



به نام خدا

## نظریه های فرآیند خط مشی عمومی

نویسنده: پل ای. ساباتیه

برگردان: دکتر حسن دانایی فرد

## فصل ۵- رویکرد شبکه‌ای

تلخیص: سیده هدی شمس





## فصل ۵- رویکرد شبکه‌ای

### سیلک آدم و هنس پیتر کریسی

خط‌مشی‌گذاری در خرده‌سیستم‌های خاص قلمرو خط‌مشی‌ای<sup>۱</sup> رخ می‌دهد که کم و بیش مستقل از یکدیگر به گونه‌ای موازی عمل می‌کنند. خرده‌سیستم‌های خط‌مشی متشکل از تعداد زیادی از بازیگران هستند که متمرکز بر موضوعات بحث‌انگیز خط‌مشی‌ای خاص<sup>۲</sup> هستند. فرایندهای سیاسی در این خرده‌سیستم‌ها به تنهایی به وسیله بازیگران حکومت کنترل نمی‌شوند؛ بلکه مختصه آنها تعاملات بازیگران بخش خصوصی و دولتی است. مفهوم شبکه خط‌مشی<sup>۳</sup> مفهومی است که جدیداً به این خزانه مفاهیم افزوده شده است. این مفهوم ریشه‌های متعددی دارد. در وهله نخست، این مفهوم قویاً از نظریه بین‌سازمانی<sup>۴</sup> متأثر شده است (تامسون<sup>۵</sup> ۱۹۶۷؛ بنسون<sup>۶</sup> ۱۹۷۸؛ شارپوف<sup>۷</sup> ۱۹۷۸؛ آلدريش<sup>۸</sup> ۱۹۷۹) که بر این نکته تأکید دارد که بازیگران وابسته به یکدیگر هستند زیرا برای تحقق اهدافشان به منابع یکدیگر نیاز دارند.

می‌توانیم بین سه رویکرد به استفاده از مفهوم شبکه تمایز قائل شویم.

نخستین رویکرد، مفهوم شبکه خط‌مشی را برای عنوان‌دهی به نوعی ساختار حکمرانی جدید و بارز<sup>۹</sup> استفاده می‌کند که باید از یک طرف از شکل‌های سلسله‌مراتبی عمودی سازمان‌دهی شده<sup>۱۰</sup> و از طرف دیگر از ساختارهای بازار سان سامان‌دهی شده افقی<sup>۱۱</sup> متمایز شود. صاحب‌نظران این رویکرد بر هماهنگی خودسازمان‌ده

<sup>۱</sup> . Policy domain – specific subsystems

<sup>۲</sup> . Specific policy issues

<sup>۳</sup> . Policy network

<sup>۴</sup> . Interorganizational theory

<sup>۵</sup> . Thompson

<sup>۶</sup> . Benson

<sup>۷</sup> . Scharpf

<sup>۸</sup> . Aldrich

<sup>۹</sup> . A distinct, new governing structure

<sup>۱۰</sup> . Vertically organized hierarchical forms

<sup>۱۱</sup> . Horizontally organized market structures



و افقی<sup>۱۲</sup> بین بازیگران بخش خصوصی و دولتی تأکید می‌کنند که به صورت مشترک و توأمان درگیر در حل مسئله و چانه‌زنی مشترک هستند.

دومین راه برای استفاده از مفهوم شبکه به کارگیری آن به صورت عمومی<sup>۱۳</sup> در باب انواع مختلف الگوی تعامل تجربی ممکن میان بازیگران خصوصی و دولتی در خرده‌سیستم‌های خط‌مشی خاص است بر اساس این دیدگاه، شبکه‌های خط‌مشی نوعی ساختار حکمرانی جدید خاص شکل نمی‌دهند بلکه تجلی نوعی دامنه بسیار متنوعی از الگوهای تعامل بین بازیگران بخش خصوصی و دولتی در خط‌مشی‌گذاری هستند. به عبارت دیگر، انواع متعددی از شبکه‌های خط‌مشی وجود دارد و صاحب‌نظران مرتبط با این رویکرد، گونه‌شناسی‌های مختلفی از شبکه‌های خط‌مشی ارائه داده‌اند تا اشکال مختلف روابط بخش عمومی - خصوصی را به تصویر بکشند. این گونه‌شناسی‌ها غالباً بر وجه ممیزه بین سیستم‌های تک‌رگرا و صنف‌گرا استوارند. در حالی که مفاهیم تک‌رگرا بر دامنه وسیعی از بازیگران درگیر در خط‌مشی‌گذاری و رقابت حاصله بین آنها تأکید می‌کند، مفاهیم صنف‌گرا اشعار به همکاری بین چند بازیگر معدود و محوری دارد.

رویکرد سوم، رویکرد رسمی و کمی تحلیل شبکه اجتماعی<sup>۱۴</sup> است. این رویکرد از ابزارهای تحلیل شبکه استفاده می‌کند که در جاهای دیگری برای تحلیل الگوی پیچیده تعاملات بازیگران بخش خصوصی و عمومی در فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاسی تدوین شده‌اند (مارین و ماینتز<sup>۱۵</sup> ۱۹۹۱؛ نوک<sup>۱۶</sup> و همکاران ۱۹۹۶). این رویکرد بر روابط بین بازیگران متمرکز است نه بر خصایص آنها. تحلیل کمی شبکه‌ها منجر به تصاویر ذهنی از ساختارهای شبکه و شاخص‌های خلاصه شده و نمایش مختصات جنبه‌های کلیدی آنها (درجه تمرکز، پیوند، تراکم و غیره) می‌شود.

<sup>۱۲</sup> . Horizontally, self-organizing coordination

<sup>۱۳</sup> . Generically

<sup>۱۴</sup> . Formalized, quantitative approach

<sup>۱۵</sup> . Marin & Mayntz

<sup>۱۶</sup> . Knoke



شبکه‌های خط‌مشی در این نگاه، الگوهای کم و بیش ثابت روابط اجتماعی را بین بازیگران وابسته به هم ایجاد می‌کند که حول مسائل خط‌مشی و یا برنامه‌های خط‌مشی شکل می‌گیرد (کیکرت، کلین و کوپنجان<sup>۱۷</sup> ۱۹۷۸: ۶). عاملان دولت موضعی (جایگاه) غالب درون شبکه‌ها اشغال نمی‌کنند و قادر نیستند یک طرفه اراده خود را تحمیل کنند اما می‌توانند برای مدیریت روابط وابسته به هم برای ارتقاء حل مسئله به صورت مشترک (توأمان) در خط‌مشی‌گذاری تلاش کنند (کیکرت، کلین و کوپنجان ۱۹۹۷). مدیریت شبکه شکلی از مدیریت دولتی است که متشکل از «استراتژی‌های هماهنگی بازیگران با اهداف و ترجیحات مختلف راجع به نوعی مسئله یا سنج‌های خط‌مشی درون یک شبکه موجود روابط بین سازمانی» است.

به گفته کیکرت و کوپنجان (۱۹۹۷: ۵۳-۵۸)، موفقیت مدیریت شبکه‌ای متکی به شروطی است. اول از همه، بسیاری از صاحب‌نظران تعداد بازیگران را یک شرط بسیار کلیدی تصور می‌کنند: هر چه تعداد بازیگران درگیر معدودتر باشد، دستیابی به نوعی توافق آسان‌تر است. در عین حال، کیکرت و کوپنجان اعتقاد ندارند این عامل چندان حائز اهمیت باشد. با وجود این، معمای زندانی<sup>۱۸</sup> فقط با دو بازیگر بروز می‌کند. دوم پیچیدگی شبکه‌های خط‌مشی، عامل کلیدی دیگری برای مدیریت آنهاست، عاملی مرتبط با تعداد بازیگران درگیر. در این خصوص، بایستی به خاطر داشت که افزایش در تعداد بازیگران و در تنوع ترکیب آنها نه تنها پیچیدگی شبکه‌های خط‌مشی را بلکه تعداد بدیل‌های انتخابی برای یک راه‌حل فوری مسئله فرارو را افزایش می‌دهد. درجه‌ای از شبکه‌ها، خودمرجع<sup>۱۹</sup> هستند جنبه کلیدی سوم برای مدیریت شبکه را شکل می‌دهد. اگر شبکه‌ها بسیار خودمرجع باشند، فرصت‌ها برای مداخله از بیرون محدود خواهد شد زیرا چنین شبکه‌هایی از بیرون علائم

<sup>۱۷</sup> . Kickert, Klign & Koppenjon

<sup>۱۸</sup> . Prisoner's dilemma

\* شخصی درون زندانی حبس شده است. اتاقتی که این شخص در آن نگهداری می‌شود دو در دارد که یکی به سمت چوبه دار و دیگری به بیرون زندان و آزادی راه دارد. هر یک از این درها یک نگهبان دارد که یکی از آنها همیشه راست می‌گوید و دیگری همیشه دروغ می‌گوید و هر دو از این که کدام در به کجا راه دارد و نیز از راستگویی یا دروغگویی دیگری آگاهند. زندانی حق دارد تنها یک سؤال از یکی از نگهبان‌ها بپرسد و سپس یکی از درها را انتخاب کند. در ضمن نگهبان‌ها فقط با بلی یا خیر پاسخ می‌دهند. او چطور می‌تواند با تنها یک سؤال دری که به سوی آزادی باز می‌شود را پیدا کند؟

<sup>۱۹</sup> . Self-referential



راهبری را دریافت نمی کنند. چهارم، فقدان تعارضات منافع شدید نیز از جانب اکثر صاحب نظران نوعی پیش شرط برای مدیریت شبکه تصور می شود. اگر چه منافع واقعیت عینی نیستند بلکه در حین تعاملات شکل داده می شوند، با این حال کیکرت و کوپنجان (۱۹۹۷: ۵۶) ادعا می کنند که «قلمرو یافتن راه حلی مشترک نسبت به راه حل ممکن احصایی از مراجعه به تعارضات، بزرگ تر است». در نهایت هر چه هزینه درگیری بیشتر باشد، بازیگران کمتری میل به انجام وظیفه مدیریت شبکه ای خواهند داشت.

ما نوعی گونه شناسی دوبعدی جدید ارائه می دهیم که معتقدیم مختصات اساسی شبکه را تحت پوشش قرار می دهد (نگاه کنید کریسی، آدام و جوکام<sup>۲۰</sup> ۲۰۰۶). شبکه های اجتماعی مرکب از دو عنصر بنیادی هستند: مجموعه ای از بازیگران و روابط بین زوج های بازیگران. یعنی ساختار قدرت<sup>۲۱</sup> درون یک خرده سیستم، متمرکز می شویم (برای جنبه قدرت، اتکینسون و کولمن<sup>۲۲</sup> ۱۹۸۹؛ رودز و مارش<sup>۲۳</sup> ۱۹۹۲؛ ون واردن ۱۹۹۲ را ببینید). توزیع قدرت<sup>۲۴</sup> بعد نخست ساختارهای شبکه ما را شکل می دهد. این بعد به طور خاص بر این نکته متمرکز است که آیا قدرت در دستان یکی از بازیگران غالب یا ائتلافی از بازیگران متمرکز<sup>۲۵</sup> است یا خیر یا آیا بین بازیگران یا ائتلاف های بازیگران است یا خیر.

دومین بعد گونه شناسی معطوف به صور تعامل در شبکه های خط مشی است که اشاره به درجه همکاری<sup>۲۶</sup> میان بازیگران و ائتلاف های بازیگران دارد.

<sup>۲۰</sup> . Adam & Jochum  
<sup>۲۱</sup> . Power structure  
<sup>۲۲</sup> . Atkinson & Coleman  
<sup>۲۳</sup> . Marsh  
<sup>۲۴</sup> . Distribution of power  
<sup>۲۵</sup> . Concentrated  
<sup>۲۶</sup> . Degree of cooperation



با ترکیب دو بعد (۱) توزیع بنیادی قدرت (بدون در نظر گرفتن جنبه‌های ثانویه انواع بازیگر) و (۲) نوع تعامل، شش نوع شبکه خط‌مشی را می‌توان استنتاج کرد (نگاه کنید به شکل ۵-۱) همان‌طور که ذیلاً استدلال می‌کنیم از این شش نوع انتظار می‌رود پتانسیل و نوع تغییر خط‌مشی<sup>۲۷</sup> را تبیین کنید.

نوع تعامل			توزیع قدرت
همکاری	چانه‌زنی	تعارض	
همکاری سلسله‌مراتبی	چانه‌زنی متقارن	غالبیت (تسلط)	تمرکز
همکاری افقی	چانه‌زنی نامتقارن	رقابت	پاره‌پارگی

شکل ۵-۱: گونه‌شناسی ساختارهای شبکه

برای تحلیل ساختارهای شبکه، رویه‌های استاندارد وجود دارد (واسرمن و فوست<sup>۲۸</sup> ۱۹۹۹). برای تحلیل رسمی شبکه‌های خط‌مشی، تصدیق این که شبکه‌ها متشکل از سیستمی از بازیگران است، بسیار کلیدی است. برای تحلیل چنین سیستمی، «رویکرد متغیر محور»<sup>۲۹</sup> با مشخص کردن مرزهای سیستم، یعنی با تعیین مجموعه‌ای از بازیگران مرتبط متعلق به سیستم آغاز می‌شود. اعضاء ذیربط در شبکه‌های خط‌مشی معمولاً سازمان‌های رسمی یا بازیگران شرکتی در نظر گرفته می‌شوند که در خط‌مشی‌گذاری قلمرو ویژه مشارکت می‌کنند (لامن و نوک<sup>۳۰</sup> ۱۹۸۷). مضافاً، ما ممکن است بازیگران انفرادی (تکی) را بازنمایی از این سازمان رسمی در نظر بگیریم

<sup>۲۷</sup> . Potential for and type of policy change  
<sup>۲۸</sup> . Wasserman & Faust  
<sup>۲۹</sup> . Variable-based approach  
<sup>۳۰</sup> . Lauman



(برای مثال کریسی و ججن ۲۰۰۱). گام بعدی گردآوری داده‌های مختصه‌های مجموعه کامل بازیگران و روابط حاصل (به دست آمده) بین آنهاست.

رویه‌های تحلیل‌های شبکه، شناسایی مختصات ساختارهای ائتلاف را نیز میسر می‌سازند. برای شناسایی چنین ساختارهایی دو فن متداول وجود دارد: همترازی ساختاری<sup>۳۱</sup> و انسجام خرده گروه<sup>۳۲</sup> (لامین و نوک ۱۹۸۷: ۱۲). در رویکرد نخست، دو یا چند بازیگر به صورت مشترک یک موضع همتراز از حیث ساختاری اشغال می‌کنند تا حدی که آنها الگوهای مشابهی از پیوند با دیگر بازیگران (صرف نظر از پیوندهای مستقیم‌شان با یکدیگر) دارند. در مقابل معیار انسجام خرده گروه، بازیگرانی را که تعاملات متقابل متراکم را (در قالب «گروه هدفمند»<sup>۳۳</sup> حفظ می‌کند، تجمیع می‌کند.

در مقابل با رویکرد متغیر محور، رویکرد زاینده<sup>۳۴</sup> سیستم تعامل را مشخص نمی‌کند (مسی و ویلر<sup>۳۵</sup> ۲۰۰۲؛ سدرمن<sup>۳۶</sup> ۲۰۰۵). در عوض، سازوکارهای مسئول تولید تعاملات بین عاملان را مشخص می‌سازد و آنگاه ساخت سیستم تعاملات بر مبنای پیش فرض‌های نظری در باب سازوکارهای زاینده را تحریک می‌کند. به عبارت دیگر، رویکرد زاینده، تعاملات میان بازیگران به صورت مستقیم را مدل‌سازی می‌کند. در این رویکرد، ارزش تبیینی در تصریح (غالباً غیرقابل مشاهده) سازوکارها و بازساخت یک فرایندی که درون آن مستتر<sup>۳۷</sup> است نهفته است.

- . Structural equivalence<sup>۳۱</sup>
- . Subgroup cohesion<sup>۳۲</sup>
- . Cliques<sup>۳۳</sup>
- . Generative approach<sup>۳۴</sup>
- . Macy & Willer<sup>۳۵</sup>
- . Cederman<sup>۳۶</sup>
- . Embedded<sup>۳۷</sup>



## بسترهای فراملی

«دموکراسی های اجتماعی»<sup>۳۸</sup> (یعنی کشورهایی که قدرت را بین چند نهاد و بین عوامل سیاسی متفاوت درون هر نهاد تسهیم می کنند) و دموکراسی هایی که قدرت را در دستان تعداد معدودی از نهادها و بازیگران سیاسی متمرکز می کنند نوعی تمایز قائل است. ما بر اساس ارزیابی لیچ فرت از تسهیم قدرت می توانیم به طور کلی کشورها را به سه گروه تقسیم کنیم: گروه دموکراسی های اجماعی - فدرالی<sup>۳۹</sup> (نظیر سوئیس یا آلمان)، گروه دموکراسی های وحدت گرا - اکثریتی<sup>۴۰</sup> (نظیر فرانسه یا انگلستان) و نوع واسطه ای<sup>۴۱</sup> [یا اجماعی - وحدت گرا (نظیر کشورهای اسکانندیناوی، هلند یا ایتالیا) یا اکثریت گرا - فدرال<sup>۴۲</sup> (نظیر ایالات متحده آمریکا یا اسپانیا)]. ما انتظار داریم قدرت نهادی در دموکراسی های اجماعی تسهیم شود تا در پراکنده کردن قدرت درون شبکه ها نقش ایفا کند، در حالی که از دموکراسی های اکثریت گرا انتظار می رود به شبکه ها نزدیک تر شوند، جایی که قدرت در دستان تعداد معدودی متمرکز می شود.

سرانجام ولی به طور خاص شبکه های خط مشی را می توان به تغییر خط مشی پیوند داد: چنین تغییری آن طور که ما آن را می فهمیم مستقل از شبکه های خط مشی نیست.

فرض می کنیم که پتانسیل برای هر نوع تغییر در صورتی که قدرت پراکنده باشد، بزرگتر است. اگر قدرت پراکنده است، مقیاس ها به سادگی به نفع به چالش کشیدن ائتلاف بازیگر چولگی پیدا می کنند. در مقابل، اگر قدرت متمرکز است، چالشگران برای شکستن «انحصار خط مشی» فاقد منابع هستند. بنابراین، انتظار داریم در وضعیت هایی که قدرت پراکنده و نهادها رقابتی هستند پتانسیل تغییر جهت های سریالی در بالاترین حد باشد. هریت و نیل (۲۰۰۱) در حین تحلیل نحوه واسطه گری کردن تأثیر نهادهای اروپایی خط مشی در حمل و نقل

<sup>۳۸</sup> . Consensus democracy

<sup>۳۹</sup> . Consensual-federal democracies

<sup>۴۰</sup> . Majoritarian-unitarian democracies

<sup>۴۱</sup> . Intermediary types

<sup>۴۲</sup> . Majoritarian-federal





جاده‌ای و در راه آهن توسط دولت این انتظارات را تأیید می‌کنند. اگر مجموعه‌های داخلی (بومی) رقیب هستند و ساختار قدرت ناهموارند، اصلاحات به احتمال بیشتر به وسیله مقررات اتحادیه اروپا جرقه زده می‌شود. شکل ۵-۲ این استدلال را خلاصه می‌کند.

نوع تعامل			توزیع قدرت
همکاری	چانه‌زنی	تعارض	
پتانسیل پایین برای تغییر (حفظ وضع موجود)	پتانسیل پایین تا متوسط برای تغییر تدریجی	پتانسیل متوسط برای تغییر جهت شدید (سریالی)	تمرکز
پتانسیل پایین به متوسط برای تغییر (حفظ وضع موجود)	پتانسیل متوسط تا بالا برای تغییر تدریجی	پتانسیل بالا برای شیفت پدید (سریالی)	پراکنده

شکل ۵-۲: پتانسیل و نوع تغییر خط‌مشی

این گونه‌شناسی با وجه بارز انواع مختلف تغییرش، با ایده هال (۱۹۹۳) کسی که رتبه‌های سه‌گانه تغییر خط‌مشی را مطرح می‌کند پیوند دارد. تغییر رتبه اول اشاره به تغییرات در محیط‌های ابزارهای خط‌مشی<sup>۴۳</sup> دارد که احتمالاً کم‌وبیش حفظ وضع موجود را نشان می‌دهد. تغییر رتبه دوم تجلی جایگزینی یک ابزار خط‌مشی با ابزار دیگری است. این نوع تغییر صبغه تدریجی دارد. تغییر سوم مستلزم نوعی تغییر جهت چشمگیر در اهداف خط‌مشی است که با پارادایم ایدئولوژیک جدید همراه است. ما این تغییرات رتبه سوم را به عنوان تغییر

<sup>۴۳</sup> Policy instruments .



جهت‌های سریالی عنوان داده‌ایم. هریتة و نیل (۲۰۰۱: ۲۵۹) نیز بین انواع سه‌گانه تغییر تمایز قائل می‌شوند: درجه بالای تغییر مستلزم نوعی گسیختگی در ایدئولوژی کلی حل مسئله است، درجه متوسطی از تغییر که دارای نوعی آمیخته از عناصر خط‌مشی قدیم و جدید است و درجه پایین‌تر تغییر باعث تغییر اساسی در سنجه‌های قدیمی می‌شود.