

چکیده

سطوح مفهومی مختلف خط‌مشی‌گذاری عمومی مانند چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها، برای ارتقا فهم از موقعیت و ساده‌سازی آن طراحی و تدوین شده‌اند ولی استفاده از آن‌ها، نیازمند شناخت تمایز آن‌ها با یکدیگر است. این پژوهش، از حیث جهت‌گیری پژوهش بنیادی، از نظر نوع داده‌ها کیفی است که برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، از روش مرور ادبیات نظام‌مند استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد مفاهیمی از خط‌مشی‌گذاری عمومی که قابل طرح در سطح چارچوب هستند شامل چارچوب توسعه و تحلیل نهادی و چارچوب ائتلاف مدافع، مفاهیم مطرح در سطح نظریه شامل نظریه تعادل گسسته، نظریه جریان‌ات چندگانه، نظریه شبکه‌های خط‌مشی و نظریه ساخت اجتماعی و مفاهیم قابل بررسی در سطح الگو شامل الگوی عقلایی، الگوی فرایندی، الگوی نهادی، الگوی سیستمی و الگوی آشفته می‌شوند. علاوه بر این، سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی از طریق معیارهای مشترکی با یکدیگر نیز دارای ارتباط طولی هستند. این معیارها عبارت‌اند از: هدف، نگاه به بازیگران و عرصه کنش. بررسی این سطوح مفهومی و مقایسه آن‌ها با یکدیگر، دانش پژوه خط‌مشی را توانا می‌سازد تا اثر علمی خود را میان این سطوح مفهومی تعیین وضعیت کند، محدوده و مرزهای آن را تعیین کند و از مشتبه‌سازی الگوها با نظریه‌ها و نظریه‌ها با چارچوب‌ها پرهیز کند.

■ واژگان کلیدی

خط‌مشی‌گذاری عمومی، چارچوب‌ها، نظریه‌ها، الگوها، سطح مفهومی، ساده‌سازی.

راهبردهای ساده‌سازی خط‌مشی‌گذاری عمومی:

بررسی چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها*

امیر حسین شاددل

دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
(a.h.shaddel@ut.ac.ir)

محمدباقر بابایی طلائی

دانشیار دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ایران
(malib937@gmail.com)

سیدعابد رضایی

استادیار دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ایران
(seyedabed@gmail.com)

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده مسئول با عنوان «شناسایی آموزه‌ها و دلالت‌های قرآنی برای طراحی الگوی خط‌مشی‌گذاری عمومی» است.

۱. مقدمه و بیان مسئله

خط‌مشی‌گذاری عمومی به دلایل مختلفی، در چنبره مجموعه بی‌نهایت پیچیده‌ای از عناصر قرار دارد که در گذر زمان با هم تعامل می‌کنند (ساباتیه، ۱۳۹۶). فهم خط‌مشی‌گذاری عمومی، مستلزم آگاهی از اهداف و برداشت‌های صدها بازیگر در سراسر کشور است که درگیر موضوعات بحث‌انگیز حقوقی و علمی بسیار فنی در طول یک دهه یا بیشتر هستند، ضمن آنکه بیشتر بازیگران به طور فعال در پی افزایش نفوذ خود بر رویدادها نیز می‌باشند. با توجه به پیچیدگی حیرت‌آور خط‌مشی‌گذاری، تحلیلگر باید به منظور ارتقا درک از موقعیت، آن را ساده‌سازی کند. ساده‌سازی خط‌مشی‌گذاری عمومی به کمک راهبردهای نسبتاً متفاوتی انجام می‌شود؛ چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها. این سطوح مفهومی، نمونه‌هایی از راهبردهایی هستند که به تبیین خط‌مشی‌گذاری عمومی کمک می‌کند.

۹۶

چارچوب‌ها، گستره پژوهش را تعیین می‌کنند اما نمی‌توانند تبیین‌هایی یا پیش‌بینی‌هایی از رفتارها و ره‌آوردها، فراهم کنند. تبیین و پیش‌بینی، در قلمرو نظریه‌ها و الگوها نهفته است. نظریه‌ها به برخی از متغیرها به عنوان متغیرهای مهم شناسایی شده در یک چارچوب، ارزش‌هایی را تخصیص می‌دهند و روابط میان متغیرها را شناسایی می‌کنند. الگوها به تحلیلگران اجازه می‌دهند با ثابت نگه‌داشتن تعداد معدودی از متغیرها در محیط‌های خاص و واکاوی ره‌آوردهای تولیدی، بخش‌های خاص نظریه را آزمون کنند. برای بررسی و مقایسه چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها، نیاز به معیارهای مختلفی است. این معیارها، بازنمای عناصر اساسی سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی هستند و نقاط کلیدی مقایسه آن‌ها را ارائه می‌کنند. برخی از این معیارها به صورت تخصصی برای یک سطح مفهومی (چارچوب، نظریه یا الگو) مورد استفاده قرار می‌گیرد و برخی از معیارها عمومی بوده و در تمامی سطوح مفهومی مشترک هستند. این پژوهش، درصدد بررسی و مقایسه ارتباط میان چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان راهبردهای ساده‌سازی فهم خط‌مشی‌گذاری عمومی به کمک معیارهای عمومی است.

۲. پیشینه پژوهش

به اعتقاد برکلند، ظهور مطالعات مدرن خط‌مشی، به سال ۱۹۲۲ و کوشش کارلس مریام^۱ برای مرتبط ساختن نظریه و عمل علوم سیاسی در فعالیت‌های واقعی دولت باز می‌گردد. با این حال، مطالعه خط‌مشی عمومی در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی به‌مثابه یکی از حوزه‌های مطالعاتی، پذیرفته شد. عمده آثار کلاسیک این حوزه بیش از ۶۰ سال عمر ندارند (Birkland, 2019).

در پژوهشی با عنوان «نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی»، به بررسی سطح نظریه‌ها پرداخته شده است. در این پژوهش نسبتاً جامع، سطح چارچوب‌های خط‌مشی عمومی نیز به صورت مختصر بررسی شده ولی الگوهای خط‌مشی عمومی مدنظر قرار نگرفته است. علاوه بر این موضوع، در پژوهش ساباتیبه تمایزی میان چارچوب‌ها و نظریه‌ها دیده نمی‌شود و بعضاً سطوح برخی قضایایی که به عنوان نظریه یا چارچوب ارائه شده است، مشخص نیست (ساباتیبه، ۱۳۹۶).

در پژوهشی با عنوان «الگوی مفهومی خط‌مشی‌های فراگیر نظام فرهنگی اجتماعی مبتنی بر قرآن کریم» محققان درصدد کشف الگوی مفهومی خط‌مشی‌های قرآنی فراگیر فرهنگی-اجتماعی با تمرکز بر سطح الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی در زمینه فرهنگی و اجتماعی بودند (کمالیان و همکاران، ۱۳۹۷). حاجی ملامیرزایی (۱۳۹۵) نیز در پژوهشی با عنوان «ارائه الگوی اسلامی ایرانی اجرا خط‌مشی‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» با تحقیق درباره فرهنگ و خط‌مشی‌گذاری فرهنگی به شناسایی موضوع پرداخته و بر مرحله اجرا تمرکز داشته است. غفاری و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «الگوی مناسب خط‌مشی‌گذاری حکومت‌های اسلامی مبتنی بر آینده موعود» درصدد دستیابی به طراحی الگوی نظری خط‌مشی‌گذاری در حکومت‌های اسلامی و معتقد به مهدویت بودند. رضایی‌منش و همکاران (۱۳۹۳) در پژوهش خود که با عنوان «الگوی ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی در پرتو معرفت علوی» انجام شد، شاخص‌های ارزشیابی را استنباط و سطح‌بندی کردند.

اغلب تحقیقاتی که به آن‌ها اشاره شد، متمرکز بر کاربرد سطوح مفهومی خط‌مشی عمومی در زمینه‌ها یا حوزه‌ها تخصصی، صورت پذیرفته است. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که تاکنون پژوهشی با هدف بررسی و مقایسه چارچوب‌ها، نظریه‌ها

1. Charles Merriam

و الگوهای خطمشی عمومی با یکدیگر انجام نشده است؛ بنابراین، پژوهش حاضر درصدد است تا این سطوح مفهومی را که برای تبیین خطمشی گذاری عمومی استفاده می شود، ارائه کرده و بر اساس مؤلفه‌های مشترک آن‌ها را مقایسه کند.

۳. مبانی نظری پژوهش

در این بخش بر اساس ادبیات موجود به بررسی چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوهای موجود و مرتبط با خطمشی گذاری عمومی پرداخته شده است.

۳-۱. چارچوب‌های خطمشی گذاری عمومی

استروم استدلال می کند چارچوب‌ها نقش کلیدی در انباشت دانش ایفا می کنند. چارچوب‌ها گستره پژوهش را تعیین و توجه تحلیلگران را به ویژگی‌های کلیدی دورنمای اجتماعی و فیزیکی جهت می دهند. چارچوب‌ها از طریق تعیین طبقه متغیرها و روابط عمومی میان آن‌ها مبنایی برای پژوهش فراهم می کنند. در ادامه به بررسی چارچوب‌های خطمشی گذاری عمومی پرداخته می شود.

الف- چارچوب انتخاب عقلایی نهادی

چارچوب انتخاب عقلایی نهادی (توسعه و تحلیل نهادی) الینور استروم، در پی فهم نحوه عمل نهادها و تغییر آن‌ها در گذر زمان است. در عبارت «چارچوب توسعه و تحلیل نهادی»، منظور از «نهادها»، محدودیت‌ها یا فرصت‌های ساخت انسان است که گزینه‌های انتخابی (تصمیم‌گیری افراد) درون آن‌ها رخ می دهد و تبعات گزینه‌های انتخابی‌شان (تصمیم‌های متخذه آن‌ها) را شکل می دهد. این چارچوب مدعی است هسته اصلی تئوریزه کردن در همه نظریه‌ها، پدیده‌ای به نام «عرصه کنش» است. این عرصه اشاره به فضای اجتماعی میان افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها دارد که در آن مبادله‌ها صورت می گیرد، مسائل حل می شوند، افراد بر یکدیگر مسلط می شوند یا علیه هم مبارزه می کنند (ساباتیه، ۱۳۹۶).

استروم معتقد است آن چه می توان از طریق آن رفتار (کنش) بازیگران را درون عرصه کنش تبیین کرد، پدیده‌ای به نام نهادها هستند. به نظر می رسد نظریه او از انسان در این عرصه، انسان عقلایی نهادی است: یعنی عقلانیت رفتار (کنش) انسان در پرتو نهادهای حاکم مورد قضاوت قرار می گیرد. پس عرصه کنش آکنده از نهادهایی است که بر همه جوانب آن سایه افکنده‌اند. به زعم او موقعیت کنش عنصر کلیدی چارچوب است که در

آن افراد (به عنوان عامل به نفس خود یا عاملان سازمان) اطلاعات را مشاهده، کنش‌ها را انتخاب، در الگوهای تعامل درگیر و ره‌آوردهایی از تعاملشان محقق می‌سازند (همان).

ب- چارچوب ائتلاف مدافع

«چارچوب ائتلاف مدافع»^۱ نوعی چارچوب (برای فهم) فرایند خط‌مشی است که به‌وسیله ساباتیه و اسمیت^۲ برای پرداختن به مسائل «بفرنج»^۳ تدوین شد (مسائلی که ویژگی‌های آن‌ها تعارضات اساسی بر سر هدف، منازعات فنی مهم و بازیگران متعدد از سطوح مختلف دولت است) (Hoppe & Peterse, 1993).

چارچوب ائتلاف مدافع فرض می‌کند خط‌مشی‌گذاری در جوامع مدرن چنان پیچیده است (از حیث کارویژه‌های و همین‌طور حقوقی) که مشارکت‌کنندگان باید متخصص باشند اگر می‌خواهند امیدی به تأثیرگذاری داشته باشند. یک خرده‌سیستم بر اساس بعد کارویژه‌های اش و همین‌طور بعد قلمرویی اش توصیف می‌شود (Zafonte & Sabatie, 1998).

چارچوب ائتلاف مدافع تغییر خط‌مشی را در یک دوره یک یا چند دهه‌ای بررسی می‌کند. همچنین فرض می‌کند که باورهای مشارکت‌کنندگان خط‌مشی در طی یک دوره بسیار ثابت‌اند و ایجاد تغییرات اصلی در خط‌مشی بسیار دشوار است. در نتیجه خرده‌سیستم‌های بالغ خط‌مشی را از خرده‌سیستم‌های نوپا متمایز می‌سازد (Sabatie & smith, 1995).

۳-۲. نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

«نظریه»^۴، مجموعه منطقاً منسجمی از روابط را عرضه می‌کند. ارزش‌هایی به متغیرها اختصاص می‌دهد و معمولاً مشخص می‌کند که چگونه روابط ممکن است بر اساس ارزش‌های متغیرهای کلیدی متغیر باشند. نظریه‌های متفاوتی ممکن است با یک چارچوب مفهومی متناظر خود سازگار باشند. در ادامه به بررسی نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته می‌شود.

1. Advocacy Coalition Framework
2. Smith
3. Wicked Problems
4. Theory

الف- نظریه جریان‌ات چندگانه

جریان‌ات چندگانه، نوعی منظر و نگاه است که نحوه شکل‌گیری خط‌مشی‌ها به وسیله دولت‌های ملی را تحت شرایط ابهام تبیین می‌کند. اگر چه می‌توان آن را بسط داد تا کلیت فرایند خط‌مشی‌گذاری در سطوح مختلف دولت را تحت پوشش قرار دهد و آن را تبیین کند ولی در اینجا فقط ظرفیت آن برای تبیین شکل‌گیری خط‌مشی (تدوین دستور کار و تصمیم‌گیری) بررسی می‌شود.

نظریه جریان‌ات چندگانه با فرض نوعی نظم زمانی (اختیار کردن بدیل‌های خاص بستگی به زمان اتخاذ خط‌مشی‌ها دارد) و پیشنهاد نوعی نظریه از دست‌کاری سیاسی (پدیده‌ها سیاسی، پدیده‌های علمی مشخص نیستند، سیاست‌مداران دست به دست‌کاری آن‌ها می‌زنند) به چنین سؤال‌هایی پاسخ می‌دهد. سه جریان مشخص می‌شوند که در سیستم خط‌مشی‌گری جریان دارند: جریان «مسائل، خط‌مشی و سیاست»^۱. در نقاط بسیار حساس زمانی با تلاقی جریان‌ها (به‌وسیله کارآفرینان خط‌مشی)، «پنجره‌های خط‌مشی»^۲ شکل می‌گیرند. ترکیب هر سه جریان در یک بسته واحد به طور چشمگیری شانس اتخاذ یک خط‌مشی خاصی به‌وسیله خط‌مشی‌گذاران را تقویت می‌کند (ساباتیه، ۱۳۹۶).

ب- نظریه ساخت اجتماعی

با آغاز دهه ۱۹۸۰، نظریه پردازان خط‌مشی به رویکردی تحت عنوان رویکرد «طرح خط‌مشی»^۳ تغییر جهت دادند (Simon, 1981) که در ابتدا برای پرداختن به انبوهی از متغیرهای مداخله‌گر پیشنهاد شد که بر طرح، انتخاب، عدم اجرا و ارزشیابی خط‌مشی تأثیر می‌گذارند. ساخت اجتماعی را می‌توان به ایدئولوژی مدینه فاضله اثر مانهایم^۴ نسبت داد که استدلال می‌کرد هیچ‌گونه دیدگاه واحدی از واقعیت وجود ندارد و علم اجتماعی باید نوعی «علم تفسیری»^۵ باشد تا مفید و بینش‌بخش باشد. پس از طرح موضوع در مفهوم «انقلاب‌های علمی» اثر کوهن^۶ (۱۹۷۰)، دانش‌پژوهان ساخت اجتماعی پذیرفتند که مسائل اجتماعی، پدیده‌های بی‌طرفانه یا عینی نیستند که تابع بررسی و حل فوری

1. Problem, Policies, Politics
 2. Policy Windows
 3. Policy Design
 4. Mannheim
 5. Interpretive Science
 6. Cohen

باشند. بلکه مسائل، تفاسیری از شرایط هستند که به طور ذهنی به عنوان امری محل بحث تعریف می‌شوند و بر همین سیاق مستلزم برخی از انواع اقدام‌های اصلاحی هستند (Bacchi, 1999).

تز بنیادی این نظریه به چهار مولفه اشاره می‌کند: طرح‌های خط‌مشی، جمعیت‌های هدف، نهادها و فرهنگ، طرح‌های خط‌مشی آینده. طرح‌های تاریخی و معاصر خط‌مشی، اثر بلندمدتی دارند از آن جهت که آن‌ها جمعیت‌های هدف را تعیین و پاداش‌ها و تنبیه‌ها را به آن‌ها تخصیص می‌دهند. طرح‌های خط‌مشی، تجربه «گروه‌های هدف^۱» را شکل می‌دهد و پیام‌های ضمنی در مورد این که چگونه مسائل برای دولت مهم هستند و آیا مشارکت آنان اثربخش است یا خیر انتقال می‌دهند.

طرح‌های خط‌مشی نهادها و فرهنگ وسیع‌تر را از طریق اثرات ابزاری خط‌مشی (مانند قواعد یا سازمان‌های جدید) و همین‌طور اثرات (تفسیری) نمادین/ بلاغی شکل می‌دهند. بدین ترتیب، طرح‌های خط‌مشی، افکار عمومی و افکار نخبگان، ساخت اجتماعی گروه‌های هدف، توزیع منابع قدرت سیاسی و حتی مشروعیت سیستم‌های متنوع دانش را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Ingram & Schneider, 1990).

ج- نظریه شبکه‌های خط‌مشی

خط‌مشی‌گذاری در «خرده سیستم‌های خاص قلمرو خط‌مشی^۲» رخ می‌دهد که کم و بیش، مستقل از یکدیگر به گونه‌ای موازی عمل می‌کنند. خرده سیستم‌های خط‌مشی متشکل از تعداد زیادی از بازیگران هستند که متمرکز بر موضوعات بحث‌انگیز خط‌مشی خاص هستند. فرایندهای سیاسی در این خرده سیستم‌ها به تنهایی به وسیله بازیگران حکومت کنترل نمی‌شوند؛ بلکه مختص آن‌ها تعاملات بازیگران بخش خصوصی و دولتی است. دغدغه نسبت به مجموعه متنوع و بزرگی از بازیگران و تعاملات آن‌ها به انواعی از مفاهیم مختلف برجستگی و اهمیت داده است (Kriesi & et al, 2006).

مفهوم «شبکه خط‌مشی^۳»، مفهومی است که جدیداً به این خزانه مفاهیم افزوده شده است. این مفهوم ریشه‌های متعددی دارد. در وهله نخست، این مفهوم قویاً از نظریه بین‌سازمانی متأثر شده است (Thomson, 1967؛ Benson, 1978) که بر این نکته تأکید

1. Target Groups
2. Policy Domain-Specific Subsystems
3. Policy Network

دارد که بازیگران وابسته به یکدیگر هستند زیرا برای تحقق اهدافشان به منابع یکدیگر نیاز دارند. این ایده محوری، مرکز ثقل بیشتر رویکردها به شبکه‌ها است. برای تحلیل ساختار شبکه، رویه‌های استاندارد وجود دارد (Wasserman & Faust, 1999). برای تحلیل رسمی شبکه‌های خط‌مشی، تصدیق این که شبکه‌ها متشکل از سیستمی از بازیگران است، بسیار کلیدی است.

بازساخت توصیفی شبکه‌ها پیش‌شرطی برای فهم خاستگاه‌های آنهاست. شناسایی تعیین‌کننده‌های شبکه‌های خط‌مشی و پیوند دادن این تعیین‌کننده‌ها با ویژگی‌های خاص شبکه‌های خط‌مشی تا حد زیادی کماکان نوعی کمبود پژوهشی است (Thatch-er, 1998؛ Coleman & Perl, 1999). پژوهش‌ها به عوامل متعددی اشاره کرده‌اند که ممکن است بر ظهور و شکل شبکه‌های خط‌مشی تأثیر بگذارند. عوامل مرتبط بر اساس مشخصه‌های قلمرویی و کارکردی شبکه خط‌مشی تحت بررسی متغیر است. شبکه‌ها در سطح فراملی، ملی، منطقه‌ای و محلی وجود دارند و می‌توانند بر اساس قلمرو کلان سیاسی یا قلمرو خاص دامنه متمایز شوند.

د- نظریه تعادل گسسته

نظریه «تعادل گسسته»^۱ در تبیین یک مشاهده ساده است: فرایندهای سیاسی معمولاً از ویژگی‌های ثبات و تدریجی‌گرایی برخوردارند ولی گه‌گاه انحراف‌های مقیاس بزرگی نسبت به گذشته نشان می‌دهند. ایستایی نسبت به بحران معمولاً ویژگی بیشتر حوزه‌های خط‌مشی است ولی بحران‌ها نیز رخ می‌دهند. برنامه‌های دولتی مهم بعضاً به نحو چشمگیری تغییر می‌کنند، حتی اگر چه در بیشتر زمان‌ها مانند سال گذشته ادامه یابند. اگر چه هم ثبات و هم تغییر، عناصر مهم فرایند خط‌مشی هستند ولی بیشتر الگوهای خط‌مشی برای تبیین ثبات و تغییر طراحی شده بودند. این نظریه هر دو را به صورت هم‌زمان تبیین می‌کند (ساباتیه، ۱۳۹۶).

این نظریه بر دو عنصر مرتبط فرایند خط‌مشی تأکید می‌کند: «تعریف موضوع بحث‌انگیز»^۲ و «تدوین دستور کار»^۳. به موازاتی که موضوعات بحث‌انگیز در گفت‌وگو عمومی

1. Punctuated Equilibrium
2. Issue Definition
3. Agenda Setting

تعریف می‌شوند و به موازاتی که موضوعات بحث‌انگیز در دستور کار فراز و فرود می‌کنند، خط‌مشی‌های موجود می‌توانند تقویت شوند یا زیر سؤال بروند (همان).

نظریه تعادل گسسته وقتی تعادل یا تقریباً ایستایی را نشان می‌دهد که یک موضوع بحث‌انگیز مورد توجه یک خرده‌سیستم قرار می‌گیرد و وقتی دوره‌های عدم تعادل را تبیین می‌کند که یک موضوع بحث‌انگیز درون «دستور کار سیاسی کلان» قرار می‌گیرد. زمانی که یک عرصه موضوعی بحث‌انگیز در دستور کار سیاسی کلان قرار می‌گیرد، تغییرات کوچک در شرایط عینی می‌تواند موجب تغییرات بزرگ در خط‌مشی شود و گفته می‌شود که سیستم در نوعی فرایند بازخورد مثبت به سر می‌برد (Baumgartner & et all, 2002).

۳-۳. الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی

الگو، نمای ساده‌ای از برخی جنبه‌های جهان واقعی و نیز بازسازی و تلخیصی از واقعیت است که با در برداشتن ویژگی‌های اصلی از واقعیت، شناخت ما را تسهیل می‌کند (Dye, 2012). الگوهای مفهومی کاربرد زیادی در خط‌مشی‌گذاری دارند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶). در ادامه به بررسی مهم‌ترین الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته می‌شود.

الف- الگوی عقلایی

هر خط‌مشی زمانی عقلایی است که به «حداکثر سود اجتماعی» دست یابد؛ در این دیدگاه، دولت‌ها باید خط‌مشی‌هایی را انتخاب کنند که منافع بیشتر از هزینه‌ها در جامعه داشته باشد، در غیر این صورت از انتخاب آن خودداری کنند. تعقل‌گرایی نه فقط آن مواردی که در قالب مالی سنجیده می‌شود بلکه همه ارزش‌های اساسی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی از دست رفته یا به دست آمده از طریق خط‌مشی را محاسبه می‌کند. برای انتخاب خط‌مشی عقلایی، خط‌مشی‌گذاران باید: ۱. همه ترجیحات ارزشی جامعه و وزن نسبی آنان را بدانند، ۲. به همه بدیل‌های خط‌مشی‌های در دسترس آگاهی داشته باشند و ۳. همه پیامدهای هر یک از بدیل‌های خط‌مشی را بدانند، ۴. نسبت منافع به هزینه‌های هر بدیل را محاسبه کنند و ۵. کاراترین بدیل خط‌مشی را انتخاب کنند. تعقل‌گرایی، می‌تواند ترجیحات ارزشی «اجتماع به عنوان یک کل» را شناخت و وزن آن را تعیین کرد. دانستن وزن ارزشی برخی گروه‌ها کافی به نظر نمی‌رسد و باید درک کاملی از ارزش‌های اجتماع به دست آورد که این امر مستلزم اطلاعات، توانایی پیش‌بینی،

هوشیاری و در نهایت سیستم تصمیم‌گیری است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹؛ گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴).

الگوی عقلایی که آن را تعقل‌گرایی یا الگوی عقلانیت مطلق و خردگرایی کامل نیز نامیده‌اند، الگوی کلاسیک تصمیم‌گیری است که بیشتر جنبه آرمان‌گرایی دارد و بر رفتار و ویژگی‌های تصمیم‌گیرنده و شرایط تصمیم متمرکز است. الگوی عقلایی، تصمیم‌گیری را فرایندی منظم فرض می‌کند که بر اساس آن تصمیم‌گیرنده، گام‌های مشخص و تعریف‌شده‌ای بر می‌دارد و نتیجه این اقدام، انتخاب بهترین پیشنهاد برای حل مسئله است. این الگو، بیشتر برای تصمیمات برنامه‌ریزی‌شده‌ای مناسب است که تکراری و کاملاً مشخص باشند و در عین حال برای حل مسئله، روش‌ها و رویه‌های مشخصی وجود داشته باشد. برای این منظور، می‌توان از شاخص‌های دقیق سنجش عملکرد و ارزیابی استفاده کرد و از خط‌مشی‌هایی بهره گرفت که به نسبت نتایج مشخص و مطمئنی داشته باشند؛ اما در صورتی که تصمیمات برنامه‌ریزی‌شده نباشند، کار خیلی مشکل می‌شود؛ زیرا این گونه تصمیمات جدیدند و نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری تجربه روشن و مفیدی برای وضع خط‌مشی یا حل مسئله ندارد (دانش‌فرد، ۱۳۸۹).

ب- الگوی فرایندی

الگوی فراگردی (فرایندی) بر چگونگی ایجاد و تولید خط‌مشی‌ها بحث دارد. این الگو، به جای توجه به محتوا یا علل و نتایج خط‌مشی‌ها به چگونگی ایجاد آن‌ها توجه می‌کند (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۴). اجرای خط‌مشی‌گذاری در این الگو در مقطع خاص و به صورت عمل مستقل انجام نمی‌گیرد، بلکه یک چرخه فرایندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است (Gupta, 2001).

به این معنا که عوامل و خط‌مشی‌گذاران تأثیرگذار وظایف مختلفی را به منظور انجام و اجرای فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند. به طور خلاصه، می‌توان فرایند خط‌مشی‌گذاری را همانند فعالیت‌هایی در قالب مراحل شناسایی مشکل، تدوین راه‌حل‌ها، قانونی کردن، اجرا و ارزیابی در نظر گرفت؛ بنابراین، محتوای خط‌مشی نباید مطالعه شود، بلکه فرایندهایی باید بررسی شود که خط‌مشی‌های عمومی بر اساس آن‌ها بسط می‌یابد، اجرا می‌شود و تغییر می‌کند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹). این الگو، بر تحلیل فرایندهای خط‌مشی تأکید دارد و آن را خروجی نهایی هر فرایند می‌داند (دانش‌فرد، ۱۳۸۹). هر یک از صاحب‌نظران

رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی، مراحل را برای اتخاذ خط‌مشی تعیین کرده‌اند که این مراحل با تفاوت‌های جزئی معمولاً با یکدیگر منطبق است.

ج- الگوی آشفته

الگوهای خط‌مشی‌گذاری، هر اندازه در میدان عمل، بیشتر مورد آزمایش و اجرا قرار گیرد، محدودیت‌ها و نقص‌های آن‌ها بیشتر آشکار می‌شود. به طوری که اگر به سازمان به عنوان یک «کل» توجه شود، میزان عدم اطمینان بسیار بالایی وجود دارد و همین عدم اطمینان‌ها مسائل سازمانی را ایجاد می‌کند یا سازمان‌ها را در حل مسائل ناتوان می‌کند. این موارد ممکن است ناشی از لغزش در پیش‌بینی درباره رفتار بازیگران خط‌مشی‌ها، مدیران و تحلیل‌گران باشد یا انحراف در پیش‌بینی نتایج راه‌حل‌ها و به کارگیری خط‌مشی‌های مصوب.

حال جامعه‌ای که از تعداد بسیاری نهادها، سازمان‌ها و بی‌سازمانی متشکل شده است، سطوح اطمینان بسیار بالاتر می‌رود. از این رو، کوهن، مارچ و اولسن^۱ را بر آن داشت تا الگویی طراحی کنند که بتواند تصمیم‌گیری را در وضعیتی بسیار مبهم و بی‌نظم توصیف کند. در واقع، عکس‌العملی باشد، در برابر الگوهای عقلایی و سیاسی که به عقیده کوهن و همکارانش فاقد قابلیت کافی برای تصمیم‌گیری در دنیای پیچیده، بی‌ثبات و پرابهام امروز است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹).

بر اساس این الگو که کوهن و همکارانش آن را هرج و مرج سازمان یافته می‌دانند، هر گونه خردگرایی در تصمیم‌گیری زیر سؤال می‌رود. در چنین وضعیتی، سازمان مانند سبزی است که انواع مشکلات، راه‌حل‌ها، موقعیت‌های انتخاب و بازیگران بر اساس ترکیبی پیچیده و غیرمنطقی باهم برخورد کرده و خط‌مشی‌هایی برای پاسخ به تقاضاهای بیرونی به وجود می‌آید (Gupta, 2001).

د- الگوی نهادی

فعالیت‌های سیاسی در موسسات دولتی مانند قوای مقننه، مجریه و قضائیه، سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها متمرکزند. از نظر عمومی، خط‌مشی عمومی را این نهادها تعیین، اجرا و اعمال می‌کنند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹). از این رو، رابطه بسیار نزدیکی میان خط‌مشی عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد.

در واقع، خط‌مشی عمومی زمانی گفته می‌شود که چندین موسسه دولتی آن را پذیرفته، اجرا و اعمال کنند. اتخاذ خط‌مشی از سوی نهادهای دولتی دارای چندین ویژگی است (باقری و پورعزت، ۱۳۹۲):

۱. دولت به خط‌مشی‌ها مشروعیت می‌بخشد که موجب می‌شود خط‌مشی‌ها ضمانت اجرا پیدا کند و شهروندان به آن گردن نهند.
۲. گستردگی و فراگیری خط‌مشی‌های عمومی موجب تسری آن می‌شود. دولت با قدرت اجرایی خود خط‌مشی‌های متخذه را در همه عرصه‌های جامعه و برای همگان به اجرا در می‌آورد. در حالی که این توانایی در دیگر مؤسسات عمومی وجود ندارد.

ه- الگوی سیستمی

در دوران سیستم‌ها و گرایش به کل‌نگری و پرهیز از جزءنگری‌ها، ارائه شیوه و الگویی خاص برای خط‌مشی‌گذاری که قادر باشد در اوضاع متغیر و متحول فزاینده امروزی در برابر نفوذ محیط‌های مختلف و متنوع پاسخگو و کارساز باشد، غیرعملی است. در این وضعیت باید از مطلق‌گرایی پرهیز کرد و به دنبال الگوهایی بود که بتوانند با تلفیق، ترکیب و انعطاف‌پذیری کافی به نیازهای موجود پاسخ دهند. خط‌مشی‌گذاری به صورت سیستم باز، تحت تأثیر محیط‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی خود است و حاصل داده‌های محیطی و جریانی است که راه‌حلی‌هایی به صورت خط‌مشی بر اساس مشکلات دریافتی ارائه می‌دهد (الوانی، ۱۳۸۷).

دیوید استون (۲۰۰۲) و گابریل آلموند دو صاحب‌نظر در علوم سیاسی هستند که چارچوب مفهومی را برای درک خط‌مشی‌های سیاسی ارائه داده‌اند. آن‌ها با ترسیم الگوی سیستمی، فراگرد تشخیص مسئله، شکل‌گیری و تصویب خط‌مشی را طرح کرده‌اند (آلموند و همکاران، ۱۳۸۱).

در الگوی سیستمی، خط‌مشی عمومی بازده سیستم است که به مجموعه نهادها و فعالیت‌های قابل شناسایی در جامعه اشاره دارد و نیازها را به تصمیمات معتبری تبدیل می‌کند که به پشتیبانی همه قشرهای جامعه نیازمند است. سیستم برای حفظ خود قادر به پاسخگویی به نیروهای اطراف است. دروندادها به صورت انتظارات و نیازهای جامعه و حمایت یا عدم حمایت شهروندان به سیستم خط‌مشی‌گذاری وارد شده و حاصل آن، خط‌مشی تصویبی خواهد بود (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹). نتایج حاصل از خط‌مشی

نیز با بازخورد به سیستم برگشت داده می‌شود و موجبات اصلاح و بهبود خط‌مشی‌ها را فراهم می‌آورد. در این الگو، فرض این است که فرایند خط‌مشی‌گذاری همانند سیستمی پیچیده از کنش‌ها عمل می‌کند (Bache & Taylor, 2003).

۴. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از حیث جهت‌گیری پژوهش بنیادی، از نظر نوع داده‌ها کیفی و از جنبه شیوه گردآوری داده‌ها، کتابخانه‌ای بوده که از طریق مطالعه اسناد و فیش‌برداری به انجام رسیده است. به دلیل این که پژوهش حاضر سعی دارد یافته‌های پژوهش‌های قبلی را یکپارچه کند و ارتباط میان آن‌ها را بررسی و آن‌ها را با یکدیگر مقایسه کند تا تمایز میان چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها مشخص شود، «مرور ادبیات نظام‌مند^۱» روش مناسبی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها است.

مرور نظام‌مند به فرایند شناسایی، ارزیابی و تفسیر تمام پژوهش‌های مرتبط با موضوع پژوهش با هدف خلاصه‌سازی مستندات درباره پدیده یا روش و فراهم ساختن درک جدید اشاره می‌کند (Kitchenham & et al, 2009). مراحل مرور ادبیات نظام‌مند عبارت‌اند از: ۱. شناسایی سؤالات پژوهش ۲. شناسایی معیارهای شمول و حذف ۳. جستجو با استفاده از کلمات کلیدی مرتبط ۴. استخراج و ترکیب داده‌ها.

اهم مراحل طی شده در این پژوهش به شرح زیر است:

۱. تعیین مسئله اصلی پژوهش: مسئله اصلی این پژوهش، شناخت ارتباط میان چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان راهبردهای ساده‌سازی فهم خط‌مشی‌گذاری عمومی است.

۲. شناسایی معیارهای شمول و حذف: با بررسی دیدگاه‌های مختلف، سطوح مختلف مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی، شامل چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها به عنوان راهبردهای اثرگذار در ارتقا فهم خط‌مشی‌گذاری عمومی مشخص شد.

۳. جستجو با استفاده از کلمات کلیدی: با بررسی ادبیات حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی در کتب، مقالات و سایر مستندات علمی، چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی استخراج شدند.

۴. آماده‌سازی داده‌ها: پس از سازمان‌دهی داده‌ها و دسته‌بندی آن‌ها، در هر سطح مؤلفه‌های مختلفی مانند هدف، نگاه به بازیگران و عرصه کنش به عنوان معیارهای مشترک با سایر سطوح تعیین شد و مبنای تقسیم‌بندی و مقایسه سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی قرار گرفت.

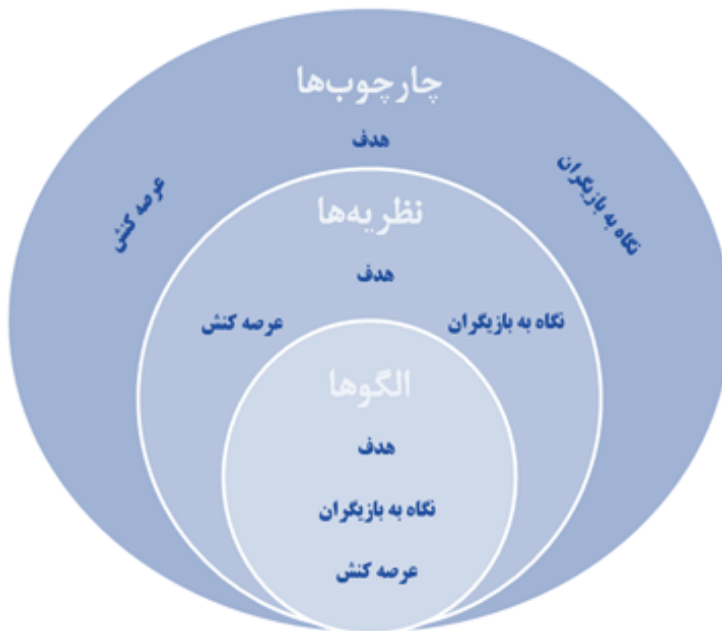
۵. ارائه داده‌ها: پس از سازمان‌دهی مناسب داده‌ها، تولیدات علمی در هر سطح مقایسه (رجوع شود به جدول ۱، ۲ و ۳) و ارتباط طولی میان سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی مورد بررسی قرار گرفت (رجوع شود به جدول ۴).

۵. یافته‌های پژوهش

۵-۱. مؤلفه‌های مشترک سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی

یافته‌های پژوهش، در هر سطحی اعم از چارچوب، نظریه یا الگو جای گیرند، شامل مؤلفه‌ها و متغیرهای مختلفی بوده که با یکدیگر دارای ارتباط هستند. چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها هر یک نسبت به این مؤلفه‌ها دارای رویکرد منحصر به فردی بوده و همین رویکرد مبنای مقایسه و تحلیل آن‌ها قرار می‌گیرد. در نمودار زیر مؤلفه‌های هر سطح (چارچوب، نظریه و الگو) نشان داده شده است.

۱۰۸



شکل ۱: مؤلفه‌های مشترک سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی

همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود، برخی از معیارها و مؤلفه‌ها در سطوح مختلف مشترک بوده و محورهای اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی را تشکیل می‌دهند. این مؤلفه‌های اصلی عبارت‌اند از:

هدف: سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی معمولاً از نظر اهداف، به دو دسته تقسیم می‌شوند. برخی هدف‌ها، به صورت «زمانی» تعیین می‌شود و دسته دیگر، «قلمرو پژوهش» در آن سطح مفهومی را مدنظر قرار می‌دهند.

نگاه به بازیگران: این معیار، به تبیین رفتار بازیگران خط‌مشی اشاره دارد. بازیگران برای شناسایی مسئله، الگوهای مختلفی از عقلانیت را بکار می‌گیرند و در نهایت گزینه مشخصی را انتخاب می‌کنند. بازیگران با انتخاب یک گزینه، تلاش می‌کنند به جهان خود معنا بخشند.

عرصه کنش: این معیار اشاره به فضای اجتماعی میان افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها دارد که در آن مبادله‌ها صورت می‌گیرد، مسائل حل می‌شوند، افراد بر یکدیگر مسلط می‌شوند یا علیه هم مبارزه می‌کنند. تغییر خط‌مشی به عنوان نتیجه کنشی تعریف می‌شود که در عرصه کنش روی داده است.

البته مؤلفه‌های دیگری هم وجود دارند که بسته به این موضوع که یافته‌های پژوهشی را در چه سطحی می‌توان جای داد، علاوه بر مؤلفه‌های اشاره شده، آن‌ها نیز مطرح خواهند بود. این موارد (مؤلفه‌ها) هر اندازه که از سطح چارچوب به سمت سطح الگو پیش برویم، می‌تواند تخصصی‌تر نیز بشود (به این دلیل که میزان انتزاعی بودن سطح چارچوب، بیشتر از سطوح دیگر است).

۲-۵. چارچوب‌ها

چارچوب‌ها، گستره پژوهش را تعیین و توجه تحلیلگران را به ویژگی‌های کلیدی دورنمای اجتماعی و فیزیکی جهت می‌دهند. چارچوب‌ها از طریق تعیین طبقه‌های متغیرها و روابط میان آن‌ها، مبنایی برای پژوهش فراهم می‌کنند.

هدف: چارچوب انتخاب عقلایی نهادی هدفش (توسعه و تحلیل نهادی) فهم نحوه عمل نهادها و تغییر آن‌ها در گذر زمان است (منظور از نهاد، فرصت‌های ساخت انسان است که تصمیم‌گیری درون آن رخ می‌دهد). این چارچوب به دنبال فهم نحوه تصمیم‌گیری و نحوه تغییر این تصمیمات است.

هدف چارچوب ائتلاف مدافع در کنار تلاش برای تبیین تغییر خطمشی درون یک خرده سیستم خطمشی در دوره‌های نسبتاً طولانی زمانی، شرح کامل فرایند خطمشی‌گذاری است. اگر چه افراد عقلایی محدود، نقش محوری در تبیین تغییر خطمشی ایفا می‌کنند، اما این افراد عقلایی محدود در بستر گروه‌های مدافع نه در ترتیبات نهادی، دارای ویژگی پردازش موازی و سریالی قرار دارند. بیشتر آثار تجربی درون چارچوب ائتلاف‌های مدافع بر شناسایی ائتلاف‌های مدافع از طریق اندازه‌گیری سیستم‌های باور، شناسایی خرده سیستم‌ها و سازوکارهایی که تغییر خطمشی را ارتقا می‌دهند، متمرکز بوده است.

نگاه به بازیگران: چارچوب انتخاب عقلایی نهادی بیان می‌دارد که رفتار بازیگران از طریق عرصه کنش قابل تبیین است. نگاه به انسان در این چارچوب، انسان عقلایی نهادی است. در پرتو این چارچوب، عقلانیت انسان در بستر نهادها مورد قضاوت قرار می‌گیرد. در چارچوب ائتلاف‌های مدافع، نگاه به بازیگران، عقلایی محدود است. اگر چه افراد عقلایی محدود، نقش محوری در تبیین تغییر خطمشی ایفا می‌کنند، اما این افراد در بستر گروه‌های مدافع نه در ترتیبات نهادی، دارای ویژگی پردازش موازی و سریالی قرار دارند. چارچوب ائتلاف مدافع به الگوهای تصمیم‌ها یا اقتباس‌های خطمشی خاص توجه نمی‌کند، بلکه تلاش می‌کند تا تغییرات خطمشی در یک خرده سیستم را در دوره‌ای از یک دهه یا بیشتر تبیین کند. چارچوب ائتلاف‌های مدافع به جای تمرکز بر ساختار موقعیت برای تصمیم‌گیری فردی، به صورت تجربی، «جهان درونی»^۱ افراد را شناسایی و آن را برای تبیین اقدام یا کنش فرد مورد استفاده قرار می‌دهد. (Schlager & Blomquist, 1996).

عرصه کنش: عرصه کنش در چارچوب انتخاب عقلایی نهادی تحت تأثیر عوامل مختلفی است. مهم‌ترین این عوامل عبارت‌اند از: شرایط مادی و فیزیکی کشور، ویژگی‌های جامعه و مؤلفه‌های فرهنگی آن و قواعد مورد استفاده. این سه عامل عرصه کنش را در این الگو شکل می‌دهند. با شکل‌گیری عرصه کنش، الگوی تعاملی بازیگران تعریف می‌شود که در نتیجه ره‌آوردها مشخص و به صورت مستمر مورد ارزشیابی قرار می‌گیرند. این چارچوب بیان می‌دارد که بر عرصه کنش، قواعد بازی حاکم است. این قواعد بازی شامل مشارکت‌کنندگان، جایگاه‌های سازمانی، کنش‌ها، اطلاعات، پیوند کنش‌ها با اهداف و ره‌آوردها و هزینه‌های تخصصی است.

چارچوب ائتلاف‌های مدافع، توجه بسیار دقیقی به عرصه کنش دارند. چارچوب ائتلاف مدافع به علت تعریف نظری از یک ائتلاف توجه تنگاتنگی به موضوعات بحث‌انگیز عرصه کنش معطوف می‌دارد. به علاوه، فرض نمی‌شود ائتلاف‌ها وجود دارند؛ بلکه فلسفه وجودی‌شان باید به صورت تجربی از طریق شناسایی سیستم باور یک ائتلاف و از طریق نمایش کنش هماهنگ شده میان اعضا ائتلاف تأیید پژوهشی شود (Schlager & Blomquist, 1996). ترتیبات نهادی نقش مهمی در تبیین ساختار و پویایی‌های خرده سیستم‌ها و همین‌طور تغییرات در باورها و خط‌مشی به‌وسیله سیستم حکمرانی کلان‌تر شکل داده می‌شوند و تحت تأثیر قرار می‌گیرند. جنبه اضافی به چارچوب ساباتیه، یعنی ساختارهای فرصت ائتلاف، نوعی تزریق صریح ویژگی‌های نهادی کلیدی به درون چارچوب است. ساختارهای فرصت ائتلاف، ترکیبی از ویژگی‌های فرهنگی و نهادی هستند. ویژگی‌های نهادی شامل درجه اجماع مورد نیاز برای تغییر خط‌مشی و باز بودن سیستم سیاسی است. جنبه اضافی دیگر به چارچوب ساباتیه، رهنمودهایی برای اثرات نهادها روی غالب بودن و نفوذ ائتلاف‌ها درون یک خرده سیستم خط‌مشی منابع ائتلاف است. یکی از منابع، اختیار قانونی رسمی برای اتخاذ تصمیم‌های خط‌مشی است (همان).

همان‌طور که اشاره شد چارچوب‌ها، گستره پژوهش را تعیین و توجه تحلیلگران را به ویژگی‌های کلیدی دورنمای اجتماعی و فیزیکی جهت می‌دهند. تاکنون میان پژوهش‌های انجام‌شده، اندیشمندان مختلف در خصوص چارچوب ائتلاف مدافع و چارچوب توسعه و تحلیل نهادی به اجماع نظر رسیده‌اند که می‌توان آن‌ها را در سطح چارچوب طرح و مورد بررسی قرار داد.

جدول ۱: بررسی و مقایسه چارچوب‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

چارچوب‌ها	هدف	نگاه به بازیگران	عرصه کنش
توسعه و تحلیل نهادی	فهم نحوه عمل نهادها و عوامل اثرگذار بر تغییر آن‌ها در طول زمان	افراد عقلایی نهادی که عقلانیت او در بستر نهادها مورد قضاوت قرار می‌گیرد.	ترکیبی از ویژگی‌های فرهنگی، شرایط مادی و فیزیکی کشور و قواعد مورد استفاده
ائتلاف مدافع	بررسی فرایند خط‌مشی‌گذاری و تبیین بلندمدت تغییر خط‌مشی درون یک خرده سیستم خط‌مشی	افراد عقلایی محدود که در بستر گروه‌های مدافع، مسائل را پردازش می‌کنند.	ترکیبی از ویژگی‌های فرهنگی و نهادی

۵-۳. نظریه‌ها

نظریه‌ها به برخی از متغیرها به عنوان متغیرهای مهم شناسایی شده در یک چارچوب، ارزش‌هایی تخصیص می‌دهند. روابط میان متغیرها را شناسایی می‌کنند و پیش‌بینی‌هایی در مورد ره‌آوردهای احتمالی ارائه می‌دهند.

هدف: نظریه جریانات چندگانه نیز بر تدوین دستور کار و تصمیم‌گیری متمرکزند. در عین حال به جای تبیین الگوهای تصمیم، این نظریه تلاش می‌کند این نکته را تبیین کند که چرا خط‌مشی‌گذاران برخی از خط‌مشی‌ها را اختیار کرده و برخی را نادیده می‌گیرند؛ مانند نظریه تعادل گسسته، پاسخ تا حد زیادی بر تعامل افراد عقلایی محدود در محیط‌های نهادی که از ویژگی پردازش موازی و سریالی اطلاعات برخوردارند، متکی است.

نظریه ساخت اجتماعی از طریق تمرکز بر خرده سیستم‌های خط‌مشی بلکه از طریق نگاه به بازیگران و برداشت‌ها و باورهای انسان به خط‌مشی‌گذاری می‌پردازد. این نظریه استدلال می‌کند که خط‌مشی‌ها تجلی باورها و ساخت‌های اجتماعی هستند (که می‌توانند مجموعه‌ای از باورها را مدنظر داشته باشند). متعاقباً اگر تحلیلگری بخواهد اقتباس‌های خط‌مشی را فهم کند، آنگاه باید تبیین و تعیین کند چگونه باورها یا ساخت‌های اجتماعی در فرایند خط‌مشی‌گذاری نقش ایفا می‌کنند. در نظریه ساخت‌های اجتماعی، طرح یا محتوای خط‌مشی‌ها و چگونگی توزیع منافع و باورها تابعی از ساخت اجتماعی و قدرت سیاسی (برخوردار از نگاه مثبت جامعه) گروه‌های هدف است. گروه‌های قدرتمند سیاسی به نحوه‌ای نامتناسب از منافع بهره‌برداری و از هزینه‌ها اجتناب می‌کنند. گروه‌های ضعیف سیاسی (برخوردار از نگاه منفی جامعه) تمایل دارند به نحوه‌ای نامتناسب هزینه‌ها را به

دوش بکشند و از منافع محروم شوند. خط‌مشی‌ها نیز به نوبه خود از طریق گروه‌های هدف، مشارکت سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند و سیاست‌مداران تلاش می‌کنند ساخت‌های اجتماعی را به نفع خود تغییر دهند.

نظریه شبکه‌های خط‌مشی، بر پیکره‌بندی و تعامل ائتلاف‌های بازیگران درون یک شبکه خط‌مشی خاص یا خرده سیستم خط‌مشی تأکید دارد و توجه کمتری به اقتباس‌های خط‌مشی اختصاص می‌دهد. نظریه شبکه‌های خط‌مشی بیشتر بر تبیین ترتیبات نهادی و نه سیستم‌های باور و بازیگران عمل‌کننده به باورهایشان متمرکز است. پویایی‌های یک خرده سیستم خط‌مشی تابعی از قابلیت‌های بازیگران و شیوه تعاملشان هستند. هر دو بعد قویاً از نوع سیستم حکمرانی کشور متأثر می‌شوند.

نظریه تعادل گسسته، الگوهای تصمیم‌ها در سطح سیستمی یا اقتباس‌های خط‌مشی در یک خرده سیستم را تشریح و تبیین می‌کند. الگوها تجلی دوره‌های طولانی تدریجی‌گرا هستند که از طریق دوره‌های تغییر خط‌مشی عمده گسسته می‌شوند و از طریق تعامل افراد عقلایی محدود در محیط‌های نهادی، به پردازش موازی و سریالی اطلاعات تولید می‌شوند. همان‌طور که ترو و همکاران تبیین می‌کنند، «تقاطع قابلیت‌های پردازش موازی سیستم‌های خط‌مشی و نیازهای پردازش سریالی سیستم سیاسی کلان است که پویایی‌های غیرتدریجی خلق می‌کند که ما غالباً در بسیاری از عرصه‌های خط‌مشی می‌بینیم».

نگاه به بازیگران: هر کدام از نظریه‌ها برای تبیین رفتار از انواعی از الگوی عقلانیت محدود استفاده می‌کنند. بسترهای خط‌مشی‌گذاری، پیش‌فرض عقلانیت محدود را تأیید می‌کنند. فرد در درون نظریه سیستم‌های جریانات چندگانه قویاً ریشه در فرد عقلایی محدود و الگوی سطل زباله یا الگوی آشفته انتخاب دارند. در نتیجه اگرچه هر الگو از نقطه آغازین مشابهی شروع می‌شود ولی چندین الگو در ارائه پیچ‌وتاب‌های جالب و مفید در مورد الگو عقلایی محدود فرد واگرا هستند. فرد عقلایی محدود استروم یک «به‌روزکننده»^۱ در یک جهان پیچیده است. فرد عقلایی محدود از نظر برخی دیگر یک «توجیه‌کننده گزینشی»^۲، یک «مؤمن»^۳ و یک «راضی»^۴ است (Zahariadis, 1997).

1. Updater
2. Selective Attender
3. Believer
4. Satisficer

نگاه به بازیگران در نظریه ساخت‌های اجتماعی به صراحت مشخص نشده است. خاستگاه‌های ساخت اجتماعی احتمالاً سیستم‌های باور افراد است؛ مانند سیستم‌های باور، ساخت‌های اجتماعی بر انتخاب‌ها و اقدامات فردی اثر می‌گذارند. در نتیجه، الگوی تصمیم‌گیری درون نظریه ساخت‌های اجتماعی مستلزم افرادی است که نسبت به نمادها واکنش نشان می‌دهند و آن‌ها را دستکاری می‌کنند، کسانی که باورهایشان، اطلاعات را پالایش می‌کند و کسانی که بر اساس تعصباتشان عمل می‌کنند؛ اگر چه ساخت‌های اجتماعی، قدرت ماندگاری کمتری و تبعاً قدرت تبیینی کمتری دارند.

در عین حال میان الگوهای عقلانیت تنوع اساسی وجود دارد. نظریه تعادل گسسته و نظریه شبکه‌های خط‌مشی الگوی مشابهی از عقلانیت محدود را استفاده می‌کنند. نگاه به بازیگران در نظریه تعادل گسسته بیان می‌دارد که ترجیحات نسبتاً ثابت‌اند و به کندی تغییر می‌کنند. به علاوه تبیین ریشه در ویژگی‌های فرایند تصمیم‌گیری دارد نه در «فرایندهای محاسبه درونی». ویژگی‌های محیط تصمیم بسیار کلیدی هستند زیرا مسئله فراروی افراد را شکل می‌دهند. افراد، به علت قابلیت‌های محدود پردازش اطلاعاتی خود، به همه ویژگی‌های یک موقعیت توجه ندارند. در حقیقت آن‌ها به ویژگی‌هایی توجه می‌کنند که برجسته‌تر به نظر می‌رسند و تصمیم‌ها را بر مبنای تعصب خود اتخاذ می‌کنند. به گفته جونز (۱۹۹۴) «ترجیحات از طریق چگونگی تفسیر بستر (محیط حاکم) به‌وسیله افراد فعال می‌شوند و ترکیبی از ترجیحات و بستر است که منجر به انتخاب می‌شود» (Schlager & Blomquist, 1996).

افراد مواجه‌شده با یک موقعیت مشابه در دو زمان متفاوت ممکن است در هر زمان، تصمیم‌های مختلف اتخاذ کنند نه چون ترجیحات آن‌ها تغییر کرده و نه چون آن‌ها اطلاعات بهتری در اختیار دارند، بلکه به این دلیل که آنان به ویژگی‌های متفاوت همان موقعیت در هر زمان توجه می‌کنند. در نتیجه، ویژگی‌های موقعیت برای فرد در نظریه تعادل گسسته بسیار کلیدی هستند زیرا ویژگی‌هایی که مورد توجه فرد قرار می‌گیرند انتخاب او را رقم می‌زند (همان).

نگاه به بازیگران در نظریه شبکه‌های خط‌مشی به خوبی مشخص نیست. پیوند تنگاتنگ آن با نظریه بازی و در عین حال اتکای شدیدش بر نهادها به عنوان متغیرهای تبیینی، نشان می‌دهد که الگوی آن از تصمیم‌گیری می‌تواند شبیه الگوی تصمیم‌گیری نظریه تعادل گسسته باشد.

اطلاعات در نظریه تعادل گسسته ممکن است برای به‌روز کردن فهم افراد از جهان استفاده شود ولی ممکن است برای شکل‌دهی مجدد یک موقعیت نیز استفاده شود، یعنی اطلاعات ممکن است برای تغییر ویژگی‌های یک موقعیت استفاده شود که افراد به آن توجه معطوف می‌دارند و در نتیجه گزینه‌هایشان را تغییر می‌دهد. چارچوب مرجع افراد ممکن است از طریق استفاده از اطلاعات دستکاری شود. همان طور که جونز (۱۹۹۴) استدلال می‌کند: اطلاعات ذاتاً مبهم تصور می‌شود طوری که نقش مهمی برای رهبری و کارآفرینی خط‌مشی در شکل‌دهی موضوعات بحث‌انگیز وجود دارد. دستکاری اطلاعات نقش کلیدی در واداری توجه دولت به مسائل ایفا می‌کند.

عرصه کنش: تغییر خط‌مشی به عنوان نتیجه کنش (اقدام) جمعی رخ می‌دهد. چون هر نظریه ریشه در الگویی از انسان دارد، نحوه گرد هم آمدن افراد، سازمان‌دهی خودشان و ارتقا تغییر مهم است. نظریه‌ها اساساً از حیث تبیین‌هایشان از عرصه کنش متفاوت‌اند. نظریه جریان‌ات چندگانه کمترین توجه به عرصه کنش به عنوان فرایند گرد هم آمدن افراد برای تحقق هدفی مشترک را معطوف می‌دارد. در حقیقت، این نظریه بر نقش‌های بسیار کلیدی ایفایی به وسیله افراد خاص یا کارآفرینان خط‌مشی و شرایطی که عرصه کنش گسترده دامنه (که منجر به تغییر خط‌مشی عمده می‌شود) را حمایت می‌کند، متمرکز است (Schlager & Blomquist, 1996).

مانند نظریه جریان‌ات چندگانه، نظریه تعادل گسسته به کارآفرینان خط‌مشی توجه معطوف می‌دارد. کنش و استراتژی‌های خط‌مشی‌گذاران نقش بسیار کلیدی در تبیین تغییر خط‌مشی ایفا می‌کنند. در عین حال، تغییر دقیقاً از طریق کنش‌های افرادی که به خوبی در وضعیت جا افتاده‌اند، رخ نمی‌دهد. تغییر منبعث از عرصه کنش است، خواه آن کنش مستلزم بسیج توده‌ها، مجموعه‌ای از گروه‌های ذی‌نفع یا گروه‌های خط‌مشی‌گذاران باشد خواه نباشد. نظریه تعادل گسسته به جای بررسی ظهور گروه‌ها و هماهنگی سازوکارهای مورد استفاده برای ارتقا عرصه کنش، بخش باقیمانده عرصه کنش مانند تغییرات در تصاویر خط‌مشی و تغییرات محافل سیاسی را بررسی می‌کند؛ به عبارت دیگر، نظریه تعادل گسسته به این که چگونه منافع، خود را سازمان‌دهی می‌کنند معطوف نمی‌شود، بلکه به تبعات چنین سازمان و فعالیتی توجهش را معطوف می‌دارد (همان).

نظریه ساخت اجتماعی توجه بسیار دقیقی به عرصه کنش دارد. نظریه ساخت‌های اجتماعی، تبیین‌هایی برای الگوهای کنش جمعی، یعنی کدام جمعیت هدف احتمالاً به صورت سیاسی فعال و در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری مشارکت می‌کند و کدام خیر، فراهم می‌کند. مشارکت سیاسی تا حد زیادی در خط‌مشی و طرح آن‌ها باقی می‌ماند. همان‌طور که اینگرام و همکارانش تبیین می‌کنند: «طرح‌های خط‌مشی از طریق قواعد مشارکت، پیام‌های ابلاغی به افراد، منابعی مانند پول و زمان و تجارب واقعی با خط‌مشی مانند آنچه از طریق مددکاران اجتماعی، پلیس یا موسسه عمومی عرضه می‌شود، بر مشارکت اثر می‌گذارند» (Schlager & Blomquist, 1996).

در نظریه شبکه‌های خط‌مشی، کنش جمعی نقش‌آفرینان پذیرفته می‌شود و کانون توزیع تمرکز قدرت میان نقش‌آفرینان است. همان‌طور که نویسندگان تبیین می‌کنند: «برای تعیین مختصات یک شبکه، ما به توزیع قابلیت‌ها در مجموعه‌ای از نقش‌آفرینان یعنی در ساختار قدرت درون یک خرده سیستم خط‌مشی علاقه‌مندیم. این بُعد به طور خاص به این نکته توجه دارد که آیا قدرت در دستان یک نقش‌آفرین یا ائتلاف غالب است یا خیر و آیا میان نقش‌آفرینان ائتلاف‌های نقش‌آفرینان مشترک است یا خیر» (گریسی و همکاران، ۲۰۰۶).

مقایسه نظریه‌ها با استفاده از مجموعه معیارهای دقیق، بسیاری از نکات مشترک نظریه‌های دستورکار و اقتباس را آشکار می‌سازد. آن‌ها مرزها و قلمروهایی مشابه دارند. آن‌ها الگوهای مشابهی از فرد (نه یکسان) دارند (همگی بر برخی اشکال عقلانیت محدود استوارند). آن‌ها هر کدام به کنش جمعی و نهادها توجه معطوف می‌دارند. اگر چه نظریه‌ها احتمالاً تا حد زیادی با یکدیگر متفاوت هستند (همان).

جدول ۲: بررسی و مقایسه نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

نظریه‌ها	هدف	نگاه به بازیگران	عرصه کنش
تعادل گسسته	بررسی الگوهای تصمیم در سطح سیستمی یا اقتباس‌های خط‌مشی در یک خرده سیستم	تبيين ریشه‌های فرایند تصمیم‌گیری از طریق توجه به ویژگی‌های محیط تصمیم‌گیری	تمرکز بر کنش‌ها و راهبردهای کارآفرینان خط‌مشی
جریان‌ات چندگانه	تمرکز بر تدوین دستورکار و تصمیم‌گیری	فرد عقلایی محدود که یک به‌روز‌کننده و یک توجیه‌کننده است	تمرکز بر نقش‌های کلیدی ایفایی توسط کارآفرینان خط‌مشی
شبکه‌های خط‌مشی	تبيين ترتیبات نهادی و شیوه اثرگذاری سیستم حکمرانی	نگاه به بازیگران نامشخص است ولی تمرکز بر نهادها به عنوان متغیرهای تبیینی	بررسی عرصه کنش نقش‌آفرینان و تمرکز بر توزیع قدرت میان آنان
ساخت اجتماعی	تمرکز بر طرح و محتوا خط‌مشی و چگونگی توزیع منافع و باورها	تمرکز بر اثرگذاری سیستم‌های باور بر انتخاب‌ها و اقدامات فردی	تمرکز بر الگوهای کنش مانند میزان مشارکت در خط‌مشی‌گذاری

۴-۵. الگوها

به گفته استروم «الگوها، پیش‌فرض‌های دقیقی درباره مجموعه معدودی از شاخص‌ها و متغیرها می‌سازند». الگوها به تحلیلگران اجازه می‌دهند با ثابت نگه‌داشتن تعداد معدودی از متغیرها در محیط‌های خاص و واکاوی ره‌آورد‌های تولیدی، بخش‌های خاص نظریه را آزمون کنند. (استروم و همکاران، ۱۹۹۴).

هدف: تمرکز الگوی عقلایی، اهداف با افق زمانی بلندمدت و میان‌مدت است. این الگو، به دنبال دستیابی به «حداکثر سود اجتماعی» بوده و به همین خاطر، دولت‌ها باید خط‌مشی‌هایی را انتخاب کنند که منافی بیشتر از هزینه‌ها در جامعه داشته باشند، در غیر این صورت باید از انتخاب آن خودداری کنند. تعقل‌گرایی، نه فقط آن مواردی که در قالب مالی سنجیده می‌شود را مدنظر قرار می‌دهد بلکه همه ارزش‌های اساسی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی از دست‌رفته یا به دست‌آمده از طریق خط‌مشی را محاسبه می‌کند.

هدف الگوی فرایندی، کشف چگونگی ایجاد و تولید خط‌مشی‌ها است. این الگو، به جای توجه به محتوا یا علل و نتایج خط‌مشی‌ها به چگونگی ایجاد آن‌ها توجه می‌کند؛ بنابراین، محتوای خط‌مشی نباید مطالعه شود، بلکه فرایندهایی باید بررسی شود که خط‌مشی‌های عمومی بر اساس آن‌ها بسط می‌یابد، اجرا می‌شود و تغییر می‌کند. به نظر می‌رسد افق زمانی در این الگو، اهداف کوتاه‌مدت، حداکثر بلندمدت باشد.

الگوی آشفته، درصدد توصیف تصمیم‌گیری در وضعیت بسیار مبهم و بی‌نظم است. اگر به سازمان به عنوان یک «کل» توجه شود، میزان عدم اطمینان بسیار بالایی وجود دارد و همین عدم اطمینان‌ها مسائل سازمانی را ایجاد می‌کند یا سازمان‌ها را در حل مسائل ناتوان می‌کند. به همین خاطر، الگوی آشفته طراحی و ارائه شد. این الگو، به دنبال دستیابی به حداکثر عقلانیت در شرایط ابهام، پیچیده و رقابتی است. افق زمانی در این الگو، اهداف فوری می‌باشند.

هدف الگوی نهادی، تمرکز بر نقش «نهاد» در خط‌مشی‌گذاری عمومی است؛ زیرا فعالیت‌های سیاسی در موسسات دولتی مانند قوای مقننه، مجریه و قضاییه، سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها تمرکز دارند. از نظر عمومی، خط‌مشی عمومی را این نهادها تعیین، اجرا و اعمال می‌کنند. افق زمانی در این الگو، بلندمدت است زیرا خط‌مشی‌ها به‌مثابه بازده نهادی نگریسته می‌شوند.

الگوی سیستمی، به دنبال ارائه الگویی است تا بتواند در اوضاع متغیر و متحول فراینده امروزی در برابر نفوذ محیط‌های مختلف و متنوع پاسخگو و کارساز باشد. در این الگو، خط‌مشی‌گذاری با توجه به محیط‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی انجام می‌شود. یکی از اهداف اصلی این الگو، درک خط‌مشی‌های سیاسی است. به نظر می‌رسد، افق زمانی در این الگو، کوتاه‌مدت باشد.

نگاه به بازیگران: بازیگران در الگوی عقلایی، خبرگان هستند که از طریق دانش فنی و به صورت علمی در خط‌مشی‌گذاری عمومی نقش‌آفرینی می‌کنند. این الگو، متمرکز بر فرایند تصمیم‌گیری است و مطرح می‌کند که ممکن است افراد به علت قابلیت‌های محدود پردازش اطلاعاتی خود، به همه ویژگی‌های یک موقعیت توجهی نداشته باشند. در الگوی فرایندی، نگاه به بازیگران نامشخص است ولی این الگو، بر فرایندها به عنوان متغیرهای تبیینی تمرکز کرده است. عوامل با نفوذ در این فرایندها، وظایف مختلفی را به منظور انجام و اجرای خط‌مشی‌گذاری عمومی انجام می‌دهند.

فرد در درون الگوی آشفته، ریشه در فرد عقلایی محدود دارد. فرد عقلایی محدود یک «به‌روز‌کننده» در یک جهان پیچیده، یک «توجیه‌کننده‌گزینشی»، یک «مؤمن» و یک «راضی» است. بر اساس این الگو، هر گونه خردگرایی در تصمیم‌گیری زیر سؤال می‌رود. نگاه به بازیگران در الگوی نهادی، افراد عقلایی هستند که عقلانیت آنان در بستر نهادها مورد قضاوت قرار می‌گیرد. ممکن است که افراد و گروه‌های معین در شرایط ساختاری مشخص که همان نهادها هستند، دسترسی بیشتری به امکانات دولتی داشته باشند و به همین خاطر، ساختار نهادهای دولتی در وضع و اجرای خط‌مشی، فعال و تعیین‌کننده‌ای باشند.

الگوی سیستمی، خواسته‌ها و تقاضاهای بازیگران در پرتو تأثیر احزاب و گروه‌ها در انتخاب، تعدیل، شکل‌دهی و قراردادن آن خواسته‌ها و تقاضاهای نامحدود را در دستور کار مسئولان حکومتی مدنظر قرار داده است.

عرصه کنش: الگوی عقلایی به جای بررسی ظهور گروه‌ها و هماهنگی سازوکارهای مورد استفاده برای ارتقا عرصه کنش، درصدد درک کامل ارزش‌های اجتماع به کمک اطلاعات، توانایی پیش‌بینی، هوشیاری و در نهایت سیستم تصمیم‌گیری است.

الگوی فرایندی، تمرکز بر کنش‌ها و راهبردها از طریق فرایندها دارد زیرا اجرای خط‌مشی‌گذاری در این الگو در مقطع خاص و به صورت عمل مستقل انجام نمی‌گیرد، بلکه یک چرخه فرایندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است.

الگوی آشفته، کمترین توجه به عرصه کنش به عنوان فرایند گرد هم آمدن افراد برای تحقق هدفی مشترک را معطوف می‌دارد. در حقیقت، این الگو، بر نقش‌های بسیار کلیدی ایفایی به وسیله افراد خاص و بانفوذ یا کارآفرینان خط‌مشی، متمرکز است.

عرصه کنش در الگوی نهادی، ترکیبی از ویژگی‌ها و قواعد مختلف است. این ترکیب، در پذیرش، اجرا و اعمال خط‌مشی عمومی اثرگذار است.

در الگوی سیستمی، محیط نقش معنی‌داری در تغییر خط‌مشی عمده ایفا می‌کند. خط‌مشی‌گذاری به صورت سیستم باز، تحت تأثیر محیط‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی خود است و حاصل داده‌های محیطی و جریانی است که راه‌حل‌هایی به صورت خط‌مشی بر اساس مشکلات دریافتی ارائه می‌دهد. در جدول ۴-۳ به صورت خلاصه، ویژگی مهم‌ترین الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی مشاهده می‌شود.

جدول ۳: بررسی و مقایسه الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی

الگوها	هدف	نگاه به بازیگران	عرصه کنش
عقلایی	تمرکز بر رفتار و ویژگی‌های تصمیم‌گیرنده و شرایط تصمیم برای دستیابی به اهداف بلندمدت	تبیین ریشه‌های فرایند تصمیم‌گیری از طریق توجه به تصمیم‌گیرنده.	تمرکز بر کنش‌ها و راهبردهای خبرگان خط‌مشی.
فرایندی	کشف چگونگی ایجاد و تولید خط‌مشی‌ها.	نگاه به بازیگران نامشخص است ولی تمرکز بر فرایندها به عنوان متغیرهای تبیینی.	تمرکز بر کنش‌ها و راهبردها در پرتو فرایندها.
آشفته	توصیف تصمیم‌گیری و تمرکز بر تدوین دستورکار در وضعیت بسیار مبهم و بی‌نظم.	فرد عقلایی محدود بوده و فاقد خرد کامل برای تصمیم‌گیری است.	تمرکز بر کنش‌ها و راهبردهای عوامل بانفوذ و کارآفرینان خط‌مشی.
نهادی	تمرکز بر نقش نهاد به عنوان بستر انجام فعالیت‌های سیاسی و اداری.	افراد عقلایی هستند که به عقلانیت آنان در بستر نهادها توجه می‌شود.	عرصه کنش ترکیبی از ویژگی‌ها و قواعد مختلف است.
سیستمی	تمرکز بر دستورکار و درک خط‌مشی با توجه به مؤلفه‌های محیطی.	عقلانیت فرد تحت تاثیر مؤلفه‌های مختلف محیطی قرار دارد و محیط بوده که در تصمیم‌گیری اثرگذار است.	تمرکز بر کنش در پرتو مؤلفه‌های محیطی مانند فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی.

۱۲۰

هر یک از الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی، بخشی از یک نظریه یا یک چارچوب را تشکیل می‌دهند. با دقت در نظریه‌ها و چارچوب‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، مشخص می‌شود از یک نظریه می‌توان بیش از یک الگو استخراج کرد. بر اساس مؤلفه‌های مشترک میان سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی و مقایسه آن‌ها با یکدیگر، می‌توان ارتباط میان چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها را در قالب جدول زیر نشان داد.

جدول ۴: ارتباط طولی سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی با یکدیگر

چارچوب توسعه و تحلیل نهادی			چارچوب ائتلاف مدافع		سطح چارچوب	
نظریه تعادل گسسته			شبکه‌های خط‌مشی	ساخت اجتماعی	جریان‌ات چندگانه	سطح نظریه
الگوی فرایندی	الگوی سیستمی	الگوی عقلایی	الگوی نهادی		الگوی آشفته	سطح الگو

جمع‌بندی

نظریه شبکه‌های خط‌مشی، نقاط مشترک زیادی با چارچوب ائتلاف مدافع دارد. خصوصاً در تأکیدش بر پیکره‌بندی و تعامل ائتلاف‌های بازیگران درون یک شبکه خط‌مشی خاص یا خرده سیستم خط‌مشی اما در میان تمامی نظریه‌ها، نظریه شبکه‌های خط‌مشی، بیشترین توجه را به ترتیبات نهادی معطوف دارد. به همین خاطر، طبق جدول ۴ با چارچوب توسعه و تحلیل نهادی در یک دسته قرار گرفته است.

در میان الگوهای عقلانیت تنوع اساسی وجود دارد ولی نظریه تعادل گسسته و نظریه شبکه‌های خط‌مشی الگوی مشابهی از عقلانیت محدود را استفاده می‌کنند و الگوی مشابهی از تصمیم‌گیری دارند؛ بنابراین، علاوه بر نظریه شبکه‌های خط‌مشی، نظریه تعادل گسسته نیز در دسته چارچوب توسعه و تحلیل نهادی جای می‌گیرد. علاوه بر این، نظریه تعادل گسسته تأکید دارد، ترتیبات نهادی نقش معنی‌داری در تغییر خط‌مشی عمده ایفا می‌کنند. نظریه ساخت اجتماعی نیز با چارچوب ائتلاف مدافع مشترکاتی دارد نه از طریق تمرکز بر خرده سیستم‌های خط‌مشی بلکه از طریق نگاه به بازیگران و برداشت‌ها و باورهای انسان به خط‌مشی‌گذاری. به همین خاطر، در دسته چارچوب ائتلاف مدافع قرار داده شده است ولی در میان الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی، الگویی که بتواند در ذیل نظریه ساخت اجتماعی قرار گیرد، یافت نشد.

بنیان اصلی نظریه جریان‌ات چندگانه به وسیله کینگدون (۱۹۹۵) در سنت «الگوی سطل زباله» یا «الگوی آشفته» مطرح شد. انتخاب‌های جمعی فقط مشتقه تلاش‌های فردی تجمیع شده نیست بلکه بیشتر نتیجه ترکیبی نیروهای ساختاری و فرایندهای شناختی و عاطفی است که به شدت متکی به بسترندها، به همین خاطر، با الگوی آشفته در یک دسته قرار گرفت.

الگوی فرایندی ذیل نظریه تعادل گسسته قرار می‌گیرد زیرا این هر دو بر عناصر مرتبط فرایند خط‌مشی تأکید دارند. عناصری مانند «تعریف موضوع بحث‌انگیز» و «تدوین دستورکار». الگوی عقلایی و الگوی سیستمی نیز با توجه به نگاه آن‌ها مؤلفه‌های مشترک سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی، در دسته نظریه تعادل گسسته ارائه شده‌اند. قابل ذکر است که دسته‌بندی سطوح مفهومی جدول ۴ لزوماً ثابت نبوده و بر اساس مؤلفه‌های مختلف، می‌توانند به شکل‌های دیگر تنظیم شوند. این جدول، بر اساس میزان قرابت مفاهیم هر سطح مفهومی با سطح دیگری بر اساس معیارهای مشترک (شکل ۱)، تنظیم شده است.

با بررسی چارچوب‌ها، نظریه‌ها و الگوها، این نکته مشخص می‌شود که روابط میان یک چارچوب، نظریه‌های آن و الگوها، پویا هستند؛ به موازاتی که توسعه الگوها و نظریه‌ها به پیش می‌رود، نظریه‌ها و چارچوب‌ها ممکن است بازنگری شوند تا برای طبقه‌های متغیرها، محتوا و وضوح بیشتری ایجاد کنند.

موضوع دیگر که نشان‌دهنده ارتباط نزدیک سطوح مفهومی با یکدیگر است، این نکته بوده که نظریه‌ها از طریق تدوین الگوها آزمون و بازنگری می‌شوند. همه سطوح مفهومی از عمومی‌ترین چارچوب تا خاص‌ترین الگو، برای حمایت از توسعه و انباشت دانش به طریقی تعاملی با یکدیگر کار می‌کنند.

معمولاً دانش‌پژوهان خط‌مشی، به صراحت چارچوب را که اثرشان در آن قرار دارد، مشخص نمی‌کنند و در متمایز ساختن نظریه‌ها و الگوها نیز دقت لازم را به کار نمی‌گیرند. شناخت ارتباط طولی سطوح مفهومی خط‌مشی‌گذاری عمومی با یکدیگر، می‌تواند به این موضوع کمک کند.

منابع

۱. آلموند، گابریل، ا، جی، بینگهام، پاول جونیور، و رابرت جی، مونت (۱۳۸۱). چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، چاپ سوم، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۷). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۳. الوانی، سید مهدی (۱۳۹۳). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۴. الوانی، سیدمهدی، پورسید، سیدبهاد، و هادی پیکانی، مهربان. (۱۳۸۸). مروری بر مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی. مجلس و پژوهش، ۱۵(۵۹). دسترسی: <https://www.sid.ir/paper/478439/fa>
۵. الوانی، سید مهدی، و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۷۹). فرایند خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی. تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
۶. الوانی، سید مهدی، و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۸۶). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: مدیریت دولتی.
۷. باقری، محمدرضا و پور عزت، علی اصغر (۱۳۹۲). ارائه الگوی ترکیبی برای خط‌مشی‌گذاری در عرصه دانشگاه. نشریه مجلس و راهبرد، ۲۰(۷۴)، ۱۶۵-۱۹۹. دسترسی: https://nashr.majles.ir/article_87.html
۸. حاجی ملامیرزایی، حمید (۱۳۹۵). ارائه الگوی اسلامی ایرانی اجرا خط‌مشی‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. نشریه مدیریت اسلامی، ۳، ۷۳-۹۹. دسترسی: [DOR:20.1001.1.22516980.1395.24.3.4.5](https://www.sid.ir/paper/478439/fa)
۹. دانش‌فرد، کرم‌الله (۱۳۸۹). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۱۰. دانش‌فرد، کرم‌الله (۱۳۹۳). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: صفار.
۱۱. رضایی منش، بهروز، عبدالحمید، مهدی، پورعزت، علی اصغر، و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۳). الگوی ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی در پرتو معرفت علوی. نشریه راهبرد فرهنگ، ش ۲۸، ۱۵۲-۱۲۳. دسترسی: https://www.jsfc.ir/article_15083.html
۱۲. ساباتی، پل، ای (۱۳۹۶). نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی. ترجمه حسن دانایی‌فرد، چاپ دوم، تهران: صفار.
۱۳. غفاری، رحمان، مقیمی، سید محمد، و پور عزت، علی اصغر (۱۳۹۵). الگوی مناسب خط‌مشی‌گذاری حکومت‌های اسلامی مبتنی بر آینده موعود. نشریه مدیریت اسلامی، ش ۲، ۱۱-۳۴. دسترسی: [DOR:20.1001.1.22516980.1395.24.2.2.1](https://www.sid.ir/paper/478439/fa)
۱۴. کمالیان، سید یوسف، عبدالحسین‌زاده، محمد، و عبدالحمید، مهدی (۱۳۹۷). الگوی مفهومی خط‌مشی‌های فراگیر نظام فرهنگی اجتماعی مبتنی بر قرآن کریم. فرهنگ در دانشگاه اسلامی، ش ۳، ۳۶۴-۳۳۷. دسترسی: https://ciu.nahad.ir/article_577.html?lang=fa
۱۵. گیوریان، حسن، و ربیعی مندجین، محمدرضا (۱۳۸۴). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: یکان.

17. Baumgartner, Frank. Bryan, Jones. Wilkerson, John (2002). "Studying Policy Dynamics". In Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, eds. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
<https://fbaum.unc.edu/books/dynamics/ch2.pdf>
18. Benson, J.K (1978). "The Interorganizational Network as a Political Economy". In L. Karpik, ed. *Organization and Environment: Theory Issues and Reality*, pp. 69-102 Beverly Hills, CA: Sage. <https://doi.org/10.2307/2391696>
19. Bache, I. Taylor, A. (2003). "The Politics of policy Resistance: Reconstructing Higher Education in Kosovo", *Journal of Public Policy*, Vol. 23, No. 3. <https://doi.org/10.1017/s0143814x03003131>
20. Birkland, T. A. (2019). *An Introduction to the Policy Process*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351023948>
21. Coleman, William D. Perl, A. (1999). "Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis". *Political Studies* 47: 691-709. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00225>
22. Dye, T. R. (2012). *Understanding public policy* (14th ed). Pearson Publication. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282270519217664>
23. Howlett, M. Ramesh, M. Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York. <https://doi.org/10.1017/S0008423900007423>
24. Gupta, D. K. (2001). *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools and Techniques*, Publisher CQ Press. <https://ci.nii.ac.jp/ncid/BA57694821>
25. Hoppe, Robert. Aat, Peterse (1993). *Handling Frozen Fire*. Boulder, CO: Westview Press. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/handling-frozen-fire-political-culture-risk/docview/1307458712/se-2>
26. Ingram, Helen. Schneider, Anne (1990). "Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes". *Journal of Public Policy* 10 (1): 66-87. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00004682>
27. Jones, Bryan D (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Chicago: University of Chicago press. <https://doi.org/10.2307/2082926>
28. Kingdom, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins. <https://doi.org/10.3886/icpsr28024.v1>
29. Kitchenham, B. Brereton, O.P. Budgen, D. Turner, M. Bailey, J. & Linkman, S. (2009), "Systematic literature reviews in software engineering – a systematic literature review", *Information and Software Technology*, 51 (1), 7-15. <https://doi.org/10.1016/j.infsof.2008.09.009>
30. Kriesi, Hanspeter. Adam, Silke. Jochum, Margit (2006). "Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe". *Journal of European Public Policy*, 13(3): 341-361. <https://doi.org/10.1080/13501760500528803>
31. Ostrom, Elinor. Gardner, Roy. Walker, James (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.9739>
32. Sabatier, P. A. Jenkins-Smith, H (1995). "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein". *Policy Sciences* 21: 129-168. <https://doi.org/10.1007/bf00136406>
33. Schattschneider, E. E (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart & Winston. <https://doi.org/10.1177/0002716261338001>
34. Schlager, Edella. Blomquist, W (1996). "A Compression of Three Emerging Theories of the Policy Process". *Political Research Quarterly* 49: 651-672. <https://doi.org/10.2307/449103>
35. Simon, Herbert A (1981). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press. <https://doi.org/10.2307/2391696>

- org/10.2307/1511391
36. Thatcher, Mark (1998). "The Development of Policy Network Analyses". *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 389-416. <https://doi.org/10.1177/0951692898010004002>
37. Thomson, James D (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill. <https://doi.org/10.2307/2574894>
38. Wasserman, Stanley. Faust, Katherine (1999). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815478>
39. Zafonte, M. Sabatier, P (1998). "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems". *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 473-505. <https://doi.org/10.1177/0951692898010004005>
40. Zahariadis, Nikolaos (1997). "Ambiguity, Time and Multiple Streams". In Paul Sabatier. Ed. *Theories of the Policy Process*, pp. 73-93. Boulder, CO: Westview Press. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9243-3>