



سیاست‌گذاری عمومی

تدوین: دکتر وحید آرای

www.ketab.ir

سرشناسه	: آرای، وحید، ۱۳۶۳
عنوان و نام پدیدآور	: سیاستگذاری عمومی / تدوین: وحید آرای
زیر نظر	: علیرضا لچینانی
مشخصات نشر	: تهران، فرهیختگان دانشگاه، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۲۰۲ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۵۶۱۸-۹۰-۷
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: سیاستگذاری.
موضوع	: سیاستگذاری - ارزشیابی
رده بندی کنگره	: H۹۷ / آ۴ س ۹ ۱۳۹۲
رده بندی دیویی	: ۳۲۰ / ۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۵۵۶۵۸



عنوان کتاب: سیاستگذاری عمومی

ناشر: فرهیختگان دانشگاه

مدیر مسئول: مهندس علیرضا لچینانی

پدیدآورنده: دکتر وحید آرای

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۲

تیراژ: ۱۰۰۰ جلد

قیمت: ۲۱۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۶۱۸-۹۰-۷

ساختمان مرکزی: تهران، میدان انقلاب خیابان منیری جاوید، بن بست شهرزاد، پ ۶ ط ۳

تلفن روابط عمومی: ۰۲۱-۶۶۴۹۰۱۷۸

مرکز فروش و توزیع: ۰۲۱-۶۶۴۹۵۱۶۴۶۹ و ۰۲۱-۶۶۴۹۰۱۷۸

پیشگفتار.....	۶
---------------	---

فصل اول: ماهیت و جایگاه سیاستگذاری عمومی

ریشه‌های تاریخی رشته سیاستگذاری عمومی.....	۱۱
چینی و ماهیت سیاستگذاری عمومی.....	۱۸
مبانی و ابعاد سیاستگذاری عمومی.....	۲۴
جایگاه سیاستگذاری عمومی در مدیریت سازمان‌های دولتی.....	۳۰
خلاصه فصل اول.....	۴۷

فصل دوم: نظریه‌های فرایند سیاستگذاری عمومی و کاربرد آنها

ویژگی‌های فرایند سیاستگذاری عمومی.....	۵۰
نظریه‌ها و مدل‌های سیاستگذاری عمومی.....	۵۶
نظریه نهادی: سیاستگذاری به مثابه پروتکل نهادی.....	۵۷
نظریه گروهی: سیاستگذاری به مثابه تعادل گروهی.....	۵۸
نظریه نخبگان: سیاستگذاری به مثابه ترجیح نخبگان.....	۵۹
نظریه عقلایی: سیاستگذاری به مثابه حداکثر دستاورد اجتماعی.....	۶۰
نظریه تغییرات تدریجی: سیاستگذاری به مثابه اعمال تغییرات در فعالیت‌های گذشته.....	۶۲
نظریه سطل زباله: سیاستگذاری در شرایط مبهم و بی‌نظم.....	۶۳
نظریه انتخاب عمومی: سیاستگذاری به مثابه تصمیم‌سازی جمعی توسط افراد ذیع.....	۶۴
نظریه سیستمی: سیاستگذاری به مثابه خروجی سیستم.....	۶۵
نظریه تصمیم‌گیری اجتماعی.....	۶۷

نظریه بازی: سیاستگذاری به مثابه انتخاب عقلایی در موقعیت رقابتی	۶۸
نظریه بررسی تلقیقی: ترکیب دو مدل	۷۰
نظریه تعاملی	۷۱
نظریه رضایت‌بخش	۷۱
نظریه جامعه مرکب	۷۲
نظریه یادگیری متقابل: سیاستگذاری به عنوان یادگیری متقابل	۷۳
نظریه مرحله‌ای یا چرخه‌ای: سیاستگذاری به مثابه فعالیت سیاسی	۷۳
نحوه ارزیابی نظریه‌های سیاستگذاری عمومی	۷۵
خلاصه فصل دوم	۷۷

فصل سوم: بررسی فرایند سیاستگذاری عمومی بر اساس نظریه مرحله‌ای

بررسی نظریه مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی و عوامل تأثیرگذار در فرایند آن	۸۰
نظریه مرحله‌ای در سیاستگذاری عمومی	۹۰
مرحله اول: مرحله شناخت مشکل و قزو گرفتن مشکل در دستور کار	۹۱
تعریف	۹۱
شناسایی مسأله و یا مشکل عمومی	۹۲
ویژگی‌های مشکلات عمومی یا سیاسی	۹۳
انواع دستور کار برای سیاستگذاری	۹۵
شکل‌گیری مشکل در صحنه اجتماعی	۹۸
نحوه شکل‌گیری دستور کار	۱۰۴
مرحله دوم: ارایه راه‌حل‌ها به تصمیم‌گیران و تنظیم سیاست‌ها	۱۰۹
تعریف	۱۰۹
بازیگران و ارایه دهندگان راه‌حل‌ها	۱۱۰
مرحله سوم: انتخاب راه‌حل و تصمیم‌گیری	۱۱۸
تعریف	۱۱۸

۱۲۰	مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاستگذاری عمومی.....
۱۲۹	مرحله چهارم: به اجرا در آوردن راه‌حل و یا اجرای سیاست‌ها.....
۱۲۹	تعریف.....
۱۳۰	بازیگران اجرای سیاست‌ها.....
۱۳۳	مدل‌های اجرای سیاست‌ها.....
۱۴۴	تحلیل پارامترهای اجرای سیاست‌ها.....
۱۵۵	مرحله پنجم: نظارت و کنترل نتایج یا ارزیابی سیاست‌ها.....
۱۵۵	تعریف.....
۱۵۷	ضرورت و اهمیت ارزیابی سیاست‌ها.....
۱۵۹	انواع ارزیابی سیاستی.....
۱۶۳	شیوه‌های ارزیابی سیاست‌ها.....
۱۶۵	چرخه‌های احتمالی ارزیابی سیاست‌ها.....
۱۶۷	رهافت‌ها و مدل‌های ارزیابی سیاست‌ها.....
۱۷۹	خلاصه فصل سوم.....
۱۸۴	فصل چهارم: نتیجه‌گیری کلی و توصیه‌های سیاستی.....
۱۹۳	فهرست منابع و مآخذ.....

پیشگفتار

سیاستگذاری عمومی یکی از رشته‌های جدید و پراهمیتی است که طی چند دهه گذشته، راه خود را در میان دیگر رشته‌های دانشگاهی باز کرده و با دو ویژگی عمده میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای بودن در پی تحلیل سیاست‌ها، بهینه‌سازی روش‌های سیاستگذاری و دستیابی آسان و سریع به اهداف سیاستگذاری‌ها می‌باشد. تحلیل سیاستگذاری عمومی با نگاهی کلان به تحلیل جامع و منظم سیاستگذاری اعم از پیوند آن با نظام سیاسی، نظام دیوانسالاری و شرایط اقتصادی و همچنین بازیگران و گروه‌های منافع درگیر در سیاست به همراه تحلیل تنظیم سیاست‌ها تا تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی می‌پردازد.

نکته حائز اهمیت دیگر در حوزه تحلیل سیاستگذاری عمومی، مدل‌سازی و بکارگیری مدل در تحلیل سیاست‌ها می‌باشد. مدل‌ها چارچوب‌هایی را می‌سازند که در درون و از خلال آنها می‌توان اندیشید و مسایل را تبیین کرد. سیاستگذاری عمومی اغلب به منزله یک نسقه مثال تلقی می‌شود که در آن مشکلات، ابتدا به عنوان یک مسأله مورد توجه قرار می‌گیرد، دوره‌های مختلف عمل بررسی می‌شود و سیاست‌ها تعیین می‌گردد و توسط کارکنان اجرا و ارزیابی می‌گردد و تغییر می‌یابد و سرانجام بر اساس موفقیت یا شکست آنها پایان می‌یابد. بدیهی است که این امر، یک فرایند پیچیده را ساده می‌نماید. چرخه سیاستگذاری یک فرایند سیاستی است که اکثر سیاست‌های عمومی در طول دوره زندگی خود آن را طی می‌کنند. اگرچه واقعیت فرایند سیاستگذاری عمومی بسیار پیچیده است لیکن فکر کردن به آن به عنوان یک سری از مراحل مجزا، چارچوبی را برای طبقه‌بندی اکثر فعالیت‌هایی که در سیاستگذاری عمومی روی می‌دهد، آرایه می‌کند.

یکی از متداول‌ترین راه‌های ساده کردن سیاستگذاری عمومی، تجزیه آن به مجموعه‌ای از مراحل مشخص و فرعی است. توالی مراحل حاصل، چرخه سیاستگذاری^۱ نامیده می‌شود. اندیشه ساده کردن پیچیدگی‌های سیاستگذاری از طریق تجزیه آن به چند مرحله مشخص نخستین بار در آثار اولیه هارولد لاسول^۲ در دهه ۱۹۵۰ میلادی و سپس گری برور^۳ در

^۱-Harold Lasswell.

^۲-Gray Brewer.

اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی مشاهده شد. کار اندیشمندان لاسول و برور زمینه‌ای شد تا چندین ترجمان دیگر از چرخه سیاستگذاری در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی ارایه شود، که معروفترین آنها مدل چارلز جونز^۱ است. فرایند تحلیل سیاست، مجموعه‌ای از اقدامات عقلانی است که طی فرایندی به انجام رسیده‌اند که مشکل از اقدامات لزوماً سیاسی است. این اقدامات سیاسی را می‌توان به عنوان فرایند سیاستگذاری قلمداد نمود و آن را همچون مجموعه‌ای از مراحل زمانبندی شده به هم مرتبط مجسم کرد: دستورگذاری، تنظیم سیاست‌ها، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها.

تحلیل‌گران سیاست ممکن است اطلاعاتی را فراهم سازند که به یک، چند یا تمام مراحل فرایند سیاستگذاری مرتبط باشد که خود این موضوع نیز بستگی به نوع مشکلی دارد که بهره‌ور تحلیل سیاست با آن مواجه است. تحلیل سیاست به دنبال ایجاد، برآورد موشکافانه و انتقاد دانشی سیاستی در یک یا چند مرحله از فرایند سیاستگذاری است. این مراحل بیانگر اقدامات جاری هستند که طی زمان به وقوع می‌پیوندند. هر مرحله‌ای به مرحله بعد مرتبط بوده و آخرین مرحله (ارزیابی سیاست) نیز به مرحله اول (تهیه دستور کار) و مراحل میانی متصل است که نوع این ارتباط به صورت یک چرخه یا دور غیرخطی از اقدامات است. کاربرد رویه‌های تحلیلی سیاست، ممکن است به همراه دانش سیاستی باشد که به طور مستقیم بر روی فرضیات، قضاوت‌ها و اقدامات موجود در یک مرحله تأثیر بگذارد، که خود این مسأله نیز به طور غیرمستقیم بر روی عملکرد مراحل بعدی تأثیر خواهد گذارد.

با این وجود، برای اجتناب از غرق شدن در تحلیل‌ها و رویکردهای مختلف مراحل سیاستگذاری عمومی و تنوع آنها، ضروری است که منطق مدل مرحله‌ای (چرخه‌ای) مشخص شود. در آثار برور و جونز و دیگران اصل عملیاتی نهفته در چرخه سیاستگذاری عمومی، مطلقاً حل مشکل کاربردی است، گرچه خود آنها اغلب این منطق را به روشنی بیان نمی‌کنند.

۱- Charles O. Jones.

در جدول ذیل مراحل پنج گانه چرخه سیاستگذاری و ارتباط آنها با حلال مشکل کاربردی آورده شده است که چارچوب و محتوای اصلی کتاب حاضر را تشکیل می دهد.

مراحل حل مشکل کاربردی	مراحل چرخه سیاستگذاری
۱- تشخیص مشکل	۱- دستورگذاری
۲- پیشنهاد راه حل ها	۲- تنظیم سیاست ها
۳- انتخاب راه حل	۳- تصمیم گیری
۴- به اجرا درآوردن راه حل	۴- اجرای سیاست ها
۵- نظارت و کنترل نتایج	۵- ارزیابی سیاست ها

بنابراین، مجموعه حاضر به مبانی و فرایند سیاستگذاری عمومی بر اساس نظریه مرحله ای (چرخه ای) می پردازد که در چهار فصل به شرح ذیل تدوین و تنظیم شده است:

فصل اول که به ماهیت و جایگاه سیاستگذاری عمومی اختصاص دارد، شامل ریشه ها، تاریخی، چستی و ماهیت، مبانی و ابعاد و همچنین جایگاه سیاستگذاری عمومی در مدیریت سازمان ها دولتی است. در فصل دوم، نظریه های فرایند سیاستگذاری عمومی و کاربرد آنها مورد بسط و بررسی قرار گرفته که در این راستا نخست به ویژگی های فرایند سیاستگذاری عمومی، و سپس به نظریه های سیاستگذاری عمومی و نحوه ارزیابی آنها اشاره شده است. فصل سوم کتاب به بررسی فرایند سیاستگذاری عمومی بر اساس نظریه مرحله ای اختصاص یافته است که در این فصل ضمن بررسی دلایل انتخاب و توضیح نظریه مرحله ای سیاستگذاری و همچنین عوامل تأثیرگذار در فرایند آن، به مراحل مختلف این نظریه شامل مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن آن در دستورکار، ارایه راه حل ها به تصمیم گیران و تنظیم سیاست ها، انتخاب راه حل و تصمیم گیری، به اجرا درآوردن راه حل یا اجرای سیاست ها و نظارت و کنترل نتایج یا ارزیابی سیاست ها می پردازد. در فصل پایانی، نتیجه گیری کلی و توصیه های سیاسی ارایه می شود.

کتاب حاضر که تلفیقی از تألیف، ترجمه و اقتباس از منابع و متون معتبر فارسی و لاتین در حوزه تحلیل سیاست‌ها و سیاستگذاری عمومی است، حاصل مطالعه و تحقیق نویسنده در مقاطع تحصیلی کارشناسی ارشد و دکترای رشته علوم سیاسی (گرایش سیاستگذاری عمومی) دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران است. امید است این گام کوچک ضمن افزودن بر انسجام و غنای ادبیات موجود در حوزه سیاستگذاری عمومی، مقبول طبع سیاستگذاران دولتی، محافل دانشگاهی، دانش‌پژوهان و دانشجویان رشته‌های سیاستگذاری عمومی، علوم سیاسی و مدیریت دولتی قرار گرفته و اهل فن و صاحب‌نظر به چشم خشنودی به این مجموعه بنگرند، به زیور قبول خویش مزین فرمایند و با پیشنهادهای خود در اصلاح و تکمیل آن، حقیر را یاری نمایند.

لازم است از لطف همکار دانشگاهی جناب آقای مهندس لچینانی مدیر محترم انتشارات فرهیختگان دانشگاه و همکاران ایشان که زمینه چاپ این کتاب را فراهم نمودند، تشکر نمایم. همچنین بر خود واجب می‌دانم سپاسگزاری و قدردانی عمیق داشته باشم از «مادر عزیزم و روح بلند و آسمانی پدر بزرگوارم»؛ چشمه‌های جوشان محبت و جلوه‌های مهر و عطوفت الهی که در تمام مراحل زندگی به من راه و رسم درست زیستن را آموختند. آنان که از خواسته‌هایشان گذشتند، سختی‌ها را به جان خریدند و خود را سپر بلای مشکلات و ناملایمات کردند تا من به جایگاهی که اکنون در آن ایستاده‌ام، برسم.

دکتر وحید آرای

تهران - مهرماه ۱۳۹۲