

Critical Studies in Texts and Programs of Human Sciences,
Institute for Humanities and Cultural Studies (IHCS)
Monthly Journal, Vol. 21, No. 3, Spring 2021, 365-381
Doi: 10.30465/crts.2021.35167.2151

A Critical Review on the Book ***Public Policy Making Process***

Karim Mehri*

Sina Samadzadeh**

Abstract

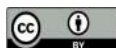
The book *Public Policy Making Process* written by respected professors Dr. Gholamreza Esghandari, Karim Eskandari, and Rasoul Eskandari has been an attempt to reduce the resources of the policy-making process. The purpose of this article is to analyze and express the strengths and weaknesses of the book content. The book has advantages, but it also suffers from some shortcomings, the elimination of which can add to the richness of the book's topics. The authors of the book have been careful in the use of specialized terms and equivalence of foreign words, except for a few cases, and are acceptable in terms of compliance with the approved chapters. The content is compatible with scientific values and theories are not addressed.

Keywords: General Policy Making, Construction and Process, Knowledge Epistemology.

* Assistance Professor in Sociology, Department of Educational Sciences, Urmia University, Urmia, Iran
(Correspong Author), kmehrik@yahoo.com

** Research Director of Management and Planning Organization in Azarbaijan Province, Iran,
sinasamadzadeh61@gmail.com

Date received: 2020-11-29, Date of acceptance: 2021-04-25



Copyright © 2018, This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
ماه‌نامه علمی (مقاله علمی - پژوهشی)، سال بیست‌ویکم، شماره سوم، خرداد ۱۴۰۰، ۳۶۷-۳۸۱

نقدی بر کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی

کریم مه‌ری*

سینا صمدزاده**

چکیده

کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی را دکتر غلامرضا اسکندری، کریم اسکندری، و رسول اسکندری، تألیف کرده‌اند که تلاشی برای کمبود منابع در زمینه فرایند خط‌مشی‌گذاری بوده است. هدف مقاله بررسی تحلیلی و بیان نقاط قوت و ضعف محتوای کتاب براساس روش تحلیل محتوای کیفی است. این اثر محاسنی دارد، اما کاستی‌هایی نیز دارد که رفع آن می‌تواند بر غنای مباحث کتاب بیفزاید. نویسندگان کتاب در کاربرد اصطلاحات تخصصی و معادل‌سازی واژه‌های خارجی، به‌غیر از چند مورد، دقت لازم را داشته‌اند و کتاب از لحاظ مطابقت با سرفصل‌های مصوب قابل‌قبول است. محتوا با ارزش‌های علمی سازگار است. کتاب مذکور تصویری جامع را از خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران فراهم نمی‌کند. هم‌چنین، در آن پیشرفت‌های معرفت‌شناختی و تولید دانش در سده‌های گذشته ارائه نشده است. برخلاف عنوان خوب کتاب، خواننده نمی‌تواند به درک جامعی از خط‌مشی‌گذاری عمومی، درک نظام‌مندی از دانش کاربردی، و نظری این موضوع دست یابد. در ضمن مفهوم‌سازی درستی از فرایند و نیز تعامل میان ساختار و فرایند صورت نگرفته است. کتاب هیچ توجهی به ماهیت تغییرپذیر فرایندهای خط‌مشی‌گذاری نکرده است.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی‌گذاری عمومی، تصمیم‌گیری، ساختار و فرایند، تعامل.

* استادیار جامعه‌شناسی گروه علوم تربیتی دانشگاه ارومیه، ارومیه، ایران (نویسنده مسئول)، kmehrik@yahoo.com

** مدیر پژوهش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان آذربایجان غربی، ایران، sinasamadzadeh61@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۰۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۰۵



۱. مقدمه

مبحث خط‌مشی از جمله مباحث مهم علم مدیریت است که طی سه دهه گذشته به صورت جدی مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است. خط‌مشی‌گذاری عمومی به‌عنوان یک دانش جدید بعد از جنگ جهانی دوم مطرح شده است. نقش اصلی دولت در جهان جدید «خط‌مشی‌گذاری عمومی» است. موضوعی که با عنوان خط‌مشی‌گذاری عمومی مطالب کتاب را به خود اختصاص داده است، در واقع ترجمه اصطلاح انگلیسی «policy» یا اصطلاح فرانسوی «le politique» (با حرف تعریف مذکر) است. در زبان فارسی دو گونه ترجمه برای این اصطلاحات به کار برده می‌شود: یکی خط‌مشی‌گذاری عمومی و دیگری سیاست‌گذاری عمومی. محققان حوزه مدیریت، ترجمه نخست را برگزیده‌اند و نویسندگان حوزه سیاست و علوم سیاسی، با این مدعا که نویسندگان غربی در اغلب موارد آن را شاخه‌ای برآمده از علوم سیاسی می‌دانند، آن را سیاست‌گذاری عمومی می‌خوانند.

باتوجه به این که موضوع جدیدی پا به عرصه پژوهش گذاشته است، مجموعه‌ای از کتب درسی و غیردرسی برای این حرفه تخصصی نیز تألیف شده است. این کتب از لحاظ تاریخی اهمیت دارند، چراکه انتقال‌دهندگان دانش عملکردهای مطلوبی در آن حوزه دارند که به نظر می‌رسد برای نقش و عملکرد حرفه‌ای اساسی هستند. از برخی لحاظ، کتاب تخصصی یک رشته مانند کتاب مقدس آن حرفه به‌شمار می‌آید. متون کتب دانشگاهی به‌کاررفته در برنامه‌های آماده‌سازی علمی متقاضیان ابزار اولیه برای جامعه‌پذیری مبتدیان یک حرفه است. کتاب‌های تخصصی، به‌ویژه آن‌هایی که در دوره‌های سطوح مقدماتی به کار می‌روند، اغلب نگاهی اجمالی از حرفه تخصصی خود را از دیدگاه مؤلفان کتاب برای مبتدیان فراهم می‌کنند.

تحلیل محتوایی کتاب‌های منتشرشده یک رشته علمی همراه با بررسی به‌روز عمده یافته‌های تحقیقاتی مربوط به آن می‌تواند رویکرد نوینی را در درک ماهیت رشته ارائه دهد. معمولاً عملکرد هر رشته جدید تحت تأثیر محتوای متون مربوط قرار می‌گیرد و بالعکس، محتوای متون مربوط به آن حرفه تحت تأثیر عملکردهای حرفه‌ای قرار می‌گیرد. حوزه خط‌مشی‌گذاری رشته جدیدی است که به نهادهای مختلف جامعه خدمت می‌کند. باتوجه به پیشینه مباحث خط‌مشی‌گذاری به‌ویژه در کشورهای انگلیسی‌زبان کتب، مقالات، مطالعات پژوهشی، و مجلات تخصصی متعددی انتشار یافته است، اما از زمان انتشار مطالب در این حوزه، مانند بسیاری از رشته‌های کاربردی دیگر، این پژوهش‌ها معایبی

دارند؛ از جمله مرزهای علمی نامشخص، نبودن دانش جمعی، تنوع، و ازهم‌گسیختگی. از دهه ۱۹۷۰ به بعد حوزه‌های علمی از لحاظ نظری دچار تحول بنیادینی درخصوص نظریه‌پردازی شده‌اند و گرایش‌ها به سمت تدوین مدل‌های نظری منسجم در آن حوزه سوق کرده‌اند (اپلاتکار ۱۳۹۷).

در ایران بسیاری از کتاب‌های تألیفی به مجموعه موضوعاتی در زمینه خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته‌اند. این دسته از کتاب‌ها عمدتاً ریشه در بستر اجتماعی ایران نداشته و از تحولات بین‌المللی نظریه‌پردازی نیز دور مانده‌اند. مؤلفان، در ویرایش‌های جدید این کتب در سال‌های اخیر، فصل‌هایی را به موضوعات مدل‌ها و فرایندهای خط‌مشی‌گذاری اختصاص داده‌اند و بیش‌تر متون ترجمه‌شده‌اند و ماهیت تحلیلی ندارند.

هدف اصلی مقاله نقد و بررسی شکلی و محتوایی کتاب *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی* است که غلامرضا اسکندری، کریم اسکندری، و رسول رنجبران، از اعضای هیئت‌علمی دانشگاه آزاد و پیام نور، آن را تألیف کرده‌اند. انتشارات دانشگاه آزاد این کتاب را به بازار عرضه کرده است. راه‌برد استفاده‌شده در بررسی کتاب *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی* روش تحلیل محتوای کت‌چام (Ketcham 1982) است. از این‌رو، سعی شده است تا کتاب در چهارچوبی علمی موردنقد و ارزیابی قرار گیرد.

۲. روش تحقیق

راه‌برد استفاده‌شده در بررسی کتاب *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی* روش تحلیل محتوای کیفی است.

برنارد برلسون تحلیل محتوا را «روشی برای مطالعه عینی، کمی، و نظام‌مند فراورده‌های ارتباطی (محتوای آشکار پیام) جهت رسیدن به تفسیر» تعریف کرده است. در این تعریف بر سه واژه «عینیت»، «کمیت»، و «نظام‌مندبودن» تأکید شده است. «عینیت» اشاره به این دارد که این پژوهش براساس قواعد، احکام، و روش‌های مشخص انجام می‌گیرد. بنابراین، به‌منظور اجتناب از سوگیری نظر محقق در فرایند تحقیق، می‌بایست تحقیق توسط مجموعه صریح و مشخصی از قواعد هدایت شود. «نظام‌دار و نظام‌مندبودن» آن نیز بدین معناست که علاوه بر روش‌مندی پژوهش، دایره شمول و طرح محتوا یا مقوله‌های آن برطبق قواعد کاربردی ثابتی مشخص شده باشد. باید توجه داشت که دو شرط عینیت و نظام‌مندبودن قابلیت تکرار این روش را می‌رساند، به‌گونه‌ای که سایر پژوهش‌گران نیز بتوانند با استفاده از

روش‌های یک‌سان و اطلاعات مشابه به نتایج مشابهی برسند. از آن‌رو که هدف تحلیل محتوای پیام‌ها در قالب عبارات‌های عددی و در نتیجه استفاده از فنون کمی است که قابلیت این روش را افزایش می‌بخشد، باید داده‌های ما به صورت کمی (درصد و شمارش) تبدیل شود. در غیر این صورت، تحلیل محتوا تلقی نمی‌شود (ازکیا ۱۳۸۲: ۲۸۸).

هولستی نیز تحلیل محتوا را فنی برای یافتن نتایج (پژوهش) از طریق تعیین عینی و منتظم ویژگی‌های شخصی پیام‌ها می‌داند. او معتقد است که این تعریف سه معیار را به هم پیوند می‌دهد؛ این که روش تحلیل محتوا باید عینی و منتظم باشد و اگر قرار است از باز یافت اطلاعات فهرست‌بندی یا اقدامات مشابه متمایز شود، باید پشتوانه نظری داشته باشد. هولستی در تعریف خود به کمی کردن اشاره نمی‌کند، چرا که معتقد است قائل شدن تمایز شدید میان کیفی و کمی برای مستثنا کردن، نه برای بررسی‌های معین هم‌چون نمونه‌های تحلیل منتظم اسنادی یا فقط برای افزایش یا کاهش اعتبار روش تحلیل محتوا، امری غیرمجاز است. این تعریف شرط محدود کردن روش تحلیل محتوا را به توصیف ویژگی‌های آشکار پیام‌ها می‌پذیرد. تنها ویژگی‌های آشکار متن را می‌توان رمزگذاری کرد، ولی استخراج دوباره معانی پنهان پیام‌ها مجاز است، اگرچه باید این استنباط‌ها با مدارک مستقل تأیید شود (هولستی ۱۳۷۳: ۳۸). هولستی سه شرط عینیت، انتظام (نظام‌مند بودن)، و عمومیت را برای تحلیل محتوا اساسی دانسته است و دو شرط «کمی بودن» و بررسی «محتوای آشکار» را قدری جدل‌آمیزتر از سه شرط اولیه دانسته است.

کیفی‌گرایان دو نکته اساسی را بر کمی‌گرایان در تحلیل محتوا وارد می‌دانند:

۱. کمی بودن تحلیل محتوا باعث سطحی شدن تحلیل و غفلت از داده‌های معدود ولی با ارزش زیاد می‌شود. گاهی اوقات حضور حتی یک نماد می‌تواند ارزش حیاتی داشته باشد. این افراد معتقدند آن‌چه باعث کارآمدی تحلیل محتوا در جریان جنگ جهانی دوم شد، استفاده از تحلیل محتوای کیفی و دقت در نمادهای اندک ولی معنی‌دار بوده است.

۲. پرداختن به محتوای آشکار و غفلت از محتوای پنهان متون باعث می‌شود بخش

مهمی از متن مغفول بماند.

روش اصلی استفاده‌شده در نقد کتاب حاضر روش تحلیل کیفی (qualitative data analysis) است که به آن تحلیل محتوای قوم‌نگارانه نیز می‌گویند. دلیل به‌کارگیری چنین روشی آن است که متون منتشرشده به‌منزله سندی در نظر گرفته می‌شوند که می‌توان آن‌ها را مورد تحلیل محتوایی قرار داد. یک سند می‌تواند به‌عنوان «هرگونه بازنمایی نمادین که بتوان به‌منظور انجام تجزیه و تحلیل آن را ضبط یا بازنمایی نمود تعریف شود» (Altheide 1996: 2).

تحلیل محتوای کتاب بر دو مسئله عمده صورت گرفته است: پیشینه محققان (مانند الگوهای تألیف، زادگاه محقق، و وابستگی سازمانی) و خود کتاب (مانند نوع کتاب، روش به‌کار گرفته‌شده، و موضوعات مطرح‌شده در آن). هر کتاب براساس شش متغیر دسته‌بندی می‌شود. تعداد نویسندگان، موضوع، هدف، نوع کتاب (تجربی، تفسیری، و غیره)، عناوین، و روش‌ها (در صورت وجود). به‌منظور بررسی مرزهای مشخص میان گروه‌ها و یافتن تناقضات میان آن‌ها، چکیده هر بخش با هم مقایسه شده است (اپلاتکار ۱۳۹۷: ۹۷). هم‌چنین، بخش‌های نظری مطرح‌شده در نقد کتاب براساس درک و تجربه زیسته ناقد صورت گرفته است.

۳. یافته‌ها

الف. بررسی ابعاد ظاهری کتاب

ویرایش اول کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی در سال ۱۳۹۳ در قطع وزیری چاپ شده است و ۲۱۸ صفحه دارد. تصویر روی جلد با محتوای کتاب متناسب است. کتاب از لحاظ صحافی، اندازه و نوع قلم متن، فواصل خطوط، و حاشیه‌بندی مناسب و رضایت‌بخش است. متن کتاب از لحاظ علائم سجاوندی و رعایت قواعد نگارشی در سطح مطلوبی قرار دارد. هم‌چنین، اصول ارجاع‌دهی به‌شیوه‌ای پی‌ای (APA) کاملاً رعایت شده است. در استفاده از ابزار علمی مانند نمودار و جدول در وضعیت متوسط، اما از لحاظ ارائه تمرین و پرسش‌های پایانی تاحدی خوب است. در مجموع کتاب از ۲۲ منبع انگلیسی و ۴۲ منبع فارسی بهره برده است. مشکل اصلی منابع قدیمی بودن آن‌هاست.

ب. معرفی کلی کتاب و تحلیل محتوایی

کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی در هفت فصل تنظیم شده است. تحلیل و نقد هر فصل جداگانه در ذیل مورد بررسی قرار گرفته است.

فصل اول در چهارده صفحه به موضوع چستی خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص پیدا کرده است که در آن به مطالبی درباره‌ی تعریف خط‌مشی، انواع، ارکان، سطوح، و ویژگی خط‌مشی پرداخته شده است. تعاریف ارائه‌شده منابع مشخص ندارند، دسته‌بندی سطوح و ویژگی‌های خط‌مشی‌ها نیز فاقد منابع معتبر است، و به‌نظر می‌رسد تراوشات ذهنی نویسندگان است. در این فصل سه شکل در قالب مدل مفهومی وجود دارد که به منابع آن اشاره‌ای نشده است. در بخش فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی با ذکر مفاهیم کلی و بدون

توضیح به بحث پیچیده فرایند و نحوه خط‌مشی‌گذاری اشاره کرده است. گویا نویسندگان تصور می‌کنند که خواننده خود توان درک هر کدام از فرایندهای معرفی‌شده را دارد. در بیان ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری به پیوند تعامل و ساختار توجه نشده است. پیوند تعامل و ساختار از ویژگی‌های اصلی بومی کردن فرایند خط‌مشی‌گذاری است که نویسندگان به‌طور کامل از آن غافل شده‌اند.

فصل دوم در ۲۱ صفحه به موضوع مدل‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص یافته که در آن به مطالبی درباره تقسیم‌بندی مدل‌ها از نظر عملکرد و زمان پرداخته است. در این تقسیم‌بندی به انواع مدل‌های خط‌مشی‌گذاری نظیر مدل نهادی، فرایندی، گروهی، سیستمی، عقلانی، گردونه‌ای، رضایت‌بخش، اکتشافی، و مدل آشوب پرداخته شده است. در این فصل، بسیار گذرا به مدل‌های مذکور اشاره شده، اما به مبانی و مفروضات آن‌ها اشاره‌ای نشده است، زیرا مدل‌ها مفاهیم و مفروضات مستقل از هم دارند، قابل جمع نیستند، و اساساً متناقض‌اند. دیدگاه طرف‌داران هر رویکرد در قبال انسان متفاوت است. مفاهیم انسان محاسبه‌گرا، واقع‌گرا، و تدبیرگرا آشفته است و عقل‌گرا متناسب با هر رویکرد بر ساخته شده است. به نظر می‌رسد با این که نویسندگان به مدل‌ها ورود کرده‌اند، بدون پشتوانه قوی نظری به مدل‌ها نگرسته‌اند و در انتخاب معیارها برای سنخ‌شناسی رویکردها، به مفاهیم بنیادین ماهیت انسان و ماهیت محیط خارج هیچ اعتنایی ندارند. چهارچوب نظری مدل مفهومی برمبنای اصول علمی توسعه نیافته است و ارزشی بیش از یک مدل دسته‌بندی خام ندارد.

فصل سوم در هفتاد صفحه به موضوع فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته است. نویسندگان شناخت و درک و بیان مسئله را مرحله اول، ارجاع و طرح مسئله به سازمان‌ها و مؤسسات عمومی را مرحله دوم، شکل‌گیری و تهیه و تدوین خط‌مشی عمومی را مرحله سوم، قانونی کردن و مشروعیت‌بخشیدن به خط‌مشی عمومی را مرحله چهارم، ابلاغ و اجرای خط‌مشی عمومی را مرحله پنجم، ارزیابی خط‌مشی عمومی اجراشده را مرحله ششم، و تغییر و اصلاح و خاتمه خط‌مشی را مرحله هفتم معرفی کرده‌اند. به نظر می‌رسد که آن‌ها به ماهیت تغییرپذیر فرایند خط‌مشی‌گذاری توجه نکرده‌اند و تصور می‌کنند که فرایند خط‌مشی‌گذاری مانند یک سمفونی است که هر حرکت آن دل‌پذیر، منظم، و هدف‌مند است و این حرکات گاه هم‌راه با تعامل و گاه عادی‌اند و هر حرکتی به حرکت دیگر منتهی می‌شود، درحالی که برخی معتقدند فرایند به اغتشاش در بازی فوتبال شبیه است و آن

حالتی است که اعمال بازیگران نامنظم، گسیخته، فاقد کنترل، و بدون سمت و سوست. در واقع، اکثر تعاملات انسانی همیشه به دل‌پذیری نظم و آشفتگی اغتشاش نیست، بلکه بین آن دو قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، فرایند می‌تواند یک نواخت، عادی، یا جدی و خلاق باشد. از این رو، استفاده از رویکرد پوزیتیویستی در مراحل شناخت مسئله می‌تواند گمراه‌کننده باشد. نگاه نویسندگان در بخش شناخت مسئله و حل آن به صورت پوزیتیویستی بوده است. روش‌شناسی اثبات‌گرایی با توجه به نوع نگاهی که به جهان اجتماعی، انسان، و علم دارد، بر این باور است که روش‌های موجود در علوم طبیعی در علوم انسانی نیز کاربرد دارند؛ یعنی همان‌گونه که بر علوم طبیعی قوانین خاصی حاکم است و محقق وظیفه دارد این قوانین را، که به نوعی رابطه علی میان آنان برقرار است، به صورت کمی کشف و بیان کند، از نظر روش‌شناسی اثبات‌گرایی در علوم انسانی، از جمله خط‌مشی‌گذاری در سطح دولت، نیز این‌گونه است. به بیان دیگر، قوانین خاصی بر رفتار جامعه حاکم است و محققان علوم انسانی وظیفه دارند این قوانین را با روش‌هایی مانند پیمایش اجتماعی، مصاحبه ساخت‌بندی‌شده، تحلیل محتوای کمی، مشاهده مشارکتی ساخت‌بندی‌شده، تکنیک‌های گروه کوچک، جامعه‌سنجی، و تجربیات آزمایشگاهی کشف کنند و آن‌ها را به کار گیرند.

امروزه دیدگاه پوزیتیویستی و نگاه‌های ساده‌انگارانه پوزیتیویستی به جهان، که دیگر جهان بسیط و ساده نیست و واقعیت، به ویژه واقعیت اجتماعی، پیچیده و چندبعدی است، رد شده است. از این رو، باید رویکرد کثرت‌گرا را در مورد مدل‌ها و نظریه‌ها مورد توجه قرار دهیم. جهان پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را در یک قالب تفسیری جای داد. با این نگاه، زمانی که خط‌مشی‌گذاری عمومی را تحلیل می‌کنیم، در واقع در پی فهم شیوه‌های اندیشیدن و انواع «نقش‌هایی» هستیم که ساختار تحلیل «فرایندها» و «مسائل» را پی می‌نهند. براساس دیدگاه نویسندگان کتاب، که عمدتاً تحلیل عقلایی خط‌مشی‌هاست، آگاهی اثبات‌گرا و جهان قابل فهم است و قابلیت و امکان محاسبه هزینه و فایده و اندازه‌گیری وجود دارد، اما براساس تحلیل انتقادی یا پست‌مدرن، حقایق عینی وجود ندارند و اندازه‌گیری و محاسبه هزینه، فایده، و انجام گرفتن کار با تردید زیادی همراه است. براساس این اصل که واقعیت اجتماعی خلق می‌شود و نه آن‌که کشف شود، پارادایم مبتنی بر عقلانیت - پوزیتیویست به پرسش کشیده می‌شود؛ پارادایمی که مبنای عمده آن تحقیقات ناظر بر اجراست و در این کتاب مبنای شناخت مسئله است. اجرا فرایندی خطی نیست که بتوان با دست‌کاری متغیرهای از قبل تعریف‌شده نتیجه آن را به دقت مشخص کرد، بلکه اجرا

فرایندی است که در آن مجریان در ساخت یک واقعیت اجتماعی خاص به‌شدت درگیر می‌شوند. بر این اساس، اجرای خط‌مشی یا برنامه می‌تواند به خلق تعداد بی‌شماری از پی‌آمدها منجر شود که فقط برخی از آن‌ها را می‌توان، درحین تدوین خط‌مشی یا شروع فرایند اجرا، پیش‌بینی کرد.

یکی از مهم‌ترین نارسایی‌های رویکرد غالب در کتاب *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی* مبنای عقلانیت کامل است که به‌عنوان چهارچوبی برای تحلیل بحث اجرای خط‌مشی درطول فرایند تدوین خط‌مشی نمایان می‌شود. ملاحظات نویسندگان درقبال مشکلات اجتماعی قویاً بر این فرض استوار است که نادیده‌گرفتن جوانب فرعی این مشکلات اجتناب‌ناپذیر است و بنابراین مسائل، مشکلات فرعی، و گاه بسیار تأثیرگذار اساساً در چهارچوب تحلیل‌ها قرار نمی‌گیرند. باوجوداین، محققان بسیاری که در عرصه اجرای خط‌مشی تحقیق می‌کنند، فرضیه پوزیتیویست‌ها را، ناظر بر نادیده‌گرفتن مسائل و مشکلات متعدد و تأکید بر شرایطی چهارچوب‌دار تعریف‌شده، زیرسؤال قرار داده‌اند.

نویسندگان کتاب مدنظر نتوانسته‌اند معنا را به‌عنوان عنصر اساسی در تفسیر رفتارهای عاملان اجتماعی به‌حساب آورند. بنابراین، رویکردی که معنا را نقطه ثقل مطالعاتی در تفسیر عاملان اجتماعی قرار می‌دهد، براساس روش‌شناسی تفسیری، جامعه، و دولت‌امری ملموس و واقعی تلقی نمی‌شود. هم‌چنین، براساس روش‌شناسی تفسیری، این‌گونه نیست که قوانین و مقررات در متن واقع باشند و در جامعه وجود داشته باشند و وظیفه خط‌مشی‌گذاران این باشد که این قوانین را ابتدا کشف و سپس اجرا و ارزیابی کنند، بلکه براساس این روش‌شناسی درابتدا باید ذهنیات افراد جامعه، به‌ویژه ذهنیات صاحبان قدرت، نخبگان، کنش، و واکنشی را مطالعه کرد که آنان درقبال یک‌دیگر و درقبال وقایع و پدیده‌های خارجی از خود نشان می‌دهند. سپس خط‌مشی‌گذاران براساس این کنش‌های معنادار خط‌مشی‌گذاری کنند، نه این‌که آن‌ها خط‌مشی‌ها و قوانین و مقررات را همان‌گونه‌که اثبات‌گرایان می‌گویند کشف کنند. بنابراین، خط‌مشی‌گذاری براساس روش‌شناسی تفسیری کاملاً متفاوت با خط‌مشی‌گذاری براساس روش‌شناسی اثبات‌گرایی خواهد بود. روش‌شناسی تفسیری و مبانی فلسفی حقیقت اجتماعی را یک امر ذهنی می‌داند. به‌عبارت‌دیگر، واقعیت اجتماعی را «محصول تعامل انسان‌ها می‌داند»، نه یک واقعیت ملموس و خارجی که توسط محققان باید کشف شود و خط‌مشی‌گذاری باید از طریق تعاملات افراد جامعه انجام شود؛ یعنی آن‌چه فعالان جامعه با توجه به کنش و واکنش‌هایشان درباره آن به توافق می‌رسند، به‌عنوان خط‌مشی جامعه انتخاب، تصویب، و اجرا می‌شود.

به عبارت دیگر، برخلاف دیدگاه نویسندگان کتاب، از میان راه‌حل‌های ارائه‌شده بهترین راه‌حل برای حل مسائل و مشکلات انتخاب نمی‌شود و مشروعیت و قانونیت پیدا نمی‌کند، بلکه قدرت‌های سیاسی، با توجه به دادوستدی که دارند یا ائتلاف‌های که تشکیل می‌دهند و به توافق می‌رسند، راه‌حلی را به‌منزله یک خط‌مشی انتخاب می‌کنند. هرچند این خط‌مشی بهترین راه‌حل برای رفع مسائل و مشکل جامعه محسوب نشود، از آن‌جا که نوع خط‌مشی‌ها مورد قبول تمامی جناح‌ها و دست‌اندرکاران مسائل سیاسی است، با سهولت بیش‌تری اجراشدنی است. به عبارت ساده‌تر، خط‌مشی خوب آن است که بازیگران صحنه سیاست و صاحبان قدرت در مورد آن به توافق رسیده باشند، بدون آن‌که تضمینی وجود داشته باشد که تصمیم مذکور در عالم خارج بهترین و منطقی‌ترین طریق رسیدن به هدف است (واثق غزنوی ۱۳۸۹).

فصل چهارم کتاب ۲۴ صفحه است که به خط‌مشی‌گذاری عمومی در رشته‌های علمی دیگر نظیر علم سیاست می‌پردازد که با تعریف علم سیاست و مفاهیم مرتبط با سیاست‌پژوهی و تفاوت سیاست‌پژوهی با تحقیقات کاربردی و درنهایت به نقش نهادهای مختلف در سیاست‌پژوهی پرداخته است. از ایرادات محتوایی این فصل آن است که نویسندگان تصویر روشنی را از تفاوت تحقیقات کاربردی و سیاست‌پژوهی ارائه نمی‌دهند. آن‌ها اشاره می‌کنند که تحقیقات کاربردی به دنبال شناخت وضعیت موجود است و هیچ طرحی را برای حل مسائل ارائه نمی‌دهند، درحالی‌که از عنوان «تحقیقات کاربردی» مشخص است که در جهت حل مسئله‌ای خاص طراحی می‌شود، اما از آن‌جا که ابعاد مسئله و مشکل روشن نیست، در گام اول به شناخت وضعیت موجود می‌پردازند. در مراحل بعدی تحقیقات کاربردی مرتفع کردن مسئله در اولویت پژوهش قرار می‌گیرد. نویسندگان در ادامه فصل به خصوصیات سیاست‌پژوهی اشاره می‌کنند، اما اشارات آن‌ها عمدتاً همان شاخص‌های تحقیقات کاربردی است و تمایز زیادی با روش تحقیق کاربردی ندارد. این فصل نیز، به‌مانند فصول قبل، منابع ندارد. به نظر می‌رسد آن‌چه نگاشته شده است به‌دقت بیش‌تر نویسندگان نیاز دارد.

فصل پنجم در هجده صفحه به موضوع گروه‌های ذی‌نفوذ و ارتباط آن‌ها با خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص یافته است. نویسندگان با تعریف گروه و طبقه‌بندی به دو گروه رسمی و غیررسمی مباحث خود را شروع می‌کنند، گرچه تعریف گروه و انواع آن را از کتاب‌های مبانی جامعه‌شناسی اقتباس کرده‌اند و هیچ اشاره‌ای به منابع آن نمی‌کنند. برای مثال، می‌توان به تعریف گروه در کتاب *مبانی جامعه‌شناسی* بروس کوئن اشاره کرد که

در کتاب مدنظر آمده است، اما نویسندگان به منبع آن اشاره‌ای نکرده‌اند و دلایل پیوستن افراد به گروه را با تعریف گروه‌های ذی‌نفوذ تشریح می‌کنند. در ادامه به مفهوم قدرت و انواع آن پرداخته و سعی شده است تا نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در شکل‌گیری خط‌مشی‌ها توضیح داده شود. ایراد محتوای این بخش آن است که باتوجه به این که گروه‌های ذی‌نفوذ مستقیماً در فتح قدرت و اجرای آن مشارکت نمی‌یابند و درحالی که خارج از قدرت باقی می‌مانند، آن را متأثر می‌سازند و بر آن فشار می‌آورند، آن‌ها از طریق فرهنگ‌سازی و آموزش این نقش خود را عملی می‌کنند. نویسندگان چندان به فرهنگ و نقش آن در شکل‌گیری خط‌مشی نپرداخته‌اند.

فصل ششم در چهل صفحه به تصمیم‌گیری و جایگاه آن در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص یافته است. نویسندگان ۳۹ صفحه از مطالب را با تعریف مفهوم تصمیم‌گیری، خصوصیات افراد تصمیم‌گیر، فرایند تصمیم‌گیری، عوامل مؤثر در تصمیم‌گیری و نقش مدیران در تصمیم‌گیری، فنون تصمیم‌گیری، و انواع آن به‌پایان رسانده‌اند و تنها یک پاراگراف از صفحه آخر را به ارتباط خط‌مشی با تصمیم‌گیری اختصاص داده‌اند. به نظر می‌رسد ارتباط مباحث کلی و عمومی مفهوم تصمیم‌گیری به‌درستی با بحث خط‌مشی‌گذاری عمومی روشن نشده است و خواننده تنها با مباحث کلی تصمیم‌گیری آشنا خواهد شد و سازوکارهای اثرگذاری مدیران تصمیم‌گیر بر فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌صورت کامل فراموش شده است. نویسندگان به‌نحوی نگاشته‌اند که گویا دو بحث کاملاً جدا از هم را تشریح می‌کنند، درحالی که تصمیم‌ها درطول خط‌مشی‌ها و مبتنی بر آن‌ها هستند و هر تصمیمی باید به‌وسیله خط‌مشی حمایت شود. خط‌مشی‌گذاری از یک دیدگاه معادل تصمیم‌گیری است؛ یعنی می‌توان آن را نوعی تصمیم‌گیری دانست، زیرا هنگامی که خط‌مشی تعیین می‌شود، در همان جایگاه تصمیمی اتخاذ شده است.

۴. محاسن کتاب

در دهه‌های گذشته، کتاب‌های محدودی درباره خط‌مشی‌گذاری در ایران به‌چاپ رسیده است. به نظر می‌رسد مهم‌ترین حسن کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی تلاش نویسندگان محترم آن در جهت رفع کمبود منابع درسی تألیفی در حوزه خط‌مشی‌گذاری است. این کتاب در زمان چاپ باتوجه به این که به‌عنوان منبع درسی دانشگاه آزاد معرفی

شده است و نویسندگان در دانشگاه آزاد مدرس این کتاب بودند، با استقبال بیش‌تری هم‌راه بوده، چون در دهه گذشته کتاب درسی و دانشگاهی در این حوزه بسیار محدود بوده است. محتوای کتاب با مفاهیم علمی و ارزش‌های علمی روز دنیا هم‌خوانی دارد. نویسندگان محترم کتاب در خصوص کاربرد اصطلاحات تخصصی و معادل‌سازی برای واژه‌های خارجی و تخصصی به‌غیر از چند مورد دقت لازم را داشته‌اند. هم‌چنین، از لحاظ مطابقت با سرفصل‌های مصوب رشته (هرچند سرفصل‌ها نیز کمی قدیمی شده است و به بازنگری نیاز دارد) در سطح قابل‌پذیرش قرار می‌گیرد.

۵. کاستی‌های کتاب

با وجود محاسن ذکر شده، به‌نظر نویسنده این مقاله کتاب کاستی‌هایی دارد که در ذیل به آن‌ها اشاره شده است:

الف. عمده‌ترین مشکل کتاب استفاده از واژه «فرایند» در عنوان اصلی است که به‌رغم ذکر آن در فصول کتاب، به‌شکل کاربردی بدان اشاره‌ای نشده و حتی باوجود تخصصی بودن مفهوم «فرایند» هیچ تعریفی از آن نشده است. در واقع، فرایند را می‌توان زنجیره پیش‌رونده عمل / تعامل دانست که در طول زمان و مکان گاه در واکنش به موقعیت یا زمینه تغییر می‌کند، گاه ثابت می‌ماند، و نتیجه آن می‌تواند به تغییراتی در شرایط ساختاری منجر شود (استروس ۱۳۹۰: ۱۸۳).

ب. در بحث مسئله‌مندی و پاسخ‌گویی به نیاز علمی، نویسندگان فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی به سؤالات مهم ذیل، که خواننده و دانشجو با خواندن این کتاب احتمالاً با آن روبه‌رو می‌شود، پاسخی نداده‌اند. اول، آیا تاریخ مبحث خط‌مشی‌گذاری از طریق این اثر قابل‌ردیابی است؟ دوم، کدام آثار منتشر شده با عنوان مشابه بیش‌ترین تأثیر را در ایجاد هنجارهای خط‌مشی‌گذاری در این حوزه داشته‌اند؟ سوم، آیا مجموعه کتاب‌های مرتبط با موضوع هماهنگی و کفایت لازم را به‌منظور راه‌نمایی دانشجویان دارند؟

ج. در خصوص استحکام تحلیل‌ها و تبیین‌های ارائه شده، مؤلفان محترم در مورد نظریه‌ها و تحقیقات انجام شده در حوزه خط‌مشی‌گذاری دو مسئله عمده را در نظر نگرفته‌اند. نخست، پیشینه محققان نظیر الگوی تألیف و وابستگی سازمانی. هم‌چنین، خود آثار مورد استفاده نظیر نوع اثر، روش به‌کاررفته، و موضوعات مطرح شده قابل‌دسته‌بندی هستند. نویسندگان می‌توانستند آثار مورد استفاده را براساس چند متغیر مانند تعداد نویسندگان، موضوع، هدف، نوع اثر (تجربی، تفسیری، و ...)، عناوین، و روش‌ها معرفی و دسته‌بندی کنند.

د. در کتاب حاضر توسعه علمی و نظری نادیده گرفته شده است. کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، به رغم ادعای نویسندگان آن، فاقد پشتوانه‌های نظری و تحقیقاتی برای توسعه نظریه راه‌برد و سنخ‌شناسی رویکردهای این حوزه است. نظرهای مطرح‌شده، هم به لحاظ محتوا و هم به لحاظ روش‌شناسی توسعه مفاهیم، معیارهای علمی لازم را ندارند. اگرچه مطالب بسیار مفیدی دارند، نمی‌توان از آن‌ها به‌عنوان مباحث جدید در حوزه خط‌مشی‌گذاری نام برد.

ه. از دیدگاه یک کتاب درسی و دانشگاهی، کتاب مذکور از نظر میزان تکرار و تشابه محتوایی با برخی آثار دیگر مؤلفان، مبهم بودن بخش‌هایی از مطالب، استفاده زیاد از مطالب ترجمه‌شده، و بی‌توجهی به واقعیات در ایران کاستی دارد. در واقع، این کتاب خواننده را به انجام فعالیت‌های دانش‌محور، بینش‌محور، و مهارت‌محور ترغیب نمی‌کند. و. شاید یکی از کاستی‌های کتاب آن باشد که منابع فارسی و انگلیسی ذکرشده در پایان کتاب در درون متن وجود ندارند و بخش بیش‌تر کتاب بدون منبع است. گویا متن به‌نگارش درآمده تراوشات ذهنی نویسندگان است. مدل‌های متعددی در کتاب بدون ذکر منبع معرفی شده است که به‌دور از اخلاق علمی است.

۶. بحث

باوجود تلاش‌های ارزش‌مند نویسندگان توسعه معرفت‌شناختی، اهداف، و مرزهای پویای رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی در کتاب دنبال نشده است. به‌عبارت ساده‌تر، کتاب ارتباط بسیار ضعیفی با دانش علمی روز در این زمینه و نیز آثار منتشرشده دارد. در ضمن کتاب به‌لحاظ انسجام درونی نیز بسیار ضعیف ارزیابی می‌شود.

بااین‌که حوزه خط‌مشی‌گذاری مباحث مهمی درخصوص چپستی و چگونگی فرایند خط‌مشی‌گذاری ارائه کرده است، کتاب حاضر به بحث تربیت و آماده‌سازی محققان خط‌مشی‌گذار، مدیران، و رهبران خط‌مشی‌گذار توجهی نکرده است. امروزه برنامه‌های آماده‌سازی مدیران حوزه خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر دانش علمی برعهده دانشگاه‌هاست. ازاین‌رو، خواننده باید درک درستی از فرایند خط‌مشی‌گذاری و چگونگی اجرایی‌کردن آن داشته باشد تا بتواند براساس آن اقدام کند.

کتاب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی از نقش فناوری‌های رایانه‌ای در فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌طور کامل غفلت کرده است. معرفی چند صفحه درخصوص نحوه

گردآوری اطلاعات و نحوه تجزیه و تحلیل داده‌ها به هم‌راه نرم‌افزارهای مربوط به منظور خط‌مشی‌گذاری می‌توانست بر غنای کتاب بیفزاید. فقدان توجه به مباحث آماری در این حوزه نیز از غنای کتاب کاسته است. خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد رویکرد جدیدی به چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی است که در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته است. یکی از شواهد مهم در این رویکرد آمارهای ملی است. بر این اساس آمار می‌تواند، در صورت دقت و صحت در تولید و اشاعه، اثربخشی و کارایی خط‌مشی‌های ملی را ارتقا دهد. استفاده از شواهد آماری تأثیر مثبت و مستقیمی در اثربخشی و کارایی خط‌مشی‌ها دارد. به‌روزی‌بودن آمارها و اطلاعات، دسترسی سخت به آمارها و اطلاعات، منتشرنشده بودن آمارها، قابل‌فهم‌نبودن آمارهای تولیدشده، نبودن امکان مقایسه آمارهای موجود با آمارهای قبلی، و ... از مهم‌ترین مسائل و مشکلات به‌کارگیری رویکرد خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد آماری است. باین‌وصف، نحوه استفاده از رویکرد فوق می‌توانست بر نقاط قوت کتاب بیفزاید.

یکی از ویژگی‌های دنیای معاصر مجازی‌بودن آن است. فضای مجازی «فضایی ثوری» است که ارتباطات رایانه‌ای در آن رخ می‌دهد. امروزه کودکان و جوانان به‌صورت دیجیتالی بزرگ می‌شوند. از این‌رو، انتظار می‌رود برای فرایند خط‌مشی‌گذاری فصلی ویژه در خصوص نسل جدیدی از انسان‌های دیجیتالی در کتاب بازگردد. به‌نظر می‌رسد نویسندگان کتاب به‌صورت کامل از آن غفلت ورزیده‌اند.

بهرتر است نویسندگان، با به‌کارگیری تمرین‌های متنوع در هر فصل و ارائه چالش‌های واقعی خط‌مشی‌گذاران، زمینه به‌کارگیری آموخته‌های نظری را در عمل فراهم آورند. در پایان باید گفت کتاب حاضر نتوانسته است تصویری شفاف و واقعی از فرایند خط‌مشی‌گذاری در جهان و در نهایت الگوی مناسب در ایران را معرفی کند. امید است ویرایش بعدی کتاب مباحث نوین خط‌مشی‌گذاری را بیش‌تر مورد توجه قرار دهد، به‌گونه‌ای که به عمل خط‌مشی‌گذاری عمومی در همه حوزه‌های مورد نیاز کمک کند و بر آنچه ما پیش‌از این درباره فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌دانستیم بیفزاید.

۷. نتیجه‌گیری

فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی از کتاب‌هایی است که به‌قلم سه تن از نویسندگان رشته مدیریت، که به آموزش‌های دانشگاهی در این رشته نیز مشغول‌اند، تألیف و در قالب شش

فصل تدوین شده است. کتاب در دو فصل اول، یعنی «تعریف مفاهیم و بررسی مدل‌ها»، مفاهیم کلی و پایه‌ای مرتبط با این حوزه را بیان می‌کند. بحث اساسی کتاب در واقع به بررسی چرخه خط‌مشی‌گذاری یا سیاست‌گذاری عمومی می‌پردازد. به‌رغم عنوان آن، دانشجویان با خواندن این فصول به‌احتمال زیاد نمی‌توانند به فهم جامعی از فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی دست یازند و اگرچه به‌منظور آشنایی خوانندگان با مبنای نظری و مفهومی فرایند خط‌مشی‌گذاری نوشته شده است، در سایر فصول برای معرفی آثار علمی منتشرشده طی دهه اخیر، به‌منظور آشنایی خوانندگان با موضوعات مختلف، و جهت‌گیری‌های تجربی و اهداف علمی رشته تلاشی نشده است.

کتاب‌نامه

- اپلاتکار، ایزهار (۱۳۹۷)، تحلیل تاریخی مدیریت آموزشی به‌عنوان یک حوزه علمی، ترجمه ناصر شیرینیگی، تهران: آثار معاصر.
- ازکیا، مصطفی (۱۳۸۲)، روش‌های کاربردی تحقیق، تهران: کیهان.
- استروس، کوربین (۱۳۹۰)، مبانی پژوهش کیفی، ترجمه ابراهیم افشار، تهران: نی.
- اسکندری، غلامرضا، کریم اسکندری، و رسول اسکندری (۱۳۹۳)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: دانشگاه آزاد.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۲)، تمدن و بسیج سیاسی، تهران: دانشگاه تهران.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۴)، جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی، تهران: نی.
- شیرینیگی، ناصر (۱۳۹۹)، «نقد کتاب مدیریت آموزشی: تیوری، تحقیق و کاربرد»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ش ۲۰.
- گر، تد رابرت (۱۳۷۶)، چرا انسان‌ها شورش می‌کنند؟، ترجمه علی مرشدی‌زاد، تهران: پژوهشکده مطالعات راه‌بردی.
- محمدپور، احمد (۱۳۹۲)، تجربه نوسازی، تهران: جامعه‌شناسان.
- ملانی، بیرکس و جین میلز (۱۳۹۳)، تحقیق مبنایی، ترجمه سیدمحمد اعرابی و عبادالله بانسی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- واثق غزنوی، قادرعلی (۱۹۱۰)، «روش‌شناسی و جایگاه آن در سیاست‌گذاری دولتی»، نشریه پژوهش، س ۲، ش ۱.
- یارمحمدیان، محمدحسین (۱۳۷۷)، اصول برنامه‌ریزی درسی، تهران: یادواره.
- یزدانی، عنایت‌الله، داریوش قاسمی، و صفی‌الله شاه‌قلعه (۱۳۹۰)، «انقلاب اسلامی ایران، نظام بین‌الملل و نظریه انتقادی»، دوفصل‌نامه علمی - پژوهشی دانش سیاسی، س ۷، ش ۲.

Altheide, D. L. (1996), *Qualitative Media Analysis*, Thousand Oaks, California: Sage.

Bush, T. (2004), *Theories of Educational Leadership and Management*, London: Sage.

Glaser, B. G. and L. Strauss (2008), *The Discovery Of Grounded Theory: Strategies*, Aldine Publishing Company.

Ketcham, A. F. (1982), *World War II Events as Represented in Secondary School Textbooks of Former Allied and Axis Nations*, PhD Thesis University of Arizona, Available at:

<<http://www.arizona.openrepository.com/arizona/handle/10150/185404>>.

Shashidhar, R. (1997), *Culture and Society: An Introduction to Raymond Williams*, vol. 2, no. 5.

