



به نام خدا

درآمدی بر نظریه خط مشی گذاری عمومی (تقابل نظری عقلانیت گراها و فرا اثبات گراها)

نویسندگان: کوین بی . اسمیت - کریستوفر دابلیو لاریمر

ترجمه: دکتر حسن دانایی فرد

فصل ۱ - خط مشی عمومی به عنوان یک مفهوم و یک حوزه مطالعاتی

تلخیص: سیده هدی شمس





فصل اول - خط‌مشی عمومی به عنوان یک مفهوم و یک حوزه (حوزه‌های) مطالعاتی

یکی از انتقادات متداول وارده بر حوزه آکادمیک (علمی - دانشگاهی)^۱ مطالعات خط‌مشی عمومی^۲ آن است که عده‌ای معتقدند چنین حوزه‌ای وجود خارجی ندارد. مطالعه خط‌مشی عمومی در یک رشته علمی - دانشگاهی واحد (تکی) متمرکز نیست، هیچ‌گونه سؤال پژوهشی تعریف شده‌ای ندارد، معطوف به هیچ‌گونه مسئله‌ای نیست، دارای هیچ‌گونه نظریه یا چارچوب مفهومی نبوده و شیوه یا ابزارهای تحلیلی منحصر به فردی ندارد. همان‌طور که مقدمه کتاب دست‌نامه خط‌مشی عمومی آکسفورد^۳ ذکر می‌کند، مطالعه خط‌مشی عمومی «بیش از آن که نوعی علم باشد نوعی مشرب^۴ است، مجموعه نامنسجمی از دستورات عمل‌ها و موضوع‌ها است تا مجموعه‌ای یکپارچه و دقیق از دانش نظام‌مند، بیشتر هنر و قوت و فن است تا نوعی علم ناب»

آیا واقعاً چیزی به عنوان یک حوزه بارز و قابل تعریف وجود دارد که بتواند مطالعات خط‌مشی عمومی نامیده شود؟ این کتاب در پی پاسخی به این سؤال است. هسته تلاش ما و هدف واقعی این کتاب کمک به خوانندگان برای احصای نوعی نتیجه‌گیری معقول درباره ماهیت و آینده حوزه مطالعات خط‌مشی عمومی است.

یکی از دشواری‌های محوری برای دانشجوی مبتدی و (غالباً مجرب) خط‌مشی عمومی کسب این نوع نگاه و جهت‌گیری منسجم به این حوزه است. این حوزه هم از حیث محتوای بالقوه‌اش و هم وابستگی‌های بی‌حد و حصرش به رشته‌های علمی - دانشگاهی متفاوت متعدد چنان دارای دامنه گسترده‌ای است که کمتر نوعی اسم به نظر می‌آید (من خط‌مشی مطالعه می‌کنم) بلکه بیشتر به یک صفت می‌ماند (من یک اقتصاددان خط‌مشی هستم، یا من یک دانش پژوه سیاست خط‌مشی هستم^۵). به جای آن که کانون تمرکز یک مطالعه علمی باشد نوعی توصیف‌کننده، نوعی مشتقه از فعالیت‌های علمی کلیدی است. مطالعه خط‌مشی عمومی چنان اشکال مختلفی از

^۱ Academic .

فرهنگستان ادب فارسی چنین معادلی را انتخاب کرده است (م).

^۲ Public policy study .

^۳ The Oxford Handbook of Public Policy .

^۴ . پدیده مشرب (خلق و خو) سیال است و به قاموس روابط علی در نمی‌آید (م).

^۵ . یعنی ظاهراً هویت مستقلی ندارد و کنار هر موصوفی (رشته‌ای دیگر) قرار داده می‌شود (م).



نگاه‌های متعدد مختلف به خود می‌گیرد که وصل و پینه کردن عناصر سازنده آن در قالب نوعی الگوی کلی نظام‌مند به نظر وظیفه‌ای دشواری می‌آید. با وجود این، چنین وظیفه‌ای هدف این کتاب است. در ادامه ادعا می‌کنیم که یکپارچه کردن رشته‌های متعدد درون یک کل منسجم و ارائه تصویری نظام‌مند از حوزه‌ای که همان اندازه که یک علم است هنر یا فوت و فن نیز تصور می‌شود، میسر است.

تعریف خط‌مشی عمومی

خط‌مشی عمومی مشابه پورنوگرافی^۶ (هرزه‌نگاری) است. پیتتر استوارت^۷ قاضی مشهور دادگاه عالی امریکا در اثر خود^۸ (۱۹۶۴) اظهار می‌دارد «بعید می‌دانم بتوانم پورنوگرافی را به نحوی قابل فهم تعریف کنم ولی وقتی آن را می‌بینم می‌شناسم.» خط‌مشی عمومی نیز چنین است؛ مفهومی شهودی که تعریف دقیق آن بسی دشوار است. صنعت علمی - دانشگاهی کوچکی^۹ به تعریف خط‌مشی عمومی اختصاص یافته است. برخی تعاریف کلی هستند. خط‌مشی «هر چیزی است که دولت‌ها انتخاب می‌کنند انجام دهند یا ندهند» (دای^{۱۰}، ۱۹۸۷: ۱)؛ «رابطه یک واحد دولتی با محیطش است» (آیستون^{۱۱}، ۱۹۷۱: ۱۸)؛ یا «اقدامات، اهداف و اعلانیه‌های دولت‌ها در مورد موضوعات خاص، گام‌هایی که برای اجرای آنها (یا شکست آنها) در پیش می‌گیرند و تبیین‌هایی که به آنچه رخ می‌دهد (یا رخ نمی‌دهد) اعطا می‌کنند است» (ویلسون^{۱۲}، ۲۰۰۶: ۱۵۴). چنین تعاریفی از آن حیث صحیح هستند که هر آنچه می‌تواند خط‌مشی عمومی تصور شود را تحت پوشش قرار می‌دهند، ولی چنان کلی هستند که کمتر در باب آنچه (ایده‌های) مطالعات خط‌مشی را از علم سیاسی، اقتصاد رفاه یا اداره امور عمومی متمایز می‌سازد سخن می‌گویند.

^۶ . Pornography
^۷ . Petter Stewart
^۸ . Jaco – bellis V. Ohio
^۹ . Small academic industry
^{۱۰} . Dey
^{۱۱} . Eysestone
^{۱۲} . Willson



تعاریف دیگر محدودترند. تعریف جیمز آندرسون^{۱۳} که در کتاب درسی کارشناسی خود ارائه داده است خط‌مشی را «مجموعه‌ای از اقدامات یا عدم انجام اقداماتی می‌داند که یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در برخورد با یک مسأله یا دغدغه در پیش می‌گیرند»^{۱۴} (۱۹۹۴: ۵). این تعریف اشعار به مجموعه بارزی از ویژگی‌های خط‌مشی عمومی دارد. خط‌مشی عمومی تصادفی نیست بلکه هدف‌مند و هدف‌گرا است، خط‌مشی عمومی به وسیله مقامات دولتی اتخاذ می‌شود؛ خط‌مشی عمومی متشکل از الگویی از اقدامات است که در گذر زمان در پیش گرفته می‌شود؛ خط‌مشی عمومی محصول تقاضا است، مجموعه اقدامات جهت داده شده توسط دولت در واکنش به فشار ناشی از برخی مسائل درک شده^{۱۵} است؛ خط‌مشی عمومی می‌تواند مثبت (کنش هدف‌مند سنجیده) یا منفی (تصمیم هدف‌مند سنجیده برای عدم دست زدن به اقدام) باشد.

نتیجه آن است که هیچ‌گونه تعریف دقیق و جهانشمولی از خط‌مشی عمومی وجود ندارد و نه همچنین تعریفی در آینده قابل پیش‌بینی، تصور خواهد شد. در حقیقت، این توافق کلی وجود دارد که خط‌مشی عمومی، فرایند اتخاذ گزینه‌ها و ره‌آوردها یا کنش‌های (اقدام‌های) تصمیم‌های خاص را دربرمی‌گیرد و آنچه خط‌مشی عمومی را «عمومی» می‌سازد آن است که این گزینه‌ها یا کنش‌ها بر قدرت مبتنی بر اجبار دولت استوارند؛ و خط‌مشی عمومی ذاتاً واکنشی به یک مسئله درک شده^{۱۶} است.

تعریف حوزه(های) مطالعات خط‌مشی عمومی

فقدان نوعی تعریف جامع از خط‌مشی عمومی بدان معناست که رشته‌های متنوع با جهت‌گیری‌های خط‌مشی‌ای می‌توانند تعاریف خاص خود را اختیار کنند و نگران نباشند که به نظر می‌رسد دیگر دانش‌پژوهان کدایی چیزی

^{۱۳} Anderson .

^{۱۴} مترجم این تعریف را تعریف مفیدی برای فهم خط‌مشی عمومی می‌داند و در کلاس‌های تدریس خط‌مشی گذاری عمومی آن را به عنوان تعریفی قابل فهم ارائه می‌دهد (م).

^{۱۵} Perceived problems .

^{۱۶} یعنی برداشت افراد از پدیده‌ای که مسئله تصور می‌شود (معادل Perceived) (م).



بسیار متفاوت و بنا به دلایل بسیار متفاوت مطالعه کنند. از این نگاه یک حوزه مطالعات خط‌مشی عمومی وجود ندارد بلکه حوزه‌هایی (متکثر) از مطالعات خط‌مشی وجود دارد. این تکثرگرایی ضرورتاً چیز بدی نیست. پس به جای تعریف یک مفهوم تکی به عنوان کانون تمرکز محوری فعالیت‌های مختلف شاید بهتر آن باشد که به جای تعریف مفهوم محوری، حوزه یا حوزه‌ها را تعریف کنیم. تعاریف «علوم خط‌مشی» (در نگاه ما مترادف مطالعات خط‌مشی) اشاره به کاربرد دانش و عقلانیت برای مسائل اجتماعی درک شده (درور، ۱۹۶۸: ۴۹) دارد و نوعی «اصطلاح فراگیر برای توصیف یک رویکرد فکری کلان گستره است که معطوف به بررسی مسائل حیاتی اجتماعی - ملی است» (دلئون، ۱۹۸۸: ۲۱۹). پس از نگاه سطح حوزه‌ای، مطالعه خط‌مشی عمومی اشاره به شناسایی مسائل اجتماعی مهمی دارد که قاعدتاً مستلزم اقدام دولت برای پرداختن به آن، فرموله کردن راه‌حل‌های آن مسائل و ارزیابی اثر آن راه‌حل‌ها بر مسئله است (دلئون، ۲۰۰۶).

زیر این چتر فراگیر، دامنه‌ای از حوزه‌های فرعی قرار دارند که تقریباً مستقل از یکدیگر توسعه پیدا کرده‌اند. این حوزه‌های فرعی عبارتند از ارزشیابی خط‌مشی^{۱۹}، تحلیل خط‌مشی^{۲۰} و فرایند خط‌مشی^{۲۱}. ارزشیابی خط‌مشی در پی ارزیابی نظام‌مند «تبعات آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند و می‌گویند» (دابینگ و باررس، ۱۹۸۳: ۲۰۳) است. ارزشیابی خط‌مشی نوعاً یک عمل پسینی^{۲۲} است که از دامنه وسیعی از شیوه‌ها برای شناسایی و تعیین و مشخص کردن نوعی رابطه علی بین یک خط‌مشی یا یک برنامه و ره‌آورد مورد توجه استفاده می‌کند (مور، ۱۹۹۵). سؤال بنیادی در ارزشیابی خط‌مشی، سؤالی تجربی است: چه چیزی انجام داده‌ایم؟

در حالی که ارزشیابی خط‌مشی عمدتاً نوعی عمل تجربی است، تحلیل خط‌مشی هنجاری‌تر^{۲۳} است. تحلیل خط‌مشی بر سؤال‌های پیشینی^{۲۴} متمرکز است. بنیادی‌ترین این سؤال‌ها عبارت است از این که چه چیزی بایستی

^{۱۷} . Dror

^{۱۸} . Deleon

^{۱۹} . Policy evaluation

^{۲۰} . Policy analysis

^{۲۱} . Policy process

^{۲۲} . Expost

^{۲۳} . زیرا بر اساس معیارهایی بایستی، خوب یا بد کردن یک خط‌مشی مشخص و بر اساس آن خط‌مشی خوب برگزیده می‌شود (م).

^{۲۴} . Exante



انجام دهیم؟ هدف، تعیین بهترین خط‌مشی مورد نظر مقامات دولتی است که به یک مسئله یا موضوع بحث‌برانگیز مورد دغدغه می‌پردازد.

اگر ارزشیابی خط‌مشی سؤال‌هایی در مورد آنچه ما انجام داده‌ایم و تحلیل خط‌مشی سؤال‌هایی در مورد آنچه بایستی انجام دهیم است، پژوهش فرآیند خط‌مشی بر چگونگی و چرایی خط‌مشی‌گذاری متمرکز است.

با تقطیع حوزه به درون جهت‌گیری‌های کلان و چند رشته‌ای نظیر ارزشیابی خط‌مشی یا برنامه، تحلیل خط‌مشی و فرایند خط‌مشی، شناسایی برخی از چارچوب‌های کلی درون هر کدام میسر می‌شود. جدای از این کار، چنین رویکردی مجموعه‌ای از سؤال‌های پژوهشی را روشن می‌سازد که محور حوزه مطالعات خط‌مشی به عنوان یک کل هستند: چگونه مقامات دولتی تعیین می‌کنند چه مسائل یا چه موضوعات بحث‌انگیزی را مورد توجه قرار دهند؟ چگونه دولت تعیین می‌کند چه چیزی در مورد این مسائل انجام دهد؟ چه ارزش‌هایی باید برای تعیین بهترین واکنش دولت به یک مسئله یا دغدغه خاص استفاده شود؟ برای تحقق اهداف چه اقدامات دولتی انجام می‌دهند؟ چگونه این اهداف محقق شده‌اند؟ تا چه حدی محقق شده‌اند؟ اگر نشده‌اند چرا نشده‌اند؟ این سؤال‌ها حوزه‌های مختلف فرعی خط‌مشی نظیر فرایند خط‌مشی (اولین سؤال از دو سؤال نخست)، تحلیل خط‌مشی (دومین سؤال) و ارزشیابی خط‌مشی (سؤال‌های آخر) را به صورت نظام‌مند سازماندهی می‌کنند.

علوم خط‌مشی: تاریخچه‌ای بسیار مختصر از حوزه مطالعات خط‌مشی

تسری تاریخچه مطالعات خط‌مشی به عصر باستان سخت نیست: همه مشاوران که در گوش پادشاهان پیچ می‌کردند و رقبای آنها که تصمیم‌های پادشاهان را ارزیابی یا با آنها مخالفت می‌کردند دانشجویان خط‌مشی عمومی بوده‌اند. با این حال، بسیاری از دانشجویان خط‌مشی عمومی، حوزه مطالعات خط‌مشی را حوزه نسبتاً جدید، و حداقل به عنوان یک رشته علمی - دانشگاهی بارز مدنظر قرار می‌دهند.



اگر چه هر ادعایی برای تعیین یا شناسایی نقطه مطلق آغاز حوزه مطالعات خط‌مشی عمومی و حوزه‌های فرعی آن بایستی با احتیاط مدنظر قرار گیرد ولی بیشتر مطالعات تاریخی این رشته بر سر نقطه آغازین نسبتاً مشترک آن همگرا و همسو هستند. نقطه آغازین هارولد لاسول^{۲۵} است، کسی که در اواسط سال‌های قرن بیستم دورنمایی کلان از آنچه «علوم خط‌مشی»^{۲۶} نامید را ترسیم کرد. گرچه دورنمای او در بهترین حالت در حد ناقصی محقق شده است ولی بیشتر جهت‌گیری‌های متعدد خط‌مشی، لاسول را به عنوان شاخه مشترکی در درخت خانواده فکری خود مورد بحث قرار داده‌اند ولو این که آنها در جهت‌های بسیار مختلفی سخن گفته و عمل کرده‌اند.

اگر چه لاسول به علم سیاسی نوعی جایگاه محوری در علوم خط‌مشی اعطا کرد ولی دورنمای او چیزی متفاوت و در عین حال بخشی‌نگر بود. لاسول یکی از اندیشمندان بسیار بزرگ اجتماعی بود که به دولت در طی جنگ جهانی دوم در فرموله کردن خط‌مشی کمک کرد (لاسول متخصص تبلیغات بود - رساله او درباره این موضوع بود - و در طی جنگ به عنوان رئیس بخش تجربی مطالعه ارتباطات زمان جنگ بود).

لاسول کار را با ایده روشنی از مفهوم خط‌مشی آغاز کرد. او خط‌مشی را به صورت عمومی به عنوان «مهم‌ترین گزینه‌هایی که در زندگی سازمانی یا شخصی اتخاذ می‌شوند» در نظر گرفت. بنابراین خط‌مشی، واکنشی به مهم‌ترین گزینه‌های اتخاذی فراروی دولت بود. به طور خاص لاسول ویژگی‌های بارز علوم خط‌مشی را به شرح ذیل مطرح کرد:

مسئله محوری^{۲۷}. کانون تمرکز کلیدی دانش‌پژوه خط‌مشی مرحله ویژه‌ای از خط‌مشی گذاری (تحلیل، ارزشیابی، فرآیند) نبود بلکه محور اصلی، مسئله مهم فراروی دولت بود (برای رفع مسئله به بهترین حالت چه بایستی انجام دهیم؟ چگونه آن را انجام دهیم؟ چگونه دریابیم چه چیزی انجام شده است؟).

چند رشته‌ای^{۲۸}. لاسول این نکته را روشن ساخت که علم سیاسی و علم خط‌مشی مترادف نیستند.

^{۲۵} Harold Lasswell

آشنایی با آثار لاسول و آثار مکتوب در باب نوشته‌ها و تفکر وی با جستجوی نام لاسول در وب سایت google بسیار مفید است (م).

^{۲۶} Policy orientation

^{۲۷} Problem oriented

^{۲۸} Multidisciplinary



پیشرفتگی روش‌شناسانه^{۲۹}. لاسول تصدیق می‌کرد که بسیاری از نقش‌های مهمی که علم اجتماعی در طی جنگ جهانی دوم در خط‌مشی عمومی ایفا کرد با نوعی پیچیدگی روش‌شناسانه پیوند داشت. لاسول در مقاله ۱۹۵۱ خود، به طور خاص بهبودهای صورت گرفته در پیش‌بینی اقتصادی، روانشناسی و اندازه‌گیری نگرش‌ها را ذکر کرد. پیشرفت‌ها در این عرصه‌ها به دولت کمک کرد تا تصمیم‌های اثربخش‌تری در مورد هر چیزی از تخصیص منابع درون اقتصاد جنگ تا همسو کردن مهارت‌های فردی با تخصص‌های ویژه نظامی را اتخاذ کند.

پیشرفت نظری^{۳۰}. اگر علوم خط‌مشی در پی کمک به حد اثربخش مهم‌ترین مسائل بودند، آنها باید علت و معلول را در دنیای واقعی فهم می‌کردند. فهم چگونگی عمل و تعامل نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مطلقاً کلیدی بود اگر دولت می‌بایست به نحو منصفانه مسائل را در آن حوزه‌ها حل می‌کرد. این بدان معناست که دانش‌پژوهان خط‌مشی نیازی مبرم به چارچوب‌های مفهومی دارای قدرت تبیین برای روشن‌سازی نحوه و چرایی رخداد امور در جهان بزرگ‌تر روابط انسانی داشتند.

ارزش محوری^{۳۱}. لاسول صرفاً شکل‌دهی «علوم خط‌مشی» را فراخوان نکرد. او شکل‌دهی «علوم خط‌مشی دموکراسی^{۳۲}» را خواستار شد. به عبارت دیگر، علوم خط‌مشی نوعی جهت‌گیری ارزشی دارند. هدف غایی آنها حداکثرسازی ارزش‌های دموکراتیک بود.

به طور کلی چشم‌انداز لاسول از علوم خط‌مشی، چشم‌انداز یک علوم اجتماعی کاربردی بود که هدفش پر کردن شکاف بین دانش تولیدی علمی - دانشگاهی و جهان واقعی سیاست و مسائل بود. کار اندیشمند خط‌مشی تشخیص بیماری‌های جسم سیاست، فهم علل و پیامدهای آن بیماری‌ها، توصیه درمان و ارزشیابی اثر درمان بود. دانش‌پژوه خط‌مشی مانند یک پزشک باید نوعی آموزش کاربردی - علمی بییند تا بتواند آن دانش را برای نوعی هدف ارزش محور متعالی‌تر به خدمت بگیرد.

^{۲۹} . Methodologically sophisticated
^{۳۰} . Theoretically sophisticated
^{۳۱} . Value oriented
^{۳۲} . Policy sciences of democracy



مطالعات خط‌مشی در چشم‌انداز لاسول (یا آن طور که او علوم خط‌مشی گفت) حوزه‌ای شبیه پزشکی بود. درون حوزه، تخصص‌های فرعی گوناگونی بود، همه آنها ضرورتاً درون یک چارچوب فکری جهانشمول گره نمی‌خوردند. آنچه حوزه را می‌توانست تمرکز ببخشد مسئله محوری آن بود. با وجود این، اگر چه لاسول به مطالعات خط‌مشی کانون تمرکز واحدی از حیث بهره‌گیری مسئله‌ای یا (مسئله محوری) داد ولی دورنما و چشم‌انداز او حاوی بذرهایی تکه تکه کردن آن بود.

تجزیه علوم خط‌مشی

دورنمای لاسول از علوم خط‌مشی در قلمروی خود خیره‌کننده است و بسیاری آن را به عنوان ایده جذابی از آنچه مطالعات خط‌مشی می‌بایست باشد یافتند. چه خوب چه بد، این چشم‌انداز، توصیف صحیحی از آنچه حوزه مطالعات خط‌مشی عمومی را شکل می‌دهد، نیست. چرا؟ پاسخ کوتاه آن است که چشم‌انداز لاسول در حمایت از پروژه کلان‌تر، حاوی تناقضات درونی متعددی است. لاسول آموزش کاربردی مجموعه‌ای از خبرگان تخصصی برای ایفای نقش بسیار تأثیرگذار در خط‌مشی‌گذاری را لازم می‌دانست. واگذاری این گونه تأثیرگذاری به تکنوکرات‌ها ناظر به تأثیر نخبه‌گرایی است نه روح برابرطلبانه دموکراسی. در چه جاهایی شهروندان در خط‌مشی‌گذاری دموکراتیک نقش ایفا می‌کنند؟ در چشم‌انداز لاسول اصلاً تشخیص چنین نقشی برای شهروندان سخت است. دانش‌پژوه خط‌مشی به عنوان پزشک برای ملت و دولت ممکن است خط‌مشی اثربخش‌تر یا کارآمدتر تولید کند، ممکن است به حل مسائل کمک کند، ممکن است حتی خط‌مشی‌ای تولید کند که در راستای منفعت عامه باشد. در عین حال اگر لاسول مآخذ اصلی قدرت حکمرانی مردمی را به صرف خبرگان واگذار می‌کند، تصور اینکه چشم‌انداز لاسول از خط‌مشی عمومی دموکراتیک است، سخت است.



چشم‌انداز لاسول حوزه جدیدی متولد کرد ولی همزمان به علت ناسازگاری منطقی دچار اختلال شد. همان‌طور که برخی صاحب‌نظران (فر، هکر و کازی^{۳۳}، ۲۰۰۶) ارزیابی کردند ایده لاسول از علم خط‌مشی دموکراسی، توصیف را با تجویز ترکیب کرد تا نوعی تناقض‌نما^{۳۴} خلق کند. به جای یک حوزه منسجم، آنچه از چشم‌انداز لاسول ظهور کرد دامنه‌ای از جهت‌گیری‌ها یا حوزه‌های فرعی، نظیر مطالعات ارزشیابی خط‌مشی، تحلیل خط‌مشی و فرایند خط‌مشی بود. هر کدام از اینها برخی از عناصر علوم خط‌مشی را انتخاب و ارتقاء دادند، اما هیچ کدام به رفع ابهامات بزرگ ایجاد یک حوزه جدید توسط لاسول همت نمی‌گذاشتند.

در ایالات متحده، مطالعه خط‌مشی عمومی به طریقی بجا و درست، بدون انجام آموزش‌های کمی غیرممکن است. تحلیل هزینه - منفعت، ارزیابی ریسک؛ تحلیل ماتریس پژوهش عملیاتی؛ همین‌طور هر چیزی در جعبه ابزار اقتصادسنجی، آماری و ریاضیاتی علوم اجتماعی برای مطالعه خط‌مشی گذاری عمومی اختیار شده است. در عین حال سؤال ناظران آن است که از مطالعه خط‌مشی عمومی چه چیزی حاصل شده است؟ اگر حتی با داشتن پیش‌فرض‌های شجاعانه^{۳۵}، تحلیل هزینه - منفعت به صورت ریاضی عددپذیر شود (برای مثال محاسبه زندگی انسان با دلار) آنگاه سؤال‌هایی در مورد این که محصول نهایی همه این تحلیل‌های کمی دقت‌مند چه چیزی به ما می‌گوید مطرح می‌شود. ایده لاسول از علوم خط‌مشی به صورت ضمنی هنجاری^{۳۶} بود؛ و آن، علوم خط‌مشی دموکراسی بود. این امر نوعی تنش درونی درون همه رشته‌ها با نوعی جهت‌گیری خط‌مشی خلق کرد، تعارضی بین کسانی که اولویت را به ارزش‌های علم می‌دهند و کسانی که ارزش‌های دموکراسی را مقدم می‌دارند.

کسانی که شغل خود را شکل‌دهی خط‌مشی به نام خیر عمومی می‌بینند ممکن است رضایت کمتری در خود نسبت به یک رویکرد پیچیده نظری و ریاضیاتی به خط‌مشی عمومی بیابند. جهت‌گیری تکنوکراتیک علوم خط‌مشی می‌تواند به طور خاص برای افراد دارای نوعی گرایش جانبدارانه عجز‌آور باشد، ایده واقعی مراقبت‌های بهداشتی

^{۳۳} Farr, Hacker & Kazee

^{۳۴} Oxymoron

^{۳۵} Heroic assumptions

^{۳۶} یعنی صبغه بایستی به آن می‌داد (می‌گفت این طور باید باشد). به عبارت دیگر مبنای علمیت خط‌مشی‌ها دموکراتیک بودن (ظاهراً) آنها بود (م).



فراگیر نسبت به هزینه - منفعت برای برخی‌ها گمراه‌کننده و یا حتی مضحک می‌آید. از این نگاه، هدف واقعی مطالعه خط‌مشی صرفاً تولید دانش نیست. سؤال‌های مهم‌تر بر ارزش‌ها متمرکزند. آیا شهروندان در یک جامعه معین حق برخورداری از یک مراقبت بهداشتی فراگیر را دارند؟ جایگاه صحیح و نفوذ نقطه نظرات اقلیت در تصمیم‌گیری خط‌مشی عمومی چیست؟ چگونه می‌دانیم آیا یک فرآیند، تصمیم، ستاده یا ره‌آورد حقیقتاً دموکراتیک است یا خیر؟ پاسخ به این سؤال‌ها در یک ضریب رگرسیون ایجاد می‌شود به وسیله مدلی که یک جهان مستقل و عاری از ارزش را مسلم می‌داند یافت خواهد شد. ارزش‌ها، مانند واقعیات چیزهای سخت و ملموسی نیستند. سوای کنار گذاشتن مسائل مربوط به تلاش برای دستیابی به شناخت‌شناسی‌های ریشه‌دار در عینیت، جهت برخورد با ارزش‌های هنجاری، به هم پیوند دادن جهت‌گیری‌های خط‌مشی علمی - دانشگاهی مختلف درون تحلیل منسجم مورد انتظار لاسول، با دشواری‌های علمی‌ای مواجه بوده است. چون تقریباً در مقام تعریف، دانش‌پژوهان خط‌مشی چند رشته‌ای‌اند، یافتن یک جایگاه درون یک حوزه خاص می‌تواند سخت باشد. برای مثال دانش‌پژوهان علم سیاسی که سیاست‌های آمریکا را مطالعه می‌کنند، تمایل دارند نهادهای خاص (کنگره، گروه‌های ذینفع خاص، رسانه‌ها) یا شکل‌های خاص رفتار یا نگرش‌های سیاسی (رأی دادن، افکار عمومی) را مطالعه کنند. اینها بخش‌های رشته‌ای فرعی عرضه می‌کنند و آموزش را سازماندهی می‌کنند، برنامه‌های آموزشی ارائه می‌دهند و توصیف‌های شغلی با اهمیتی درون مطالعه علمی - دانشگاهی سیاست امریکایی عرضه می‌دارند. مسئله فراروی دانش‌پژوهان خط‌مشی آن است که آنها هیچ کدام از اینها را انجام نمی‌دهند؛ آنها همه آنها را انجام می‌دهند (و نوکی بر همه چیز می‌زنند) که به آنها نوعی شهرت همه کاره‌های هیچ‌کاره^{۳۷} اعطا می‌کند (ساباتیه، ۱۹۹۱b). این امر به نوبه خود موجب شکل‌گیری بیک دیدگاه گسترده می‌شود که دانش‌پژوهان خط‌مشی درون علم سیاسی سهم خود را خصوصاً از حیث تولید نظریه‌ها در مورد چگونگی کار عوامل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایفا نمی‌کنند.

^{۳۷} Jacl-of-all-trades-master-of-none reputation .



نتیجه نهایی ناسازگاری‌های درونی، اصطکاک بین علم و ارزش‌های دموکراتیک یا دیگر ارزش‌های سیاسی، شکست در تولید انسجام مفهومی یا روش‌شناسانه، تا حدی چشم‌انداز لاسول از علوم خط‌مشی برای ریشه گرفتن به عنوان یک رشته علمی - دانشگاهی مستقل جلوگیری کرده است.

چرا می‌سازید وقتی می‌توانید گدایی کنید، قرض بگیرید و بدزدید؟

هیچ‌گونه چارچوب نظری عمومی که مطالعه خط‌مشی عمومی را منسجم سازد وجود ندارد. اگر چنین است چگونه معنابخشی به جهان پیچیده خط‌مشی عمومی میسر است؟ ساباتیه (۱۹۹۹a: ۵) استدلال کرده است که در این خصوص دو رویکرد بنیادی وجود دارد. نخستین رویکرد، ساده‌سازی و معنابخشی به پدیده‌های ویژه - کار موقت پیچیده^{۳۸} است: صرفاً از هر آنچه در یک وضعیت معین کار می‌کند استفاده کنید. به مدد چارچوب نظری خاص، به سؤال یا موضوع بحث‌انگیز خاص در زمان و مکان خاص بپردازید. دومین رویکرد علم است. این رویکرد بدان معناست که آنچه دانشجویان بازار در اقتصاد انجام داده‌اند در خط‌مشی عمومی نیز انجام دهید. به طور خاص این رویکرد به معنای ساختن پیش‌فرض‌هایی است که بر اساس آنها زیربنای جهان بسیار پیچیده خط‌مشی‌گذاری عمومی، مجموعه‌ای از روابط علی است. همان‌طور که پیش‌فرض‌ها در مورد حداکثرسازی مطلوبیت و قانون عرضه و تقاضا می‌تواند مجموعه وسیعی از رفتارهای مشاهده شده در بازارها را تبیین کند، قضیه‌های فرعی وجود دارد که چگونگی و چرایی توجه دولت به برخی مسائل و بی‌توجهی به برخی دیگر را تبیین می‌کند. اگر این روابط علی را می‌توان شناسایی کرد، به جرأت می‌توان گفت که آنها را می‌توان به صورت منطقی به هم پیوند داد تا تبیین‌های فراگیری از چگونگی کار و عمل عالم (جهان) ساخته شود. این ادعاها را می‌توان آزمون کرد، آزمون‌ها را می‌توان تکرار کرد و مدل‌ها را می‌توان در قالب قضایایی کلی پالایش کرد که در طول زمان و مکان صادق باشد. به عبارت دیگر، نظریه را می‌توان ساخت.

^{۳۸} . Complexity adhoc

ویژه - کار اشعار به پدیده‌های منحصر به فردی دارد که نظریه‌های خاص خود را دارند و آن نظریه‌ها تعمیم‌پذیری ندارند.



رویکرد ویژه - کار موقت^{۳۹}، فراوان قابل توصیه است. یکی آن که این رویکرد دانش‌پژوهان خط‌مشی را به مجوزی برای گدایی، قرض‌گیری یا دزدی از دامنه کاملی از چارچوب‌های مفهومی شکل گرفته میان علوم اجتماعی تجهیز می‌کند. نمونه خوب این مورد، مطالعه کلاسیک پرسمن و وایلداوسکی^{۴۰} (۱۹۷۳) در مورد اجرا است که همه مطالعات اجرای بعدی را عملاً شکل داده است. مسئله بزرگی که در اینجا وجود دارد این است که ایجاد دانش انبوهی^{۴۱} و قابل تعمیم از آنچه اساساً مطالعات توصیفی هستند، دشوار است (مطالعات اجرا با این مسئله دست و پنجه نرم کرده‌اند). دانش‌پژوهان خط‌مشی، چرخه را همیشه بازآفرینی می‌کنند و آنچه درمی‌یابند در یک وضعیت به کار می‌آید در وضعیت دیگر به کار نمی‌آید (پیش‌فرض‌های علی فقط برای یک مکان خاص در یک برهه خاص زمانی صادق بودند).

چنین محدودیت‌هایی همراه با میل حوزه خط‌مشی به تجاوز و تعدی به نظریه‌ها به جای تولید آنها، شهرت و آوازه دانش‌پژوهی خط‌مشی را خصوصاً در حوزه‌هایی نظیر علم سیاسی لکه‌دار کرده است. دانش‌پژوهان خط‌مشی به عنوان گیرندگان نظریه نه سازندگان نظریه تصور می‌شوند. آنها به هر چه برایشان مفید است چنگ می‌اندازند ولی به ندرت فهم بیشتر و تعمیم‌پذیرتری از جهانی که مطالعه می‌کنند کسب می‌کنند.

خط‌مشی عمومی نوعی جنگل فکری است که هر چیزی را در خود فرو برده ولی نظم و نسقی به آن نداده است (ایلا^{۴۲}، ۱۹۹۷: ۴۲). ادبیات خط‌مشی عمومی حداقل در علم سیاسی «در حد قابل ملاحظه‌ای از نظریه‌عاری است» (استون^{۴۳}، ۱۹۸۸: ۳) و دانش‌پژوهان خط‌مشی در بهترین حالت نقش متوسطی در تدوین نظریه‌های روشن و تأیید شده از حیث تجربی ایفا می‌کنند.

برخی‌ها استدلال می‌کنند که تلاش برای تولید نظریه‌های جهانشمول خط‌مشی عمومی نه تنها بی‌نتیجه است بلکه ناامیدکننده است. به نظر می‌رسد اندیشمندان سیاسی تقریباً از تلاش برای ساخت چارچوب‌های تبیینی

^{۳۹} . Adhoc approach
^{۴۰} . Pressman & Wildavsky
^{۴۱} . Cumulative Knowledge
^{۴۲} . Eulau
^{۴۳} . Stone



نظام‌بند برای اجرای خط‌مشی ناامید شده‌اند. بعد از سی سال تقلا برای احصای الگوهای نظام‌مند، مانع و جامع در اجرا، اندیشمندان سیاسی دریافته‌اند که از مشاهدات اولیه مطالعه کلاسیک پرسمن و وایلداوسکی (۱۹۷۳) پیشرفت اندکی کرده‌اند. اگر چه فراخوان‌های دوره‌ای برای روح بخشیدن مجدد به این جهت‌گیری خاص وجود دارد، ولی به نظر می‌رسد اندیشمندان سیاسی اساساً راضی‌اند مطالعه اجرا را به خاستگاه و اصلش برگردانند: برخی از مطالعات موردی مفیدند ولی چیزی به فهم جامع و عمومی از آنچه رخ می‌دهد و چرایی آن نمی‌افزایند.

دبورا استون^{۴۴} (۲۰۰۲: ۷) خاطر نشان می‌کند، رویکرد علمی به خط‌مشی عمومی که توجه بسیاری از اندیشمندان اجتماعی را به خود جلب کرده است در حقیقت مأموریتی برای رهانیدن «خط‌مشی عمومی از بی‌عقلانیت‌ها و بی‌حرمتی‌های سیاست» است. البته مسئله موجود آن است که خط‌مشی عمومی بسیار سیاسی است و به صورت ویژه علمی نیست، بنابراین هیچ کس نبایستی تعجب کند که علم در تبیین جهان سیاسی زیاد کمک نمی‌کند. به جای دنبال کردن پروژه عقلایی کردن (اصلاح ستون) ساخت نظریه‌های علمی، بهتر است واقعیات ارزش‌بار خط‌مشی عمومی تصدیق شود و نظریه‌های هنجاری را به عنوان ژيروسکوپ مطالعات خط‌مشی مد نظر قرار داد. نظریه‌های هنجاری (نظیر نظریه گفتمان^{۴۵}، ساخت‌گرایی اجتماعی^{۴۶}) ممکن است حقایق جهان‌شمول را آشکار نکنند.

بخش اعظم انتقادات از رویکرد علمی به نظریه خط‌مشی باز است، حداقل از آن جهت که مسائل منحصر به فرد مطالعات خط‌مشی را برجسته می‌سازد. شکست عمومی مطالعات خط‌مشی برای تولید نظریه‌های قابل تعمیم برای تبیین عالم (جهان) و یکپارچه‌سازی حوزه در تعداد دیگری از رشته‌های علم اجتماعی نیز به چشم می‌خورد. برای مثال اداره امور عمومی به علت فقدان انسجام فکری - ذهنی مدت‌های مدیدی در عذاب بوده است (فردریکسون

^{۴۴} Deborah .

^{۴۵} Discourse theory .

^{۴۶} Social constructivism .



و اسمیت^{۴۷}، ۲۰۰۳) و اندیشمندان سیاسی که مطالعات خط‌مشی را به خاطر نارسایی‌های نظری‌اش مورد انتقاد قرار می‌دهند خود از این مسأله رنج می‌برند.

اقتصاد، نوعی علم اجتماعی است که دارای چارچوب مفهومی محوری و واحد و مجموعه مشخصی از شیوه‌ها برای عملیاتی کردن آن چارچوب و آزمون ادعای محوری‌اش است. به نحو چشمگیری این چارچوب بر عرصه‌های قابل توجهی از اداره امور عمومی، علم سیاسی و مطالعات خط‌مشی (معمولاً زیر عنوان انتخاب عمومی) غالب شده است. این گونه مستعمره‌گری موفق رشته‌های دیگر (اگر چه به طور کاملاً ناقص) قدرت نظریه خوب را نشان می‌دهد. چون مدل‌های اقتصادی از یک دیدگاه بسیار منسجم و عمومی از نحوه کار و عمل عالم (جهان) منبعت می‌شوند، در دامنه وسیعی از تعامل انسانی کاربرد دارند. حتی اگر چه مستقیماً درگیر مبادله کالا و خدمات نباشند.

نتیجه‌گیری

آیا چیزی به عنوان حوزه یا رشته مطالعات خط‌مشی عمومی وجود دارد؟ بی‌تردید نوعی ادعای قوی برای پاسخ منفی به این سؤال وجود دارد. دانش‌پژوهان در این حوزه، بعد از نیم قرن تلاش، کماکان باید نوعی تعریف عمومی از مفهومی که فرض شده محور مطالعه‌شان است ارائه دهند. حداقل اینکه، خط‌مشی عمومی هرگز با درجه‌ای از وضوح تعریف نشده که به طور روشن آنچه را یک دانش‌پژوه خط‌مشی عمومی مطالعه می‌کند از آنچه یک دانشمند یا اقتصاددان سیاسی مطالعه می‌کند مجزا سازد. ممکن است چنین تعریفی ناممکن باشد.

یک راه برای این که حوزه خط‌مشی عمومی در کانون توجه قرار گیرد تصور آن در قالبی متکثر و نه واحد است. درون دامنه‌ای از جهت‌گیری‌های متفاوت نسبت به مطالعه خط‌مشی عمومی، شناسایی نوعی انسجام کلی و موقتی میسر است. این کار با سؤال (یا سؤال‌های) پژوهشی محوری و مجموعه‌ای از چارچوب‌های تبیینی مرتبط ساخته شده برای هدایت جستجوی نظام‌مند در پی پاسخ به این سؤال‌ها آغاز می‌شود. مثالی از چگونگی انجام این کار در

^{۴۷} . Frederickson & Smith



جدول ۱-۱ ارائه می‌شود که مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های خط‌مشی‌ای مختلف، سؤال‌های محوری پژوهش و چارچوب‌های مرتبط را توصیف می‌کند.

جدول ۱-۱ حوزه‌های مطالعه خط‌مشی

حوزه مطالعه خط‌مشی	نمونه سؤال‌های پژوهشی	نمونه چارچوب مفهومی	رویکرد روش‌شناسانه و مثال‌ها	رشته‌های معرف
خط‌مشی و سیاست	- آیا سیاست علت خط‌مشی است یا خط‌مشی علت سیاست؟	- گونه‌شناسی خط‌مشی - رویکرد مرحله‌ای	- طبقه‌بندی کمی و کیفی (گونه‌شناسی و رده‌بندی) - تحلیل آماری - مطالعات موردی	- علم سیاسی
فرایند خط‌مشی	- چرا دولت به برخی مسائل توجه می‌کند و به برخی توجه چندانی ندارد؟ - چگونه بدیل‌های خط‌مشی فرموله می‌شوند؟ - چرا خط‌مشی تغییر می‌کند؟	- عقلانیت محدود - جریان‌های چندگانه (مدل‌های سطل زباله) - تعادل گسسته - ائتلاف‌های مدافع - نظریه اشاعه - نظریه سیستم‌ها		
تحلیل خط‌مشی	- چه چیزی بایستی انجام دهیم؟ - برای حل یک مسئله خاص چه بدیل‌هایی وجود دارد؟ - چه بدیلی می‌بایست انتخاب شود؟	- اقتصاد رفاه / فایده محوری	- کمی - رسمی / کیفی - تحلیل هزینه - ارزیابی ریسک - فن دلفی	- علم سیاسی - اقتصاد - اداره امور عمومی - حوزه‌های فرعی خاص خط‌مشی (آموزش و پرورش بهداشت)
ارزشیابی خط‌مشی	- چه کاری انجام داده‌ایم؟ - یک برنامه یا خط‌مشی خاص چه اثری داشته است؟	- نظریه برنامه - چارچوب‌های طرح پژوهشی	- کمی / کیفی - آمار - قضاوت خبرگان	- علم سیاسی - اقتصاد - اداره امور عمومی - ارزشیابی خط‌مشی - حوزه‌های فرعی خاص خط‌مشی
طرح خط‌مشی	- چگونه مردم مسائل و خط‌مشی را درک می‌کنند؟ - چگونه خط‌مشی‌ها قدرت را توزیع می‌کنند و چرا؟ - خط‌مشی معرف چه ارزش‌هایی است؟ - چگونه خط‌مشی، گروه‌های خاص را به صورت اجتماعی می‌سازد؟	- نظریه گفتمان - هرمنوتیک	- کمی - تحلیل متن	- علم سیاسی - فلسفه / نظریه - جامعه‌شناسی



			- آیا برای داستان‌ها و نگاه‌های مختلف خط‌مشی یک محرک مشترک وجود دارد؟	
- علم سیاسی - اقتصاد - اداره امور عمومی	- نظریه رسمی - تحلیل کمی	- انتخاب عمومی - تدریجی گرایی	- چه کسی تصمیم‌های خط‌مشی را می‌سازد؟ - چگونه خط‌مشی‌گذاران تصمیم می‌گیرند چه چیزی انجام دهند؟ - چرا تصمیم‌هایی که می‌خواهند عمی کنند اتخاذ می‌کنند؟	خط‌مشی گذاران و نهادهای خط‌مشی‌گذاری
- علم سیاسی - اقتصاد - اداره امور عمومی - حوزه‌های فرعی ویژه خط‌مشی	- تحلیل کمی - تحلیل کیفی	- عقلانیت محدود - ویژه کار موقت	- چرا خط‌مشی شکست می‌خورد یا موفق می‌شود؟ - چگونه یک تصمیم خط‌مشی به عمل برگردانیده می‌شود؟	اجرای خط‌مشی