




RESEARCH ARTICLE

Policy Theories in Public Policy Making

Kioomars Ashtarian ^{id}

Associate Professor of Public Policy, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Corresponding Author's Email: ashtrian@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98275>

Received: 31 January 2024

Accepted: 4 May 2024

ABSTRACT

The aim of this article is to show that theorizing in the discipline of public policy has distinctive characteristics. Like other multidisciplinary (or interdisciplinary) fields, it has various theoretical sources and feeds from other fields in social sciences. Social science disciplines are all theoretically intermingled because they all focus on human behavior, so they can have common theoretical roots. But in any case, the question is, what is the distinctive feature of theories of public policy from other disciplines of social science. In other words, what is the special field of expertise in terms of theorizing? If public policy cannot find its distinctive feature, it will suffer from identity disorder. To overcome this difficulty, we introduce three levels of theories in public policy. The first level includes two main theories, namely policy cycle theory and typology theory, which, in a sense, bring structural theories to the field of policy making. The second level of public policy theories is usually focused on the phenomenon of decision-making in the public sector such as Multiple Stream Framework, Punctuated Equilibrium Theory, Narrative Theory, Coalition Theory, Institutionalism Development Theory etc., Even though these theories cannot be considered as exclusive theories of public policy, but they are frequently used in this discipline. The third level is policy theory, or program theory, which includes a set of underlying assumptions of a program, and explains why and how planned activities should lead to predefined goals and objectives through specific variables. Policy theories provide models of intervention in different sector of government. They are indirectly and tacitly extracted from second level of theories. For example, trilaterals model of policy making in labor policy could be referred to Institutionalism Development Theory. In real world policy making in government, what is mostly used is this third level of theory.

Keywords: Theory, Public Policy, Decision, Program Theory.

Citation: Ashtarian, Kioomars (2024). Policy Theories in Public Policy Making. *Iranian Journal of Public Policy*, 10 (2), 43-51, DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98275>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

نظریه در سیاست‌گذاری عمومی

کیومرث اشتریان

دانشیار سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: ashtrian@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98275>

تاریخ دریافت: ۱۱ بهمن ۱۴۰۲
تاریخ پذیرش: ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۳

چکیده

رشته سیاست‌گذاری عمومی دارای وضعیت ویژه‌ای در نظریه‌پردازی است. همچون دیگر حوزه‌های چندرشته‌ای (یا میان‌رشته‌ای) آبخورهای نظری گوناگونی دارد و از رشته‌های دیگری در علوم اجتماعی تغذیه می‌کند. رشته‌های علوم اجتماعی همگی از حیث نظری در هم آمیخته‌اند چون همگی بر انسان و جامعه تمرکز دارند لذا می‌توانند ریشه‌های نظری مشترکی داشته باشند. اما به هر حال پرسش این است که رشته سیاست‌گذاری عمومی چه ویژگی متمایزی یا چه حوزه تخصصی ویژه‌ای از حیث نظری دارد؟ اگر نتوانیم این ویژگی متمایز خود را دریابیم دچار اختلال هویت رشته‌ای می‌شویم. ما سه سطح نظریه‌ها در سیاست‌گذاری عمومی را معرفی می‌کنیم. سطح نخست شامل دو نظریه اصلی است که به تعبیری نظریه‌های سازه‌ای و کاملاً متفاوتی را برای رشته سیاست‌گذاری به ارمغان می‌آورند. سطح دوم نظریه‌های سیاست‌گذاری عمومی معمولاً معطوف به پدیده تصمیم‌گیری در بخش عمومی (دولتی-حکومتی) است. این نظریه‌ها را می‌توان نظریه‌های انحصاری سیاست‌گذاری عمومی به حساب آورد که تمایز و تشخیص رشته سیاست‌گذاری عمومی را رقم می‌زنند. سطح سوم، نظریه سیاستی است که مجموعه‌ای از مفروضات زیربنایی یک سیاست یا یک برنامه را دربرداشته و توضیح می‌دهد که چرا و چگونه فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده باید از طریق متغیرهای مشخصی به اهداف و مقاصد از پیش تعریف شده منتهی شود.

واژگان کلیدی: نظریه، سیاست‌گذاری عمومی، نظریه سیاستی، تصمیم.

استناد: اشتریان، کیومرث (۱۴۰۳). نظریه در سیاست‌گذاری عمومی. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱۰ (۲)، ۴۳-۵۱.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98275>



ناشر: دانشگاه تهران.

مقدمه

سطح نخست نظریه‌ها در سیاستگذاری عمومی

رشته سیاستگذاری عمومی همچون دیگر حوزه‌های چندرشته‌ای (یا میان‌رشته‌ای) آبخورهای نظری گوناگونی دارد و از رشته‌های دیگری در علوم اجتماعی تغذیه می‌کند. این، شاید عده‌ای را به این باور واداشته است که سیاستگذاری عمومی دچار بحران در نظریه است (Smith and Larimer, 2018) اما چنین نیست. رشته‌های علوم اجتماعی همگی از حیث نظری در هم آمیخته‌اند چون همگی بر انسان و جامعه تمرکز دارند لذا می‌توانند ریشه‌های نظری مشترکی داشته باشند. اما نظریه‌های اصلی که می‌تواند بنای دانش سیاستگذاری عمومی را بسازد چیست؟ اساساً نظریه‌ها برای دسته‌بندی پدیده‌ها و طبقه‌بندی و پیشرفت هر علم ضروری‌اند. در غیر این صورت مجموعه دانش‌های پراکنده‌ای بدست می‌آید و امکان برساختن بنای دانش را از ما می‌گیرد. هیچ ساختمانی که ماوای فکری برایمان پدید آورد نخواهیم داشت بلکه شناخت‌های پراکنده ما در حکم مصالح ساختمانی پراکنده‌ای است که در گوشه و کنار زمین ریخته‌اید و هیچ بنایی نساخته‌ایم. نظم تئوریک به ما این امکان را می‌دهد که ساختمان علم را بسازیم و به تجمیع و تعمیم و توسعه بپردازیم. پاسخ به این پرسش در دو یا سه سطح قابل ارائه است. در سطحی کلی، دو نظریه اصلی وجود دارد که به تعبیری نظریه‌های سازه‌ای و کاملاً متفاوتی را برای رشته سیاستگذاری به ارمغان می‌آورند. یکی نظریه چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی است و دیگری نظریه سنخ‌شناسی. نظریه چرخه‌ای یک مدل‌سازی کلان از فرآیند سیاستگذاری است به این معنا که هر عمل سیاستگذاری را واجد فرآیندی چرخه‌ای می‌داند که شامل تعیین دستورکار دولتی، طراحی راه حل سیاستی، اتخاذ رسمی سیاست، اجرا و سپس پایش و ارزیابی سیاست است. ادعا این است که هر سیاستی این فرآیند را طی می‌کند؛ گاه بصورت صریح و گاه ضمنی. گاه چرخه کامل و گاه چرخه ناقص. اما به هر حال و در مجموع این عناصر در چنین فرآیندی امکان وقوع دارند. خب! این تقسیم‌بندی کلی به چه کار می‌آید؟ پاسخ این است که حداقل دستاوردی که این تقسیم‌بندی دارد این است که می‌توانیم مطالعات حوزه سیاستگذاری عمومی را طبقه‌بندی و دسته‌بندی کنیم و مگر یکی از ابعاد فعالیت‌های علمی، نظم مطالعاتی نیست؟ این هم دسته‌بندی پژوهش‌ها را به ارمغان می‌آورد. اگرچه این یک دستاورد حداقلی است اما سبب می‌شود که بی‌شمار مطالعات این حوزه را دسته‌بندی کرد و مثلاً رشته‌های فرعی ایجاد کرد صنوف و مجله‌های متنوع ایجاد کرد و ... وانگهی، این خود سبب می‌شود که بتدریج به کشف نظریه‌هایی برای هر یک از این حوزه‌ها اقدام کرد مثلاً برای دستورکارگذاری به کشف عرصه‌های جدید یا فرضیه‌های نو یا حتی نظریه‌های جدیدی نایل آمد. نظریه سنخ‌شناسی یکی دیگر از نظریه‌های کلی است که در پی ارائه نظریه‌ایست که همه فعالیت‌های سیاستگذاری را پوشش دهد. نظریه سنخ‌شناسی سیاست در پی یک نظریه کلی و وحدت‌بخش به کلیت سیاست‌های عمومی است. این نظریه در ادبیات سیاستگذاری عمومی با این پرسش آغاز می‌کند که آیا سیاست‌های عمومی به مثابه متغیری است که درگیری، منازعه و تفاهم و اجماع سیاسی در جامعه را تعیین می‌کند؟ به بیان دیگر آیا سیاست (Policy) می‌تواند متغیر مستقل تلقی شود و رقابت سیاسی متغیر وابسته آن؟ در پاسخ، «تئودور لوی» (Lowi 1972, 299) که مبتکر این نظریه است گونه‌شناسی سیاست‌هایی را مطرح می‌کند که به باور او می‌توانند به اشکال مختلفی از درگیری و تفاهم سیاسی بیانجامد. او سیاست‌های عمومی را به چهارگونه دسته‌بندی می‌کند: سیاست‌های توزیعی، بازتوزیعی، تنظیمی و تأسیسی. در جدول زیر گونه‌شناسی چهار دسته از این سیاست‌ها و ویژگی‌ها و پیامدهای هر یک آمده است که در اینجا به توضیح آن می‌پردازیم. سیاست توزیعی (Distributive Policy) سیاستی است که همگانی است و طی آن خدمتی بصورت یکسان به همگان ارائه می‌شود. ویژگی حوزه چنین سیاستی آن است که تفاهمی عمومی بر سر آن وجود دارد و اختلاف و منازعه‌ای در آن نیست. شاید بدلیل آنکه منافع بصورت یکسان به همگان می‌رسد مثلاً آنگاه که مالیات بصورت عمومی برای همگان کاهش می‌یابد یا اینکه اعطایی (Grant) در راستای خیر عمومی، مثلاً به پژوهش‌های علمی، اهدا می‌شود. فرض بر این است که چنین سیاست‌هایی ترغیب‌کننده و انگیزشی است و به همگان منفعی می‌رساند و لذا چالشی را نیز در جامعه پدید نمی‌آورد.

دومین گونه از سیاست‌ها، بازتوزیعی (Redistributive Policy) است. در چنین سیاست‌هایی رابطه بین هزینه‌ها و فایده‌های آن آشکار است و افراد می‌توانند سود و زیان خود را در ذیل این سیاست‌ها تشخیص داده و محاسبه کنند. ویژگی این سیاست‌ها این است که چالشی و تنازع‌آمیز هستند و نوعی دوقطبی بین برندگان و بازندگان سیاست مورد نظر پدید می‌آید. بدین‌سان، چارچوب‌های ایدئولوژیکی برای برندگان و بازندگان پدید می‌آید. ایدئولوژی در اینجا بدان معناست که بایدها و نبایدهایی هنجاری (و نه ضرورتاً ارزشی) شکل می‌گیرد. مثلاً با ارجاع به خدمت‌هایی که از سوی افراد و گروه‌ها ارائه می‌شود آن را «خوب یا بد» و «خوب یا خوب‌تر» تفسیر می‌کنند. افراد براساس این ایدئولوژی‌های خوب و خوب‌تر در پی توجیه کسب منافع هستند. به بیان دیگر، ایدئولوژی به این معناست که مثلاً ممکن است عده‌ای خدمات کارگران را نسبت به کارفرمایان اساسی‌تر و ضروری‌تر تلقی کنند و نوعی ایدئولوژی اجتماعی را شکل دهند که بر اساس آن باید امتیازات و منافع بیشتری از منابع عمومی طلب کنند. نمونه‌های سیاست‌های بازتوزیعی می‌تواند شامل مالیات تصاعدی بر ثروت و درآمد، سیاست‌های بازار نیروی کار یا سیاست‌های حمایتی باشد. این سیاست‌ها براساس تلقی‌ها و ایدئولوژی‌های اجتماعی منافع و امتیازاتی را برای گروه‌هایی در نظر می‌گیرند و گروه‌های دیگری را از آن محروم می‌سازند. بنابراین چالشی هستند و منازعات گروه‌های اجتماعی را دامن می‌زنند. به بیان دیگر مبارزه و چالش سیاسی بین گروه‌های اجتماعی متغیر وابسته‌ای است که در سایه سیاست‌های بازتوزیعی (متغیر مستقل) دامن زده می‌شود یعنی همان تبعیت امر سیاسی (Politics/Politick- to Engage in Politicking) از سیاست (Policy) که مد نظر «تئودور لوی» است. سیاست‌های بازتوزیعی توسط حکم حکومت‌ها اعمال می‌شوند. سومین دسته در گونه‌شناسی «تئودور لوی» سیاست‌های تنظیمی (Regulatory Policy) هستند. این سیاست‌ها، قواعدی را بر رفتارها و مناسبات اجتماعی بار می‌کنند. چنین سیاست‌هایی منفعی را بصورت موردی، موضوعی یا موضعی برای افراد و گروه‌های اجتماعی به ارمغان می‌آورند. از این‌رو، گروه‌های اجتماعی بر اساس این منافع با یکدیگر ائتلاف‌هایی تشکیل می‌دهند و عرصه مبارزه منافع و جامعه سیاسی (جامعه‌ای) که در آن پیکار منافع جریان می‌یابد) را شکل می‌دهند. ممکن است گروه‌هایی در یک موضوع هم‌راستا باشند و بر اساس آن با یکدیگر ائتلاف سیاسی را در برابر گروه‌های دیگر تشکیل می‌دهند. بنابراین، جان کلام این است که این قواعد تنظیم‌گری است که به مثابه متغیری مستقل، جهان سیاسی (متغیر وابسته) را شکل می‌دهد. قواعدی چون مقررات ایمنی در کار، مراقبت از مصرف‌کنندگان و حفاظت از محیط‌زیست می‌تواند منفعی را به گروه‌های هدف برساند یا از برخی دیگر سلب نماید. ائتلاف کارگران در برابر کارفرمایان، ائتلاف مصرف‌کنندگان در برابر تولیدکنندگان کالا و خدمات، ائتلاف گروه‌های محیط‌زیستی در برابر صاحبان کارخانجات و ... عرصه منازعات سیاسی را شکل می‌دهد. اصول راهنمای چنین سیاست‌هایی عبارتست از اعمال حکم دولتی، متقاعدسازی، هدایت توسط مدل‌های راهنمای سیاستی و خود تنظیم‌گری (Windhoff-Heritier (1987) in Fischer op., cit., p.110). البته گونه‌های دیگر از سیاست‌ها نیز مطرح شده است و آن سیاست‌های اساسی (Constituent Policy) است که طی آن نهادهای اساسی شکل گرفته یا اصلاح می‌شوند. مثلاً قانون اساسی شکل می‌گیرد یا قواعد رویه‌ای در پارلمان تاسیس یا اصلاح می‌شوند. چنین سیاست‌هایی بطور اساسی عرصه قدرت سیاسی را معماری می‌کنند و گروه‌ها، طبقات، قبایل، مذاهب یا احزابی را قدرت بیشتر یا کمتری می‌بخشند. این، در واقع تنظیم‌گری بنیانی‌تری نسبت به سیاست‌های تنظیمی است که در بالا به آن اشاره شد (Howlett, 2009).

سطح دوم نظریه‌ها در سیاستگذاری عمومی

سطح دوم نظریه‌های سیاستگذاری عمومی معمولاً معطوف به پدیده تصمیم‌گیری در بخش عمومی (دولتی-حکومتی) است. این نظریه‌ها را می‌توان نظریه‌های انحصاری سیاستگذاری عمومی به حساب آورد که تمایز و تشخیص رشته سیاستگذاری عمومی را رقم می‌زنند. هم از این‌روست که هرچه این دسته از نظریه‌ها تقویت شوند می‌توان گفت که این رشته از بحران هویت نظری رنج نمی‌برد. این نظریه‌ها به تفصیل در منابع مربوطه وجود دارند و خواننده را به آنها ارجاع می‌دهیم. البته بسته به سلیقه یا

رویکرد نویسندگان شمار آن‌ها بیش و کم می‌شود. ما در اینجا یکی از این مجموعه‌ها را به نقل از "پل سبتیه" می‌آوریم (Green et al, 2022):

۱. رویکرد جریان‌های چندگانه: سه جریان مشکل، سیاست (خط‌مشی) به هم می‌پیوندند و "پنجره‌های فرصت‌سیاستی" را پدید می‌آورند و بخت اتخاذ یک سیاست را افزایش می‌دهند.
 ۲. نظریه تعادل نقطه‌ای. تغییرات عمده سیاستی در دوره‌های زمانی منقطع رخ می‌دهند.
 ۳. چارچوب ساخت و ساز اجتماعی. بر ساخت‌های اجتماعی گروه‌ها بر دستور کار سیاست‌ها و منطق سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد.
 ۴. چارچوب ائتلاف‌های حمایتی که بر آن است که این ائتلاف‌ها هستند که بر تغییر سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد.
 ۵. چارچوب خط‌مشی روایی. چگونه روایت‌های سیاستی بر برنامه‌ها و تصمیمات سیاستی و تغییر خط‌مشی‌ها و افکار عمومی تأثیر می‌گذارند.
 ۶. تحلیل نهادی و چارچوب توسعه در پی آن است که چگونه ترتیبات نهادی ابداع می‌شود و بر سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد.
 ۷. انتشار نوآوری‌ها که بر عوامل انتشار و پذیرش سیاست تأکید دارد.
 ۸. نظریه بازخورد خط‌مشی تأثیر سیاست‌ها بر سیاست و سیاستگذاری متعاقب آن را پی می‌گیرد.
- مدل تدریجی، عقلانیت محدود، استعاره سطل زباله، پویای ترکیبی و شماری از این دست را نیز می‌توان در زمره نظریه‌های خاصی که در سیاستگذاری عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند به حساب آورد.

سطح سوم نظریه در سیاستگذاری عمومی؛ نظریه سیاستی

«نظریه سیاستی» که اغلب در متون خارجی، نظریه برنامه (Program Theory) خوانده می‌شود، مجموعه‌ای از مفروضات زیربنایی یک سیاست یا یک برنامه است که توضیح می‌دهد چرا و چگونه فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده باید از طریق متغیرهای مشخصی به اهداف و مقاصد از پیش تعریف شده منتهی شود. نظریه برنامه معطوف به فعالیت‌هایی است که مستقیماً توسط برنامه اجرا می‌شود (Nash et al, 2009). یک نظریه سیاستی نه تنها به کار اجرای سیاست می‌آید بلکه به ما این امکان را می‌دهد که بتوانیم بصورت شفاف‌تری به ارزیابی یک برنامه و تأثیرات متفاوت آن بپردازیم (Maden, 2017).

جدول ۱. نظریه برنامه، نظریه تغییر و مدل منطقی (Maden, 2017)

نظریه برنامه: نظریه یا مدلی فراگیر از نحوه عملکرد یک مداخله است. «نظریه» در یک نظریه برنامه «می‌تواند بیان حکمت عملی یا مفروضات ضمنی باشد - یعنی نه صرفاً یک نظریه رسمی و مبتنی بر پژوهش». یک نظریه برنامه از دو جزء تشکیل شده است، یک نظریه تغییر و یک نظریه عمل.
نظریه تغییر: یک نظریه تغییر، فرآیندهای علی یا مکانیسم‌های فرضی را که از فعالیت‌ها آغاز و به نتایج منتهی می‌شوند، توضیح می‌دهد.
نظریه عمل: نظریه عمل به جزئیات آنچه برنامه یا مداخله برای فعال کردن نظریه تغییر انجام می‌دهد، اشاره دارد.
مدل منطقی: مدل منطقی یک نمایش گرافیکی از یک نظریه برنامه است که پیوندهای بین مداخله و نتایج پیش‌بینی شده را ترسیم می‌کند. منبع:

هر نظریه متشکل از فرضیه‌هایی است که دارای سطوح گوناگونی می‌باشند. در بالاترین سطح، یک نظریه، مدعایی کلی دارد که می‌تواند شمار گسترده‌ای از امور را پوشش دهد. مثلاً در یک سطح کلان، یک نظریه ممکن است مدعی آن باشد که پدیده‌های مادی، علل مادی دارند. این مدعا جوهره یک نظریه معرفت‌شناسی است که پذیرش آن می‌تواند این زمینه را فراهم کند که پدیده‌ها و معلول‌های اجتماعی را نیز واجد علت‌های مادی یا اقتصادی بدانیم. یعنی یک نظریه معرفت‌شناسی، یک نظریه اجتماعی را در پی داشته باشد. بنابراین یک نظریه دارای مجموعه‌ای سلسله مراتبی از ادعاهاست. در یک تقسیم‌بندی می‌توان نظریه‌ها را در سه سطح ذیل طبقه‌بندی کرد:

سطح نخست: سطح معرفت‌شناسی همچون نظریه حسی، نظریه عقلی در شناخت، نسبی‌گرایی شناخت‌شناسی و ...

سطح دوم: سطح تحلیل رفتار کلی انسان و اجتماع همچون نظریه‌های عقلانی، رفتاری، هنجاری، تفسیری.

سطح سوم: موضوعات خرد که معطوف به وقایع و رخداد‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... می‌باشند. سطح سوم را می‌توان یک نظریه سیاستی نامید.

نظریه‌های کلان، بزرگ و کوچک (Davidoff et al, 2015)

هم برای سیاست‌گذاری که در پی بهبود سیاست‌ها هستند و هم برای پژوهشگران، می‌توانیم تمایز بسیار مفید و مهمی را - هرچند اکتشافی - بین نظریه کلان، نظریه میانی («نظریه بزرگ» یا نظریه میان‌رده) و نظریه برنامه («نظریه کوچک») قائل شویم. تئوری کلان - مانند نظریه نابرابری اجتماعی - در سطح بالایی از انتزاع صورت‌بندی شده است و تعمیم‌هایی ایجاد می‌کند که قابلیت اعمال در بسیاری از حوزه‌های گوناگون دارد. هر چند چنین نظریه فراگیر انتزاعی معمولاً قواعد خاصی را ارائه نمی‌کند که بتوان در موقعیت‌های خاص اعمال کرد، اما «زبانی را ارائه می‌کند که از آن توصیف‌ها و مضامین خاصی بر ساخته می‌شود». از این رو می‌تواند مفروضات و جهان‌بینی‌هایی را آشکار کند که در غیر این صورت بیان نشده یا درونی باقی می‌مانند. نظریه‌های «بزرگ»، نظریه‌هایی با دامنه متوسط هستند که نخستین بار توسط «مرتون» به عنوان نظریه‌هایی توصیف شدند که در حوزه کاربردشان محدود شده‌اند، و در میانه «نظریه‌های فراگیر که شامل یک طرح مفهومی اصلی‌اند» و «فرضیه‌های کاری جزئی» قرار می‌گیرند. نظریه‌های کلان و سطح متوسط اغلب به عنوان چارچوب‌هایی برای درک مشکل یا به عنوان چارچوب‌هایی برای بهبود بخش‌ها یا راهنمایی برای توسعه مداخلات خاص مفید هستند. برای مثال، نظریه انتشار نوآوری‌ها، یک نظریه میان‌رده (بزرگ) است که استفاده از آن نوآوری‌ها را آسان‌تر می‌کند و آن‌ها را به گونه‌ای تنظیم می‌کند که با سیستم‌های موجود سازگاری داشته باشند. به همین سان، نظریه «فرآیند عادی‌سازی»، که توضیح می‌دهد چگونه اقدام‌ها می‌توانند به طور معمول در زمینه‌های اجتماعی گنجانده شوند، می‌تواند نقش مهمی در جهت‌دهی افراد در طراحی مداخلات بهبود به سمت آنچه که در موفقیت تلاش‌ها احتمالاً مهم، مرتبط و امکان‌پذیر باشد، ایفا کند. از سوی دیگر، نظریه‌های برنامه، آنچه را که «لیبسی» برای هر مداخله «نظریه کوچک» می‌نامد، ارائه می‌کند. چنین نظریه‌هایی که توسط پژوهشگران ارزیابی پیش نهاده شده‌اند، به طور هدفمندی عملی و قابل دسترس هستند. آنها همچنین مختص برنامه یا مداخله هستند، حتی اگر اشتراکات زیادی با سایر برنامه‌ها و مداخلات مشابه داشته باشند. در حالت ایده‌آل، هر تلاشی برای بهبود باید یک نظریه ویژه داشته باشد. نظریه‌های برنامه، مدل‌های کاری شفاف‌تری هستند که معمولاً دو مقصود را برآورده می‌کنند. نخست، آنها اجزای یک برنامه (یا مداخله) را که برای کاهش یا حل مشکل یا دستیابی به نتایج مورد انتظار مشخص می‌کنند، همچنین روش‌های ارزیابی آن نتایج را اغلب در قالب یک مدل منطقی یا نمودار محرک تعیین می‌کنند. دوم، آن‌ها آنچه را که دانشمندان ارزیابی «کارول وایس» به عنوان «نظریه تغییر» برنامه توصیف می‌کند، ارائه می‌دهند. منظور او منطق و مفروضات در مورد سازو کارهایی است که فرآیندهای برنامه و ورودی‌های برنامه را به نتایج (خواسته یا ناخواسته) مرتبط می‌سازد. همچنین شرایطی یا زمینه‌هایی را که برای اثربخشی لازم است را مشخص می‌کند. بنابراین، یک نظریه برنامه کاملاً مشخص برای مداخله بهبود، یک گزارش (اغلب نموداری) از مؤلفه‌های مداخله را همراه با روایتی در مورد ساختارها، رفتارها، فرآیندها و ویژگی‌های زمینه‌ای که برای دستیابی به اهداف و اقدامات مورد نیاز است، ترکیب می‌کند.

یک نظریه سیاستی، اولاً، معطوف به یک (یا چند) موضوع یا مشکل اجتماعی است و ثانیاً، یک راهکار مداخله حکومتی برای حل آن پیشنهاد می‌دهد. نظریه سیاستی می‌تواند از درون نظریه‌های روش‌شناسی یا از درون نظریه‌های کلان سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ... استخراج شده باشد یا با آن‌ها مرتبط باشد. نکته مهم در نظریه‌های سیاستی (program theory) آن است که پیوند عمیقی با حوزه مطالعاتی مورد نظر دارد و بر یک یا چند متغیر علی که بر متغیر وابسته تأثیرگذار است تأکید می‌کند و بنابراین مدل مداخله دولتی را در یک سیاست تعیین می‌کند. مثلاً یک نظریه سیاستی در حوزه سلامت با شناخت ما در حوزه سلامت ارتباط وثیقی دارد و از متغیرهای سلامت برای مدل‌سازی مداخله بهره‌آسای می‌برد. به همین سان برای حوزه کشاورزی یا صنعت یا ... یک نظریه سیاستی برای سیاست‌گذاری در صنایع نساجی ممکن است بر سه متغیر نوسازی ماشین‌آلات نساجی، مابه‌التفاوت نرخ ارز برای سرمایه‌گذاری و مداخله در تعرفه‌ها استوار باشد. فرض بر این است که این مدل سه متغیره به مثابه متغیرهای علی تأثیرگذار بر سیاست صنایع نساجی عمل کند. سطوح نظریه‌پردازی در علوم اجتماعی از ساحتی معرفت‌شناسانه شروع می‌شود و سپس به نظریه‌های روش‌شناسی و آنگاه به نظریه‌های عمومی در رشته‌های مختلف می‌رسد. در مرحله بعدی نظریه‌های رشته‌ای و در پایان نظریه‌های سیاستی قرار دارند که از درون نظریه‌های فوق استخراج می‌شوند. اسناد بین‌المللی، مقاله‌نامه‌ها، بیانیه‌های رسمی بین‌المللی، و ... در واقع بیانیه‌هایی هستند که از درون این نظریه‌های سیاستی، استخراج شده و می‌توان به تسامح گفت که از طریق آن‌ها جهان مدیریت می‌شود. رهنمودها و بیانیه‌های ILO, UNIDO, UNESCO, FAO, از این جمله‌اند.

نظریه سیاستی یونیدو در انتقال تکنولوژی (خلاصه)

در چارچوب رویکرد مبتنی بر دانش، یونیدو؛ تکنولوژی را سیستمی از دانش، فنون، مهارت‌ها، تخصص و سازمان تعریف می‌کند که برای تولید، تجاری‌سازی و بهره‌برداری از کالاها و خدمات در پاسخ به تقاضاهای اقتصادی و اجتماعی به کار می‌رود. برآیند این تعریف در انتقال تکنولوژی آن است که اکتساب، فرآیندی صرفاً فیزیکی تلقی نمی‌شود بلکه علاوه بر آن دانش نهفته در سخت‌افزار و نرم‌افزار را نیز در بر می‌گیرد. در این راستا یونیدو «انتقال نوآورانه تکنولوژی» را مطرح می‌کند. انتقال نوآورانه تکنولوژی معطوف به توسعه قابلیت‌های تکنولوژیک از خلال انتقال تکنولوژی است که به افزایش توان نوآوری دریافت‌کننده آن می‌انجامد. از این منظر، انتقال تکنولوژی فرآیندی بلندمدت تعریف می‌شود که گیرنده طی آن با کسب توانمندی در کاربرد، انطباق و گسترش تکنولوژی و در نهایت توانایی افزایش استقلال در توسعه، طراحی و فروش آن، قابلیت‌های تکنولوژیک خود را بهبود می‌بخشد. (Bennett in Unido:2002,pp.5-8). بر این اساس یونیدو سه مسیر برای کسب تکنولوژی پیشنهاد می‌کند: ۱- انتقال تکنولوژی از طریق تجارت با هدف تقویت تولید بومی ۲- انتقال تکنولوژی از طریق سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم و عقد قرارداد درجهت تاسیس شرکت‌های محلی صادرکننده. ۳- انتقال تکنولوژی از طریق زنجیره عرضه مواد و تجهیزات سرمایه‌ای برای توسعه ظرفیت پیمانکاری فرعی محلی (اشتریان و امامی میبیدی، ۱۳۸۹)

نگاهی به موادی از قانون برنامه توسعه از حیث فقدان نظریه سیاستی منسجم

ماده ۶۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به خوبی نشان‌دهنده فقدان یک نظریه سیاستی واحد بوده و نشان‌هایی از تزامم نظری در خصوصی‌سازی و دولتی‌سازی را در بردارد. اصطلاحاتی چون مسئولیت حاکمیتی و وظایف تصدی‌گری اصطلاحاتی هستند که قابل تأویل و تفسیرند و بسته به موقعیت‌های زمانی و موضوعی می‌توانند تغییر یابند. این ابهام راهی برای گریز از تزامم نظری در حوزه سیاستگذاری است. البته اگر این اصطلاحات و این تفکیک به اندازه کافی منقح شده باشد و در حوزه نظریه‌پردازی سیاستی از آن رفع ابهام شده باشد می‌توان به این اصطلاحات اتکاء نمود ولی تا آنجا که نگارنده اطلاع دارد نه در بخش دولتی چنین نظریه‌پردازی شفاف وجود دارد و نه حتی در حوزه "آکادمیک" می‌توان چنین نظریاتی را به صورت شفاف یافت. از این رو آنچه‌آنکه این ماده تصریح دارد آیین‌نامه‌هایی که تعیین تکلیف می‌کند توسط دولت تدوین می‌شود. ماده ۶۴ - در مواردی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف تصدی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌شود، واگذاری وظایف رافع مسئولیت حاکمیتی دولت در مقابل شهروندان نیست. در این گونه موارد تنظیم رابطه دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی که عهده‌دار وظیفه تصدی‌های واگذار شده دولت شده‌اند براساس آئین‌نامه‌ای است که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. دولت مکلف است در صورت عدم حصول نتیجه موردنظر، ضمن رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری و مقررات مربوطه براساس آئین‌نامه موضوع این ماده وظایف یادشده را به سایر متقاضیان بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نماید به گونه‌ای که خدمت‌رسانی به مردم بدون انقطاع تداوم یابد... در ماده ۶۵ که بر کوچک‌سازی دولت از طریق ممنوعیت انتقال مأموران دولتی تأکید دارد و در ماده ۷۳ که ناظر به روابط کارگر و کارفرماست نیز چنین ابهام و تزامم نظری در باره خصوصی‌سازی و ترجیح کارفرما و کارگر به یکدیگر یا موازنه این دو مبتنی بر سیاست‌های اصلی توسعه مشاهده می‌شود. چنین ابهام‌هایی نشان‌دهنده آن است که نظام سیاستگذاری در سطحی نظری به اولویت‌بندی یا به قطعیت نرسیده است و بنای تزامم را در سطوح پایین‌تر از بین نبرده است. با توجه به تضاد منافی که در عرصه اجتماع وجود دارد نظام سیاستگذاری ناچار است که در مواقعی دست به انتخاب بزند و یکی را در اولویت قرار دهد چرا که هیچگاه نمی‌توان به صورت قطعی همه را راضی کرد. ماده ۷۳- دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به عمل آورد: الف- ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسو کردن منافع دو طرف ب- تقویت بیمه بیکاری به

عنوان بخشی از تأمین اجتماعی و شغلی کارگران با رویکرد افزایش پوشش و گسترش بیمه بیکاری و بیکاران در شرایط قطعی اشتغال ج- تقویت همسویی منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت با رویکرد حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی د- تقویت شرایط و وضعیت‌های جدید کار با توجه به تغییرات تکنولوژی و مقتضیات خاص تولید کالا و خدمات ه- تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکلهای. این ماده، هم در پی توجه به سرمایه، کارفرما و تولید است که گرایش‌های سیاستی آن قابل انطباق با نظریه‌های سیاستی اقتصاد لیبرال است و هم در پی سه‌جانبه‌گرایی است که خود مبتنی بر نظریه‌های سیاستی سازمان بین‌المللی کار است. ماده ۷۴- در راستای شکل‌گیری بازارهای رقابتی و تحقق بند (ی) ماده (۴۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، چنانچه شرکت مشمول واگذاری در حال واگذاری برای اجرای موضوع فعالیت یا تأمین عوامل تولید از جمله مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات و یا محل و ترکیب آنها و یا نرخ تأمین عوامل تولید شامل مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات آن مشمول رعایت ضوابط خاصی از سوی دستگاه‌های دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باشد، ضروری است قبل از واگذاری، کلیه اطلاعات مربوط به تداوم و یا عدم‌تداوم و همچنین تغییرات احتمالی این الزامات براساس ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار افشاء گردد. ماده ۷۶ عملاً نقش تشکلهای تولیدی-بازرگانی را در فضای کسب و کار بر تشکلهای کارگری ارجحیت می‌بخشد و راهی دیگر را برخلاف ماده ۷۳ در پیش می‌گیرد یا حداقل زمینه چنین امری را فراهم می‌کند. چرا که این اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور هستند که قوانین مخل تولید و سرمایه‌گذاری را شناسایی نموده و پیشنهادات خود را به مراجع ذیربط ارائه می‌دهند. ماده ۷۶- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران موظف است با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکلهای تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها بطور مستمر گزارشها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه‌شده راه‌کارهای قانونی لازم را بررسی و پیگیری نماید. تبصره ۱- گزارشهای موضوع این ماده شامل قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلاء قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و ارتقاء امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال و چگونگی کاهش قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات در ایران همراه با ارتقاء کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیتهای موجود است.

شواهد فوق نمونه‌هایی اندک از تأثیرات فقدان نظریه‌های سیاستی منسجم در نظام سیاستگذاری ایران است. اسناد سیاستی ما ملغمه‌ای از تجربیات سیاستی ناقص و گرته‌برداری‌هایی از نظریه‌های سیاستی اعلام شده از سوی سازمان‌های بین‌المللی است. نظریه سیاستی می‌تواند ما را از سردرگمی بدرآورد و مهمتر از آن تکلیف ما را با خودمان در حوزه ترجیحات سیاستی مشخص سازد. شاید یکی از مهمترین کارکردهای نظریه سیاستی شفاف و منقح‌شده تعیین تکلیف اولویت‌های سیاستی است. در غیر اینصورت برنامه‌های ما کسکولی از انتخابهای سیاستی متضاد و ارزش‌های التقاطی متعدد ارضای منافع گوناگون خواهد شد. بنابراین مجدداً تأکید می‌کنیم که الگو در معنایی که برای وضع موجود کشور مفید و ضروری است عبارتست از نظریه یا نظریه‌هایی سیاستی که حاکم بر اسناد گوناگون سیاستی بوده و یکسان‌سازی نظری این اسناد را وجهه همت خود قرار دهد. به عبارت دیگر اسناد سیاستی با الهام از این نظریه‌های تدوین شوند.

جدول ۲. انواع نظریه‌های سیاستگذاری عمومی

نظریه‌های سیاستی	نظریه‌های درونی فرآیندها	نظریه‌های عمومی	نظریه‌های مشترک با علوم اجتماعی	نظریه‌های جامع سیاستگذاری عمومی
نظریه طرح‌های سیاستی (پروگرام تئوری) مثال: نظریه‌های سیاستگذاری سلامت نظریه‌ها و مدل‌های سیاست صنعتی نظریه‌های سیاست رفاه و تأمین اجتماعی نظریه‌ها و مدل‌های انتقال تکنولوژی	نظریه‌های دستور کار گذاری نظریه‌های طراحی سیاست نظریه‌های اجرا نظریه‌های ارزیابی	نظریه عقلانیت محدود نظریه انتخاب عمومی نظریه انتخاب اجتماعی نظریه گاربیج کن نظریه تدریجی نظریه تعادل گسسته نظریه‌های تغییر سیاست جریان‌های چندگانه کینگدن چارچوب ائتلاف حمایتی	نظریه نهادی نظریه عقلانی نظریه عقلانی نظریه عقلانیت محدود نظریه انتخاب عمومی نظریه انتخاب اجتماعی نظریه نهادی نظریه نخبگان نظریه طبقاتی	فرآیندی سنخ‌شناسی

نتیجه‌گیری

نظریه‌پردازی متضمن تلاشی فکری و مستلزم ملاحظات فنی ویژه ای است. از حیث فکری، قدرت ذهنی و فعالیت منطقی پژوهشگر امری انکار ناپذیر و از حیث فنی رعایت قواعد نظریه‌پردازی ضروری است. نظریه، مجموعه‌ای از گزاره‌هاست که با یکدیگر پیوندی محتوایی داشته و سامانه‌ای فکری پدید می‌آورد تا بتوان بوسیله آن به تحلیل رویدادهای جهان پرداخت. نظریه ویژگی‌هایی دارد که آن را از فرضیه و از یک دیدگاه ساده و مقطعی متمایز می‌سازد. یک دیدگاه جزئی عقیم است و توان گسترش به حوزه‌های گسترده‌تر ندارد و از اینرو بخودی خود نمی‌تواند به پیشرفت علم منجر شود. برای گسترش عرصه‌های جدید، ضروری است تا نسبت به نظریه‌پردازی و ویژگی‌های فنی آن اهتمام ویژه‌ای شود. تبحر فنی در نظریه‌پردازی به ما این امکان را می‌دهد که بتوانیم به تولید علم مبادرت ورزیم. نظریه مجموعه‌ای از فرضیه‌ها یا گزاره‌های بهم پیوسته است که همچون دسته‌ای هماهنگ عمل می‌کند. کلیت و هماهنگی گزاره‌ها سبب می‌شود تا نظریه این امکان را بیابد که برای شناخت و توسعه آن در موضوعات جدید قابل کاربرد باشد. داده انبوه و هوش مصنوعی توانسته‌است ضرورت نظریه‌پردازی را با چالش مواجه کند و زمینه‌ای را برای علم داده-ران فراهم کند و نظریه‌پردازی را بر استراتژی و فرآیند پژوهش در حوزه سیاست‌های عمومی معطوف کند.

References

1. Ashtarian, Kiomars, Emami Meibody, Razieh. 2010. Tacit knowledge and technology transfer policies. University of Tehran Press (In Persian)
2. Davidoff F, Dixon-Woods M, Leviton L, Michie S. Demystifying theory and its use in improvement. *BMJ Qual Saf.* 2015;24(3):228–38
3. Fischer Frank, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Routledge. 2006.
4. Green, Celia, Carey, Gemma, and Joyce, Andrew. 2022. Application of theories of the policy process in research on consumption of sustainable diets: a systematic review, *Green et al. BMC Public Health* ,22:1335
5. Howlett Michael, 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design, *Policy Sciences*, 42(1): p.78
6. Lowi, T. J. 1972a. 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', *Public Administration*
7. Maden, M., Cunliffe, A., McMahon, N. et al. 2017. Use of programme theory to understand thloe differential effects of interventions across socio-economic groups in systematic reviews—a systematic methodology review. *Syst Rev* 6, 266
8. Nash John B., Christoph Richter, and Heidrun Allert. 2009. Improving Evaluations in Computer-Supported Learning Projects *Encyclopedia of Distance Learning*, Second Edition Review 32, 298-310.
9. Smith, Kevin and Larimer, Christopher. 2018. *The Public Policy Theory Primer*. Cambridge University Press