اتخاذ گردیده تا تصمیمات اداری کوچک سازمان‌های دولتی را شامل می‌شود. هر خط‌مشی را می‌توان یک سیستم فرعی تلقی کرد که با خط‌مشی‌های بالاتر و پائین‌تر از خود در ارتباط است (دانش فرد، ۱۳۸۹: ۱۲-۱۱). خط‌مشی فرهنگی نیز به‌معنای عام و عرفی، مجموعه‌ای از اهداف، مبانی، اصول، اولویت‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی را شامل می‌شود. در واقع، خط‌مشی فرهنگی بر نوعی توافق رسمی و اتفاق نظر مسئولان و متخصصان امور در تشخیص، تدوین و تبیین مهم‌ترین اصول و اولویت‌های ضروری برای هدایت حرکت فرهنگی دلالت دارد (اصول سیاست فرهنگی، ۱۳۷۱).

### مدل‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

منظور از مدل یا الگو، تصویری است که از واقعیت‌ها و روابط موجود گرفته می‌شود و نشانگر متغیرهای موجود، نحوه ارتباط آنها و نتایج حاصل از کنش و واکنش آنهاست (الوانی، ۱۳۸۷: ۵۲). در طول تاریخ شکل‌گیری علم خط‌مشی‌گذاری عمومی، تاکنون مدل‌های متعددی ارائه شده است که بعضاً هر کدام سعی داشته‌اند نقاط ضعف مدل قبلی را تکمیل نمایند. با توجه به شرایط بسیار متغیر و پیچیده محیط امروزی و به‌ویژه در عرصه‌های انتزاعی و ابهام‌گونه‌ای همچون فرهنگ، هیچ‌یک از مدل‌های فوق نمی‌توانند برای خط‌مشی‌گذاری فرهنگی به‌تنهایی کارساز باشند؛ در عین اینکه هیچ‌یک را نیز نمی‌توان به‌طور کامل کنار گذاشت و نادیده انگاشت. لذا در این مقاله سعی شده از طریق کاربست نکات مفید برخی از این مدل‌ها، به یک مدل تلفیقی مناسب برای خط‌مشی‌گذاری فرهنگی دست یابیم. با عنایت به توضیحات و تعاریف مدل‌های خط‌مشی‌گذاری که در ذیل می‌آید، پایه این مدل تلفیقی مدل سیستمی تشخیص داده شده که هر کدام از مدل‌های دیگر، می‌توانند در درون زیرسیستمی از این سیستم، کاربرد بیشتر و مؤثرتری داشته باشند. البته این به این معنا نیست که سایر مدل‌ها و روش‌ها نمی‌توانند در آن جزء سیستم کاربرد داشته باشند. بدین منظور به‌اختصار تعدادی از این مدل‌ها را از حیث دلایل رد یا قبول کاربست‌شان در خط‌مشی‌گذاری فرهنگی معرفی می‌نمائیم.

### مدل نخبگان توده

طبق این مدل هر جامعه دارای دو طبقه کلی نخبگان حاکم و توده‌های پیرو است و خط‌مشی‌ها از سوی نخبگان سیاسی وضع و به توده‌ها تحمیل می‌شود (الوانی، ۱۳۸۷: ۹۴). لذا خط‌مشی عمومی می‌تواند به‌عنوان ترجیحات و ارزش‌های نخبگان حاکم مورد بررسی قرار گیرد. اگر چه گاهی اوقات چنین ادعا می‌شود که خط‌مشی عمومی منعکس‌کننده تقاضاهای «مردم» است، اما این در اغلب دموکراسی‌ها بیانگر نوعی افسانه است تا واقعیت. نظریه این مدل بیان می‌کند که مردم بی‌تفاوت هستند، نسبت به خط‌مشی‌گذاری اطلاعات ضعیفی دارند و نخبگان آراء و نظرات عموم را در قالب خط‌مشی‌های عمومی شکل می‌دهند و در واقع ترجیحات نخبگان به‌صورت خط‌مشی‌های اخذشده توسط صاحب منصبان و مدیران عمومی اجرا می‌شود (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴: ۸۶-۸۵). از آنجا که ممکن است این مدل به‌دلیل فقدان ارزش‌های مردم‌سالارانه و عدالت‌طلبانه مورد

انتقاد قرار گیرد، محقق در نظر دارد با تعریف و کاربست شکل اصلاح‌شده‌ای از این مدل، از ظرفیت‌ها و محسنات آن برای بخش «نهاده»‌های سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی بهره‌بردار. بدیهی است که برای این منظور می‌باید در ابتدا به احصای مختصات وضعیت فرهنگی موجود پرداخت تا با روشن شدن شدت جهت‌گیری لازم، برای ترسیم وضعیت آینده آن اقدام نمود. لذا در انتهای فراگرد خرده‌سیستم نهاده، چشم‌انداز به‌منزله داده و سند بالادستی و به‌مثابه شاخصی برای تطبیق نیازهای روزمره با آرمان‌ها برای تشخیص مسئله عمومی مورد استناد قرار می‌گیرد.

### مدل عقلایی

یک خط‌مشی وقتی عقلایی است که به «حداکثر سود اجتماعی» برسد، از این‌رو دولت‌ها باید خط‌مشی‌هائی را انتخاب کنند که منجر به منافع در جامعه شده که این منافع بیشتر از هزینه‌ها شود و دولت‌ها باید از خط‌مشی‌هایی که منافع‌شان بیشتر از هزینه‌ها نمی‌شود خودداری کنند. تعقل‌گرایی شامل محاسبه همه ارزش‌های اساسی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی قربانی شده یا به‌دست آورده شده از طریق خط‌مشی است، نه فقط آن مواردی که در قالب ریال‌ها سنجیده می‌شود. برای انتخاب یک خط‌مشی عقلایی، خط‌مشی‌گذاران باید: ۱. همه ترجیحات ارزشی جامعه و وزن نسبی آنان را بدانند؛ ۲. همه بدیل‌های خط‌مشی‌های در دسترس را بدانند؛ ۳. همه پیامدهای هر یک از بدیل‌های خط‌مشی را بدانند؛ ۴. برای هر بدیل خط‌مشی، نسبت منافع به هزینه‌ها را محاسبه کنند و ۵. کاراترین بدیل خط‌مشی را انتخاب کنند. تعقل‌گرایی چنین می‌پندارد که ترجیحات ارزشی «اجتماع به‌عنوان یک کل» را می‌توان شناخت و وزن آن را تعیین کرد. دانستن وزن ارزشی برخی از گروه‌ها کافی به‌نظر نمی‌رسد و باید درک کاملی از ارزش‌های اجتماع به‌دست آید که این امر مستلزم اطلاعات، توانایی پیش‌بینی، هشیاری و نهایتاً سیستم تصمیم‌گیری است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۸ و گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴: ۸۹-۸۸).

از آنجا که سیستم فرهنگی کشور دارای مسائل ناشناخته بسیار، اهداف غیرصریح، معیارهای مبهم، راه‌حل‌ها و نتایج نامعلوم است پس این مدل نمی‌تواند به‌تنهایی برای خط‌مشی‌گذاری فرهنگی مناسب باشد چراکه آن مستلزم شناخت همه اطلاعات درباره امور داخلی و بین‌الملل آن سیستم و سیستم‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مرتبط با آن، به‌منظور اتخاذ خط‌مشی‌های فرهنگی عقلایی است. ولی به‌هر حال نمی‌توان و نباید

عقلانیت را در نظام فرهنگی تعطیل نمود بلکه می‌باید از ویژگی‌های مناسب تصمیم‌گیری در این مدل بهره برد، لذا محقق کاربرد این مدل را برای داده‌پردازی و تشخیص مسائل عمومی بر اساس معیارها و خط‌مشی‌های بالادستی (چشم‌انداز) که جزء حوزه‌های تکنیکی و فنی سیستم است، در «خرده‌سیستم داده» پیشنهاد می‌نماید.

#### مدل‌های عقلایی تعدیل‌شده

با توجه به محدودیت‌های برشمرده‌شده در مورد فراگرد عقلایی خط‌مشی‌گذاری، کوشش‌هایی در جهت تعدیل آن به عمل آمده و مدل‌هایی از قبیل مدل اکتشافی - ابداعی، مدل رضایت‌بخش و مدل تغییرات جزئی و تدریجی طراحی شده است که با دنیای واقعیات تطبیق بیشتری دارند.

۱۳۹

#### مدل اکتشافی - ابداعی

در این مدل بر خلاف شیوه عقلایی، هدف یافتن بهترین‌ها نیست (اگر چه ممکن است به‌طور اتفاقی، گاهی نیز بهترین‌ها به‌دست آید) بلکه کوشش در جهت بهینه‌سازی جزئی و نسبی است. در این مدل نوعی برخورد رضایت‌بخش در راه‌حلیابی دنبال می‌شود. مدل مذکور تکنیک‌های مفیدی را در فراگرد تصمیم‌گیری به‌کار می‌گیرد و از طریق سعی و خطا و حدس و گمان برای رسیدن به راه‌حل رضایت‌بخش تلاش می‌کند. مبنای روش‌های تحلیلی عقلایی، استدلال قیاسی و مدل‌های اثبات‌شده ریاضی است؛ اما مبنای روش‌های ابداعی و اکتشافی، استنباط استقرایی و ویژگی‌های انسانی حل مسئله (همچون خلاقیت، بصیرت، الهام و یادگیری) است. هر روش خاص ابتکاری که بر اساس الهام یا تجربه، به یافتن جوابی قابل قبول کمک کند، تعقیب می‌شود و به‌محض یافتن قاعده‌ای برتر، قاعده قبلی به‌دور انداخته می‌شود (الوانی، ۱۳۸۷: ۸۴).

#### مدل رضایت‌بخش

در دنیای واقعی خط‌مشی‌گذاران در اغلب موارد به‌جای آنکه به‌دنبال یافتن بهترین راه‌حل و کامل‌ترین شق از بین شقوق مختلف باشند، در جستجوی راه‌حلی رضایت‌بخش می‌باشند. چرا که یافتن بهترین راه امری ایده‌آل است که در عمل کمتر میسر می‌شود. در این مدل تصمیم‌گیرنده نه همه شقوق بلکه شقوق چندی را در نظر می‌گیرد و نتایج مورد انتظار هر

یک را مورد سنجش قرار می‌دهد و به محض اینکه به راهی رضایت‌بخش رسید آن را به‌عنوان راه مطلوب برمی‌گزیند و دیگر به سایر طرق که ممکن است نتایج بهتری داشته باشند نمی‌پردازد و نتایج پایین‌تر از حد رضایت‌بخش را هم رد می‌کند (الوانی، ۱۳۸۷: ۸۳-۸۲).

### مدل تغییرات جزئی و تدریجی

مدل تغییرات جزئی و تدریجی، خط‌مشی عمومی را به‌عنوان تداوم فعالیت‌های گذشته دولت با تعدیلات جزئی می‌داند. چارلز لیندبلوم، دانشمند علوم سیاسی نیز مدل عقلانیت مطلق را مورد انتقاد قرار می‌دهد و استدلال می‌کند که مدل عقلانیت مطلق، از نواقص بسیاری رنج می‌برد که یکی از آنها، تغییرات سریع، انقلابی و شتاب‌دار است.

لیندبلوم ادعا می‌کند که خطاهای ناشی از مدل اصلاح تدریجی، با توجه به ذات محافظه‌کار این مدل تأثیرات منفی زیادی در بر ندارد و به‌آسانی اصلاح‌پذیر است. از حیث خط‌مشی، نیل به توافق درباره اهداف و ترجیحات این مدل آسان‌تر است؛ زیرا مخالفت و حساسیت شدیدی (همچون مدل‌های عقل‌گرا) ایجاد نمی‌کند و حمایت بیشتری را همراه خود می‌سازد. وی ادامه می‌دهد که اصلاحات تدریجی و مداوم در مراحل تعریف مشکل، ارائه راه‌حل و اجرا، روشی عقلانی و مؤثر برای خط‌مشی‌گذاری است (الوانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۲-۸۱).

این مدل همچنین به‌علت اینکه توصیه و تأکید بر تغییرات جزئی دارد و وضع موجود را حتی اگر غلط باشد به چالش نمی‌کشد، مورد انتقاد واقع شده است. ضمن اینکه با توجه به ایستایی زیاد و عدم پویایی در ارائه خط‌مشی‌های نو، در درازمدت باعث ایجاد باتلاقی از خط‌مشی‌ها می‌شود. انباشت قوانین و خط‌مشی‌هایی که هیچ‌یک قابلیت اجرا ندارند! در جمهوری اسلامی ایران، بسیاری از خط‌مشی‌های اتخاذشده در خرده‌سیستم نظام فرهنگی (مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیئت وزیران) مبتنی بر نوعی مدل تدریجی است و می‌توان گفت در همه مصوباتی که به شکل الحاقی مطرح می‌شوند و در آن خط‌مشی‌گذاران بدون تغییر کلی قوانین و مصوبات پیشین، فقط بند یا بندهایی را به آنها ملحق می‌کنند از مدل اصلاحی تدریجی تبعیت می‌شود (ر. ک. الوانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۳).

کاربست مدل جزئی - تدریجی در سطوح خرد نظام فرهنگی، به تمرین عملی با هدف حل مشکل موجود کمک می‌کند چرا که سطوح خرد به‌دنبال دستیابی به اهداف بلندپروازانه در کوتاه‌مدت نیست. بنابراین در دستیابی به خط‌مشی‌های اجرایی فرهنگی، کاربرد

گسترده‌ای دارد. البته بر اساس این مدل، معمولاً خط‌مشی‌گذاران فرهنگی فقط معدودی از گزینه‌های در دسترس و مشخص را مناسب می‌دانند و با دستیابی به یک گزینه قابل قبول در تصمیم‌گیری‌ها، فراگرد جستجو برای حل مشکل را متوقف می‌کنند. از این رو شاید نتوان این مدل را در سطح کلان فرهنگی که خط‌مشی‌های آن باید با آموخته‌ها و دستورالعمل‌های دینی (که از حیث ارزشی نسبتاً ثابت و کمتر متغیرند) تناسب داشته باشند، به کار برد.

این مدل در مرحله اجرای برنامه‌های عملیاتی خط‌مشی به‌ویژه خط‌مشی‌های فرهنگی برای کاهش مقاومت در برابر تغییر، پیشنهاد شده چرا که این مدل معتقد به تغییرات اندک، تدریجی و حفظ وضع موجود است نه تغییرات شدید و ناگهانی. طبعاً در عرصه‌های فرهنگی، جانداختن خط‌مشی جدید به جای خط‌مشی قبلی که جزئی از فرهنگ موجود شده است می‌بایست با احتیاط و مراقبت همراه باشد.

#### مدل فراگردی

مدل فراگردی (فرایندی) بحث خود را بر چگونگی ایجاد و تولید خط‌مشی‌ها متمرکز دارد. این مدل به جای توجه به محتوا یا علل و نتایج خط‌مشی‌ها، عنایت به چگونگی ایجاد آنها دارد (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴: ۱۵۹). به عبارت دیگر اجرای خط‌مشی در یک مقطع خاص و به صورت یک عمل مستقل انجام نمی‌گیرد، بلکه مرحله‌ای از یک چرخه یا فراگردی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله دیگر است (Gupta, ۲۰۰۱: ۴۳). بدین مفهوم که عوامل و خط‌مشی‌گذاران بی‌شماری که نقش اساسی دارند، وظایف مختلفی را در راستای انجام و اجرای فراگرد خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند. فراگردی که از فعالیت‌هایی در قالب مراحل شناسایی مشکل، تدوین راه‌حل‌ها، قانونی کردن، اجرا و ارزیابی شکل می‌گیرد. با توجه به رویکرد مورد بحث، این محتوای خط‌مشی نیست که باید مطالعه شود بلکه فرایندهایی باید بررسی شود که خط‌مشی‌های عمومی براساس آنها بسط می‌یابد، اجرا می‌شود و تغییر می‌کند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۳-۲۲). لذا این مدل بر تحلیل فرایندهای خط‌مشی تأکید دارد و خط‌مشی را خروجی نهایی یک فرایند می‌داند (دانش فرد، ۱۳۸۹: ۱۹۴).

در ادامه ملاحظه می‌شود که مدل پیشنهادی این مقاله نیز مرحله‌ای بوده و در واقع جریانی از خط‌مشی‌گذاری‌هایی را که در مراحل شناخته‌شده سیستم اتفاق می‌افتد جداگانه و همراه با هم، مورد توجه قرار می‌دهد.

## مدل آشفته

هر چه مدل‌های تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در میدان عمل بیشتر مورد آزمایش و اجرا قرار گرفتند، محدودیت‌ها و نقایص آنها بیشتر آشکار گردید. به طوری که اگر به سازمان به عنوان یک «کل» توجه شود، سطح عدم اطمینان بسیار بالایی وجود دارد و همین عدم اطمینان‌ها مسائل سازمانی را ایجاد می‌نمایند و یا سازمان‌ها را در حل مسائل ناتوان می‌کنند. این عدم اطمینان‌ها ممکن است ناشی از لغزش در پیش‌بینی راجع به رفتار بازیگران خط‌مشی‌ها، مدیران و تحلیل‌گران باشد یا انحراف در پیش‌بینی نتایج راه‌حل‌ها و به کارگیری خط‌مشی‌های مصوب (دانش فرد، ۱۳۸۹: ۲۲۳). حال اگر به جامعه که متشکل از تعداد بسیاری نهادها، سازمان‌ها و بی‌سازمانی‌هاست نگریسته شود، سطوح عدم اطمینان بسیار بالاتر خواهد رفت. این مسائل کوهن، مارچ و اولسن را بر آن داشت تا مدلی طراحی نمایند که بتواند تصمیم‌گیری را در وضعیتی بسیار مبهم و بی‌نظم توصیف کند. این مدل، عکس‌العملی بود در برابر مدل‌های عقلایی و سیاسی. کوهن و همکارانش برآن‌اند که مدل آشفته از قابلیت کافی برای تصمیم‌گیری در دنیای پیچیده، بی‌ثبات و پر از ابهام امروز، برخوردار است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۴۹). بر اساس این مدل که از آن با عناوین «مدل سطل زباله»، «الگوی نظام ناشناخته» و یا «سیستم پیچیده» هم نام برده می‌شود (دانش فرد، ۱۳۸۹: ۲۲۳) هرگونه خردگرایی در تصمیم‌گیری مورد سؤال واقع می‌شود (کوپتا، ۲۰۰۱). بنابراین، پیچیدگی تنها ویژگی سیستم خط‌مشی‌گذاری نیست، بلکه باید ابهام را نیز به آن افزود.

پیچیدگی و ابهام، سازمان‌ها را در وضعیت آنارشی سازمان‌یافته قرار می‌دهد. در آنارشی سازمان‌یافته، سه خصوصیت را می‌توان مشاهده کرد: اولاً، به دلیل ابهام در اولویت‌ها و ناهماهنگی میان آنها، خط‌مشی‌گذاران نمی‌دانند چه می‌خواهند یا به عبارت دیگر خواسته‌های متعددی دارند که با هم جمع‌شدنی نیست. از این‌رو به جای رفتار براساس ارجحیت‌ها، سازمان همراه با عمل اولویت‌های خود را کشف می‌کند. ثانیاً، سازمان به ادامه بقای خود و تولید قادر است، ولو اینکه اعضای آن منطق وجودی، تغییر و تبدیلات آن را درنیابند. سازمان به کارکرد خود براساس سعی و خطا، تجارب گذشته و ابداع براساس ضرورت ادامه می‌دهد. ثالثاً، مشارکت در سازمان سیال است. مرزهای سازمان باز و بی‌ثبات‌اند و مشارکت‌کنندگان به راحتی وارد فراگرد تصمیم‌گیری شده یا از آن خارج



می‌شوند. آنها برخی جنبه‌های مشکل را پررنگ کرده و از اهمیت برخی جنبه‌های دیگر می‌کاهند (فیشر و میلر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۱۶۸-۱۶۵ به نقل از الوانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۷-۸۶). در چنین وضعیتی، سازمان را می‌توان همچون سبدی در نظر گرفت که در آن انواع مشکلات، راه‌حل‌ها، موقعیت‌های انتخاب و بازیگران، براساس ترکیبی پیچیده و غیرمنطقی با هم برخورد کرده و بدین ترتیب خط‌مشی‌هایی برای پاسخ به تقاضاهای بیرونی به‌وجود می‌آیند (کوپتا، ۲۰۰۱: ۱۸۹). به‌عبارت دیگر چنانچه در وضعیتی مبهم و آشفته، چهار جریان ذیل به‌صورت تصادفی با هم در تلاقی قرار گیرند، ممکن است هرج و مرج سازمانی پایان پذیرد، اوضاع تصمیم‌گیری بهبود یابد، تصمیم‌گیرندگان بتوانند مسئله را بهتر تشخیص دهند و یا راه‌حل‌هایی ارائه نمایند که مسئله حل گردد. این چهار جریان عبارت‌اند از: ۱. جریان تشخیص مسئله یا مشکل؛ ۲. جریان راه‌حل‌ها؛ ۳. جریان خط‌مشی‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان و ۴. جریان فرصت‌ها (دانش‌فرد، ۱۳۸۹: ۲۲۶-۲۲۵). در عرصه فرهنگ نیز به‌طور مستمر، مشکلات و همچنین راه‌حل‌هایی برای آنها ایجاد می‌شود. به‌نظر می‌رسد ترکیب مشکلات، راه‌حل‌هایی که باید مطابق با مشکلات باشند و تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران شرایطی آشفته ایجاد می‌کند و منجر به ایجاد الگوهای تعاملی خاصی می‌شود که از شیوه‌های فراگرد خط‌مشی‌گذاری عقلایی تبعیت نمی‌کنند و معمولاً به‌صورت آشفته عمل می‌کند (ر. ک. فنج، ۲۰۰۸: ۱۶۶).

۱۴۳

### مدل نهادی

رابطه خیلی نزدیکی بین خط‌مشی عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد. دقیقاً زمانی به یک خط‌مشی عمومی گفته می‌شود که چندین مؤسسه دولتی آن را پذیرفته، اجرا و اعمال کنند. این نهادها ممکن است آنچنان سازمان یافته باشند که اجرای یک خط‌مشی را تسهیل نمایند و برای اجرای خط‌مشی دیگر مانع ایجاد کنند. این نهادها ممکن است به برخی از منافع مشخص در جامعه امتیاز بدهند، در حالی که دیگران را از منفعت محروم می‌سازند. یعنی ممکن است افراد و گروه‌های معینی تحت شرایط ساختاری مشخص، از دسترسی بیشتری به امکانات دولتی برخوردار شوند؛ یعنی ساختار نهادهای دولتی ممکن است هم در وضع و هم در اجرای خط‌مشی نقش فعال و تعیین‌کننده‌ای داشته باشد (الوانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۹).

1. Fischer & Miller  
2. Fenge

مهم‌ترین مزیت تأمل بر مدل نهادی در فراگرد خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، تلاش نهادهای گوناگون برای دستیابی به منافع مورد نظر خود است که ممکن است به حصول منافع عمومی آحاد جامعه منجر شود؛ بنابراین در امر خط‌مشی‌گذاری برای این نظام، در بیشتر موارد دخالت و حضور دیگر نهادهای جامعه الزامی است. در ایران، مدل نهادی برای خط‌مشی‌گذاری فرهنگی کاربرد بسیار زیادی دارد. اکثر مصوبات این بخش را نهادهای خط‌مشی‌گذار عمومی با مشارکت نهادهای مرتبط با موضوع مصوبه اتخاذ می‌کنند. در مدل نهادی اصلاح‌یافته، نهادهای دولتی و غیردولتی در طرح مسئله و اجرای خط‌مشی مشارکت بیشتری داده می‌شوند ولی نظارت بر عملکرد عمدتاً توسط گروه‌ها یا سایر نهادها (مدل گروهی) صورت می‌پذیرد. این مدل اصلاحی، ضمن استفاده از مزیت همه نهادها، مانع گسترش تصدی‌گری دولتی و لزوم پاسخگویی نهادها می‌شود.

#### مدل جریان - دریچه‌ها

این مدل که توسط جان کینگدان مطرح گردید، فراگرد دستور کار و نتایج آن را به صورت حاصل تعامل سه جریان اصلی می‌داند؛ ۱. جریان مسائل که مربوط به مشکلات و معضلات یا چالش‌ها و موضوعاتی است که مورد توجه مردم و نخبگان واقع شده‌اند. ۲. جریان خط‌مشی‌ها که عمدتاً بر روی نحوه حل مسئله متمرکز است و با به‌کارگیری فناوری حل مسئله، روش‌ها و الگوهای تصمیم‌گیری و قانع‌سازی افکار عمومی سر و کار دارد. مفروضات اساسی جامعه، امکانات و منابع، محدودیت‌ها و ضعف‌ها معیارهای ارزیابی هر تصمیمی است که در این جریان اتخاذ می‌گردد. ۳. جریان سیاسی که از طریق رقابت‌های سیاسی و بده و بستان‌های گروه‌های ذی‌نفوذ شکل می‌گیرد که از طریق تعامل یا فشار در پذیرش یا رد یک دیدگاه می‌کوشند. تلاقی این سه جریان با یکدیگر، دیدگاهی تلفیقی را به وجود خواهد آورد که دریچه‌های خط‌مشی‌گشوده می‌شوند. جریان سیاسی مانع از آن است که متخصصان و حرفه‌ای‌ها صرفاً با دیدگاه عقلایی محض در جستجوی راه‌حل باشند و با حاکمیت تصمیم‌گیری عقلایی، راه را بر ورود عوامل مؤثر محیطی یا اجتماعی ببندند و دیدگاهی محتاط و محافظه‌کارانه حاکمیت داشته باشد. جریان خط‌مشی نیز، مانع از کلی‌نگری و صرفاً سیاسی بودن خط‌مشی می‌گردد. همچنین این تلاقی مانع از حاکمیت دیدگاهی مبهم و کلی می‌شود که بدون در نظر داشتن معیار و ملاک‌های خاص، طرح و پیشنهاد ارائه نماید. تلاقی این سه جریان، باعث هماهنگی راه‌حل‌ها و تطبیق آنها با

سیاست‌ها و عقاید عمومی و روحیه ملی می‌گردد از همین نقطه است که موضوع در دستور کار رسمی قرار می‌گیرد و فراگرد خطمشی آغاز می‌شود (دانش‌فرد، ۱۳۸۹: ۱۶۸-۱۶۶).

### مدل سیاسی

در این رویکرد خطمشی‌گذاری قبل از آنکه انتخابی سنجیده، عقلایی و کاملاً منطقی باشد، حاصل بازی‌های قدرت و داد و ستدهای سیاسی است. فراگرد آن مجموعه‌ای از نیروهای قدرت و نفوذ در جامعه است که در آن بازیگران بسیاری با هدف‌ها و مقاصد گوناگون می‌کوشند تا از طریق نفوذ بر دیگران به اهداف معینی دست یابند. فراگرد سیاسی بسیج تلاش‌ها و توانمندی‌های مختلف برای نیل به اهدافی است که به‌تنهایی تحقق‌پذیر نخواهند بود بلکه حاصل تعامل یک گروه است. از منظر این مدل یک خطمشی خوب آن است که بازیگران صحنه سیاست و صاحبان قدرت در مورد آن به توافق رسیده باشند بدون آنکه تضمینی وجود داشته باشد که تصمیم مذکور بهترین و منطقی‌ترین طریق رسیدن به مقصود و هدف است (الوانی، ۱۳۸۷: ۸۸-۸۷). به این ترتیب خروجی‌های سیستم سیاسی خطمشی‌گذاری (خطمشی‌ها)، متأثر از بازیگرانی چون دولتمردان، قانون‌گذاران، گروه‌های ذی‌نفوذند. در عالم واقع، بسیاری از خطمشی‌های فرهنگی نیز به شیوه مدل سیاسی اتخاذ می‌شود.

### مدل سیستمی

دیوید استون (۲۰۰۲) و گابریل آلموند دو تن از صاحب‌نظران علوم سیاسی چارچوب‌های مفهومی را برای درک خط‌مشی‌های سیاسی ارائه داده‌اند. به ترتیبی که هر دو نفر از طریق ترسیم مدل سیستمی، فراگردهای تشخیص مسئله، شکل‌گیری و تصویب خطمشی را تشریح نموده‌اند (ر. ک. فیشر و سیدنی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۱۸۷ و آلموند و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۴-۸). به‌طور مثال استون در مدل سیستم سیاسی خود ورودی‌ها و خروجی‌های سیستم سیاسی را بررسی کرده، خواست‌ها و تقاضاهای افراد و گروه‌ها (به‌صورت ورودی سیستم حکومتی) و نیز نقش احزاب و گروه‌ها در انتخاب، تعدیل، شکل‌دهی و قرار دادن این خواست‌ها و تقاضاهای نامحدود در دستور کار مسئولان حکومتی را مد نظر قرار می‌دهد. ولی به آنچه در درون دستگاه حکومت اتفاق می‌افتد و به شکل‌گیری خطمشی‌ها و اجرای آنها منجر

1. Sidney

می‌شود، توجه نمی‌کند (جونز و بوم گارتنر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵). آلموند نیز با رویکرد سیستمی - محیطی نظام سیاسی را در بستر محیط داخلی و خارجی مورد تحلیل قرار داده است. مدل سیستمی ایشان شامل سه کارویژه اساسی به شرح زیر است: ۱. کارویژه‌های سیستمی که شامل جامعه‌پذیری، گزینش کارگزاران، جمع‌آوری منابع و ارتباط‌گیری است که گرچه این کارویژه‌ها دخالت مستقیم در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها ندارند اما برای نظام سیاسی اهمیت دارند. ۲. کارویژه‌های فرایندی که مستقیماً در خط‌مشی‌گذاری مؤثر بوده و شامل تصریح منافع گروه‌های ذی‌نفع، تألیف منافع، تصویب خط‌مشی، اجرا و قضاوت خط‌مشی‌هاست و ۳. کارویژه‌های خط‌مشی‌گذاری شامل استخراج، توزیع و تنظیم است که پس از تصویب خط‌مشی به‌مثابه خروجی سیستم کارکردهای خود را نمایان می‌سازند (آلموند و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۴-۱۲). نتایج حاصل از خط‌مشی نیز از طریق بازخورد به سیستم برگشت داده می‌شود و موجبات اصلاح و بهبود خط‌مشی‌ها را فراهم می‌آورد. بسیاری از تحلیل‌گران برای بازنگری پیچیدگی‌های فراگرد خط‌مشی‌گذاری از مدل سیستمی استفاده می‌کنند تا آن فراگرد را بهتر درک کنند. فرض آنها بر این است که فراگرد خط‌مشی‌گذاری، یک سیستم پیچیده از کنش‌های متعامل است (باخ و تیلور<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳).

کاربرد مدل سیستمی، شیوه‌ای برای تحلیل و سازمان‌دهی مرادوات و فراگردهای اصلی ارائه می‌دهد. طرح‌ها و لوايح فرهنگي مصوب سیستم خط‌مشی‌گذاری، خروجی سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی تلقی می‌شوند. به‌طور کلی، می‌توان ادعا کرد که مدل سیستمی در شیوه‌های گوناگون خط‌مشی‌گذاری فرهنگی جاری است، زیرا خط‌مشی‌ها تحت تأثیر محیط‌های متفاوتی تدوین می‌شوند که سیستم مذکور را از هر سو احاطه کرده‌اند؛ بنابراین سیستم موفق برای خط‌مشی‌گذاری، سیستمی است که قدرت انعطاف و تطبیق با محیط را دارا باشد. الگوی اقتضایی یا ایجابی، پاسخی مناسب به این مسئله است.

### رویکرد اقتضایی

رویکرد اقتضایی نیز برگرفته از نگرش سیستمی است و ما را از اتکا به یک روش و شیوه خاص و منحصر به فرد در خط‌مشی‌گذاری بر حذر می‌دارد و شرایط و موقعیت را عامل تعیین‌کننده‌ای در انتخاب شیوه مطلوب خط‌مشی‌گذاری فرض می‌کند. با استفاده از الگوی

1. Jones & Baumgartner

2. Bache & Taylor

اقتضایی خط‌مشی‌گذاران امکان می‌یابند تا با بهره‌گیری از کلیه شیوه‌ها و الگوهای موجود و با توجه به شرایط و موقعیت‌های محیطی، بهترین و مناسب‌ترین روش را برگزینند و به انتخاب و وضع خط‌مشی بپردازند.

در دنیای واقعی، در مواردی که نظریه‌های جزئی قابل پیاده‌شدن نیستند و ادعای کلیت داشتن و جهان‌شمولی آنها نفی می‌شود، الگوی اقتضایی پلی بین نظریه‌ها و شرایط واقعی ایجاد می‌کند و از جدایی بین نظر و عمل می‌کاهد (الوانی، ۱۳۸۷: ۱۵۱).  
با عنایت به مطالب گفته‌شده و نقاط قوت و ضعف هر یک از مدل‌های فوق، برای اینکه بتوان به یک جمع‌بندی کاربردی از آنها رسید تا آن را مبنایی برای تشخیص و تطبیق خط‌مشی‌های موجود با مدل‌های بررسی شده قرار داد، ارائه برخی از شاخص‌های اصلی و تعاریف عملیاتی مدل‌ها ضروری است که به شرح جدول شماره ۱ بیان می‌شود.

۱۴۷

جدول ۱: شاخص‌ها و تعاریف عملیاتی مدل‌های خط‌مشی‌گذاری

تعریف عملیاتی	شاخص‌های اصلی	نوع مدل
توافق نخبگان فرهنگی اجتماعی (نه فقط نخبگان سیاسی حاکم) بر روی مفروضات بنیادی جامعه از طریق همدلی با توده مردم و شناخت مشکلات اساسی آنان، ضمن مشورت با کارشناسان ذیربط برای تدوین چشم‌انداز فرهنگی کشور و وضع خط‌مشی	بررسی ترجیحات و ارزش‌های نخبگان حاکم و وضع خط‌مشی‌ها از سوی نخبگان سیاسی و انتقال آن به توده‌ها	۱) نخبگان توده
محاسبه هزینه منفعت تمام پیشنهادها و راه‌حل‌ها پس از بررسی همه جوانب مسئله و انتخاب بهترین راه‌حل	وجود اهداف و ترجیحات مشخص، دیدگاه کل‌نگر و دور برد، لزوم داشتن اطلاعات نسبتاً کامل، خردگرایی انسانی اقتصادی در مقابل انسان اجتماعی، تمرکزگرا، تکنوکراتیک، قابل کاربرد به‌ویژه در سطوح سازمانی، خرد و حوزه‌های فنی که تغییرات سریع، انقلابی، شتاب‌دار دارند	۲) عقلایی (عقلانیت مطلق)
وضع خط‌مشی با اطلاعات محدود و در نظر گرفتن ترجیحات و منافع اجتماعی و فرهنگی کوتاه‌مدت به‌جای سود و زبان اقتصادی از سوی انسان اداری که به‌دنبال راه‌حلی بسنده و رضایت‌بخش است نه راه‌حل بهینه	خردگرایی انسان اداری در مقابل اقتصادی که اهدافش در قالب سازمان‌ها و سیستم‌های اجتماعی است، تغییرات اندک، تدریجی با حفظ وضع موجود، تمرکز بر نتایج کوتاه‌مدت، اصلاحات مداوم و تدریجی، تمرین عملی با هدف حل مشکل همراه با سعی و خطا، داشتن ذات محافظه‌کار، استدلال و تحلیل مرحله‌ای و جزئی و ابداعی، بین مشکل و محیط باید سازش ایجاد کرد، راه‌حل‌ها بر مبنای عملکردهای گذشته است بنابراین از نوآوری پایینی برخوردارند	۳) عقلانیت محدود (تغییرات تدریجی، رضایت‌بخش و اکتشافی ابداعی)

نوع مدل	شاخص های اصلی	تعریف عملیاتی
۴) فراگردی (فرایندی)	وجود عوامل و خطمشی گذران بی شمار، اهمیت بیشتر مراحل و فرایند خطمشی گذاری نسبت به محتوا خطمشی	تدوین و اجرای خطمشی در یک مقطع خاص و به صورت یک عمل مستقل انجام نمی گیرد، بلکه مرحله ای از یک چرخه یا فراگردی را تشکیل می دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله دیگر است
۵) آشفته	آناارشی سازمان یافته، ابهام در ارجحیت ها (سازمان در عمل اولویت خود را پیدا می کند)، زیر سوال بودن خردگرایی، کارکرد بر اساس سعی و خطا، وجود سیدی از مشکلات و راه حل ها، مشارکت کنندگان موقتی اهمیت برخی جنبه ها را کم و زیاد می کنند.	خطمشی گذاری در وضعیت بسیار مبهم و بی نظم و پیچیده
۶) نهادی	تضمین مشروعیت خطمشی از سوی دولت و نهادها، مشارکت بیشتر در اجرا و اعمال خطمشی از سوی نهادها به دلیل تأمین خواست آنها	مشارکت نهادهای دولتی و غیردولتی در طرح مسئله، وضع، اجرا و نظارت بر خطمشی گذاری برای دستیابی به منافع مورد نظر خود و حصول منافع عمومی آحاد جامعه
۷) جریان - در پیچه ها	وجود جریانات گوناگون در خطمشی گذاری، باز شدن دریچه هایی برای حل مشکل از محل تعامل جریانات، جامعیت و انعطاف پذیری مسائل و راه حل ها، تعیین شدت و ضعف جریانات	خطمشی گذاری فراگردی چندسطحی، تلفیقی و سیستماتیک است که حاصل تعامل سه جریان سیاسی، مسائل و خطمشی هاست
۸) سیاسی	خطمشی گذاری حاصل بازی های قدرت، داد و ستدها و فعالیت های سیاسی است، لحاظ شدن نفع گروه های خاص و نه الزاماً منافع عمومی	یک خطمشی خوب آن است که بازیگران صحنه سیاست و صاحبان قدرت در مورد آن به توافق رسیده باشند بدون آنکه تضمینی وجود داشته باشد که تصمیم مذکور بهترین و منطقی ترین طریق رسیدن به مقصود و هدف است.
۹) سیستمی	خطمشی گذاری حاصل تبادلات محیطی و فراگردهای داخلی است، شیوه ای برای تحلیل و سازماندهی تعاملات، فرایندها و پیچیدگی های آنها، خطمشی به عنوان بازده سیستم، یک مجموعه از نهادها و فعالیت های قابل شناسایی در جامعه که نیازها را به تصمیمات معتبر تبدیل می کنند و نیازمند پشتیبانی همه قشرهای جامعه اند.	داده ها به صورت انتظارات و نیازهای جامعه با حمایت شهروندان، به درون سیستم خطمشی گذاری وارد شده و حاصل مرادده آنها، خطمشی تصویبی خواهد بود. نتایج و پیامدهای حاصل از خطمشی نیز از طریق بازخور به سیستم برگشت داده می شود و موجبات اصلاح و بهبود خطمشی را فراهم می آورد.

## روش تحقیق

پژوهش پیش‌رو ماهیت توصیفی و استنباطی دارد و در آن به طراحی مفهومی مدل پرداخته شده است. همچنین برای مباحث نظری آن از روش مطالعات کتابخانه‌ای و برای تحلیل خط‌مشی‌ها و مدل تحقیق از فنون تحلیل محتوا و تجزیه و تحلیل سیستم بهره گرفته شده است. در بخش نظری این تحقیق، تلاش شده است تا با بررسی نقاط قوت و ضعف مدل‌های مطرح خط‌مشی‌گذاری عمومی و متناسب با کارکردهای بخش فرهنگ، بتوان با استفاده از خاصیت هم‌افزایی به تلفیق مناسب مدل‌ها پرداخت و به ارائه یک مدل جامع خط‌مشی‌گذاری فرهنگی اقدام نمود. در بخش عملی این تحقیق هم، با استفاده از تعاریف عملیاتی و شاخص‌های برگرفته از مدل‌های موجود (جدول ۱)، به تحلیل محتوای خط‌مشی‌های کلان شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه فرهنگ و سیر تدوین و تنظیم خط‌مشی‌های مربوطه پرداخته شد تا نوع مدل مناسب خط‌مشی‌های مربوطه، تشخیص داده شود. باید توجه داشت که تعیین مدل غالب خط‌مشی، فقط از روی متن آن حاصل نمی‌شود، بلکه مسیری طی شده از مرحله پیشنهاد خط‌مشی تا مراحل کارشناسی، اصلاحات، شکل‌دهی، تصویب و غیره که اصطلاحاً فراگرد نامیده می‌شود، همگی در تعیین مدل خط‌مشی‌گذاری مؤثر می‌باشند و همین موضوع، کار را برای محققان این حوزه دشوار می‌سازد؛ زیرا خط‌مشی‌ها حاصل کار طولانی افراد و واحدهای گوناگون بوده، اجزای آن در دوره‌های گوناگون مدیریتی سازمان‌ها شکل گرفته‌اند؛ ضمن اینکه معمولاً دسترسی به اسناد پشتیبان آنها نیز به لحاظ طبقه‌بندی بودن، سخت یا غیرممکن است. علاوه بر این، ممکن است برخی خط‌مشی‌ها به دلیل وجوه متفاوت به کار رفته در آنها، به بیش از یک مدل شناسایی شوند و یا توسط محققین گوناگون به انواع گوناگونی منسوب گردند؛ از این‌رو، برای حل این مشکل با استفاده از آزمون‌های محاسبه پایایی (از جمله بررسی مجدد ۱۰٪ خط‌مشی‌ها به قید قرعه و حصول نتایج مشابه) و فرمول ویلیام اسکات (بدیعی، ۱۳۷۴: ۵۶ و باقری، ۱۳۸۱: ۸۰)، ضریب قابلیت اعتماد الگوهای تشخیصی بیش از ۹۰٪ تعیین گردید. به طوری که در بررسی مجددی که توسط محققین، دو ماه بعد از بررسی اولیه انجام شد میزان مشابهت مدل‌های تشخیصی بیش از ۹۰٪ بود.

$$\pi = \frac{P_o - P_e}{1 - P_e} \text{ و } P_e = \sum_i^k P_i^2$$

در این فرمول:

- $k$  = تعداد مدل‌های مورد بررسی
- $P_i$  = نسبت هر مدل
- $\pi$  = ضریب قابلیت اعتماد
- $P_e$  = درصد توافق مورد انتظار
- $P_o$  = درصد توافق مشاهده شده

### یافته‌های تحقیق

شورای عالی انقلاب فرهنگی، به‌منزله مرجع سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، می‌تواند برای اتخاذ خط‌مشی‌های مناسب برای بخش فرهنگ کشور اقدام نماید. برخی از این خط‌مشی‌ها، موردی و مختص به یک دستگاه اجرایی بوده و بخشی نیز کلان و در برگیرنده اقدام چندین نهاد و دستگاه فرهنگی‌اند. البته در این پژوهش، خط‌مشی فرهنگی به مفهوم خاص آن در نظر گرفته شده و خط‌مشی‌های کلان فرهنگی مورد توجه قرار گرفته‌اند لذا از بررسی مجموعه قابل توجهی از خط‌مشی‌های این شورا (که اختصاص به موضوعات آموزش عالی دارد)، اجتناب شده است. همچنین بسیاری از خط‌مشی‌های فرهنگی در طول دوره ۲۷ ساله مورد بررسی (از آغاز تشکیل شورا در ۱۳۶۳ تا ۱۳۹۰)، چندین بار مورد اصلاح و تکمیل قرار گرفته‌اند؛ در این گونه موارد صرفاً آخرین و کامل‌ترین خط‌مشی‌ها مورد توجه قرار گرفته‌اند. لذا در جدول ۲، فهرست برخی از مهم‌ترین خط‌مشی‌های فرهنگی از مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی آمده است. البته کفایت این نمونه آماری، حاصل بهره‌گیری از نتایج چندین پژوهش مرتبط، به‌منظور شناسایی سهم خط‌مشی‌های کلان آن شورا از میان مجموعه مصوبات آن است (ر. ک. باقری، ۱۳۸۱: ۱۹۴، رستگارخالد، ۱۳۸۱: ۷۹۲).

جدول ۲: خط‌مشی‌های کلان فرهنگی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مدل‌های خط‌مشی‌گذاری آن

ردیف	موضوع مصوبه	شماره جلسه	تاریخ تصویب	مدل خط‌مشی‌گذاری
۱	اهداف و سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب	۱۴۹	۶۷/۲/۲۰	عقلایی - نهادی
۲	سیاست تحقیقاتی کشور	۱۶۵	۶۷/۷/۱۲	نهادی - فراگردی
۳	اساسنامه طرح شاهد	ش ۱۶۲	۶۹/۸/۲۹	نهادی - سیاسی
۴	اساسنامه جهاد دانشگاهی	۲۶۳	۷۰/۸/۱۴	نهادی
۵	تشکیل واحد ارشاد وامداد در کنار دادگاه‌های مدنی خاص	۲۶۶	۷۰/۹/۱۲	عقلایی



ردیف	موضوع مصوبه	شماره جلسه	تاریخ تصویب	مدل خط‌مشی‌گذاری
۶	تصویب اجرای طرح بررسی مسائل و مشکلات زنان کارگر	۲۷۳	۷۰/۱۲/۱۳	آشفته
۷	اساسنامه شورای عالی جوانان	۲۸۷	۷۱/۵/۶	نهادی
۸	سیاست‌های اشتغال زنان	۲۸۸	۷۱/۵/۲۰	نهادی - سیستمی
۹	اصول سیاست فرهنگی	۲۸۸	۷۱/۵/۲۰	عقلایی - سیستمی
۱۰	آیین‌نامه نام‌گذاری روزهای خاص	۳۱۴	۷۲/۶/۳۰	فراگردی
۱۱	اساسنامه باشگاه دانش‌پژوهان جوان	۳۴۰	۷۳/۸/۱۰	نهادی - عقلایی
۱۲	موافقت اصولی با طرح تقویت رشته‌های هنر	۳۵۰	۷۴/۲/۱۹	سیستمی
۱۳	اساسنامه شهرک‌های علمی تحقیقاتی	۳۷۴	۷۵/۲/۲۵	سیستمی - فراگردی
۱۴	آیین‌نامه نام‌گذاری خیابان‌ها و اماکن و مؤسسات عمومی	۳۸۷	۷۵/۹/۶	فراگردی - عقلانیت محدود
۱۵	سیاست‌های فرهنگی اجتماعی ورزش زنان کشور	۴۰۷	۷۶/۷/۲۲	نهادی - آشفته
۱۶	اصول و مبانی و روش‌های اجرایی گسترش فرهنگ عفاف	۴۱۳	۷۶/۱۱/۱۴	عقلایی - سیستمی
۱۷	آیین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی	۴۱۸	۷۷/۲/۸	نهادی
۱۸	سیاست‌های حمایت و هدایت استعدادها درخشان	۴۱۹	۷۷/۲/۲۲	عقلانیت محدود
۱۹	اهداف و سیاست‌های کلی فرهنگی برنامه سوم توسعه کشور	۴۳۹	۷۷/۱۲/۲۵	عقلایی - سیستمی
۲۰	سیاست‌های آموزش‌های دینی	۴۴۴	۷۸/۴/۱	رضایت‌بخش
۲۱	آیین‌نامه انتخاب خادمان نمونه فرهنگ عمومی کشور	۴۵۵	۷۸/۱۰/۱۴	رضایت‌بخش
۲۲	سیاست‌های هنرهای نمایشی	۴۵۷	۷۸/۱۱/۲۶	سیستمی
۲۳	آیین‌نامه ارزیابی وضع فرهنگی و علمی کشور	۴۵۹	۷۸/۱۱/۲۴	فراگردی
۲۴	سیاست‌های مقابله با تهاجم فرهنگی	۴۵۹	۷۸/۱۲/۲۴	سیستمی - عقلایی
۲۵	آیین‌نامه نحوه نظارت بر علائم، نشانه‌ها و تصاویر روی البسه	۴۷۴	۷۹/۱۱/۱۱	عقلانیت محدود
۲۶	اصول و مبانی سیاست‌های تحقیقاتی مسائل زنان	۴۷۶	۷۹/۱۲/۹	نهادی - رضایت‌بخش
۲۷	سیاست‌های فرهنگی ج.ا.ا در حوزه مطبوعات	۴۸۰	۸۰/۴/۱۲	سیاسی - عقلانیت محدود
۲۸	مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای	۴۸۸	۸۰/۸/۱۵	نهادی - رضایت‌بخش
۲۹	بررسی ادغام امور پرورشی و آموزشی در ساختار جدید آموزش و پرورش	۴۹۳	۸۰/۱۱/۹	رضایت‌بخش
۳۰	سیاست‌های فرهنگی اجتماعی بهینه‌سازی وضعیت خوابگاه‌های دانشجویان	۵۰۲	۸۱/۵/۲۲	نهادی - عقلایی

ردیف	موضوع مصوبه	شماره جلسه	تاریخ تصویب	مدل خط‌مشی‌گذاری
۳۱	سیاست‌های فرهنگی - تبلیغی روز زن	۵۰۵	۸۱/۷/۱۶	نهادی - عقلایی
۳۲	سیاست‌های بهبود وضع گذران اوقات فراغت زنان و دختران	۵۱۳	۸۱/۱۲/۲۰	نهادی - سیستمی - فراگردی
۳۳	سیاست‌های فعالیت‌های بین‌المللی زنان	۵۱۶	۸۲/۲/۱۶	رضایت‌بخش - سیاسی
۳۴	سیاست‌ها و راهکارهای کاهش مهاجرت نخبگان	۵۱۹	۸۲/۳/۲۷	فراگردی - رضایت‌بخش
۳۵	شاخص‌های فرهنگی	۵۳۰	۸۲/۹/۲۵	فراگردی
۳۶	راهکارهای اجرایی ارتقای علم و فناوری کشور	۵۳۰	۸۲/۹/۲۵	فراگردی - سیستمی
۳۷	سیاست‌های حمایت از اشتغال هنرمندان	۵۳۱	۸۲/۱۰/۹	رضایت‌بخش - فراگردی
۳۸	اساسنامه شورای گسترش حوزه‌های علمیه	۵۴۲	۸۳/۴/۲۳	نهادی - رضایت‌بخش
۳۹	منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام ج.ا.ا.	۵۴۶	۸۳/۶/۳۱	عقلایی - نهادی
۴۰	آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور	۵۵۳	۸۳/۱۰/۲۲	سیستمی
۴۱	آیین‌نامه شورای هماهنگی و برنامه‌ریزی آموزشی و بازآموزی مدیران فرهنگی	۵۵۴	۸۳/۱۱/۱۶	فراگردی
۴۲	اساسنامه بنیاد ملی نخبگان	۵۶۲	۸۴/۳/۱۰	عقلایی - نهادی
۴۳	سیاست‌های سنجش افکار عمومی	۵۶۳	۸۴/۳/۲۴	عقلایی
۴۴	اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن	۵۶۴	۸۴/۴/۷	عقلایی - فراگردی
۴۵	سیاست‌ها و اولویت‌های فرهنگی سازمان تربیت بدنی	۵۶۵	۸۴/۴/۲۱	تغییرات تدریجی
۴۶	سیاست‌های توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و مواد سمعی و بصری خارجی	۵۷۰	۸۴/۷/۲۶	سیاسی - عقلانیت محدود
۴۷	شیوه‌نامه رصد فرهنگی کشور	۵۷۶	۸۴/۱۰/۲۰	سیستمی
۴۸	آیین‌نامه شورای فرهنگ عمومی استان	۵۸۱	۸۵/۱/۲۹	نهادی - سیستمی
۴۹	سیاست‌های سوادآموزی	۵۹۵	۸۵/۹/۲۱	نهادی - رضایت‌بخش
۵۰	اساسنامه خانه ملی گفتگوی آزاد	۵۹۶	۸۵/۱۰/۵	رضایت‌بخش
۵۱	سیاست‌های ساماندهی شئون فرهنگی در مناسبت‌های مذهبی	۶۰۳	۸۶/۲/۱۱	نهادی - رضایت‌بخش
۵۲	سیاست‌ها و راهبردهای ارتقای سلامت زنان	۶۱۳	۸۶/۸/۸	عقلایی
۵۳	لزم پیش‌بینی پیوست فرهنگی برای طرح‌های اقتصادی و عمرانی	۶۱۸	۸۶/۱۱/۲	فراگردی - سیستمی

ردیف	موضوع مصوبه	شماره جلسه	تاریخ تصویب	مدل خط‌مشی‌گذاری
۵۴	سیاست‌ها و ضوابط پایگاه استنادی علوم جهان اسلام (ISC)	۶۲۳	۸۷/۲/۱۰	سیستمی - رضایت‌بخش
۵۵	ماده واحد اصول حاکم بر سیاست‌های برنامه پنجم	۶۲۴	۸۷/۲/۲۴	تغییرات تدریجی
۵۶	سند نهضت مطالعه مفید	۶۷۳	۸۹/۸/۴	نهادی - سیستمی - فراگردی
۵۷	سند نقشه جامع علمی کشور	۶۷۹	۸۹/۱۰/۱۴	عقلایی - سیستمی - فراگردی
۵۸	آیین‌نامه تشکیل ستاد ملی زن و خانواده	۶۸۲	۸۹/۱۱/۲۶	نهادی
۵۹	سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	۶۹۷	۹۰/۷/۵	عقلایی - سیستمی - فراگردی
۶۰	سند راهبردی علوم و فناوری شناختی	۶۹۹	۹۰/۸/۳	عقلایی - سیستمی - فراگردی

۱۵۳

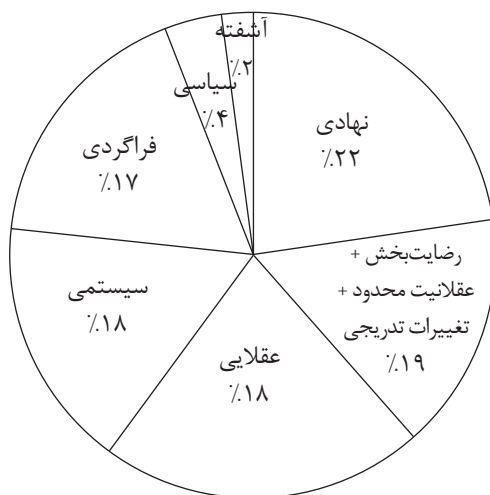
بر اساس جدول بالا، چنین به نظر می‌رسد که شورای عالی انقلاب فرهنگی، در مجموعه مصوبات خود کم و بیش از همه مدل‌های خط‌مشی‌گذاری استفاده کرده است و میزان استفاده از آنها به شرح نمودار ۱ تعیین شده است. البته دلایل علمی نحوه تشخیص الگوهای به کار رفته در هر یک از این مصوبات و چرایی کاربست آن الگوها برای هر یک از مصوبات، خود بحث مفصلی می‌طلبد که از حوصله این مقاله خارج است و به ضرورت اختصار فقط به برخی از آنها اشاره می‌شود. به طور مثال با مروری بر متن و فرایند تصویب مصوبه «اجرای طرح بررسی مسائل و مشکلات زنان کارگر» که در واقع دومین مصوبه پیش‌نهادی شورای فرهنگی اجتماعی زنان بعد از ۴/۵ سال از تشکیل آن شورا بوده است و با الگوی آشفته تطبیق یافته است (ردیف ۶ جدول ۲) دریافت می‌شود که آن شورا در آن زمان علاوه بر اینکه در خصوص وظایف و اولویت‌های سازمانی خود دچار ابهام بوده است، سیاست‌نویسی و اصول تنظیم خط‌مشی را نیز رعایت ننموده است؛ چرا که در متن این مصوبه هیچ چیزی غیر از یک طرح‌نامه (پروپوزال) تحقیقاتی مشاهده نمی‌شود که اصولاً محل تصویب این طرح‌نامه هم می‌بایست معاونت پژوهشی سازمان متبوع باشد نه شورای عالی انقلاب فرهنگی. از طرف دیگر در خصوص اجرا و نظارت این طرح آمده که «وزارت کار و امور اجتماعی با نظارت شورای فرهنگی اجتماعی زنان طرح را در سطح ایران به اجرا در خواهد آورد و در صورت اعلام نیاز وزارت کار و امور

اجتماعی، کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها همکاری و هماهنگی‌های لازم را به‌عمل خواهند آورد». از این‌رو جدای از اینکه همکاری و هماهنگ نمودن کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در حدود اختیارات وزارت کار و امور اجتماعی نیست، در این مصوبه سیستمی نیز برای این هماهنگی و نظارت طراحی نشده است. همچنین هیچگاه نتایج احتمالی این طرح بعدها نیز مبنای تدوین خط‌مشی کلی‌تر دیگری قرار نگرفت و معلوم نیست کدام‌یک از اهداف آن شورا با اجرای این طرح محقق شده باشد. از این‌رو با ابهام و آشفتگی که در اهداف، اولویت‌ها و نحوه طرح مسئله دیده می‌شود، الگوی خط‌مشی‌گذاری آن «آشفته» تشخیص داده شد.

در مثالی دیگر می‌توان به مصوبه «اصول سیاست فرهنگی» (ردیف ۹ جدول ۲) اشاره کرد که مروری بر متن و فرایند تصویب آن نشان می‌دهد پیشنهاد این مصوبه حاصل کارهای کارشناسی و مذاکرات متعددی بین خبرگان و دستگاه‌های فرهنگی با شورای فرهنگ عمومی بوده است که تصویب آن در شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز به‌دلیل حساسیت و دقت لازمه برای آن از سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۱ به‌طول انجامیده است. چرا که از این مصوبه می‌توان به‌عنوان ابر خط‌مشی<sup>۱</sup> فرهنگی که هدایت‌کننده سایر خط‌مشی‌هاست نام برد از این‌رو در این خط‌مشی، جهان‌بینی و چشم‌انداز حاکم بر اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به تصویر کشیده شده و بخش‌هایی همچون اهداف فرهنگی کشور، اهداف و اصول سیاست فرهنگی، منبئات، اولویت‌ها و سیاست‌های کلی با موضوعات فرهنگ و هنر، دانشگاه، تاریخ انقلاب اسلامی و دفاع مقدس، زیارت و سیاحت، روابط خارجی آن را تکمیل نموده است. همچنین ناظر و مجریان خاص و عام این سیاست فرهنگی و نحوه گزارش‌دهی آنها مشخص شده است. بدین لحاظ مشاهده می‌گردد چون در فرایند تدوین این خط‌مشی، حتی‌الامکان از همه اطلاعات و دیدگاه‌ها استفاده شده و پس از محاسبه سود و زیان و پیامدهای آنها با ملاحظه داشتن اسناد بالادستی اقدام به تنظیم خط‌مشی شده، الگوی خط‌مشی‌گذاری حاکم بر آن تلفیقی از الگوهای «عقلایی و سیستمی» تشخیص داده شده است. گرچه ممکن است در عرصه اجرا، بازخورد‌گیری و نظارت ضعف‌هایی در نظام اداری حاکم بر آن مشاهده نمود لیکن در سطح تئوری این مصوبه از حداقل معیارهای لازم الگوهای مذکور برخوردار می‌باشد.

بدین لحاظ نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که از ۶۰ خط‌مشی کلان فرهنگی تعداد ۳۶ عدد از آنها (۶۰٪ خط‌مشی‌ها) ترکیبی بوده و با نگاه تک‌بعدی تنظیم نشده‌اند. ضمناً قسمت عمده این خط‌مشی‌های ترکیبی مربوط به دهه اخیر فعالیت آن شورا بوده که این می‌تواند نشانه بهبود وضعیت خط‌مشی‌گذاری در شورای عالی انقلاب فرهنگی باشد.

۱۵۵



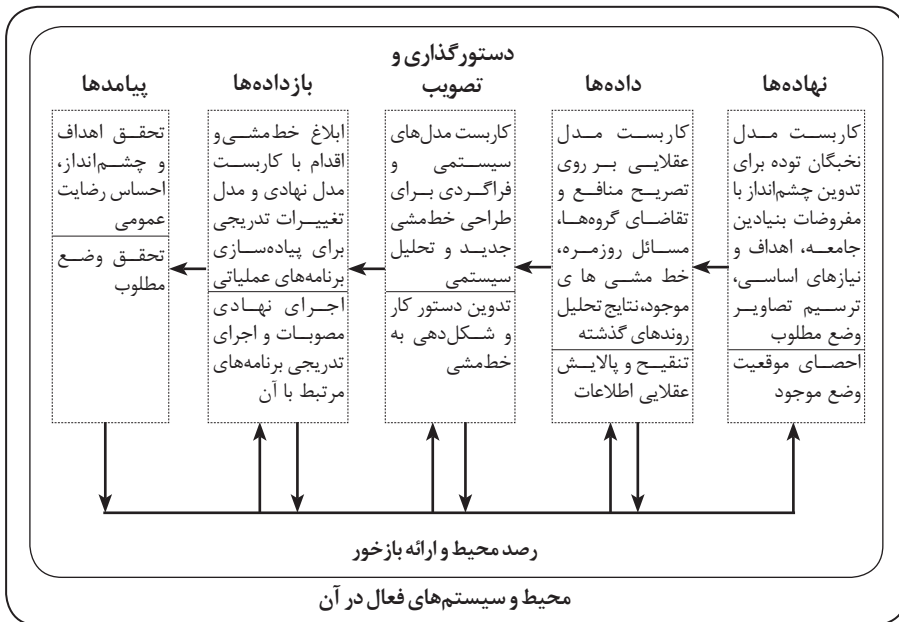
نمودار ۱: نسبت استفاده از انواع مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در خط‌مشی‌های کلان فرهنگی شورای عالی انقلاب فرهنگی

### مدل‌های مناسب برای خط‌مشی‌گذاری فرهنگی کشور

ارائه یک شیوه و الگوی خاص برای خط‌مشی‌گذاری که قادر باشد در شرایط متغیر و متحول فزاینده، در برابر نفوذ محیط‌های گوناگون و متنوع موجود، پاسخگو و کارساز باشد، دشوار است. در چنین شرایطی باید از مطلق‌گرایی پرهیز کرد و به دنبال الگوهایی بود که در مقابل شرایط متغیر امروز بتوانند از طریق تلفیق و ترکیب و با انعطاف‌پذیری کافی، به نیازها پاسخی مناسب و درخور بدهند. خط‌مشی‌گذاری به صورت یک سیستم باز، تحت تأثیر محیط‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی پیرامون قرار می‌گیرد. خط‌مشی‌گذاری در قالب سیستم، حاصل داده‌های

محیطی و جریانی است که راه‌حلهایی را به صورت خط‌مشی، بر اساس مشکلات دریافتی ارائه می‌دهد (الوانی، ۱۳۸۷: ۱۴۹).

از این‌رو در موضوع بین‌رشته‌ای و چندوجهی خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، نگرش سیستمی سعی بر آن دارد تا سایر مدل‌ها را در جهت تدوین یک مدل همه‌جانبه و عام، به هم نزدیک سازد. به عبارت دیگر، در اینجا نگرش سیستمی به این معناست که کلیه اجزاء یا عناصر هر پدیده نسبت به هم متعامل و با یکدیگر پیوسته بوده و با این ارتباط یک کل را تشکیل می‌دهند. یک سیستم متشکل از عناصر و زیرسیستم‌ها (سیستم‌های فرعی) است که به یکدیگر وابسته و مربوط می‌باشند. این زیرسیستم‌ها با یکدیگر در تعامل هستند و یک مجموعه واحد و منسجم را تشکیل می‌دهند. با این تعریف هر پدیده‌ای را می‌توان با دید سیستمی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد یا به نمایش در آورد. فقط باید بتوان بین اجزاء، یک مجموعه ساخت. این مقاله، تغییر نگاه خط‌مشی‌گذاری از وضعیت یک‌بعدی به چندبعدی را در نظر دارد. به عبارت دیگر، این مدل تلفیقی، به آشتی میان مدل‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری می‌انجامد.



نمودار ۲: مدل پیشنهادی سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی آینده نگر

### اجزای الگوی پیشنهادی و نحوه هم‌افزایی مدل‌ها

نمودار ۲، یک الگوی تلفیقی با رویکردی اقتضایی را نشان می‌دهد که از مدل‌های سیستمی، نخبگان توده، عقلایی، تغییرات تدریجی و نهادی پدید آمده است که همه در قالب مدل فراگردی مستقر می‌شوند. نتایج تحقیق (جدول ۲) نشان داد که در حال حاضر در سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی کشور تمام مدل‌های فوق، عمدتاً به‌طور مجزا به کار گرفته می‌شوند. الگوی پیشنهادی ما در قبال نارسایی‌ها و محدودیت‌های کاربرد منفک و جدا جدای هر یک از مدل‌ها قابلیت‌های تأمل‌برانگیزی دارد و می‌تواند ظرفیت استفاده از نهادها و دستگاه‌های مرتبط با سیستم فرهنگی کشور را در امر خط‌مشی‌گذاری افزایش دهد و سیستم خط‌مشی‌گذاری فرهنگی را به‌مثابه یک سیستم باز در تعامل با محیط، در نظر می‌گیرد.

۱۵۷

کاربست هر یک از مدل‌های مذکور در جای مناسب خود در فرایند خط‌مشی‌گذاری نارسایی‌های کاربرد انفرادی هر یک از آنها را مرتفع می‌نماید و این در واقع خاصیتی است که در اثر تلفیق و هم‌افزا شدن مدل‌ها پدید می‌آید چرا که خط‌مشی‌گذاری فرهنگی فرایندی طولانی و پیچیده است که از عهده هیچ کدام از مدل‌های رایج به‌تنهایی بر نمی‌آید. در اینجا مدل سیستمی، به‌منزله پایه و اساس این مدل تلفیقی، محیط بر بقیه مدل‌هاست و مدل فراگردی نیز ترتیب مراحل سیستم و تقدم کاربردی مدل‌ها را به‌اجرا در می‌آورد. این سیستم خط‌مشی‌گذاری از اجزای داده، دستورگذاری و تصویب، باز داده و حتی برابری یا پیامدهای وضع مطلوب تشکیل شده است. به فراخور ماهیت موضوع (فرهنگ)، می‌توان نهادها را نیز پیش از بحث داده‌ها در نظر گرفت که در آن آرمان‌ها، اهداف و نیازهای فعلی برگرفته از مفروضات بنیادی جامعه، چشم‌انداز آتی فرهنگ جامعه را به تصویر می‌کشند. در جزء آخر (پیامد) نیز، مراتب تحقق اهداف و چشم‌انداز، محاسبه می‌شود تا در صورت نقصان و یا عدم تطبیق با تصویر وضع مطلوب، با مدل تغییرات تدریجی و از طریق بازخورد، به اصلاح نقایص عملکردی بپردازد؛ مگر در مواردی که نقایص مورد نظر بر اشکالاتی اساسی دلالت داشته باشند که در این موارد باید با بازگشت به ابتدای سیستم، فراگرد مذکور مجدداً طی شود. البته می‌توان به‌منظور اصلاح، از چرخه بازخورد در هر کدام از مراحل قبلی نیز استفاده به‌عمل آورد.

در مرحله نهادها کار با مدل اصلاحی نخبگان توده شروع می‌شود این قسمت از سیستم، وظیفه گردآوری و تلفیق محتویات فرهنگی اقشار جامعه و تعیین نیازهای اساسی

کشور را برای تصویرپردازی از آینده به‌عهده دارد. ورودی این بخش، مفروضات بنیادی جامعه، ارزش‌ها و آرمان‌ها و خروجی آن چشم‌انداز فرهنگی جامعه است. در مرحله ورود داده‌ها، خروجی خرده‌سیستم قبلی (چشم‌انداز)، به‌مثابه ورودی این خرده‌سیستم عمل نموده و در فراگرد داخلی این قسمت پس از تطبیق مسائل روزمره با آن، مسئله فرهنگی جامعه مشخص شده و سپس دستور کار خط‌مشی‌گذاری تدوین می‌گردد. کار تدوین خط‌مشی عمدتاً با استفاده از مدل عقلایی آغاز می‌شود که با درک مسائل و مشکلات روز، به جمع‌آوری داده‌ها و کسب اطلاعات کامل برای تطبیق آن با اسناد بالادستی (چشم‌انداز) پرداخته می‌شود تا اولویت آن مسائل برای خط‌مشی‌گذاری مشخص گردد؛ به‌دنبال آن پیامدهای هر تصمیم یا راه‌حل به‌طور دقیق محاسبه می‌گردد و گزینه‌هایی که بالاترین بازدهی را دارند، پیشنهاد می‌شوند. در مرحله دستور‌گذاری و تصویب، داده‌های به‌دست آمده از مرحله قبل در قالب مدل‌های سیستمی و فراگردی ساختار پیدا کرده و خروجی سیستم که همانا خط‌مشی است، در مرحله باز داده نمود پیدا می‌کند. در مرحله شکل‌گیری باز داده‌ها، خط‌مشی تدوین شده، به‌وسیله مدل نهادی و سایر نهادهای ذیربط جامعه اجرا می‌شود. در این مرحله به‌منظور کاهش مقاومت در برابر خط‌مشی جدید، می‌توان برای پیاده‌سازی برنامه‌های عملی از مدل تغییرات تدریجی در اجرای خط‌مشی قبلی بهره گرفت. در این مرحله است که باید مدل‌های مطلوب تغییرات فرهنگی را متناسب با شرایط هر اقدام و عمل، به‌کار گرفت و اجرا نمود. بعد از اقدام، مرحله کنترل (پایش و ارزیابی) مطرح می‌شود که با رصد مستمر وضع موجود محیط داخل و خارج، میزان تحقق اهداف (رسیدن به وضوح تصاویر عینی) مشخص می‌گردد. مرحله آخر سیستم نیز، کارآمدی خط‌مشی‌ها را که مجموع کارایی و اثربخشی است، مورد سنجش قرار می‌دهد. بدیهی است خط‌مشی‌های ناکارآمد جهت اصلاح و تغییر در چرخه بازخورد قرار می‌گیرند و خط‌مشی‌های کارآمد با تحقق اهداف و چشم‌انداز، موجبات کسب رضایت عمومی و نهایتاً ارتقای فرهنگ جامعه می‌شوند. لذا می‌توان اهداف را تکه‌های تقسیم‌شده تصاویر وضع مطلوب (هر هدف یک تکه از جدول یا پازل تصویرپردازی‌شده) دانست. بدیهی است که تحقق همه اهداف ما را به تجسم عینی تصویر نهایی رهنمون می‌سازد و اگر هدفی از این سیستم محقق نشده باشد، با تحلیل علت عدم موفقیت می‌توان با ارائه بازخورد به اصلاح آن پرداخت. به‌عبارت دیگر، کار تدوین خط‌مشی در هر یک از مراحل فوق توسط مدل مربوط به آن مرحله، به یک درجه از پختگی می‌رسد و در نهایت، در مرحله باز داده



است که تدوین نهایی انجام می‌پذیرد و در مراحل بعد از تدوین، نوبت به اجرا، اثربخشی و پیامدسنجی خطمشی می‌رسد.

در این مدل مجموعه‌های نقطه چین اجزای انتزاعی (ذهنی) سیستم را تشکیل می‌دهند که عبارت‌اند از نهاده‌ها و پیامدها که در ابتدا و انتهای فرایند خطمشی گذاری قرار گرفته‌اند و به این دلیل ذهنی قلمداد شده‌اند که اولاً در وضعیت فعلی خطمشی گذاری کشور به درستی شکل نگرفته و کمتر نشانی از آنها وجود دارد ثانیاً یافتن فرایندهای داخلی و توافق بر سر نحوه عمل موضوعات آنها به دلیل احساسی بودن، وجود تفاسیر، سلابق و برداشت‌های گوناگون احتمالاً مشکل‌تر و پرچالش‌تر از اجزای عینی هستند. این مدل پس از طراحی اولیه برای اعتبارسنجی و ارزیابی در دو مرحله در اختیار ۴۰ تن از خبرگان خطمشی گذاری قرار گرفت که نتایج آن ضمن تکمیل مدل اولیه موجبات تأیید آن بر اساس اعتبار صوری خبرگان را فراهم نمود و میانگین پایایی گویه‌های مورد سنجش آن هم در میان اجزای متفاوت سیستم، ۰/۸۲۷ به دست آمد که ضریب قابلیت اعتماد بالایی به حساب می‌آید (باقری، ۱۳۹۱: ۱۴۴).

### رویکردهای آینده‌نگرانه مدل

آینده‌نگاری، یکی از الزامات اساسی هر نوع خطمشی گذاری است و امروزه جای خود را در میان تمام موضوعات راهبردی باز نموده است. در پژوهش‌های آینده‌نگاری، پژوهشگر با استفاده از روش‌های مختلف نظیر روندشناسی، بررسی و تحلیل نظریه‌ها، فنون پیش‌بینی و برآورد، شبیه‌سازی، مدل سازی، استنباط و غیره، وضعیت آینده پدیده، سیستم و یا ساختار را تصویرسازی و برنامه‌ریزی می‌نماید. از آنجا که این مقاله به طراحی سیستم می‌پردازد، لذا پس از بررسی و تحلیل نظریه‌ها، به شبیه‌سازی یا مدل سازی یک سیستم پرداخته است. همچنین در این مدل محل تأثیر چهار پیشران ساخت آینده (تصویرها، روندها، رویدادها و اقدامات) در هر یک از خرده‌سیستم‌های هدف و نحوه استفاده از آنها در فرآیند سیستم‌های جانمایی و مشخص شده تا خطمشی گذار بسته به موقعیت خود در فرایند، به نحوه کنش و واکنش‌های خود در رابطه با آینده خطمشی واقف گردد. به طوری که در بخش ابتدایی این سیستم که خرده‌سیستم نهاده نام دارد یکی از کلیدی‌ترین اعمال آینده‌پژوهی که تصویرسازی از آینده است شکل می‌گیرد. این تصویرپردازی چیزی بیش از «پیش‌بینی آینده» است که در غیر این صورت جز «بازگویی وضع موجود در یک

افق زمانی دیگر» کاری بیشتری انجام نشده است بلکه در این سیستم با بهره‌گیری از چشم‌اندازسازی (در خرده‌سیستم نهاده)، تجزیه و تحلیل روندهای حال و گذشته (در خرده‌سیستم داده)، انجام اقدام به‌موقع و مناسب (در خرده‌سیستم باز داده) و با رویکرد آینده‌پژوهی مشارکتی مبتنی بر یادگیری حین عمل که از اقسام چهارگانه آینده‌پژوهی است؛ در واقع طرحی منسجم و نظام‌مند برای آینده‌پژوهی فاخر در حوزه خط‌مشی‌گذاری فرهنگی رقم زده می‌شود نه اینکه صرفاً مدلی برای برنامه‌ریزی راهبردی سنتی باشد.

در تعریف این پیشران‌ها می‌توان گفت از «تحلیل روند»ها، نقاط ضعف و تهدید معین می‌شود که می‌باید از آنها برای تبدیل شدن به نقاط قوت و فرصت استفاده شود تا نتایج حاصل از تحلیل روند به‌منزله ورودی‌های فراگرد دستور‌گذاری و تصویب، به کار روند. «تصاویر» عبارت‌اند از آینده مطلوبی که برای فرهنگ ترسیم می‌شود. تصویرهای آینده، که چشم‌اندازها را می‌توان از مصادیق برجسته آنها دانست، کارکرد کششی دارند، به این معنا که وضع موجود را به‌سوی تحقق خود برمی‌کشند و از این رهگذر آینده را می‌سازند. بدیهی است آینده به‌سود تصویری شکل می‌گیرد که کشش بیشتری ایجاد می‌کند و از آنجا که امروزه خلق آینده‌های متفاوت است که در میان ملت‌ها خریدار دارد لذا رقابتی شدید در پشت پرده برای ارائه تصویرهای رقیب آینده در جریان است که در این میان چشم‌اندازسازی روشی کارآمد برای انتقال اطمینان‌بخش ارزش‌های فرهنگی به آینده معرفی شده است. این چشم‌انداز فرهنگی را می‌توان در نقشه مهندسی فرهنگی مشاهده نمود. «اقدام» را می‌توان گام‌های لازم برای اجرای راهبردهای تنظیمی برای نیل به اهداف یا ترسیم تصاویر ذهنی و مرحله اصلی سیستم خط‌مشی‌گذاری دانست. «رویدادها» اغلب حوادث پیش‌بینی‌نشده‌ای هستند که انواع منفی آنها ممکن است مسیر سیستم خط‌مشی‌گذاری را منحرف ساخته، در روند تحقق تصاویر وضع مطلوب، اختلال ایجاد کنند. اینها در واقع، عوامل اصلی ایجاد آنتروپی در سیستم خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شوند. رویدادهای مثبت را نیز می‌توان تسهیل‌گر، تقویت‌کننده و تسریع‌کننده فراگرد سیستم دانست. رویدادها ممکن است بر تمام مراحل خط‌مشی‌گذاری تأثیرگذار باشند. لذا محل خاصی برای تأثیرگذاری آنها در این مدل در نظر گرفته نشده است ولی محل تأثیر بقیه پیشران‌ها ذکر شده است. به این ترتیب از درهم‌کنش چهار پیشران فوق است که آینده شکل می‌گیرد و این مدل می‌تواند نقش خود را در آینده‌نگری عوامل و مؤلفه‌های مؤثر در فرهنگ ایفا نماید.

## نتیجه‌گیری

امروزه بررسی، هدایت و نظارت بر موضوعات پیچیده و پرابهامی چون فرهنگ جز از طریق الگوی سیستمی امکان‌پذیر نیست. از این‌رو در این مقاله ضمن توصیف و تحلیل مدل‌های گوناگون، سعی شد تا مدلی اقتضایی بر مبنای مدل سیستمی، به‌منظور خط‌مشی‌گذاری در سیستم فرهنگی کشور ارائه شود. الگوی تلفیقی ارائه‌شده در پژوهش حاضر، از اتکا به یک روش و شیوه خاص به‌منزله تنها روش مناسب و مطلوب برحذر داشته، شرایط و موقعیت را عامل تعیین‌کننده‌ای در انتخاب شیوه مطلوب خط‌مشی‌گذاری در عرصه پژوهش و عمل می‌داند. با استفاده از این مدل خط‌مشی‌گذاران عرصه فرهنگی امکان می‌یابند تا با بهره‌گیری از مدل تلفیقی و با توجه به وضعیت و موقعیت‌های محیطی و مرحله فراگرد، بهترین و مناسب‌ترین روش را برگزینند و به انتخاب و وضع خط‌مشی در نظام فرهنگی کشور بپردازند.

از این‌رو با عنایت به مباحث نظری و یافته‌های تحقیق، توصیه می‌شود آن شورا در خط‌مشی‌گذاری‌های خود اولاً از میزان تبعیت از الگوهای عقلانیت محدود، نهادی و سیاسی بکاهد و به الگوی سیستمی بیفزاید؛ ثانیاً مجموعه خط‌مشی‌گذاری خود را با کمک الگوهای فرایندی و سیستمی از حالت تک‌ساخته بودن و حل مشکل و رفع نیاز فوری یک دستگاه به‌سوی تدوین ابرخط‌مشی‌های نظام‌مند و هماهنگ با موضوعات پیرامونی سوق دهد. در این صورت این مدل می‌تواند زیرساخت اصلی برای مهندسی فرهنگی کشور را فراهم نماید.

از آنجا که در این مدل، از ابزارهای آینده‌نگری و پیشران‌های ساخت آینده در تحلیل روندها و تصویر پردازی‌های مطلوب و دست‌یافتنی، اقدام به‌موقع، مداوم و به‌دور از یأس و ناکامی و مدیریت رویدادها و بحران‌ها استفاده می‌شود، می‌توان انتظار داشت که مدل فوق، آگاهانه به ساخت واقعیت فرهنگی آینده کمک نماید.

## منابع

۱. آلموند، گابریل.؛ جی. بینگهام پاول جونور و رابرت جی. مونت. (۱۳۸۱). چهارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی. علیرضا طیب. مرکز آموزش مدیریت دولتی. چاپ سوم.
۲. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریفزاده. (۱۳۷۹). فرایند خطمشی گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۳. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۷). تصمیم گیری و تعیین خطمشی دولتی. تهران: سمت.
۴. الوانی، سیدمهدی؛ بهزاد پورسید و مهربان هادی پیکانی. (۱۳۸۸). مروری بر مدل های خطمشی گذاری در نظام آموزش عالی. مجلس و پژوهش. سال ۱۵. شماره ۵۹.
۵. اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۱). مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۹۰-۱۳۶۳. دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۶. باقری، محمدرضا. (۱۳۸۱). بررسی سیاست گذاری در مدیریت کلان فرهنگی کشور (شورای عالی انقلاب فرهنگی). پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۷. باقری، محمدرضا. (۱۳۹۱). تدوین الزامات طراحی سیستم خطمشی گذاری فرهنگی برای ساخت آگاهانه واقعیت آینده. رساله دکتری. دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات اصفهان.
۸. بدیعی، نعیم. (۱۳۷۴). تحلیل محتوای مطبوعات. مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها.
۹. پورعزت، علی اصغر. (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت. تهران: سمت.
۱۰. خمینی، روح الله. (۱۳۷۸). صحیفه امام. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره). نشر عروج. جلد ۳.
۱۱. دانش فرد، کرم الله. (۱۳۸۹). فرایند خطمشی گذاری عمومی. دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۱۲. رستگار خالده، امیر. (۱۳۸۰). ارزشیابی عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی. پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
۱۳. گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین. (۱۳۸۴). تصمیم گیری و تعیین خطمشی دولتی. یکان. چاپ دوم.

14. Bache, I. & A. Taylor. (2003). The Politics of Policy Resistance: Reconstructing Higher Education. *Journal of Public Policy*. Vol. 23. No 3.
15. Fenge, R. (2008). The Provision of Higher Education in a Global World – Analysis and Policy Implications. *Journal of CESifo Economic Studies*. Vol. 54. No. 2.
16. Fischer; F. Miller & M. S. Sidney. (2006). *Handbook of Public policy Analysis: Theory Politics and Methods*. Publisher CRC; 1 edition.
17. Gupta, D. K. (2001). *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools and Techniques*. Publisher CQ Press.
18. Jones, B. D. & F. R. Baumgartner. (2005). A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 15. No 3.