



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 دوم: سیاست خط‌مشی را رقم می‌زند یا خط‌مشی سیاست را؟

تلخیص: سیده هدی شمس





## فصل دوم

### سیاست خط‌مشی را رقم می‌زند یا خط‌مشی سیاست را؟<sup>۱</sup>

همان‌طور که در فصل نخست به تفصیل مطرح کردیم حوزه مطالعات خط‌مشی غالباً به خاطر فقر نظری‌اش مورد انتقاد قرار گرفته است. علوم خط‌مشی حداقل دو چارچوب ارائه داده است که به عنوان ابزارهای مفهومی استاندارد برای سازماندهی کلیت جهان سیاسی در عمل کماکان یاری‌دهنده هستند. این دو چارچوب عبارتند از گونه‌شناسی‌های خط‌مشی<sup>۲</sup> و نظریه مراحل خط‌مشی<sup>۳</sup>.

نوعاً از این دو چارچوب به عنوان شکست‌های نظری<sup>۴</sup> یاد می‌شود، یا به خاطر شکست در تحقق وعده اصلی‌شان به علت ناتوانی فراگیر<sup>۵</sup> در تفکیک واقعیت و ارزش در قلمروی سیاسی (گونه‌شناسی‌ها) یا شکست در عمل به عنوان یک نظریه علی (مراحل خط‌مشی). همان‌طور که خواهیم دید این انتقادات چندان نابجا نیستند. با وجود این هر دوی این چارچوب‌ها نشان می‌دهد حوزه خط‌مشی از حیث قلمروی نظری‌اش بسیار گسترده است و حتی وقتی چارچوب‌های مفهومی‌اش کوتاه گستره می‌شوند، میراثی از بینش و فهم را بر جای می‌گذارند که به ساماندهی و معنابخشی یک جهان پیچیده کمک می‌کنند.

نظریه مراحل خط‌مشی (یا بهتر است گفت ابتکاری - مرحله‌ای<sup>۶</sup>) شاید مشهورترین چارچوب فرایند خط‌مشی است. با وجود این مهم‌ترین معیار یعنی ویژگی یک نظریه خوب را ندارد زیرا توصیفی است تا تبیینی و چرایی

۱. در محافل علوم سیاسی کشور Policy و Politics را سیاست ترجمه کرده‌اند و به جای خط‌مشی گذاری اصطلاح سیاست‌گذاری را حک کرده‌اند. اکنون به دو سؤال فوق نگاه کنید یا این دستگاه علوم سیاسی چه معنایی دارند؟ پس مناسب آن است که politics را سیاست، policy را خط‌مشی و policymaking را خط‌مشی‌گذاری ترجمه کرد نه سیاست‌گذاری، ولی چون سیاست‌گذاری عبارت پر طمطراق‌تری است معمولاً در عرصه علم و عمل سیاسی متداول است (م).

۲. Policy typologies

۳. Stages theory

۴. Theoretical failures

۵. Universal inability

۶. واژه heuristic در سراسر متن مورد استفاده قرار گرفته است. این واژه اشاره به قوانین، قواعد ساده، مدل‌ها، چارچوب‌ها و گونه‌شناسی‌هایی دارد که در اثر تجربه حاصل شده و قالب یا روش مفیدی برای حل مسائل هستند. به عبارت دیگر نوعی میانبر ذهنی (mental shortcut) هستند که به افراد اجازه می‌دهند



وقوع فرایند به ترتیبی که ذکر می‌کند را کمتر تبیین می‌کند. نکته کلی مورد اشاره در این فصل آن است که اگر چیزی به عنوان یک حوزه بارز مطالعه خط‌مشی وجود دارد، باید فی‌نفسه به وسیله توانایی‌اش برای روشن‌سازی مفاهیم و سؤال‌های کلیدی‌اش و ایفای نقشش در پاسخ‌های قابل اتکا به آن سؤال‌ها تعریف شود. این چیزی است که یک نظریه خوب انجام می‌دهد و این به عنوان دو «شکست» شناخته شده در نظریه خط‌مشی به طور واضح ثابت می‌کنند که حوزه مطالعات خط‌مشی نه تنها تلاش می‌کند به این اهداف دست یابد بلکه تلاش دارد حداقل تا حدی آنها را محقق سازد.

### نظریه خط‌مشی خوب

ویژگی‌های یک نظریه خوب کدامند و ویژگی‌های یک نظریه خوب خط‌مشی عمومی چیست؟ ایده لاسول از علوم خط‌مشی با ویژگی «مسئله محوری کاربردی‌اش»، پیشینه چندرشته‌ای و فراخوانش برای چارچوب‌های مفهومی پیچیده، مانع بزرگی فراروی نظریه خط‌مشی قرار می‌دهد. از علوم خط‌مشی (با داشتن جایگاه یک حوزه علمی - دانشگاهی اشاعه یافته) نه تنها انتظار تبیین زیادی می‌رفت بلکه انتظار می‌رفت به طور جدی بزرگ‌ترین مسائل دموکراسی را حل کند. وقتی نظریه در خط‌مشی عمومی بر اساس این معیار سنجیده می‌شود و چنین مختصاتی را دارا نیست، چنین نظریه‌ای جذابیت اندکی دارد.

به گفته مک کول<sup>۷</sup> (۱۹۹۵: ۱۳-۱۷) نظریه خوب در خط‌مشی عمومی باید این ویژگی‌ها را به نمایش بگذارد: روایی<sup>۸</sup> (بازنمایی صحیح از واقعیت)، مانعیت و جامعیت<sup>۹</sup>، آزمون‌پذیری<sup>۱۰</sup>، سازمان / فهم (نظمی تحمیل کند)، ابتکاری بودن (به عنوان ره‌نشان برای پژوهش‌های آتی به کار رود)، تبیین علی، پیش‌بینی‌کنندگی، نافعیت/

تا مسائل را حل کنند و دست به قضاوت‌هایی کارآمد بزنند. این استراتژی سرانگشتی زمان تصمیم‌گیری را کوتاه می‌کند و به افراد اجازه می‌دهد بدون توقف مستمر برای اندیشیدن در مورد اقدام بعدی عمل کنند. مدل مرحله‌ای نیز مدلی heuristic است زیرا در اثر خطا و آزمایش و تجربه شکل گرفته و تلاش دارد فرایند خط‌مشی‌گذاری را معنا دهد. در سراسر متن معادل ابتکاری یا ابتکار عمل‌ها برای این واژه به کار رفته است (م).

۷. McCool  
۸. Validity  
۹. Economy  
۱۰. Testability



مفیدیت<sup>۱۱</sup>، توان (استنباط‌های بی‌رقیب ارائه دهد)، پایایی<sup>۱۲</sup> (تکرارپذیری را حمایت کند)، عینیت و صداقت (نقش ارزش‌ها را روشن سازد). مک کول پذیرفت که بعید است نظریه خط‌مشی بتواند حائز همه این ویژگی‌ها باشد. گونه‌شناسی‌های خط‌مشی و نظریه مرحله‌ای یقیناً این ویژگی‌های برجسته را ندارند. با وجود این، هر دو چارچوب بخش اعظم این فهرست هولناک آرمانی نظری که شاید دلیل چرایی تداوم استفاده از آنها برای معنابخشی خط‌مشی و جهان سیاسی است را انعکاس می‌دهند.

### مراحل خط‌مشی: نخستین تلاش در نظریه خط‌مشی

با توجه به قلمروی گسترده و ابهام در مورد مفاهیم کلیدی نظریه خط‌مشی، یکی از چالش‌های قابل ملاحظه فراروی نظریه خط‌مشی تلاش برای مشخص کردن ابژه مورد تبیین است: رفتار فرد؟ تصمیم‌گیری نهادی؟ فرآیند؟ لاسول در اثر خود<sup>۱۳</sup> (۱۹۷۱: ۱) استدلال می‌کند که هدف اصلی، کسب دانش «از / در مورد فرایندهای تصمیم سامان عمومی و مدنی<sup>۱۴</sup>» است.

جدول ۱-۲ تبار مدل مرحله‌ای فرایند خط‌مشی را رصد می‌کند.

از منظر لاسول (۱۹۷۱) فرایند خط‌مشی اساساً در مورد چگونگی اتخاذ تصمیم‌ها به وسیله خط‌مشی‌گذاران است. بدین ترتیب، تلاش اولیه لاسول برای مدل‌سازی فرایند خط‌مشی بیشتر بر چگونگی مدل‌سازی فرآیند تصمیم (به بهترین نحو) استوار بود. لاسول مجموعه‌ای از گام‌های مشترک در هر تصمیمی را مشخص کرد: شناخت یک مسئله، گردآوری اطلاعات و تدوین پیشنهادها<sup>۱۵</sup> برای حل مسئله، اجرای یک پیشنهادیه، خاتمه احتمالی خط‌مشی<sup>۱۶</sup> و آنگاه ارزیابی پیشنهادیه.

<sup>۱۱</sup> . Relevance / usefulness

<sup>۱۲</sup> . Reliability

<sup>۱۳</sup> . Pre-view of the policy science

<sup>۱۴</sup> . Knowledge of and in the decision processes

<sup>۱۵</sup> . Proposals

در سراسر متن منظور از پیشنهاد خط‌مشی همان Policy Proposal است (م).

<sup>۱۶</sup> . Possible policy termination



چارلز جونز<sup>۱۷</sup> (۱۹۷۰) تقریباً شبیه لاسول تأکیدی مؤکد بر بررسی فرایند خط‌مشی‌گذاری دارد. از منظر جونز کانون تمرکز نباید صرفاً بر ستاده‌های سیستم سیاسی متمرکز باشد بلکه در عوض باید بر کلیت فرایند خط‌مشی، از نحوه تعریف مسئله تا چگونگی واکنش بازیگران دولتی نسبت به مسئله تا اثربخشی یک خط‌مشی متمرکز باشد. فرایند خط‌مشی با درک یک مسئله آغاز شده و با انواعی از راه‌حل‌ها یا خاتمه خط‌مشی پایان می‌پذیرد. مراحل پیشنهادی لاسول و جونز، خط‌مشی عمومی را به عنوان نوعی فرایند تصمیم‌گیری خطی از مراحل به هم پیوند خورده مفهوم‌سازی می‌کند که بیشتر یک نگاه عقلانیت‌گرا را انعکاس می‌دهد. یک مسئله شناسایی می‌شود؛ واکنش‌های بدیل در نظر گرفته می‌شود؛ «بهترین» راه‌حل اختیار می‌شود؛ اثر راه‌حل ارزشیابی می‌شود؛ و بر مبنای ارزشیابی، خط‌مشی تداوم می‌یابد، بازنگری می‌شود یا خاتمه می‌یابد.

جدول ۱-۲ سیر تطور نظریه(های) مرحله‌ای

مدل مرحله‌ای پیشنهادی	دانش پژوه خط‌مشی
<p><u>عناصر:</u> شناخت (درک) تعریف تجمیع / سازماندهی بازنمایی فرموله کردن مشروعیت بخشی کاربرد / اداره / (مدیریت) واکنش ارزشیابی / ارزیابی حل / خاتمه</p> <p><u>طبقه‌ها:</u> انتقال مسئله به دولت</p>	<p>مقدمه‌ای بر مطالعه خط‌مشی عمومی چارلز او. جونز (۱۹۷۰: ۱۱-۱۲)</p>

<sup>۱۷</sup> Charles Jones .



<p>اقدام در دولت توجه دولت به مسئله تدوین خط‌مشی توسط دولت حل مسئله یا تغییر مسئله</p>	
<p>هوشمندی ترغیب تجویز استناد کاربرد خاتمه ارزشیابی</p>	<p>پیش گزارش علوم خط‌مشی هارولد دی. لاسول (۱۹۷۱: ۲۸)</p>
<p>شناسایی مسئله و تدوین دستور کار فرموله کردن اقتباس کردن خط‌مشی اجرا ارزشیابی</p>	<p>خط‌مشی گذاری عمومی جمیز ای. آندرسون (۱۹۷۴: ۱۹)</p>
<p>آشنایی و ورود به مسئله برآورد انتخاب اجرا ارزشیابی خاتمه</p>	<p>مبانی تحلیل خط‌مشی گری دی. برور و پیتر دلئون (۱۹۸۳: ۱۸)</p>
<p>تدوین دستور کار فرموله کردن و مشروعیت بخشی به اهداف و برنامه‌ها اجرای برنامه ارزشیابی اجرا، عملکرد و اثرات تصمیم‌ها در مورد آینده خط‌مشی و برنامه</p>	<p>تحلیل خط‌مشی در علم سیاسی رن‌دال پی. ریپلی<sup>۱۸</sup> (۱۹۸۵: ۴۹)</p>

<sup>۱۸</sup> . Randall B. Ripley



مزیت بزرگ رویکرد مرحله‌ای لاسول و جونز و همین طور مدل‌های مرحله‌ای معاصر نظیر مدل پیشنهادی جمیز آندرسون<sup>۱۹</sup> (۹۷۴) آن است که نوعی ابزار شهودی و عملی مفهوم‌سازی و سازماندهی مطالعه خط‌مشی عمومی ارائه کردند.

مدل مرحله‌ای نوعی توافق عمومی (که به صورت گسترده مورد استفاده قرار گرفته) بر سر توصیف فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی ارائه می‌دهد.

### مدل مرحله‌ای: توصیف‌کننده یا پیش‌بینی‌کننده

منتقدان، دو نقص عمده را برای رویکرد مرحله‌ای ذکر کرده‌اند. نخست آن که این رویکرد تمایل دارد نظریه‌های پراکنده و تکه تکه برای مطالعه فرایند خط‌مشی تولید کند. مدل مرحله‌ای، حوزه مطالعات خط‌مشی را پراکنده می‌کند تا یکپارچه و احتمال تولید یک نظریه واحد از خط‌مشی عمومی را کاهش می‌دهد. دومین نقد مکرر آن است که مدل مرحله‌ای نوعی مدل خطی از خط‌مشی‌گذاری ترسیم می‌کند. و این حالت ایده حلقه‌های بازخورد بین مراحل مختلف یا نقاط آغازین مختلف برای کلیت فرایند را نادیده می‌گیرد. مخرب‌ترین انتقاد، خصوصاً برای یک مدل مفهومی منبعت از علوم خط‌مشی این ادعا بود که مدل مرحله‌ای به طور خاص علمی نیست.

اساس هر نظریه علمی، تولید فرضیه‌های ابطال‌پذیر از حیث تجربی است. چه فرضیه‌هایی از مدل مرحله‌ای برمی‌خیزد؟ چه فرضیه‌هایی در مورد چگونگی ورود یک مسئله به دستور کار دولت را می‌توانیم آزمون کنیم؟ چه فرضیه‌هایی را می‌توانیم در مورد بدیلی که برای اجرا انتخاب خواهد شد را آزمون کنیم؟ چه فرضیه‌هایی را می‌توانیم در مورد ارزشیابی خط‌مشی آزمون کنیم؟ این سؤال‌ها به نقص اساسی مدل مرحله‌ای به عنوان نظریه خط‌مشی عمومی اشاره دارد. واقعاً این مدل یک نظریه نیست بلکه نوعی طبقه‌بندی توصیفی از فرایند خط‌مشی

<sup>۱۹</sup> James Anderson .



است؛ بدون این که چیزی در مورد چرایی رخداد فرایند بگوید فقط آنچه رخ می‌دهد را می‌گوید. مدل مرحله‌ای واقعاً فرضیه‌ای برای آزمون تولید نمی‌کند؛ فقط کلیت چارچوب را به نمونه مفیدی از آنچه یک نظریه بد شبیه آن است، درمی‌آورد.

از منظر ساباتیه، مدل مرحله‌ای در بهترین حالت به عنوان یک مدل تصور نمی‌شود بلکه به عنوان نوعی «رویکرد ابتکاری» برای فهم فرایند خط‌مشی تصور می‌شود.

از نگاه توماس کون، مدل مرحله‌ای پایا می‌ماند (کون، ۱۹۷۰) همان‌طور که کون استدلال کرده است، «پارادایم‌ها» کاملاً رد نمی‌شوند مگر زمانی که یک پارادایم جایگزین جدید مطرح شود. نظریه جایگزین فرایند خط‌مشی کماکان وجود ندارد. رویکرد مرحله‌ای در گذر زمان متحول شده است. مدل مرحله‌ای کار را به صورت عقلایی درون حوزه خط‌مشی عمومی تقسیم کرده است. به واسطه رویکرد مرحله‌ای، دانش‌پژوهان خط‌مشی می‌دانند در فرایند خط‌مشی دنبال چه باشند، از کجا آغاز کنند و به کجا خاتمه دهند. نظریه‌های خوب پدیده‌هایی را که در پی تبیین آنها هستند، ساده‌سازی می‌کنند. فرایند خط‌مشی متشکل از بازیگران متعددی در سطوح مختلف دولت از پیشینه‌های رشته‌ای مختلف با آموزش‌های مختلف و سطوح مختلف دانش در مورد هر خط‌مشی معین است. این بازیگران در سراسر فرایند به هم نزدیک می‌شوند، تصمیم‌هایی اتخاذ می‌کنند که بر تحلیل‌های خط‌مشی آتی تأثیر می‌گذارند. با وجود این چنین پیچیدگی شدیدی، مدل مرحله‌ای شیوه‌ای برای پژوهشگران برای مفهوم‌سازی فرایند خط‌مشی گذاری فراهم می‌کند.

### دیگر «نظریه» خط‌مشی عمومی: گونه‌شناسی‌های خط‌مشی

مدل مرحله‌ای، خط‌مشی عمومی را محصول زنجیره خطی رویدادهای سیاسی می‌داند: مسائل در دستور کار قرار می‌گیرند، بر سر راه‌حل‌های بالقوه بحث و جدل صورت می‌گیرد، قانون‌گذاران بر اساس مطلوبیت عملی یا حزبی، بدیل‌هایی را اختیار می‌کنند، بوروکرات‌ها آنها را اجرا می‌کنند و تأثیراتی بر عالم واقع بر جای می‌گذارند. مدل





مرحله‌ای چیزی در مورد نوع خط‌مشی‌های تولیدی به وسیله این فرایندن و آن که تفاوت‌ها (در خط‌مشی) چه معنایی ممکن است برای سیاست داشته باشد نمی‌گوید.

تئودور لای، اندیشمند سیاسی، به بررسی انواع خط‌مشی‌های تولیدی به وسیله فرایند خط‌مشی و اثرات آن خط‌مشی بر سیاست علاقه‌مند بود. برای لای سؤال این بود: ستاده فرایند خط‌مشی چیست و این ستاده چه چیزی در مورد سیاست به ما می‌گوید؟

قبل از اثر لای رابطه بین سیاست و خط‌مشی خطی و علی تصور می‌شد، سیاست خط‌مشی را تعیین می‌کند. در عین حال لای (۱۹۷۲: ۲۹۹) استدلال می‌کند که «خط‌مشی‌ها سیاست را تعیین می‌کنند.» خط‌مشی عمومی در سطح بسیار مبنایی، تلاشی است برای تأثیرگذاری بر رفتار فردی. همان‌طور که لای (۱۹۷۲: ۲۹۹) می‌نویسد «دولت متوسل به اجبار و زور می‌شود.» در عین حال وقتی خط‌مشی‌ها را درون طبقه‌های عمومی طبقه‌بندی کرد، چنین اجباری پیش‌بینی‌های قابل‌آزمونی در مورد رفتار سیاسی میسر ساخت. با تعیین نوع اجبار (اعمال زور) پیش‌بینی نوع سیاستی که می‌تواند دنبال شود میسر می‌شود. لای نوعی ماتریس اجبار  $2 \times 2$  بر مبنای جامعه هدفش (فرد در برابر محیط) و احتمال به کارگیری واقعی آن (فوری و بلاواسطه در برابر دورادور) تدوین کرد (۱۹۷۲: ۳۰۰). در جاهایی که اجبار در مورد فرد به کار می‌رود، سیاست نامتمرکزتر خواهد شد. در جاهایی که احتمال اجبار بلاواسطه وجود دارد سیاست، متعارض‌تر و همراه با سطوح بالایی از چانه‌زنی خواهد شد. در جاهایی که احتمال اجبار دورادورتر می‌رود، سیاست کمتر تعارضی و همراه با سطوح بالایی از نان به هم قرض دادن<sup>۲۰</sup> است.

استدلال بنیادی لای این بود که اگر کسی بتواند نوع خط‌مشی تحت ملاحظه را شناسایی کند (به عبارت دیگر اگر کسی بتواند یک خط‌مشی را درون یک خانه ویژه در جدول  $2 \times 2$  ایشان طبقه‌بندی کند) می‌تواند نوع سیاستی که احتمالاً دنبال می‌شود را پیش‌بینی کند.

<sup>۲۰</sup> Logrolling .



لاوی از جدولش برای خلق نوعی گونه‌شنای استفاده کرد که همه خط‌مشی‌ها را درون یکی از چهار طبقه جای می‌دهد: خط‌مشی توزیعی<sup>۲۱</sup>، خط‌مشی تنظیمی<sup>۲۲</sup>، خط‌مشی توزیع مجدد<sup>۲۳</sup> و خط‌مشی ذینفعی حزبی<sup>۲۴</sup>. جدول ۲-۲ نوعی مدل اقتباسی از چارچوب گونه‌شناسی خط‌مشی لاوی (۱۹۷۲: ۳۰۰) ارائه می‌کند.

ویژگی بارز خط‌مشی‌های توزیعی توانایی توزیع منافع و هزینه‌ها بر پایه یک فرد است. همان‌طور که لاوی (۱۹۶۴: ۶۹۰) می‌نویسد «منتفع شده و محروم، بازنده و برنده هرگز نیاز ندارند وارد مواجهه مستقیم شوند». لاوی خط‌مشی‌های تعرفه، حمایتی و برنامه‌های سنتی «خاصه خرجی<sup>۲۵</sup>» را نمونه‌های اولیه خط‌مشی توزیعی ذکر کرد.

جدول ۲-۲ گونه‌شناسی خط‌مشی لاوی و سیاست‌های حاصله

نوع خط‌مشی	احتمال اجبار / اعمال اجبار	نوع سیاست	کنگره	رئیس جمهور
توزیعی	دورادور / فردی	اجماعی ثابت نان به هم قرض‌دهی	قوی فعالیت عملیاتی کم	ضعیف
ذینفعی - حزبی	دورادور / محیط	اجماعی ثابت نان به هم قرض‌دهی	—	—
تنظیمی	بلاواسطه / فردی	تعارضی بی‌ثبات	قوی فعالیت‌های عملیاتی قوی	متوسط

<sup>۲۱</sup> . Distributive policy

<sup>۲۲</sup> . Regulative policy

<sup>۲۳</sup> . Redistributive policy

<sup>۲۴</sup> . Constituent

این واژه اشعار به موکلی (اصیلی) دارد که اختیار را به نماینده یا حزب سیاسی به عنوان وکیل (عامل) واگذار می‌کند. خط‌مشی‌های دولت منتخب برای ارتقاء آنها را خط‌مشی‌های موکلی (یا ذینفعی حزبی) می‌گویند (م).

<sup>۲۵</sup> . Pork barrel اشاره به استفاده از وجوه دولت در پروژه‌های محلی دارد که عمدتاً برای تزریق پول بیشتر به استان (ایالت)، شهر یا روستایی که نماینده از آنجا به مراکز قانون‌گذاری وارد شده صورت می‌گیرد. اساساً سیاستمداران تلاش می‌کنند برای حفظ حمایت مردمی از خود و همین‌طور رأی دوره بعد مزایایی به موکلان خود عرضه کنند (م).



		چانه زنی		
قوی	متوسط فعالیت‌های عملیاتی متوسط	ثابت چانه زنی	بلاواسطه / محیطی	توزیع مجدد

خط‌مشی‌های توزیع مجدد بر خلاف خط‌مشی‌های توزیعی، بر گروه گسترده‌ای از مردم متمرکزند. این خط‌مشی‌ها نظیر رفاه، امنیت اجتماعی، مراقبت‌های بهداشتی، مراقبت از سالمندان و حتی مالیات بر درآمد «داراها و ندارها»<sup>۲۶</sup> را تعیین می‌کنند. خط‌مشی‌های تنظیمی خط‌مشی‌هایی هستند که هدفشان نفوذ مستقیم بر رفتار یک فرد یا گروه خاصی از افراد از طریق استفاده از جریمه‌ها یا مشوق‌ها است. هدف خط‌مشی‌های تنظیمی افزایش هزینه‌های تخطی از قوانین عمومی است.

طبقه چهارم لاوی، خط‌مشی ذینفعی حزبی، نسبت به سه طبقه‌بندی دیگر به حد قابل ملاحظه‌ای مبهم است. این طبقه در فرمول کردن گونه‌شناسی اولیه‌اش (۱۹۶۴) اصلاً مورد توجه نبود، اما در اثر بعدی برای پر کردن خانه چهارم خالی در گونه‌شناسی گنجانیده شد. برای واضح‌سازی خط‌مشی‌های ذینفعی حزبی تلاش چندانی نشده است؛ به نظر می‌رسد نوعی طبقه متفرق را تحت پوشش قرار می‌دهد که هر چیزی در سه طبقه اصلی او وجود ندارد را شامل می‌شود.

چارچوب گونه‌شناسی لاوی نقطه عزیمتی از رویکرد لاسولی به خط‌مشی عمومی بود. در حقیقت این ایده که «خط‌مشی‌ها سیاست را تعیین می‌کنند استدلال علوم خط‌مشی برای دموکراسی» را جلو انداخت. به جای مطالعه خط‌مشی برای بهبود سیستم سیاسی، خط‌مشی عمومی بایستی مطالعه شود زیرا به پیش‌بینی نوع سیاست‌های ابرازی در سیستم سیاسی کمک خواهد کرد.

<sup>۲۶</sup> . Haves and have-nots



### گونه‌شناسی‌ها به عنوان طبقه‌های منحصر به فرد غیرمتقابل

اگر سیاست تابعی از نوع خط‌مشی است، آنگاه طبقه‌بندی خط‌مشی‌ها برای اتخاذ استنباط‌های صحیح در مورد سیاست‌ها بسیار پیچیده است. اگر خط‌مشی‌ها بتوانند به صورت عینی در چنین اسلوبی طبقه‌بندی شوند، آنگاه ایده لاوی از حالت گونه‌شناسی‌های خط‌مشی به شکل نوعی نظریه آزمون‌پذیر از سیاست تبدیل می‌شود. اگر این امر صحیح باشد، آنگاه الگوهای ویژه رفتار سیاسی و روابط قدرت قابل پیش‌بینی باید به صورت نظام‌مند میان انواع خط‌مشی‌های مختلف مشاهده شوند. این امر منجر به ضعف بزرگ این چارچوب می‌شود: متغیر مستقل کلیدی (نوع خط‌مشی) باید چنان عملیاتی شود تا نوعی مدل مفید و پیش‌بینی‌کننده از سیاست داشته باشد. از نگاه لاوی طبقه‌بندی خط‌مشی آسان بود. اگر یک خط‌مشی هزینه‌ها را به طور کلی با منافع قابل کنترل توزیع می‌کند، به احتمال بیشتر توزیعی است. اگر اجبار بر افراد خاصی جهت داده می‌شود، خط‌مشی، تنظیمی است. اگر منافع را به صورت کلی بین گروه‌های اجتماعی توزیع می‌کند، توزیع مجدد است. در عین حال، بیشتر خط‌مشی‌ها به صورت کامل دورن یک طبقه واحد جای نمی‌گیرند. این انتقاد چارچوب گونه‌شناسی را از ابتدا آزار داده است.

چون لاوی توجه اندکی به طبقه‌بندی واقعی هر کدام از انواع خط‌مشی معطوف داشت، گرینبرگ و همکارانش استدلال کردند که چارچوب او از ابتدا محکوم به فنا بود. برای مثال، لایحه پیشنهادی برای افزایش مالیات بر فروش سیگار را در نظر بگیرید. در ظاهر، این خط‌مشی نوعی خط‌مشی تنظیمی است. اما اگر درآمد افزوده از این مالیات را به سمت و سوی مراقبت‌های بهداشتی یا آموزش عمومی جهت دهیم آنگاه تبدیل به نوعی خط‌مشی توزیعی می‌گردد. بیشتر خط‌مشی‌ها را می‌توان معقولانه درون بیش از یک طبقه جای داد.

بحث بر سر مطلوبیت مدل لاوی در اواخر دهه ۱۹۸۰ به میان آمد. اسپیتزر به جای افزودن بر گونه‌شناسی‌ها، گونه‌شناسی‌های موجود را بازننگری کرد. اسپیتزر مانند دیگران می‌دانست که بسیاری از خط‌مشی‌ها به طور کامل درون یکی از چهار طبقه لاوی جای نمی‌گیرند. برای انطباق با چنین موردی، اسپیندر قطری درون هر گونه‌شناسی خط‌مشی قرار داد تا بین موردی‌های «خالص» و «ترکیبی» تمایز قائل شود. موردی‌های خالص موردی‌هایی بودند که به طور روشن درون چارچوب اصلی لاوی قرار می‌گیرند، در حالی که موردی‌های ترکیبی موردی‌هایی بودند



که نوعاً از الگو لاوی تبعیت می‌کردند ولی ویژگی‌های دیگر انواع خط‌مشی را نیز داشتند. نتیجه ده طبقه از خط‌مشی عمومی بود.

مقاله اسپیتزر واکنشی شدید از جانب کلو (۱۹۸۸) در پی داشت. از نگاه کلو خصیصه متمیزه نظریه خوب سادگی است. مدل اسپیتزر نوعی پیچیدگی غیرضروری به چارچوب اصلی لاوی افزود.

مسائل فراروی گونه‌شناسی اولیه لاوی متعدد بودند و به حد کافی مستند شده‌اند: آزمون‌پذیر نیست، قدرت پیش‌بینی کنندگی ندارد، بسیار ساده‌انگارانه است، طبقه‌ها جامع و مانع نیستند، ویژه و موقتی هستند، تبیین علی‌ارائه نمی‌دهند و پویایی فرایند خط‌مشی را تبیین نمی‌کند.

آیا لاوی به مطالعات خط‌مشی نوعی پارادایم جدید اعطا کرد که از آن منظر رابطه بین خط‌مشی و سیاست را مد نظر قرار می‌دهد؟ یا چون مدل او نمی‌تواند از پس آزمون ابطال‌پذیری کلاسیک پویر برآید چارچوب گونه‌شناسی مفیدی نیست؟ بسیاری به نتیجه آخر نائل شده‌اند، بر این مبنا که مطالعات وی از گونه‌شناسی‌ها، خط‌مشی را درون طبقه مشابه مانند مدل مرحله‌ای جای می‌دهد.

چارچوب لاوی شکست نخورد چون نه اصول نخستین آن به صورت منطقی سر هم شده‌اند و نه هم به صورت تجربی ابطال شده‌اند؛ بلکه هنوز در حالت بلاتکلیفی به سر می‌برد زیرا هیچ‌کس مشخص نکرده است چگونه به صورت عینی و تجربی خط‌مشی‌ها را درون انواع مختلف طبقه‌بندی کند. اگر این مسئله رفع شود، این چارچوب ممکن است کماکان نوعی پارادایم جدید برای فهم سیاست تصور شود.

در عین حال، حتی اگر گونه‌شناسی‌ها هرگز بر این مسئله فائق نشوند، چارچوب عمومی گونه‌شناسی کماکان نقش قابل مقایسه‌ای، شبیه به مدل مرحله‌ای، ایفا می‌کند. نوعی چارچوب مرجع (داوری) عملیاتی برای مطالعه خط‌مشی عمومی فراهم می‌کند و نسل‌های دانش‌پژوهی خط‌مشی را تحت تأثیر قرار داده است ولی با مسائل عدیده‌ای مواجه است.

از اینجا به کجا برویم؟



آیا حوزه خط‌مشی عمومی یک چارچوب نظری یکپارچه دارد؟ پاسخ منفی است. آیا این حوزه تلاش کرده است چنین چارچوب مرجعی (داوری) را بسازد؟ پاسخ مثبت است. مدل مرحله‌ای و گونه‌شناسی‌های خط‌مشی با همه نواقص ذاتی‌شان، نوعی مفهوم‌سازی گسترده از خط‌مشی عمومی و آنچه دانش‌پژوهان خط‌مشی عمومی بایستی انجام دهند، ارائه می‌کنند. بیشتر دانش‌پژوهان خط‌مشی این چارچوب‌ها را موضوعات تاریخی می‌دانند تا ابزار نظری برای هدایت پژوهش با ارائه توجیهاتی. چارچوب گونه‌شناسی و مدل مرحله‌ای هر دو شیوه سازماندهی حوزه (یکی راجع به فرایند خط‌مشی و دیگری راجع به ستاده‌های خط‌مشی) را فراهم می‌کند ولی نواقص مهمی در هر کدام وجود دارد. چنین نواقصی نظیر علیت، آزمون‌پذیری، ابطال‌پذیری، پیش‌بینی‌پذیری و دیگر نواقص مستند شده در این فصل خوراکی برای نظریه‌پردازی درون هر چارچوب هستند. در عین حال، تلاش‌ها در بازنگری‌های هر دو ظاهراً از حرکت باز مانده است. آیا این به معنای آن است که هر دو نظریه بی‌ربط هستند؟

پاسخ مانند بیشتر پاسخ‌ها در علوم اجتماعی، «بستگی دارد به» است. بیشتر نظریه‌های خط‌مشی، از جمله گونه‌شناسی لاوی و رویکرد ابتکاری - مرحله‌ای به قامت نظریه علمی درنیامدند و به گونه‌ای هستند که از آزمون نظام‌مند جلوگیری می‌کنند (ساباتیه، ۲۰۰۷). در چارچوب گونه‌شناسی، مسئله، درون عملیاتی‌سازی متغیر مستقل کلیدی نهفته است. در مورد رویکرد ابتکاری - مرحله‌ای مسئله در این واقعیت نهفته است که نوعی مدل غیرقابل آزمون و غیرقابل ابطال‌پذیر ارائه می‌دهد. گرینبرگ و همکاران (۱۹۷۷: ۱۵۴۳) نتیجه‌گیری کردند که نظریه خط‌مشی «می‌بایست مانع و جامع ولی بیش از حد ساده‌انگارانه نباشد.» هم رویکرد ابتکاری - مرحله‌ای و هم گونه‌شناسی خط‌مشی درون دام ساده‌سازی بیش از حد فرایند خط‌مشی به امید نظریه علمی دقت‌مند افتاده‌اند. هم مدل مرحله‌ای و هم گونه‌شناسی خط‌مشی همگی در پاسخ به دعوت لاسول برای بهبود کیفیت خط‌مشی عمومی شکست خوردند. مدل مرحله‌ای صرفاً نوعی مدل توصیفی از فرایند خط‌مشی است و علیرغم ادعای لاوی، چارچوب گونه‌شناسی به ما کمکی در نحوه بهبود ستاده‌های خط‌مشی ارائه نمی‌دهد.

با این حال اگر چه هر دو نظریه محدودیت‌های جدی دارند، ولی هر دو از حیث ایجاد شالوده‌ای برای معرفی ویژگی‌های نظریه‌های خط‌مشی عمومی خوب مفید هستند.



معمای واقعی فراروی خط‌مشی عمومی آن است که آیا باید به استانداردهای یک نظریه در علوم طبیعی و سخت می‌بایست پایبند باشد یا خیر؟ پل ساباتیه مطالب زیادی در مورد ضرورت «نظریه‌های بهتر» خط‌مشی عمومی نوشته است. از نگاه ساباتیه (۲۰۰۷) مسیر نظریه‌های بهتر با بیشترین احتمال متصف به آمیخته‌ای از رویکردهای استقرائی و قیاسی است. نظریه‌های خط‌مشی می‌بایست دارای قلمروی وسیع باشند و تلاش کنند روابط علی را شکل دهند.