



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۷، صفحات ۲۲۰-۲۰۹

سیاست‌پژوهی

## فرآیند سیاسی سیاست‌گذاری: رویکردی عمل‌گرایانه به سیاست‌گذاری عمومی\*

محمد جواد حق‌شناس<sup>۱</sup>

دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۶/۱۲/۱۷ - تاریخ پذیرش: ۹۷/۴/۱۶)

### چکیده

سوال کلیدی «فرآیند سیاسی سیاست‌گذاری: رویکردی عمل‌گرایانه به سیاست‌گذاری عمومی» این است که آیا سیاست‌گذاری عمومی لزوماً سیاسی است؟ نویسنده با پاسخ مثبت به این سوال در پی اثبات آن با اتخاذ روشی عمل‌گرایانه است. بررسی ویژگی‌های سیاسی سیاست‌گذاری عمومی این امکان را فراهم می‌کند که اهمیت آن در فرآیند سیاست‌گذاری را بفهمیم و بدانیم دولت معاصر چگونه از طریق آن نه تنها به سیاست‌های وضع شده بلکه به خود نیز مشروعیت می‌دهد. این موضوع باعث می‌شود سیاست‌گذاری را نه تنها به عنوان یک فرآیند برای حل مشکلات اجتماعی بلکه به منزله ابزاری برای ایجاد مشروعیت بپذیریم. نویسنده ارائه راه حل برای مسائل اجتماعی را فرآیندی پیچیده می‌داند که در آن بازیگران و پیشنهادها سیاستی مختلفی وجود دارد که از درون یک فرآیند پیچیده به انتخاب یک راه حل نهایی منجر می‌شود. اتخاذ رویکرد عمل‌گرایانه باعث فهم بهتر فرآیند سیاست‌گذاری عمومی می‌شود.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌گذاری عمومی، عمل‌گرایی، مساله عمومی، ائتلاف‌سازی، گفت‌وگو.

\* این مقاله به معرفی کتاب ذیل می‌پردازد:

The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy, Philippe Zittoun,

Published by Palgrave and Macmillan, 2014

Email: haghshenass@ut.ac.ir نویسنده مسئول - 1

## مقدمه

کتاب «فرآیند سیاسی سیاستگذاری: رویکردی عمل‌گرایانه به سیاستگذاری عمومی» توسط فیلیپ زیتون به رشته تحریر درآمده و در سال ۲۰۱۴ توسط انتشارات مشهور پالگریو به چاپ رسیده است. این کتاب شامل شش فصل است؛ فصل اول به مقدمه اختصاص یافته و در آن، نویسنده به این موضوع پرداخته که چرا سیاستگذاری عمومی، در درجه اول فرآیندی سیاسی است. به این منظور ابتدا به تعریف سیاستگذاری عمومی پرداخته، آنگاه تعاریف مختلف از فعالیت سیاسی را مورد بررسی قرار داده و در نهایت با تحلیل این دو مفهوم به این نتیجه رسیده که سیاستگذاری عمومی فرآیندی کاملاً سیاسی است. فصل دوم به بیان مشکل در سیاستگذاری اختصاص دارد؛ نویسنده با مرور مطالعات پیشین در این زمینه قصد دارد نشان دهد که بیان مشکل بر اساس فرآیندهای تعریف شده‌ای از منازعات و توافقات در خصوص غیرقابل قبول بودن شرایط موجود صورت می‌گیرد. وی ضمن برشمردن مراحل مختلف در تعریف مسأله بر اهمیت رویکرد عمل‌گرایانه در تعریف مسأله تأکید می‌کند. فصل سوم به موضوع ارائه راه‌حل در سیاستگذاری عمومی اختصاص یافته است. نویسنده در این فصل با الهام از مدل کینگ‌دان در تنظیم دستورکار، مفهوم جفت‌سازی<sup>۱</sup> را ارائه می‌کند؛ جفت‌سازی به این معنا است که در میان مسائل و راه‌حل‌های مختلفی که برای حل آنها وجود دارد یک راه‌حل پیوند مناسبی با مسأله برقرار کرده و نه تنها حل مشکل را تسهیل می‌کند بلکه به عنوان سیاست عمومی به دنبال تغییر شرایط موجود است. در فصل چهارم، نویسنده به موضوع انتشار راه‌حل‌های سیاسی و نحوه شکل‌گیری ائتلاف‌ها در خصوص راه‌حل‌ها پرداخته است. به باور وی تا زمانی که ائتلاف حکمی درباره یک سیاست شکل نگیرد امکان انتشار آن وجود ندارد. به منظور شکل‌گیری ائتلاف باید فرآیند متقاعدسازی بازیگران خط مقدم و پشت صحنه سیاستگذاری انجام شود. در عین حال به موضوعاتی همچون استدلال‌های سیاسی و هویت بازیگران سیاسی که شکل‌دهنده به این ائتلاف‌ها هستند نیز پرداخته شده است. به اعتقاد نویسنده شیوه‌های استدلالی و اقدامات متقاعدساز، با پیوست نمودن راه‌حل به مشکل و ایجاد ائتلاف باعث تثبیت پیشنهاد می‌شود. موضوع فصل پنجم، نقش قدرت و نفوذ در موفقیت سیاست‌های عمومی است؛ نویسنده با بیان اینکه در فرآیند سیاستگذاری باید به قدرت استدلال و قدرت بازیگران به طور همزمان توجه نمود؛ رویکردی را پیشنهاد می‌کند که بین این دو نوع قدرت سازش برقرار می‌کند. وی با تأکید بر اهمیت نقش زبان در فرآیند استدلال و قدرت بازیگران به موضوع موقعیت‌یابی بازیگران در

فرآیند سیاستگذاری نیز پرداخته است. فصل پایانی نیز به نتیجه‌گیری و جمع‌بندی مباحث فصول قبل اختصاص یافته است.

### ۱- سیاستگذاری عمومی، فرآیندی سیاسی است

نویسنده در فصل اول به دنبال تأیید این فرض است که سیاستگذاری عمومی اساساً فعالیتی سیاسی است. به نظر وی ویژگی سیاسی سیاستگذاری عمومی امکان درک اهمیت آن در فرآیند سیاستگذاری و نحوه مشروعیت‌بخشی به دولت معاصر را فراهم می‌کند. این موضوع باعث می‌شود سیاستگذاری را نه تنها به عنوان فرآیندی برای حل مشکلات اجتماعی بلکه به عنوان ابزاری برای ایجاد مشروعیت بپذیریم. به منظور تأیید سیاسی بودن سیاستگذاری عمومی، نویسنده به بررسی پیشینه این علم می‌پردازد. وی با اشاره به نظرات ماکیاولی به عنوان یکی از بنیان‌های علوم سیاسی معتقد است این سوال وی که «پادشاه برای حفظ قدرت چه کاری باید انجام دهد؟» در واقع سرآغاز پیدایش دانش سیاستگذاری است. ماکیاولی برخلاف بسیاری از نویسندگان پیش و پس از خود، به ماهیت قدرت یا شکل دولت و اینکه دولت یا جامعه ایده آل چگونه باید باشد نپرداخت. در واقع می‌توان گفت ماکیاولی با وصل کردن مشروعیت قدرت به عمل دولت، راه را بر اندیشه‌های جدید در سیاستگذاری عمومی باز کرد. از این رو برخلاف بسیاری که لاسول را پدر سیاستگذاری عمومی قلمداد می‌کنند می‌توان گفت پیشینه این علم به ماکیاولی بازمی‌گردد. با این تفاوت که ماکیاولی در یک جامعه غیردموکراتیک زندگی می‌کرد در حالی که لاسول در جامعه دموکراتیک پس از جنگ جهانی دوم می‌زیست. به منظور نشان دادن سیاسی بودن سیاستگذاری عمومی، نویسنده به کنکاش پیرامون تعاریف مربوط به سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup> و فعالیت سیاسی<sup>۲</sup> می‌پردازد. وی معتقد است به رغم تلاش‌های نویسندگان مختلف برای تعریف مفهوم سیاستگذاری عمومی، به دلیل پیچیدگی این مفهوم هیچ‌کس موفق به تحمیل یک تعریف خاص نشده است. پیچیده بودن مفهوم و تعریف سیاستگذاری زمانی مشخص می‌شود که نویسندگان مختلف بر ابعاد متنوعی تأکید کرده‌اند به عنوان مثال؛ سایمون بر اهداف، ابزارها و راهکارها، رابرت دال بر ابزارهای فنی، ایستون بر تصمیمات، نتایج و پیامدها، جونز بر اقدامات سیاستی و شیوه‌های عمل و آندرسون بر مطالبات و بیانیه‌های سیاستی تأکید کرده‌اند. این پیچیدگی به حدی است که برخی نویسندگان، ترجیح داده‌اند از این کار اجتناب نموده یا به تعریفی کلی اکتفا کنند. به عنوان مثال توماس دای پس از بررسی بیش از چهل تعریف مختلف نتیجه گرفت که تنها یک تعریف وسیع، مطلوب است: "هر آنچه دولت تصمیم می‌گیرد انجام

1- Public Policy

2- Political activity

دهد یا ندهد". در نتیجه نویسنده به جای تلاش بی‌پایان برای جستجوی یک تعریف از سیاست عمومی، تصمیم گرفته است فرآیند سیاستگذاری را مورد بررسی قرار دهد. درباره تعریف فعالیت سیاسی نیز نویسنده با دسته‌بندی این تعاریف در دو طیف متناقض، تعریفی بینابینی را انتخاب می‌کند. در اولین تعریف، "سیاست" به عنوان فعالیتهایی تعریف می‌شود که به منظور نظم دادن، اداره، حل و فصل اختلافات اجتماعی و ایجاد نظم در جامعه انجام می‌شود. برعکس، تعریف دوم "سیاست" را فعالیت‌های مربوط به منازعه، مخالفت، تعارض، رقابت خصوصی و اختلال اجتماعی گسترده قلمداد می‌کند. نویسنده بر این باور است که به رغم ظاهر متناقض این تعاریف، بر اساس رویکرد دیالکتیکی می‌توان آنها مکمل یکدیگر در نظر گرفت و لذا فعالیت سیاسی شبیه حرکت بی‌وقفه نظم و بی‌نظمی است. بر اساس تعاریف ارائه شده از سیاستگذاری و فعالیت سیاسی می‌توان نتیجه گرفت سیاستگذاری اساساً یک فعالیت سیاسی است.

## ۲- ساخت مسائل اجتماعی، گسترش و سیاسی شدن آنها

نویسنده در فصل دوم به نحوه ساخت مسائل و سیاسی شدن آنها می‌پردازد. از نظر وی سیاسی شدن مشکلات از سوی دو گروه کثرت‌گرایان و مخالفان کثرت‌گرایی مورد بررسی قرار گرفته است. از دیدگاه کثرت‌گرایی، سیاسی شدن از طریق تبدیل یک وضعیت به یک مسئله اجتماعی فهمیده می‌شود. بر این اساس از منازعات میان گروه‌های اجتماعی می‌توان برای درک بهتر فرآیندهای سیاسی استفاده کرد. در مقابل، منتقدان نظریات کثرت‌گرایی بر اهمیت «انتشار» تاکید دارند. هدف آنها نشان دادن دشواری اهمیت یافتن یک مساله و تاکید بر توزیع نابرابر منابع گروه‌هایی است که از انتشار مشکل حمایت یا ممانعت می‌کنند. نویسنده معتقد است این دو روش به رغم متناقض بودن، در تاکید بر پدیده پیچیده تنظیم دستور کار، مکمل هم محسوب می‌شوند. در واقع از یک طرف، مطالعات نشان می‌دهند که فرآیند تعریف، خود یک پدیده سیاسی است که هژمونی یک گروه را نسبت به گروه‌های دیگر تقویت می‌کند و از سوی دیگر، پدیده انتشار مکانیسمی رقابتی است که به ما در درک بیشتر دستور کار کمک می‌کند. بخش مهمی از این فصل به تبیین رویکرد عمل‌گرایی<sup>۱</sup> در سیاستگذاری اختصاص دارد. نویسنده؛ دیوئی، جیمز و پیرس را از جمله اندیشمندانی می‌داند که باعث تقویت رویکرد عمل‌گرایانه در علوم سیاسی شده‌اند. عمل‌گرایی رویکردی نتیجه‌گرا است و تمایز کانتی بین اندیشه و عمل را رد و از ایده ساخت معنا از پیامدهای عملی حمایت می‌کند. عمل‌گرایی به رغم تفاوت نظرات مبدعان آن، شکاف بین فلسفه و علوم اجتماعی را از طریق متمایز ساختن اندیشه از عمل پر کرده است. وی

1- Pragmatic Approach

به تشریح نظرات دیویی در این خصوص می‌پردازد. دیویی با الهام از عمل‌گرایی، مخالف نظر کسانی است که دولت و مردم را مفاهیمی جداگانه تلقی کرده و دولت را به افراد نمایندگی کننده تقلیل می‌دهند. به نظر وی این موقعیت فرد در دولت است که رفتار وی را شکل می‌دهد و او را به یک بازیگر عمومی تبدیل می‌کند. بنابراین دولت، کارمندان دولت و مردم جدا از هم نیستند. به گفته وی، ایده‌ها تنها در عمل وجود دارند. نویسنده در بخش بعد، دو دیدگاه متفاوت جامعه-شناختی ساخت مسائل عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهد؛ بر اساس دیدگاه نخست واقعیت جدای از ذهن وجود ندارد در حالی که در دیدگاه دوم واقعیت مجزای از برداشت ذهنی وجود دارد. بر اساس مفهوم نخست، مشکلات آشکار و پنهانی در جامعه وجود دارد. برای اینکه این مشکلات قابل مشاهده شوند، افراد باید مفاهیم و ابزارهای شناختی را تولید و به‌کارگیری کنند. دیدگاه دوم تمایز بین وضعیت عینی و ادراک ذهنی را رد کرده و بر این نکته تأکید می‌کند که واقعیت را نمی‌توان بدون ابزار شناختی درک کرد. نویسنده درباره اینکه چگونه یک وضعیت، به مشکل تبدیل می‌شود قائل به پنج مرحله است:

مرحله اول: برچسب‌دار کردن<sup>۱</sup> وضعیت و تعیین آن به عنوان یک مساله، مرحله دوم: طبقه‌بندی جامعه با شناسایی قربانیان، مرحله سوم: تعیین علل، مقامات و گروه مقصر، مرحله چهارم: ارائه آینده مطلوب و مرحله پنجم: انجام اقدام فوری.

در پایان این فصل، نویسنده بر اهمیت تعریف مساله در مرحله تنظیم دستور کار تأکید می‌کند. از نظر وی تعریف، یک فرآیند سیاسی‌سازی ضروری است که باعث می‌شود بازیگران بر بی‌نظمی اجتماعی که سیاستگذاری عمومی به دلیل آن انجام می‌شود، تأکید نمایند. تجزیه و تحلیل فرآیند تعریف که بازیگران برای نقد جامعه از طریق غیرقابل قبول جلوه دادن واقعیت و ضروری بودن اقدام دولتی از آن استفاده می‌کنند، امکان درک بهتر فرآیند تنظیم دستورکار را فراهم می‌کند. این نشان می‌دهد که چگونه بازیگران یک مشکل را با تبدیل آن به نماد یک جامعه بی‌نظم، سیاسی می‌کنند.

### ۳- راه‌حل به مثابه سرهم‌بندی<sup>۲</sup> پیچیده‌ای برای حل مسائل عمومی

در فصل سوم نویسنده به موضوع تعریف راه‌حل و نظرات مختلف درباره نحوه طراحی و تدوین آن پرداخته است. وی معتقد است در حالیکه مطالعات وسیعی درباره مشکلات عمومی انجام شده اما به موضوع ارائه راه‌حل بسیار کم پرداخته شده است. این نکته که نویسندگان

1- Labelling  
2- Categorising  
3- Bricolage

عموماً از اصطلاح فرمول‌بندی در رابطه با ارائه راه‌حل استفاده می‌کنند نشان می‌دهد از نظر آن‌ها در این مرحله، یافتن اهمیت دارد نه تعریف. «تعریف» یک مسئله به معنای قبول این نکته است که مشکلات دارای پیامدهای سیاسی هستند، در حالی که فرمول‌بندی<sup>۱</sup>، معنایی خنثی دارد. به رغم تفاوت‌های مذکور راه‌حل‌ها<sup>۲</sup> و مشکلات<sup>۳</sup> دارای ویژگی‌های مشترک متعددی هستند. بر اساس مطالعات سایمون و لیندبلوم، راه‌حل‌ها از یک ساختار پیچیده شناختی ناشی می‌شود که اغلب مسیرهای متعددی دارد. مطالعات انجام شده توسط مارس، کوهن و اولسن نیز نشان داده است که راه‌حل‌ها اغلب قبل از مشکلات و مستقل از حل آنها وجود دارند. با این حال هر مساله به یک راه‌حل مناسب ختم می‌شود لذا نویسنده از مفهوم جفت‌سازی<sup>۴</sup> برای تشریح رابطه بین مسائل و راه‌حل‌ها استفاده می‌کند. در ادامه به دو رویکرد در تدوین راه‌حل پرداخته شده که یکی از رویکرد عقلانی و دیگری از رویکرد تدریجی‌گرایی گرفته شده‌اند. رویکرد عقلانی در سیاستگذاری به سایمون بازمی‌گردد. البته وی در آثار خود به دو نوع عقلانیت اشاره دارد. عقلانیت فردی که به طور عمده در مطالعات اولیه وی در مورد تصمیم‌گیری به آن اشاره شده است. هدف وی از ارائه عقلانیت فردی ارائه زبانی برای تشریح سازمان اداری بود. سایمون نشان داد که تمایز بین سیاست و اداره امور غیرممکن است. لیندبلوم با الهام از نظرات سایمون نظریه تدریجی‌گرایی<sup>۵</sup> در ارائه راه‌حل را ارائه دارد. بر اساس این نظریه، افراد گزینه‌ای را انتخاب می‌کنند که در صورت نامطلوب بودن بتوانند به عقب برگردند؛ آنها ممکن است برای مطالعه نتایج غیرمنتظره گزینه نامناسبی را انتخاب کنند؛ همچنین می‌توانند گزینه‌های احتمالی را انتخاب کنند و در صورت ناهماهنگی، تلاش نمایند آنها را بهبود دهند. در این بخش نویسنده رویکرد دیگری را برای فهم نحوه سرهم‌بندی راه‌حل‌ها ارائه می‌کند. این رویکرد، اندیشه‌های مربوط به تغییرات زبان‌شناختی در فلسفه را با رویکرد عمل‌گرایی در علوم اجتماعی ترکیب می‌کند و گفتمان نامیده می‌شود. به نظر وی گفتمان بعد نادیده گرفته شده در تحولات سیاست‌ها است که به راه‌حل‌ها معنا می‌دهند. نویسنده گفتمان را دارای این ویژگی‌ها می‌داند: فیلتر تغییردهنده واقعیت و در عین حال ضروری، ابزاری به شکل بازی زبانی در جهت ساخت معنا، ویژگی کنشی، ویژگی برهم‌کنشی، کنش مادی و یکتا، تأییدکننده موضوع. نویسنده معتقد است گفتمان به جفت‌سازی مشروعیت می‌دهد. به نظر وی در تعریف راه‌حل پنج مرحله وجود دارد:

- 
- 1- Formulation
  - 2- Solutions
  - 3- Problems
  - 4- Coupling
  - 5- Incrementalism

مرحله اول: برچسب‌گذاری راه‌حل‌ها، مرحله دوم: تعیین پیامدها و عموم ذی‌نفعان هر راه‌حل، مرحله سوم: جفت‌شدن با مشکل به منظور حل آن، مرحله چهارم: ادغام در یک سیاست عمومی نیازمند تغییر و مرحله پنجم: پیوند با چارچوب و ارزش‌های مرجع برای راهنمایی آن. نویسنده بر این باور است که جفت‌سازی مسائل و راه‌حل‌ها گامی اساسی در حل مسائل اجتماعی و اعاده نظم سیاسی است لذا مفهوم جفت‌سازی، که نخستین بار توسط کینگ‌دان ارائه شد، امکان فهم فرآیندی که از طریق آن بازیگران با مساله و پیشنهاد ارتباط برقرار می‌کنند را فراهم می‌کند. با این حال جفت‌سازی به این موضوع توجه ندارد که ارتباط بین مساله و راه‌حل، بدون محدودیت و صرفاً از طریق شانس قابل توضیح نیست. به این دلیل نویسنده در مرحله انتخاب راه‌حل بر گردهم‌آوری<sup>۱</sup> به جای جفت‌سازی تاکید کرده و معتقد است اعاده نظم به عنوان عنصری کلیدی است که باعث می‌شود کنشگر با برجسته کردن یک راه‌حل بتواند معنا را به جفت مسأله/راه حل بازگرداند و حتی آن را عقلانی نماید.

نویسنده در پایان این فصل به اختلاف نظر سایمون و لیندبلوم در بحث فرمول‌بندی راه‌حل‌ها اشاره کرده است. سایمون بر فقدان ارتباط منطقی بین مسائل، اهداف، راه‌حل‌ها، ابزارها، ارزش‌ها، علل، پیامدها و ایدئولوژی‌ها تاکید کرده و با این کار، نشان داده سیاستگذاری را نمی‌توان به عنوان یک فعالیت ساده در نظر گرفت که از یک نقطه کانونی یا یک عنصر اصلی مانند ارزش‌ها یا اهداف آغاز می‌شود. برعکس، لیندبلوم نشان داده که این پیوند منطبق با یک واقعیت تجربی است و لذا سیاستگذاری را می‌توان به عنوان نتیجه یک سرهم‌بندی پیچیده توسط بازیگران به منظور یافتن راه‌حلی برای مشکلات غیر قابل حل دید.

#### ۴- انتشار راه‌حل<sup>۲</sup>: راهبردهای منطقی برای پیوند انتلاف‌ها

موضوع فصل چهارم، ترویج و انتشار راه‌حل‌ها است. انتشار راه‌حل به این موضوع می‌پردازد که چگونه تعدادی بازیگر، مدیریت راه‌حل را به دست می‌گیرند و دیگران را به انجام آن قانع می‌کنند. انتشار راه‌حل، ابزاری برای پیوستن بازیگران مختلف و حمایت از راه‌حل است. نویسنده معتقد است اقناع ذینفعان نسبت به یک راه‌حل مهمترین موضوع در انتشار آن راه‌حل است که این کار با استدلال منطقی اتفاق می‌افتد. وی به سابقه استدلال به عنوان روشی برای اقناع پرداخته و معتقد است استدلال از زمان ارسطو به عنوان ابزاری برای تاثیرگذاری بر هم‌نوعان مورد استفاده قرار گرفته است. اندیشمندان معاصر نیز بر اهمیت استدلال و بحث به عنوان فعالیت اجتماعی

1- Assemble

2- Propagating solution

خاص تاکید کرده‌اند. استدلال با هدف اقناع<sup>۱</sup> و متقاعدسازی دیگران نسبت به راه حل مشکلات انجام می‌شود. نویسنده یکی از مهمترین روش‌های تغییر سیاست‌های عمومی در کشورهای دموکراتیک را اقناع ذینفعان از طریق استدلال معرفی می‌کند. به عنوان مثال وی با اشاره به بحران موشکی کوبا در زمان کندی، حل این بحران را نوعی اقناع می‌داند در حالی که فردی در جایگاه رئیس‌جمهور می‌توانست از روش‌های دیگری همچون استفاده از قدرت یا زور نیز بهره بگیرد. با این حال برخی از صاحب‌نظران انتشار راه‌حل را مبتنی بر قدرت و نفوذ می‌دانند نه اقناع ذینفعان. در این زمینه می‌توان به رابرت دال اشاره کرد. وی با نشان دادن وجود کثرت نخبگان پیرامون مسائل، تقسیم نفوذ بین گروه‌های نخبه از یک سو و نخبگان و مردم از سوی دیگر را معرفی می‌کند.

نویسنده با تأکید بر اهمیت اقناع ذینفعان در ایجاد و اجرای سیاست‌ها معتقد است هیچ تصمیمی نتیجه کار یک فرد نیست حتی اگر آن فرد رئیس‌جمهور باشد بلکه باید نقش مجموعه‌ای از سیاستگذاران، نخبگان، بوروکرات‌ها و گروه‌های ذینفع را در لابلای تصمیمات مشاهده کرد. هیچ طرح سیاستی بدون اقناع کامل طراحان آن و هدف قرار دادن سایر سیاستگذاران امکان‌پذیر نیست. حتی در عصر اینترنت کمتر طرح سیاستی را می‌توان مشاهده کرد که بدون برگزاری نشست‌ها و بحث‌های واقعی بین سیاستگذاران به گردش درآید. بنابراین انتشار یک طرح سیاستی، فعالیتی پیچیده است. با این حال کاربرد استدلال در فرآیند سیاستگذاری تنها به اقناع خلاصه نمی‌شود بلکه کاربرد مهم دیگر، انتقاد<sup>۲</sup> است. نویسنده مباحثه بین بازیگران مختلف را مهمترین روش برای سنجش راهبردهای مختلف در اقناع می‌داند و معتقد است مباحثه را می‌توان برای این امور مورد استفاده قرار داد: سنجش راه‌حل‌ها، سنجش رابطه بین مساله و راه‌حل و سنجش ارائه‌کننده راه‌حل. وی در ادامه مجموعه اقداماتی که ذینفعان مختلف در خصوص یک راه‌حل می‌توانند انجام دهند را ذیل سه موضوع الحاق، مخالفت یا کناره‌گیری دسته‌بندی نموده و معتقد است نگه داشتن یک ذینفع به عنوان حامی راه‌حل غالباً کاری پیچیده و دشوار است و همیشه این اتفاق رخ نمی‌دهد. نویسنده در بخش بعدی به نحوه شکل‌گیری ائتلاف‌های گفتمانی<sup>۳</sup> پیرامون راه‌حل‌ها پرداخته و توضیح می‌دهد که چگونه تبادل گفتمانی که پدیده‌ای بین فردی است به ائتلاف‌سازی منجر می‌شود. وی ایجاد ائتلاف را روشی متداول برای متحد کردن بازیگران مختلف در خصوص یک راه‌حل قلمداد می‌کند. وی با تأکید بر اهمیت متقاعدسازی در پیوستن افراد مختلف به ائتلاف، روند تشکیل ائتلاف و ارائه بیانیه عمومی مشترک را نتیجه گردهم‌آوری

1- Persuasion

2- Criticising

3- Discursive coalitions

پیشرفته‌ترین ذینفعان مختلف دانسته و معتقد است همانطور که ائتلاف رشد می‌کند، یک راه‌حل مشترک نیز به وجود آمده و بین ذینفعان نهادینه می‌شود.

در نتیجه‌گیری این فصل، نویسنده معتقد است همانطور که هیچ پیشنهاد سیاستی نمی‌تواند بدون حمایت تعداد معینی از ذینفعان ظهور پیدا کند، انتشار یک پیشنهاد نیز، موضوعی کلیدی است که طراحان راه‌حل باید به آن توجه کنند. آنها باید قادر به متقاعد کردن بازیگران برای پیوستن به خواسته خود باشند. این موضوع از یک طرف بر اساس توانایی بازیگران به ارائه استدلال‌های قانع‌کننده و از سوی دیگر توانایی تعریف راه‌حل و مدیریت آن است. در اینجا گفتمان ابزاری است که به بازیگران در جهت دستیابی به توافق میان خودشان و ساختار اقدام جمعی برای حل مشکل کمک می‌کند.

### ۵- بیانیه‌های سیاستی<sup>۱</sup> برای مشروعیت‌بخشی به تصمیم‌گیران

موضوع فصل پنجم کتاب، نقش بیانیه‌های سیاستی در مشروعیت‌بخشی به سیاست‌ها و سیاستگذاران است. نویسنده در این فصل به تبلیغات<sup>۲</sup> و نقش زبان در مشروعیت‌بخشی به سیاست‌ها و بازیگران می‌پردازد. وی انتخاب راه‌حل را مبتنی بر مبارزه تعریف‌شده بین نقش و جایگاه ذینفعان می‌داند و معتقد است در فرآیند سیاستگذاری، ذینفعان نه تنها به دنبال تحمیل تصمیم خود بلکه در پی تحمیل خود به عنوان تصمیم‌گیر<sup>۳</sup> اصلی هستند. وی به تناقض میان دو رویکرد در ارتباط بین زبان و جایگاه بازیگران اشاره می‌کند. در رویکرد اول، قدرت در جایگاه بازیگران قرار دارد و زبان صرفاً ابزاری برای حمایت از این جایگاه است در حالی که در رویکرد دوم، قدرت در درون زبان و استدلال بازیگران قرار دارد و این موضوع است که منجر به تغییر جایگاه آنها می‌شود. این دو رویکرد با یکدیگر ناسازگار بوده و انتخاب هر یک از آنها تأثیر زیادی در فرآیند سیاستگذاری دارد. همانطور که هانا آرنه<sup>۴</sup> استدلال می‌کند رویکرد نخست، سلسله‌مراتبی و مبتنی بر نظم اقتدارگرایانه است در حالی که رویکرد دوم بر اقناع و در نتیجه نظم برابر استوار است. وی تبلیغات را وسیله‌ای برای نخبگان حاکم در جهت حفظ قدرت دانسته و بر نقش زبان به عنوان ابزاری برای ارتقاء موقعیت مسلط بازیگران تأکید می‌کند. نویسنده به آثار لاسول در این زمینه اشاره کرده و ابداع اصطلاح اتحاد<sup>۵</sup> توسط طبقه حاکم در آمریکا برای تحمیل ایده ملت و مشروعیت‌بخشی به سلطه خودشان را مثال می‌زند. با این حال این موضوع

---

1- Policy Statements  
2- Propaganda  
3- Decision-maker  
4- Hannah Arendt  
5- Union

با دیگر آثار وی در خصوص گفتمان در تناقض است. نویسنده در ادامه با تشریح نظرات موری ادلمن در خصوص اهمیت زبان و تفسیر در فرآیند سلطه، زبان سیاسی را به مثابه ابزاری برای نخبگان جهت مشروعیت بخشیدن به خود تعریف می‌کند. بر این اساس، نخبگان با استقرار زبان علمی و تکنیکی در پی مشروعیت بخشی به خود هستند که این موضوع را می‌توان در آثار هابرماس و بورديو نیز مشاهده کرد.

در بخش دوم، نویسنده به بررسی نقش موقعیت بازیگران در فرآیند متقاعدسازی پرداخته و معتقد است موقعیت هر بازیگر در فرآیند سیاستگذاری با فعالیت‌هایی که وی در این حوزه انجام می‌دهد ساخته می‌شود. این موقعیت، نسبی است و بستگی به بازیگر و تعاملات وی دارد. در این حوزه نیز همچون حوزه مسائل و راه‌حل‌ها با بازی برچسب‌ها مواجه هستیم. به این معنا که هر بازیگر دخیل در فرآیند سیاستگذاری برچسبی را دریافت می‌کند که وزن وی در این فرآیند را تعیین می‌کند. وی قائل به سه نوع برچسب یا موقعیت برای بازیگران است: برچسب رسمی<sup>۱</sup> که جایگاه سازمانی یک بازیگر را نشان می‌دهد؛ برچسب تصمیم‌گیر<sup>۲</sup> که حاکی از موقعیت مسلط بازیگر در فرآیند تصمیم‌گیری است و برچسب رهبری<sup>۳</sup> که علاوه بر موقعیت مسلط بازیگر، مشروعیت وی در تصمیم‌گیری را نیز نشان می‌دهد. به نظر نویسنده متقاعد کردن یک ذینفع برجسته<sup>۴</sup> اثر بسیار مهمی در فرآیند انتشار راه‌حل دارد که این اثر، ترکیبی از جایگاه و استدلال بازیگر است. در بسیاری مواقع، جایگاه باعث مشروعیت بخشی به استدلال می‌گردد هرچند در برخی موارد ترغیب افراد از طریق اجبار انجام می‌شود.

در بخش سوم، نویسنده به نحوه تثبیت جایگاه بازیگران در بیانیه‌های سیاستی می‌پردازد و معتقد است زمانی که بیانیه‌های سیاستی از مرحله پیشنهاد به مرحله تصمیم وارد می‌شود بازیگران سعی می‌کنند جایگاه خود را در این فرآیند تثبیت کنند. به این ترتیب بر اساس وزن هر یک از بازیگران، بیانیه‌های سیاستی تغییر می‌یابد. نویسنده بیانیه سیاستی را عرصه منازعه میان حامیان و مخالفان پیشنهادها تعریف می‌کند که نتیجه آن، شکل‌گیری موقعیت جدید برای بازیگران دخیل است. وی همچنین بر نقش بازیگران ذینفوذ در فرآیند تدوین بیانیه‌های سیاستی، نقش گفتگو بین بازیگران در جهت مبارزه با بی‌ثباتی موجود در بیانیه‌های سیاستی، توقف زمانی بیشتر بر راه‌حل‌ها در جهت ثبات بیشتر بیانیه‌های سیاستی و سیاسی کردن وضعیت جایگاه‌ها تأکید می‌کند. بررسی ارتباط بین مسائل و راه‌حل‌ها موضوع دیگری است که نویسنده به آن پرداخته و دو نوع بررسی در این زمینه را تشریح می‌کند. نخست، بررسی بر اساس عینیت و

1- Official label

2- Decision-maker label

3- Leadership label

4- Important stakeholder

عقلانیت‌گرایی که در این زمینه تصمیم‌گیران به دنبال حرکت از احتمال به قطعیت هستند و دوم بررسی بر اساس ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های متضاد بازیگران که در این بررسی، امکان بحث و مناظره سلب می‌شود. نویسنده معتقد است مشروعیت راه‌حل‌ها از تعریف جایگاه تصمیم‌گیران جدانشدنی است.

وی پیچیدگی تصمیم‌گیری و سیاسی بودن آن را با بیان یک مثال تجربی درباره متروی پاریس توضیح می‌دهد. به نظر وی توسعه متروی پاریس نمادی از تغییر سیاست‌های عمومی و نتیجه یک فرآیند تصمیم‌گیری پیچیده است که از انحراف، چرخش و تغییر سیاست گرفته تا رها کردن و شروع مجدد را شامل می‌شود. با توجه به تغییراتی که در تعریف، اشکال و اتحادهای پیرامون این طرح در طول ۱۵ سال اتفاق افتاد، بحث‌های مفصلی از سوی گروه‌های مختلف در این زمینه مطرح شد که نحوه رفتار تصمیم‌گیران در سیاستگذاری عمومی در مشروعیت‌بخشی به راه‌حل مورد نظرشان را نشان می‌دهد. طرح متروی پاریس سه بار در سالهای ۱۹۸۰، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵ اصلاح شد و هربار به گونه‌ای متفاوت تعریف شد. در حالی که در دهه ۱۹۸۰ هدف کلی از اجرای این طرح، رفت و آمد آسان شهروندان به مرکز شهر پاریس اعلام شده بود - که به دلیل ترافیک زیاد مجبور بودند زمان زیادی را در ترافیک سپری کنند- در سال ۱۹۹۳ مشکل دیگری سر باز کرد که خروج مسافران از مرکز پاریس بود. با این حال دو سال بعد و با افزایش آلودگی در شهر پاریس، کاهش آلودگی شهر به عنوان هدف اصلی توسعه مترو مطرح شد. در هر سه مرحله، بازیگران مختلف با تعاریف و اهداف متفاوت به دنبال اقناع سایر بازیگران نسبت به راه‌حل خویش بودند.

### نتیجه‌گیری: سیاستگذاری عمومی چگونه به علم سیاست شکل می‌دهد؟

نویسنده در فصل پایانی به ضرورت سیاستگذاری عمومی و نقش آن در شکل‌دهی به عرصه سیاسی پرداخته است. به باور وی سیاستگذاری عمومی به عنوان یک فعالیت سیاسی ضروری با نشان دادن اینکه مسائل اجتماعی قابل حل هستند جهان را مسحور خود می‌کند. بنابراین، سیاستگذاری برای اعاده نظم تلاش می‌کند که مسائل، منازعات و انواع انحرافات باعث آن شده‌اند. در واقع، سیاستگذاری عمومی یک فعالیت سیاسی است که دیالکتیک‌های متضاد نظم و بی‌نظمی را با هم سازش می‌دهد.

هرچند اغراق‌آمیز به نظر می‌رسد اما این کتاب نشان داد سیاستگذاری شامل شناسایی سرهم-بندی ناقصی از واقعیت‌هایی است که بازیگران انجام می‌دهند-تصمیمات فاقد تصمیم‌گیر، سیاست‌های عمومی نامنسجم، راه‌حل‌های بدون مساله و تغییراتی که هیچ مسئولی ندارد. این کتاب تلاش کرد نشان دهد تنها با رها کردن تضاد مصنوعی بین دنیای گفت‌وگو و عمل، قادر به

غلبه بر مشکلات سیاستگذاری هستیم. گفتمان در درجه اول و مهمتر از همه، یک عمل اجتماعی است که ذهنیت را نشان می‌دهد؛ آن را در یک رابطه آشکار می‌کند و پیامدهای عملی دارد. همچنین نشان داده شد در طول فرآیند سیاستگذاری این شیوه‌های گفتمانی هستند که معنا را تعیین، هویت‌ها را خلق، قدرت را توزیع و راه‌حل‌ها را منتشر می‌کنند، باعث اقناع یا اختلاف می‌شوند و به قدرت مشروعیت می‌بخشند. نویسنده بیانیه سیاستی را ابزار شناختی می‌داند که بر اساس آن بازیگران به یک ابزار معنا می‌دهند و از آن استفاده کنند تا دیگران را به پذیرش این پیشنهاد متقاعد سازند. بر اساس، این بیانیه است که بازیگران ائتلافی را شکل می‌دهند که از این پیشنهاد پشتیبانی می‌کند. وی در پایان پیشنهاد می‌کند که مطالعات سیاستگذاری عمومی در علوم سیاسی تثبیت شود. چرا که دانشمند سیاسی از طریق تجزیه و تحلیل سیاستگذاری عمومی، می‌تواند به درک جامعه مدرن و تحولات سیاسی آن بپردازد.