



فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲، تابستان ۱۴۰۰، صفحات ۱۰۷-۹۵

### مقاله پژوهشی

## سیاست، مرجعیت و دکتترین: بررسی دو دستگاه نظری و مفهومی

مجید وحید<sup>۱</sup>

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

ابراهیم غلامپور آهنگر

دانش آموخته دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۹/۱۱/۱۷ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱/۱۵)

#### چکیده

تحلیل خاستگاه سیاست‌های عمومی منزلتی کانونی در مطالعات سیاست‌گذاری عمومی دارد و راه را بر شناخت اقدامات اقتدارهای عمومی هموار می‌سازد. چنین است که متخصصان برجسته سیاست‌گذاری عمومی در دو سوی آتلانتیک تحقیقات خود را بر این موضوع متمرکز ساخته و یاری‌های ارزشمندی را برای پژوهش‌گران و تحلیل‌گران سیاست‌های عمومی در جهان سبب شده‌اند. مقاله حاضر به نگارندگان این امکان را می‌دهد تا دستگاه‌های فکری و مفهومی دو محقق از جهان انگلیسی‌زبان (شافریتز و بریک) و محقق از فرانسه (مولر) را به بحث گذارند و آشکار سازند چگونه مفاهیم دکتترین و مرجعیت به نحوی که در نظام فکری این نظریه‌پردازان به کار رفته، ضمن مشابهت‌ها و تمایزها، راه را بر ایضاح منطق سیاست‌های عمومی با تاکید بر بنیادهای شناختی و ارزشی هموار می‌سازند.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌گذاری عمومی، خاستگاه سیاست، مرجعیت، دکتترین.

## مقدمه

در زندگی جمعی انسان‌ها، به دلایل گوناگون مسائل، مشکلات، و بحران‌هایی بروز می‌کند. این مسائل سبب احساس نارضایتی بین انسان‌ها می‌شوند. تداوم و گسترش این چنین احساس‌هایی، انسان‌ها را، در طول زمان، گردهم آورده تا برای حل آن، چاره‌ای بیاندیشند و تغییری را سبب شوند. به مرور زمان، این گردهم‌آیی سبب ایجاد نهادی شده که آن را دولت می‌نامیم. تاریخ بلند شکل‌گیری و توسعه دولت‌ها را می‌توان با گزاره فوق هم‌پیوند دانست. در جوامع مختلف به مرور این باور قوت یافته که دولت باید مسوول حل مسائل عمومی باشد زیرا این توان را دارد که بخشی از ثروت‌های مردم را در اختیار داشته یا جمع می‌کند (ثروت‌های ملی، مالیات‌ها)، مشکلات را برطرف ساخته و عاملان ایجاد آن را، در صورت لزوم، مجازات کند (اقتدار و مشروعیت)، انسان‌های دیگر را بدین منظور به کار بگیرد (استخراج منابع انسانی)، و بر آن‌ها مدیریت اعمال کند. از سوی دیگر، دولت پی‌گیر منافع عموم و خیرخواه مردم است و منافع فردی جایگاهی در تصمیماتش ندارد. هم‌چنین، دولت نماینده هویت سیاسی و ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی مردم سرزمین تحت سیطره ملت است. بدین ترتیب، اگر مساله، مشکل یا بحرانی شکل یابد، دولت‌ها باید با استفاده از توانایی‌های خود تصمیمات را اخذ کنند و بدین منظور باید به خود و محیط پیرامون خود توجه کنند تا سیاستشان با حل مساله تناسب داشته باشد. نظام‌های سیاسی همواره تصمیماتی را به عنوان تصمیمات حکومتی اعلام می‌کنند که به عنوان سیاست عمومی از آن یاد می‌شود. این سیاست‌های عمومی در واقع نمادی از اقتدار حکومت‌ها به شمار می‌روند. در این اقتدار ارزش‌های مورد توجه نظام حکومت و حکمرانی از طریق سیاست‌ها توزیع می‌شود. از چنین منظری سیاستگذاری عمومی را می‌توان به منزله توزیع اقتدارآمیز ارزش‌ها برشمرد. نسبت میان سیاست و ارزش، بنابراین، از جایگاه بنیادی در مطالعات سیاستگذاری عمومی برخوردار می‌شود و پژوهش در باب آن جایگاه کانونی می‌یابد. در این نوشتار حاصل دیدگاه‌های پی‌یر مولر در باب «مرجعیت سیاستگذاری عمومی» در کتاب «سیاستگذاری عمومی» و نظرات جی.ام شافریتز و کریستوفر پی. بریک ذیل عنوان «تفسیر دکترینی از سیاستگذاری عمومی» منعکس در کتاب «سیاستگذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، که معطوف به نسبت ذکر شده در بالا هستند، مورد توجه و تحلیل واقع می‌شود. پیشتر، اما، بیشتر در ارتباط با سیاست و ارزش به ایضاح می‌پردازیم.

## ارزش‌ها به مثابه منابع سیاست

یکی از ویژگی‌های اساسی سیاست‌های عمومی بهره‌مندی از اهدافی رسمی است. هر فرایند سیاستگذاری در درون یک ساختار به وقوع می‌پیوندد؛ چه این ساختار نظم‌محور باشد و چه در قالب آناارشی سازماندهی شده قرار یافته باشد. این ساختار نماینده مجموعه‌ای از اهداف، اصول و ارزش‌های حمایت‌کننده این فرایند است. به همین دلیل حرکت فرایند 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 و یا ترکیبی از تصمیمات، تعهدات و اقدامات توسط افراد برخوردار و یا مجری اقتدار دولت برآورده می‌شود (Gretson, 2010: 7). اقتدار از هر منبعی برای دولت بدست آمده باشد عنصر رسمیت بخش به این اهداف در سیاست است. این اهداف سیاسی بیشتر انتزاعی (Howlett, 2011: 5) هستند و می‌توانند به صورت فرایندهای نظم عمومی و مدنی (Lasswell, 1971: 1) تجلی یابند. در فرایند سیاستگذاری اهداف غیررسمی نیز وجود دارد که گاه آشکار و در بسیاری مواقع نهان‌اند. یکی از اهداف غیررسمی شناخته شده -که می‌تواند عمدی یا ناخواسته باشد- کنترل مردم و نگاه‌داشتن آن‌ها در وضعی معین است (بلیک‌مور، ۱۳۸۵: ۹). یافتن اهداف یک ساختار نیازمند شناخت مناسبی از فرایند و بازیگران رسمی و غیررسمی فعال در آن است. در هر حال، هدفمند بودن فرایند سیاستگذاری مرتبط با ذات آن است. فرایندی که اگر بدون هدف حرکت کند نتیجه‌ای به دست نخواهد داد. شکل‌گیری هر فرایندی به صورت طبیعی با هدفی همراه است و تصور این که عده‌ای از افراد بشر به دور هم جمع شده و جامعه‌ای را بنیان نهند بدون این که به دنبال آن تمهیدات و تصمیمات و اهدافی را متصور شوند، تصویری بعید و دور از ذهن می‌نماید (هدی، ۱۳۸۸: ۲۰۱). اهداف در سیاست چه رسمی و چه غیررسمی برخاسته از اصول و ارزش‌هاست. به دیگر عبارت، بخش قابل توجهی از سیاست‌گذاری را ارزش‌ها تشکیل می‌دهند. ارزش‌ها در نزد شهروندان و سیاست‌گذاران عامل تعیین‌کننده‌ای به شمار می‌روند. در جهان سیاستگذاری، انتخاب اساس سیاست است و این به معنی برتریافتن دسته‌ای از ارزش‌ها بر دسته دیگر است (عالم، ۱۳۷۳: ۷۵). ارزش‌ها در عرصه عمومی و نزد شهروندان عاملی هستند که می‌توانند موجبات وحدت و تبعیت از نظام سیاسی حاکم را در پی داشته باشند. 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 "به ندرت آن‌چه توسط دولت به عنوان اندیشه‌ها و اصول بیان می‌شود، سیاست‌ها را تعیین می‌کند. در این معنا اندیشه‌ها و اصولی که برای راهنمایی در سیاستگذاری مورد حمایت قرار می‌گیرند، مانند امور بی‌ارزشی هستند که بیهوده تلاش می‌کنند آن‌چه دولت‌ها انجام می‌دهند را مخفی کنند.... این اصول توجیهاتی عقلانی هستند برای تصمیم‌هایی که باید به هر حال اتخاذ شوند" (بلیک‌مور، ۱۳۸۵: ۶۴-۶۵). کسانی (نظیر جفری ویکرز، برایان اسمیت، مورتون کرول، دیوید استون) هم معتقدند که سیاست بازتاب ارزش‌هایی است که جامعه و دولت به آن پایبند می‌باشند و یا می‌شوند. اما، باید دانست که این ارزش‌ها انعکاس تمام ارزش‌ها نیستند بلکه به منزله برتری برخی بر پاره دیگری است. این امر در هنگام انتخاب سیاست اتفاق می‌افتد. مهم‌ترین پیامد سیاست‌گذاری برتری دادن برخی ارزش‌ها و عقب‌راندن برخی دیگر است. به هر حال باید دانست که "بین ارزش‌ها و خیرهای بشری سازگاری نیست و بیشتر متعارض و رقیب یکدیگرند.

پی گیری یکی به منزله صرف نظر کردن از دیگری است. وضعیت حاکم بر جهان وضعیت غم انگیزی است؛ قربانی کردن برخی خیرها به بهای کسب برخی دیگر است. تصور جامعه‌ای که بتوان این خیرها را در آن سازگار کرد، پنداری آرمان شهری است<sup>۱</sup> (آیزیا برلین در پولادی، ۱۳۹۸: ۱۹۱). بررسی مفهومی منبع این ارزش‌ها موضوعی است که بخشی از مطالعات سیاست‌گذاری عمومی بدان اختصاص یافته است. دو رهیافت «مرجعیت سیاست‌گذاری عمومی» و «تفسیری دکترینی از سیاستگذاری عمومی» از این دست مطالعات هستند که در پی بدان می‌پردازیم.

### مرجعیت و ابعاد آن (پی‌یر مولر، ۱۳۷۸)

پی‌یر مولر<sup>۲</sup> ابتدا سیاستگذاری عمومی را به عنوان علم «دولت در عمل» و شاخه‌ای نوین از علم سیاست معرفی می‌کند و برای بررسی پیدایش سیاستگذاری عمومی و فهم پیشینه علمی سیاستگذاری عمومی، سه جریان فکری را مورد توجه قرار می‌دهد: دیوان‌سالاری، نظریه سازمان‌ها و مطالعات مربوط به مدیریت عمومی. به زعم او، جوامع مدرن با این سه جریان تنظیم خود را مورد توجه قرار داده‌اند. وی، در ادامه، با طرح این پرسش که چرا صنعتی شدن جوامع غربی موجبات توسعه ابزارها و روش‌های تنظیم اجتماعی را به دنبال داشته است، بحث خود را در مورد مرجعیت سیاست‌گذاری عمومی با مروری تاریخی شروع می‌کند. از نظر مولر زوال جوامع قلمرو مدار اولین عامل در شکل‌گیری اجتماع بخش‌محور بوده است. جوامع سنتی، پیش و بیش از هر چیز، جوامعی قلمرومدار یا مجموعه‌هایی کمابیش منسجم از قلمروهایی به نسبت خودمختار بودند. در این گونه جوامع، قلمرو، هویت اصلی را به افراد می‌بخشیده است (تعلق به مکانی خاص). هر قلمرو همانند یک نظام نسبتاً بسته عمل می‌کرده و در درون خود، منابع تولید و تکثیر خود را دارا بوده است. از نقطه نظر تنظیمات اجتماعی، جوامع سنتی قلمرومدار، همواره در معرض تهدید از هم پاشیدگی قرار داشته‌اند. زمانی که این جوامع از واحدهای قلمرویی نسبتاً خودمختار تشکیل می‌شدند و قادر به تضمین جریان تولید و تکثیر خود بودند، هیچ ضرورت کارکردی برای این که یک واحد اجتماعی منسجم را ایجاد نمایند، وجود نداشته است. از این رو، در این جوامع، خطر گسست و جدایی، خطری دائمی بوده است. این خطر با پیامدهای بی‌شمار فرایند تغییر و تحول در غرب در قرون هشتم و نهم میلادی، رخ می‌نمایاند و مسئله تقسیم اجتماعی کار بیش از دیگر مسایل تجلی آن می‌شود. این فرایند با سه تحول بنیادین همراه بوده است: - از هم پاشیدگی ساختارهای سنتی به عنوان عرصه عمل اقتصادی (مثلاً تبدیل شدن خانواده به عنوان جایی برای تولید مثل و فراغت)؛ - پیدایش نقش‌های حرفه‌ای فزاینده و تخصصی؛ - ظهور گروه‌بندی‌های جدید از نقش‌های حرفه‌ای که بر شاخه‌های حرفه‌ای به جای قلمرو تکیه دارند.

بخش به عنوان یک ساختاربندی عمودی از نقش‌های اجتماعی ظاهر می‌گردد که قواعد کارکردی، انتخاب نخبگان و تعیین حدود و مرزهای خاص خود را دارد. از نگاه مولر، در حالی که جوامع سنتی در معرض تهدید از هم پاشیدگی قرار دارند، جوامع بخش‌مدار نیز چنانچه نتوانند روش‌های مدیریت بحران‌ها و تضادهای درون‌بخشی را بیابند، در معرض تهدید از دست‌رفتن تمامیت خویش قرار می‌گیرند. زیرا هر بخش در حالی که منطق خاص خود را در زمینه بقا و زیادشوندگی داراست، خواست‌های خود را در تطابق با اهداف اجتماع دنبال می‌کند. در این وضعیت جدید، یک بخش بر خلاف قلمرو، قابل جدا شدن نیست. مجموعه‌های مختلف بخشی به عنوان محصول پدیده تقسیم کار، از یک سو، هرکدام به دیگری وابسته هستند و، از سوی دیگر، برای دستیابی به منابع کمیاب اجتماعی - اقتصادی، با هم در تضادند. باری، گذار از منطق قلمرو مدار به منطق بخش‌مدار، دو پیامد عمده را در پی داشته است: الف) تغییر فرایند واسطه‌گری اجتماعی؛ ب) استفاده گسترده از ابزارهای علمی به منظور اندیشیدن در مورد تنظیم تقاضاهای مختلف بخش‌مدار.

در این‌جا پی‌یر مولر به پیدایش مرجعیت به عنوان نتیجه «گذار از قلمرومداری به بخش‌مداری» اشاره می‌کند که نگرشی جدید به جهان را به همراه آورده است؛ نگرشی که برای عمل جوامع بر روی خود، ارزشی فراوان قایل است. بعد از این، جوامع صنعتی برای معنا بخشیدن به عمل خویش، باید در پی نظام‌هایی از مراجع<sup>۳</sup> باشند. این مرجعیت نوین، مرتبط با نوعی وضعیت است که هدف آن، اندیشیدن در باب افزایش توان عمل جوامع نوین بر پیکر خود است. او، بر این اساس، تاکید می‌کند که تشدید پدیده بخش‌مداری و افزایش و تقویت حالت تاریخی، دو جنبه از یک تغییر بنیادین هستند. تغییری که بر اساس آن، جوامع نوین روابط خود را با جهان با به دست گرفتن جریان بقا و زیادشوندگی خویش تعیین می‌کنند. امروزه این تحول در سه عرصه گوناگون قابل بررسی است: - دستکاری‌های ژنتیکی: زیرا جوامع انسانی در پی به دست آوردن امکان تغییر بنیان وجودی خویش هستند؛ - محیط: زیرا برای نخستین بار در تاریخ، جوامع انسانی دارای توان تغییر اساسی و غیرقابل بازگشت اکوسیستم خود هستند؛ - سلاح هسته‌ای: زیرا برای نخستین بار در تاریخ، جوامع انسانی دارای توان تصمیم‌گیری برای از میان بردن متقابل یکدیگرند.

با این مقدمات مولر به سیاستگذاری عمومی برمی‌گردد و آن را برآیند «تغییر فرایند واسطه‌گری اجتماعی» می‌شمارد. او سیاستگذاری عمومی را پدیده‌ای چندوجهی می‌داند که در عرصه‌هایی بسیار متفاوت ظهور می‌یابد. مولر با مرور تعاریف ارائه شده توسط سایر نویسندگان، آن‌ها را به سبب ضعف عطف توجه به پیدایش و تکوین اجتماعی سیاستگذاری عمومی، مورد نقد قرار می‌دهد. او تلاش می‌کند با استفاده از مفاهیم واسطه‌گری، بخش و مرجعیت، سیاستگذاری عمومی را به عنوان نوعی فرایند واسطه‌گری اجتماعی مورد توجه قرار دهد. مولر

با این تعریف موضع خود را نسبت به سیاستگذاری عمومی مشخص می‌کند: هدف هر نوع سیاستگذاری عمومی، رسیدگی به کارکردهای نادرستی است که ممکن است میان یک بخش با بخش دیگر یا میان یک بخش و جامعه کلان به وجود آید. از این رهگذر، هدف سیاستگذاری عمومی، مدیریت رابطه حوزه‌های کلان و بخشی است. از نظر مولر، تعیین رابطه کلان-بخشی از یک سو هدف سیاستگذاری عمومی است و از سوی دیگر، متغیری کلیدی است که شرایط ایجاد یک سیاست را معین می‌کند. در واقع، هدف سیاستگذاری همواره شتاب بخشیدن یا کند کردن جریان تغییر در یک بخش است. پس از بررسی مفهوم سیاست و نحوه شکل‌گیری تقویم سیاستگذاری یا دستورکار آن، پی‌یر مولر مسئله بنیادین نحوه چارچوب‌بندی و کاربست یک برنامه را مطرح می‌سازد. از نظر او، مسئله اصلی برای یک تصمیم‌گیر، مسئله رویارویی با عدم انسجام و پیچیدگی جهانی است که باید با آن مواجه شود. جهانی که معمولاً حالتی غیر ثابت، اتفاقی و غیر قابل پیش‌بینی دارد. بدین ترتیب، مسئله یک کنش‌گر در زمینه تصمیم این است که با ثبات بخشیدن به عرصه تصمیم‌گیری، از میزان نا اطمینانی‌ها تا حد ممکن بکاهد. برای این منظور، هر کنش‌گر عرصه شناختی را می‌سازد که شامل تمامی اطلاعاتی است که او آن‌ها را مناسب می‌داند و از مجرای این عرصه شناخت است که او جهان را درک می‌کند. عرصه شناختی به عنوان نوعی صافی عمل می‌کند؛ یعنی برخی از اطلاعات را انتخاب و برخی دیگر را حذف می‌کند و به ساده کردن و ساختاربندی نمودن عرصه تصمیم‌گیری به منظور قابل استفاده کردن آن توسط تصمیم‌گیر یاری می‌رساند. این چنین است که مولر سیاستگذاری عمومی را به معنی ایجاد نوعی قرائت یا ارایه تصویری از واقعیت می‌داند که بر اساس آن عمل می‌شود. با رجوع به این تصویر شناختی است که کنش‌گران به سازماندهی دریافت‌های خویش از محیط پرداخته، با راه‌حل‌ها مواجه شده و پیشنهادهای مختلف برای عمل ارایه می‌کنند. با این تعریف از سیاستگذاری، وی مجموع این تصاویر شناختی را مرجعیت سیاستگذاری می‌نامد. مرجعیت یک سیاست در نگاه او مشتمل بر مجموعه‌ای از هنجارهای نمایشی است که با تعریف ملاک‌های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف، به یک سیاستگذاری معنا می‌بخشد. مرجعیت شامل فرایندی شناختی است که کارکرد آن، فهم واقعیت از طریق محدود کردن پیچیدگی آن است. شکل‌گیری مرجعیت‌ها با فرایندی دوگانه در پیوند است: نخست: پرده برداشتن (کشف رمز) از واقعیت به کمک فعالیت‌های علمی که با ارائه تعاریف جدید از نقاط تاکید برای عمل، موجب کاهش ابهام‌ها و عدم شفافیت‌های جهان می‌گردد. دوم: پوشاندن واقعیت (رمزگذاری و قاعده‌بندی مجدد) از مجرای توصیف روش‌های عملیاتی مناسب برای تعریف یک برنامه عمل عمومی. مساله وی برای تحلیل مرجعیت این است که چگونه این تصاویر مختلف مرجع که بیان آن‌ها نیز همواره روشن نیست، حداقلی از انسجام را برای تمهید مقدمات عمل سبب می‌شوند. مولر برای دستیابی به یک مرجعیت شناختی از سه مرحله پرده بر می‌دارد:

الف) عملیات جمع‌آوری و یکسان‌سازی اطلاعات برای درک واقعیت. در این‌جا مدلی از توصیف تغییرات ساخته و پرداخته می‌شود که بر روی رابطه کلان-بخشی اثر می‌گذارد. این تغییرات، نه تنها درک می‌شوند بلکه مطلوب نیز شمرده می‌شوند. ب) ایجاد الگوریتم عملیاتی. در حالی که اولین مرحله، مرحله تحلیل بود، در این‌جا، مسئله اصلی، توصیف روشنفکرانی است که تبیین عملکرد نظام و تغییر آن را بر عهده دارند. در واقع، از همین‌جا است که تغییراتی در پدیده‌ها متصور می‌شود و به دنبال آن، اعمالی برای سرعت بخشیدن یا کندکردن این تغییرات، تعریف می‌شوند. این الگوریتم به شکل قواعدی ظاهر می‌گردد که ضرورت (مطلوبیت) و نحوه عمل را توصیف می‌کند. ج) عملیات ادغام این الگوریتم‌ها در ارزش‌هایی که به آن‌ها قدرت و مطلوبیت مورد نیاز را می‌بخشد. فرایند ایجاد مرجعیت نباید تنها به مثابه فرایندی عقلایی یا فنی ظاهر گردد. این فرایند، فرایندی اساساً فرهنگی است که می‌تواند ارزش‌های بنیادی‌تر فردی را زیر سؤال ببرد.

در این‌جا مولر نشانه‌های تغییر مرجعیت کلان را در ورود یک نظام نوین از ارزش‌ها و هنجارها و تلاش برای تحمیل آن، می‌داند. مولر، در ادامه، با بحث از سه موضوع بر غنای کار خود می‌افزاید: مرجعیت کلان، مرجعیت بخشی و عوامل مبادله. الف) مرجعیت کلان، نوعی قرائت عمومی است که قرائت‌های مختلف بخشی و سلسله مراتبی گرد آن جمع می‌شوند. این مرجعیت از مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین تشکیل شده است که اعتقادات پایه‌ای یک جامعه و مجموعه‌ای از هنجارهایی که یک انتخاب را بر انتخاب‌های دیگر مرجح می‌سازد، شکل می‌دهد. این مرجعیت حاکی از قرائتی است که یک جامعه از رابطه خود با جهان در یک زمان خاص دارد. ب) مرجعیت بخشی، تصویری از بخش و دیسپلین است. اولین اثر این پدیده، تعیین مرزهای بخش است. در واقع، توصیف ویژگی‌های یک بخش مانند کشاورزی، حمل و نقل، یا انرژی دارای ارتباط تنگاتنگ با قرائتی است که ما از جایگاه کشاورزی، حمل و نقل و انرژی در جامعه داریم. حدود و مرزهای یک بخش موضوع منازعات همیشگی است و بحث‌های زیادی در مورد ورود جنبه‌های مختلف آن به تقویم سیاستگذاری وجود دارد. مرجعیت بخشی همانند مرجعیت کلان سازه‌ای اجتماعی است که پیوستگی آن هرگز کامل نیست. در کانون یک بخش، همواره مجموعه‌ای از مفاهیم در مورد سرشت محدودیت‌های بخشی و گسترش آن وجود دارد که از آن میان یکی بر دیگران برتری دارد. در اغلب موارد، این مورد برتر است که با سلسله مراتب کلان هنجارهای موجود در مرجعیت کلان تطابق دارد. ج) عوامل و مجریان این مبادله مرتبط با الگوریتمی هستند که پیشتر توضیح آن آمده است. آن‌ها کسانی هستند که عملیات تطابق مرجعیت بخشی در درون مرجعیت کلان را که نوعی عمل بنیانی برای سیاستگذاری عمومی است، تحقق می‌بخشند. این عوامل کنش‌گرانی به هم پیوسته‌اند که به واسطه ایجاد یا کاربست سیاست عمومی با هم مرتبط شده یا در مقابل هم قرار می‌گیرند.

عواملی که ایجاد یک مرجعیت سیاستگذاری را ممکن می‌سازند، واسطه نامیده می‌شوند. کار واسطه، آفرینش تصاویر شناختی است که فهم و درک یک مسئله از طریق گروه‌های موجود و توصیف راه‌حل‌های مناسب را امکان‌پذیر می‌سازد. واسطه‌ها موقعیتی استراتژیک را در نظام تصمیم‌گیری به خود اختصاص می‌دهند زیرا آنان، معماران چارچوبی علمی هستند که بر اساس آن، بحث‌ها صورت می‌گیرد و منازعات یا ائتلاف‌هایی که منجر به تصمیم می‌شود، تحقق می‌یابد. واسطه‌ها دو جنبه بنیادین را با یکدیگر ترکیب می‌کنند: جنبه فکری: یعنی فرایند ساخت دیدگاهی از جهان که درک و فهم کنش‌گرانی را که وارد نظام تصمیم‌گیری می‌شوند، موجب می‌شود. جنبه قدرتی: یعنی فرایندی که به کمک آن سلسله مراتبی نوین میان کنش‌گران به وجود می‌آید و یکی از گروه‌های موجود، رهبری خود در کانون نظام و جایگاه محوری‌اش در فرایند سیاسی را می‌قبولاند. مولر با توجه به معنایی که گرامشی از روشنفکران ارایه می‌کند، واسطه‌ها را روشنفکرانی می‌شمارد که کارکردی دوگانه دارند: آن‌ها، از یک سو، سازنده تصاویری مرجع هستند که دیدگاه گروه اجتماعی از جهان را می‌سازد و، از سوی دیگر، سبب قبولاندن و شناساندن این دیدگاه به عنوان دیدگاهی درست از جهان به اکثریت کنش‌گران بخش می‌شوند.

### تفسیری دکترینی از سیاستگذاری عمومی (شافریتز و بریک، ۱۳۹۰)

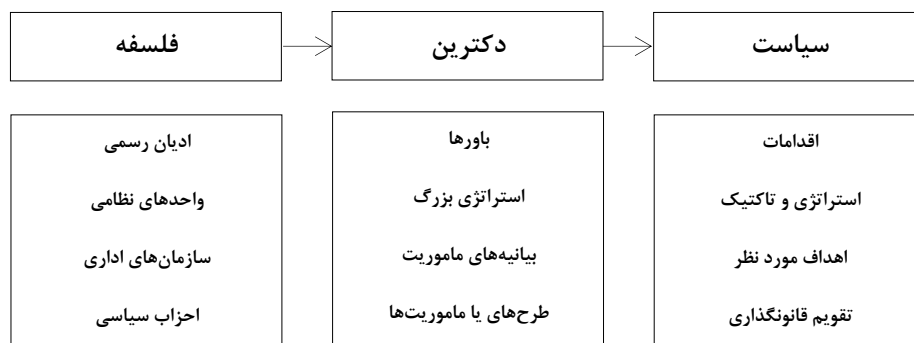
جی.ام. شافریتز<sup>۴</sup> و کریستوفر پی. بُریک<sup>۵</sup> در کتاب خود معتقدند که همه جنبه‌های فعالیت‌های انسان از کنش‌گری گرفته تا سایر امور، فلسفه و باورهای بنیادین خود را داراست که هسته شناخت آن را تشکیل می‌دهد. فلسفه، شیوه‌ای از اندیشیدن است. اما، برای این که بتوان با آن کاری کرد و اندیشه را به عمل تبدیل نمود یا یک سیاست را وضع کرد، به دکترین نیاز است. اینان معتقدند همان‌گونه که همه کودکان، دارای والدین بیولوژیکی هستند، همه سیاست‌ها نیز از دکترین‌هایی گرفته می‌شوند که به نوبه خود، ریشه در فلسفه‌هایی دارند. در چنین چارچوبی تصویری، اندیشیدن در دو جهت امکان‌پذیر است. یعنی اگر شما سیاست را بدانید، معمولاً می‌توانید تصور کنید که از کجا و چگونه ریشه گرفته است و اگر فلسفه را بدانید، معمولاً می‌توانید سیاست‌های ناشی از آن را پیش بینی کنید. این دو نظریه‌پرداز، ذات دکترین را یک آموزه می‌دانند و در ابتدای بحث خود تعریفی از دکترین به عنوان واسطه میان فلسفه و سیاست پیش رو می‌گذارند. نویسندگان کار دکترین را عملیاتی کردن فلسفه، که اغلب ابهام‌آلود و نظری است، می‌دانند، تا از دل آن، سیاست‌هایی خاص، بیرون آید. آن‌ها، بر این مبنا، دکترین را شامل اصول بنیادین مربوط به چگونگی زندگی انسان‌ها و چگونگی انجام کارها برمی‌شمارند. با این حال، تاکید دارند که دکترین همواره، بازتاب دهنده یک فلسفه مشخص است. این فلسفه می‌تواند متعلق به یک حزب سیاسی باشد یا برخاسته از یک دین و یا یک سازمان. زمانی که دکترین، به

4 - Jay M. Shafritz

5 - Christopher P. Borick



نظم درآمد، به یک اعلامیه حزبی، به یک کتاب دینی یا منشوری سازمانی تبدیل می‌شود. دکترین، بنابراین، در جایگاه تعیین‌کنندگی برای سیاست قرار دارد. سیاست عمومی از نظر شافریتز و بریک، عبارت است از اجرای زیرمجموعه‌ای از یک دکترین حاکم. دکترین حاکم نیز ضرورتاً یک ایدئولوژی است، یعنی مجموعه‌ای فراگیر از باورهای سیاسی درباره سرشت مردم و جامعه. به نظر آن‌ها، بهترین شیوه تصور دکترین، این است که آن را مجموعه‌ای سازمان یافته درباره بهترین شیوه زندگی مردم و درباره مناسب‌ترین ترتیبات نهادی برای جوامع‌شان در نظر آوریم. با این اوصاف آنان تفاوت سیاست‌ها در جوامع و نظام‌های مختلف را بازتابی از دکترین حاکم می‌دانند که به نوبه خود از یک فلسفه سیاسی ناشی شده است. از نظر آن‌ها، روابط میان فلسفه، دکترین و سیاست یک رابطه تکاملی دایمی اما گاه بسیار کند است. در نگاه ایشان، دکترین، بازتاب شرایط در حال تغییر و پاسخی به تجربه‌های تاریخی است. با این وجود، خطری جدی برای دکترین وجود دارد که جزم‌گرایانه شود و در مقابل تغییرات مربوط به تطابق با فناوری‌های جدید یا شرایط اجتماعی نو، مقاومت کند. چنین وضعی می‌تواند تأثیری تصلّبی بر فرایند سیاستگذاری داشته باشد. سازوکار مورد نظر شافریتز و بریک را به شکل زیر می‌توان نشان داد:



شکل ۱ - چارچوب مفهومی دکترین.

به اعتقاد ایشان، در یک نظام حزبی، دکترین اصول یک حزب سیاسی را می‌سازد و به رای‌دهندگان و حامیان‌ش انگیزه می‌دهد و هنگامی که حزب به قدرت می‌رسد، به صرافت تغییر برنامه‌های موجود دولت و ایجاد برنامه‌های جدیدی برای بازتاب دادن باورهای دکترینی خود می‌افتد. از نظر شافریتز و بریک تمامی سیاست‌های عمومی، ریشه در یک دکترین مشخص دارند. دکترین - که دربرگیرنده و فراهم‌آورنده جهت‌گیری برای استراتژی، تاکتیک است - فلسفه عملیاتی یک دولت (یا سازمان بزرگ) در زمینه توسعه سیاست و امور اداری، است. در شرایط بروز وضعیت‌های عدم اطمینان، دکترین‌ها، باز، اهمیت می‌یابند. این دو، با این حال، هشدار می‌دهند که برابر دانستن دکترین با نظریه، گمراه‌کننده است. از نظر ایشان، نظریه، چه در سیاست و چه در سایر علوم، مجموعه‌ای از اصول است که از آن می‌توان جهت یافتن راه‌حل‌هایی برای

مسائل جدید، بهره جست؛ در حالی که دکترین، پاسخ هایی «صحیح» را به مسایل پیش بینی شده پیش رو می گذارد. بنابراین، دکترین های یک حزب سیاسی، پاسخ های صحیح - یعنی سیاست ها - را برای مسایلی خاص، عرضه می کنند. شافریتز و بریک دکترین را مترادف مناسبی برای سیاست هم می دانند. اما، استفاده از این مفهوم در این سطح را فقط برای سیاست های مهم و به عنوان شیوه ای برای اشاره به مقاصد یک ملت مجاز می شمارند و معتقدند که ملت ها، و نه افراد، با دکترین ها هدایت می شوند. ملت ها با اعلام سیاست ها و یا مقاصد خویش در قالب دکترین به جهان، در پی بازداشتن دیگران از دخالت در منافع حیاتی خویش هستند. در بحث تغییر دکترین، از نظر آن ها، هنگامی که دکترینی مورد بازبینی قرار می گیرد و بر آن چیزی افزوده می شود، سیاست نیز متاثر می شود. هم چنین تاکید دارند که دکترین همواره در پاسخ به فرایند سیاسی و تحقیقات جدید درباره اثربخشی برنامه های جاری، دستخوش تحول می شود. اینان، سیاستگذاران و مدیران را از پیروی کورکورانه منع کرده و انحراف از دکترین را به قصد انجام کار و رسیدن به هدف مجاز دانسته و تعبیر انحراف خلاق به عنوان اساس رهبری را به کار می برند. شافریتز و بریک از عنوان دکترین به عنوان یک برچسب کلی برای مجموعه ای از اقدامات دیپلماتیک، نظامی یا قانونی استفاده می کنند و معتقدند برخی دکترین ها شفاف تر و متمرکزتر از شماری دیگر هستند و تشریح دکترین در سایه سیاست هایی که از آن ناشی می گردد، امکان پذیر است. از نظر این دو، دکترین ها، به ندرت خالص اند و معمولاً شامل مؤلفه هایی متغیر از اصلاح اداری، تعصب ایدئولوژیک، اشتیاق مذهبی و فریبکاری سیاسی هستند که همگی در بسته ای از روابط عمومی پیچیده شده اند تا به چشم شهروندان، جذاب تر جلوه نمایند. در باب پیدایش و توسعه دکترین، نویسندگان ضمن بیان تشابه میان دکترین با مفهوم پارادایم توماس کوهن، توسعه دکترینی در سیاست گذاری و اداره امور عمومی، را پدیده ای چرخه ای می دانند. به بیان آن ها، یک ابداع موفق از سوی اصلاح گران، دوره ای از اثربخشی زیاد را در پی می آورد - حداقل تا زمانی که سازمان - های رقیب، اصلاحاتی مشابه را قبول کنند. اما، در طول زمان، فناوری های جلورونده و محیط های متغیر، موجب می گردند تا این ابداعات، نسبت به ترتیبات دیگر، زوال یابند؛ یعنی ابتدا، صلاحیت شان کم شود و سپس فاقد صلاحیت شوند. پس از آن که یک تغییر خلاقانه، به مثابه درمان مسایل مطرح می شود، چرخه صلاحیت و عدم صلاحیت، تکرار می شود. این پدیده شبیه چرخه تجاری سنتی رونق و کساد است. در این نگاه، حفظ صلاحیت سازمانی، مبارزه ای پایان ناپذیر است. شافریتز و بریک شناخت این چرخه را کلید شناخت فراز و فرودهای سیاست های عمومی می دانند. از نظر ایشان، تحلیل دکترینی فراتر از تحلیل سیاست است، زیرا علاوه بر تحلیل سیاست های خاص به ظهور و سقوط، حیات و مرگ و صلاحیت و کم صلاحیتی آن ها نیز عطف توجه می کند. این دو متخصص به تاسی از آرنولد توین بی در مورد اثربخشی به وجود «چرخه اختراع، پیروزی، رخوت و مصیبت» اعتقاد دارند. ابداعات دکترینی، نزد ایشان، همواره در تکامل اند و هر ابداع دکترینی که برای درمان عدم صلاحیت ایجاد شده، در دل خود،

بذر عدم صلاحیت های آتی را هم می‌پروراند. عدم صلاحیت هم زمانی رخ می‌دهد که یک ابداع، به پیری می‌رسد یعنی دچار «رخوت» می‌شود و موجب می‌شود تا توانایی‌های یک نهاد، با توانایی‌های نهادهای ذی صلاحیت، فاصله یابد. چنین وضعی سازمان‌ها را به سمت شبیه هم شدن در طول زمان، هم، پیش می‌برد. زیرا، هر هنگام که یک ابداع، به واسطه موفق بودنش، شهرتی می‌یابد، از سوی دیگرانی که می‌خواهند به موفقیتی مشابه دست یابند، مورد تقلید واقع می‌شود. شافریتز و بریک بر این باورند که شناخت سیاستگذاری عمومی با تمسک به مفهوم دکترین، به نحو مناسب امکان‌پذیر است. نزد ایشان، رشته‌های دانشگاهی و تخصص‌های موجود در آن‌ها، دارای عینک‌های دکترینی خاص خودند که به کمک آن، دنیای سیاست را می‌نگرند. به همین شکل، دنیای واقعی دکترین سیاسی، اغلب موجب می‌شود تا گروه‌های سیاسی، زمانی که به مساله‌ای واحد می‌نگرند، آن را متفاوت ببینند. باورهای دکترینی به دست واقعیت‌ها، پیوسته دستخوش واژگونی هستند. آنان، افزون بر آنچه آمد، درخصوص کاربرد الگوی تحلیل دکترینی خود معتقدند با توجه به این که فلسفه به دکترین منتهی می‌شود، و دکترین، نیز، سیاست را می‌سازد، می‌توان تحلیل را از نقطه‌ای آغاز کرد و در نقطه‌ای پایان داد. مثلاً از فلسفه آغاز کرد به سوی سیاست یا از سیاست به سوی فلسفه. از نظر آنان الگوی دکترینی، یک سازه فکری مصنوعی است که برای آسان‌تر دیدن و شناختن سیاستگذاری‌های عمومی، طراحی شده است. اساساً، تمام رهیافت‌های دکترینی، چیزی جز مجموعه‌ای از عینک‌های سازه‌ای نیستند که کار دیدن و شناختن را سهولت می‌بخشند.

## بحث

نگرش‌های مولر از یک سو و شافریتز و بریک از سوی دیگر، بر امکان شناخت و تحلیل سیاست‌های عمومی بسیار افزوده‌اند. حاصل کار آن‌ها را در شکل زیر می‌توان یافت:



شکل ۲ - الگوی مفهومی دو دیدگاه.

تعبیری که از مرجعیت کلان و فلسفه در دو دیدگاه آمده به هم نزدیک است. مولر مرجعیت کلان را «مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین» و «قرائت یک جامعه از رابطه خود با جهان در یک زمان خاص» می‌داند و شافریتز و بریک هم فلسفه را «باورهای بنیادین» و «شیوه اندیشیدن نسبت به زندگی» که غالباً «نظری» هم هست، معرفی می‌کنند. مولر در فرازهایی به هنجاری بودن

مرجعیت کلان اشاره دارد و شافریتز و بریک هم این ویژگی را در دکترین دیده و خصلتی ایدئولوژیک برای آن قائل شده‌اند. «نیروی واسطه میان فلسفه و سیاست» در نگاه شافریتز و بریک دکترین است که به عنوان «بازتاب دهنده یک فلسفه مشخص»، «عملیاتی کردن فلسفه» را سبب می‌شود. دکترین «شامل اصول بنیادین مربوط به چگونگی زندگی و انجام کارها» بوده و «تعیین‌کننده سیاست» است و به منزله «باورهای سیاسی درباره سرشت مردم و جامعه» و «شیوه زندگی مردم و مناسب‌ترین ترتیبات نهادی برای جوامع»، تعریف شده است.

مرجعیت نیز «تصویری از واقعیت برای عمل مبتنی بر آن» است و به عنوان «مجموعه‌ای از هنجارهای نمایشی»، «برای معنابخشی به عمل خویش توسط جوامع» است. از این نظر، مرجعیت، «نوعی حالت تاریخی با هدف افزایش توان عمل جوامع بر روی خود» است. مرجعیت با «محدود کردن پیچیدگی واقعیت» و «تعریف ملاک‌های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف» «تعیین‌کننده شرایط ایجاد سیاست» است. هر دو دیدگاه بر مرزگذاری مفاهیم خود تاکید دارند، ولی محدوده مرزگذاری آن‌ها متفاوت است. در حالی که شافریتز و بریک معتقدند دکترین «عامل تفاوت‌های میان جوامع» و «سیاست کلان یک ملت در برابر دیگر ملت‌ها» است، مولر بر این باور است که مرجعیت بخشی «تعیین‌کننده مرزهای بخش است». منظور از بخش، با توجه به آن‌چه نویسنده گفته و مثال‌هایی که آورده، بخش‌های درون یک نظام اجتماعی مشخص است، مانند بخش کشاورزی، بخش انرژی و... منطق بخش، چنانچه می‌دانیم، تابع مرجعیت کلان است که خود وجه ممیزه جوامع با یکدیگر است. در هر دو دیدگاه به تاثیر مفاهیم اصلی‌شان بر مقوله نااطمینانی‌ها پرداخته شده و به یک مصداق مشترک از زوایای مختلف اشاره دارند. از نظر مولر مرجعیت ایجاد می‌شود تا «از میزان نااطمینانی‌ها تا حد ممکن بکاهد»؛ شافریتز و بریک هم معتقدند «در شرایط بروز نااطمینانی به دکترین‌ها رجوع می‌شود». بنابراین، مرجعیت و دکترین هر دو در شرایط نااطمینانی در جوامع مفید فایده‌اند. شافریتز و بریک ثبات بیشتری برای فلسفه قائلند، اما معتقدند، دکترین‌ها «در حال تحول‌اند» و خود «بازتاب شرایط در حال تغییر و پاسخی به تجربه‌های تاریخی» اند. برخلاف آن‌ها، مولر معتقد است هر دو نوع مرجعیت «پایدار نیستند» و مانند دکترین «از متن تغییرات اجتماعی و توسعه جوامع» به وجود می‌آیند. هر دو دیدگاه شناخت سیاست را به عنوان مبدأ درک نظام سیاستگذاری عمومی در نظر گرفته و برای یکی به مفهوم دکترین و دیگری به مفهوم مرجعیت متمسک می‌شوند. از نظر مولر «محیط مرکزی تصمیم‌گیری» محل تلاقی مرجعیت بخش و مرجعیت کلان است و «با شناخت سیاست‌ها» می‌توان آن را شناخت. در نگاه شافریتز و بریک تشریح دکترین «فقط در سایه سیاست برآمده از دکترین» ممکن است. در دو دیدگاه بر این امر که مفاهیم‌شان در عرصه برون‌داد نظام سیاستگذاری عمومی در پوشش‌هایی غیرشفاف عرضه می‌شوند، تأکید می‌شود. شافریتز و بریک تاکید دارند که دکترین با «شکل بیرونی یک اعلامیه حزبی، کتاب دینی و منشور سازمانی از رویه‌های عملیاتی استنادارد»، با «پرده‌هایی از مذهب، سیاست و ایدئولوژی رمزآلود»، نمود

می‌یابد. مولر کارکردی دو بعدی برای مرجعیت قائل است و تاکید دارد که مرجعیت «هم رمزگشایی می‌کند و هم رمزگذاری». بر این اساس سیاست‌های برآمده از دکترین و مرجعیت دارای پوشش‌هایی رمزآلودند که در تحلیل سیاستگذاری‌ها باید بدان توجه کرد. شافریتز و بریک دکترین را «یک آموزه» می‌دانند که «مصنوعی» هم هست. مولر، اما، به صورت مفصل خاستگاه مرجعیت را مورد توجه قرار داده، ریشه‌های تاریخی آن را بررسی کرده و مرجعیت بخش و مرجعیت کلان را «سازه‌ای اجتماعی» معرفی می‌کند. هر دو دیدگاه، در واقع، با این نظرات، خاستگاهی اجتماعی برای مفاهیم‌شان در نظر می‌گیرند. آخر این که شافریتز و بریک «انحراف خلاق» از دکترین را تصور می‌کنند، اما مولر در این باره بحثی ندارد.

## مؤخره

این نوشته اسباب مجالی شد تا پژوهشگران و دانشجویان سیاستگذاری عمومی با دو جریان فکری در باب خاستگاه‌های سیاست‌های عمومی آشنا شوند. شافریتز، بریک و مولر را، که به انگلیسی و فرانسه نوشته‌اند، اکنون، به یمن ترجمه کارشان به زبان فارسی می‌توان خواند و بر مبنای دانش و نظریاتشان بنیاد شماری مطالعات بومی را نهاد. تاکید دو محقق اول بر فلسفه به عنوان بنیاد سیاست، بس پُر حاصل است و نشان می‌دهد چگونه فلسفه و ارزش‌های برخاسته از آن مسیر جوامع را در اساس دگرگون می‌سازند. هم‌چنانکه تاکید محقق سوم بر مرجعیت‌ها، راه را بر شناخت اسباب تمایزهای ژرف میان کشورها و ملت‌ها، هموار می‌کند. با تمسک به دستگاه‌های نظری و مفهومی این دانشمندان می‌توان در جایی ایستاد و سیاست‌های یک کشور را با سیاست‌های کشورهای دیگر مقایسه کرد و از منطق شکست در سویی و کامیابی در سوی دیگر پرده برداشت.

## منابع

- ۱ - بلیک‌مور، کن، مقدمه‌ای بر سیاستگذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه، تهران: موسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵.
- ۲ - پولادی، کمال، تاریخ اندیشه سیاسی در غرب (قرن بیستم)، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۳.
- ۳ - شافریتز، جی.ام و بریک، کریستوفر پی، سیاستگذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.
- ۴ - عالم، عبدالرحمن، بنیادهای علم سیاست، تهران: نشر نی، ۱۳۷۳.
- ۵ - مولر، پی‌یر، سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۸.
- ۶ - هدی، فرل، اداره امور عمومی تطبیقی، ترجمه سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران: اندیشه گوهربار، ۱۳۸۸.
- 7- Howlett, Michael, 2011, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, NY: Routledge.
- 8- Gretson, Larry N., 2010, *Public Policy Making: Process and Principles*, (3rd Ed.). NY: Linguist's software, Inc.
- 9- Lasswell, D. Harold, 1971, *A Pre-View of Policy Science*, NY: Elsevier.