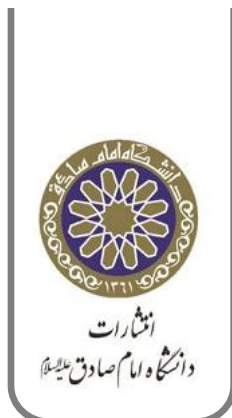


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَصَلَّى اللَّهُ عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِهِ الطَّاهِرِينَ

سیره فرہنگی - ارتباطی امیرالمؤمنین علی (علیہ السلام)
در دوران حکومت؛

در جستجوی مدل سیاست گذاری و برنامه ریزی

دکتر سیدمحمد کاظمی قہفرخی



عنوان: سیره فرهنگی - ارتباطی امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) در دوران حکومت: در جستجوی مدل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

مؤلف: دکتر سیدمحمد کاظمی قهفرخی

ناشر: دانشگاه امام صادق علیه السلام

صفحه‌آرا، ویراستار ادبی و طراح جلد (یونیفورم): محمد روشنی

نمایه‌ساز و ناظر نسخه‌پردازی و چاپ: رضا دیبا

چاپ و صحافی: مجتمع چاپ و صحافی برتر

چاپ اول: ۱۳۹۶

قیمت: ۱۰۵/۰۰۰ ریال

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۵۷۰-۳

تهران: بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت، انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام

صندوق پستی ۱۵۹-۱۴۶۵۵ • کد پستی: ۱۴۶۵۹۴۳۶۸۱ • تلفکس: ۸۸۳۷۰۱۴۲

فروشگاه اینترنتی: www.ketabesadiq.ir • E-mail: press@isu.ac.ir

سرشناسه: کاظمی قهفرخی، سیدمحمد، ۱۳۶۵-
عنوان و نام پدیدآور: سیره فرهنگی - ارتباطی امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) در دوران حکومت: در
جستجوی مدل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی / تألیف سیدمحمد کاظمی قهفرخی.
مشخصات نشر: تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۶.

مشخصات ظاهری: ۲۰۰ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۵۷۰-۳

موضوع: علی بن ابی‌طالب (ع)، امام اول، ۲۳ قبل از هجرت - ۴۰ ق. - سیاست و حکومت
موضوع: علی بن ابی‌طالب (ع)، امام اول، ۲۳ قبل از هجرت - ۴۰ ق. - دیدگاه درباره فرهنگ
موضوع: علی بن ابی‌طالب (ع)، امام اول، ۲۳ قبل از هجرت - ۴۰ ق. - دیدگاه درباره مردم (حقوق انسانی)
موضوع: علی بن ابی‌طالب (ع)، امام اول، ۲۳ قبل از هجرت - ۴۰ ق. - دیدگاه درباره عدالت اجتماعی
موضوع: فرهنگ سیاسی - جنبه‌های مذهبی - اسلام

موضوع: سیاست فرهنگی - ایران

شناسه افزوده: دانشگاه امام صادق (ع)

رده‌بندی کنکره: ۱۳۹۶ ک ۲ س ۹ BP ۳۸/۰۹

رده‌بندی دیویی: ۳۹۷/۹۵۱

شماره کتابشناسی ملی: ۴۶۶۲۹۵۵

تمام حقوق محفوظ است؛ هیچ بخشی از این کتاب بدون اجازه مکتوب ناشر قابل تکثیر یا تولید مجدد به هیچ شکلی از جمله چاپ، فتوکپی، انتشار الکترونیکی، فیلم و صدا و انتقال در فضای مجازی نمی‌باشد.
این اثر تحت پوشش قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان ایران قرار دارد.

فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۱۱
مقدمه.....	۱۳
فصل اول: آشنایی با سیاست‌گذاری فرهنگی.....	۱۹
۱-۱. تعریف خط‌مشی عمومی.....	۱۹
۲-۱. فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی.....	۲۰
۱-۲-۱. صورت‌بندی مسئله عمومی.....	۲۳
۲-۲-۱. دستورگذاری خط‌مشی عمومی.....	۲۷
۳-۲-۱. شکل‌گیری، تهیه و تدوین خط‌مشی.....	۲۸
۴-۲-۱. تصمیم‌گیری و مشروعیت بخشیدن به خط‌مشی.....	۳۰
۵-۲-۱. اجرای خط‌مشی عمومی.....	۳۳
۶-۲-۱. انتخاب ابزار اجرای خط‌مشی.....	۳۶
۷-۲-۱. ارزیابی خط‌مشی.....	۳۷
۳-۱. فرهنگ.....	۴۳
۱-۳-۱. تعریف فرهنگ.....	۴۱
۲-۳-۱. سیاست‌پذیری فرهنگ.....	۴۲
۱-۲-۳-۱. دیدگاه افلاطونی.....	۴۲
۲-۲-۳-۱. دیدگاه ارسطویی.....	۴۲
۳-۳-۱. تعریف فرهنگ و تأثیر آن بر خط‌مشی‌گذاری فرهنگی.....	۴۴
۴-۳-۱. الگوهای خط‌مشی‌گذاری فرهنگی.....	۴۶
۱-۴-۳-۱. الگوی آرمان‌گرایی.....	۴۶
۲-۴-۳-۱. الگوی سیاست‌فرهنگی سنتی (نخبه‌گرا).....	۴۷
۳-۴-۳-۱. الگوی توسعه‌گرا.....	۴۷

۶-۱ سیره فرهنگی - ارتباطی امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) در دوران حکومت

۴۷	۱-۳-۴-۴. الگوی تکثر و حقوق فرهنگی
۵۱	۱-۴. خط‌مشی‌گذاری فرهنگی
۵۱	۱-۴-۱. صورت‌بندی مسئله فرهنگی
۵۲	۱-۴-۲. دستورگذاری خط‌مشی فرهنگی
۵۲	۱-۴-۳. مرحله تهیه و تدوین خط‌مشی فرهنگی
۵۴	۱-۴-۴. تصمیم‌گیری در خط‌مشی‌گذاری فرهنگی
۵۶	۱-۴-۵. اجرای خط‌مشی فرهنگی و ابزارهای آن
۵۸	۱-۴-۶. ارزیابی خط‌مشی‌گذاری
۶۰	۱-۵. نگاهی کوتاه به دوران حکومت علوی
۶۷	فصل دوم: فرهنگ سیاسی
۶۷	مقدمه
۷۰	۲-۱. خاص‌گرایی؛ مسئله عمومی فرهنگ سیاسی
۷۰	۲-۱-۱. قبیله‌گرایی
۷۱	۲-۱-۲. تغییر در نوع و معیارهای تعیین رهبر
۷۱	۲-۱-۲-۱. تغییر در معیارهای تعیین رهبر
۷۲	۲-۱-۲-۲. تغییر در نوع تعیین رهبر
۷۳	۲-۱-۳. توزیع نامناسب قدرت
۷۴	۲-۲. مردم‌داری به‌عنوان دستور کار
۷۴	۳-۱-۲. مردم‌داری در گفتمان علوی
۷۶	۲-۲-۲. مردم‌داری در سیره علوی
۷۷	۲-۲-۲-۱. بیعت همگانی
۷۷	۲-۲-۲-۲. حقوق‌مداری
۷۹	۲-۲-۲-۳. عام‌گرایی به‌جای خاص‌گرایی
۸۰	۲-۲-۲-۴. آزادی
۸۰	۲-۲-۲-۴-۱. آزادی فردی
۸۱	۲-۲-۲-۴-۲. آزادی در انتخاب
۸۲	۲-۲-۲-۴-۳. آزادی عقیده
۸۲	۲-۲-۲-۴-۴. آزادی انتقاد و توجه به نظارت همگانی
۸۵	۲-۲-۲-۵. میزان دسترسی مردم به دولتمردان
۸۵	۲-۲-۲-۵-۱. ارتباط دوسویه بین مردم و دولت
۸۶	۲-۲-۲-۵-۲. رسانه‌ها و توجه به افکار عمومی

فهرست مطالب ۷۱

۸۸	..... شیوه و نظام اعتراضات اجتماعی..... ۶-۲-۲-۲
۸۸	..... اصل سعه صدر..... ۱-۶-۲-۲-۲
۸۹	..... استدلال و احتجاج..... ۲-۶-۲-۲-۲
۹۰	..... رفق و مدارا..... ۳-۶-۲-۲-۲
۹۰	..... اتمام حجت..... ۴-۶-۲-۲-۲
۹۰	..... عفو و بخشش..... ۵-۶-۲-۲-۲
۹۱	..... برخورد با خرابکاران و مجرمان..... ۶-۶-۲-۲-۲
۹۱	..... مشروعیت بخشی به سیاست مردم داری..... ۳-۲
۹۱	..... سخنرانی های عمومی..... ۱-۳-۲
۹۲	..... ابلاغ به سازمان های عمومی..... ۲-۳-۲
۹۲	..... نهاد خلافت..... ۱-۲-۳-۲
۹۲	..... نهاد بیت المال..... ۲-۲-۳-۲
۹۳	..... اجرای سیاست مردم داری..... ۴-۲
۹۳	..... سیاست های دولت محور..... ۱-۴-۲
۹۳	..... تغییر معیارهای تعیین رهبر..... ۱-۱-۴-۲
۹۴	..... نظارت بر کارگزاران..... ۲-۱-۴-۲
۹۵	..... تغییر کارگزاران..... ۱-۲-۱-۴-۲
۹۵	..... تشکیل نظام اطلاعاتی..... ۲-۲-۱-۴-۲
۹۵	..... توییح کارگزاران..... ۳-۲-۱-۴-۲
۹۶	..... تأمین نیازهای اقتصادی کارگزاران..... ۴-۲-۱-۴-۲
۹۶	..... قانون گرای..... ۳-۱-۴-۲
۹۹	..... سیاست های مردم محور..... ۲-۴-۲
۹۹	..... اتحاد..... ۱-۲-۴-۲
۱۰۱	..... حق گرای به جای شخصیت گرای..... ۲-۲-۴-۲
۱۰۱	..... حسن ظن به مردم..... ۳-۲-۴-۲
۱۰۱	..... پرهیز از عیب جویی از مردم..... ۱-۳-۲-۴-۲
۱۰۲	..... اصل برائت..... ۲-۳-۲-۴-۲
۱۰۳	..... توجه به تنوع و تکثر فرهنگی..... ۴-۲-۴-۲
۱۰۳	..... توجه به گروه های مذهبی..... ۱-۴-۲-۴-۲
۱۰۳	..... توجه به سنت های پسندیده..... ۲-۴-۲-۴-۲
۱۰۴	..... ارزیابی..... ۵-۲

۱۰۶	..... خودارزیابی	۱-۵-۲
۱۰۷	..... ارزیابی تاریخی	۲-۵-۲
۱۰۷	..... جنگ جمل	۱-۲-۵-۲
۱۰۸	..... جنگ نهروان	۲-۲-۵-۲
۱۰۸	..... جنگ صفین	۳-۲-۵-۲
۱۱۱	..... فصل سوم: فرهنگ اقتصادی	
۱۱۱	..... مقدمه	
۱۱۵	..... ۱-۳. دنیاطلبی و رفاه‌طلبی؛ مسئله عمومی فرهنگ اقتصادی	
۱۱۵	..... ۱-۱-۳. عوامل	
۱۱۵	..... ۱-۱-۱-۳. فتوحات	
۱۱۶	..... ۲-۱-۱-۳. سیاست جدید تقسیم سرانه بیت‌المال	
۱۱۷	..... ۲-۱-۳. تأثیرات	
۱۱۷	..... ۱-۲-۱-۳. تأثیرات خرد سیاست مالی بر فرهنگ	
۱۱۸	..... ۲-۲-۱-۳. تأثیرات کلان سیاست مالی بر فرهنگ	
۱۱۸	..... ۱-۲-۲-۱-۳. تغییر در پیش و رفتار جامعه	
۱۲۰	..... ۲-۲-۲-۱-۳. تشکیل هسته‌های اقتصادی مؤثر بر فرهنگ	
۱۲۱	..... ۲-۳. عدالت به‌عنوان دستور کار	
۱۲۳	..... ۱-۲-۳. مبانی عدالت علوی	
۱۲۴	..... ۲-۲-۳. سیاست عدالت	
۱۲۶	..... ۳-۳. مشروعیت‌بخشی به سیاست عدالت	
۱۲۶	..... ۱-۳-۳. ارجاع به منابع دینی	
۱۲۶	..... ۲-۳-۳. سخنرانی‌های عمومی	
۱۲۹	..... ۳-۳-۳. ابلاغ به سازمان‌های عمومی	
۱۳۱	..... ۴-۳. اجرای سیاست عدالت	
۱۳۱	..... ۱-۴-۳. تغییر رویکرد در سطح پیش اقتصادی	
۱۳۲	..... ۲-۴-۳. تغییر رویکرد در سطح کنش اقتصادی	
۱۳۳	..... ۱-۲-۴-۳. سیاست‌های بازتوزیعی	
۱۳۳	..... ۱-۱-۲-۴-۳. تقسیم مساوی بیت‌المال	
۱۳۴	..... ۲-۱-۲-۴-۳. استرداد اموال	
۱۳۴	..... ۳-۱-۲-۴-۳. عدم ذخیره‌سازی بیت‌المال	
۱۳۵	..... ۲-۲-۴-۳. سیاست‌های کنترلی و نظارتی	

فهرست مطالب ۹

۱۳۵	..... نظارت بر بازار. ۱-۲-۲-۴-۳
۱۳۶	..... احتیاط در هزینه کردن بیت المال. ۲-۲-۲-۴-۳
۱۳۷	..... عدم استتار. ۳-۲-۲-۴-۳
۱۳۸	..... سیاست‌های توزیعی. ۳-۲-۴-۳
۱۳۸	..... حمایت از طبقه‌های پایین. ۱-۳-۲-۴-۳
۱۳۸	..... بهبود زندگی و آبادانی شهر. ۲-۳-۲-۴-۳
۱۳۹	..... حمایت از تولید و تجارت. ۳-۳-۲-۴-۳
۱۴۰	..... ارزیابی سیاست عدالت. ۵-۳
۱۴۰	..... خودارزیابی. ۱-۵-۳
۱۴۱	..... ارزیابی تاریخی. ۲-۵-۳
۱۴۳	..... فصل چهارم: فرهنگ دینی
۱۴۳	..... مقدمه: دین و فرهنگ
۱۴۹	..... ۱-۴. ظاهر بینی و قشری گرایی؛ مسئله عمومی فرهنگ دینی
۱۴۹	..... ۱-۱-۴. اجتهاد به رأی و مصلحت‌گرایی
۱۵۰	..... ۲-۱-۴. رواج اندیشه‌های وارداتی
۱۵۲	..... ۲-۴. تربیت دینی به‌عنوان دستور کار
۱۵۲	..... ۱-۲-۴. هستی‌شناسی
۱۵۳	..... ۲-۲-۴. انسان‌شناسی
۱۵۳	..... ۱-۲-۲-۴. نگاه به ذات انسان
۱۵۵	..... ۲-۲-۲-۴. نگاه اجتماعی به انسان
۱۵۷	..... ۳-۴. مشروعیت‌بخشی به سیاست تربیت دینی
۱۵۷	..... ۴-۴. اجرای سیاست تربیت دینی
۱۵۷	..... ۱-۴-۴. اصول حاکم بر نظام تربیت دینی
۱۵۹	..... ۲-۴-۴. عملکرد
۱۵۹	..... ۱-۲-۴-۴. تدوین احادیث و مقابله با فقه‌پردازی
۱۵۹	..... ۲-۲-۴-۴. تربیت همگانی
۱۶۰	..... ۳-۲-۴-۴. تربیت نخبگان و عالمان دینی
۱۶۰	..... ۴-۲-۴-۴. تشویق به علم‌آموزی
۱۶۱	..... ۵-۲-۴-۴. اهمیت دادن به منابع دینی
۱۶۱	..... ۱-۵-۲-۴-۴. توجه به اشاعه و قرائت قرآن
۱۶۱	..... ۲-۵-۲-۴-۴. حساسیت نسبت به تفسیر و برداشت از قرآن

۱۰ - سیره فرهنگی - ارتباطی امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) در دوران حکومت

۱۶۲	..... توجه به احیاء سنت پیامبر..... ۳-۵-۲-۴-۴
۱۶۳	..... احیاء احکام اسلامی..... ۴-۵-۲-۴-۴
۱۶۵	..... مخالفت با خرافه پرستی..... ۶-۲-۴-۴
۱۶۶	..... نفی فرهنگ چاپلوسی و توصیه به امر به معروف و نهی از منکر..... ۷-۲-۴-۴
۱۶۷	..... ارزیابی سیاست تربیت دینی..... ۵-۴
۱۶۷	..... خودارزیابی..... ۱-۵-۴
۱۶۸	..... ارزیابی تاریخی..... ۲-۵-۴
۱۷۱	..... فصل پنجم: ارزیابی و نتیجه گیری.....
۱۷۱	..... ۱-۵ ارزیابی.....
۱۷۳	..... ۲-۵ نتیجه گیری.....
۱۷۴	..... ۱-۲-۵ سیاست گذاری فرهنگ سیاسی.....
۱۷۶	..... ۲-۲-۵ سیاست گذاری فرهنگ اقتصادی.....
۱۷۹	..... ۳-۲-۵ سیاست گذاری فرهنگ دینی.....
۱۸۳	..... منابع.....
۱۹۱	..... نمایه.....

فهرست جداول و نمودارها

۲۳	..... نمودار ۱-۱: چرخه خط مشی گذاری.....
۲۶	..... نمودار ۲-۱: عوامل دخیل در نظام سیاست گذاری.....
۳۷	..... نمودار ۳-۱: ابزارهای دخیل در اجرای خط مشی گذاری.....
۴۰	..... جدول ۱-۱: شاخص های ارزیابی بلندمدت و کوتاه مدت.....
۴۹	..... جدول ۲-۱: مقایسه تطبیقی چهار الگوی اصلی سیاست گذاری فرهنگی.....
۵۸	..... جدول ۳-۱: مسائل و مباحث موجود در خط مشی گذاری فرهنگی.....
۶۰	..... جدول ۴-۱: صورت بندی مسائل سیاست گذاری در حکومت علوی.....
۱۲۷	..... جدول ۱-۳: عدالت در گفتمان علوی.....
۱۶۴	..... جدول ۱-۴: احیاء احکام اسلامی در حکومت علوی.....
۱۷۳	..... نمودار ۱-۵: ساختار کلان سیاست گذاری امام علی (علیه السلام) در زمان خلافت.....
۱۷۶	..... نمودار ۲-۵: سیاست گذاری فرهنگ سیاسی.....
۱۷۹	..... نمودار ۳-۵: سیاست گذاری فرهنگ اقتصادی.....
۱۸۱	..... نمودار ۴-۵: سیاست گذاری فرهنگ دینی.....

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ»
وَلَقَدْ آتَيْنَا دَاوُودَ وَسُلَيْمَانَ عِلْمًا وَقَالَا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
فَضَّلَنَا عَلَى كَثِيرٍ مِّنْ عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ
(قرآن کریم، سوره مبارکه النمل، آیه شریفه ۱۵)

سخن ناشر

فلسفه وجودی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) که از سوی ریاست فقید دانشگاه به کرات مورد توجه قرار گرفته، تربیت نیروی انسانی‌ای متعهد، باتقوا و کارآمد در عرصه عمل و نظر است تا از این طریق دانشگاه بتواند نقش اساسی خود را در سطح راهبردی به انجام رساند.

از این حیث «تربیت» را می‌توان مقوله‌ای محوری یاد نمود که وظایف و کارویژه‌های دانشگاه، در چارچوب آن معنا می‌یابد؛ زیرا که «علم» بدون «تزکیه» بیش از آنکه ابزاری در مسیر تعالی و اصلاح امور جامعه باشد، عاملی مشکل ساز خواهد بود که سازمان و هویت جامعه را متأثر و دگرگون می‌سازد.

از سوی دیگر «سیاست‌ها» تابع اصول و مبادی علمی هستند و نمی‌توان منکر این تجربه تاریخی شد که استواری و کارآمدی سیاست‌ها در گرو انجام پژوهش‌های علمی و بهرمندی از نتایج آنهاست. از این منظر پیشگامان عرصه علم و پژوهش، راهبران اصلی جریان‌های فکری و اجرایی به حساب می‌آیند و نمی‌توان آینده درخشانی را بدون توانایی‌های علمی — پژوهشی رقم زد و سخن از «مرجعیت علمی» در واقع پاسخ‌گویی به این نیاز بنیادین است.

دانشگاه امام صادق (علیه السلام) در واقع یک الگوی عملی برای تحقق ایده دانشگاه اسلامی در شرایط جهان معاصر است. الگویی که هم اکنون ثمرات نیکوی آن در فضای ملی و بین‌المللی قابل مشاهده است. طبعاً آنچه حاصل آمده محصول نیت خالصانه و جهاد علمی مستمر مجموعه بنیانگذاران و دانش‌آموختگان این نهاد است که امید می‌رود با اتکاء به تأییدات الهی و تلاش همه‌جانبه اساتید، دانشجویان و مدیران دانشگاه، بتواند به مرجعی تمام عیار در گستره جهانی تبدیل گردد.

معاونت پژوهشی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) با توجه به شرایط، امکانات و نیازمندی جامعه در مقطع کنونی با طرحی جامع نسبت به معرفی دستاوردهای پژوهشی دانشگاه، ارزیابی سازمانی - کارکردی آن‌ها و بالآخره تحلیل شرایط آتی اقدام نموده که نتایج این پژوهش‌ها در قالب کتاب، گزارش، نشریات علمی و... تقدیم علاقه‌مندان می‌گردد. هدف از این اقدام - ضمن قدردانی از تلاش خالصانه تمام کسانی که با آرمان و اندیشه‌ای بزرگ و ادعایی اندک در این راه گام نهادند - درک کاستی‌ها و اصلاح آن‌ها است تا از این طریق زمینه پرورش نسل جوان و علاقه‌مند به طی این طریق نیز فراهم گردد؛ هدفی بزرگ که در نهایت مرجعیت مکتب علمی امام صادق (علیه السلام) را در گستره بین‌المللی به همراه خواهد داشت (ان‌شاءالله).

ولله الحمد

معاونت پژوهشی دانشگاه

مقدمه

آنچه که می‌تواند یک اثر علمی را در نگاه کارشناسان و محققان یک حوزه، نوآورانه جلوه دهد زاویه دید به یک موضوع از منظر مبنایی، نظری، رویکردی و روشی است. از این‌رو اگر موضوعاتی هر چند به صورت متعدد و گوناگون، در دوره‌های متفاوت مورد بحث قرار گرفته باشند، اما با بازخوانی آن‌ها از زاویه دید جدید از مناظر گوناگون، می‌توان نتایج جدیدی را به ارمغان آورد. یکی از سبک‌هایی که باعث نوآوری می‌شود، نگاه بین و میان‌رشته‌ای است که تلاش دارد با تبادل رویکردهای مختص هر رشته، باعث ایجاد نگاه چندبعدی به موضوعات مختلف شود و لایه‌های پنهانی و در نظر نگرفته شده را مورد هدف یک پژوهش قرار دهد. هنگامی اهمیت نگاه بین‌رشته‌ای بیشتر مشخص می‌شود که با وجود مبانی علوم انسانی غنی، این توانایی به وجود می‌آید که آن‌ها را از مهاجوریت خارج کنیم و به صورتی کاربردی، با توجه به مقتضیات کنونی به آن‌ها جامه عمل بپوشانیم.

اثر علمی روبه‌رو، با تأسی به این نگاه، تلاش دارد از زاویه دید رشته سیاست‌گذاری با موضوعیت فرهنگی، به دوره تاریخی حکومت علوی نگاه کند تا بتواند با دسته‌بندی جدید بر اساس مدل چرخه خط‌مشی‌گذاری، الگویی برای این منظور ارائه دهد. البته باید بر این نکته بیان شده، تأکید نمود که در تلاش‌های بین‌رشته‌ای لزوماً هدف احصاء مبانی و نظریه جدید

نمی‌باشد و تحقیق می‌تواند با وجود مطالعات پیشین گسترده در یک موضوع بر اساس یک نگاه علمی، تنها به یک دسته‌بندی جدید دست یابد. فرهنگ به‌عنوان زیست محیط اجتماعی مؤثر بر سایر حوزه‌های جامعه، یکی از حوزه‌های اساسی سیاست‌گذاری می‌باشد که توجه به آن رو به گسترش است. کشورها و دولت - ملت‌های مختلف، چه بر اساس الگوهای توسعه‌ای مورد قبول جامعه جهانی و چه بر اساس الگوهای محلی و بومی، همواره در خط‌مشی‌گذاری‌های خود فرهنگ را در مرکز توجه خود قرار می‌دهند. در این میان، بی‌شک جامعه‌ای می‌تواند موفق باشد که ارزش‌های بنیادین و باورهای جامعه خود را نقطه آغاز قرار دهد. نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان نظامی متکی بر دین مبین اسلام نیز در این چارچوب قابل تحلیل است. بدین معنا که آموزه‌ها و باورهای دینی می‌بایست مبدأ خط‌مشی‌گذاری‌ها قرار گیرد. این آموزه‌ها در کتاب و سنت ابعاد مختلفی پیدا می‌کند. بر اساس نگاه کل‌نگر به دین - که معتقد به جاری و ساری بودن دین در تمامی حوزه‌ها از جمله سیاست و حکومت‌داری است - دین اسلام، باورهای بنیادین خط‌مشی‌گذاری را فراهم می‌کند.

از این‌رو در این کتاب با در نظر گرفتن حکومت علوی به‌عنوان یکی از منابع سنت و نیز تنها دوران حکمرانی یکی از امامان شیعه، به بررسی رابطه این حکومت با فرهنگ، می‌پردازیم. کتاب پیش‌رو با مبنا قرار دادن مراحل مدل فرایندی خط‌مشی‌گذاری، سعی دارد با تحلیل سیاستی از نقش این دولت در فرهنگ، مدل سیاست‌گذاری آن را احصاء نماید. بنابراین می‌توان گفت سؤال اصلی این کتاب آن است که «الگوی خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی و ارتباطی در حکومت علوی دارای چه سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌هایی بوده است؟».

دولت‌ها با تعاریف کلان و بخشی از فرهنگ، هر کدام نوعی از وظایف و حیطه‌ای از مداخله را در این عرصه برای خود مشخص نموده‌اند. برخی از دولت‌ها با تعریف فرهنگ به‌عنوان هنر و میراث فرهنگی، سیاست‌ها را

معطوف به گسترش بخش‌های مذکور می‌نمایند. اما در نگاه کلان، فرهنگ مجموعه‌ای از ویژگی‌های متمایز معنوی، مادی، فکری و احساسی در جامعه و در میان گروه‌های اجتماعی است که در هنر و ادبیات، شیوه‌های زندگی فردی و اجتماعی، نظام ارزشی، سنت‌ها و باورها متجلی می‌شود. در این نگاه حیطه موضوعی و انسانی فرهنگ چنان گسترده می‌شود که تمام حوزه‌های دیگر ذیل آن تعریف می‌شوند و سیاست‌گذاری فرهنگی را مستلزم بررسی جایگاه و نقش آن حوزه‌ها در این امر می‌کند.

نگارنده، با در نظر گرفتن تعریف کلان فرهنگ، از آنجا که مسئله‌شناسی مرحله اول خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان یکی از مدل‌های پرکاربرد و پذیرفته‌شده سیاست‌گذاری می‌باشد، با بررسی تاریخی حکومت علوی و حکومت خلفای پیشین آن تلاش نموده تا مسائل این دوره زمانی را احصاء نماید و بدون هیچ پیش‌فرضی آن‌ها را دسته‌بندی نماید. خاص‌گرایی، رفاه‌طلبی و نیازدگی و ظاهرینی و قشری‌گرایی دسته‌بندی‌های مذکور هستند که با تسامح و تساهلی که در هر صورت‌بندی مسائل وجود دارد، ذیل سه حوزه فرهنگ سیاسی، فرهنگ اقتصادی و فرهنگ دینی تعریف شده‌اند.

با روشن شدن مسائل و حوزه‌های مرتبط با آن، سیاست‌های کلی در پیش گرفته شده در سیره و کلام رئیس دولت علوی در تقابل با این مسائل مورد بررسی قرار گرفت و مشخص شد مردم‌داری، عدالت و تربیت در رأس امور سیاستی دولت مورد نظر قرار دارد. نگارنده پس از مشخص شدن سیاست‌های کلی، تلاش نمود نحوه اجرای این سیاست‌ها را در دولت علوی مورد مطالعه قرار دهد و برای این منظور مراحل اجرا، مشروعیت‌بخشی و ارزیابی را در چرخه خط‌مشی‌گذاری پیگیری نماید.

«مردم‌داری» به‌عنوان سیاست کلی در تقابل با مسئله خاص‌گرایی در حوزه فرهنگ سیاسی، شامل دو بخش سیاست‌های دولت‌محور و مردم‌محور است و در دولت علوی به نهادهای بیت‌المال و خلافت ابلاغ می‌گردد. سیاست‌های مردم‌محور شامل مواردی همچون ایجاد اتحاد، حسن ظن به

مردم، مبارزه با شخصیت‌گرایی و ترویج حق‌گرایی و نیز توجه به تکثر فرهنگی در جامعه می‌باشند و فاکتورهای اصلی سیاست‌های دولت‌محور، تغییر معیارهای رهبر جامعه و ترویج شایسته‌سالاری، قانون‌گرایی، تغییر کارگزاران دولت قبل و نظارت بر آن‌ها هستند. اگر سیاست «مردم‌داری»، از دو منظر خودارزیابی و ارزیابی‌های تاریخی مورد بررسی قرار گیرد، باید بیان داشت: این سیاست باعث شد مردم چنان در تصمیم‌گیری‌ها مستقل باشند که دولت خود را در بدترین شرایط رها کنند و از سوی دیگر در ارزیابی تاریخی، آزادی بیان گروه‌های مخالفی همچون خوارج و اعمال نظرشان بر دولت علوی قابل مشاهده است. از طرف دیگر گفتمان شایسته‌سالاری و امانت بودن قدرت در حکومت علوی عاملی گردید، تا دولت علوی از به قدرت رسیدن عمال دولت قبلی جلوگیری کرده و با ابقاء قدرت‌طلبان مخالفت نماید و جنگ‌های صفین و جمل بر این دولت تحمیل شود.

برای اجرای سیاست کمالان عدالت در تقابل با مسئله رفاه‌طلبی و نیازدگی در حوزه فرهنگ اقتصادی، دولت علوی در دو سطح بینش و کنش اقتصادی آن را پیگیری نمود. در سطح بینش اقتصادی، با بازتعریف رابطه انسان با دنیا، با مفاهیمی همچون زهد، قناعت، آزمایش بودن ثروت، گذرا بودن دنیا، آخرت‌گرایی تلاش شد تا نگاه مردم به ثروت تغییر کند. در سطح کنش سه سیاست بازتوزیع، توزیع و نظارت بر گردش ثروت در اجتماع پیش گرفته شد. دولت علوی در سیاست بازتوزیع، به جمع‌آوری بیت‌المال موجود در جامعه، ثروت‌های به تاراج رفته و توزیع مجدد آن به صورت مساوی در جامعه مبادرت ورزید و با ممانعت از انباشت ثروت در دولت، با تغییر رویه در تقسیم بیت‌المال، ثروت را سریعاً در بین مردم توزیع می‌کرد. در سیاست توزیع، تقسیم ثروت در بین محرومین و فقیران در جهت ریشه‌کن کردن فقر در جامعه مورد توجه قرار گرفت و با آباد شدن شهرها و حمایت از تولید و تجارت گام‌های دیگری به سوی عدالت اقتصادی برداشته شد. رئیس دولت علوی در سیاست کنترلی خود با نظارت بر بازار، احتیاط

در مصرف بیت‌المال و ممانعت از انحصارطلبی، از ایجاد عدم توازن ثروت در جامعه جلوگیری نمودند. سیاست عدالت، فقر را در کوفه از بین برد، اما از سوی دیگر باعث شد تا برخی از افراد فرار کرده و به لشکر دشمنان دولت علوی پیوندند. از لحاظ تاریخی تأثیر این سیاست آن بود که کارگزاران دولت‌های قبل و بعضی از اصحاب پیامبر که به نظام تبعیض‌آمیز اقتصادی عادت کرده بودند، نظام جدید مالی را نپذیرند و جنگ‌های جمل و صفین را بر آن حضرت تحمیل نمایند.

سیاست تربیت دینی دولت علوی که در تقابل با مسئله ظاهرینی و قشری‌گرایی در حوزه فرهنگ دینی پیش گرفته شد، دارای دو بخش عمده بود. یکی از قسمت‌های مهم آن اصول حاکم بر این سیاست است. اصول اعتدال، تفکر، تعقل، تدبیر و آخرت‌گرایی بر برنامه تربیتی این دولت حاکم بود. با در نظر گرفتن این اصول، اقداماتی در جهت تربیت جامعه انجام گرفت که اهمیت دادن به منابع دین، تدوین احادیث پیامبر، آموزش همگانی، تربیت یاران خاص و تشویق به علم‌آموزی، مهم‌ترین برنامه‌ها در این جهت به حساب می‌آید. خود ارزیابی دولت علوی از این سیاست آن بود که با وجود آنکه سنت پیامبر به مردم یادآوری شد، اما مردم تأثیر نپذیرفتند که یکی از مصادیق عدم کارایی این سیاست از لحاظ تاریخی شکل‌گیری خوارج و جنگ نهروان در زمان خلافت امیرالمؤمنین بود.

اگر بخواهیم سیاست فرهنگی دولت علوی را صورت‌بندی کنیم می‌توانیم بگوییم که این سیاست با در نظر گرفتن حوزه‌های سیاست، اقتصاد و دین ذیل سیاست کلی فرهنگ آن را به‌طور شبکه‌ای با هم مرتبط می‌داند و برای هر کدام سیاست‌های کلی و جزئی در نظر گرفته است که به‌طور پیوسته و هم‌زمان باید انجام گیرند تا بتواند در جامعه تأثیرگذار باشند. یک دولت اگر چه در کوتاه‌مدت با اعمال سیاست‌های مذکور در ظاهر شکست می‌خورد ولی می‌تواند در بلندمدت الگو و جریان‌ساز باشد و همچون دولت علوی جریان تشیع را نهادینه نماید. برای مطالعه بیشتر جزئیات سیاست

فرهنگی دولت علوی، دعوت می‌کنم تا خوانندگان کتاب پیش رو را به‌طور کامل بخوانند تا بتوانند تصویر دقیق‌تری از مطالب در ذهن خود پیدا کنند. در پایان لازم می‌دانم از اساتید عزیز و بزرگوارم جناب آقایان دکتر حسام‌الدین آشنا و استاد دلشاد تهرانی که در نگارش این کتاب نگارنده را هدایت نمودند و از جانب آقای علیرضا قصری که بنده را در نگارش کتاب مساعدت کردند، تشکر نمایم.

فصل اول

آشنایی با سیاست‌گذاری فرهنگی

تحقیق خط‌مشی، یک حوزه مطالعاتی میان‌رشته‌ای است که با تکیه بر چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مرحله نخست به تبیین و توضیح سیاست‌های اتخاذ شده نسبت به مسائل و مشکلات موجود پرداخته و میزان موفقیت آن در برآوردن اهداف مورد نظر را مورد مطالعه قرار می‌دهد. در این بخش، پس از تعریف خط‌مشی‌گذاری عمومی و چرخه بنیادین آن، خط‌مشی فرهنگی محور تمرکز قرار خواهد گرفت.

۱-۱. تعریف خط‌مشی عمومی

مروری بر تعاریف و استعاره‌های مطرح شده در زمینه خط‌مشی عمومی این کمک را خواهد داشت تا با شناخت مجموعه‌ای از این اصطلاحات به یک شناخت جامعی از این حوزه دست یافت. در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره خواهد شد:

۱. خط‌مشی عمومی به مثابه اقدامات هدفدار: خط‌مشی عمومی عبارت است از یک سلسله اقدامات هدفدار که به وسیله یک فرد یا گروهی از افراد که قدرت و مشروعیت خط‌مشی‌گذاری را دارا باشند، برای مقابله و رفع یک مشکل عمومی شکل می‌گیرد.

۲. خط‌مشی عمومی به مثابه الگو و راهنما: خط‌مشی عمومی اصولی هستند که به وسیله مراجع ذیصلاح در کشور وضع شده‌اند و به‌عنوان یک

الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کند.
۳. خط‌مشی عمومی به مثابه بایدها و نبایدها: خط‌مشی مشخص‌کننده بایدها و نبایدها در جامعه و سازمان‌هاست و معین می‌کند که چه فعالیت‌ها و اقداماتی در بخش عمومی باید انجام پذیرد و چه اقداماتی نباید انجام گیرد. خط‌مشی عمومی بیانگر فرهنگ، نظام اقتصادی و اولویت‌های مورد قبول جامعه است.

۴. خط‌مشی عمومی به مثابه خواسته‌های عمومی: خط‌مشی تیلور خواسته‌ها و انتظارات بخش عمومی است که در فرایند تصمیم‌گیری عمومی در قالب قوانین و مقررات تجلی می‌کنند (الوانی، ۱۳۸۵: ۲۰-۲۲).

۵. خط‌مشی عمومی به مثابه اراده ساختارهای دولتی و حکومتی: به تعریف فیلیپ پیرو، تجلی خط‌مشی‌ها، اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل) می‌باشند و آن‌ها را می‌توان به‌عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی هستند، در نظر گرفت (وحید، ۱۳۸۳: ۱۶).

با تحلیل این تعاریف، خط‌مشی عمومی از این منظر که به دلیل تأثیرات گسترده و عمومی‌شان وارد فرایند تصمیم‌گیری می‌شوند، دارای یک وجه عمومی هستند (گیوریان و ربیعی، ۱۳۸۴: ۱۷). و از طرف دیگر به دلیل آن که مؤثرترین بازیگر در تصمیم‌سازی در این حوزه دولت‌ها و حکومت‌ها هستند، یک امری دولتی و حاکمیتی به حساب می‌آیند. باید به این نکته اشاره کرد که وجه مشترک این تعارف مسائل عمومی است. در سیاست‌گذاری عمومی، تحلیل مسائل و فرایند خط‌مشی‌گذاری دارای رویکردهای مختلف است که می‌تواند تعریف‌های متفاوتی از مسائل و فرایندهای خط‌مشی‌گذاری داشته باشد که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۲-۱. فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی

واین پارسونز (۱۳۸۵)، رویکردهای اصلی در فرایند خط‌مشی‌گذاری را به

شش قسمت اصلی تقسیم می‌کند، که عبارتند از:

رویکردهای کثرت‌گرا و نخبه‌گرا: این نگرش بر قدرت و توزیع آن در میان گروه‌ها و نخبگان و شیوه شکل دادن به سیاست‌گذاری تمرکز می‌یابد و به این امر اشاره دارد که سیاست‌گذاری عمومی در نهایت نتیجه رقابتی آزاد میان اندیشه‌ها و منافع است. در نوشته‌های دال، پالسبای و کثرت‌گرایان متقدم آمریکایی در خصوص دموکراسی، همانا قدرت چیزی بود که به شکلی گسترده توزیع شده و نظام‌های سیاسی نیز چنان سازمان یافته بودند که فرایند سیاست‌گذاری را از اساس تقاضاها و افکار عمومی هدایت می‌کردند. و این مشارکت در بازی بزرگ سیاست، برای همگان امکان‌پذیر است.

رویکردهای نئومارکسیستی: دیدگاه مورد بحث، در زمینه کاربست اندیشه‌های مارکس و مارکسیستی برای تشریح فرایند سیاست‌گذاری در جامعه سرمایه‌داری است. دیدگاه مذکور مسئله‌ای را مطرح می‌کند که اعمال قدرت در توصیف مسائل و تنظیم تقویم‌های سیاست‌گذاری، چیزی است که عمیق‌تر از آنچه به صورت سطحی یا قطعی دیده شود، صورت می‌گیرد. از این رو مسائل و تقویم سیاست‌گذاری ممکن است در بعدی از نظر تجربی قابل مشاهده نیست، ساخته و تنظیم شوند و شکل‌گیری آن‌ها از خلال نظام‌های عقاید، ارزش‌ها، فرضیه‌ها و ایدئولوژی‌ها صورت می‌گیرد.

رویکرد شبکه‌ای: رویکردهای زیرسیستمی که فرایند سیاست‌گذاری را در قالب استعاره‌های جدیدی همچون شبکه‌ها، اجتماعات و زیرسیستم‌ها تحلیل می‌کند. استعاره شبکه یا اجتماع بر روی الگوی رسمی یا غیررسمی تماس‌ها و روابط، شکل‌دهنده تقویم‌های سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری هستند و در مقابل بازی درونی، بین و میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند. این رویکرد بر پایه این اندیشه بنا شده است که یک سیاست در بافتی از روابط و وابستگی چارچوب‌بندی می‌شود. تحلیل شبکه‌ای بر این امر معتقد است که بازیگران در یک بافت اجتماعی بر

تصمیمات یکدیگر تأثیر می‌گذارند و باید سطوح ساختار موجود در درون یک نظام اجتماعی نقطه تمرکز تحقیق باشد.

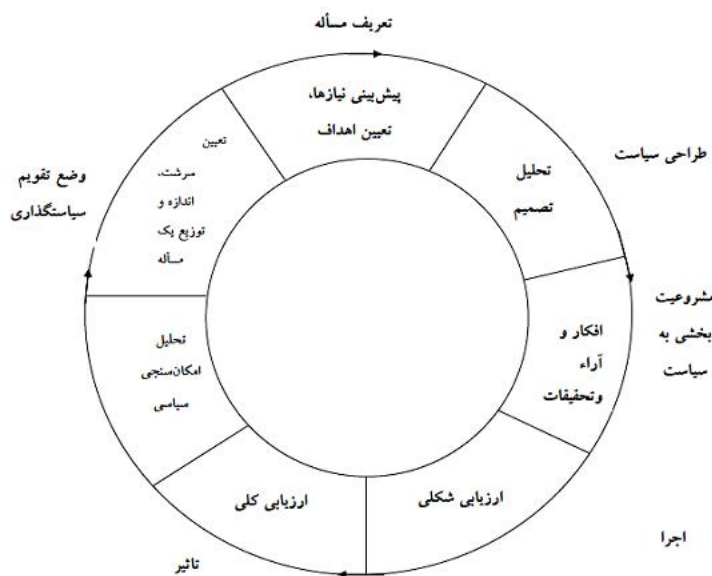
رویکرد گفتگوی سیاست‌گذاری: نگرش مذکور، فرایند سیاست‌گذاری را در قالب زبان و ارتباطات می‌آزماید. این نوع نگاه، براساس کارهای نظریه‌پردازی فرانسوی و آلمانی مانند فوکو، هابرماس، تولیمین و ویتگنشتاین بنا شده است. تحلیل سیاست‌گذاری عمومی در این رویکرد، در کار کشف راهی وارد می‌شود که ضمن آن مباحثات سیاست‌گذاری، بحث‌هایی را که شکل‌دهنده چارچوب‌های سازنده مسائل و تقویم‌های سیاست‌گذاری می‌باشند را شکل می‌بخشد. نقطه عزیمت برای این نوع تحلیل این مفهوم است که زبان مورد استفاده ما برای سخن گفتن درباره سیاست‌گذاری و مسائل آن خنثی نیست. بنابراین اگر می‌خواهیم بدانیم که چه مسئله توصیف شده است، باید بکوشیم تاروشی که ضمن آن مباحثات شکل گرفته‌اند، تحلیل نماییم.

رویکرد نهادگرایی: طیف سیاسی مورد نظر، به بررسی نقش دولت و نهادهای اجتماعی در تشریح شکل‌گیری سیاست‌گذاری عمومی می‌پردازد. در این رویکرد به رابطه نهادها با محیط نیز پرداخته می‌شود به این شکل که یک نهاد در تصمیم‌گیری متأثر از نهادهای دیگر است، اگر نهاد مذکور قدرتمند باشد، بر نهادهای دیگر و محیط اطراف تأثیرگذار است ولی اگر ضعیف باشد نهادهای دیگر و نیز محیط سیاست‌های آن نهاد را می‌سازد.

رویکرد مرحله‌ای یا چرخشی: علی‌رغم تنوع رویکردها در خط‌مشی‌گذاری عمومی، یکی از روش‌هایی که از همه مهم‌تر بوده و هنوز دولت‌ها براساس آن عمل می‌کنند روش عقلایی تصمیم‌گیری است که اصطلاحاً به آن چرخه خط‌مشی‌گذاری می‌گویند. به‌رغم وجود نوعی مشکل فزاینده در مورد چارچوب غالب در تحلیل سیاست‌ها، تصمیم‌گیری عقلانی، چرخه سیاست‌گذاری یا رویکرد مرحله‌ای، همچنان به مثابه پایه‌ای برای تحلیل فرایند سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. در این کتاب به دلایلی که در تشریح رویکرد مرحله‌ای ذکر شد، این رویکرد برای سیاست‌گذاری انتخاب

آشنایی با سیاست‌گذاری فرهنگی لا ۲۳

شده است. رویکر مرحله‌ای (فرایندی)، دارای مراحل است که در نمودار زیر مشاهده می‌شود.



(واین پارسونز، ۱۳۸۵: ۱۲۲)

نمودار ۱-۱: چرخه خط‌مشی‌گذاری

خط‌مشی عمومی در این نوع رویکرد، فرایندی است که شامل تمام اقدامات از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی ختم می‌گردد (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۸: ۲). در ادامه به تفصیل، مراحل خط‌مشی‌گذاری فرایندی شرح داده می‌شود.

۱-۲-۱. صورت‌بندی مسئله عمومی

مشکلات سیاستی در واقع همان نیازها و ارزش‌های تحقق نیافته و یا فرصت‌های از دست رفته برای پیشرفت (از طریق انجام اقدامات جمعی) می‌باشند. اطلاعات مربوط به ماهیت، دامنه و شدت هر مشکل از طریق انجام

عملیات «صورت‌بندی مشکل» قابل حصول است. صورت‌بندی مشکل که یکی از مراحل دائماً تکرار شونده فرایند تجزیه و تحلیل سیاستی می‌باشد؛ فرایندی است که در طی آن تعبیرهای متناقض ذی‌نفعان مختلف در خصوص هر مشکل مورد بررسی و تحقیق قرار می‌گیرد. این مرحله، بدون شک مهم‌ترین فعلیتی است که توسط تحلیل‌گران سیاستی انجام می‌پذیرد. صورت‌بندی مشکل در حقیقت یک نظام هدایت مرکزی یا نوعی مکانیسم هدایت‌کننده می‌باشد که در موفقیت مراحل بعدی تجزیه و تحلیل سیاستی مؤثر است. اهمیت بالای صورت‌بندی مشکل از آن رو است که عدم موفقیت تحلیل‌گران سیاستی در حل هر مشکل اغلب ناشی از اشتباهی گرفتن آن مشکل و پرداختن به مشکل دیگر می‌باشد. تنها حجم کمی از ناکامی‌های تحلیل‌گران ناشی از ارائه راه‌حل‌های نادرست توسط آن‌ها می‌باشد (Dunn: 1994).

از طرفی دریافت، شناخت و تشخیص مشکل در گرو آن است که خط‌مشی‌گذار با جامعه ارتباط نزدیک داشته باشد و در این جریان ارتباط، بتواند مشکلات را دریافت و درک کند. در مرحله صورت‌بندی مشکل باید مکانیسم‌هایی پیش‌بینی شوند که خط‌مشی‌گذاران به کمک آن‌ها از مشکلات و مسائل جامعه آگاه شوند و در مورد آن، فعالانه اقدام نمایند (الوانی، ۱۳۸۵: ۴۳). مشخصات مهم مشکلات سیاستی را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

۱- وابستگی متقابل: مشکلات عمومی در یک حوزه اجتماعی بر مشکلات عمومی دیگر حوزه‌ها تأثیر می‌گذارند و از آن‌ها تأثیر نیز می‌پذیرند. مشکلات عمومی را باید جزئی از سیستم‌های مشکل دانست که در حوزه‌های مختلف اجتماعی نارضایتی ایجاد می‌کنند. برای بررسی این سیستم‌ها استفاده از یک روش تحلیل یعنی تقسیم مشکلات به اجزا یا قسمت‌های مستقل، مشکل‌آفرین یا حتی غیرممکن می‌باشد؛ زیرا مشکلاتی که به صورت مستقل از یکدیگر و از دیگر مشکلات قابل تعریف و حل باشند، کمیابند (وحید، ۱۳۸۳: ۷۵).

مشکلات عمومی دارای جهات و جنبه‌های متفاوتی نیز هستند. به

عبارت دیگر مشکل عمومی دارای ابعاد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، فنی، اقتصادی، اقلیمی و... است. برای مثال مشکل مهاجرت از کشورهای همسایه به داخل، از جهات اقتصادی، بهداشتی، اجتماعی و سیاسی قابل بررسی است. البته گاهی نیز ممکن است مشکل عمومی از یک جنبه خاص حساسیت و اهمیت داشته باشد و از سایر جهات مشکل عمده‌ای محسوب نشود (الوانی، ۱۳۸۵: ۴۳).

۲- پویا بودن: به تعداد تعاریف موجود در مورد یک مشکل، می‌توان در مورد آن مشکل راه‌حل ارائه داد. مشکلات و راه‌حل‌های مناسب آن‌ها دائماً در حال تغییر می‌باشند، لذا مشکلات همواره در حالت حل نشده باقی می‌مانند و راه‌حل‌های مشکلات نیز پس از چندی کهنه و غیر مفید می‌گردند حتی اگر هیچ تغییر و تحولی در مشکلات پدید نیاید (Dunn: 1994).

۳- ساختگی و ذهنی بودن: اگرچه احساس می‌شود، مشکلات سیاسی واقعیاتی عینی هستند اما فی‌الواقع آن‌ها اموری ذهنی می‌باشند. برای مثال اگر چه آلودگی هوا را می‌توان با اندازه‌گیری میزان گازهای موجود در اتمسفر تعریف نمود، درعین حال اطلاعاتی که در خصوص گازهای موجود در اتمسفر جمع‌آوری می‌شود را می‌توان به طرق و شیوه‌های مختلف تعبیر و تفسیر کرد. از طرفی، مشکلات سیاسی با توجه به شرایط اجتماعی و توسط قوه داور بشر ساخته شده، تداوم یا تغییر و تحول پیدا می‌کنند. مشکلات به‌هیچ‌وجه وجود مستقلی از اشخاص و گروه‌هایی که آن‌ها را تعریف می‌کنند ندارند، این بدان معنا است که هیچ‌یک از شرایط «طبیعی» حاکم بر جامعه فی‌نفسه مشکلی سیاسی را ایجاد نمی‌کنند. بنابراین مشکلات محصول قضاوت ذهنی و عملکرد افراد است (Dunn: 1994).

دان^۱ در نموداری مسائل و عوامل دخیل در تعریف یک مسئله عمومی را به‌طور خلاصه به نمایش گذاشته است. وی معتقد است صورت‌بندی دقیق مسئله،

1. William Dunn

متضمن بررسی ارتباطات درونی میان سه عنصر ذیل می‌باشد: سیاست‌های عمومی، سهام‌داران سیاسی (افراد درگیر سیاست) و محیط سیاسی.



نمودار ۱-۲: عوامل دخیل در نظام سیاست‌گذاری (Dunn, 1994)

۱. سیاست‌های عمومی: مجموعه گسترده‌ای از گزینه‌های مرتبط (به مقام تصمیم نه عمل) هستند که توسط هیئت‌ها و مقامات دولتی اتخاذ می‌شوند. این مجموعه قلمرویی از موضوعات همچون دفاع، انرژی، بهداشت، آموزش، رفاه و جرم را صورت‌بندی می‌کنند. در هر یک از این سه قلمرو، موضوعات سیاسی بسیار متفاوت وجود دارد که متضمن تضاد و کشمکش در میان بخش‌های مختلف اجتماع است. یک موضوع سیاسی معین معمولاً از تعاریف متعارض یک مشکل سیاسی ناشی می‌شود. برای مثال، بیشتر بخش‌های جامعه، جرم را به‌عنوان یک موضوع سیاسی ملاحظه می‌کنند؛ با این وجود، جرم به‌عنوان یک مشکل متضمن ارزش‌های حقوقی، نظم و امنیت تحقق‌نیافته است که ممکن است به‌عنوان یک مشکل اجتماعی، یک مشکل اقتصادی، یک مشکل تربیتی یا یک مشکل انگیزش فردی تعریف شود. در واقع جرم همه این مسائل و بیشتر از آنهاست.

۲. سهام‌داران سیاسی: از طرفی تعریف یک مشکل به‌الگویی در بر گیرنده افراد و گروه‌های درگیر در سیاست‌ها بستگی دارد چه این افراد بر تصمیمات دولتی تأثیر گذاشته یا از آن تأثیر می‌پذیرند. برای مثال، گروه‌های شهروندی، اتحادیه کاری، احزاب سیاسی، آژانس‌های دولتی، رهبران

برگزیده و تحلیل‌گران سیاسی خود غالباً به شیوه‌های کاملاً متفاوتی به اطلاعات مربوط به محیط سیاستی یکسان، واکنش نشان می‌دهند.

۳. محیط سیاستی: بُعد سوم در تعریف مشکل مؤثر در این نگاه، محیط سیاستی است. دان بیان می‌دارد یک محیط سیاستی بافت مشخصی است که در آن رخداد‌های احاطه‌کننده یک موضوع سیاستی بوقوع می‌پیوندند. و در مقابل این محیط، از سهامداران سیاستی و سیاست‌های عام تأثیر پذیرفته و بر آن‌ها تأثیر می‌گذارند. بنابراین می‌توان گفت که خط‌مشی‌گذاری عمومی یک امری هنجاری است، بدین‌معنا که مسائل و مشکلات کاملاً در چارچوب نظام‌های ارزشی و فرهنگی کلان‌تر تعریف می‌گردند. از طرفی دیگر، وابسته بودن تعریف مشکل عمومی با نظام ارزشی جامعه از آنجا نشئت می‌گیرد که مشکل، اشاره به وجود هرگونه تفاوت میان وضعیت موجود و وضعیت مطلوب دارد. با تکیه به این تعریف، روشن است که وضعیت مطلوب و نظام ایده‌آل جامعه در پیوندی تنگاتنگ با ارزش‌های حاکم بر جامعه و البته ارزش‌های مورد پذیرش دستگاه حاکمیت قرار دارد^۱ (Dunn, 1994).

۱-۲-۲. دستورگذاری خط‌مشی عمومی

امروزه این توافق کلی وجود دارد که عوامل گوناگون سیاسی، اجتماعی و ایدئولوژیک تعیین می‌کنند چه مسائلی در دستور کار دولت قرار گیرند. متغیرهای مرتبط با طبیعت رژیم سیاسی، ایدئولوژی‌ها و هنجارهای فرهنگی و نظری حاکم و نیز حوادث کاملاً متغیر و مؤثر بر نحوه توجه دولت یا جامعه به یک موضوع خاص، همگی می‌توانند تأثیر مهمی بر فرایند دستورگذاری داشته باشند. البته از میان متغیرهای مذکور آن‌هایی مهم هستند که بر طبیعت ذیل نظام خط‌مشی و میزان حمایت عمومی مورد نیاز برای تثبیت مسئله بیشترین تأثیر را داشته باشند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۱۸۸).

۱. بنابر آنچه گفته شد، مسئله‌ای، در یک جامعه می‌تواند به‌عنوان مسئله تلقی گردد، درحالی‌که همان مسئله در جامعه دیگر، ممکن است، مسئله نباشد. همچنین نوعی نسبت زمانی نیز در این امر وجود دارد، بدان معنا که در هر دوره زمانی امور خاصی به‌عنوان مسئله و مشکل مطرح می‌گردند.

فیلیپ گارو از جمله کسانی است که به مدل‌سازی پیرامون نحوه ثبت یک مشکل در دستور کار دست زده است. وی بر اساس ترکیب‌های متفاوت متغیرهای زیر را در این امر دخیل می‌داند:

- نقش گروه‌های سازماندهی شده حول خواسته‌ها یا منافع خاص
- وجود یا عدم وجود تقاضای اجتماعی
- وجود یا عدم وجود تعارضات عمومی و پدیده‌های بسیج
- استراتژی‌های رجوع به افکار عمومی
- نقش عرضه سیاسی
- به‌کارگیری رسانه‌ها برای افزایش تأثیر و رسایی مشکل و
- بُعد واقعه‌ای مربوط به حوادث و تصادفات که مشکل را در انظار قرار می‌دهد و رسایی آن را بیشتر می‌کند.

در کل و به‌طور مصداقی می‌توان گفت عوامل اصلی که منجر می‌شود یک موضوع یا مسئله در دستور کار دولت قرار گیرد و به یک خط‌مشی تبدیل شود عبارتند از: اندیشه‌ها و ایدئولوژی، رسانه‌ها، گروه‌ها و احزاب، تصمیم‌گیران دولتی و افکار عمومی (وحید، ۱۳۸۳: ۹۱-۹۸).

۱-۲-۳. شکل‌گیری، تهیه و تدوین خط‌مشی

زمانی که دولت به وجود مشکل عمومی و نیاز به انجام اقداماتی در مورد آن پی می‌برد، ضرورت تصمیم‌گیری از سوی خط‌مشی‌گذاران درباره مشکل احساس می‌شود. آن‌ها برای مواجهه باید انتخاب‌های مختلفی را بررسی کنند و با این کار در جریان خط‌مشی قرار می‌گیرند. طبق گفته چارلز جونز ویژگی مهم تنظیم خط‌مشی، عبارت است از پیشنهاد ابزارهایی برای تأمین یک نیاز، به نحوی که افراد جامعه آن را درک کنند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۱۹۵).

هدف در این مرحله تجزیه و تحلیل و یافتن کلیه شقوق ممکن و انتخاب بهترین گزینه، از میان آن‌ها است. برای یافتن شقوق ممکن می‌باید عوامل شکل‌دهنده و به وجود آورنده مشکل شناخته شود و روابط بین آن‌ها

کشف شود (الوانی، ۱۳۸۵: ۴۶).

بخش مهمی از ملاحظات در انتخاب نوع خط‌مشی در حل یک مسئله، به زیرنظام‌های خط‌مشی برمی‌گردد. عبارت «زیرنظام خط‌مشی»، در تحلیل خط‌مشی مفهومی اساسی است. بررسی‌های اخیر در مورد شکل‌گیری خط‌مشی نیز مؤید اهمیت زیرنظام‌های خط‌مشی در این مرحله از چرخه خط‌مشی هستند. شناسایی عوامل اصلی زیرنظام خط‌مشی، نحوه گرد هم آمدن آن‌ها، چگونگی تعامل آن‌ها و تأثیر این تعامل بر خط‌مشی از موضوعاتی است که در این مرحله دارای اهمیت والایی است. زیر نظام خط‌مشی در سه سطح دسته‌بندی شده است.

سطح اول؛ زیردولت‌ها: در دیدگاه‌های اولیه نسبت به زیرنظام خط‌مشی، آن را زیردولت‌ها می‌دانستند. این مفهوم بر این پایه استوار بود که گروه‌های ذینفع، کمیسیون‌های کنگره، و مؤسسات دولتی در جریان تماس‌های مداوم چندجانبه در مباحث قانونی و مقرراتی نوعی نظام حمایتی متقابل از یک خط‌مشی را ایجاد می‌کنند. با گذر زمان این نوع دید به این نتیجه رسید که آنچه‌آنکه انتظار می‌رود زیردولت‌ها در امر شکل‌گیری خط‌مشی تأثیرگذار نیستند.

سطح دوم؛ شبکه موضوعی: شبکه موضوعی متشکل از افراد زیادی است که وابستگی آن‌ها به یکدیگر در محیط متفاوت است. در واقع هیچ‌گاه نمی‌توان مشخص کرد که مرز بین محیط و شبکه کجاست. و افراد دائماً در حال وارد شدن به شبکه موضوعی و خروج از آن هستند. بنابراین دیدگاه خط‌مشی‌ها و موضوعات هستند که حیطة امور دخیل در امر دستورگذاری را کنترل می‌کنند. این افراد و نهادها در این شبکه موضوعی بیشتر بر اساس منافع مشترک کنار هم جمع می‌شوند و ارتباط مداوم با هم دارند.

سطح سوم؛ جامعه خط‌مشی: جامعه خط‌مشی: جامعه خط‌مشی شامل بازیگران و عناصر بالقوه‌ای است که از قلمرو خط‌مشی‌گذاری براساس نوعی اشتراک در موضوعات قانونی خط‌مشی بیرون کشیده شده‌اند. این نگرش اعضاء جامعه خط‌مشی را بر اساس ملاحظات شناختی مشترک می‌داند. و طیف گسترده‌ای

۳۰- سیره فرهنگی - ارتباطی امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) در دوران حکومت

عوامل شناختی، افراد و نهادهای بالقوه و بالفعل را در امر شکل‌گیری خط‌مشی سهیم می‌داند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۰۰-۲۰۷).

بنابراین با توجه به نکات بالا می‌توان گفت پس از بررسی سطوح عوامل درگیر در این مرحله، نهادها و سازمان‌های دخیل در امر شکل‌گیری خط‌مشی، باید در ارتباط با اهداف و رسالت سازمان عمومی، انجام مطالعات و برخورداری از نظر کارشناسی، موقعیت اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی، تعهدات و مسئولیت‌ها، ارزش‌های حاکم بر جامعه و دیگر عوامل مربوط، مسئله یا مشکل را بررسی و تجزیه و تحلیل کنند. حاصل این فعالیت‌ها سعی کارکنان در دستیابی به گزینه‌ها و راه‌حل‌های مطلوب برای حل مشکل است که با در نظر گرفتن تمامی جوانب مسئله به شکل‌گیری، تهیه و تدوین خط‌مشی عمومی می‌انجامد و لازم است به صورت قانون یا ضوابط و اصولی مدون جهت اجرا ارائه شود. (الوانی، شریف‌زاده، ۱۳۸۸: ۱۲).

۴-۲-۱. تصمیم‌گیری و مشروعیت بخشیدن به خط‌مشی

پس از آنکه نتایج حاصل از هر راه‌حل مورد ارزیابی قرار گرفت، می‌توان از طریق مقایسه، بهترین راه‌حل را انتخاب و به عنوان خط‌مشی مطلوب ارائه کرد. البته راه‌حل‌ها نباید آن قدر زیاد باشند که مقایسه غیرممکن گردد و نه آن قدر محدود که مقایسه بی‌معنا جلوه کند. پس از مقایسه و انتخاب، خط‌مشی مورد نظر، باید مشروعیت یافته، به تأیید یا تصویب مرجع یا مقام معینی در جامعه برسد (الوانی، ۱۳۸۵: ۴۹). در ادبیات خط‌مشی‌گذاری سه نوع مدل^۱ برای تصمیم‌گیری ارائه شده است که در ادامه به تفصیل به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۱. در ادبیات خط‌مشی‌گذاری انواع دیگری از مدل‌های تصمیم‌گیری آمده است که می‌توان آن را در ذیل این سه مدل جمع‌بندی کرد. از مدل‌های دیگر می‌توان به مدل سازمانی تصمیم‌گیری، مدل سیاسی تصمیم‌گیری، مدل فرایندی تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیری تصادفی اشاره کرد. برای مطالعه بیشتر می‌توانید به کتاب‌های تصمیم‌گیری استراتژیک (گودرزی، ۱۳۸۶: ۲۵-۹۲) و روش سیاست‌گذاری فرهنگی (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۴۸) مراجعه کنید.

- مدل تصمیم‌گیری عقلانی:

طرفداران این مدل - که بر گرفته از رهیافت‌های اقتصاد خرد برای مطالعه انسان است - معتقدند، دولت‌ها باید خط‌مشی‌هایی را انتخاب کنند که نسبت منافع اجتماعی آن برای جامعه در مقایسه با هزینه‌های اجرای آن به بالاترین حد برسد. در قالب این سنت مری ام تیمی، پنچ مرحله مهم را اتخاذ تصمیمی عقلانی می‌داند:

۱- تعریف مسئله: محدود کردن مسئله به قسمت‌های اساسی و تشریح روابط این قسمت‌ها با یکدیگر.

۲- گردآوری حقایق: حقایق باید به شیوه‌ای عینی (علمی) جمع‌آوری شوند، ارزش‌ها باید از چارچوب تصمیم حذف شوند زیرا آن‌ها را نمی‌توانند از نظر علمی اندازه‌گیری کرد.

۳- ساخت راه‌حل‌های: با استفاده از حقایق، روش‌های جایگزین برای حل مسئله طراحی شوند.

۴- تحلیل علمی راه‌حل‌ها: با استفاده از فرایند علمی، اغلب همراه با ابزاری ریاضی، راه‌حل‌های مورد تحلیل قرار می‌گیرند تا ارزش آن‌ها برای حل مسئله، اندازه‌گیری شود.

۵- انتخاب بهترین راه‌حل: تحلیل موجب پیدا شدن نوعی رده‌بندی از راه‌حل‌های جایگزین براساس مقیاس‌های علمی می‌گردد و به تصمیم‌گیرنده، امکان بهترین انتخاب عقلانی را می‌دهد (شفریتز و بوریگ، ۱۳۹۰: ۱۴۳).

- مدل تصمیم‌گیری تدریجی:

لیندبلوم، نخستین توصیف را از مدل تدریجی تصمیم‌گیری به‌عنوان حل آشفتگی‌ها ارائه داد. این مدل با نقد مدل عقلانی، استدلال می‌کند که شناخت مسائل و توافق نظر در راه‌حل‌ها به دلیل وجود اختلاف نظر و تضارب آرا به راحتی امکان‌پذیر نیست. از این رو این دیدگاه علاوه بر اعتقاد تدریجی به تصمیم‌گیری، معتقد است صرف توافق درباره ارزش‌مند بودن یک تصمیم می‌تواند شرطی برای کیفیت تصمیم قلمداد می‌شود. در حقیقت در این نگاه

تصمیم به مثابه یک هدف ارزیابی می‌شود و نه به‌عنوان مرحله‌ای برای نیل به هدف. به‌طور خلاصه در مدل تدریجی پنج جنبه متمایز به شرح زیر قابل ملاحظه است:

۱- اهداف مناسب است، زیرا اهداف و شقوق گوناگون تصمیم به‌طور همزمان ظاهر می‌شوند.

۲- راه‌حلی مناسب است که تصمیم‌گیرندگان بدون توجه به اهداف روی آن توافق داشته باشند و به تجربه، ارزش آن را یافته باشند.

۳- گزینه‌ها و پیامدها صرفاً با ملاحظه شقوق مشابه نسبت به وضع فعلی امور به نحو چشمگیر تقلیل می‌یابند، لذا باید دنباله‌روی راه گذشته بود.

۴- تحلیل تفاوت بین موقعیت فعلی و شقوق پیشنهادی محدود می‌شود.

۵- در هر حال تنها راه‌حلی بررسی می‌شوند که با سیاست خط‌مشی

فعلی تفاوت چندانی نداشته باشند (گودرزی، ۱۳۸۶: ۳۱-۳۲).

- مدل ترکیبی:

مدل‌های عقلانی و تدریجی که اغلب به مثابه دو انتهای یک پیوستار تلقی می‌شوند، ابزارهای نظری مفیدی برای مفهوم‌سازی فرایند تصمیم‌گیری هستند. در این حال، نوع دیگری از مدل‌ها که اصطلاحاً مدل مصالحه‌ای است و ترکیب دو مدل پیشین بوجود آمده نیز قابل واری می‌باشد. نگاه ترکیبی در واقع، ناظر به مدلی از تصمیم‌گیری است که به وسیله آمیتای اتزیونی مطرح شد که بدنبال یافتن راه‌حل‌های کوتاه‌مدت برای مسائل از طریق استفاده از رهیافت‌های تدریج‌گرایی و عقلانی - فراگیر به منظور حل آن‌ها بود. به‌عنوان مثال یک تحلیل‌گر سیاست خارجی آمریکا، که مسئولیت بازنگری توسعه سیاسی در اروپا را دارد، ممکن است به شکلی ظاهری به بررسی تمامی موارد اخیر توسعه (رهیافت عقلانی - فراگیر) پردازد، اما فقط بر روی آن دسته از مسائل سیاسی متمرکز شود که از آخرین بررسی، تغییر کرده‌اند (رهیافت تدریجی). به همین دلیل است که تحلیل‌گر از طریق بررسی جزئی و دقیق تنها آن دسته از موقعیت‌هایی که به واقع نیازمند توجه

هستند وقت خود را هدر نمی‌دهد (شفريتز و بوريك، ۱۳۹۰: ۱۴۸).
از این رو با توجه به مدل‌های بالا در مرحله تصمیم‌گیری با توجه به طرح و ابعاد مسئله و فراگیر بودن یا نبودن مشکل، ممکن است قانون‌گذاران، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی، منفرداً یا مجتمعاً، در ارتباط با اهرم‌های قانونی، مفاد قوانین موضوعه و قانون اساسی، آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها، بر مشروعیت خط‌مشی عمومی مدون تأکید کنند و آن را برای اجرا آماده سازند (الوانی، شریف‌زاده، ۱۳۸۸: ۱۲).

۱-۲-۵. اجرای خط‌مشی عمومی

اجرای سیاستی یک فرایند پیچیده تغییر است که در آن تصمیمات حکومتی به برنامه عمل، مقررات، و یا عملیات تبدیل می‌شوند تا از این طریق اوضاع اجتماعی بهبود یابد. سه عامل تأثیرگذار بر فرایند اجرا در دوره معاصر حکمرانی شبکه‌ای، زمینه اجتماعی سیاسی و گردش به دموکراسی و مدیریت نوین عمومی است. اجرا به‌عنوان مرحله‌ای متمایز در فرایند سیاست‌گذاری عمومی شناسایی شده است، به‌ویژه برای نشان دادن چگونگی تبدیل ایده‌های سیاستی، اهداف و انتظارات به اقدام و یا عمل در جهت حل مشکلات اجتماعی و بهبود شرایط اجتماعی. اجرا، فرایندی است که همیشه در حال تغییر است و به وسیله اقدامات کارگزاران، نهادهای سازمان‌ها، و بازیگران آن‌ها مشخص می‌شود و از زمینه‌ها تأثیر می‌پذیرد. در امر اجرا سه رویکرد و مدل وجود دارد که به‌صورت مختصر در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود:

- الگوهای سنتی اجرا:

الگوهای سنتی اجرا به سه رویکرد «بالا به پایین»، «پایین به بالا» و «فرایندی» قابل تقسیم هستند که در نیمه دوم قرن بیستم مورد بحث قرار گرفته‌اند. رویکرد «بالا به پایین»: بر این فرض استوار است که تصمیمات سیاستی از بالا اتخاذ و طی نظامی سلسله‌مراتبی و مدیریتی از سوی سطوح پایین‌تر

دستگاه‌های اداری به اجرا در می‌آید. کنترل فرایند سیاست‌گذاری از سوی مقامات سیاسی و تقنینی انجام می‌شود و درعین حال پاسخگویی فرایند اجرا به مقامات بالادست است. اهداف از پیش تعیین شده، سیاست‌های عمومی را مشخص می‌کنند و بنابراین، اجرای سیاست معطوف به همین اهداف است. رویکرد «پایین به بالا»: بر نقش کارکنان رده پایین و ماهیت غیرسلسله‌مراتبی اجرای سیاست‌های عمومی تأکید دارد و بر این ادعاست که دستوراتی که از بالا صادر می‌شود می‌تواند مورد دخل و تصرف قرار گرفته و اساساً ماهیت اجرا از پایین به بالا تأثیرگذاری بیشتری دارد. بدین صورت رهیافت «پایین به بالا» بر مفهوم دموکراسی تأکید دارد و کنترل را از سوی جامعه و پاسخگویی فرایند اجرا را به مشتریان و مردم می‌داند. اهداف از قبل وجود ندارند و مجریان در قالب «روتین»های اداری و بدون اهداف از پیش تعیین شده به پاسخگویی به مشتریان و نیازهای محلی می‌پردازند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۵۱).

مدل‌های مذکور در حوزه اجرا، از اهمیت مرحله اجرا در فرایند سیاست‌گذاری بسیار کاسته است، زیرا رویکردی «صدر و ذیلی» از ساختار ترسیم می‌کند که در آن جای چندانی برای آزادی عمل مجریان که تابع فرض شده‌اند، باقی نمی‌ماند. حداقل سه عامل باعث بازنگری در رویکرد کلاسیک اجرا شد: نخست اینکه مطالعات معطوف به تصمیم‌گیری بر این نکته تأکید داشتند که شکل‌گیری سیاست‌های عمومی پیچیده‌تر از وضعیتی است که در قالب مدل کلاسیک ارائه می‌شود. دوم، مطالعات دیگر نشان دادند، که مرحله اجرای سیاست‌های عمومی نیز پیچیده‌تر از آنی است که تصور می‌شده است. سوم، بررسی سیاست‌گذاری عمومی در عمل نگاه‌های جدید را تأیید می‌کرد (وحید، ۱۳۸۳: ۱۵۳-۱۵۵).

رویکرد «فرایندی»: تجارب حوزه اجرا پژوهش‌گران به این سمت سوق داد که دو رویکرد بالا کارایی لازم را در حوزه اجرا ندارند. برای همین تلاش گردید تا به سمت حوزه‌ای مشترک از منافع دو مدل بالا حرکت شود.

این فرض که هرگاه یک سیاست تنظیم گردد به‌طور حتم و کامل اجرا خواهد شد در موارد زیادی با شکست مواجه شده است و باید در امر اجرا فاکتورهای متعددی در نظر گرفت. اهداف سیاستی (سیاست ایده‌آل)، سازمان مجری، گروه هدف و عوامل محیطی، از جمله فاکتورهایی هستند که بر فرایند اجرا تأثیر بسزایی دارند. از این‌رو با در نظر گرفتن مشکلات رویکردها پیشین، سعی بر صورت‌بندی عوامل مؤثر بر فرایند اجرا مورد بررسی قرار گرفت، این عوامل عبارتند از: رویکرد (اثربخش)، نگرش (مثبت)، تعهد، همکاری، برنامه‌ریزی (اثربخش)، منبع (اثربخش)، جدیدیت و اشتیاق، رهبری، موقعیت پاسخگویی سیاسی، سبک و شیوه مدیریت، حس مالکیت، مدیریت پروژه و تیم، شرح نقش و وظیفه، توانایی‌ها و مهارت‌ها، درگیر بودن ذینفعان، اعتماد، کاربرد شبکه‌های رسمی و غیررسمی، ارزش‌ها/منافع. این عوامل در دو بخش منابع انسانی و نیز فرایندهای رسمی اجرا تأثیرگذار هستند و بدون ملاحظه آن‌ها اجرای سیاست‌ها بازده کافی را نخواهد داشت (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۵۱-۲۵۲).

- الگوی جدید اجرا:

بنا به روایت «سوزان بارت» در دهه هشتاد قرن بیستم جریانی در اجرا پژوهی پدید آمد که خود را نسل جدید مدل‌های اجرا می‌نامید. این رهیافت بر بازمبانی مفاهیم مذاکره و یادگیری در محیط سیاسی متمرکز شده و در پی ترکیب عناصری از رهیافت‌های بالا به پایین و پایین به بالا و یا در پی تمرکز دیالکتیک روابط عمل سیاسی بوده است. «بارت» اظهار می‌دارد که خود وی به ویژه تحت تأثیر تئوری ساختاریابی گیدنز بوده است. از نظر گیدنز، ساختارها یا قواعد بازی، تعیین‌کننده وضعیت موجود روابط قدرت است. اما از آنجا که این ساختارها و قواعد به شکلی اجتماعی ساخته شده‌اند می‌توانند به وسیله عوامل انسان تغییر یابند. او به ویژه اهمیت آنچه وی کارگزاران دانا می‌نامد را بازشناسی می‌کند. این کارگزاران دانش‌هایی از درون سیستم دارند که به آن‌ها اجازه می‌دهد تا بسته به منفعی که دارند با وضع موجود به چالش برخیزند یا اینکه آن