

به نام خدا

مطالعه خط‌مشی عمومی

مفاهیم، رویکردها، مدل‌ها و فرایندها

تأليف

دکتر سعید سیاد

عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

انتشارات شهر آشوب

۱۳۹۸

سرشناسه	: صیاد، سعید، ۱۳۴۷ -
عنوان و نام پدیدآور	: مطالعه خط مشی عمومی: مفاهیم، رویکردها، مدل‌ها و فرایندها / تألیف سعید صیاد.
مشخصات نشر	: تهران: شهرآشوب، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	: ۳۸۴ ص.
شابک	: 978-964-7513-96-8
وضعیت فهرست‌نویسی: فیا	
یادداشت	: کتابنامه.
موضوع	: سیاست‌گذاری
موضوع	: Policy sciences
موضوع	: برنامه‌ریزی سیاسی
موضوع	: Political planning
رده‌بندی کنگره	: HD۹
رده‌بندی دیویی	: ۳۲۰/۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۰۰۵۵۱



انتشارات شهرآشوب

تهران، خیابان انقلاب، خیابان فخررازی، کوچه انوری، پلاک ۸، طبقه سوم.
تلفن: ۰۹۱۲۳۸۳۱۶۴۴-۶۶۴۶۴۸۰۷

عنوان	: مطالعه خط‌مشی عمومی (مفاهیم، رویکردها، مدل‌ها و فرایندها)
ناشر	: انتشارات شهرآشوب
تألیف	: دکتر سعید صیاد
نوبت چاپ	: اول ۱۳۹۸
تیراژ	: ۵۰۰ نسخه
قیمت	: ۶۰۰۰۰ تومان
شابک	: ۹۷۸-۹۶۴-۷۵۱۳-۹۶-۸

فهرست مطالب

۱۳	پیشگفتار.....
----	---------------

بخش اول: مبانی و الایند خط مشی گذاری مدل های تحلیلی سیاست گذاری (بخش اول از خط مشی گذاری)..... ۱۷

۱۹	فصل اول: خط مشی گذاری عمومی.....
۲۰	تعاریف خط مشی عمومی.....
۲۰	ویژگی های خط مشی عمومی.....
۲۳	انواع خط مشی های عمومی.....
۲۵	تفاوت خط مشی و استراتژی.....
۲۵	استراتژی چیست؟.....

فصل دوم: مدل های تحلیلی خط مشی گذاری عمومی..... ۲۹

۳۰	آشنایی با مدل و انواع آن.....
۳۰	تاریخی از مدل.....
۳۱	نتایج (فواید) مدل سازی.....
۳۲	اصول مدل سازی.....
۳۳	ارزیابی مدل.....
۳۳	انواع مدل.....
۳۴	نوع دیگری از تقسیم بندی مدل.....
۳۵	مدل در خط مشی گذاری.....
۳۷	مدل عقلایی خط مشی گذاری.....
۳۷	مراحل فرایند عقلایی خط مشی گذاری.....
۴۲	مزایای مدل عقلایی خط مشی گذاری.....
۴۲	معایب مدل عقلایی خط مشی گذاری.....
۴۴	مدل عقلایی تعدیل شده خط مشی گذاری.....
۴۴	مدل خط مشی گذاری به شیوه تغییرات جزئی و تدریجی.....
۴۵	مزایای مدل تغییرات جزئی و تدریجی خط مشی گذاری.....
۴۵	معایب مدل تغییرات جزئی و تدریجی خط مشی گذاری.....
۴۶	مدل رضایت بخش.....
۴۷	مدل یادگیری از طریق اجزا.....

۴۸	مدل نخبگان.....
۴۹	مدل گروهی.....
۵۰	گروه ذینفع یا ذی‌نفوذ.....
۵۰	طبقه‌بندی گروه‌های ذی‌نفوذ.....
۵۲	طبقه‌بندی گروه‌های ذی‌نفوذ از دیدگاه گراهام ووتون.....
۵۳	روش‌های تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفوذ.....
۵۵	نقش‌های مثبت گروه‌های ذی‌نفوذ.....
۵۶	نقش‌های منفی گروه‌های ذی‌نفوذ.....
۵۷	مدل (نظریه) با.....
۶۱	مدل تصمیم‌گیری اجتماعی.....
۶۱	فرایند انتخاب مستقیم شهروندان.....
۶۲	فرایند انتخاب غیر مستقیم.....
۶۳	فرایند انتخاب ترانس.....
۶۳	مدل نهادی.....
۶۵	مدل شهودی یا ماورا عقلایی.....
۶۶	ویژگی‌های شهود.....
۶۸	شرایط محیطی و تصمیم‌گیری شهودی.....
۷۰	نظریه آشوب.....
۷۲	اثر پروانه‌ای و تأثیر آن در مدیریت.....
۷۲	خاصیت سازگاری پویا و تأثیر آن در مدیریت.....
۷۳	خاصیت خودمانایی و تأثیر آن در مدیریت.....
۷۴	خاصیت جاذبه‌های غریب و تأثیر آن در مدیریت.....
۷۴	تصمیم‌گیری از نگاه نظریه آشوب.....
۷۵	برنامه‌ریزی و استراتژی از نگاه نظریه آشوب.....
۷۵	نظریه آشفته.....
۷۷	خط‌مشی‌گذاری و مدل آشفته.....
۷۸	مدل سیستمی خط‌مشی‌گذاری گابریل آلموند.....
۸۱	الف- جامعه‌پذیری.....
۸۱	عوامل تأثیرگذار بر جامعه‌پذیری سیاسی.....
۸۶	ب- گزینش کارگزاران.....
۸۷	ج- ارتباطات.....
۸۹	برون داده‌های نظام سیاسی.....
۹۲	مدل انتخاب عمومی.....
۹۴	نظریه عاملیت- خادمیت.....

فصل سوم: تدوین؛ اجرا و ارزیابی	۹۹
۱- تدوین خطمشی	۱۰۰
نقش بدیل‌ها در تدوین خطمشی	۱۰۴
نحوه ارائه مشکلات	۱۰۵
در تدوین خطمشی کدام بخش‌ها مهم هستند	۱۰۹
۲- اجرای خطمشی	۱۱۲
پیشروان مکتب اجرا	۱۱۲
نظریه‌پردازان نسل دوم مدل اجرا: از بالا به پایین؛ از پایین به بالا و مدل ترکیبی	۱۱۴
پیشنهاد ره‌بگرد ترکیبی	۱۱۷
نسل سوم: رح تحقیق کمی	۱۲۰
در آج در این مهم است یا نتیجه	۱۲۲
۳- ارزیابی خصمشی	۱۲۴
ارزیابی چیست؟	۱۲۴
کنترل گذشته‌نگر	۱۲۴
کنترل آینده‌نگر	۱۲۴
کنترل زمان وقوع	۱۲۵
اثرات نمادین و ملموس خطمشی	۱۲۷
نقش ادراک در ارزیابی خطمشی	۱۲۸
روش‌های متداول دولت در ارزیابی برنامه‌ها	۱۲۹
روش‌های کمی دولت‌ها در ارزیابی برنامه‌ها	۱۳۲
مشکلات ارزیابی برنامه‌ها	۱۳۴
دلایل شکست برنامه‌ها از نگاه مدیران	۱۳۵
قانون ویلسون	۱۳۶
فصل چهارم: نقش احزاب در خطمشی‌گذاری	۱۳۹
حزب	۱۴۰
احزاب سیاسی	۱۴۰
خاستگاه تاریخی احزاب	۱۴۱
فلسفه ایجاد احزاب سیاسی	۱۴۲
کارکرد نظام حزبی	۱۴۲
ساختار حزب	۱۴۳
ساختار حزب در نظام پارلمانی	۱۴۴
نظم و مقررات	۱۴۴

انتخابی (تهاتر) برای دولت: مشارکت یا کنترل.....	۲۴۲
نظریه شبکه‌ای ماورای رویکرد ابزاری.....	۲۴۳
تعدیل متقابل ادراک بازیگران در فرایند خط‌مشی‌گذاری.....	۲۴۴
جمع‌بندی: چارچوب مفهومی جدید.....	۲۴۵
بخش سوم: از اداره امور عمومی سنتی تا خدمات دولتی نوین؛ اخلاق عمومی و مدیریت‌گرایی؛ حکمرانی و جهانی شدن.....	
فصل دهم: از اداره امور عمومی سنتی تا خدمات دولتی نوین.....	۲۴۹
اداره امور عمومی.....	۲۵۰
اصلاحات قرن نوزدهم.....	۲۵۱
مشکلات اداره امور عمومی.....	۲۵۳
۱- مشکلات الگوی سنتی.....	۲۵۳
۲- مشکل بوروکراسی.....	۲۵۳
۳- نقد نظریه انتخاب عمومی.....	۲۵۴
تئوری اصل/وکیل.....	۲۵۶
ضرورت‌هایی برای تغییر از الگوی سنتی به "نوی نوین".....	۲۵۷
۱- حمله به بخش دولتی.....	۲۵۷
۲- مزایای مدیریت بخش خصوصی.....	۲۵۷
۳- رقابت و جهانی‌شدن.....	۲۵۸
اداره امور و مدیریت.....	۲۵۹
مدیریت دولتی نوین.....	۲۵۹
وظایف مدیریت دولتی نوین.....	۲۶۳
برنامه اجرایی مدیریتی (مدیریت‌گرایی).....	۲۶۳
مقایسه استراتژی در بخش خصوصی و بخش عمومی.....	۲۶۵
استراتژی در بخش عمومی.....	۲۶۷
انتقادات وارد بر الگوی مدیریت‌گرایی (مدیریت دولتی نوین).....	۲۶۸
انتقادات دهنه‌پارت به مدیریت دولتی نوین.....	۲۷۰
خدمات دولتی نوین (خدمت کردن به جای سکان‌داری).....	۲۷۱
دلایل پیدایش خدمات دولتی نوین.....	۲۷۳
۱- نظریه شهروند دموکراتیک.....	۲۷۴
۲- مدل وحدت ملی و جامعه مدنی.....	۲۷۴
۳- تئوری مباحثه و انسان‌گرایی سازمانی.....	۲۷۵
خدمات دولتی نوین.....	۲۷۶
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۸۴

فصل یازدهم: مدیریت گرایي نوین و اخلاقیات عمومی.....	۲۸۷
پیامدهای نسبیت گرایي اخلاقی.....	۲۹۰
مشکلات مدیریت دولتي نوین.....	۲۹۲
کاهش تشریفات اداری (کاغذبازی).....	۲۹۴
افزایش خصوصی سازی و به پیمان سپاری کارها به خارج از دولت.....	۲۹۵
کوچک سازی و مشکلات پیرامون آن.....	۲۹۶
رابطه خصوصی سازی و زنجیره فرماندهی.....	۲۹۶
بوروکراسی سایه.....	۲۹۷
دولت و بازار.....	۲۹۸
فصل دوازدهم: آینده مدیریت دولتي.....	۳۰۱
حوزه اول: روند بررسی مسائل داخل سازمان جهت ارائه به شهروندان.....	۳۱۲
حوزه دوم: رویکرد پایبند به بالا.....	۳۱۳
مهارت های مورد نیاز مدیران آینده در بخش دولتي.....	۳۱۷
فصل سیزدهم: اصول حکمرانی خوب در قرن بیست و یکم.....	۳۱۹
حکمرانی چیست؟.....	۳۲۰
حکمرانی: بازیگران چه کسانی هستند؟ چه کسی نفوذ دارد؟ چه کسی تصمیم می گیرد؟.....	۳۲۱
حوزه حکمرانی: چه کسی تصمیم می گیرد و تا چه حد قدرت دارد.....	۳۲۴
پنج اصل حکمرانی خوب.....	۳۲۵
پنج اصل حکمرانی خوب طبق اصول برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UND) و متون مرتبط با آن ها.....	۳۲۵
۱- مشروعیت و آزادی بیان.....	۳۲۵
۲- رهبری و جهت دهی.....	۳۲۶
۳- عملکرد.....	۳۲۶
۴- مسئولیت پذیری.....	۳۲۷
۵- عدالت.....	۳۲۷
نتیجه گیری.....	۳۳۰
فصل چهاردهم: تحول در حکمرانی: جهانی شدن، نقش دولتها در تفویض اختیار به بخش خصوصی.....	۳۳۱
جهانی شدن.....	۳۳۵
ایجاد و شاخص های اصلی جهانی شدن.....	۳۳۸
نقش سازمان های غیردولتي در جهانی شدن.....	۳۴۱
تفویض اختیار و واگذاری به بخش خصوصی.....	۳۴۴
مصادیق حکمرانی.....	۳۴۶

بخش چهارم: تکلیف موضوعات خط‌مشی‌گذاری	۳۵۱
فصل پانزدهم: مسائلی پیرامون خط‌مشی‌گذاری	۳۵۳
آشنایی با مشکل عمومی در خط‌مشی‌گذاری	۳۵۴
مدل عارضه-ریشه در خط‌مشی‌گذاری عمومی	۳۵۶
نکات مهم جونز در خصوص خط‌مشی‌گذاری	۳۵۸
پروپاگاندا چیست؟	۳۶۲
انواع پروپاگاندا	۳۶۴
روش‌های مختلف پروپاگاندا	۳۶۵
تعقل‌ابزاری و عقل‌جوئی	۳۶۷
تعقل‌راری: جوهری از دیدگاه نظریه‌پردازان	۳۶۷
هفت اشتباه دبخشودنی در خط‌مشی‌گذاری	۳۷۰
سایه فضای جوهری: پدید و بی‌مادی به خط‌مشی‌گذار	۳۷۰
۱- ارائه برنامه‌های بی‌نتیجه	۳۷۲
۲- عدم توجه به واقعیتها	۳۷۲
۳- فراموش کردن فرایند خط‌مشی‌گذاری	۳۷۳
۴- دانش و آگاهی محدود	۳۷۴
۵- واکنش افراطی نشان دادن به برخی موضوعات	۳۷۴
۶- تغییر با اتکا به مفروضات شخصی	۳۷۵
۷- مشاوره بدون در نظر گرفتن سیاست حاکم (سیاست زدودگی خط‌مشی)	۳۷۶
منابع و مآخذ	۳۷۹
منابع فارسی	۳۷۹
منابع لاتین	۳۸۱

پیشگفتار

کتاب خط مشی عمومی حاصل بیست سال تجربه علمی و عملی مولف در حوزه دولت و دانشگاه است؛ از خداوند منان سپاسگزارم که این توفیق را عنایت فرمودند تا بتوانم دسترنج علمی خود را به منصفه ظهور برسانم؛ علت اصلی نگارش این کتاب علاوه بر دغدغه چند ساله؛ خلأ بزرگی بود که در کلاسهای درس ملاحظه می‌کردم؛ همکاران و اساتید بزرگوار رشته خط مشی گذاری زحمات بسیار زیادی متقبل شده‌اند و کتب فراوانی را در این حوزه علمی تولید کرده‌اند؛ لیکن به زعم اینجانب دستاورد آن‌ها یا شکل پراکنده به قلم تحریر درآمده است و یا پاسخگوی امروز دانشجویان و علاقمندان به این رشته است؛ زمانی که برای امتحان جامع دکتری درصدد طرح سؤال بودم؛ نظام آموزشی دانشگاه که بی‌شک اینجانب معرفی نمودند که به عنوان کتب اصلی امتحان جامع انتخاب شده بودند با تمام احترام که برای کلیه عزیزان در این رشته قائل هستم این کتب یا در حد مقطع دکتری نبود و یا اینقدر پراکنده و بی‌ربنی در آن مطالب دیده می‌شد که امکان انتخاب آنها برای اینجانب بسیار سخت و پر از صعوبت بود؛ سبهای متعددی است که در پی نگارش این کتاب هستم لیکن کارهای اجرایی در دولت و تدریس دانشگاه امکان آن را نمی‌داد؛ علی‌احمال این فرصت و توفیق حاصل گردید و این کتاب با تمام زحماتی که برای اینجانب داشت به سرانجام رسید.

انتظار می‌رود که علاقمندان و دانشجویان ضمن مطالعه دقیق با مطالب مندرج در کتاب که شامل مفاهیم، رویکردها؛ مدلها و فرایندهای خط مشی گذاری است به خوبی آشنا شده و بتوانند نسبت به این رشته، اطلاعات قابل توجهی کسب نمایند؛ این کتاب برای هر سه مقطع تحصیلی قابل استفاده خواهد بود؛ دانشجویان کارشناسی می‌توانند از مفاهیم و بخشی از مدلها و فرایندها بهره‌مند شوند؛ دانشجویان کارشناسی ارشد و دکتری نیز بمنظور اشراف بر موضوع خط مشی گذاری پیش‌قدم می‌گردند که کل کتاب را مطالعه نمایند؛ لازم بذکر است که تلاش و جهد بسیار شده است تا مطالب را به زبانی ساده ذکر گردد که برای خواننده جذاب و قابل فهم باشد از جملات و کلمات صغیر که دارای ابهام هستند اجتناب ورزیده شده است؛ ضمناً در کل کتاب برای هر یک از کلمات و جمله‌ها که بار سنگینی داشته است بصورت پانویس توضیح لازم داده شده است تا خواننده و مخاطب کتاب؛ با راحتی با نویسنده همگام گردد. برای آن دسته از خوانندگان نیز که علاقمند به پانویس لاتین هستند کلیه کلمه‌های تخصصی بصورت انگلیسی ذکر گردیده است.

نگارش این کتاب سه ماه زمان برد؛ از اردیبهشت سال هزارو سیصد و نود و هشت تا مرداد ماه طبق گانت چارتی که تهیه کرده بودم کلیه امور خود را کنار گذاشته و با توجه به اهمیتی که این کتاب داشت بخش عمده‌ای از وقت صرف نگارش آن شد؛ البته امروز خرسندم که توانستم آن را به جامعه علمی تقدیم کنم؛ امیدوارم که فرهیختگان؛ علاقمندان به موضوع خط‌مشی‌گذاری در دانشگاه‌ها و دولت از کتاب استفاده نمایند شاید بتوانم در کاهش زشتی‌ها سهم ناچیزی داشته باشم.

لازم بذکر است که در طول تالیف و ترجمه کتاب بسیار آموختم، بالغ بر دویست عنوان کتاب و مقاله لاتین، فارسی مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت؛ بسیاری از متون لاتین از نگارش روان و شفافیت برخوردار بودند؛ گاهی برای ترجمه یک صفحه در برخی متون؛ ساعتها وقت صرف شد تا به کنه قضیه پی ببرم؛ علی‌ایحال مصائب شیرینی بود که به توان علمی‌ام افزود، امیدوارم که مخاطبین نیز از این تلاش استفاده نمایند.

کتاب در چهار بخش تهیه شده است؛ در بخش اول کتاب که مشتمل بر چهار فصل است در فصل اول به فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته‌ایم که در آن تعاریف مختلف؛ ویژگی‌ها و انواع خط‌مشی‌های عمومی تشریح سپس تعاریف خط‌مشی و استراتژی تبیین شده است؛ در فصل دوم مدل‌های تحلیلی خط‌مشی‌گذاری عمومی تشریح گردید؛ است؛ در این فصل شانزده مدل جاری خط‌مشی‌گذاری که دولتها از آن استفاده می‌کنند، معرفی گردیده است؛ ضمناً در این فصل گروههای ذی نفوذ، انواع آنها و روشهای تاثیرگذاری این گروهها نیز توضیح داده شده است. در فصل سوم به فرایند خط‌مشی‌گذاری پرداخته شده است که شامل تدوین؛ ارزیابی؛ و ارزیابی است؛ در این فصل با دقت به سه بخش اصلی فرایند توجه شده است و مشکلات عدم پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها با ذکر مصادیق توضیح داده شده است. در فصل چهارم به موضوع احزاب و به نقش آنها در خط‌مشی‌گذاری اشاره شده است.

بخش دوم کتاب مشتمل بر پنج فصل است که در فصول پنجم؛ ششم و هفتم؛ مطالعه اداره امور عمومی از دیدگاه سه صاحب نظر؛ شفریتز؛ والدو و ویلسون پرداخته شده است. در فصل هشتم به آینده علم خط‌مشی‌گذاری توجه شده و در آن به پنج مورد از نشانه‌های تحول در خط‌مشی‌گذاری از دیدگاه شوارتز و اوگیل اشاره شده است، در آخرین فصل از این بخش به نقش شبکه‌ها در خط‌مشی‌گذاری و به چارچوبهای جدید در این رشته از دیدگاه هازلهاست توجه شده است.

بخش سوم کتاب مشتمل بر پنج فصل است که در فصل دهم به موضوع اداره امور عمومی سنتی و مشکلاتی که بر سر راه این رویکرد بوده است اشاره شده سپس در خصوص علت حرکت دولتها به سمت خصوصی‌سازی و مدیریت دولتی نوین تشریح گردیده است و در انتهای این فصل موضوع خدمات

دولتی نوین از دیدگاه دنیاهارت مورد بررسی قرار گردیده است. در فصل یازدهم به موضوع اخلاق عمومی و مدیریت‌گرایی جدید پرداخته شده و نگاه منتقدانه تند و تیز فردریکسون به مدیریت دولتی نوین توضیح داده شده است؛ در فصل دوازدهم به موضوع آینده مدیریت دولتی از دیدگاه دنیاهارت توجه شده است و اینکه مدیران آینده بایستی چه مهارت‌هایی را کسب نمایند. در فصول سیزده و چهارده نیز به موضوع حکمرانی خوب و جهانی شدن از دیدگاه آنتونی گیدنز پرداخته شده است.

بخش چهارم کتاب مشتمل بر یک فصل است که به مسائل پیرامون خط مشی توجه شده است. در این فصل که به نوعی تکمله کتاب است؛ به تعریف مشکل عمومی؛ اثر پیگمالیون؛ مدل عارضه-ریشه؛ پروپاگاندا؛ تعارض ابزاری و جوهری و هفت اشتباه نابخشودنی در خط مشی‌گذاری توضیح داده شده است.

در پایان از آقای مهندس دادخواه مدیر انتشارات شهرآشوب و جناب رئیسی و همکارانشان سپاسگزارم که با همکاری و همدلانه در جهت چاپ این کتاب از هیچ گونه تلاشی فروگذار نبودند.

سعید صیاد