

سیاستگذاری عمومی و سیاست‌پژوهی

چستی سیاستگذاری عمومی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	بخش اول - درباره سیاستگذاری
۲	۱. مفهوم‌شناسی سیاستگذاری
۷	۲. مؤلفه‌های سیاستگذاری
۸	۳. ابعاد سیاستگذاری عمومی
۹	۴. مراحل سیاستگذاری
۱۲	۵. شکل سیاستگذاری
۱۴	۶. تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و قانونگذاری
۱۵	۷. سیاستگذاری و اجتهاد
۱۷	۸. ویژگی‌ها
۲۳	۹. نقش ارزش‌ها در سیاستگذاری
۲۴	۱۰. ادوار سیاستگذاری عمومی؛ به‌عنوان عمل و علم
۲۷	بخش دوم - درباره عمومی
۲۷	۱. حدود و عرصه سیاستگذاری
۲۷	۲. تعریف و اقسام عمومی
۲۹	۳. چیستی عمومی
۳۶	۴. پیدایش عمومی
۳۸	۵. تفاوت عمومی و خصوصی
۳۹	بخش سوم - درباره دولت
۳۹	۱. پیدایش دولت و اهداف آن
۴۰	۲. آیا دولت باید سیاستگذاری کند؟
۴۳	۳. مجلس شورای اسلامی؛ سیاستگذار یا قانونگذار؟
۴۵	نتیجه‌گیری
۴۵	منابع و مأخذ



سیاستگذاری عمومی و سیاست‌پژوهی چیستی سیاستگذاری عمومی

چکیده

سیاستگذاری عمومی تا حدودی رشته‌ای نوظهور در علوم مربوط به اداره کشور و فرآیندی است که طی آن مسئله‌ای در عرصه عمومی شناسایی شده، در یک نظام پویا مورد بررسی قرار گرفته و راه‌حلی به نام سیاست، اتخاذ و اجرا می‌شود. عمر این فرآیند با پیدایش دولت‌ها همراه بوده، ولی از دهه ۱۹۵۰ میلادی به صورت علم درآمد و دارای ویژگی‌هایی است که آن را از دیگر فرآیندهای تصمیم‌گیری متمایز می‌کند. از جمله آنکه دارای رویکردی رو به آینده، پویا و دولتی است و قدرت سیاسی، حضوری مؤثر در آن دارد. تنوع محتوایی و پیچیدگی در آن همراه با آگاهی - عقلایی بوده و اهدافی رسمی دارد. عمل انسانی و ارادی بوده که همکاری اساس آن است. مسئله، محور حرکت در این فرآیند به شمار می‌آید.

در سیاستگذاری عمومی دو عامل عرصه عمل آن را مشخص می‌کنند، یکی تعریف از حوزه عمومی و دیگری محدوده تعیین شده برای آن. هر نظام سیاسی این دو عامل را براساس نوع نظام سیاسی حاکم و متأثر از ساخت اجتماعی و فرهنگی جوامع خود تعیین می‌کند. دولت‌ها براساس وظیفه‌ای که به عهده دارند به سیاستگذاری می‌پردازند. در نظام‌های دارای تفکیک قوا، گرچه هر سه قوه در فرآیند سیاستگذاری عمومی مؤثرند، ولی نقش قوه مقننه در شناسایی و رسمیت‌بخشی به مسئله و تصویب راه‌حل‌ها از دیگر قوا مؤثرتر است.

مقدمه

در زندگی اجتماعی اغلب مسائل و مشکلاتی به وجود می‌آید که موجبات احساس نارضایتی میان انسان‌ها را فراهم می‌کند. تداوم این احساسات آنان را گرد هم می‌آورد تا برای حل مشکل چاره‌ای بیاندیشند و به یک احساس مشترک دست یابند. این گردهمایی به مرور زمان نهادی به نام دولت را شکل داده است.

با شکل‌گیری دولت، جوامع مختلف به تدریج باور کردند که دولت باید مسئول حل مسائل

عمومی باشد. شاید از این جهت که دولت‌ها بخشی از ثروت‌های مردم را جمع می‌کردند^۱ و قدرت داشتند تا مشکلات را برطرف کرده و عواملان ایجاد مشکل در جامعه را مجازات کنند^۲ و کسانی را به کار گیرند^۳ و بر آنان مدیریت کنند. از سوی دیگر دولت، پیگیر منافع عمومی و خیرخواه مردم بود و منافع فردی جایگاهی در تصمیماتش نداشت.^۴ همچنین نماینده هویت سیاسی و ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی مردم سرزمین خود^۵ بود.

بر این اساس چنانچه مسئله‌ای پیدا می‌شد دولت‌ها باید با استفاده از توانایی‌های خود تصمیم مناسبی می‌گرفتند و برای اتخاذ تصمیم باید به خود و محیط پیرامون‌شان توجه می‌کردند تا سیاستشان با حل مسئله تناسب داشته باشد. گروهی از اندیشمندان هم برای کمک به یافتن سیاست مناسب به مطالعه در مورد چند و چون آن می‌پرداختند. این مطالعات، بعدها عنوان سیاستگذاری عمومی به خود گرفت.

این گزارش که نخستین بخش از مجموعه گزارش‌هایی در حوزه سیاست‌پژوهی است تلاش می‌کند تا نگاهی گذرا به آنچه تاکنون در مورد مفهوم سیاستگذاری عمومی ارائه شده، داشته باشد تا از آن طریق به تبیین چیستی این مفهوم پرداخته و ابعاد مختلف آن را نشان دهد. در این گزارش به چند مفهوم زیر پرداخته می‌شود:

۱. مفهوم لغوی سیاستگذاری، مؤلفه‌ها و ویژگی‌های مشترک سیاستگذاری‌ها،
۲. مفاهیم مشابه با این مفهوم و میزان انطباق با یکدیگر،
۳. مفهوم عمومی به‌عنوان جزء دوم سیاستگذاری عمومی و عرصه عمل سیاستگذار در سطح جامعه، و سپس آغاز و پیدایش سیاستگذاری به‌عنوان علم و عمل، دلیل سیاستگذاری دولت‌ها، جایگاه قوه مقننه به‌عنوان یکی از بازیگران عرصه سیاستگذاری مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد.

بخش اول - درباره سیاستگذاری

۱. مفهوم‌شناسی سیاستگذاری

فهم مناسب یک موضوع نیازمند شناسایی علائم و نشانه‌های برآمده از آن است. زیرا هر نشانه به سمت علامتی می‌رود و نشانه، علامتگذاری‌هایی را مورد توجه قرار می‌دهد و به تناسب واقع‌نمایی

۱. استخراج منابع مالی: مالیات.

۲. اقتدار و مشروعیت.

۳. استخراج منابع انسانی.

۴. وجه مثبت دولت.

۵. حاکمیت و شناسایی.



می‌کند.^۱ یکی از مهمترین این علائم، واژگان نوشتاری و گفتاری است. بنابراین برای بررسی مفهوم سیاستگذاری عمومی^۲ باید ابتدا در پیرامون این واژه کنکاشی صورت گیرد.

۱-۱. واژه‌شناسی

سیاستگذاری عمومی دربردارنده دو بخش است: سیاست و گذار(دن) و عمومی. سیاست (policy) از جمله واژگانی است که در طول تاریخ، مصادیق مختلفی را دربرداشته و در دوران معاصر با حفظ مصادیق کهن به مصادیق جدیدی دست یافته است. پیدایش واژه سیاست، در غرب و شرق جهان مصادیق متفاوتی داشت. این واژه در شرق از کلمه «سائس» عربی برخاسته که به معنای تربیت اسب^۳ است. در غرب و در یونان قدیم^۴ این برخاستن از واژه «pele» به معنای شهر و سیاست است. واژه امروزی Policy برگرفته از آن است. شاید به همین دلیل حرکت و تطور واژه سیاست بر مصادیق خود، در هر نقطه تفاوت دارد. سیاست در برخی منابع شرقی به معنای «مجازات و عقوبت عام یا خاصی که خارج از حدود شرع از طرف سلطان یا حاکم برای تنبیه مقصر یا متمرّد - و غالباً به منظور ایجاد خوف در بین دیگران از ارتکاب نظایر جرائم شخص متمرّد و یاغی - اجرا می‌شده»^۵ آمده است. در فرهنگ لغت علامه دهخدا واژه سیاست دارای معادل‌هایی چون پاس داشتن، حفاظت و نگهداری، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست و داوری^۶ آمده و واژه «سیاست راندن»، معادل مجازات و عقوبت کردن و برای سیاست کردن نیز حکومت کردن، داوری کردن و عقوبت کردن به طور رسوایی و افتضاح^۷ در نظر گرفته شده است.

این مصادیق در غرب نیز وجود داشته‌اند. چنانچه در یکی از تعاریف^۸ آمده که «قوانین طبیعی به خودی خود و بدون وجود ترس از قدرتی که موجب رعایت آنها شوند، مغایر با امیال طبیعی ماست... و عدد و پیمان‌ها بدون پشتوانه شمشیر تنها حرفند و به هیچ روی توان تأمین امنیت آدمی را ندارند»^۹.

امروزه در علم سیاست این واژه با پیشرفتی که در آگاهی انسان‌ها از امور کشورداری به

۱. یونس ادیانی، منطق بنیادین فکر، تهران، نقش جهان، ۱۳۹۱ (چاپ دوم)، ص ۱۵۴.

2. Public Policy Making

۳. شمس‌الدین فرهیخته، فرهنگ فرهیخته، تهران، قیام، ۱۳۷۷، ص ۵۰۲.

۴. حمیدرضا ملک‌محمدی، مدرس و سیاستگذاری عمومی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۱۷.

۵. غلامحسین مصاحب، دایرةالمعارف فارسی (جلد اول). تهران، امیرکبیر (چاپ دوم)، ۱۳۸۰، ص ۱۳۸۹.

۶. علی اکبر دهخدا، لغت‌نامه دهخدا، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۷، ص ۱۳۸۶.

۷. دهخدا، ۱۳۷۷، ص ۱۳۸۶.

۸. توماس هابز (متولد ۱۵۸۸ - درگذشت ۱۶۷۹).

۹. توماس هابز، لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰، ص ۱۸۹.

وجود آمده معنای خشن و محدود خود را از دست داده و سیاست «رهبری صلح‌آمیز یا غیرصلح‌آمیز روابط میان افراد، گروه‌ها و احزاب (نیروهای اجتماعی) و کارهای حکومتی در داخل یک کشور و روابط میان یک دولت با دولت‌های دیگر در عرصه جهانی است»^۱.

در زبان انگلیسی دو واژه politics و policy هم‌تراز با سیاست در زبان پارسی تلقی می‌شوند. اما در واقع این دو با هم متفاوتند، زیرا واژه نخست با واژگانی مانند سیاسی، سیاستمدارانه، باتدبیر، کاردان و مصلحت‌آمیز همخوان است و واژه دوم با سیاست، خطمشی، رویه، زرنگی و تدبیر^۲ ملازمت بیشتری دارد. هر چند برخی نیز این دو را به مانند واژه فرانسوی le politique یکسان می‌دانند.^۳

در گرایش‌های مربوط به رشته مدیریت دولتی به ندرت از واژه سیاست برای معادل‌سازی با policy استفاده می‌شود و غالباً واژه خطمشی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. این دو هیچ اختلافی با یکدیگر ندارند و استفاده از آنها تنها به منشأ بیان، کاربرد و تحلیل آنها بستگی دارد. در سطح حکومتداری به‌کارگیری واژه سیاست به خاطر نزدیکی با قدرت سیاسی تناسب بیشتری دارد. بخش دوم واژه سیاستگذاری به مصدر گذاردن یا گذاشتن مربوط می‌شود. این دو مصدر معادل‌هایی نزدیک به هم دارند:

گذاردن: گذاشتن، نهادن، وضع کردن، عبور دادن، طی کردن، سپردن.^۴

گذاشتن: مترادف با گذاردن و گذرانیدن است به معانی عبور دادن، نهادن، قرار دادن، وضع کردن، قرار دادن و سنت گذاشتن آمده است.^۵

از این جهت «گذاری» چنانچه بر مبنای هر یک از این مصادر در نظر گرفته شود، درست است. مصدر گزاردن هم که با واژگان فوق معنایی نزدیک دارد، بر فعل‌های چون ادا کردن، انجام دادن، بجا آوردن، صرف کردن و بیان کردن دلالت دارد که در برخی منابع^۶ از واژه سیاستگذاری، با مفهوم برآمده از همین مصدر نیز یاد شده که به اشتباه آن را با سیاستگذاری یکسان دانسته‌اند.

معادل فارسی سیاستگذاری در واژگان زبان انگلیسی ترکیب Policy Making است و کسی که سیاستگذار است را Policy Maker می‌خوانند.

واژه عمومی که معادل Public است و در تعریف به آنچه خصوصی نباشد، گفته می‌شود، در

۱. عبدالرحمن عالم، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی، ۱۳۷۳، ص ۳۰.

۲. مهدی نوروزی خیابانی، فرهنگ لغات و اصطلاحات سیاسی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۲، صص ۳۷۴ و ۳۷۷.

۳. غلامرضا علی‌بابایی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، نشر ویس، ۱۳۶۹، ص ۳۹۳.

۴. دهخدا، ۱۳۷۷، ص ۱۹۱۳۶.

۵. محمد معین، فرهنگ فارسی (جلد سوم)، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۱ (چاپ هیجدهم)، صص ۵-۳۲۰۴.

۶. سیدمحمد هاشمی، مدیریت سیاسی (از سیاستگذاری تا سیاستگزاری)، تهران، انتشارات ریاست‌جمهوری، ۱۳۶۶.



بخش‌های بعد بیشتر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

نکته قابل توجه آن است که در منابع مختلف تنها به بیان سیاست عمومی^۱ قناعت شده که این اصطلاح اگر به صورت عام به کار گرفته شده باشد بر سیاستگذاری عمومی دلالت دارد و چنانچه یک سیاست خاص عمومی مورد نظر باشد همین معنی استفاده می‌شود.

۲-۱. مفهوم سیاستگذاری

درباره چستی سیاستگذاری تعاریف مختلفی ارائه شده و در منابعی^۲ این تعاریف کنار هم آمده‌اند. این تعاریف برای پرهیز از سردرگم شدن و استخراج مفهومی مناسب از سیاستگذاری مورد بررسی قرار گرفته و در اینجا عناصر مشترک آنها بیان می‌شود.

پیش از آن باید دانست از آنجا که «هیچ سیاستی بدون سیاستگذاری نمی‌تواند وجود داشته باشد و تمایز قائل شدن میان سیاستگذاری و مطالعه سیاست دشوار است»^۳، به هم‌ریختگی زیادی میان تعریف از سیاستگذاری و سیاست وجود دارد. یکی از دلایل آن عدم تفکیک مناسب میان آنها در برگرداندن از متون لاتین به پارسی است. این موضوع در بررسی‌های صورت گرفته بسیار دیده شده و به همین خاطر برای حفظ اصل مفهوم به هر دوی آنها توجه می‌شود.

در آغاز بررسی مفهوم سیاستگذاری عمومی باید به مهمترین سؤالات مربوط به آن توجه شود. در مطالعه سیاستگذاری تاکنون سه سؤال اصلی مطرح شده است. یکی از این سؤالات مربوط به هارولد لاسول به عنوان یکی از بنیانگذاران این رشته می‌شود. وی می‌پرسد: «چگونه یک سیاست عمومی فراهم می‌آید؟»^۴ دیگران نیز در همین راستا این سؤال را پرسیده‌اند که «چگونه و چه کسی یک سیاست عمومی را تهیه و اجرا می‌کند؟»^۵ و اینکه «حکومت چه انجام می‌دهد و چرا انجام می‌دهد و چه تفاوتی را ایجاد می‌کند؟»^۶

طرح چنین پرسش‌ها و تلاش برای پاسخ به آنها زمینه‌ساز پیدایش شاخه‌ای علمی شده که از درون سیاست بیرون آمده است. اگر چه هنوز نمی‌تواند ادعای استقلال کامل از آن را داشته باشد. ازسوی دیگر برای پاسخ به پرسش‌ها از رشته‌های دیگر علمی نیز بهره بسیاری گرفته می‌شود. این امر موجب شد تا سیاستگذاری عمومی، علمی بین‌رشته‌ای باشد.

1. public policy

۲. برای مثال در کتاب سیدمهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده، فرآیند خدمت‌گذاری عمومی، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۵، صص ۵-۲.

۳. ایان مک‌لین، فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷، ص ۳۳۶.

4. Lasswell, D. Harold; A Pre-view of Policy Science. NY: Elsevier, 1971, p.1.

۵. مجید وحید، سیاستگذاری عمومی (چاپ دوم)، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۶ (به نقل از باچمن).

۶. به نقل از توماس دای:

Gretson, Larry N.; Public Policy Making: Process and Principles (3rd Ed.). NY: Linguist's Software, Inc. 2010, p. 6.

با این حال، پاسخ‌های به‌دست آمده تاکنون نشان از آن دارند که سیاستگذاری، فعالیتی سیاسی است که ارتباط قطع‌ناشدنی با حکومت دارد و «بر این پیش‌فرض استوار است که قلمروی از زندگی وجود دارد که خصوصی یا کاملاً فردی نبوده و به‌عنوان عمومی در نظر گرفته می‌شود»^۱ یعنی باید حضور سیاستمداران حکومت‌کننده را مسلم شمرد.

عالمان و پژوهندگان سیاستگذاری در ارائه تعاریف از چیستی سیاستگذاری تحت تأثیر خاستگاه فکری و رویکردشان به مفهوم سیاست قرار دارند. به این دلیل تعاریف‌شان همسان نیستند. اما بخش عمده‌ای از تعاریف ارائه شده بر «فرآیند» (Process)^۲ بودن سیاستگذاری تأکید دارند.^۳ نتیجه بسیار بارز این تعریف، قائل بودن به «چرخه حیات سیاستگذاری»^۴ است. این استعاره مورد استفاده قریب به اتفاق اندیشمندان علوم سیاستگذاری نیز قرار گرفته است. بر مبنای مفهوم چرخه، تداوم یک عمل به‌صورت نظام‌مند ترسیم می‌شود. برای این فرآیند، مؤلفه‌هایی در نظر گرفته شده، که همگان با چند و چون آنها موافق نیستند. با وجود این، در شکل فرآیند، حضور همیشگی دارند. مهمترین این مؤلفه‌ها عبارتند از: شناسایی مسئله، تهیه دستور کار، شناسایی راه‌حل‌ها، انتخاب راه‌حل، اجرا و ارزیابی.

فرآیند سیاستگذاری چند عنصر ذاتی دارد که همراه همیشگی تعاریف ارائه شده‌اند. مسئله، تصمیم‌گیری^۵ و مجموعه‌ای از تصمیمات^۶ از جمله این عناصر به شمار می‌روند. اهمیت عناصر تصمیم و تصمیم‌گیری به اندازه‌ای است که حتی برخی آن را مترادف با مفهوم سیاستگذاری دانسته و در تعریف خود سیاستگذاری را «ترکیبی از تصمیمات، تعهدات و اقدامات»^۷ تلقی کرده‌اند. نقطه آغاز یک فرآیند سیاستگذاری را باید ظهور و وقوع یک مسئله دانست که مورد پذیرش همه سیاست‌پژوهان است.^۸

ویژگی‌ها، اهداف و مؤلفه‌های عینی و ذهنی سیاستگذاری را می‌توان در تعاریف به دست آمده از سیاستگذاری به‌دست آورد. این تعاریف، یکی پس از دیگری مطرح شدند، اما نگاه نفی‌کننده اندکی نسبت به پیشینیان خود داشته و بیشتر رویکرد تکمیلی و ایجازگویی داشتند.

1. Sapru, P.K.; Public Policy: Formulation, Implementation and Evaluation. New Delhi: Sterling publishers Pvt. Ltd. 2004, p. 1.

۲. این واژه در لغت‌نامه‌های مختلف بر یک عمل نظام‌مند ادامه‌داری که برای رسیدن به هدفی است، اطلاق می‌شود.

۳. در تعریف آنهایی که هیچ استفاده‌ای از واژه فرآیند نمی‌شود، در بخش‌های مختلف مطالب خود، با نگاه فرآیندی به سیاستگذاری و مراحل آن به بررسی و تحلیل سیاستگذاری پرداخته‌اند.

4. Policy Cycle

5. Lasswell, 1971, p. 1.

۶. مارک ترنر و دیوید هیوم، حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹، ص ۷۲.

7. Gretson, 2010, p. 7.

۸. در مورد اینکه در فرآیند چه می‌گذرد و سیاستگذاری چگونه انجام می‌شود، در نگارش‌های بعدی به‌صورت مفصل پرداخته خواهد شد.



۲. مؤلفه‌های سیاستگذاری

سیاستگذاری مؤلفه‌هایی دربردارد که شناسایی آنها به درک بهتر مفهوم آن کمک خواهد کرد. مفهوم سیاستگذاری با در کنار هم قرار دادن این مؤلفه‌ها به وجود می‌آید. زیرا هر یک از آنها ممکن است در فرآیندهای مختلف زندگی فردی و جمعی انسان‌ها وجود داشته باشند، ولی آنها سیاستگذاری عمومی نیستند. مؤلفه‌ها را از نظر عینی یا ذهنی بودن به دو دسته تقسیم می‌کنیم تا شناخت آنها مناسب‌تر باشد. همچنین به برخی از مصادیق مربوطه به اختصار اشاره خواهد شد.

از نظر عینی بودن، چند مؤلفه را می‌توان نام برد که در مفهوم سیاستگذاری به صورت عینی قابل شناسایی‌اند:

- دولت (حکومت)، یک واحد سیاسی مستقل است که شهروندان و تابعان از حاکمیت دولت اطاعت می‌کنند.

- سیاستگذار، فرد یا مجموعه‌ای از افراد است که در دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی وظایف حاکمیتی را در قالب سیاست‌ها تهیه و تدوین می‌کنند.

- مجری، فرد یا مجموعه‌ای از افراد است که سیاست‌ها را در دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی به اجرا درمی‌آورند.

- شهروندان (عموم)، تابعان یک واحد سیاسی‌اند که حاکمیت دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی را پذیرفته و از سیاست‌ها تبعیت می‌کنند.

- مسئله، مشکلی است که در میان شهروندان رخ داده و مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفته و برای حل آن سیاستی اتخاذ می‌کنند.

- دستور کار، عبارت از چیزی است که اولویت‌های سیاستگذاران را در شناسایی مسائل نشان می‌دهد.

- راه‌حل، سیاستی است که سیاستگذار برای حل مسئله اتخاذ کرده و به مجری ابلاغ می‌کند.

از نظر ذهنی چند مؤلفه در مفهوم سیاستگذاری وجود دارند که قابل رؤیت نیستند:

- مشروعیت، اجازه سیاستگذار برای اتخاذ سیاست و پذیرش و تن دادن به آن از سوی شهروندان است.

- قدرت سیاسی، توانایی برآمده از مشروعیت است که از طرف دولت بر شهروندان برای اعمال اجبار در پیروی از سیاست به‌کار گرفته می‌شود.

- انتخاب، برگزیدن مهمترین و مطلوب‌ترین مسئله و راه‌حل میان مسائل پیش‌آمده و راه‌حل‌های طرح شده توسط سیاستگذاران است.

- آگاهی، وجود علم و دانش نسبت به مسئله و سیاست در میان سیاستگذاران است و جریان‌های مختلف آن در کل فرآیند حرکت می‌کنند.
 - اراده، همه مراحل مربوط به فرآیند سیاستگذاری دارای یک سیر مبتنی بر اراده انسان است نه طبیعی یا اتفاقی.
 - منافع، آنچه برای شهروندان و دولت مطلوب است و باید در هر سطح بیشینه یا کمینه به دست آید؛ مادی یا معنوی.
 - آثار، پیامدها یا نتایجی‌اند که از اجرای سیاست به دست می‌آیند.
- همه این مؤلفه‌ها در پنج مورد زیر خلاصه می‌شوند:
- موضوع که در دستور کار عمومی ظاهر می‌شود.
 - بازیگرانی که این موضوعات را ارائه می‌دهند، تفسیر می‌کنند و پاسخ می‌دهند.
 - منابعی که توسط این موضوعات متأثر می‌شوند.
 - مؤسسات و نهادهایی که با موضوع مواجه می‌شوند.
 - سطوحی از حکومت که موضوعات را نشان می‌دهند.^۱

۳. ابعاد سیاستگذاری عمومی

شناخت ابعاد سیاستگذاری عمومی نیازمند شناسایی محل وقوع و پیدایش مسئله است، زیرا مسائل پیدا شده در عرصه عمومی به دستور کار سیاستگذاری وارد می‌شوند.

پیچیدگی‌ها و گستردگی‌های جامعه، تقسیمات انتزاعی مختلفی را در عرصه عمومی ایجاد می‌کنند. در یک تقسیم‌بندی کلی چهار نظام سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تعیین شده که هر یک، خرده نظام‌هایی در درون خود دارند.^۲ در عرصه هر یک از نظام‌ها یا به صورت خردتر در خرده نظام‌ها، اگر مسئله‌ای واقع و در آن ظاهر شود، سیاستگذاری پسوند آن را به خود می‌گیرد. از این رو در تعریف مطالعه سیاستگذاری اجتماعی گفته می‌شود که «شامل مطالعه روابط اجتماعی ضروری برای رفاه انسان و نظام‌هایی است که از طریق آنها رفاه افزایش می‌یابد».^۳

عناوینی مانند سیاستگذاری فرهنگی، سیاستگذاری اقتصادی، سیاستگذاری جنایی، سیاستگذاری شهری، سیاستگذاری سلامت، سیاستگذاری آموزشی، سیاستگذاری خارجی و... نشان از آن دارد که مسائل در عرصه این حوزه‌ها مشاهده می‌شوند.

1. Gerston, 2010, p. 8.

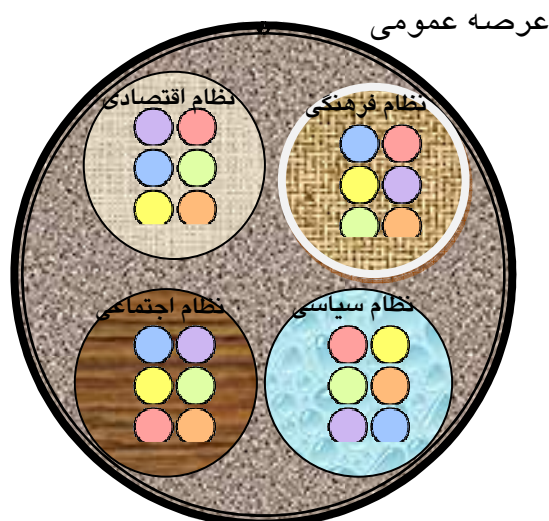
2. Rocher, guy; A General Introduction to Sociology. Calcutta: B. K. Dhur, 2004, p. 306.

۳. دین هارتلی، سیاستگذاری اجتماعی، ترجمه عبدا... بیچرانلو، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۱۳۸۸، ص ۱۰.



ازسویی ممکن است یک مسئله مربوط به چند خرده‌نظام باشد. در این صورت سیاستگذاری باید عنوان کلان‌تری را که دربردارنده این خرده‌نظام‌هاست، به خود بگیرد.

شکل نمادین عرصه عمومی و نظام‌های مفروض در آن



در برخی موارد سیاستگذاری عمومی در مورد گروه یا گروه‌های هدفی که مسئله در میان آنها به وقوع پیوسته نیز به کار می‌رود که نیازمند تأمل بیشتری است. گروه‌ها بخشی از جامعه بوده و اگر مهم باشند از اقشار جامعه به حساب می‌آیند. این گونه کاربردها دارای هم‌سطحی و هم‌ترازی با تقسیم‌بندی‌های معمول سیاستگذاری نیستند. در این گروه‌ها هیچ‌گاه مسئله‌ای بروز نمی‌کند و به خاطر کنش‌ها و واکنش‌های آنان در عرصه‌های مختلف زندگی مسائل شکل می‌گیرند. از این جهت ضروری است که به جای به کار بردن سیاستگذاری «در حوزه...»، از سیاستگذاری «برای...» استفاده شود، که می‌تواند شامل بُعد فرهنگی، آموزشی، اجتماعی یا ... باشد.

۴. مراحل سیاستگذاری

فرآیند سیاستگذاری چرخه‌ای دارد که اندیشمندان این حوزه، مراحل را برای آن تبیین کرده‌اند. این چرخه به شکلی که آنان می‌گویند در واقع وجود بیرونی نداشته و بیشتر به‌عنوان یک مدل و چارچوب نظری شناخته می‌شود. مراحل سیاستگذاری اگرچه برای دهه ۱۹۷۰ و اوایل ۱۹۸۰ بسیار کاربرد داشت، اما پس از این دهه، انتقادات بسیاری نیز بر آن وارد شده است.^۱ چنان‌که «موجب زیاده‌روی درباره سرشت عقلانی سیاستگذاری می‌شود و تصویری نادرست از فرآیند به ما

1. Sabatier, Paul A.; Theories of policy process (2nd Ed.), Cambridge: West view press, 2007, p. 7.

می‌دهد».^۱ از طرفی واقعیت بسیار پیچیده‌تر از آن است که این چارچوب به ما نشان می‌دهد. در هر حال برای ساده کردن روندهای پیچیده‌ای که بنا به دلایل فراوانی در سیاستگذاری وجود دارند،^۲ «به مثابه پایه‌ای برای تحلیل فرآیند سیاستگذاری و تحلیل «در» و «درباره» فرآیند سیاستگذاری محسوب می‌شوند».^۳

سیاستگذاری دارای سه مرحله اصلی شامل ایجاد دستور کار، تهیه و تصویب راه‌حل و اجرای راه‌حل است. مراحل دیگری هم برای سیاستگذاری بیان شده‌اند که همه آنها را می‌توان در این سه مرحله جای داد.

سیاستگذاری به‌عنوان یک فرآیند دارای نقطه آغاز است. آغاز سیاستگذاری از زمان احساس مشکل^۴ در جامعه شروع می‌شود که در عرصه عمومی به وقوع پیوسته است. این احساس ناگزیر باید در درون سیستم سیاستگذاری وارد شود تا سیاستگذاران شروع به اقدام کنند و فرآیند سیاستگذاری را به حرکت درآورند. ازسویی هر مشکل یا مسئله‌ای مسیر خود را طی می‌کند، هر چند ممکن است دو یا چند مسئله به‌طور همزمان به‌دلیل پیوندهای میان آنها در فرآیند هم قرار بگیرند.^۵ بدین‌ترتیب ایجاد دستور کار^۶ سیاستگذاری، نخستین گام برای سیاستگذاری به حساب می‌آید. در این مرحله ابعاد مختلف مسئله شناسایی شده و در مقایسه با دیگر مسائل اولویت‌بندی می‌شوند و مسئله اصلی در دستور کار ثبت می‌شود.

سیاستگذاران، پس از تهیه دستور کار وارد مرحله راه‌حلیابی می‌شوند. راه‌حل‌های مختلف به‌صورت‌های گوناگون می‌توانند گزینش شوند. بنا به ساختاری که در یک سیستم سیاستگذاری وجود دارد، این گوناگونی تعیین می‌شود. با وجود این ممکن است راه‌حل‌های بسیاری ارائه شوند. ولی در نهایت راه‌حلی انتخاب می‌شود که دارای سه ملاک عمده ساده‌سازی، تغییرات تدریجی و امکانپذیری باشد.^۷

مدل‌ها و دیدگاه‌های مختلفی در مرحله گزینش مسئله و انتخاب راه‌حل ارائه شده است که بر شیوه تصمیم‌گیری دلالت دارند. مهمترین آنها عبارتند از: مدل خریدگرایی مطلق، مدل خریدگرایی

۱. واین پارسونز، مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها (جلد اول)، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشگاه مطالعات راهبردی، ۱۳۸۵، ص ۱۲۵.

2. Sabatier, 2007, p. 3.

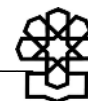
۳. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۱۲۲.

۴. الوانی و شریف، ۱۳۸۵، ص ۲.

۵. مسائل می‌توانند به‌صورت موازی یا متقاطع وارد فرآیند شوند یا آنکه یک مسئله کلی‌تر و مهمتر، بقیه مسائل را تحت پوشش خود قرار دهد.

6. Agenda Setting

۷. وحید، ۱۳۸۸، ص ۱۰۷.

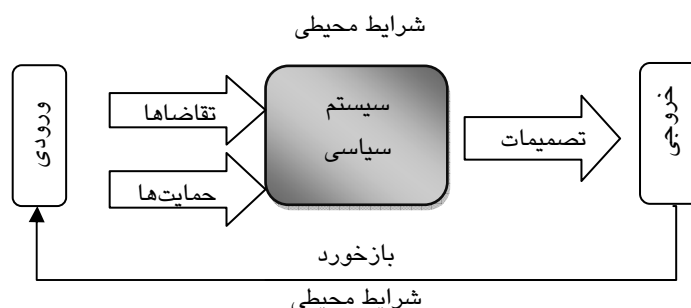


محدود (شامل مدل رضایت‌بخش، مدل تغییرات تدریجی یا بینش افزایشی، مدل تلفیقی)، مدل انتخاب عمومی، مدل آشفته (سطل زباله)، مدل نهادگرایی، مدل سیستمی، مدل فرآیندی، مدل تعاملی، مدل نخبگان، نظریه جامعه مرکب و مدل یادگیری متقابل.^۱

پس از انتخاب راه‌حل ممکن است نیاز باشد تا به قانون تبدیل شود. از این رو به پارلمان سپرده می‌شود یا آنکه مستقیماً تحت عنوان مقررات، دستورالعمل و ... برای اجرا در اختیار مجریان قرار می‌گیرد. برخی^۲ معتقدند که سیاست به‌عنوان یک زبان عینی، خنثی، آزاد از ارزش‌ها و بیشتر در یک زبان قانونی یا علمی تنظیم و بر عقلانیت آن تأکید می‌شود. در این روش، طبیعت سیاسی سیاست با استفاده از زبان تکنولوژیک که بر عقلانیت و عینیت تأکید دارد، مخفی می‌شود. این نقاب سیاست تحت پوشش خنثی بودن، ویژگی اصلی قدرت مدرن است.^۳

از تهیه دستور کار تا مرحله قبل از اجرای فرآیند سیاستگذاری را دیوید ایستون در نگاه سیستمی خود در قالب استعاره «جعبه سیاه»^۴ آورده است. مدل او نشان می‌دهد که در نظام سیاسی یک ورودی(مسائل) و یک خروجی(سیاست‌ها) وجود دارد. تبدیل این ورودی به خروجی در فرآیندی شکل می‌گیرد که درون این جعبه سیاه است. این جعبه سیاه با توجه به شکل سیاستگذاری در اختیار یک فرد یا چند فرد یا همه جامعه می‌تواند باشد.^۵

نمودار ۱. سیستم سیاستگذاری از نگاه دیوید ایستون^۶



۱. رحمتا... قلی‌پور و ابراهیم غلامپور آهنگر، فرآیند سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۸۱-۸۹.

۲. مانند میشل فوکو، به‌عنوان نخستین کسی که اصطلاح تکنولوژی سیاسی را برای شرح طریقه بیرون بردن یک مسئله حیاتی - سیاسی از قلمرو گفتمان سیاسی و بازگشت آن به یک زبان علمی خنثی، مورد استفاده قرار داده است.

3. Shore, Cris & Wright, Susan; *Anthropology of Policy, Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge. 1997, pp. 31-32.

4. Black Box

۵. البته ایستون برای مشارکت‌کنندگان در جعبه سیاه خود از احزاب، گروه‌ها، افکار عمومی، قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه نام برده است.

6. Sapura, K. A., *Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis*. New Delhi: PHI learning Private limited, 2010, p. 58.

در نظامی با مدل تفکیک قوا، قوای مجریه و قضائیه نقش اصلی را در مرحله اجرای سیاست‌ها به عهده دارند. در این میان نقش افرادی که از آنها به‌عنوان «بوروکرات‌های کف خیابان»^۱ یاد می‌شود، اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. این افراد به‌صورت مستقیم با شهروندان در ارتباط بوده و دارای اختیارات زیادی در اجرای کار آنانند.^۲ بخش قابل توجهی از توفیق یا عدم توفیق در اجرایی شدن سیاست‌ها و دستیابی سیاستگذاران به اهداف در دست این طبقه از جامعه است. افرادی مانند نیروی پلیس، قضات، معلم‌ها، دفاتر حقوقی و ... از جمله این بوروکرات‌ها محسوب می‌شوند.

آنچه در مرحله اجرای سیاست به اجرا درآمده، مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرد تا پیامدها و آثار مثبت و منفی‌اش مورد شناسایی واقع شود. ارزیابی مناسب در اتخاذ رویکردی برای تداوم، تغییر یا عدم اجرای آن سیاست مؤثر است. مدل‌هایی نیز برای ارزیابی و تحلیل در نظر گرفته شده‌اند که می‌توان به مواردی مانند ارزیابی اداری، ارزیابی تلاش، ارزیابی عملکرد، ارزیابی کارآیی، ارزیابی فرآیند، ارزیابی قضایی و ارزیابی سیاسی اشاره کرد.^۳

۵. شکل سیاستگذاری

منظور از شکل سیاستگذاری آن است که هر یک از مراحل با چه ویژگی ساختاری تعریف شود و در این فرآیند جایگاه تعاملات میان کنشگران و بازیگران در کجا است. اینکه یک فرآیند سیاستگذاری باید به چه شکلی باشد به ساختار سیاسی هر واحد سیاسی مربوط می‌شود. از این جهت روابط بنیادین قدرت یا ساختار سیاسی نقش قابل توجهی در نحوه سیاستگذاری و نوع سیاست دارد. «روابط بنیادین قدرت شامل اختیارات هر یک از قوا و نحوه تقسیم کار بین آنها، نحوه به قدرت رسیدن متصدیان امور و نحوه واگذاری قدرت از طرف آنان به دیگران، نحوه سازماندهی گروه‌های سیاسی، حقوق شهروندان و در نهایت قواعد بازی سیاسی است».^۴

شکل سیاستگذاری بر مؤلفه‌های مختلف سیاستگذاری اثرگذار است. براین اساس با بررسی صورت مسائل، دستور کار و جنس و نوع سیاست‌ها تا حدودی می‌توان شکل سیاستگذاری را درک کرد. به همین دلیل صورت‌بخشی به مسئله و تهیه دستور کار سیاستگذاری به‌عنوان یکی از مهمترین مراحل فرآیند سیاستگذاری تلقی می‌شود. در اینجا سؤالی طرح می‌شود که دستور کار

1. Street-level Bureaucrats

2. Lipsky, Michael; Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. NY: Russell Sage Foundation, 2010, p. 3.

۳. قلی‌پور و غلامپور، ۱۳۹۰، صص ۷۴-۷۵.

۴. جمسی یوسف، محمد قاسمی و علی یوسفیان، مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۲۳.



چگونه و توسط چه کسی باید تهیه شود؟ به صورت تئوریک دستور کار سیاستگذاری و برون‌دادهای نظام‌های سیاسی، محصول کارکرد سه عامل اصلی شرایط جغرافیایی و تاریخی، ترکیب اجتماعی - اقتصادی و رفتار سیاسی توده مردم است. این عوامل از طریق دو عامل دیگر مؤسسات دولتی و رفتار نخبگان واسطه‌گری می‌شوند.^۱ یکی از مهمترین نقش‌های مؤسسات دولتی و رفتار نخبگان در درون فرآیند سیاستگذاری انجام می‌شود. با وجود این اثر کنش‌ها و واکنش‌های آنان درون فرآیند خود را در شکل سیاستگذاری نشان می‌دهد.

نحوه ارائه و انتخاب راه‌حل و نوع و جنس آن نیز به ساختار نظام سیاسی وابستگی کامل دارد. اینکه چه کسانی صلاحیت ارائه راه‌حل را دارند و حق دارند در سیاست‌سازی با فرآیند همکاری کنند و چه کسانی نیز می‌توانند راه‌حل نهایی را با کدام انگیزه و هدفی انتخاب کنند، در روابط قدرت تعریف می‌شوند.

در علوم سیاسی طیف‌های گوناگونی از این روابط تبیین شده‌اند؛ بسته به اینکه فردی خیرخواه باشد یا خودخواه، که به تنهایی همه فرآیند را بر عهده بگیرد، تا مشارکت همه مردم در فرآیند سیاستگذاری، شکل‌های مختلفی از سیاستگذاری ارائه شده‌اند. مدل‌هایی چون اقتدارگرایی (آنارشینیستی)، نخبه‌سالاری (الیگارشسی، آریستوکراسی)، حکومت کمونیستی، کشاورگان (کنفدراسیون)، دولت انداموار (کورپوراتیو)، دمارشی (هیئت منصفه‌ای)، دمکراسی (دمکراسی مستقیم، دمکراسی نمایندگی، اجماع)، استبدادی (یکه‌سالاری، خودکامگی، دیکتاتوری - نظامی، اقتدارسالاری)، توتالیتماری، فاشیستی، فدراتیو، فئودالی، پادشاهی (پادشاهی مطلقه، پادشاهی مشروطه، دایارشی)، پارلمانی، ریاستی، جمهوری، جمهوری اسلامی، لیبرال دمکراسی، مشروطه، حکومت سوسیالیستی، سوسیوکراسی (اجتماع‌سالاری)، فن‌سالاری، حکومت اسلامی، خلافت اسلامی، تیرانی و

هر یک از این مدل‌ها در شکل‌گیری یک نظام سیاسی در سطح ملی مؤثرند. همچنین اساس و شکل فرآیند سیاستگذاری را در همان نظام طراحی می‌کنند. برای مثال در نظام پادشاهی، شاه شکل سیاستگذاری را طرح‌ریزی می‌کند و در جمهوری که سیستم تفکیک قوا وجود دارد، قانون اساسی جایگاه هر یک از قوا را در سیاستگذاری تعیین می‌کند.

در سطح بین‌المللی نیز مدل‌هایی از حکومت جهانی طرح‌ریزی شده که در سیاستگذاری خود ظاهراً به صورت دمکراتیک عمل می‌کنند. سازمان ملل متحد به نوعی محل بروز این شکل از سیاستگذاری است و در سطح منطقه‌ای اتحادیه اروپا یکی از نمونه‌های آن به شمار می‌رود.

به هر حال شکل سیاستگذاری نماینده نظام و ساختار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشوری است. به عبارتی سیاستگذاری هر کشور قسمتی از یک «نظام کلی» است که به معنای اقتصاد، سطح توسعه‌یافتگی، نظام سیاسی و ساخت اجتماعی آن است.^۱

در این صورت باید چند مبنا در تعیین شکل کلی سیاستگذاری مورد توجه باشد؛ تصمیم‌گیری نهایی، میزان و نحوه حضور مردم یا نمایندگان آنها در فرآیند، منبع مشروعیت بخشی به سیاست‌ها، میزان و نحوه حضور ذینفعان و گروه‌های ذینفوذ در فرآیند، زمان طی شدن فرآیند و وسعت حوزه عمومی مرتبط.

۶. تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و قانونگذاری

این سه مفهوم دارای همگرایی درونی‌اند که هم باعث پیوند آنها با یکدیگر می‌شوند و هم موجب خطا در کاربرد عمومی‌شان. هر سه مفهوم یک فرآیند محسوب می‌شوند که می‌توان نقطه آغاز و پایانی برای آنها ترسیم کرد. ازسوی دیگر سطح عملیات در هر یک از این فرآیندها متفاوت بوده و به لحاظ مفهومی دایره مصادیق آنها ناهمگون است. در این بین سیاستگذاری و قانونگذاری قرابت مفهومی بیشتری با هم دارند تا با تصمیم‌گیری.

تصمیم‌گیری همه فرآیندهای خرد و کلانی را شامل می‌شود که در پی حل مسئله‌ای برمی‌آیند. بر این اساس سیاستگذاری و قانونگذاری هم نوعی تصمیم‌گیری‌اند و با این تفاوت که این دو به قدرت سیاسی مربوط می‌شوند. به عبارتی سیاستگذاری تصمیماتی را دربرمی‌گیرد - در واقع مجموعه‌ای از تصمیمات - که به قدرت مربوط می‌شود.^۲ آنچه به‌عنوان راه‌حل و تصمیم نهایی در سیاستگذاری انتخاب شده «سیاست» نام دارد و در قانونگذاری با عنوان «قانون» شناخته می‌شود. برخی معتقدند تصمیم‌گیری بخشی از فرآیند سیاستگذاری است و پرداختن به آن از فعالیت‌های اساسی حوزه سیاستگذاری محسوب می‌شود.^۳

این سه مفهوم بر مبنای مرز فراگیری، میزان اثرگذاری، بهره‌برداری از فکر و ادراک در مسیر ایجاد یک راه‌حل، منابع در دسترس و زمان صرف شده با هم متفاوتند. به عبارتی گوناگونی عنوان به گستردگی مصادیق مرتبط با مفهوم بستگی دارد. چنانچه این اقدامات ناچیز باشند، می‌توان آنها را تصمیمات و اقدامات عادی نامید. اگر تا حدی پیچیده و دارای انشعابات و نیازمند تفکر باشند،

۱. کن بلیک‌مور، مقدمه‌ای بر سیاستگذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵، ص ۶۸ (به نقل از جونز).

۲. ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، ص ۷۲.

3. Dunn, N. William; Public Policy Analysis. Prentice Hall, 2011, p. 138.



می‌توان آنها را تحت عنوان تصمیمات تاکتیکی به حساب آورد. در این میان آن دسته از تصمیمات که گسترده‌ترین انشعابات و طولانی‌ترین چشم‌انداز زمانی را دارند و نیازمند اطلاعات، تفکر و تعمق بسیارند، تحت عنوان خط‌مشی [یا سیاست] عمومی نامیده می‌شوند.^۱

میان این مفاهیم از بعد الزام، اجبار و مشروعیت نیز تفاوت وجود دارد. اجرای تصمیم نسبت به اجرای سیاست و قانون از سطح کمتری از الزام، اجبار و مشروعیت برخوردار است. گاهی مجازات برخی از سیاست‌ها و قوانین که مورد پذیرش عموم فرض می‌شود می‌تواند مرگ خطاکار باشد.

این مفاهیم در منبع ارائه‌کننده راه‌حل نیز با هم تفاوت دارند. هر کسی نمی‌تواند سیاست‌گذاری کند و به قانونگذاری بپردازد، اما همگان می‌توانند تصمیم‌گیری کنند. سیاست‌گذاران بیشتر در نهادهای دولتی و حکومتی فعالند و بخشی از فعالیت‌های سیاسی آنها در سیاست‌گذاری شکل می‌گیرد.^۲ قانونگذاران تنها در پارلمان حضور دارند که اصلی‌ترین وظیفه آنها قانونگذاری است.

در اینجا باید به یک نکته اساسی در رابطه با دو مفهوم سیاست‌گذاری و قانونگذاری اشاره شود. سیاست و قانون هر دو دارای الزامات اجرایی‌اند. اما سیاست در مقابل قانون از مشروعیت کمتری برخوردار است. در واقع مشروعیت هر سیاستی با تبدیل شدن به قانون به دست می‌آید. از این جهت در نظام‌های دارای نهاد پارلمان هر آنچه توسط سایر سازمان‌های حکومتی تهیه و تدوین شود یا باید به تصویب پارلمان برسد یا به تشخیص پارلمان با قوانین مصوب موجود مغایر نباشد.^۳

۷. سیاست‌گذاری و اجتهاد

اجتهاد یکی از فرآیندهای تصمیم‌گیری است. این فرآیند دارای اهمیت بسیاری در حوزه دین است. با وجود این به نظر می‌رسد که اجتهاد ارتباط مفهومی نزدیکی با سیاست‌گذاری دارد.

در اجتهاد یکی از مباحث جدی موضوع علم فقه است. موضوع این علم را افعال مکلفان تعریف می‌کنند که حکمی از احکام شرعی در آن مورد توجه قرار گیرد. زیرا احکام فقهی بر محور افعال و اقوال مکلفین دور می‌زند.^۴ بر این مبنا مجتهد کسی است که توانایی استخراج احکام مربوط به موضوع شرعی را از منابع فقهی داشته باشد. در این صورت فرآیند اجتهاد با شناسایی موضوع توسط مجتهد آغاز می‌شود. او در عمل اجتهادی به بررسی منابع فقهی پرداخته و حکم متناسب با

۱. رحمت‌ا... قلی‌پور، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۸، ص ۱۰۳ (به نقل از ریوند باور).

۲. قلی‌پور، ۱۳۸۷، ص ۱۰۵.

۳. مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوبات هیئت وزیران (اصل یکصدوسی‌وهشتم)، شوراها (اصل یکصدوپنجم) و قوه قضائیه (اصل یکصدوپنجاه‌وهشتم)، باید با تصویب یا تأیید نهایی مجلس شورای اسلامی باشد.

۴. علیرضا فیض، مبادی فقه و اصول، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۱، ص ۱۱۷.

آن را صادر می‌کند. از این رو گفته می‌شود که اجتهاد هنگامی معنای حقیقی خود را باز می‌یابد که مسئله‌ای در عالم واقع دارای حکمی بوده و آن‌گاه مجتهد از طریق ادله مورد نظر در جهت دستیابی به آن بکوشد.^۱

با توجه به مطالب گفته شده می‌توان بیان داشت که سیاستگذاری و اجتهاد از جهاتی به هم نزدیکند که عبارتند از:

- هر دو یک فرآیند محسوب می‌شوند،

- موضوع در هر دو آنها عمل و فعل انجام شده است. در اجتهاد فعل مکلف و در سیاستگذاری فعل شهروندان مورد نظر است،

- فرآیند هر دو با شناخت موضوع و مسئله آغاز می‌شود. در هر دو مفهوم، شناخت موضوع و ابعاد آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و نتیجه این شناخت در نوع سیاست یا حکم اثر مستقیمی خواهد داشت.

- فرآیند اجتهاد کنکاش در منابع فقهی است و در سیاستگذاری نیز تصریح و تجمیع براساس منافع بازیگران ذینفع و ذیربط و اهداف و اصول حکومت‌داری به‌عنوان منابع سیاستگذاری صورت می‌پذیرد.

- مبادی تصویری فقه، شناخت موضوع و اقسام آن و شناخت احکام و اقسام و متعلق‌های آن است. مبادی تصدیقی فقه اموری‌اند که استدلال به آنها برمی‌گردد و آن کتاب، سنت، اجماع و عقل است.^۲ مبادی تصویری سیاستگذاری نیز شناخت مسئله و ابعاد آن و ارائه راه‌حل و ارزیابی آن است. مبادی تصدیقی سیاستگذاری به حکومت‌داری بهتر منجر می‌شود و بر مبنای توانایی کسب رضایت و تداوم مشروعیت است.

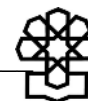
- محصول و برون‌داد فرآیند اجتهاد، حکم شرعی و در سیاستگذاری سیاست است.

- در اجتهاد بر مبنای شرع و در سیاستگذاری بر مبنای مشروعیت نظام سیاستگذاری اطاعت از برون‌داد فرآیند ضروری است.

بیان تشابهات مفهومی میان اجتهاد و سیاستگذاری به معنای عین هم بودن آنها نیست. مبانی و اهداف اجتهاد و سیاستگذاری با یکدیگر تفاوت اساسی دارند که امکان عین هم بودن را دور از ذهن می‌کند.

۱. محمدحسین مختاری، اصول فقه یا مبانی حقوق اسلامی، تهران، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۶۱.

۲. مقداد بن عبدالمطلب السیوری حلی «فاضل مقداد»: ضد القواعد الفقهیة علی مذهب الإمامیة، قم، کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی، ۱۴۰۳، ص ۶ (برگرفته شده از hassani.blog.ir).



۸. ویژگی‌ها

فرآیند سیاستگذاری چندین ویژگی خاص و عام دارد. تبیین این ویژگی‌ها ابعاد مفهومی آن را بهتر نشان می‌دهد. در این بخش چند ویژگی عمده برای سیاستگذاری گردهم آمده‌اند. در شناسایی و تبیین آنها از تعاریفی که تاکنون ارائه شده کمک گرفته می‌شود.

۸-۱. برخورداری از میزان بالایی از عقلانیت^۱

فرآیند سیاستگذاری سیری عقلانی دارد و حضور خرد انسانی در مراحل مختلف آن (کم یا زیاد)، آشکار است. عقلانی بودن سیاستگذاری مورد تأکید اندیشمندان قدیم و جدید حوزه سیاست است. عقلانی بودن دو بعد دارد. از یک سو عمل سیاستگذاری مورد تأیید عقل قرار می‌گیرد. چنان‌که از نظر عقلی اداره امور کشور به جلب مصالح دنیوی و دفع مضار آن می‌پردازد.^۲ از سوی دیگر در فرآیند به صورت عقلانی عمل می‌شود. برخی این عقلانیت را در اراده عمومی ملت می‌دانند و معتقدند که «اراده عمومی ملت است که حق دارد قوانین را وضع کند».^۳ بعضی هم برآنند که دولت آینده تمام‌نمای عقلانیت است و آن را تجسم اراده عقلانی عام می‌دانند.^۴ در عین حال سیاستگذاری یک فرآیند صد در صد عقلایی نیست،^۵ زیرا در این صورت بهترین وضعیت در سیاست باید به وجود می‌آمد. رسیدن به این وضعیت ایدئال امری مشکل است، زیرا «برای کشف بهترین قوانین اجتماعی متناسب به حال ملت‌ها، به خردی برتر نیازمندیم که تمام خواهش‌های نفسانی را دیده، اما به دام هیچ یک از آنها نیافتاده باشد... و فقط خدایان قادرند برای آدم‌ها قانون وضع کنند».^۶

۸-۲. عملی مبتنی بر همکاری انسان‌ها

عقلانی بودن، نشانگر حضور انسان‌هاست و سیاستگذاری جز با عمل همکارانه انسانی به نتیجه نخواهد رسید. به تعبیر فارابی مدینه‌ای که مقصود حقیقی از اجتماع در آن تعاون بر اموری بود که موجب حصول و وصول به سعادت آدمی است، مدینه فاضله بود.^۷ تعارضات و عدم هماهنگی میان سیاستگذاران و مجریان، امکان همکاری را کم می‌کند. عدم همکاری در تألیف منافع مختلفی که در فرآیند سیاستگذاری تصریح می‌شود فرآیند را دچار نقص می‌کند و برهم خوردن تعادل مانع به سرانجام رسیدن فرآیند می‌شود.

۱. سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، گفتارهایی در فلسفه و تئوری‌های سازمان دولتی، تهران، صفار: اشراقی، ۱۳۸۰، ص ۵۹.

۲. عبدالرحمن ابن خلدون، مقدمه (جلد اول)، ترجمه محمدپروین گنابادی، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۳۶، ص ۳۷۵.

۳. ژان ژاک روسو، قرارداد اجتماعی، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران، نشر آگه، ۱۳۷۹، ص ۱۹۲.

4. Wallace, Robert M.; Hegel's Philosophy of Reality, Freedom, and God. Cambridge University Press, 2005, p. 39.

۵. ترنر، ۱۳۷۹، ص ۷۳.

۶. روسو، ۱۳۷۹، ص ۱۹۸.

۷. ابونصر محمد فارابی، اندیشه‌های اهل مدینه فاضله، ترجمه سید جعفر سجادی (چاپ دوم)، تهران، کتابخانه طهوری، ۱۳۶۱، ص ۲۵۵.

۳-۸. پیامد محور بودن

مهمترین ویژگی برای سیاستگذاری، نتیجه‌دار بودن آن است، هر چند پیامد آن چندان مطلوب نباشد. انسان بنا به محدودیت‌های وجودی خود نمی‌تواند همه جوانب حقیقت را در یک زمان درک کند. فرآیندی که باید طی شود، اثری از خود باید به جای بگذارد. فعل و کنش بازیگران نسبت به مسئله خود را در این اثر نشان می‌دهد. در غیر این صورت وجود حکومت در سطح بالای فرآیند سیاستگذاری به‌عنوان مصلح اجتماعی بی‌معنا خواهد بود. بر این اساس لاسول هنگام تعریف کاربردی از سیاست‌پژوهی با اشاره به ضرورت آگاهی «درباره» فرآیند سیاستگذاری به تأثیرگذاری سیاست‌ها توجه داشته و بر مورد مطالعه قرار دادن آن تأکید می‌ورزد.^۱

۴-۸. آگاهی محور بودن

برخی سیاستگذاری را نوعی آگاهی هوشمندانه در زمینه انتخاب میان دو راه جایگزین برای اداره جامعه می‌دانند.^۲ این آگاهی مبتنی بر آن داده‌ها و اطلاعاتی است که سیاستگذار هوشمند از ابعاد مختلف مسئله به دست می‌آورد. این امر، نشانگر سیر عقلانی فرآیند است. این ویژگی با توسعه علوم سیاستگذاری در قالب تمایل به دولت دانایی‌محور به تصویر کشیده شده است. بنابراین حکومتی که در آن به کسب حقایق و دانایی (درخصوص مسائل) پرداخته می‌شود، راه‌حل‌های بهتری شکل می‌گیرد.^۳

۵-۸. پیچیده بودن

فرآیند سیاستگذاری جریان‌های پیدا و پنهان در درون خود دارد. برخی از این جریان‌ها با آگاهی بازیگران است و برخی دیگر بدون آنکه کسی بدانند بر اثر تعاملات و ارتباطات حرکت می‌کند. سرآغاز حرکت این جریان‌ها منافع، تقاضاها، ارزش‌ها، آرمان‌ها و استراتژی‌هایی است که از بازیگران اصلی و فرعی و محیط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی وارد سیستم سیاستگذاری می‌شود. اساس سیاستگذاری‌ها اصول متضادند که به ندرت - یا هرگز - یک دسته اصول روشن و بدون ابهام، زیربنای یک سیاستگذاری می‌شود.^۴ این ابهامات و تلاش‌های بسیار برای رفع ابهام و ایجاد پیروانی برای آنها، حرکت‌هایی را در فرآیند برمی‌انگیزاند که موجب پیچیدگی هر چه بیشتر روابط می‌شود.

1. Lasswell, 1971, p. 1.

2. Dror, Yehezkel; Public Policy Making Reexamined (5th Ed.). New Jersey: Transaction Publishers, 2005, p. 17.

۳. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۴۱.

۴. بلیک‌مور، ۱۳۸۵، ص ۶۴.



۸-۶. داشتن تنوع محتوایی

تنوع محتوایی از چند بعد قابل توجه است: از یک بعد سیاستگذاری عمومی به دلیل «چندرشته‌ای بودن»^۱ خود از محتوای بسیار متنوعی برخوردار است. علم سیاست در بررسی مسئله و ارائه راه حل به تنهایی پاسخگو نیست و علوم مختلف دیگری مانند مدیریت، جامعه‌شناسی، اقتصاد، روان‌شناسی، حقوق و ... به مقتضای مسئله می‌توانند حداقل در طرح نظر حضور داشته باشند. از بعدی دیگر ساختار سیاستگذاری بر پایه چند ساختار به هم پیوسته قرار دارد. این ساختارها علاوه بر آنکه بر هم اثرگذارند بر زیرساخت‌های مربوط به سیاستگذاری هم مؤثر می‌باشند. این زیرساخت‌ها شکل مسئله، نوع راه حل، جنس ابزار و ارزش‌ها را شامل می‌شوند. تنوع این زیرساخت‌ها به دلیل تنوع ناشی از ساخت‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و فناوری‌هاست.

۸-۷. پویا بودن

سیاستگذاری فرآیندی دنباله‌دار و پویاست که در درون یک ساختار به وقوع می‌پیوندد.^۲ برخی اعتقاد دارند که ممکن است فرآیندی یک دهه هم به طول بیانجامد.^۳ این پویایی ناشی از تغییرات محیطی است که بر نوع و نحوه تصمیمات نیز اثر قابل توجهی می‌گذارد و فرآیند را دارای بعدی تاریخی می‌کند.^۴ چنانچه ممکن است یک مسئله پیش از به پایان رسیدن فرآیند سیاستگذاری به مسئله‌ای جدید تبدیل شود یا آنکه تحت‌الشعاع مسئله مهمتری قرار گرفته و از گردونه بیرون رود. این پویایی در کنار داشتن یک ارزیابی درست از راه حل اجرا شده و تصمیم‌گیری برای پیشبرد کشورداری جایگاه ویژه‌ای در سیاستگذاری دارد. فرآیند باید ضمن آنکه با محیط تعامل گسترده‌ای دارد مناسبات میان درخواست‌ها و مسائل جدید را با راه‌حل‌های تازه به درستی برقرار کند.

۸-۸. حضور داشتن قدرت

سیاستگذاری، تخصیص اقتدارآمیز منابع و ارزش‌ها برای تمام شهروندان و آحاد جامعه است که توسط سیستم سیاسی انجام می‌پذیرد.^۵ حضور قدرت و به‌کارگیری آن در عرصه سیاستگذاری ناشی از حاکمیت یا اقتدار است که یکی از عناصر مهم و ذاتی دولت به شمار می‌آید. صرف‌نظر از تعاریف گوناگونی که از علمای فن یا در قوانین اساسی کشورها در مورد این واژه به‌کار گرفته شده می‌توان گفت که حاکمیت به معنی قدرت برتر فرمان‌دهی با امکان اعمال اراده بر اراده‌های

1. Lasswell, 1971, p. 8.

2. Dror, 2005, p. 12.

3. Sabatier, 2007, p. 6.

۴. ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، ص ۷۲.

5. Joseph, Sarah; Political Theory and Power. Netherland: E. J. Brill, 1988, p. 41.

دیگر است. این توانایی و قدرت دولت موجب تمایز سیاستگذاری از دیگر انواع تصمیمات شده و از ویژگی‌های بارز آن به حساب می‌آید.

۸-۹. داشتن رویکردی رو به آینده

سیاستگذاران تلاش می‌کنند تا آنچه در حال حاضر نامطلوب تلقی می‌شود را در آینده به صورت مطلوبی درآورند، اما ضعف انسانی در پیش‌بینی درست آینده موجب شده تا سیاستگذاری نیز تلاش مبهم و غیرقابل پیش‌بینی برای تأثیرگذاری بر احتمالات موقعیت‌های آینده^۱ باشد. این احتمال همیشه وجود دارد که سیاست اتخاذ شده بنا به دلایل مختلفی موفق یا ناموفق درآید و آنچه مقصود سیاستگذار بود به دست نیاید. با وجود این آینده‌نگری دارای منطقی خود بوده و از کنار هم گذاشتن‌های مقدمات درست شکل می‌گیرد. بر این اساس کار سیاستگذاری بررسی احتمالات منطقی^۲ است.

۸-۱۰. ارادی بودن

فرآیند سیاستگذاری همراه با خواست و اراده برآمده از هر مبنایی حرکت می‌کند. آغاز و پایان آن در اختیار انسان یا انسان‌هاست. این فرآیند خودبه‌خودی و طبیعی نیست که با یک «نظم خودانگیخته» حرکت کند. به تعبیر فارابی هیئت و ملکاتی که افراد به واسطه آنها کارهای مدنی را انجام می‌دهند طبیعی نیست و بلکه ارادی است.^۳ هر چند کسانی معتقدند که دولت یا سیاستگذاران قادر به حل مسائل نیستند و نمی‌توانند مسائل طبیعی برخاسته از تعامل میان افراد آزاد و بازار آزاد را حل کنند، اما اینان - با تأکید بر مبتنی‌بودن سیاستگذاری - گواهی می‌دهند که نقش سیاستگذاری عمومی به اطمینان یافتن از این نظم خودبه‌خودی در جامعه محدود می‌شود. نقش سیاستگذاری عمومی بهبود شرایطی است که در آن نظم طبیعی می‌تواند به نفع همه افراد به حرکت درآید. با وجود این سیاستگذاری نباید یک فعالیت حل‌کننده مسائل به نظر آید، بلکه باید بیشتر به مثابه فعالیتی تلقی شود که آزادی افراد را در چارچوب حکومت قوانین تسهیل می‌کند.^۴

۸-۱۱. علنی و غیرعلنی بودن

سیاستگذاری عمومی در فرآیندی سپری می‌شود که عموم مردم از ظواهر آن از طریق رسانه‌ها آگاهی دارند، زیرا فرض بر این است که مردم از همه مسائل آگاهی دارند. با وجود این،

۱. ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، ص ۷۳.

۲. هارتلی، ۱۳۸۸، ص ۲۰۲.

۳. فارابی، ۱۳۶۱، ص ۲۵۸.

۴. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۸۵ (به نقل از هایک).



«سیاستگذاری شامل مجموعه‌ای از اقدامات است، بیش از تصمیمات یا اقدامات جداگانه و مخفیانه که به وسیله مقامات دولتی انجام می‌شود».^۱ یعنی علاوه بر مجموعه‌ای از اقدامات که می‌توان دید؛ کنش‌ها و واکنش‌های بسیاری نیز در فرآیند وجود دارند که نمی‌توان دید. از این جهت استفاده از استعاره «جعبه سیاه» برای فرآیند سیاستگذاری درخور آن است.

۸-۱۲. دارا بودن اهدافی رسمی

هر فرآیند سیاستگذاری در یک ساختار به وقوع می‌پیوندد و تفاوتی ندارد که در درون این ساختار نظم باشد و یا در یک مدل آنارشی سازماندهی شده قرار گرفته باشد. این ساختار نماینده مجموعه‌ای از اهداف، اصول و ارزش‌های حمایت‌کننده این فرآیند است. به همین دلیل حرکت فرآیند و برون‌دادی که از آن برای عموم در نظر گرفته می‌شود، در بردارنده اهدافی است که به عنوان اهداف رسمی تلقی می‌شود. اهداف رسمی با عنوان سیاست، قانون یا ترکیبی از تصمیمات، تعهدات و اقدامات توسط افراد دارا یا مجری اقتدار دولت ایجاد می‌شود.^۲ اقتدار از هر منبعی برای دولت به دست آمده باشد، عنصر رسمیت‌بخش به این اهداف در سیاست است. این اهداف سیاسی بیشتر انتزاعی‌اند^۳ و می‌توانند به صورت فرآیندهای نظم عمومی و مدنی^۴ تجلی یابند.

در فرآیند سیاستگذاری اهداف غیررسمی نیز وجود دارند که گاه آشکار و بسیاری از اوقات پنهانند. یکی از اهداف غیررسمی شناخته شده - که می‌تواند عمدی یا ناخواسته باشد - کنترل مردم و نگه داشتن آنها در جای خود است.^۵ یعنی یافتن اهداف یک ساختار نیازمند شناخت مناسبی از فرآیند و بازیگران رسمی و غیررسمی فعال در آن است. در هر حال هدفمند بودن فرآیند سیاستگذاری در ذات فرآیند است. فرآیندی که بدون هدف حرکت کند نتیجه‌ای هم نخواهد داشت. شکل‌گیری هر فرآیندی به صورت طبیعی هدفمند است و تصور اینکه عده‌ای از افراد بشر به دور هم جمع شده و جامعه‌ای را بنیانگذاری کنند بدون اینکه به دنبال آن با تمهید مقدمه قبلی یا بدون سابقه تصمیم نظام اداری به خصوصی [برای سیاستگذاری] ایجاد شود، تصویری بعید و دور از ذهن است.^۶

۱. جیمز اندرسون، مقدمه‌ای بر سیاستگذاری عمومی، ترجمه کیومرث اشتریان، فصلنامه فرهنگ و اندیشه، سال پنجم، ش ۱۸، تابستان ۱۳۸۵.

۲. Gretson, 2010, p. 7.

۳. Howlett, Michael; Designing Public Policies: Principles And Instruments. NY: Routledge, 2011, p. 15.

۴. Lasswell, 1971, p. 1.

۵. بلیک‌مور، ۱۳۸۵، ص ۹.

۶. فرل هدی، اداره امور عمومی تطبیقی، ترجمه سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران، اندیشه گهربار، ۱۳۸۸، ص ۲۰۱.

۸-۱۳. دولتی بودن

سیاستگذاری علاوه بر اقتدار و قدرت‌محور بودن، فرآیندی است که طی آن رشته اقداماتی را کارگزاران دولتی برمی‌گزینند تا درباره مسئله‌ای خاص به عمل آورند یا نیاورند.^۱ از این جهت سیاست زمانی متولد می‌شود که یک مقام سیاسی یا ملی به کمک یک برنامه عملی هماهنگ در پی تغییر محیط فرهنگی، اجتماعی یا اقتصادی بازیگرانی اجتماعی که در یک منطق بخشی جای گرفته‌اند، برآید.^۲ بدین ترتیب هر فرآیند تصمیم‌گیری که وابستگی به دولت داشته باشد، با حفظ دیگر شرایط، سیاستگذاری است.

۸-۱۴. مسئله‌محور بودن

لاسول مسئله‌محور بودن را ویژگی ذاتی سیاستگذاری^۳ دانسته است. سیاستگذاری به ندرت با یک مسئله مواجه می‌شود و بیشتر اوقات با چندین مسئله روبرو است. این مسائل همیشه یکنواخت و همگن نیستند و به صورت خوشه‌ای درهم‌تنیده که گاه با یکدیگر نیز متناقضند،^۴ نمایان می‌شوند. از این جهت یک سیاستگذاری وقتی به سرانجام نسبتاً مطلوبی می‌رسد که بتواند به درستی مسئله اصلی را شناسایی کند.

۸-۱۵. خیرخواه و خودخواه بودن

سیاستگذاری تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن باید مقتضیات کلی دولت و مصالح جمعی ملت [یا عمومی] تأمین شود.^۵ این ویژگی از نهاد سیاست برمی‌آید. نهاد سیاست طبیعت خاصی دارد و معنی حقیقی آن این است که همیشه و همه‌جا دوجانبه است. تصویر ژانوسی - خدای دو چهره - مظهر حقیقی دولت است، زیرا ژرف‌ترین واقعیت سیاسی را بیان می‌کند. دولت و به صورت وسیع‌تر قدرت سازمان‌یافته در یک جامعه، همیشه و همه جا در عین حال که ابزار تسلط برخی از طبقات بر طبقات دیگر است و طبقات مسلط به سود خود و به زیان طبقات زیرسلطه از آن استفاده می‌کنند، وسیله‌ای برای تأمین نوعی نظم اجتماعی و همگونی کلیه افراد در اجتماع و در جهت مصلحت عمومی است. البته سهم این یا آن عمل برحسب ادوار، موقعیت‌ها و کشورها تغییر می‌کند، ولی همیشه این دو با یکدیگر همزیستی دارند.^۶

۱. رنی آستین، حکومت (آشنایی با سیاست)، ترجمه لی‌لا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۴، صص ۳۹-۴۰.

۲. پیر مولر، سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، صص ۳۱-۳۲.

3. Lasswell, 1971, p. 8.

4. Pal, leslie A.; Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times (4th Ed.). Toronto: Nelson Education, 2010, p. 5.

۵. هاشمی، ۱۳۶۶، ص ۴۹.

۶. موریس دورژه، اصول علم سیاست، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۹.



۸-۱۶. واسطه‌گری اجتماعی

سیاستگذاری نوعی واسطه‌گری اجتماعی است. به گونه‌ای که هدف هر نوع سیاستگذاری رسیدگی به کارکردهای نادرست است. کارکرد نادرستی که ممکن است میان یک بخش با بخش دیگر یا میان یک بخش و جامعه کلان به وجود آید. از این رهگذر باید اشاره کرد که هدف سیاستگذاری مدیریت رابطه کلان‌بخشی است.^۱ کلانی که نظام کلی و روابط قدرت در شکل‌دهی آن مؤثرند و بخش‌هایی که انسان‌ها هر روزه با آن سروکار داشته و هر یک نیز تصویری از آن دارند. یعنی اینها به واسطه سیاستگذاری به یکدیگر متصل می‌شوند.

۸-۱۷. به وجود آورنده تغییر در درون نظام

سیاستگذاری عمومی در بهترین حالت خود به‌عنوان عامل تغییر در درون یک نظام به شمار می‌آید. این ویژگی بدان معناست که اثر و پیامد خرد و کلان سیاستگذاری در بردارنده اصلاحات و تغییرات درون یک ساختار است. از این جهت در هر حوزه‌ای که این اتفاق بیافتد، در راستای تقویت و بهسازی و نیز تداوم نظام حاکم است.

۹. نقش ارزش‌ها در سیاستگذاری

بخش قابل توجهی از سیاستگذاری را ارزش‌ها تشکیل می‌دهند. ارزش‌ها در نزد شهروندان و سیاستگذاران عامل تعیین‌کننده به شمار می‌روند. در جهان سیاستگذاری، انتخاب اساس سیاست است و این به معنی برتری دادن آزادانه دسته‌ای از ارزش‌ها بر دسته دیگر است.^۲ ارزش در عرصه عمومی و در نزد شهروندان عاملی است که می‌تواند هم موجب وحدت و هم تبعیت از نظام سیاسی حاکم را به همراه داشته باشد.

برخی جایگاه ارزش‌ها و اصول ناشی از آن را برآمده از پایین(مردم و اراده عمومی) و برخی برآمده از بالا (دولت خیرخواه) می‌دانند. با این وصف رویکرد کلی به ارزش‌ها همیشه میان خوشبینی و بدبینی در جریان بوده است. برخی معتقدند که به ندرت آنچه توسط دولت به‌عنوان اندیشه و اصول بیان می‌شود، سیاست را تعیین می‌کند. در این معنا اندیشه و اصولی که برای راهنمایی در سیاستگذاری مورد حمایت قرار می‌گیرند، مانند امور بی‌ارزشی‌اند که بیهوده تلاش می‌کنند تا آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند را مخفی کنند. این اصول توجیهاتی عقلانی هستند برای

۱. مولر، ۱۳۷۸، ص ۳۰.

۲. عالم، ۱۳۷۲، ص ۷۵.

تصمیماتی که باید به هر حال گرفته شوند.^۱

کسانی^۲ هم معتقدند که سیاست بازتاب ارزش‌هایی است که جامعه و دولت به آن پایبندند یا پایبند می‌شوند. این ارزش‌ها همه ارزش‌ها نیستند، بلکه برتری دادن برخی بر دیگری است. این امر در هنگام انتخاب سیاست اتفاق می‌افتد. مهمترین پیامد سیاستگذاری برتری دادن برخی ارزش‌ها و پس زدن برخی دیگر است. به هر حال باید دانست که بین ارزش‌ها و خیرهای بشری سازگاری وجود ندارد و بیشتر متعارض و رقیب یکدیگرند. ازسویی پیگیری یکی به منزله صرفنظر کردن از دیگری است. با وجود این وضعیت حاکم بر جهان، وضعیت غم‌انگیزی است؛ قربانی کردن برخی خیرها به بهای کسب برخی دیگر است. بنابراین تصور جامعه‌ای که بتوان این خیرها را در آن سازگار کرد، پنداری از آرمان‌شهری است.^۳

۱۰. ادوار سیاستگذاری عمومی؛ به‌عنوان علم و عمل

تاریخ و تبار سیاستگذاری عمومی را می‌توان با یک تفکیک مفهومی بهتر درک کرد. به این منظور سیاستگذاری به‌عنوان یک عمل و یک علم تفکیک می‌شود. بر این اساس تاریخچه سیاستگذاری عمومی به‌عنوان علم و عمل بررسی خواهد شد. این تفکیک موجب می‌شود که تفاوت بسیار عمیق تاریخی میان این دو مفهوم بهتر دانسته شود.

۱۰-۱. تاریخچه سیاستگذاری عمومی به‌عنوان عمل

تاریخ فرآیند سیاستگذاری به‌عنوان عمل به نخستین تصمیم برای حل یک مسئله عمومی برمی‌گردد. تا کنون کسی نتوانسته آن‌را در ادوار تاریخی نشان دهد و مانند پیدایش اولین دولت در ابهام باقی مانده است. در نگاه وسیع‌تر می‌توان نخستین سیاستگذار را خداوند دانست که برای کمک به حل مسئله هدایت انسان‌ها انبیای الهی را برای آنان فرستاده است. با گذر از این اصل تاکنون تاریخ‌نگاری نتوانسته نخستین فرآیند سیاستگذاری در جهان انسانی را ثبت و ضبط کند. ولی می‌توان ادعا کرد که عمر اداره امور عمومی^۴ - به‌عنوان یکی از ابعاد فعالیت دولتی - به قدمت تشکیل سیستم‌های سیاسی و تلاش برای اجرای برنامه‌های تصمیم‌گیرندگان سیاسی است.^۵

فرآیند سیاستگذاری در ادوار مختلف تاریخی همراه با هر حکومتی بود. ضرب سکه برای

۱. بلیک‌مور، ۱۳۸۵، صص ۶۴-۶۵.

۲. مانند جفری ویکرز، بریان اسمیت، مورتون کرول، پرستون، دیوید ایستون، درور، و دیگران.

۳. کمال پولادی، تاریخ اندیشه سیاسی در غرب (قرن بیستم)، تهران، نشر مرکز، ۱۳۸۳، ص ۱۹۱ (به‌نظر آیزا برلین).

4. Public Administration

۵. هدی، ۱۳۸۸، ص ۲۱.



انجام معاملات و اختراع خط در بین‌النهرین، طراحی و اجرای نخستین شبکه پستی و فاضلاب در ایران و تصمیم‌گیری یونانیان و رومیان در مجالس اکلیزیا و سنا برای حکومت‌داری نمونه‌های کهن سیاستگذاری عمومی‌اند. امروزه هم چندین مسئله خرد و کلان حل نشده در دستور کار سیاستگذاران مانده و از جمله همه دست به دامان هم شده‌اند تا مسئله گرم شدن کره زمین را حل کنند. این مثال نشان از آن دارد که سیاستگذاری از گذشته‌ای که ما نمی‌دانیم تا به امروز در حال حرکت است. بر این اساس می‌توان ادعا کرد از زمانی که سیاستی و حکومتی وجود داشت سیاستگذاری نیز بود، زیرا هیچ سیاستی بدون وجود سیاستگذاری نمی‌تواند وجود داشته باشد.^۱

۲-۱۰. تاریخچه سیاستگذاری عمومی به‌عنوان علم

تاریخ فرآیند سیاستگذاری عمومی با تاریخ حکومت‌داری هم‌زمانی دارد، هر چند علم یا دانش سیاستگذاری عمومی و مطالعه آن قدمت اندکی دارد. شاید مطالعه سیاست‌ها و تجزیه و تحلیل فرآیند آن قدمتی بیشتر داشته باشد، اما دهه ۱۹۵۰ میلادی سرآغاز مطالعات آکادمیک در حوزه سیاستگذاری عمومی است. برخی معتقدند که هارولد دوایت لاسول^۲ نخستین کسی بود که این واژه را با نگارش مقاله «پیدایش مفهوم علوم سیاستگذاری»^۳ در نخستین شماره مجله "policy science" در سال ۱۹۷۰ مطرح کرد. البته خود وی معتقد است که علوم سیاستگذاری، جرح و تعدیل امروزین رویکرد کلی سیاستگذاری عمومی است که جان دیویی و همکاران او در توسعه پراگماتیسم آمریکایی پیشنهاد کرده‌اند.^۴

مکتب عملگرایی یا پراگماتیسم توسط افرادی مانند جان دیویی و ویلیام جیمز در آمریکا طرح شد. این مکتب تغییری در مطالعات علم سیاست و حکومت بود و زمینه‌ساز توجه به سیاست در عمل شده است. تحولات اقتصادی و اجتماعی گسترده در آمریکا و جهان این توجه را شدت بخشید. آمریکا به‌عنوان یکی از پیروزشدگان جنگ جهانی دوم کمترین آسیب را از جنگ دیده بود. این کشور توانست به‌عنوان قدرت برتری باشد که رقبای اقتصادی او در گرداب مشکلات جنگ فرورفته بودند. در سال ۱۹۵۰ تولید ناخالص سرانه آمریکا ۵۰ درصد بیشتر از کانادا، ۳ برابر انگلیس، ۴ برابر آلمان غربی و ۱۵ برابر ژاپن بود. در این سال آمریکا بر ۵۳/۸ درصد دنیا سیطره اقتصادی یافت و بیش از نیمی از تولید جهانی را در اختیار خود داشت. این رشد اقتصادی در اواخر این دهه کمتر شد و مسائل متعددی در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی به‌وجود آمده بودند که رسیدن نرخ فقر به ۲۲/۴ درصد،

۱. مک‌لین، ۱۳۸۷، ص ۷۳۶.

۲. متولد ۱۹۰۲ درگذشته ۱۹۷۸.

3. The Emerging Conception of the Policy Sciences

۴. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۸۰.

پیدایش موسیقی راک که دارای محتوایی اجتماعی همراه با نقدهای تند بود،^۱ تلاش برای جدا کردن فرهنگی خود از گذشته و از اروپا، گشایش پیش‌تازی‌های اجتماعی جدید که تند و بی‌ملاحظه بود و... از آن جمله بودند. این مسائل بر سیستم سیاستگذاری ایالات متحده فشار زیادی وارد آورده بودند.

گسترده‌گی این مسائل و اهداف بلندپروازانه موجب شد که حکومت را به سوی عمل و عملگرایی در سیاست بکشاند تا خود را از ذهن‌گرایی به واقعیات نزدیک‌تر کند. کم شدن فاصله میان دولت و ملت باعث ورود مباحث مدیریتی به عرصه سیاست شد. پس از آن موضوعاتی مانند اندیشه کردن در مورد دیوانسالاری، نظریه سازمان‌ها و مطالعات مربوط به مدیریت عمومی،^۲ طرح شد. با این بیان علم سیاستگذاری با توسعه سریع و ناگهانی از سال‌های دهه ۱۹۵۰ میلادی در سنت انگلوساکسونی ایالات متحده آمریکا به وجود آمد.^۳

علاوه بر آمریکا گام‌هایی در اروپا برداشته شد تا علم سیاستگذاری توسعه بیشتری پیدا کند. پیدایش علم سیاستگذاری در اروپا، با توجه به سنت برجای مانده از هگل و ماکس وبر در گذر از اندیشه‌های مارکس تأکید اصلی خود را بر مفهوم دولت (Etat) - نهادی که به نحوی از انحا بر جامعه تسلط داشته و در مقامی رفیع قرار دارد - گذارده است.^۴ در سایر نقاط جهان نیز مطالعه سیاستگذاری عمومی با رشدی نسبتاً ملایم روبه توسعه نهاده است.

توسعه علوم سیاستگذاری به نوعی تمایل به حکومت دانایی‌محور است. حکومتی که در آن به کسب حقایق و دانایی درباره مسائل پرداخته می‌شود تا راه‌حل‌های بهتر شکل گیرند.^۵ امروزه توسعه و گسترش علم سیاستگذاری به اندازه‌ای است که برخی ادعا می‌کنند رشد سریع تعداد استادان و محققان و مدیران بخش عمومی این احساس را به وجود آورده که مدیریت این حوزه مطالعاتی، غیر قابل مدیریت‌تر شده است.^۶

پیدایش علم سیاستگذاری عمومی در کشور به‌عنوان یک رشته تحصیلی به صورت کپی‌برداری وارد شد. نخستین بار در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران در سال ۱۳۷۹ با عنوان سیاستگذاری عمومی در زیرمجموعه رشته علوم سیاسی^۷ وارد مطالعات دانشگاهی شد. در سال ۱۳۸۰ در دانشگاه علامه طباطبایی و در زیرمجموعه رشته مدیریت دولتی^۸ با عنوان خط‌مشی‌گذاری

۱. جرمی پاسکال، تاریخچه موسیقی راک، ترجمه بابک شهاب، تهران، نشر آهنگ دیگر، ۱۳۸۷، ص ۴۳.

۲. مولر، ۱۳۷۸، ص ۱۶.

۳. مولر، ۱۳۷۸، ص ۱۲.

۴. همان.

۵. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۴۱.

6. Sapru, 2004, p. 1.

۷. مقطع کارشناسی ارشد.

۸. مقطع دکترا.



عمومی برقرار گردید. این رشته با گذشت زمان توسعه بیشتری یافت و طیف گسترده‌تری از مراکز آموزشی و پژوهشی به‌سوی ایجاد کرسی‌های مربوط به این رشته و زیر شاخه‌های آن اقدام کردند. در دانشگاه آزاد اسلامی نیز رشته سیاستگذاری عمومی از شاخه علوم سیاسی از سال ۱۳۹۱ دایر شد. در برخی از مراکز آموزشی و پژوهشی رشته‌هایی مانند سیاستگذاری فرهنگی به‌صورت پژوهش‌محور ایجاد شده است.

در حوزه سیاست‌پژوهی مرکز مطالعات سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و گروه سیاست‌پژوهی در دفتر مطالعات بنیادین حکومتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تنها مراکز فعال در این حوزه به‌صورت تخصصی به شمار می‌آیند.

بخش دوم - درباره عمومی

۱. حدود و عرصه سیاستگذاری

مفهوم عمومی نقش مؤثری در چگونگی و کیفیت سیاستگذاری دارد. سیاستگذاری و عمومی درهم‌تنیدگی همیشگی دارند. مفهوم سیاستگذاری بر این پیش‌فرض استوار است که قلمروی از زندگی وجود دارد که خصوصی یا کاملاً فردی نبوده و به‌عنوان عمومی در نظر گرفته می‌شود. تبیین مفهوم عمومی از یک بعد جغرافیای عمل سیاستگذاری برای مسئله‌یابی، ارائه راه‌حل و اجرا را نشان می‌دهد. از بعد دیگر بیانگر جایگاه جامعه در ساختار سیاستگذاری دولت است. زیرا رابطه جامعه نسبت به دولت در ذیل مفهوم تعیین‌کنندگی قابل بررسی است. جامعه و نیروهای اجتماعی از یک نظر به‌عنوان بستر و زمینه عمل دولت، حدود و چگونگی آن را تعیین می‌کند.^۱ بیان دقیق حدود و عرصه سیاستگذاری نیازمند تعریف و نشان دادن اقسام آن است که به بخش‌هایی از آن اشاره خواهد شد.

۲. تعریف و اقسام عمومی

۲-۱. تعریف عمومی

واژه عمومی ریشه در واژه عام دارد. در این واژه مفهومی وجود دارد که دامنه وسعت آن همه افراد و مصادیق را دربرمی‌گیرد.^۲ در اصطلاح سیاست عمومی مسئله عام بودن با همین تعریف مورد نظر است. عمومی بودن سیاست شامل همه شهروندان است. شهروندان گستره سیاست را

۱. حسین بشیریه، جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، نشرنی، ۱۳۸۰، ص ۲۰.

۲. مختاری، ۱۳۹۰، ص ۸۹.

نشان می‌دهند. تا جایی که شهروند وجود دارد سیاست برای او جاری می‌شود، زیرا کسانی که باید از سیاستی اطاعت کنند تا مسئله‌ای حل شود شهروندان هستند. با این نگاه به زبان ساده می‌توان گفت که منظور از عمومی شهروندانی می‌باشند که هدف سیاستی هستند. البته در ادامه نشان داده خواهد شد که عمومی به معنای همه و تمامی نیست و ویژگی‌ها و ابعادی دارد که باید به آنها توجه کرد.

۲-۲. اقسام عمومی

در مفهوم عمومی اقسامی وجود دارد. در اینجا به یکی از تقسیم‌بندی‌های قابل اعتماد در فقه دینی رجوع می‌شود تا نشان داده شود که عمومی همان همگان نیست. در فقه عام افراد را مصادیق حکم دانسته و آن را بر مبنای چگونگی تعلق حکم به عام، بر سه قسم می‌دانند:

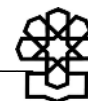
- **عام افرادی یا استغراقی:** هرگاه عامی که موضوع حکم قرار گرفته، به گونه‌ای که حکم بر تک‌تک افراد موضوع به طور جداگانه قرار گرفته باشد، عام استغراقی نام دارد. در عام استغراقی نسبت به هر فردی از افراد عام، حکمی مستقل و اطاعت و عصیان جداگانه‌ای مطرح است.

- **عام مجموعی:** در این نوع عام، مجموع افراد آن موضوع برای حکم لحاظ می‌شوند نه آنکه هر فردی به طور جداگانه متعلق حکم باشد؛ به عبارتی قید اجتماع در شمول حکم لحاظ می‌شود؛ یعنی فقط زمانی اطاعت کردن انجام می‌شود که همه افراد اطاعت کرده باشند. از این رو اگر برخی افراد آن را اطاعت نکنند، اطاعت کردن محقق نمی‌شود.

- **عام بدلی:** در این قسم عام یکی از افراد عام به‌طور جایگزین موضوع حکم قرار می‌گیرد؛ به این معنا که با اطاعت یک فرد در میان دیگر افراد، مقصود قانونگذار محقق می‌شود. در عام بدلی صرف وجود طبیعت مهم است و در آن فرقی نمی‌کند که در کدامین فرد تحقق یابد، بلکه اگر نسبت به هر فردی حکم را جاری سازد تکلیف از عهده وی ساقط است.^۱

براساس این تقسیم‌بندی می‌توان گفت که گاهی عمومی به هر یک از افراد، گاهی به همه و گاهی نیز به برخی از افراد یک جامعه برمی‌گردد. در هر سه حالت عمومی بودن جاری است. با توجه به اینکه سیاست برای شهروندان وضع می‌شود، تعداد کسانی که سیاست بر آنها جاری می‌شود اهمیت ندارد و در همه حالت عمومی به شمار می‌روند.

۱. همان، صص ۹۱-۹۳.



۳. چیهستی عمومی

زادگاه عمومی دوگانه بودن انسان در زندگی با دیگر انسان‌هاست. آنجا که انسان در ارتباط با دیگران خصوصی و عمومی می‌آفریند و در مقام شهروند مرزی میان خود و دیگر شهروندان قرار می‌دهد، اولی را خصوصی و دومی را عمومی می‌نامد. شهروندان دیگر هم مرزهای جدیدی می‌آفرینند، زیرا هر شهروندی به دو نظام یا مرتبه وجود تعلق دارد و تمایز مشخصی در زندگی او میان آنچه از آن خود و آنچه جمعی و مشترک است وجود دارد.^۱ مرکزکشی‌ها باعث واگذاری و گاه رها کردن بخش‌هایی می‌شود که برای سیاستگذاری اهمیت ویژه‌ای دارد. بنا به گفته اهل «قرارداد اجتماعی» طی قراری به دیگران واگذار می‌شود. یعنی دلایل مختلفی برای واگذار کردن و رها کردن می‌توان بیان کرد. انسان‌ها در بیشتر اوقات منافع فردی خود را به دلیل خودخواهی برتری می‌دهند و تمایل به انجام کارهایی دارند که منفعتی مستقیم برای آنها دارد. گاهی اوقات هم شهروندان توان لازم برای برعهده گرفتن برخی از مسائل را ندارند.

در عمومی ابعاد مختلفی وجود دارد. برخی ویژگی عمومی به شمار می‌آیند و برخی دیگر نوع مرکزکشی‌ها را نشان می‌دهند. شناسایی و آشنایی با این ابعاد به شناخت بهتر عمومی کمک می‌کند. در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۱-۳. مفهومی نسبی است

عمومی از جمله مفاهیمی است که حد و مرز آن به هیچ وجه ترسیم نشده و تاکنون کسی نتوانسته به درستی آن را نشان دهد. سطح و مفهوم عمومی نسبت به سطحی که سیاست بر آن جاری می‌شود متغیر است. از این جهت یک امر معین و مشخصی وجود ندارد که به آن عمومی گفته شود. عمومی موقعیتی قابل نشان دادن نیست و بیشتر برداشت ذهنی سیاستگذار از جایی است که سیاست در آنجا به اجرا درمی‌آید. سیاستگذاری با توجه به ساختار حکومت می‌تواند در سطح مناطق (شهرستان، استان، ایالت، کانتون و ...)، در سطح ملی (که شامل همه واحدهای یک دولت است) یا بین‌المللی (همه دولت‌ها) باشد. در این حالت نسبی بودن یک امر ثابت وجود دارد و آن اینکه اطاعت از سیاست اتخاذ شده برای همه کسانی که به نوعی درگیر و مرتبط با مسئله هستند، ضروری است.

در سطح ملی نسبی بودن عموم پررنگ است. گاهی سیاستی بر قشری از اقشار جامعه که شاید کمتر از نیمی از یک ملت باشند، شامل می‌شود. گاهی نیز همه اقشار جامعه را دربرمی‌گیرد. در هر دو صورت سیاست عمومی است.

۱. هانا آرننت، وضع بشر، ترجمه مسعود علیا، تهران، انتشارات ققنوس، ۱۳۸۹، ص ۶۷.

ازسویی کنار هم قرار گرفتن ملی و عمومی می‌تواند نشانگر وجود مرزی روشن باشد. اگر مفهوم عمومی برای همه افراد یک کشور به میان آید، واژه و مفهوم ملی مطرح می‌شود. در این حالت منافع همگان و «نوعی هماهنگی همه منافع»^۱ پدید می‌آید. از این جهت در مقابل یک ملی دیگر به‌عنوان عمومی دیگر قرار می‌گیرد. در آنجا مفهوم عمومی دیگر نسبی نیست. اما مشکلات مفهومی و نسبی بودن مرزبندی‌های عمومی در درون یک ملت بیشتر احساس می‌شود.

مسئله نسبی بودن در مورد مسائل و موضوعات عمومی نیز وجود دارد. موضوعات در عرصه عمومی در حالی که کژساختار هستند حد و مرز روشنی ندارند. یعنی نمی‌دانیم یک مسئله از کجا آغاز می‌شود و در کجا به پایان می‌رسد.^۲ تعریف کردن و نشان دادن یک مسئله عمومی در حد قابل توجهی به نوع نگرش بازیگران برمی‌گردد. بازیگران چه در سطح جامعه و چه دولت هر یک می‌توانند تعریف خود را از اهمیت و عمومیت مسئله ارائه کنند.

۲-۳. گسترده بودن

گسترده‌گی مفهوم عمومی از چند بعد قابل بحث است؛ گسترده‌گی از نظر تأثیر و پیامد و گسترده‌گی از جهت شیوع و دانستن همگان.

در جامعه هر سیاستی تأثیرات و پیامدهایی دارد و از ویژگی‌های سیاستگذاری نیز پیامدمحور بودن آن است. فعالیت‌های انسان در برابر هموعان خود پیامدهایی دارد و آنان نیازهایی دارند. در صورتی که گستره تأثیر «عملیات و نظارت بر پیامدها و نیازها» محدود باشد، مسئله یا مشکل خصوصی است، ولی اگر فعالیت دارای تأثیر عمیق، فراگیر و گسترده باشد، مسئله‌ای عمومی محسوب می‌شود.^۳ بر این اساس مسئله و سیاست عمومی از گسترده‌گی بیشتری برخوردارند. گسترده بودن رابطه مستقیمی با میزان و وسعت اثرپذیری شهروندان از مسئله و سیاست دارد.

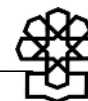
از بعد دیگر زمانی که چیزی عمومی می‌شود به این معناست که هر آنچه در انظار عمومی رخ می‌دهد به نحوی می‌تواند در معرض دیدار و شنیدار هر کسی درآید و گسترده‌ترین عمومیت و شیوع ممکن را دارد.^۴ از این جهت هر آنچه که از دایره شمول وسیع‌تری برخوردار باشد و تعداد بیشتری از شهروندان آن را درک کنند، عمومی به شمار می‌آید. اگر انسان چیزی را از ادراک دیگران محدود کند و تعداد کسانی را که از آن آگاهی دارند کمتر سازد، دیگر آن چیز عمومی

۱. آرنت، ۱۳۸۹، ص ۸۷.

۲. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۱۲۸.

۳. شریف و الوانی، ۱۳۸۵، ص ۶.

۴. آرنت، ۱۳۸۹، ص ۹۳.



خواهد بود. بر این اساس در معنای به شهرت رسیدن^۱ نیز عمومی شکل می‌گیرد و شهرت به گونه‌ای عمومی شدنی خواهد بود که ناشی از آگاهی بیشتر مردم از چیزی یا کسی باشد.

۳-۳. حرمت کمتر داشتن

هر انسانی حریمی برای خود در زندگی اختیار کرده و آن را جزء نوامیس خود به حساب می‌آورد. اختیار کامل فردی خویش را برای آن قائل است. بر این مبنا غیر آن را خارج از نوامیس برمی‌شمرد. از این جهت عمومی آنجایی است که به نوامیس مردم مرتبط نمی‌شود. ورود و تجسس در غیرعمومی و نوامیس مردم مورد نکوهش قرار گرفته است. در این باره ابن‌خلدون بیان داشته اگر سلطان در کیفر دادن مردم سختگیر و کینه‌توز باشد و درصدد تجسس نوامیس ایشان برآید و گناهانشان را بزرگ جلوه دهد، آنوقت بیم و خواری مردم را فرا می‌گیرد و سرانجام به دروغ و مکر و فریب پناهنده می‌شوند و بدان خو می‌گیرند و فساد و تباهی به فضائل اخلاقی آنان راه می‌یابد.^۲ عمومی با تصور انسان از نوامیس خود ارتباط مستقیم دارد. می‌توان انتظار داشت که عمل حاکم در حفظ حرمت نوامیس یک فرد، نقش تعیین‌کننده‌ای در حدود عمومی داشته باشد.

منع کردن دیگران از ورود به حریم خصوصی معیاری برای تعریف عمومی است. هنگامی موقعیت‌ها و رخدادها را عمومی می‌نامیم که برخلاف امور خاص و منحصر به فرد برای همگان قابل دسترس باشند. ساختمان‌های عمومی صرفاً به این معنا عمومی هستند که فقط نهادهای دولتی را در خود جای می‌دهند. دولت نیز نوعی «قدرت عمومی» است. این ویژگی به خاطر مسئولیتش در ارتقای رفاه عمومی اعضای ذیحق است.^۳ دستیابی به قدرت عمومی نیز برای همگان ممکن فرض می‌شود. به هر حال حریم نوامیس انسان‌ها از دسترسی دیگران مصون است و کسی راه ورودی در آن ندارد.

۳-۴. وجود نفع مشترک عمومی

در عرصه عمومی منافع فردی به منافع افراد تبدیل می‌شود و چنین فرض می‌شود که انسان‌ها با آنکه در پی منافع خویش هستند، ولی زمانی که گرد هم می‌آیند منافع همگان شکل می‌گیرد. در این حالت اشتراک منافع ایجاد می‌شود و برای رسیدن به منافع مشترک همگان اراده می‌کنند. اراده عمومی فقط نفع مشترک عمومی را در نظر می‌گیرد. حال آنکه اراده همه [یعنی تک تک افراد] در پی نفع اختصاصی است و چیزی جز مجموع اراده‌های خصوصی نیست.^۴

۱. یورگن هابرماس، دگرگونی ساختار حوزه عمومی، ترجمه جمال محمدی، تهران، نشر افکار، ۱۳۸۶، ص ۱۶.

۲. ابن‌خلدون، ۱۳۳۶، ص ۳۷۱.

۳. هابرماس، ۱۳۸۶، ص ۱۶.

۴. روسو، ۱۳۷۹، ص ۱۵۳.

در حالت مطلوب اراده‌های خصوصی در سیاستگذاری نباید جایگاهی داشته باشند. سیاستگذاران در پی برآوردن اموری هستند که تعیین‌کنندگی آن به وسیله اراده عمومی انجام می‌شود و خود کارگزاران این اراده تلقی می‌گردند و اراده عمومی در پی برابری است.^۱

برخی از لیبرالیست‌ها از «ضرر» به عنوان ملاک اساسی تغییر مرزهای خصوصی و عمومی یاد می‌کنند. در نگاه آنان خصوصی حوزه‌ای است که به دیگران ضرری نمی‌رساند. از نظر برخی سودگرایی عامل دیگری در تعیین محدوده سیاستگذاری عمومی فراهم می‌آورد و بیشترین سعادت برای بیشترین افراد^۲ ملاک تعیین مرز عمومی و خصوصی است. براین اساس مرز آنجایی است که ضرری ایجاد نشود و سودی حاصل آید. یعنی نفع افراد بدون دخالت دولت فراهم می‌آید و افراد و سودی که هر یک از آنها به دست آوردند، ملاک تعیین مرز عمومی و خصوصی بوده است. حذف دولت برای رسیدن به این مرز گام اصلی بود. آنان معتقد بودند بازار زمانی می‌تواند به همگرایی منافع عمومی و خصوصی بپردازد که به حال خود رها شود تا نظمی خودبه‌خودی به وجود این آید.^۳

در عرصه عمومی منافع عمومی و مشترک تعریف می‌شود. یعنی فضایی در نظر گرفته می‌شود که مسائل مختلف انسان‌ها به بحث و گفتگو گذاشته شود. آنچه بر آن اجماع صورت گیرد منافع مشترک خواهد بود. در این باره هابرماس حوزه عمومی را عرصه‌ای اجتماعی دانسته که در آن افراد از طریق مفاهمه و استدلال مبتنی بر تعقل و در شرایطی عاری از هرگونه فشار، زور و در شرایط برابر برای تمام طرف‌های مشارکت‌کننده مجموعه‌ای از رفتارها، مواضع و جهت‌گیری‌های ارزشی و هنجاری را تولید می‌کنند.^۴

۳-۵. دارای جنبه‌های اجباری، نمادین و تشریفاتی

سیاستگذار نماینده ارزش‌هایی است که فقط در عرصه عمومی معنا دار هستند. ارزش‌های عرصه عمومی برخاسته از توافق و اجماعی است که سالیانی از آنها گذشته و در گذر زمان مورد پذیرش عموم قرار گرفته است. این ارزش‌ها در نهادهای مختلف جامعه تبلور یافته و ساختارهای عینی برآمده از این نهادها نمود بیرونی این ارزش‌ها به شمار می‌آیند. اعضای جامعه، سیاستگذاران حاضر در نهادهای سیاسی را متولیان این ارزش‌ها می‌شناسند.

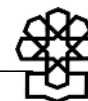
از نگاه تجزیه و تحلیل ساختاری - کارکردی، نهادها و فعالیت‌هایی که با هویت و زندگی یک گروه گره خورده جنبه‌های اجباری، نمادین و تشریفاتی خاص دارد. برای مثال وقتی که شهروندی

۱. همان، ص ۱۴۲.

۲. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۲۲.

۳. همان، ص ۲۳.

۴. فرانک وبستر، نظریه‌های جامعه اطلاعات، ترجمه اسماعیل قدیمی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۹۰، ص ۳۰۲.



به صورت کارمند یا مقام دولتی درمی آید، از او انتظار می رود که نقش جدیدی ایفا کند. نقشی که به او قدرت و شخصیت خاص می بخشد و وی را ملزم به حفظ خصوصیت و تشریفات خاصی می کند، این تشریفات بیشتر به چشم می آید.^۱ در اواسط قرن شانزدهم کسی که شغل رسمی و مقام دولتی نداشت خصوصی بود. در آن موقع خصوصی بودن بیرون ماندن و طرد شدن از حوزه دولت بوده است. عمومی بودن حوزه های است که دولت مطلقه وجود مستقلاً پیدا کرده و از حاکم استقلال یافته است.^۲ از سوی دیگر قدرت عمومی در عرصه عمومی مورد پذیرش است. هر قدرتی که عموم را دربرنگیرد مفهوم عمومی هم پیدا نمی کند و برای عموم قدرتی اجباری و ناکارآمد محسوب می شود. بر این مبنا شیوه های که انسان ها از طریق آن به تعریف خصوصی پرداخته اند ما را در مورد قدرت و بی قدرتی در جامعه به مثابه یک کل آگاه می کند.^۳

۳-۶. دارای پشتیبانی و حمایت مردمی بیشتر برای حل مشکل

حل مسائل عرصه عمومی همراهی و به عبارتی دقیق تر، تبعیت و حمایت از سیاست را از شهروندان می طلبد. بیشتر شهروندان با تابعیت از سیاست به حل مشکلات کمک می کنند. در حالی که حل مشکلات غیرعمومی مورد پشتیبانی و حمایت کافی مردم نیستند.^۴ این ویژگی عمومی برای کل فرآیند سیاستگذاری حائز اهمیت است. اما در گام اجرای سیاست از اهمیت بیشتری برخوردار خواهد بود. از این جهت زمانی می توان به یک خط مشی، عمومی گفت که به وسیله چندین مؤسسه دولتی پذیرفته، اجرا و اعمال شود.^۵ با وجود این شهروندان نقش تعیین کننده ای در عملی شدن سیاست بر عهده دارند.

۳-۷. خدمات و کالاهای عمومی

بخشی از فعالیت هایی که در عرصه عمومی شکل می گیرد، خارج از اختیار و عمل فردی شهروندان است. این فعالیت ها ناشی از واگذاری و رهاسازی توسط شهروندان است، زیرا یا شهروندان منفعت فردی از عمل به آن فعل ندارند یا آنکه الزامی برای عمل بدان احساس نمی کنند. با این وصف لازم است کسی یا کسانی برای رفع نیازی که وجود دارد و به عنوان مسئله ای شناخته می شود، دخالت کند. در این حالت اقتصاددانان عمومی و خصوصی را در قالب واژه «کالا» تحلیل می کنند؛ یک کالای عمومی کالا یا خدمتی است که در دسترس همگان است. کالاهای عمومی خالص آنهایی هستند که نه

۱. الوانی و دانایی، ۱۳۸۰، ص ۵۶.

۲. هابرماس، ۱۳۸۶، ص ۲۹.

۳. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۳۴ (به نقل از یان پال).

۴. شریف زاده و الوانی، ۱۳۸۵، ص ۶.

۵. همان، صص ۱۹-۲۰.

در بازار، بلکه توسط دولت تولید شده‌اند. ویژگی اصلی کالاهای عمومی در نامرئی بودن آن است، یعنی در دسترس همگان است و قابل کنار گذاردن و حذف شدن نیستند. بهای کالاهای عمومی از طریق مالیات یا وام پرداخت می‌شود.^۱ ارائه خدماتی برای جمع‌آوری فاضلاب‌های شهری و زباله‌ها مثال بارزی از عمومی بودن برخی کالاها و خدمات است. در عرصه خصوصی محیط عمل می‌تواند محدود به خانه باشد و بیرون از خانه در مالکیت عموم است. از این رو نیازهای موجود در بیرون از خانه به وسیله قدرت عمومی برطرف می‌شود.

۳-۸. مالکیت انسان

مالکیت مادی و معنوی یکی از لوازم زندگی انسان‌ها به حساب می‌آید و هر انسانی بر چیزی مالکیت دارد. در گذر زمان مرزبندی‌های بسیاری بر آنچه انسان بر آن مالکیت دارد، ترسیم شده است. بخشی از آنچه انسان می‌تواند مالک باشد خواسته یا ناخواسته از اختیار او خارج بوده و آن را عمومی می‌شمارند. این عمومی علاوه بر اموالی - منقول و غیرمنقول، مادی و معنوی - است که صاحب آن شخص خاصی نیست. فرض بر آن است که منافع این اموال برای عموم می‌باشد. در معنای دوم مالکیت عمومی بر خود جهان دلالت می‌کند. از آن جهت که میان همه ما مشترک است به مصنوعات انسان، تولید و ساختنی که از دستان آدمی سر می‌زند و نیز اموری که در میان کسانی که با هم در جهان ساخته انسان سکونت دارند، مربوط می‌شود.^۲ بر این اساس مالکیت بر آنچه که صاحب آن شخص یا اشخاص خاصی نباشند و در حیطه اختیارات دولت قرار گیرند و میان همه شهروندان مشترک است، عمومی خوانده می‌شود.

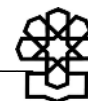
۳-۹. رسمیت بخشی

بسیاری از آنچه در اختیار یک انسان است در سنجش با دیگران معنی می‌یابد. در آن حالت شناختی میان خود و غیر خود به دست می‌آید. شناخت دیگران درباره فرد محل جدایی عمومی و خصوصی به حساب می‌آید، زیرا دیگران آنچه را که در اختیار فرد باشد، به عنوان خصوصی او می‌دانند و تجاوز دیگران را ناپسند می‌شمارند. با «به رسمیت شناخته شدن»^۳ آنچه خصوصی اوست، شکلی از عمومی و خصوصی ایجاد می‌شود. از این رو عموم موضع رسمیت بخشی به خصوصی است و می‌تواند خصوصی بودن را برداشته و به عمومی تبدیل کند. دولت به عنوان نماینده عموم با ارائه اسنادی بر مالکیت خصوصی افراد بر اموالشان صحه گذاشته و آن را رسمی

۱. پارسونز، ۱۲۸۵، ص ۳۰.

۲. آرنه، ۱۲۸۹، صص ۹۶-۹۷.

۳. هابرماس، ۱۲۸۶، ص ۱۶.



می‌کند. همچنین دولت می‌تواند خصوصی شده را با اعلان عمومی بودن با هر استدلالی سلب و به عرصه عمومی تبدیل کند.

۳-۱۰. هدف حکومت به عنوان سلطه عمومی

عرصه عمومی عرصه تاخت و تاز حکومت‌هاست که خود را نمایندگان اراده عموم نیز می‌دانند. وظیفه اصلی سلطه عمومی این است که به‌عنوان یک انتخاب عمومی مقتدر، در فعالیت و هدف جمعی مداخله کند. حکومت مسئولیت نهایی برای ایجاد یک اجتماع سیاسی دارای ظرفیت انجام انتخاب عمومی را دارد. از این جهت تنها چالشی که سلطه عمومی با آن روبروست، ایجاد یک عمومی است که دارای توان ورود در بحث و مذاکره درباره نیازهای اجتماع باشد.^۱ از این جهت خواست عمومی عرصه‌ای است که در آن انتخاب عمومی به‌منظور دستیابی به اهداف جمعی اعمال می‌شود.^۲ این ویژگی روی مثبت ژانوسی برای یک دولت است تا در عرصه عموم باشد و در آنجا سیاست خودنمایی می‌کند.

۳-۱۱. قدرت فنی

قدرت و توان دولت برای بهره‌گیری از منابع مختلف مادی و معنوی و تجمیع و بسیج آنها برای اداره امور عمومی، یکی از ویژگی‌های متمایز کشورداری است. دولت‌ها از توان فنی و تخصصی بالایی برخوردارند. این ویژگی در بخش خصوصی بسیار ضعیف‌تر است، مگر آنکه این بخش در حد یک دولت انسجام پیدا کند. در این باره اشخاصی مانند کینز برآنند که دولت نباید کارهایی را بر عهده گیرد که افراد بیشتر قادر به انجام دادن آن بوده‌اند. بلکه باید جنبه‌هایی از اجتماع و اقتصاد را مورد توجه قرار دهد که از نظر فنی افراد قادر به انجام آن نیستند.^۳ از این جهت عرصه عمومی عرصه قدرت فنی دولت است و در اختیار داشتن آن وجه تمایز اساسی با خصوصی خواهد بود.

۳-۱۲. جایی که دولت هزینه می‌کند

دولت خود را مالک و متولی حوزه عمومی می‌داند. دولت برای حفظ و بهینه‌سازی آن و بابت اجرای سیاست‌های خود باید هزینه‌هایی بکند. منبع درآمد برای تأمین هزینه می‌تواند مالیات، فروش منابع عمومی، استقراض، فروش اوراق بهادار و ... باشد. دولت‌ها به فراخور ساختار و نظام خود محل هزینه‌کردها را تعیین می‌کنند. بودجه‌ریزی علاوه‌بر آنکه به‌عنوان سهمی برای مدیریت عرصه عمومی است نقش مؤثری در نشان دادن عرصه عمومی دارد. در قوانین بودجه سالیانه هر یک از

1. Ranson, Stuart & Stewart, John; Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society. Basingstoke: Macmillan, 1989, p. 10.

2. Bovaird, Tony & Löffler, Elke; Public Management and Governance. London; Routledge, 2003, p. 4.

۳. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۲۷.

امور، فصول و برنامه‌ها گویای مرز و محدوده عمومی می‌باشند. دولت‌ها بنا به دلایل داخلی و خارجی و بر مبنای شرایط و مصالح این محدوده‌ها را تغییر می‌دهند. گاهی کمبود منابع لازم برای هزینه کردن عامل تغییرات حوزه عمومی می‌تواند باشد. در اوایل دهه ۱۹۸۰ کسری بودجه انگیزه اصلی اصلاحات حوزه عمومی در بسیاری از بخش‌های جهان بود. اصلاحاتی که هم محتوای سیاست عمومی و هم راهی که از سیاست‌های عمومی اتخاذ می‌شد، تحت پوشش قرار می‌داد.^۱

۴. پیدایش عمومی

عمومی از کجا پیدا شده و عرصه آن تا کجاست؟ این مسئله سؤال جدیدی نیست. در طی قرن‌های مختلف براساس مناظرات صورت گرفته و با هدایت فلاسفه سیاسی و اقتصادی مورد توجه بوده است.^۲ برخی اعتقاد دارند که عمومی ریشه یونانی دارد، اما در لباس رومی به ما [انسان‌های امروزی] رسیده است.^۳ در پیدایش عمومی چند منشأ بیان کرده‌اند که جدا شدن جامعه از دولت، خانواده و اداره عمومی از عمده‌ترین آنهاست.

برخی پیدایش عمومی را در پیدایش جدایی و تمایز میان جامعه و دولت بیان کرده‌اند. آنان معتقدند جدایی جامعه و دولت باعث جدایی حوزه عمومی از قلمرو خصوصی شد.^۴ آغاز این جدایی در قرن نوزدهم بود. در این قرن اندیشمندان اجتماعی هر چه بیشتر مفهوم جدایی دولت از جامعه را پیش کشیدند. در اندیشه سیاسی قدیم جامعه یک تنواره سیاسی به شمار می‌آمد و خط فاصلی میان دولت و جامعه متصور نبود. تصور جدایی میان دو حوزه دولت و جامعه حاصل تحولات تاریخی عمده‌ای بود که در قرن نوزدهم به اوج خود رسید. نخست با از میان رفتن دولت مطلقه و تجزیه آن به قدرت سیاسی و جامعه مدنی تصور جدایی دو حوزه سیاست و جامعه آسان‌تر می‌شد. دومین تحول عمده جدایی دین و دولت بود. در نتیجه دین و نهادهای اجتماعی آن در حوزه جامعه قرار گرفتند و دولت بازتابی از علایق جامعه به شمار آمد.^۵

برخی نیز پیدایش عمومی را در محیط خانواده جستجو کردند. آنان با اطمینان گفته‌اند که مدت‌ها پیش از آنکه حوزه عمومی بتواند در منازعه تنش‌زای جامعه و دولت کارکردهای سیاسی ایفا کند، پدیده عمومی در فضای صمیمی خانواده هسته‌ای شکل گرفته بود.^۶ اهداف زندگی هرچه

1. Bovaird & Löffler, 2003, p. 13.

2. Ibid, p. 26.

۳. هابرماس، ۱۳۸۶، ص ۱۸.

۴. همان، ص ۵۷.

۵. بشیریه، ۱۳۸۰، ص ۲۱.

۶. هابرماس، ۱۳۸۶، ص ۵۵.



بیشتر فردی شده بود و زندگی جمعی انسان جدید کمرنگ شد. صور قدیمی که کل زندگی فرد را تابع یک هدف فرافردی قرار می‌داد از بین رفته‌اند و اقتصاد جداگانه هر خانواده منبع حیات آن است و اینکه به موازات آن حوزه خصوصی چیزی مستقل از حوزه عمومی متولد شد.^۱ محیط خانواده به هر حال از جامعه جدا شد. از این جهت می‌توان جدایی میان سپهر خصوصی و عمومی زندگی را همانند جدایی حیطه‌های خانوادگی و سیاسی در نظر گرفت. این دو دست‌کم از زمان برآمدن دولت‌شهر باستان اموری متمایز و جداگانه بوده‌اند.^۲

برخی دیگر پیدایش عمومی را باعث تولد مدیریت عمومی می‌دانند، پیشینه این تفکر به دهه ۱۸۸۰ برمی‌گردد. در آن دهه اداره امور عمومی همچون چارچوبی برای تحلیل دیوانسالاری در نظام‌های سیاسی لیبرال - دمکرات به کامیابی دست یافته بودند. فرد دیوانسالار در کار پیگیری عقلانی منافع عمومی بود و منافع عمومی - عقلانی از اواخر دهه ۱۹۴۰ راه زوال را در پیش گرفت.^۳ از سال ۱۹۴۵ میلادی نوعی گسست میان دو حوزه عمومی و خصوصی پدید آمد. در این دوران که با عنوان دوران بحران محدوده بخش خصوصی نام برده می‌شود، عمومی پیدا شد. این دوره را از دو جهت می‌توان فهمید؛ از یکسو در افزایش واحدهای حقوقی جدید مربوط به نظام‌های اداری که بنیان‌های مشروعیت مبهم و چندپهلوی هستند. از سوی دیگر در گفتگوهای بیش از پیش شدید بر سر مزایایی که در گذر کردن برخی از نظام‌های اداری از این محدوده دارند. در طی این دوره است که زبانی به نام زبان مدیریتی ظاهر می‌شود.^۴

با جدا کردن عرصه‌های مختلف عمومی به حوزه‌هایی چون ادبی و سیاسی هابرماس معتقد است که حوزه عمومی سیاسی از حوزه عمومی ادبی نشئت گرفت و موفق شد دولت را از طریق افکار عمومی با نیازهای جامعه آشنا و سازگار سازد.^۵ به نظر او حوزه عمومی سیاسی ابتدا در انگلستان و در اوایل قرن ۱۸ شکل گرفت. در این کشور نیروهایی که تلاش می‌کردند بر تصمیمات دولت تأثیر بگذارند برای مشروعیت‌بخشی به خواسته‌های خود ناچار شدند این حوزه جدید را تقویت کنند.^۶

در سال‌های بعد و طی دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ این بحث که مرزبندی میان حوزه‌های عمومی و خصوصی باید بر عهده بازار گذاشته شود چارچوبی غالب را شکل داد که نظریه و عمل

۱. همان، ص ۴۰ (به نظر شومپتر).

۲. آرنت، ۱۳۸۹، ص ۷۰.

۳. پارسونز، صص ۲۴-۲۵.

۴. مولر، صص ۲۰-۲۱.

۵. هابرماس، ۱۳۸۶، ص ۵۸.

۶. همان، ص ۹۹.

سیاستگذاری عمومی در درون آن به وقوع پیوست.^۱

امروزه درگیری‌های بسیاری در میان گرایش‌های مختلف فکری بر سر محدود کردن مفهوم و عرصه عمومی وجود دارد. هر یک از آنها محدوده و مفهومی از عمومی ارائه می‌دهند. در عرصه عمومی حوزه‌هایی مانند اقتصاد و سیاست بیشترین تغییرات را به خود دیدند. در تئوری‌های گوناگون یا ترکیبی از آنها می‌توان طیفی از محدوده عمومی را شناسایی کرد. یک سر این طیف دخالت دولت در همه حوزه‌های زندگی انسان‌هاست و سر دیگر آن رهاسازی^۲ است که به‌عنوان نماد رهایی از قید و بند دخالت‌های دولت‌ها به حساب می‌آید.

۵. تفاوت عمومی و خصوصی

توانایی در جدا کردن عمومی از خصوصی اصلی‌ترین مبنای شناخت عمومی است. در این بخش سعی شد برخی از ویژگی‌های عمومی نشان داده شود. این ویژگی‌های شناخته شده، مختص بخش عمومی است که بخش خصوصی واجد آن نیست. آشنایی با این ویژگی‌ها که به‌صورت اجمالی و مختصر بیان شد به توانایی جدا کردن عمومی از خصوصی کمک می‌کند.

ویژگی‌های بخش عمومی

- با کارهای پیچیده‌تر و مبهم‌تر روبرو خواهد بود،
- در اجرای تصمیمات با مسائل بیشتری مواجه است،
- افراد بیشتر انگیزه‌ها را با گستره‌ای وسیع‌تر به کار می‌گیرد،
- حفظ فرصت‌ها و توانایی را بیشتر در نظر می‌گیرد،
- در فعالیت‌های با معانی نمادین بزرگ‌تر وارد می‌شود،
- جبران ناکامی بازار را بیشتر در نظر دارد،
- استانداردهای تعهد و تطابق با قانون سخت‌تری را اعمال می‌کند،
- فرصت بیشتری برای پاسخ دادن به مقولات مربوط به انصاف دارد،
- باید در راه منافع عمومی عمل کرد یا نشان دهد که چنین می‌کند،
- باید حداقلی از حمایت عمومی را بیش از آنچه در فعالیت خصوصی نیاز است، دارا باشد.^۳

۱. پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۲۶.

2. Laissez Fair

۳. همان، صص ۲۷-۲۸ (به نقل از دبلیو اف بابر).



بخش سوم - درباره دولت

۱. پیدایش دولت و اهداف آن

خانواده و قبیله قدیمی‌ترین نهادهای اجتماعی هستند که قبل از دولت وجود داشتند. پیدایش دولت قدمتی به اندازه اولین اجتماعات گستره انسانی دارد. تاکنون اولین دولت به درستی شناسایی نشده است. با توجه به منابع در دسترس از فلاسفه قدیم یونانی نخستین دولت‌هایی که به تصمیم‌گیری در امور عمومی پرداخته‌اند، در آن سرزمین شکل گرفته‌اند. از سوی دیگر با نگاهی عمیق‌تر به تاریخ نشان‌هایی می‌توان یافت که بیانگر وجود نخستین دولت‌هایی است که ریشه الهی داشتند. خداوند دین را به‌عنوان اصول زندگی انسان‌ها از طریق پیامبران الهی برای مردم فرستاد. برخی از این پیامبران شکل‌های کشورداری امروزمین را در زمان رسالت خود برپا داشته‌اند. علامه طباطبایی معتقد است که انسان در قدیمی‌ترین عهدش امتی واحد، ساده و بی‌اختلاف بود. سپس به‌سبب گزینه استخدام اختلاف در بین افرادش پیدا شد و اختلاف هم به مشاجره و نزاع انجامید. از این رو خدای تعالی انبیا را برانگیخت و با آنان کتاب فرستاد تا به وسیله آن کتاب اختلاف را برطرف کنند و دوباره به وحدت اجتماعی‌شان برگردانند و این وحدت را به وسیله قوانینی که تشریح فرموده، حفظ کنند.^۱

در دوره‌های مختلف تاریخی، گونه‌های متنوعی از دولت‌ها پدید آمد که همه آنها در اختیار انبیا نبود. گاهی این دولت‌ها با رسالت آنان نیز به دشمنی و جنگ پرداختند. برخی از دولت‌ها بر پایه اعتقادات درست یا غلط انسانی پی‌ریزی شدند. به موازات شکل‌گیری گونه‌های مختلف دولت نظریاتی توسط اندیشمندان برای پذیرش اعمال حاکمان یا برای آگاه کردن آنها و نشان دادن مسیر درست کشورداری ارائه شده است.

برخی از این نظریات پیدایش و رشد طبیعی دولت‌ها را مطرح کردند و برخی دولت را مبتنی بر خواست و اراده همه یا بخشی از انسان‌ها یا خواست و اراده فرآانسانی می‌دانستند. بدین ترتیب طیف گسترده‌ای از نظریات انسانی در تبیین چرایی پیدایش و پویش دولت‌ها ارائه شد. این نظریات وظایفی هم برای حاکمان بیان کرده‌اند. مانند فراهم‌آوری سعادت و فضیلت دنیوی و اخروی انسان تا آزادی و رفاه و تأدیب و تربیت انسان‌ها تأمین شود. این نظریات چگونگی کارکرد دولت‌ها را هم بیان می‌کردند. در همه گونه‌هایی که در تاریخ سیاست از آنها یاد شده یک امر مسلم وجود دارد؛ در هر دولتی کسی یا کسانی حاکم بودند و به حل مسائل عمومی می‌پرداختند. البته این امر همیشه به این شکل

۱. محمدحسین طباطبایی، ترجمه تفسیر المیزان (جلد ۴)، قم، دارالعلم، بی‌تا، ص ۱۴۷.

نموده که مسئله عمومی مرتبط با مردم عادی باشد.^۱ بر این مبنا سؤالی طرح می‌شود آیا کسانی که به‌عنوان دولت حاکم بر مردم شده‌اند باید به حل مسائل آنها بپردازند؟ به‌عبارتی دیگر آیا دولت باید سیاستگذاری کند؟

۲. آیا دولت باید سیاستگذاری کند؟

به این سؤال نیز بر پایه دین و عقل انسانی پاسخ‌های متفاوتی داده شده است. در اینجا فرصت ارائه و بیان همه پاسخ‌ها وجود ندارد، ولی به برخی از آنها اشاره می‌شود.

در قرآن کریم به‌عنوان منبع دین، امور این جهانی انسان به خود او واگذار شده است. «ان الله لا یغیر ما بقوم حتی یغیروا ما بانفسهم».^۲ هر چند راه و طریق زندگی این دنیایی به‌وسیله دین به انسان‌ها رسانده شد، اما در نهایت انسان‌ها باید با توجه به مبانی شرع به حل مسائل فردی و جمعی خویش بپردازند. از این رو باید با تدوین سیاست‌ها و قوانین مبتنی بر شرع به تنظیم امور بپردازند. در این باره علامه نائینی در مقام دفاع از مشروعیت تدوین قانون اساسی و قوه مقننه گفته است که «در قلمرو مباحات، تنظیم زندگی شخصی، نه بدعت است و نه تشریح».^۳

در دنیای امروز - در حال گذار - موضوعاتی وجود دارد که شارع در آن دخل و تصرفی انجام نداده و حد و حدودی خاص برای آن قائل نشده است.^۴ از این جهت رسیدگی به این موضوعات نیازمند جهد و تلاش برای حل است. علامه محمدباقر صدر در این باره معتقدند که حکومت شرعی می‌تواند در مواردی که موضع قاطع حرام یا واجب بودن وجود ندارد وضع قانون کند و اختیارات مردم را محدود سازد. وی این حوزه دخالت حکومت را «منطقه فراغ» می‌نامد.^۵ با این نگاه، اعمال دولت‌ها برای سیاستگذاری توجیهات و ضروریات شرعی مناسب خود را دارد و بسیاری از رهبران و علمای دین و شرع نیز بر ضرورت وجود حاکم یا حاکمانی چه خیرخواه و چه فاجر برای تنظیم امور دنیای مردم تأکید بسیار دارند. امام علی (ع) می‌فرمایند «اینان می‌گویند: غیر از خداوند فرامانروا نباید باشد! در حالی که مردم نیازمند به امیرند، نیکوکار یا بدکار».^۶

از سوی دیگر قانون [یا احکام شرعی] مجری لازم دارد. در همه کشورهای دنیا این‌طور است

۱. به تعریف عمومی مراجعه شود.

۲. سوره مبارکه رعد، آیه ۱۱.

۳. محمدحسین نائینی، تنبیه الامه و تنزیه المله، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۰، ص ۷۴.

۴. علیرضا فرحناک، موضوع‌شناسی در فقه: گفتگو با جمعی از اساتید حوزه و دانشگاه، قم، دفتر تبلیغات اسلامی قم، ۱۳۹۰، ص ۶۷.

۵. آن‌کی‌اس لمبتون، دولت و حکومت در اسلام، ترجمه محمد مهدی فقیهی و سیدعباس صالحی، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۳۲.

۶. نهج‌البلاغه، خطبه ۴۰.



که جعل قانون [یا قانونگذاری] به تنهایی فایده ندارد و سعادت بشر را تأمین نمی‌کند و پس از تشریح قانون باید قوه مجریه‌ای به وجود آید. در یک تشریح یا در یک حکومت اگر قوه مجریه نباشد، نقص وارد است. براین اساس اسلام همان‌طور که جعل کرده، قوه مجریه هم قرار داده است. ولی امر علاوه بر قانون متصدی قوه مجریه قوانین است. در زمان رسول اکرم (ص) این‌طور نبود که فقط قانون را بیان و ابلاغ کنند؛ بلکه آن را اجرا می‌کردند. رسول اکرم (ص) مجری قانون بود. در اسلام، خلیفه قانونگذار نیست و او برای این است که احکام خدا را که رسول اکرم (ص) آورده، اجرا کند. اینجاست که تشکیل حکومت و برقراری دستگاه اجرا و اداره کشور لازم می‌آید.^۱

پاسخ‌های دیگری به این پرسش داده شده است. این پاسخ‌ها توسط اندیشمندانی ارائه شد که جهان‌بینی ویژه خود را دارند. این پاسخ‌ها بیشتر مبتنی بر هدف و وظیفه‌ای بوده که برای دولت در سیاستگذاری عمومی در نظر گرفته شده است. به عبارتی هدف نهایی هر سیاستگذاری چیزی است که به آن رسیده و این اهداف و تجزیه و تحلیل آنها می‌تواند زیربنای اندیشه‌های مختلف در ایجاد حکومت باشد^۲ که سیاستگذاری می‌کند. در ادامه به برخی از اندیشه‌هایی که به وظایف و اهداف سیاستگذاران پرداخته‌اند، اشاره می‌شود:

- حاکمان می‌توانند در حالت حقیقی، برای ستم‌کنندگان دشمن و برای مظلومان یاریگر باشند،^۳
- وظایف حاکمان، در اوایل اسلام و به‌عنوان امام ابتدا داوری در اختلافات، منازعات و رهبری جنگ و بعدها پاسداری و دفاع از مذهب، اخذ تصمیم در منازعات حقوقی، حفظ قلمرو اسلام، مجازات خلافکاران، تجهیز سپاهیان در حراست از مرزها، جهاد علیه کسانی که از قبول اسلام سرباز زده‌اند و یا از اطاعت حاکمیت اسلامی سرپیچی کرده‌اند، سازماندهی به تنظیم و اداره مالیات و جمع‌آوری آن، پرداخت مواجب، اداره اموال و ثروت‌های عمومی، نصب کارگزاران صالح و توجه شخصی به جزئیات حکومت است.^۴

- کشورداری سیاسی بر مقتضای نظر عقلی در جلب مصالح دنیوی و دفع مضار آن می‌باشد،^۵

- خلافت، واداشتن عموم بر مقتضای نظر شرعی در مصالحی است که به امور اخروی و

دنیوی ایشان بازمی‌گردد،^۶

۱. روح‌ا... موسوی خمینی، ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۶ (چاپ پنجم)، صص ۱۴ و ۱۵.

۲. عباسعلی عمید زنجانی، فقه سیاسی (جلد دهم)، تهران، نشر امیرکبیر، ۱۳۸۴، صص ۱۶ و ۱۷.

۳. نهج‌البلاغه، نامه ۷۴.

۴. لمبتون، ۱۳۷۸، صص ۶۰ و ۶۱.

۵. ابن خلدون، ۱۳۳۶، ص ۳۷۵.

۶. همان.

- تضمین برابری فرصت‌ها براساس عدالت سیاسی و اجتماعی،^۱
 - تنظیم مجموعه‌ای از قواعد و اصول (عدالت اجتماعی) که با توجه به دو انگیزه تضاد و همکاری، بهترین شیوه توزیع منابع و ثروت را به همراه داشته باشد،^۲
 - تضمین بقای کشور با دفاع از استقلال کشور در برابر دشمنان خارجی و پیشگیری از حاد شدن منازعات داخلی به حدی که به تجزیه‌طلبی و جنگ داخلی نیانجامد،^۳
 - تضمین و حفظ مالکیت افراد،^۴
 - ایجاد و حفظ نظم عمومی،^۵
 - ایجاد عدالت اجتماعی،^۶
 - مدیریت منازعات [میان گروه‌های همسود] به وسیله مقررات و نهادهای مرتبط،^۷
 - بیشترین سود برای بیشترین افراد،^۸
 - جلوگیری از بیشترین رنج برای شهروندان،^۹
 - هدف و غایت یا خواست نهایی آدمیان از ایجاد محدودیت بر خودشان - که همان زندگی کردن در درون دولت است - دوراندیشی درباره حفظ و حراست خویشتن و به تبع آن تأمین زندگی رضایت‌بخش‌تری است.^{۱۰}
- دولت‌ها علاوه بر اینکه همه این خیرخواهی‌های عمومی را در پیشانی سیاست‌های خود قرار می‌دهند به فکر خود هم هستند. آنها از طریق سرمایه‌گذاری دوچندان می‌توانند بر روی بعضی سیاست‌ها و خدمات، زبان مخالفان را کوتاه کنند یا از یک سیاستگذاری جدید به‌عنوان شیوه‌ای برای بالا بردن جایگاه خود یا ابزار اعمال قدرت بیشتر دولت مرکزی بر فرمانداران محلی و دیگران استفاده کنند.^{۱۱}
- در هر صورت بنا به دلایل مختلفی مثل این اهداف دولت‌ها سیاستگذاری می‌کنند. چه این اهداف بر مبنای دین باشند و چه با مراجعه به آن دسته از نیازهایی که سبب شده مردم آن دولت را

1. Rawls, John; A Theory of Justice. UK: Oxford University Press, 1999, p. 206.

2. Rawls, 1999, p. 7.

۳. رنی، ۱۳۷۴، ص ۱۹.

۴. آرنه، ۱۳۸۹، ص ۱۱۲.

۵. لمبتون، ۱۳۷۸، ص ۲۰۱ (از نظر امام محمد غزالی).

۶. بسیاری از اندیشمندان از جمله امام فخر رازی در لمبتون، ص ۲۳۸.

۷. پولادی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۸.

۸. همان، ص ۱۳۵ (از نظر جرمی بنتام).

۹. همان، (از نظر کارل پوپر).

۱۰. هابز، ۱۳۸۰، ص ۱۸۹.

۱۱. بلیک‌مور، ۱۳۸۵، ص ۱۸۴.



بپذیرند،^۱ تعیین شده باشند. سیاست‌ها بر مبنای این اهداف تدوین می‌شوند و همیشه برای حفظ و مداوم قدرت و حاکمیت دولت‌ها مهمترین ابزار می‌باشند.

البته تعریف عمومی، جغرافیای عمل را نشان می‌دهد و محدوده آن حد و مرز سیاستگذاری را مشخص می‌کند.

۳. مجلس شورای اسلامی؛ سیاستگذار یا قانونگذار؟

دولت در مفهوم عام سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه را دربردارد. مجلس شورای اسلامی بدنه اصلی قوه مقننه در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌آید. این قوه نقش اساسی را در اکثر نظام‌های سیاسی ایفا می‌کند. اهمیت این قوه در این است که اولین و بنیانی‌ترین قانون‌نهاد همه تنواره‌های سیاسی تأسیس و بنا نهادن قدرت قانونگذاری است.^۲

در بخش‌های پیشین گفته شد که قانون‌سیاستی است که مشروعیت یافته است. طبق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. از این جهت تنها قانونگذار در نظام جمهوری اسلامی این قوه می‌باشد. البته در قانونگذاری، امام خمینی(ره) دیدگاه درخور توجهی دارد؛ در نظر ایشان هیچ قانونی جز حکم شارع را نمی‌توان به مورد اجرا گذاشت. به همین سبب در حکومت اسلامی به جای مجلس قانونگذاری که یکی از سه دسته حکومت‌کنندگان را تشکیل می‌دهد، «مجلس برنامه‌ریزی» وجود دارد که برای وزارتخانه‌های مختلف در پرتو احکام اسلام برنامه ترتیب می‌دهد و با این برنامه‌ها کیفیت انجام خدمات عمومی را در سراسر کشور تعیین می‌کند.^۳ این «مجلس برنامه‌ریزی» امروزه چه در اسناد قانونی و چه در عرف با نام مجلس شورای اسلامی به‌عنوان قوه قانونگذاری شناخته و خوانده می‌شود.

در این نظام تهیه پیش‌نویس قوانین یا سیاست‌ها از دو طریق انجام می‌شود. یکی پیش‌نویس نمایندگان مجلس که به نام طرح شناخته می‌شود. دیگر پیش‌نویس دولت با عنوان لایحه برای تصویب به مجلس عرضه می‌شود. در این خصوص، طبق اصل هفتادوچهارم قانون اساسی لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل ارائه است.

نگارش پیش‌نویس نشان از وجود مسئله‌ای بوده که نیاز به رفع و حل داشته است. با توجه به

۱. رنی، ۱۳۷۴، ص ۱۹.

۲. جان لاک، رساله‌ای درباره حکومت، ترجمه حمید عضدانلو، تهران، نشر نی، ۱۳۸۸، ص ۱۸۳.

۳. روح... موسوی خمینی، ۱۳۷۶، صص ۲۳-۲۴.

اینکه فرآیند سیاستگذاری با مسئله آغاز می‌شود، در نظام سیاسی کشور نهایی کردن سیاست بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است؛ چه خود یا مرجع دیگری به شناسایی مسئله اقدام کرده باشد. در نهایت هر راه حل یا سیاستی که اتخاذ می‌شود باید به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد و شکل قانونی به خود بگیرد.

مجلس در فرآیند سیاستگذاری علاوه بر قانونگذاری شأن نظارتی هم دارد. طبق اصل هفتادوششم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. از این جهت بخشی از نظارت بر اجرا توسط این قوه صورت می‌گیرد.

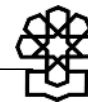
با توجه به تفکیک قوای سیاسی در نظام جمهوری اسلامی هر یک از قوا وظیفه خاص خود را در سطح کلان فرآیند سیاستگذاری عمومی بر عهده دارد. نقش مجلس شورای اسلامی در این فرآیند اهمیت بیشتری دارد. اهمیت این نقش ناشی از دو کارکرد قانونی این قوه می‌باشد.

الف) رسمیت بخشی به مسئله؛ مجلس شورای اسلامی کلیه طرح‌ها و لوایح را مورد بررسی قرار می‌دهد. این کارکرد دربردارنده این معناست که این قوه می‌تواند لوایحی که از سوی قوای دیگر به مجلس وارد می‌شود را تغییر داده و با ادغام مسائل دیگر و یا انتخاب مسئله مهمتر، پیش‌نویس جدیدی را ارائه دهد و هیچ منع قانونی بر این عملکرد مجلس وجود ندارد. از این رو ورود هر پیش‌نویسی به درون سیستم تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی به معنای تأیید بی‌کم‌وکاست آن نیست.^۱

ب) تأیید و تصویب راه حل؛ اگر مجلس شورای اسلامی مسئله وارد شده به سیستم خود را بپذیرد، باز به معنای پذیرش راه حل ارائه شده برای آن نیست. بسته به فوریت طرح یا لایحه مورد بررسی و ارزیابی مجدد قرار می‌گیرد. این بررسی ممکن است همراه با پیشنهاددهندگان و یا بدون حضور آنها - که کمتر اتفاق می‌افتد - انجام شود. با وجود این امکان تغییر در راه حل‌ها نیز وجود دارد.

با توجه به دلایل بیان شده مجلس شورای اسلامی مرجع نهایی سیاستگذاری در اتخاذ و تصویب راه حل نهایی برای حل مسائل عمومی است. البته در نظام جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان که وظیفه تطبیق قوانین با شرع و قانون اساسی را به عهده دارد بخشی از فرآیند قانونگذاری به شمار می‌آید.

۱. البته برخی از جوانب تغییر و یا اصلاح را باید لحاظ کند؛ برای مثال اگر بار مالی در طرح و یا تغییر لایحه‌ای وجود داشته باشد، حتماً باید منبع آن تعیین شود.



نتیجه‌گیری

این گزارش تلاش کرد تا به ابعاد مختلف مفهوم سیاستگذاری عمومی بپردازد و به روشنی نشان دهد که مقصود از سیاستگذاری عمومی چیست. آنچه به دست آمده بیانگر آن است که سیاستگذاری یکی از مهمترین فعالیتهایی است که در سطح کلان توسط دولت‌ها و کارگزاران آن انجام می‌گیرد. هدف این فعالیت‌ها حل و فصل مسائل و مشکلات اعضای یک کشور است.

هر نظام حکومتی ساختار سیاسی خود را با توجه به مبانی و اهداف حکمرانی خویش شکل می‌دهد. از این جهت هر ساختار برای حل و فصل مسائل و مشکلات شهروندان خود به راه و روش خاص خویش عمل می‌کند. با وجود تفاوت‌های میان راه‌ها و روش‌ها شباهت‌هایی نیز می‌توان یافت. این شباهت‌ها بیانگر آن است که دولت‌ها طی عصرها و قرون مختلف علاوه بر اهدافی که برای تداوم قدرت و حکمرانی خود داشتند تا اندازه‌ای تحت تأثیر نوع حکومت در پی حل مسائل شهروندان و تابعان خود بودند. برای بهتر کردن این عمل فرآیندی که شاید خطی و دارای مراحل پی‌درپی بود ایجاد شد که علمای سیاست و مدیریت آن را سیاستگذاری عمومی می‌نامند.

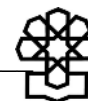
پیدایش و ایجاد سیاستگذاری عمومی توسط حاکمان و با اراده آنها بود تا به اهداف معین شده برسد. در مورد ماهیت آنچه از این فرآیند بیرون می‌آید بحث بسیار است. اما شکی در این نیست تا زمانی که دولتی بوده و هست، چنین فرآیندی وجود داشته و دارد. حتی کسانی که معتقد به اصل بی‌دولتی هستند نیاز به مجموعه‌ای از اصول و قواعد را انکار نمی‌کنند. البته تهیه چنین اصول و قواعدی - در حداقل خود - نیازمند کاشف یا کاشفانی است. با وجود این گستره دخالت دولت به‌عنوان گستره‌ای که سیاستگذاری در آن فضا انجام می‌پذیرد، تا حد زیادی به سابقه تاریخی حکومت‌داری جوامع برمی‌گردد و بیشتر از فرهنگ آن جوامع تأثیر می‌پذیرد.

نظام جمهوری اسلامی ایران دارای شکلی از تفکیک قوای ویژه است. مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از بازیگران مؤثر در فرآیند سیاستگذاری عمومی است. این قوه با مشروعیت بخشی به سیاست‌ها و تبدیل آنها به قانون نقش ویژه‌ای را در بین دیگر قوای حکومتی به‌عهده دارد.

منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم.
۲. نهج‌البلاغه.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. آرنه، هانا. وضع بشر، ترجمه مسعود علیا، تهران، انتشارات ققنوس، ۱۳۸۹.

۵. ابن خلدون، عبدالرحمن. مقدمه (جلد اول)، ترجمه محمدپروین گنابادی، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۳۶.
۶. ادیانی، یونس. منطق بنیادین فکر، چاپ دوم، تهران، نقش جهان، ۱۳۹۱.
۷. الوانی، سیدمهدی و حسن، دانایی‌فرد. گفتارهایی در فلسفه و تئوری‌های سازمان دولتی، تهران، صفار، اشراقی، ۱۳۸۰.
۸. الوانی، سیدمهدی و فتاح، شریف‌زاده. فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۵.
۹. اندرسون، جیمز. مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه کیومرث اشتریان، فصلنامه فرهنگ و اندیشه، سال پنجم، ش ۱۸، تابستان ۱۳۸۵.
۱۰. بشیریه، حسین. جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، نشرنی، ۱۳۸۰.
۱۱. بلیک‌مور، کن. مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵.
۱۲. پارسونز، واین. مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها (جلد اول)، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشگاه مطالعات راهبردی، ۱۳۸۵.
۱۳. پاسکال، جرمی. تاریخچه موسیقی راک، ترجمه بابک شهاب، تهران، نشر آهنگ دیگر، ۱۳۸۷.
۱۴. پولادی، کمال. تاریخ اندیشه سیاسی در غرب (قرن بیستم)، تهران، نشر مرکز، ۱۳۸۳.
۱۵. ترنر، مارک و هیوم، دیوید. حکومت‌داری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹.
۱۶. جمسی، یوسف، محمد، قاسمی و علی، یوسفیان. مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۷. دوورژه، موريس. اصول علم سیاست، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۱۸. دهخدا، علی اکبر. لغت‌نامه دهخدا، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.
۱۹. رنی، آستین. حکومت (آشنایی با سیاست)، ترجمه لی‌لا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۴.
۲۰. روسو، ژان‌ژاک. قرارداد اجتماعی، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران، نشر آگه، ۱۳۷۹.
۲۱. طباطبایی، محمدحسین. ترجمه تفسیر المیزان (جلد ۴)، قم، دارالعلم، بی‌تا، ص ۱۴۷.
۲۲. عالم، عبدالرحمن. بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی، ۱۳۷۳.
۲۳. علی‌بابایی، غلامرضا. فرهنگ علوم سیاسی، تهران، نشر ویس، ۱۳۶۹.
۲۴. عمید زنجانی، عباسعلی. فقه سیاسی (جلد دهم)، تهران، نشر امیرکبیر، ۱۳۸۴.
۲۵. فارابی، ابونصر محمد. اندیشه‌های اهل مدینه فاضله، ترجمه سید جعفر سجادی (چاپ دوم)، تهران، کتابخانه طهوری، ۱۳۶۱.
۲۶. فرحناک، علیرضا. موضوع‌شناسی در فقه: گفتگو با جمعی از اساتید حوزه و دانشگاه، قم، دفتر تبلیغات اسلامی قم، ۱۳۹۰.
۲۷. فرهیخته، شمس‌الدین. فرهنگ فرهیخته، تهران، قیام، ۱۳۷۷.
۲۸. فیض، علیرضا. مبادی فقه و اصول، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۱.
۲۹. قلی‌پور، رحمت‌ا... و ابراهیم، غلامپورآهنگر. فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳۰. قلی‌پور، رحمت‌ا... . تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۸.
۳۱. لاک، جان. رساله‌ای درباره حکومت، ترجمه حمید عضدانلو، تهران، نشر نی، ۱۳۸۸.



۳۲. لمبتون، آن‌کی‌اس. دولت و حکومت در اسلام، ترجمه محمد مهدی فقیهی و سیدعباس صالحی، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸.
۳۳. مختاری، محمدحسین. اصول فقه یا مبانی حقوق اسلامی، تهران، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۰.
۳۴. مصاحب، غلامحسین. دایرةالمعارف فارسی (جلد اول)، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۰.
۳۵. معین، محمد. فرهنگ فارسی (جلد سوم)، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۱.
۳۶. مقداد بن عبد... السیوری حلّی. «فاضل مقداد»: نضد القواعد الفقهیة علی مذهب الإمامیة، قم: کتابخانه آیتا... مرعشی نجفی، ۱۴۰۳ ق برگرفته شده از hassani.blog.ir.
۳۷. مک‌لین، ایان. فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷.
۳۸. ملک‌محمدی، حمیدرضا. مدرس و سیاستگذاری عمومی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۳.
۳۹. موسوی خمینی، روح‌ا... . ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۶.
۴۰. مولر، پیر. سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸.
۴۱. نائینی، محمدحسین. تنبیه الامه و تنزیه المله، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۰.
۴۲. نوروزی خیابانی، مهدی. فرهنگ لغات و اصطلاحات سیاسی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۲.
۴۳. وبستر، فرانک. نظریه‌های جامعه اطلاعات، ترجمه اسماعیل قدیمی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۹۰.
۴۴. وحید، مجید. سیاستگذاری عمومی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۸ (چاپ دوم).
۴۵. هابرماس، یورگن. دگرگونی ساختار حوزه عمومی، ترجمه جمال محمدی، تهران، نشر افکار، ۱۳۸۶.
۴۶. هابز، توماس. لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰.
۴۷. هارتلی، دین. سیاستگذاری اجتماعی، ترجمه عبدالله بیچرانلو، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۱۳۸۸.
۴۸. هاشمی، سیدمحمد. مدیریت سیاسی (از سیاستگذاری تا سیاستگزاری)، تهران، انتشارات ریاست‌جمهوری، ۱۳۶۶.
۴۹. هدی، فرل. اداره امور عمومی تطبیقی، ترجمه سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران، اندیشه گوهربار، ۱۳۸۸.
50. Bovaird, Tony & Löffler, Elke; Public Management and Governance. London; Routledge, 2003.
51. Dror, Yehezkel; Public Policy Making Reexamined (5th Ed.). New Jersey: Transaction Publishers, 2005.
52. Dunn, N. William; Public Policy Analysis. Prentice Hall, 2011.
53. Gretson, Larry N.; Public Policy Making: Process and Principles (3rd Ed.). NY: Linguist's software, Inc. 2010.
54. Howlett, Michael; Designing Public Policies: Principles and Instruments. NY: Routledge, 2011.
55. Joseph, Sarah; Political theory and power. Netherland: E. J. Brill, 1988.
56. Lasswell, D. Harold; A Pre-view of Policy Science. NY: Elsevier, 1971.
57. Lipsky, Michael; Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. NY: Russell Sage Foundation, 2010.
58. Pal, leslie A.; Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times (4th Ed.). Toronto: Nelson Education, 2010.

59. Ranson, Stuart & Stewart, John; Management for the Public Domain: Enabling the Learning society. Basingstoke: Macmillan, 1989.
60. Rawls, John; A Theory of Justice. UK: Oxford University Press, 1999.
61. Rocher, Guy; A General Introduction to Sociology. Calcutta: B. K. Dhur, 2004.
62. Sabatier, Paul A.; Theories of Policy process (2nd Ed.), Cambridge: West view Press, 2007.
63. Sapra, K. A., Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis. New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2010.
64. Sapru, P.K.; Public Policy: Formulation, Implementation and Evaluation. New Delhi: Sterling Publishers Pvt. Ltd. 2004.
65. Shore, Cris & Wright, Susan; Anthropology of Policy, Critical Perspectives on Governance and Power. London: Routledge. 1997.
66. Wallace, Robert M.; Hegel's Philosophy of Reality, Freedom, and God. Cambridge University Press, 2005.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۰۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌پژوهی چابکی سیاست‌گذاری عمومی

نام دفتر: مطالعات بنیادین حکومتی (گروه سیاست‌پژوهی)

تهیه و تدوین: ابراهیم غلامپور آهنگر

ناظر علمی: سیدیونس ادیانی

متقاضی: ریاست مرکز

ویراستار تخصصی: —

ویراستاران ادبی: قاسم میرخانی، فرزاد جعفری

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌گذاری

۲. عمومی

۳. سیاست

۴. دولت

۵. قانونگذاری

۶. فرآیند

۷. راه‌حل

۸. سیاستگذار

۹. مجلس شورای اسلامی

۱۰. حکومت‌داری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۴/۲۳