

**A Meta-Theoretical Review of Public Policy Process  
Theories: Developing an Innovative Conceptual  
Framework Based on the Mintzberg Matrix**  
Gholamhossin Mohammadi<sup>1</sup>, Rahmatollah Gholipor Souteh<sup>2</sup>, Gholamreza  
Kazemian<sup>3</sup>

Received:feb,23,2025, Accepted:Apri,14,2025

DOI: 10.22034/scm.2025.508242.1855

**Abstract**

This article analyzes the process of public policy-making and its adaptation to the local conditions of Iran, presenting a framework based on Mintzberg's matrix for urban management. The analysis seeks to identify the shortcomings of Western theories and localize them to align with Iran's institutional, social, and political environment. The findings indicate that policy theories, despite their effectiveness in their original contexts, are unable to explain the complexities of managing Iran's metropolitan areas without modification and revision. In this research, using a contingency approach, Mintzberg's matrix has been adapted to address the specific challenges of urban management in Iran, including Tehran. This framework, focusing on the dimensions of standardization and centralization, provides a flexible tool for analyzing policy-making processes. It is capable of not only explaining the complex conditions of urban management but also offering practical solutions for designing sustainable and context-appropriate policies. The results of this study also emphasize the importance of interdisciplinary analysis in policy-making in Iran, ensuring that sociological, economic, and institutional elements are considered in the design and implementation of policies. This article provides policymakers and managers with a comprehensive conceptual tool to better align decision-making

---

<sup>1</sup> PhD Student, Department of Public Administration, Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran. (corresponding author); ghm624@gmail.com

<sup>2</sup> Prof. Department of Public Administration Faculty of Management University of Tehran, Tehran, Iran. rgholipor@ut.ac.ir

<sup>3</sup> Associate Professor, Department of Urban Management, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. kazemian@atu.ac.ir

with environmental conditions, achieving sustainable development goals and efficient urban management.

**Keywords:** Public Policy Process Theories, Conceptual Framework, Innovation in Policy-Making, Mintzberg Matrix , Public Policy

### **Introduction**

approach to explain policy stability and change processes. This linear model conceptualized policymaking as a sequential cycle involving primarily governmental actors, legislatures, and pressure groups. In 1991, Sabatier declared this approach obsolete and called for more sophisticated policy process theories, sparking academic efforts to develop more robust theoretical perspectives (Sabatier, 1991). These emerging frameworks each examine policymaking through distinct lenses, emphasizing different research questions, assumptions, actors, and drivers of policy stability and change. In policy sciences and social research, employing established theories, models, and conceptual frameworks holds clear methodological advantages over relying on conventional wisdom.

Contemporary urban policymaking in global metropolises - particularly in developing contexts like Tehran - faces complex challenges that necessitate both critical reassessment of classical theories and development of context-sensitive frameworks. While diverse theories have emerged to describe and explain policy processes (focusing on various stages like agenda-setting and decision-making), most draw upon concepts developed in political science, sociology, and economics primarily applicable to developed nations. The current study adopts these theories to construct a conceptual framework for analyzing urban policymaking in Tehran. Beyond reviewing core policy process theories, we also examine key urban governance concepts including urban growth, urban power structures, and political economy analysis of policy actors.

### **Purpose**

In the present study, an effort has been made to leverage the strengths of multiple theoretical perspectives while overcoming their limitations, aiming to enhance the understanding of policy tools through a meta-theoretical analysis. To achieve this objective, the research employs meta-theoretical analysis—a comprehensive and multidimensional approach to examining policy process theories. This methodology enables the identification of limitations inherent in individual theories and facilitates a deeper understanding of complex policy dynamics.

The meta-theoretical approach utilizes critical reflection and comparative analysis of concepts, assumptions, and theoretical structures to develop flexible conceptual frameworks capable of accommodating diverse policy environments and actors. For instance, Schlager (2007) emphasizes that frameworks must be revisable to account for heterogeneous variables and causal interactions—a capability strengthened through meta-theoretical analysis. By integrating existing theories and resolving their contradictions, this approach provides a robust tool for explaining both policy stability and change mechanisms.

### **Methodology**

This study employs a meta-theoretical analysis approach in the field of urban policy and urban management. Building upon Mintzberg's matrix framework, the research utilizes meta-theoretical analysis to develop a comprehensive theoretical model through systematic review of policy process theories.

1. Comprehensive Theory Review
2. Component Evaluation
3. Synthetic Model Development

This methodological approach provides urban policymakers with a robust analytical tool that bridges Western theoretical paradigms with the complex realities of urban governance in developing contexts.

### **Findings**

Although Mintzberg's matrix framework is highly useful for categorizing and analyzing policy-making processes—particularly in distinguishing between different styles of policy formulation and implementation—applying this framework in complex contexts like Iran comes with challenges. These challenges mainly arise from the multi-layered nature of decision-making, overlapping decision-making roles, policy-making under conditions of opacity, structural and cultural interdependencies, limitations in analyzing social dynamics and protests, and the unique characteristics of Iran's governance system.

Employing complementary methods, such as power network analysis and institutional theories, can help address some of the limitations of this framework in studying policy-making in Iran.

### Conclusion

What emerges clearly from this analysis is that each theoretical perspective illuminates different aspects of the policy process, and thus each holds value. Therefore, to understand policymaking - as Sabatier (2007) and Zahariadis (2007) have argued - we must combine multiple theoretical perspectives. The comparative value of theories depends on which policy process model most closely aligns with the policy context under discussion. Theories focusing on political aspects prove valuable when studying democracies, but become less useful when examining authoritarian regimes where planning methods tend to be ideological and autocratic in nature.

Consequently, the relative importance of different policy approaches varies according to the specific policy context and environment. The Mintzberg framework doesn't replace conventional public policy theories. Rather, it provides a conceptual framework that can locate and compare such theories while identifying key policy process elements and demonstrating their interconnections. It also explains why these elements differ according to specific contingent factors. As Schlager (2007) notes, policymakers often fail to explicitly identify the frameworks underlying their work. However, using Mintzberg's matrix enables the identification of diverse theories within a unified framework.

### Novelty

The innovation of this study lies in \*proposing a hybrid model\* that integrates Western analytical tools (such as Mintzberg's framework) with context-adapted methodologies for Iran (like power network analysis), thereby providing a more realistic depiction of the urban policy and public policy processes in countries with complex governance systems.

### Bibliography

- Berry, Frances.S. and Berry, William.D. (2018). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 253-297). Routledge.
- Birkland, Thomas.A. (2019). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Abingdon: Routledge.
- Bosso, Christopher.J. (1994). *Agendas and Instability in American Politics*. By Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones. Chicago: University of Chicago Press,

1993. 289p. *American Political Science Review*, 88(3), 752-753. <https://doi.org/10.2307/2944826>.
- Cairney, Paul. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, Paul. and Heikkila, Tanya. (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. In P.A. Sabatier & C.M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 363-390). Boulder, CO: Westview Press.
- Cairney, Paul. and Jones, M.D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.
- Dobbin, Frank., Simmons, Beth. and Garrett, Geoffrey. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Forte, James. A. (2002). Mead, Contemporary Metatheory, and Twenty-First-Century Interdisciplinary Team Work. *Sociological Practice*, 4(4), 315-334. <https://doi.org/10.1023/A:1020851011396>.
- Ham, Christopher. and Hill, Michael. (1984). *The Policy Process in the Modern State*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hatch, M. J. (2014). *Organization theory: Modern, symbolic-interpretive, and postmodern perspectives*. (H. Dataei Fard, Trans.). Tehran: Mehraban Nashr Book Institute. (Original work published 2006). (In Persian)
- Heikkila, Tanya. and Cairney, Paul. (2018). Comparison of Theories of the Policy Process. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>.
- Heikkila, Tanya. and Jones, Michael. (2022). How Diverse and Inclusive are Policy Process Theories? *Policy & Politics*, 50(1), 21-42. <https://doi.org/10.1332/030557321X16309516764367>.
- Howlett, Michael., Ramesh, M. and Perl, Anthony. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. (4<sup>th</sup> ed) New York: Oxford University Press.
- Jones, Bryan.D. and Baumgartner, Frank.R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kershaw, Ian. (1999). Working Towards the Führer: Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship. In C. Leitz (Ed.), *The Third Reich: The Essential Readings* (pp. 231-252). Oxford: Blackwell.
- Kingdon, John.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Brown and Company.

- Matheson, Craig. (2009). Understanding the Policy Process: The work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69, 1148-1161.  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02072.x>.
- Mettler, Suzanne. and Sorelle, Mallory. (2018). Policy Feedback Theory. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 103-134). Routledge.
- Mintzberg, Henry. (1989). *The Structuring of Organizations*. London: Macmillan Education.
- Pierson, Paul. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- Polski, Margaret.M. and Ostrom, Elinor. (1999). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.
- Ritzer, George., Zhao, Shanyang. and Murphy, Jim. (2001). Metatheorizing in Sociology: The Basic Parameters and the Potential Contributions of Postmodernism. In J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 113-131). Springer US. [https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6\\_6](https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6_6).
- Sabatier, P. (2017). *Theories of the public policy process*. (H. Dataei Fard, Trans.). Tehran: Safar Publications. (Original work published 2014). (In Persian)
- Sabatier, Paul A. (1991). *Toward Better Theories of the Policy Process*. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-156. <https://doi.org/10.2307/419923>.
- Sabatier, Paul A. (1999). *The Need for Better Theories*. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3-17). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder, CO.
- Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith. and Hank.C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.
- Schlager, Edella. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 293-320). Boulder, CO: Westview Press.  
<https://doi.org/10.4324/9780367274689-10>.
- Schlager, Edella. and Weible, Christopher.M. (2013). Policy Process. *Policy Studies Journal*, 41, 389-396. <https://doi.org/10.1111/psj.12030>.
- Shanahan, Elizabeth.A., Jones, Michael.D., McBeth. Mark.K. and Radaelli, Claudio.M. (2018). The Narrative Policy Framework. In C.M. Weible & P.A.

Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 173-203).

<https://doi.org/10.4324/97804294284-6>.

Spicer, Michael. (2007). Politics and the Limits of a Science of Government: Some Reflections on the Thought of Bernard Crick. *Public Administration Review*, 67(4), 768-779. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00759.x>.

Wallis, Steven. (2010). Toward a Science of Metatheory. *Integral Review: A Transdisciplinary and Transcultural Journal for New Thought, Research, and Praxis*, 6(3), 48. <https://ssrn.com/abstract=2322985>.

Weible, Christopher.M. and Sabatier, Paul.A. (Eds.). (2018). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>.

Weible, Christopher.M., Heikkila, Tanya., DeLeon, Peter. and Sabatier, Paul.A. (2012). Understanding and Influencing the Policy Process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21. <https://doi.org/10.1007/s11077-011-9143-5>.

Zahariadis, Nikolaos. (2019). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-3>.



سال چهاردهم / بهار ۱۴۰۴

## مقاله پژوهشی

### بازخوانی فرآیند نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی:

### تدوین چارچوب مفهومی نوآورانه مبتنی بر ماتریس مینتزبرگ

• غلامحسین محمدی<sup>۱</sup>، رحمت‌الله قلی‌پور سوته<sup>۲</sup>، غلامرضا کاظمیان<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۰۴، تاریخ تایید: ۱۳۹۵/۰۴/۰۴

DOI: 10.22034/scm.2025.508242.1855

#### چکیده

این مقاله به تحلیل فرایند خط‌مشی عمومی و تطبیق آنها با شرایط بومی ایران پرداخته و چارچوبی مبتنی بر ماتریس مینتزبرگ برای مدیریت شهری ارائه می‌دهد. این تحلیل به دنبال شناسایی کاستی‌های نظریات غربی و بومی‌سازی آنها برای انطباق با محیط نهادی، اجتماعی و سیاسی ایران است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظریات خط‌مشی، علی‌رغم کارآمدی در بسترهای اصلی خود، بدون اصلاح و بازنگری قادر به تبیین پیچیدگی‌های مدیریتی کلان‌شهرهای ایران نیستند. در این پژوهش، با بهره‌گیری از رویکرد اقتضایی، ماتریس مینتزبرگ به‌گونه‌ای تطبیق داده شده که بتواند چالش‌های خاص مدیریت شهری در ایران، از جمله تهران، را پاسخ دهد. این چارچوب با تمرکز بر دو بعد استانداردسازی و تمرکز، ابزاری منعطف برای تحلیل فرایندهای خط‌مشی‌گذاری فراهم آورده است. این چارچوب قادر است نه تنها شرایط پیچیده مدیریت شهری را تبیین کند، بلکه راهکارهایی عملی برای طراحی خط‌مشی‌های پایدار و متناسب ارائه دهد. نتایج این پژوهش همچنین بر اهمیت تحلیل میان‌رشته‌ای خط‌مشی‌گذاری در ایران تأکید دارد، به‌گونه‌ای که عناصر جامعه‌شناختی، اقتصادی و نهادی در طراحی و اجرای خط‌مشی‌ها مدنظر قرار گیرند. این مقاله ابزار مفهومی جامعی در اختیار مدیران و سیاست‌گذاران قرار می‌دهد تا با انطباق بهتر تصمیم‌گیری‌ها با شرایط محیطی، به اهداف توسعه پایدار و مدیریت کارآمد شهری دست یابند.

**واژگان کلیدی:** نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی، چارچوب مفهومی، نوآوری در خط‌مشی‌گذاری، ماتریس مینتزبرگ، خط‌مشی عمومی

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده پردیس البرز، دانشگاه تهران، تهران، ایران. ghm624@gmail.com

<sup>۲</sup> استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران. rgholipor@ut.ac.ir

<sup>۳</sup> دانشیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. kazemian@atu.ac.ir

## مقدمه و بیان مسئله

انتخاب روش علمی و استراتژی بهره‌گیری از نظریه‌ها، مدل‌ها، الگوها و چارچوب‌های مفهومی ساخته شده توسط اندیشمندان بجای بهره‌گیری از شعور متعارف در علوم انسانی و علوم خط‌مشی ارجحیت دارد. نظریه‌های متنوعی در توصیف و تبیین فرایند خط‌مشی‌گذاری با تمرکز بر مراحل مختلفی چون دستورگذاری، تصمیم‌گیری و با بهره‌گیری از زیرساخت مفاهیم و نظریات توسعه‌یافته در علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و اقتصادی، برای فهم خط‌مشی‌گذاری در کشورهای مختلف توسعه‌یافته است. رهیافت پژوهش حاضر بهره‌گیری از این نظریه‌ها برای ساخت چارچوب مفهومی لازم برای ارائه الگوی خط‌مشی‌گذاری کلان‌شهر تهران است. علاوه بر مرور نظریه‌های مرتبط با خط‌مشی‌گذاری، در ادامه به مرور برخی نظریات مرتبط با مفاهیم کلیدی مدیریت شهری مانند رشد شهری و قدرت شهری و چگونگی تحلیل بازیگران از منظر اقتصاد سیاسی خط‌مشی پرداخته شده است.

پژوهش‌های فرایند خط‌مشی، مطالعه ایستایی و تغییر خط‌مشی عمومی در گذر زمان است که؛ ۱- بازیگران پیرامونی که فردی و جمعی، فکر و عمل می‌کنند. ۲- ساختارهای موثر و متاثر از انتخاب بازیگران از جمله شرایط اجتماعی، اقتصادی، نهادی، فرهنگی، زیرساختی. ۳- داده‌های پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده از انتخابات تا اکتشافات علمی تا بحران‌ها و فاجعه‌های مزمن و حاد را در بر می‌گیرد (شلاگر<sup>۱</sup> و ویبل<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳).

تا چند دهه گذشته، دانش‌پژوهان خط‌مشی‌گذاری عمومی برای تبیین فرایند ثبات و تغییر خط‌مشی‌های عمومی معمولاً به رویکرد چرخه‌ای مراحل استناد می‌کردند. فرایندی که خط‌مشی‌گذاری را در قالب خطی قرار می‌دهد و بازیگران آن را صرفاً دولت، مجلس و گروه‌های فشار می‌داند. ساباتییه، در سال ۱۹۹۱ میلادی سودمندی این رویکرد را تمام شده دانست و ایجاد نظریه‌هایی بهتر فرایند خط‌مشی را فراخوان داد که بدین ترتیب، توجهات و تلاش‌ها برای ارائه نظریه‌های بهتر از رویکرد چرخه مراحل آغاز شد و نگاه‌های نظری بهتر و معتبری از جانب دانش‌پژوهان ارائه شد (ساباتییه، ۱۹۹۱). هر یک از نگاه‌های نظری جدید از زاویه متفاوتی به خط‌مشی‌گذاری می‌نگرند و در نتیجه بر سؤال‌ها، پیش‌فرض‌ها، بازیگران و محرک‌های مختلفی در تبیین ثبات و تغییر خط‌مشی تأکید دارند. در پژوهش حاضر تلاش شده است

<sup>۱</sup> schlager

<sup>۲</sup> weible

برای بهره‌گیری از مزایا و قوت‌های هر نظریه و غلبه بر محدودیت‌ها و کاستی‌های آنها از چند نگاه نظری برای درک بهتر و بیشتر از ابزارهای خط‌مشی استفاده شود. برای دستیابی به این هدف از تحلیل فرانظری استفاده شده است. تحلیل فرانظری به‌عنوان رهیافتی جامع و چندوجهی در بررسی نظریه‌های فرآیند خط‌مشی‌گذاری به‌کار گرفته می‌شود تا محدودیت‌های هر یک از نظریه‌ها شناسایی شده و به فهم عمیق‌تری از فرایندهای پیچیده خط‌مشی دست یابیم. این رویکرد از بازاندیشی و مقایسه مفاهیم، پیش‌فرض‌ها و ساختارهای نظری استفاده می‌کند تا چارچوب‌های مفهومی منعطف‌تری ایجاد کند که بتوانند تنوع محیط‌ها و بازیگران خط‌مشی را در بر گیرند. برای مثال، شلاگر (۲۰۰۷) تأکید دارد که چارچوب‌ها باید قابلیت بازنگری برای پوشش متغیرهای متنوع و تعامل بین عوامل علی را داشته باشند، و این امر با تحلیل فرانظری تقویت می‌شود. بدین ترتیب، تحلیل فرانظری ابزاری برای ادغام نظریه‌های موجود و رفع تناقضات آنها در تبیین تغییر و ثبات خط‌مشی‌ها فراهم می‌آورد.

این پژوهش در راستای تحلیل جامع نظریه‌ها و ارائه الگویی برای خط‌مشی‌گذاری شهری، سؤالات کلیدی زیر را مطرح می‌کند:

۱. چگونه می‌توان با استفاده از رویکردهای نظری مختلف، چارچوبی مفهومی برای تبیین فرآیند خط‌مشی‌گذاری در مدیریت شهری طراحی کرد؟
۲. نقش عوامل محیطی و ساختاری در تغییر و ثبات خط‌مشی‌های شهری چیست؟
۳. چگونه می‌توان محدودیت‌ها و نقاط قوت نظریه‌های فرآیند خط‌مشی را برای انطباق با شرایط ایران شناسایی و تحلیل کرد؟

### روش پژوهش

در این پژوهش از روش تحلیل فرانظری استفاده شده است. شاید ساده‌ترین و کلی‌ترین تعریف از فرانظریه «نظریه‌ای درباره نظریه‌ها» باشد. فرانظریه، نظریه حاصل از مطالعه سیستماتیک نظریات است (Ritzer et al., 2001) و فرآیند نظریه‌پردازی یک فعالیت علمی است که شامل نظریه‌پردازی درباره نظریه‌پردازی می‌شود. این امر مستلزم «بازاندیشی» است، یعنی خودآزمایی رشد نظری این حرفه توسط اعضای این حرفه (Forte, 2002). تحقیقات بسیار در این حوزه نشان می‌دهد که تعاریف دقیق و کامل از فرانظریه از دید نظریه‌پردازان گوناگون متفاوت بوده است. والیس (۲۰۱۰) با جمع‌آوری تعاریف گوناگون از فرانظریه تلاش کرده تا یک تعریف

دقیق تر از این مفهوم ارائه دهد که همین تعریف در این تحقیق نیز به عنوان تعریف پایه در نظر گرفته می شود:

« فرانظریه در درجه اول مطالعه نظریه است. این مطالعه شامل توسعه ترکیبات فراگیر نظریه و توسعه و کاربرد قضایی برای تحلیل و آشکارسازی مفروضات اساسی نظریه و نظریه پردازی می شود. » (Wallis, 2010)

بر اساس این تعریف، در این تحقیق، بر پایه روش تحلیل فرانظری و با در نظر گرفتن نظریه ماتریس مینتزبرگ، تلاش شده تا با مرور نظریات خط‌مشی‌گذاری عمومی، طرحی فرانظری ارائه شود. بر این اساس، نخست نظریات به صورت کامل مرور و بررسی شده و اجزای هر نظریه تحلیل شده و سپس در مدل نهایی بر پایه ماتریس مینتزبرگ ارزیابی شده‌اند.

#### چهارچوب‌ها و نظریه‌های نوین

شلاگر<sup>۱</sup> (۲۰۰۷) با مقایسه و بررسی چارچوب‌ها و نظریه‌های پرارجاع در سال‌های اخیر، عقیده دارد روابط میان یک چارچوب، نظریه‌های آن و مدل‌های نظریه پویا هستند. با مساعدت نظری از پولسکی و اُستروم (۱۹۹۹)، او تأیید می‌کند، چارچوب‌ها، نظریه‌هایی با طبقه‌های عمومی از متغیرهایی فراهم می‌کنند که برای تبیین پدیده‌ها ضروری هستند. به موازاتی که توسعه نظریه به پیش می‌رود، چارچوب‌ها ممکن است بازنگری شوند تا برای طبقه‌های متغیرها، محتوا و وضوح بیشتری ایجاد کنند. به‌علاوه، نظریه‌ها از طریق تدوین مدل‌هایی، آزمون و بازنگری می‌شوند. همه سطوح مفهومی، از عمومی‌ترین چارچوب و خاص‌ترین مدل، برای حمایت از توسعه و انباشت دانش به طریق تعامل با یکدیگر کار می‌کنند.

ساباتیه (۲۰۰۷) و ویبل و ساباتیه (۲۰۱۸)، در دو اثر خود که به بررسی نظریه‌های فرایند خط‌مشی پرداخته‌اند، معیارهای مشخصی را برای انتخاب نظریه‌های قابل توجه برشمرده‌اند. هیکلا و کرنی<sup>۲</sup> (۲۰۱۸)، این معیارها را در سه سطح دسته‌بندی نموده‌اند:

اول؛ نظریه تا چه اندازه عناصر اساسی یک رویکرد نظری، مانند واژگان مشترک و مفاهیم تعریف شده را پوشش می‌دهد؟ در حقیقت هر چارچوب باید به طور معمول معیارهای یک نظریه علمی را رعایت کند. یعنی مفاهیم و پیش‌فرض‌های آن باید نسبتاً روشن و از حیث درونی سازگار باشند. عوامل علی روشن را مشخص کند و مایه شکل‌گیری فرضیه‌های

<sup>1</sup> Schlager

<sup>2</sup> Heikkila & Cairney

ابطال پذیر شود و باید قلمرو نسبتاً گسترده‌ای را دارا باشد و در بیشتر فرایندهای خطمشی در انواع نظام‌های سیاسی به کار رود.

دوم؛ آیا محققانی که نظریه را به کار می‌گیرند، برنامه تحقیقاتی فعالی را توسعه می‌دهند؟ به این معنا که چارچوب باید ابژه مطالعاتی حجم نسبتاً زیادی از آثار مفهومی و تجربی باشد. تعدادی از دانش‌پژوهان فعال باید آن را به‌عنوان شیوه پایدار برای فهم فرایند خطمشی تصور کنند. سوم؛ آیا رویکرد نظری بخش بزرگی از فرایند خطمشی را توضیح می‌دهد؟ هر چارچوب باید نوعی نظریه اثباتی باشد (به این معنا که آنچه هست را توصیف و تبیین کند نه آنچه باید باشد) که در جستجوی تبیین بخش اعظم فرایند خطمشی است. چارچوب نظری ممکن است حاوی برخی از عناصر هنجاری تصریحی (عناصر خاصی از فرهنگ خاص) نیز باشد، ولی ضروری نیست. در حقیقت هر چارچوب و نظریه باید به مجموعه گسترده‌ای از عوامل که دانشمندان سیاسی در جنبه‌های مختلف خطمشی‌گذاری عمومی به طور معمول مهم تصور کرده‌اند بپردازد؛ مانند ارزش‌ها و منافع متعارض، جریان‌های اطلاعاتی، ترتیبات نهادی و تغییر در محیط اجتماعی و اقتصادی.

با معیارهایی نزدیک به این موارد دانشمندان متعددی از سال‌های ۱۹۹۰ به این سو، جریان‌های جدی و نوظهوری را در نظریه‌های فرایند خطمشی شناسایی کرده‌اند. از جمله ساباتی (۱۹۹۱ و ۱۹۹۹)، شلاگر (۲۰۰۷)، کرنی و هکیلا (۲۰۱۸، ۲۰۱۴) و بیرکلند (۲۰۱۹). ساباتی هشت نظرگاه کلیدی شامل چارچوب جریان‌ات چندگانه<sup>۱</sup>، نظریه تعادل گسسته<sup>۲</sup>، نظریه طرح خطمشی و ساخت اجتماعی<sup>۳</sup>، چارچوب تحلیل و توسعه نهادی<sup>۴</sup> منشعب از نظریه انتخاب عقلایی نهادی<sup>۵</sup>، مدل نوآوری و اشاعه خطمشی<sup>۶</sup>، چارچوب ائتلاف مدافع<sup>۷</sup>، نظریه شبکه خطمشی<sup>۸</sup> و نظریه‌های منشعب از مطالعات تطبیقی خطمشی‌گذاری<sup>۹</sup> را معرفی نموده است (ساباتی، ۲۰۰۷). ویبل و ساباتی (۲۰۱۸) در آخرین اثر خود، با بررسی آثار متنوع و نظریه‌های پرارجاع منطبق با معیارهای گفته شده، در حال حاضر، هفت نظریه را دارای اعتبار مناسب برای بهره‌گیری در مطالعات

<sup>۱</sup> Multiple Streams Framework (MSF)

<sup>۲</sup> Punctuated Equilibrium Theory (PET)

<sup>۳</sup> Policy Design & Social Construction Framework (SCF)

<sup>۴</sup> Institutional Analysis and Development (IAD) framework

<sup>۵</sup> Institutional Rational Choice Theory (IRCT)

<sup>۶</sup> Innovation and Diffusion Models (IDM)

<sup>۷</sup> Advocacy Coalition Framework (ACF)

<sup>۸</sup> Policy Network Theory (PNT)

<sup>۹</sup> Comparative Policy Study

فرایند خط‌مشی می‌دانند. چارچوب جریان‌های چندگانه، نظریه تعادل گسسته، چارچوب تحلیل و توسعه نهادی و چارچوب منشعب از آن یعنی سیستم‌های اجتماعی - اکولوژی<sup>۱</sup>، مدل نوآوری و اشاعه خط‌مشی، چارچوب ائتلاف مدافع، نظریه بازخورد خط‌مشی<sup>۲</sup> و چارچوب روایتی خط‌مشی. همان‌طور که مشاهده می‌شود، پنج رویکرد از رویکردهای ذکر شده دارای برنامه‌های تحقیقاتی طولانی‌مدت هستند. مانند چارچوب تحلیل و توسعه نهادی، چارچوب ائتلاف مدافع، نظریه تعادل گسسته، چارچوب جریان‌های چندگانه و مدل‌های نوآوری و اشاعه خط‌مشی به‌طوری که در عموم منابع به صورتی متواتر و پرتکرار مورد توجه قرار گرفته‌اند. به‌ویژه در چهار ویرایش کتاب نظریه‌های فرایند خط‌مشی ساباتیبه (۱۹۹۹ و ۲۰۰۷) و ویبل و همکاران (۲۰۱۲) سایر رویکردها مانند مطالعات تطبیقی، رویکرد شبکه‌ای و چارچوب ساخت اجتماعی از لحاظ تاریخی در خلاصه‌ای از نظریه‌های خط‌مشی مورد توجه قرار گرفته‌اند، اما دیگر در چنین مجموعه‌هایی گنجانده نشده‌اند. چند نظریه فرایند خط‌مشی اخیراً پدیدار شده‌اند؛ مانند چارچوب روایتی خط‌مشی، چارچوب اکولوژی بازی‌ها و اقدام جمعی نهادی که بیش از رویکردهای دیگری که در مطالعه فرایندهای خط‌مشی استفاده می‌شوند، مانند نظریه بازخورد خط‌مشی یا یادگیری خط‌مشی شناخته شده‌اند. این نظریه‌ها علی‌رغم اینکه برای مدتی طولانی وجود داشته‌اند در تکامل برنامه‌های تحقیقاتی خود کندتر حرکت کرده‌اند و لذا در میان رویکردهای موجود کمتر شناخته شده‌اند. هر یک از اینها، قالب‌های مرجع، کانون‌ها و مفاهیم متفاوتی دارند. برخی برای ایجاد فهم موجز از روی شمار زیادی از سوژه‌ها استفاده می‌شوند، اما برخی گرایش دارند تا بر فهم عمیق تک سوژه‌ها تأکید کنند. پیش‌فرض‌ها و یافته‌های آنها ممکن است مکمل یا ضد یکدیگر باشد. آنها ممکن است معانی مختلفی را به مفاهیم مشابهی الصاق کنند. جدول (۲-۱) به برخی از پیش‌فرض‌های هر نظریه اشاره نموده است.

جدول (۲-۱) پیش‌فرض‌ها و دغدغه‌های هر یک از نظریه‌ها (اقتباس شده از هکیلا و جونز، ۲۰۲۲)

نظریه	پیش‌فرض / دغدغه
نظریه انتخاب عقلایی نهادی	چرا خط‌مشی کارا است یا کارا نیست؟
مانند ائتلاف مدافع یا اشاعه خط‌مشی	چرا خط‌مشی‌ها انتخاب می‌شوند؟
نظریه تعادل گسسته	چرا رخدادهای کلیدی به گفتمان خط‌مشی شما می‌بخشند؟
مانند نظریه ساخت اجتماعی	چگونه همه اینها در فرایند ایدئولوژیک حکمرانی متعین می‌شوند؟

<sup>۱</sup> Social-Ecological Systems (SES) framework

<sup>۲</sup> Policy Feedback Theory (PFT)

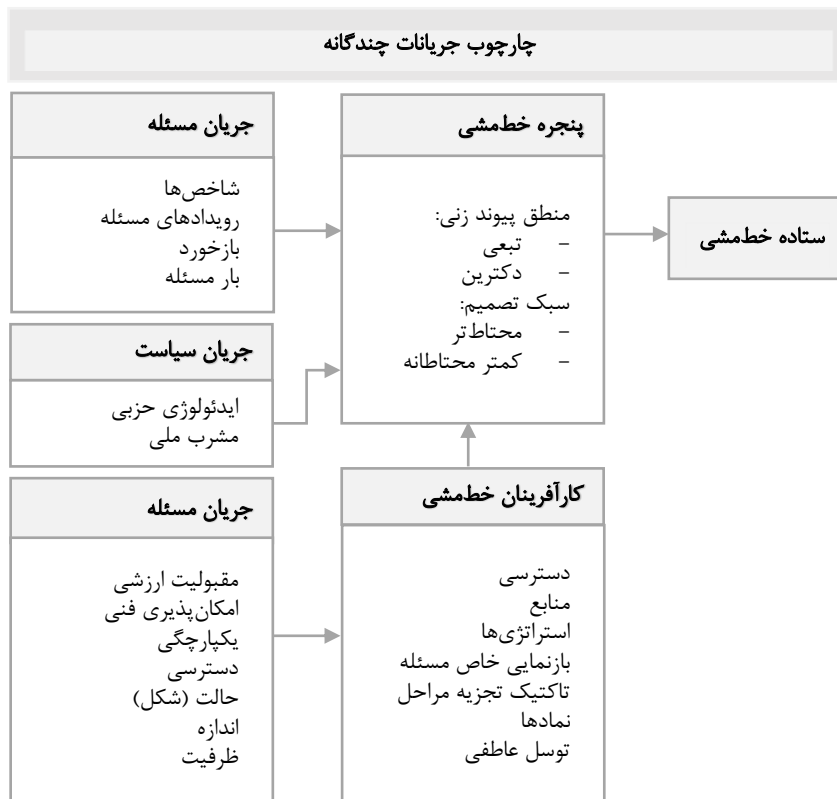
پیش فرض / دغدغه	نظریه
بر یک بخش از خطمشی متمرکز هستند	مانند چارچوب جریان‌ات چندگانه
به الگوهای بلندمدت در تکامل و تغییر خطمشی توجه می‌کنند	نظریه تعادل گسسته
چگونه بازیگران ائتلاف‌ها را تشکیل می‌دهند، ارتباط برقرار می‌کنند، استراتژی می‌گذارند و بر نتایج خطمشی‌گذاری تأثیر می‌گذارند؟	چارچوب ائتلاف مدافع، نظریه ساخت اجتماعی و چارچوب روایتی خطمشی

به طور خلاصه علی‌رغم تلاش‌هایی که برای ارزیابی دامنه و کیفیت رویکردهای فرایند خطمشی انجام شده است، در ارزیابی تنوع و فراگیر بودن آن‌ها پژوهش‌های کمی انجام شده است؛ لذا پیش از به‌کارگیری نظریه‌های فرایند خطمشی در این پژوهش، برای فهم چگونگی فرایندهای خطمشی‌گذاری شهری در ایران، بررسی چندین نظریه پراجاچ برای فهم تفاوت‌های نظری هر یک، چگونگی کاربست آنها در بسترهای مختلف اجتماعی و موضوعی به‌ویژه خطمشی‌گذاری شهری، ضروری است. پس از آن می‌توان با استناد به نظرات اندیشمندان مختلف نسبت به ویژگی‌های هر یک، نقاط قوت و ضعف آنها با توجه به زمینه، موضوع و دامنه شمولشان، به درک کاملی از فرایندهای خطمشی در ایران رسید.

#### • چهارچوب جریان‌ات چندگانه

چارچوب جریان‌ات چندگانه کینگدان (۱۹۸۴) برای تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، به‌ویژه در مرحله دستور کارگذاری، توسعه یافته است. این نظریه تغییر خطمشی را حاصل هم‌گرایی سه جریان مستقل می‌داند: جریان مسئله، جریان خطمشی، و جریان سیاسی. جریان مسئله شامل مشکلاتی است که نیازمند توجه هستند (Kingdon, 1984). جریان خطمشی به ایده‌ها و راه‌حل‌های در دسترس اشاره دارد (Howlett, Ramesh, & Perl, 2020). جریان سیاسی نیز شامل فشارهای سیاسی و منافع بازیگران مختلف است (Zahariadis, 2019). تغییر زمانی رخ می‌دهد که این سه جریان در یک «پنجره خطمشی» هم‌زمان به هم برسند (Cairney & Jones, 2016). نقش «کارآفرینان خطمشی» که قادرند این جریان‌ها را برای بهره‌برداری از فرصت‌های تغییر به هم متصل کنند، از ویژگی‌های کلیدی این نظریه است (Kingdon, 1984). این چارچوب همچنین بر اهمیت زمان‌بندی در سیاست‌گذاری تأکید دارد (Cairney, 2016). به طور کلی، این نظریه برای بررسی پویایی‌های پیچیده سیاست‌گذاری در حوزه‌های متنوع، از جمله سیاست‌های بهداشتی و زیست‌محیطی، به کار رفته است. با این حال، محدودیت‌هایی در

تبیین تغییرات تدریجی و سیاست‌های باثبات‌تر دارد (Howlett & Ramesh, 2021). در شکل (۲-۱۵) به چارچوب جریان‌ات چندگانه خط‌مشی اشاره شده است.



شکل ۱. چارچوب جریان‌ات چندگانه (نگارنده)

• نظریه تعادل گسسته

نظریه تعادل گسسته، که به عنوان واکنشی به محدودیت‌های نظریه تدریج‌گرایی معرفی شد، فرآیند خط‌مشی‌گذاری را شامل دوره‌های طولانی‌مدت ثبات و دوره‌های کوتاه‌مدت تغییرات سریع می‌داند. این نظریه، ارائه‌شده توسط جونز و بامگارتنر (۲۰۰۵)، بیان می‌کند که خط‌مشی‌ها در دو مرحله «تعادل» و «گسست» شکل می‌گیرند. در مرحله تعادل، خط‌مشی‌ها پایدار هستند و تغییر نمی‌کنند مگر آنکه شوک‌های خارجی یا تصاویر ذهنی جدید خط‌مشی‌ها را به دستور کار سیاسی وارد کنند. نقاط ثبات نهادی مانند تفکیک قوا و رویه‌های قانون‌گذاری

مانع تغییرات خطمشی می‌شوند، اما وقوع بحران‌ها یا انتشار اطلاعات جدید می‌تواند این تعادل را به هم بزند و به تغییرات سریع و عمیق منجر شود.

این نظریه در حوزه‌های مختلفی از خطمشی‌های زیست‌محیطی، سلامت و سیاست خارجی کاربرد دارد و توضیح‌دهنده تغییرات خطمشی در مواجهه با بحران‌های مهم مانند حملات ۱۱ سپتامبر و همه‌گیری کووید ۱۹ است. از نقاط قوت این نظریه تأکید بر اهمیت شوک‌های خارجی در تغییر خطمشی است، اما به دلیل کم‌توجهی به نقش فعال نهادهای خطمشی‌گذار و بازیگران سیاسی، مورد انتقاد قرار گرفته است. همچنین محدودیت‌هایی در کاربرد آن خارج از بستر سیاسی آمریکا وجود دارد (ساباتی، ۱۳۹۶؛ جونز و بامگارتنر، ۲۰۰۵؛ بوسو، ۱۹۹۴).

#### • نظریه بازخورد خطمشی

نظریه بازخورد خطمشی چارچوبی برای تحلیل تأثیر متقابل میان خطمشی‌ها و زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی اجرای آن‌ها ارائه می‌دهد. این نظریه توضیح می‌دهد که چگونه خطمشی‌ها می‌توانند با تغییر توزیع قدرت و منابع، چشم‌انداز سیاسی را دگرگون کرده و به نوبه خود بر خطمشی‌های آینده اثر بگذارند. هاوالت و همکاران (۲۰۰۹) بیان می‌کنند که پیامدهای خطمشی به محیط سیاسی بازمی‌گردند و می‌توانند نهادها، قواعد و منافع مرتبط با خطمشی‌ها را دگرگون کنند.

این نظریه سه نکته کلیدی را برجسته می‌سازد: نخست، اهمیت زمینه سیاسی و اجتماعی در موفقیت خطمشی‌ها؛ دوم، تأثیر متفاوت خطمشی‌ها بر گروه‌های مختلف؛ و سوم، پیامدهای ناخواسته‌ای که ممکن است بر خطمشی‌های آینده اثر بگذارد. بنابراین، خطمشی‌ها نه تنها تحت تأثیر بستر سیاسی شکل می‌گیرند، بلکه خود نیز این بستر را تغییر می‌دهند. نظریه بازخورد خطمشی در حوزه‌هایی مانند سیاست‌های رفاه و زیست‌محیطی برای تحلیل تأثیر خطمشی‌ها بر نگرش‌های عمومی کاربرد داشته است.

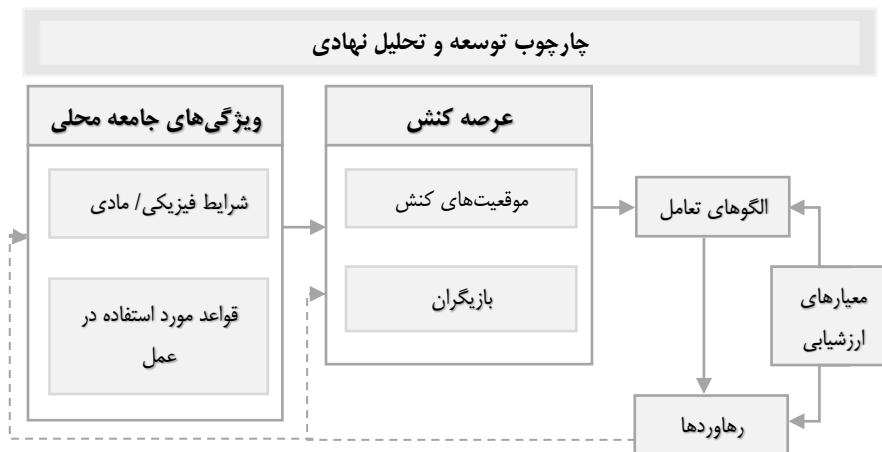
با این حال، این نظریه محدودیت‌هایی دارد، از جمله دشواری تعیین جهت تأثیرات بازخوردی، فقدان چارچوب ارزیابی نتایج خطمشی، و نبود روش‌های مشخص برای درک تغییرات یا بازنگری‌های خطمشی (پیرسون، ۱۹۹۳؛ متلر و سولر، ۲۰۱۸).

### • چهارچوب تحلیل و توسعه نهادی

چارچوب تحلیل و توسعه نهادی در مطالعات فرایند خط‌مشی به‌ویژه در مسائل پیچیده سیاستی با تعاملات پویا و غیرقابل‌پیش‌بینی میان نهادها و بازیگران کاربرد دارد. این نظریه بر اهمیت نهادها به‌عنوان قواعد بازی، تحلیل زمینه‌های نهادی و تأثیر مشوق‌ها و محدودیت‌ها در شکل‌گیری کنش جمعی تأکید می‌کند. نهادها به‌عنوان محدودیت‌ها یا فرصت‌هایی تعریف می‌شوند که انتخاب‌ها و تبعات آنها را شکل می‌دهند. مفهوم اصلی نظریه، «عرصه کنش» است؛ فضایی اجتماعی که در آن مبادلات و تعاملات میان بازیگران صورت می‌گیرد (پولسکی و اُستروم، ۱۹۹۹).

این عرصه تحت تأثیر شرایط مادی، ویژگی‌های اجتماعی، و قواعد حاکم قرار دارد. چارچوب مذکور به سطوح مختلف تحلیل توجه می‌کند، اما انعطاف‌پذیری آن به تحلیلگر اجازه می‌دهد واحد تحلیل را انتخاب کند (اُستروم، ۱۹۹۹). قواعد در طول زمان به الگوهای تعامل منجر می‌شوند که بر رفاه، تولید، و آسایش فردی اثر می‌گذارند.

کاربردهای این نظریه شامل مدیریت منابع طبیعی، سیاست‌های زیست‌محیطی و اصلاحات حکمرانی است؛ به‌ویژه برای افزایش شفافیت، پاسخگویی و مشارکت شهروندان. پیچیدگی مفهومی و تمرکز بر تمامی سطوح تحلیل از محدودیت‌های نظریه است که ممکن است به دشواری در نتیجه‌گیری کلی منجر شود (ساباتیه، ۱۳۹۶؛ پولسکی و اُستروم، ۱۹۹۹). در شکل (۲-۱۶) چارچوب توسعه و تحلیل نهادی به‌اختصار تشریح شده است.



شکل ۲. چارچوب توسعه و تحلیل نهادی (نگارنده)

### • مدل نوآوری و اشاعه خطمشی

اهمیت مدل نوآوری خطمشی توجه به عوامل خارجی فراتر از عناصر داخلی اکوسیستم خطمشی است که بر شکل‌گیری خطمشی‌ها اثر می‌گذارند. بسیاری از نظریه‌های خطمشی مشهور فرایند خطمشی را بدون توجه به محیط خارجی و بین‌المللی تحلیل می‌کنند و دیدگاه‌های درون‌کشوری دارند (ساباتیه، ۱۳۹۶). اما در عصر جهانی‌شدن، نمی‌توان محتوا و جهت‌گیری خطمشی‌ها را تنها با تعیین‌کننده‌های داخلی توضیح داد.

مدل نوآوری خطمشی فرآیند انتخاب برنامه‌های جدید توسط دولت‌ها را توصیف می‌کند. منظور از نوآوری در اینجا، اختراع برنامه نیست، بلکه تازگی آن برای دولتی است که آن را انتخاب می‌کند. دو تبیین اصلی برای انتخاب برنامه‌های جدید وجود دارد: «تعیین‌کننده‌های داخلی» و «پدیده اشاعه». تعیین‌کننده‌های داخلی به عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی درون دولت اشاره دارند که انتخاب برنامه جدید را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در مقابل، پدیده اشاعه به فرآیندی اشاره می‌کند که نوآوری‌ها از طریق کانال‌های خاص در گذر زمان میان اعضای یک نظام اجتماعی گسترش می‌یابند. این دیدگاه، انتخاب خطمشی‌ها را به تقلید از تصمیمات دولت‌های دیگر مرتبط می‌داند (بری و بری، ۲۰۰۷).

بری و بری (۲۰۰۷) بیان می‌کنند که تحلیل جداگانه تعیین‌کننده‌های داخلی یا مدل‌های اشاعه می‌تواند منجر به نتایج نادرست شود. بنابراین، ترکیب عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی داخلی با کانال‌های نفوذ میان‌ایالتی و بین‌المللی برای درک نوآوری خطمشی حیاتی است. این مدل یکپارچه نوآوری، که با استفاده از تحلیل تاریخ رویداد آزمون شده است، اکنون پرکاربردترین رویکرد در مطالعات خطمشی محسوب می‌شود (دوبین و همکاران، ۲۰۰۷).

### • چهارچوب ائتلاف مدافع

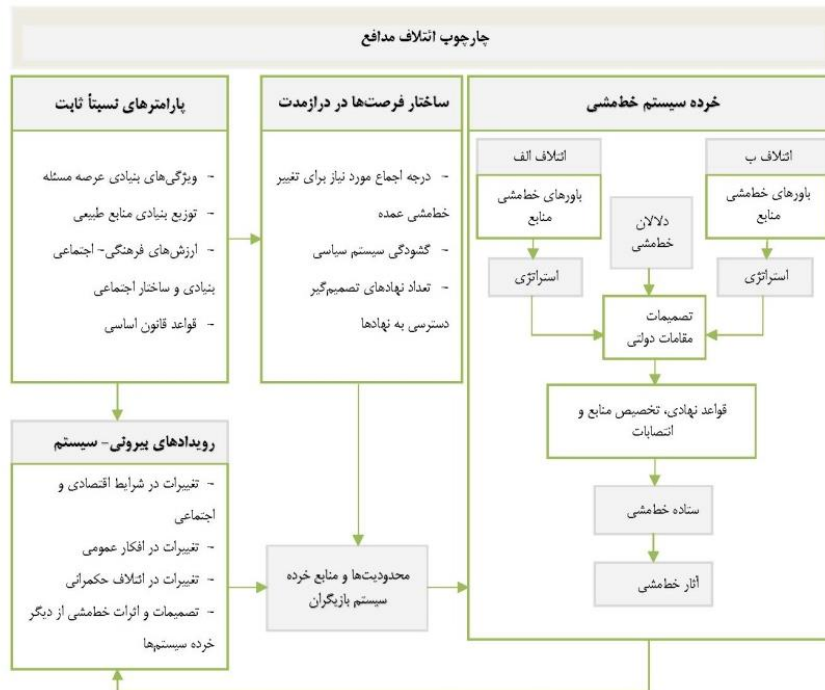
چارچوب ائتلاف مدافع، توسعه‌یافته توسط ساباتیه و جنکینز در دهه ۱۹۹۰، توضیح می‌دهد که چگونه ائتلاف‌ها برای نفوذ در خطمشی‌های عمومی در حوزه‌های پیچیده سیاستی شکل می‌گیرند و رقابت می‌کنند. این چارچوب فرض می‌کند که خطمشی‌گذاری یک فرایند پویا و تکراری است که طی آن بازیگران متعددی مانند خطمشی‌گذاران، گروه‌های ذی‌نفع، پژوهشگران و شهروندان تعامل می‌کنند. تغییر خطمشی زمانی رخ می‌دهد که ائتلاف غالب با

جهان‌بینی مشترک توسط ائتلاف رقیبی با دیدگاه متفاوت به چالش کشیده شود (ساباتیه و جنکینز، ۱۹۹۹).

چارچوب ائتلاف مدافع، علاوه بر مثلث آهنین متشکل از دولت، مجلس و گروه‌های فشار، بر نقش سایر بازیگران نظیر پژوهشگران، رسانه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی در زیرنظام‌های خط‌مشی تأکید دارد. بازیگران زیرنظام‌ها به مسائل عمومی و راهکارهای مربوطه توجه دارند و این اطلاعات را به تصمیم‌گیرندگان منتقل می‌کنند. نظریه فرض می‌کند که بازیگران سیاسی نمی‌توانند به همه مسائل عمومی بپردازند و بنابراین به توصیه‌های زیرنظام‌ها تکیه می‌کنند.

این چارچوب سه عنصر کلیدی را برای شکل‌گیری خط‌مشی معرفی می‌کند: یادگیری خط‌مشی‌محور، شبکه‌های خط‌مشی و ائتلاف‌های مدافع. یادگیری به کسب دانش جدید درباره مسائل خط‌مشی اشاره دارد. شبکه‌های خط‌مشی، روابط رسمی و غیررسمی میان بازیگران را برای هماهنگی تسهیل می‌کنند. ائتلاف‌های مدافع، گروه‌هایی از بازیگران با باورهای مشترک هستند که برای تأثیرگذاری بر نتایج خط‌مشی تلاش می‌کنند. ائتلاف‌ها معمولاً بر باورهای عمیق خود پافشاری می‌کنند و تغییرات عمده در خط‌مشی تنها در شرایط خاصی مانند "یادگیری تدریجی"، "شوکه‌های داخلی"، "التهابات بیرونی" و "توافق با مخالفان" رخ می‌دهد. چارچوب ائتلاف مدافع برای تحلیل تغییرات خط‌مشی در محیط‌های ایدئولوژیک و قطبی مناسب است و ابزارهای مفیدی برای بررسی پویایی ائتلاف‌ها در طول زمان فراهم می‌کند. با این حال، این چارچوب در تحلیل تغییرات خط‌مشی در شرایط مشارکتی و کمتر قطبی محدودیت دارد.

ویژگی کلیدی این چارچوب، تمرکز بر سیستم‌های اعتقادی و ارزش‌ها به‌عنوان عوامل محرک تغییر خط‌مشی است. باورها و ارزش‌های بازیگران که توسط فرهنگ، ایدئولوژی و فرایندهای اجتماعی‌شدن شکل می‌گیرند، اقدامات آن‌ها را جهت‌دهی می‌کنند. همچنین، این نظریه بر نقش یادگیری مستمر و سطوح مختلف تخصص و دسترسی به اطلاعات تأکید دارد که بر توانایی بازیگران برای تأثیرگذاری بر خط‌مشی اثر می‌گذارد (ساباتیه، ۱۳۹۶؛ ساباتیه و جنکینز، ۱۹۹۹) (شکل ۲-۱۷).



شکل ۳. چارچوب ائتلاف مدافع (نگارنده)

### • چهارچوب روایتی خطمشی

چارچوب روایتی خطمشی که به‌عنوان تحلیل روایت خطمشی نیز شناخته می‌شود، یک چارچوب نظری است که به محققان کمک می‌کند تا بفهمند روایت‌ها و داستان‌ها چگونه بر تدوین و اجرای خطمشی اثر می‌گذارند و یا سبب تغییر خطمشی و ره‌آورد‌هایش می‌شوند. نظریه بر اهمیت نقش داستان‌سرایی در شکل‌دادن به فرایند خطمشی تأکید می‌کند. روایت، داستانی با توالی موقتی رویدادها در درون نقشه‌ای است که مملو از لحظه‌های چشمگیر، نمادها و کاراکترهای کهن‌الگو است که در پیام اخلاقی داستان به اوج خود می‌رسد.

روایت‌ها نقش محوری در فرایندهای خطمشی دارند؛ زیرا بر نحوه تفکر خطمشی‌گذاران و ذی‌نفعان در مورد مسائل و راه‌حل‌ها تأثیر می‌گذارند. رویکرد بیان می‌کند که روایت‌ها از طریق چهار مکانیسم بر فرایندهای خطمشی‌گذاری تأثیر می‌گذارند: با «شکل‌دادن به نحوه درک مردم از مشکلات»، با «تعریف راه‌حل‌های خطمشی»، با «ایجاد معیارهایی برای ارزیابی

سیاست» و با «ارائه مشروعیت سیاسی در تصمیم‌گیری‌های سیاستی». سه مؤلفه اصلی روایت های خط‌مشی شامل «صحنه»، «شخصیت‌ها» و «سناریو» است. صحنه، زمینه‌ای است که روایت خط‌مشی در آن اتفاق می‌افتد، شخصیت‌ها بازیگرانی هستند که روایت را پیش می‌برند، و سناریو توالی وقایعی است که داستان را می‌سازد. این مؤلفه‌ها برای شکل‌دادن به تصمیمات سیاسی باهم کار می‌کنند و تحت‌تأثیر زمینه‌های سیاسی، ارزش‌های فرهنگی و پویایی قدرت قرار می‌گیرند.

چارچوب روایتی خط‌مشی حاوی پنج پیش‌فرض است. نخست؛ ساخت اجتماعی که به معانی متغیری که بازیگران به ایزه‌ها یا فرایندهای همراه با خط‌مشی عمومی اختصاص می‌دهند، اشاره دارد. دوم؛ نسبییت محصورشده بیان می‌کند که واقعیت‌های خط‌مشی و ساخت‌های اجتماعی در حصار نظام باور، ایدئولوژی و هنجارها قرار دارد. سوم؛ عناصر شکلی روایت‌ها را می‌توان در انبوهی از بسترها شناسایی کرد. چهارم؛ این چارچوب، روایت‌های خط‌مشی را به سه سطح متعامل تقسیم می‌کند. سطح خرد (سطح فردی)، سطح بینابینی (سطح گروهی یا ائتلافی)، و سطح کلان (سطح فرهنگی و نهادی) و در نهایت، مدل روایت‌گو از فرد با این توصیف که روایت در اینکه افراد چطور اطلاعات را پردازش می‌کنند، ارتباط برقرار می‌کنند، دست به استدلال می‌زنند و نقش محوری دارند.

این چارچوب برای تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری‌های سیاسی متأثر از پوشش رسانه‌ای موضوعات خط‌مشی و توجه افکار عمومی در مورد خط‌مشی‌ها استفاده شده است. یکی از انتقادات اصلی به چارچوب خط‌مشی روایتی این است که ماهیت پیچیده فرایندهای خط‌مشی را بیش از حد ساده نموده و این در حالی است که روایت‌ها تنها یکی از عوامل متعدد مؤثر بر تصمیم‌گیری‌های سیاستی هستند و سایر عوامل مانند گروه‌های ذی‌نفع، نهادهای سیاسی و عوامل اقتصادی به همان اندازه مهم هستند (شاناهان<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۸).

#### مباحثه درباره رویکردهای نظری فرایند خط‌مشی

پس از مرور چارچوب‌ها و نظریه‌های متنوع فرایند خط‌مشی، سؤال کلیدی آن است که این نظریه‌ها و چارچوب‌ها در یک موضوع خاص، مانند خط‌مشی‌گذاری شهری چگونه باید کاربست شوند تا بتوان از مساعدت نظری آنها برای فهم بهتر مسئله بهره برد؟ کدام نظریه برای این

<sup>1</sup> Shanahan

موضوع از قوت بیشتری برخوردار است؟ برای انتخاب نظریه باید به چه وجوهی توجه نمود؟ چه عواملی در انتخاب چارچوبها از اهمیت بیشتری برخوردار هستند؟

برای پاسخ به این پرسشها ابتدا باید ضمن مقایسه عناصر اصلی رویکردها و مرور ادبیات نظری موجود به فهمی جامع از چگونگی کاربست هر نظریه باتوجهبه سطح تحلیل، بازیگران، بستر خطمشی، شرایط محیطی، فراگیری و سایر متغیرهای کلیدی دیگر پرداخت.

### • مقایسه رویکردها نظری فرایند خطمشی

همانگونه که پیش‌ازاین گفته شد، هکیلا و کرنی (۲۰۱۸) بررسی‌های قابل تأملی درباره رویکردهای نظری و تمایزات آنها انجام داده‌اند که در این بخش به تفصیل دستاورد پژوهشی ایشان تشریح می‌گردد. مساعدت نظری حاصل از یافته‌های آنها می‌تواند مسیر شفاف‌تری را برای چگونگی بهره‌برداری از هر نظریه و الزامات کاربست آن نمایش دهد. کرنی و هکیلا تأکید دارند یک مقایسه سیستماتیک به خودی خود هدفی مهم است؛ چراکه ایجاد توافقی گسترده در مورد اینکه چگونه محققان می‌توانند رویکردهای مختلف را درک و قضاوت کنند، به چه اطلاعاتی توجه کنند و چه مواردی را نادیده بگیرند و اطمینان حاصل کنند که اطلاعات دریافتی به طور معناداری با دانش و اطلاعات موجود قابل مقایسه است، پیشرفت بزرگی خواهد بود و لذا آنها با سه معیاری که پیش‌ازاین (چارچوبها و نظریه‌های نوین) تشریح شد، مطالعات مقایسه‌ای خود را آغاز می‌کنند.

اولین معیار، میزان پوشش عناصر اساسی یک نظریه است که با پنج شاخص بررسی می‌شود؛

۱. دامنه و سطوح تحلیل؛
۲. واژگان مشترک و مفاهیم تعریف شده؛
۳. مفروضات صریح؛
۴. شناسایی روابط بین مفاهیم یا متغیرهای کلیدی؛
۵. مدلی از فرد که نظریه را پایه‌گذاری می‌کند.

معیار دوم، توسعه یک برنامه تحقیقاتی است که با چهار شاخص توصیف می‌شود؛

۱. درجه‌ای که این رویکرد به طور فعال توسط محققان به کار گرفته شده است و در مقالات مجلات و کتب منتشر شده است.

۲. آیا رویکرد در زمینه های متعدد، شامل موضوعات مختلف خطمشی گذاری و نظام های سیاسی مختلف و با روش های متعدد آزمایش شده است یا خیر؟
۳. آیا محققان درگیر، در به کارگیری این نظریه تلاش کرده اند تا به طور فعال پروتکل ها، روش ها یا رویکردهای پژوهشی مشترک را توسعه دهند؟
۴. چگونه این نظریه در طول زمان اقتباس یا اصلاح شده است؟  
توسعه شاخص های سومین معیار (اینکه آیا نظریه بخش بزرگی از فرایند خطمشی گذاری را توضیح می دهد) چالش برانگیزترین است؛ زیرا فرایند خطمشی گذاری پیچیده است و یک نظریه کلی وجود ندارد. هکیلا و کرنی در این معیار به بررسی این موضوع می پردازند که خطمشی گذاران کدام مؤلفه ها را برای توضیح فرایند ضروری می دانند؟ و چگونه تعاملات بین آنها را تشریح می کنند تا به توضیح کلی از نظام های خطمشی گذاری دست یابند؟ در این فقره همان گونه که پیش از این تشریح شد، ساده سازی ها و رانش از فرایند خطمشی ذیل مؤلفه هایی چون ایده ها، بازیگران و نهادها مساعدتی کلیدی است؛ لذا باید به این مؤلفه ها در توسعه معیار سوم توجه نمود:

  ۱. بازیگرانی که قدرت انتخاب دارند؛ اعم از افراد یا گروه ها.
  ۲. نهادها؛ قواعد، هنجارها، رویه ها و روابطی که بر رفتار فردی و جمعی تأثیر می گذارند.
  ۳. شبکه ها یا زیرنظام های خطمشی که روابط بین بازیگران کلیدی مؤثر بر خطمشی را ترسیم می کنند.
  ۴. ایده ها یا باورها که عموماً شامل باورها، دانش، جهان بینی و تعاریف مشترک مسائل سیاسی و راه حل های درون گروه ها، سازمان ها، شبکه ها و سیستم های سیاسی است.
  ۵. بستر خطمشی گذاری که ویژگی های محیط خطمشی گذاری را توصیف می کند و می تواند بر تصمیم گیری های سیاسی تأثیر بگذارد.
  ۶. رویدادها؛ اعم از عادی و قابل پیش بینی مانند انتخابات و حوادث پیش بینی نشده.

عارضه اصلی این است که نظریه های خطمشی با این مفاهیم به یک شکل برخورد نمی کنند. چراکه اولاً؛ این اصطلاحات مبهم هستند و برای مثال حداقل چهار رویکرد عمده برای مطالعات نهادگرایی وجود دارد (انتخاب عقلانی، تاریخی، جامعه شناسی و ساخت گرایی). دوم؛ مرزهای بین اصطلاحات سیال است. به عنوان مثال، نهادها عمدتاً به عنوان قوانین و هنجارها تعریف می شوند که جدا کردن آنها از ایده ها یا شبکه ها را دشوار می کند. به طور مشابه، یک رویداد مشخص می تواند،

ایده یک بازیگر باشد. به‌ویژه اگر رویدادها تنها زمانی مهم شوند که افراد مهم به آنها توجه کنند. سوم؛ نظریه‌ها این فرایندها را در سطح فرد، شبکه یا سیستم بررسی می‌کنند. لذا باید اذعان نمود علاوه بر اینکه رویکردها بر تمام جنبه‌های فرایند خط‌مشی تمرکز ندارند، اجماع شاخصی نیز در تعریف عناصر و اصطلاحات وجود ندارد؛ بنابراین اینکه چگونه هر نظریه از عناصر فرایند خط‌مشی استفاده می‌کند و تعامل آن‌ها را برای ارائه تبیینی از فرایند خط‌مشی توصیف می‌کند، اهمیت دارد.

جدول ۱. نظریه چه عناصری از یک رویکرد نظری را پوشش می‌دهد؟

نظریه چه عناصری از یک رویکرد نظری را پوشش می‌دهد؟							
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریان‌ات چندگانه	
در فهم فرایند اشاعه و نوآوری خطمشی	در فهم فرایندی که افراد نهادها را طراحی می‌کنند و نتایج تعاملات آنها را دنبال می‌کنند.	در فهم چگونگی تأثیر روایت‌ها بر افکار عمومی، گفتمان خطمشی، دستورگذاری، تغییر خطمشی	در بررسی اثر تعاملات ائتلاف‌ها در شکل‌گیری، تغییر و یادگیری خطمشی	در بررسی چگونگی شکل‌گیری خطمشی‌ها و فضای سیاسی تحت تأثیر خطمشی‌های گذشته	در تحلیل نظام‌های سیاسی باثبات در مواجهه با تغییرات عمده دوره‌ای	در انتخاب خطمشی در شرایط ابهام	دامنه کاربرد
سطح فضاهای خطمشی‌گذاری (مجالس، انجمن‌ها و دولت‌ها) کلان، میانی و خرد	موقعیت اقدام که ممکن است در سطوح خرد، میانی و کلان تفسیر شود	فردی، ائتلافی و اجتماعی (خرد، میانی و کلان)	ائتلاف‌ها و زیرنظام‌های خطمشی	سیستم (کلان) اما ضمنی	سطح سیستم (کلان)	سیستم (کلان) اما ضمنی، تمرکز بر بازیگرانی که جریان‌ها را متصل می‌کنند	سطح تحلیل

نظریه چه عناصری از یک رویکرد نظری را پوشش می‌دهد؟						
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریان‌ات چندگانه
اقتباس، پذیرش، اشاعه خطمشی و مفاهیم کلیدی مرتبط	مفاهیم متعددی که بیشتر توسط نظریه سیستم‌های اجتماعی - اکولوژیک گسترش یافته	تعداد زیادی مفاهیم که بعضی وام گرفته شده از تئوری‌های دیگرند	تعداد زیادی مفاهیم کلیدی	بازخورد خطمشی و انواع اثراتش	تعداد زیادی مفاهیم کلیدی از جمله اصطکاک نهادی	پنج عنصر ساختاری از چارچوب (جریان مسئله، سیاست، خطمشی، کارآفرینان خطمشی، پنجره خطمشی)
برخی از مفروضات به‌صراحت برای مدل تعریف شده‌اند.	به‌صورت کلی و در سطح چارچوب تعریف شده است	به‌صراحت تعریف شده است	به‌صراحت تعریف شده است	مفروضات زیربنایی و منطق پشت تأثیرات خطمشی به‌صورت ضمنی تعریف شده‌اند.	تعاریفی وجود دارند که به‌صراحت به‌عنوان مفروضات نام‌گذاری نشده‌اند. مانند منطق تصمیم‌گیری	به‌صراحت تعریف شده است
صریح نیست؛ اما هر دو نوع فرد عقلانیت محدود و انتخاب عقلایی با این مدل سازگار است.	فردی چندگانه و سازگار، محقق باید صریحاً مدل را تعیین کند.	فردی و عقلانی انتخاب عقلایی تأثیرات خطمشی	افراد به‌طور محدود منطقی، تأکید بر افراد دارای انگیزه و باور	انتخاب فردی متأثر از خطمشی‌ها و نهادها	افراد با عقلانیت محدود به‌ویژه مرتبط با مفهوم توجه	به چالش کشیدن مفروضات عقلانیت جامع، تمرکز بر ابهام

واژگان مشترک و مفاهیم تعریف شده

مفروضات

مدل فرد

جدول ۲. برنامه‌های پژوهشی چقدر فعال و منسجم هستند؟ (نگارنده)

برنامه‌های پژوهشی چقدر فعال و منسجم هستند؟							
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریانات چندگانه	
متعدد با رشد سریع؛ بیش از ۱۰۰ کاربرد در سال از سال ۲۰۱۰	کاربردهای متعدد به‌خصوص درباره منابع مشترک	کمتر از دیگران، اما در حال رشد	کاربردهای متعدد؛ ۲۲۴ مقاله ذکر شده بین ۱۹۸۷-۲۰۱۳	کاربردهای متعدد از جمله کتاب‌ها، مقالات و مجلات	گسترده و به‌سرعت در حال رشد؛ تقریباً ۴۰۰ نشر در وب	دو ویرایش کتاب کینگ‌دان به‌اضافه کاربردهای متعدد	<b>وسعت انتشار</b>
کاربردها: موضوعات خطمشی متنوع، اغلب در سطح ایالتی ایالات متحده، همچنین ملی روش‌ها: بیشتر کمی	کاربردها: بیشتر در مورد منابع مشترک رایج در سراسر جهان، اما سایر حوزه‌های خطمشی هم مورد توجه بوده است روش‌ها: ترکیبی، به‌عنوان مثال، فراتحلیل، تحقیقات میدانی، آزمایش‌ها	کاربردها: عمدتاً در ایالات متحده در چند زمینه سیاسی، اما هنوز جدید است روش‌ها: ترکیبی، به‌عنوان مثال، مطالعه موردی، تحلیل تم و محتوا، آزمایش‌ها، بررسی‌ها	کاربردها: کشورها و موضوعات متنوع، اما با تعصب اولیه نسبت به خطمشی‌ها در ایالات متحده و محیط‌زیست روش‌ها: ترکیبی، به‌عنوان مثال، نظرسنجی، مطالعات موردی، تجزیه و تحلیل اسناد،	کاربردها: خطمشی‌های رفاه اجتماعی و مطالعات موردی، اخیراً توجه بیشتر به سایر حوزه‌های خطمشی روش‌ها: بیشتر مطالعات موردی و کمی	کاربردها: برنامه، بودجه و دستور کارها در حوزه‌های مختلف خطمشی، ملی و بین‌المللی روش‌ها: عمدتاً کمی	کاربردها: حوزه‌های متنوع خطمشی در سطوح زیر ملی، ملی و بین‌المللی روش‌ها: عمدتاً مطالعات موردی	<b>در زمینه‌های متعدد و با چه روش‌هایی آزمایش شده است؟</b>

برنامه‌های پژوهشی چقدر فعال و منسجم هستند؟						
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریانات چندگانه
			مصاحبه			
روش‌ها و متغیرهای کلیدی و مدل یکپارچه نوآوری خطمشی قابل شناسایی است. از روش تحلیل تاریخ رویداد به شکلی رایج استفاده می‌شود.	چارچوب دارای رویکردی مشترک با شبکه‌ای بزرگ و فعال از پژوهش‌ها و تعدادی از مجموعه داده‌ها و مدل‌های مشترک است.	آئین‌نامه‌های مشترک و روش‌هایی برای شناسایی روایت‌ها با چندین تغییر و اقتباس موجود است.	فرم‌های کدگذاری و مطالعه اغلب در دسترس هستند، بسیاری از سؤالات مطالعات در این چارچوب تکرار می‌شوند؛ اما کاربرد قواعد همیشه ممکن نیست.	نامشخص است، اما نشریات برنامه‌های تحقیقاتی مشترک را در میان جامعه متنوع محققان برجسته می‌کنند.	مدل‌های تغییرات بودجه، تغییر دستور کار و مجموعه داده‌هایی در وب سایت‌ها و مقالات موجود است.	مشخص نیست، اما به نظر می‌رسد مطالعات از مفاهیم گسترده شهودی الهام گرفته شده‌اند.
مکانیسم انتشار واضح‌تر شده است و به طور صریح‌تر و دقیق‌تر در مدل‌ها آزمایش	از دهه ۱۹۸۰ تکامل یافته، واژگان روشن‌تر شده‌اند و پیوند به نظریه و مدل‌های دیگر شکل	هم‌زمان با آزمایش و نقد چارچوب، فرضیه‌ها بروز شده و ارتباط با	هسته سخت این تئوری با تجدیدنظرهای متعدد، از جمله (کتاب ۱۹۹۳)	برخی تحولات اساسی در نظریه بازخورد و مکانیسم‌های آن رخ داده است.	فرضیه‌هایی افزوده شده، مفاهیمی اصلاح شده و روش‌ها پیشرفته‌تر شده‌اند. تغییر عمده‌ای از تمرکز بر مطالعه موردی	محققانی مانند زاهارادیس این نظریه را برای اعمال سیاست خارجی یا
						<b>پروتکل‌ها، روش‌ها و رویکردهای مشترک پژوهشی</b>
						<b>تغییر یا انطباق نظریه در طول زمان</b>

برنامه‌های پژوهشی چقدر فعال و منسجم هستند؟						
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریانات چندگانه
شده‌اند.	گرفته است. افزودن چارچوب سیستم‌های اکولوژی-اجتماعی انطباق اصلی است.	نظریه‌های خطمشی مرتبط مشخص شده است.	ویرایش شده اصلی)، ۱۹۹۸ (تمرکز اروپایی) و ۲۰۰۷ (شفاف‌سازی شوک‌ها) حفظ شده است.	جدیدترین نوآوری‌ها عموماً روش‌شناختی بوده است.	در ایالات متحده، به یک نظریه تعادل گسسته عمومی‌تر قابل‌اعمال در زمینه‌های جدید انجام شده.	موضوعاتی در اروپا اصلاح کرده‌اند، اما نه به‌عنوان بخشی از یک برنامه اصلی.

جدول ۳. چه عناصری از فرایند خطمشی توضیح داده شده یا بر آن تأکید شده است؟ (نگارنده)

چه عناصری از فرایند خطمشی توضیح داده شده یا بر آن تأکید شده است؟							
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریانات چندگانه	
خطمشی گذاران، متخصصان، کارآفرینان	بازیگران، در درجه اول افرادی که انتخاب می کنند.	بازیگران و گروه های علاقه مند به خطمشی ها از روایت ها به طور استراتژیک برای تأثیر گذاری بر افکار عمومی و تصمیم گیری ها استفاده می کنند.	بازیگرانی که ائتلاف تشکیل می دهند، استراتژیک عمل می کنند و یاد می گیرند	به طور ضمنی بازیگرانی که تحت تأثیر خطمشی قرار می گیرند ممکن است به نوبه خود به بازیگران خطمشی تبدیل شوند.	به طور کلی خطمشی گذاران، گروه های ذی نفع و سایر سازمان ها و افراد در گروه ها و مکان های مختلف	خطمشی گذاران و کارآفرینان	بازیگران انتخاب گر
به طور غیر مستقیم، کانال های ارتباطی نهادینه شده است و از طریق نهادها شکل می گیرند.	نهادها به عنوان قواعد و هنجارهایی که رفتارها و گونه های قوانین را شکل	نهادها بخشی از بستر خطمشی اند.	انواع محل های تصمیم گیری و قوانین (نهادها) در بستری وسیع، اما غیر مستقیم دیده می شوند.	خطمشی ها در قوانین و برنامه ها نهادینه شده اند.	سازمان ها و قوانین باعث ایجاد اصطکاک های کم و زیاد نهادی می شوند.	قوانین غیر رسمی و محل های رسمی تصمیم گیری، به رسمیت شناخته شده اما نهادها مورد تأکید قرار نگرفته اند.	نهادها به عنوان قواعد یا محل تصمیم گیری

چه عناصری از فرایند خطمشی توضیح داده شده یا بر آن تأکید شده است؟							
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریانات چندگانه	
	می دهند.						
ارتباطات آزاد از طریق شبکه‌های اطلاعاتی	شبکه‌ها در موقعیت اقدام هستند، اما توجهی صریح به زیرنظام‌ها نمی‌شود.	روند نمایش چارچوب به نحوی زیرنظام‌ها و رژیم‌های خطمشی را در کانون تمرکز و بررسی قرار می‌دهد.	زیرنظام‌ها و ائتلاف‌ها در هسته تحلیل‌اند.	زیرنظام‌ها به‌عنوان گروه‌هایی که برای محافظت یا به چالش کشیدن برنامه‌ها بسیج می‌شوند.	زیرنظام‌ها به‌عنوان منابع پایداری و قدرت	جامعه خطمشی‌گذاری گسترده‌ای متشکل از بازیگران، با تمرکز نسبتاً کمی بر زیرنظام‌های مجزا شده	<b>شبکه‌ها/ زیرنظام‌ها</b>
متجلی در راه‌حل‌های خطمشی تقلید شده یا هنجارهای ادراک شده که بر وام‌گیرندگان خطمشی تأثیر می‌گذارد.	متجلی در ترجیحات یا هنجارهای مشترک بازیگران، اما نه صریح	متجلی در استراتژی‌ی روایی، مبتنی بر نظام‌های باور و روش‌های تفکر نهفته در فرهنگ‌ها	متجلی در نظام‌های باور که رفتار بازیگران خطمشی را هدایت می‌کنند.	ایده‌ها حول مزایای خطمشی و نگرش‌های سیاسی مرتبط با آن به‌واسطه اثرات خطمشی‌های پیشین شکل می‌گیرد.	باور به انحصار ادراکی در زیرنظام مستقر و راه‌حل‌ها یا ایده‌های جدیدی که آنها را در هم می‌شکنند.	متجلی در راه‌حل‌های خطمشی پیشنهادی که در طول زمان اصلاح می‌شوند تا برای جامعه خطمشی‌گذاران قابل قبول شوند.	<b>ایده‌ها یا باورها</b>

چه عناصری از فرایند خطمشی توضیح داده شده یا بر آن تأکید شده است؟							
مدل نوآوری و اشاعه خطمشی	چارچوب توسعه و تحلیل نهادی	چارچوب روایتی خطمشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	نظریه تعادل گسسته	چارچوب جریانات چندگانه	
تحت تأثیر شرایط اجتماعی - اقتصادی، شرایط سیاسی، آموزش، ایدئولوژی، مذهب و غیره.	تحت تأثیر شرایط فیزیکی و مادی، ویژگی‌های جامعه و نهادهای موجود	بخش اصلی چارچوب نیست، اما پارامترهای قانونی، قانون اساسی، جغرافیا و غیره را در شکل‌گیری بستر خطمشی‌گذاری مهم می‌داند.	تحت تأثیر پارامترهای پایدار اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، فیزیکی محیط و نهادهایی که زیرنظام را ساختار می‌دهند.	تحت تأثیر تصمیمات خطمشی گذشته و بستر گسترده خطمشی‌گذاری	تحت تأثیر بستر درونی زیرنظام خطمشی و محیط گسترده‌تر خطمشی‌گذاری	تحت تأثیر روحیه ملی، شرایط خطمشی، گروه‌های فشار، جابه‌جایی مدیران و غیره	<b>بستر خطمشی</b>
به طور غیرمستقیم، به عنوان مثال، به بحران‌ها پرداخته می‌شود؛ اما به عنوان بخشی از بستر خطمشی‌گذاری	به طور مستقیم به آن پرداخته نشده است.	مستقیماً مورد توجه قرار نمی‌گیرد، اما ممکن است با روایت‌ها ترکیب شوند تا توجهات را جلب کنند.	رویدادهای خارجی و داخلی در شکل‌گیری و تغییر ائتلاف‌های حاکم مؤثرند (مانند شوک‌های اقتصادی و...)	به طور مستقیم به آن پرداخته نشده است	رویدادها دستور کار کلان سیاسی را تغییر می‌دهند	رویدادها توجهات را به مشکلات جلب می‌کنند	<b>رویدادها</b>

### رهیافت اقتضایی در کاربرست نظریه های فرایند خط مشی

برای دسته بندی نظریات و چارچوب های فرایند خط مشی نظریه مینتزبرگ<sup>۱</sup> (۱۹۸۹) در مورد سازمان ها و شیوه های تدوین استراتژی آنها، بینش های ارزشمندی را در مورد فرایند خط مشی گذاری عمومی ارائه می کند. از نظر ماتیسون<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) نظریه او آنچه را که پولسکی و استروم (۱۹۹۹) چارچوب می نامد در اختیار ما قرار می دهد، زیرا عناصر کلیدی فرایند خط مشی را شناسایی می کند و نحوه ارتباط آنها را نشان می دهد. همان طور که پیش از این تشریح شد، استروم استدلال می کند که چارچوب ها ما را قادر می سازند تا زبانی فرانظری ارائه کنیم که می تواند برای مقایسه نظریه ها مورد استفاده قرار گیرد. مطالعه خط مشی عمومی با تنوع نظری و انبوهی از مفاهیمی که طرح شد، ناگزیر به چنین چارچوب هایی نیازمند است. با مدل مینتزبرگ، می توان این تنوع نظری را با قراردادن طیف گسترده ای از نظریه ها در دو بعد استاندارد سازی و تمرکز معنا نمود. مینتزبرگ به عنوان یک نظریه پرداز اقتضایی، به دنبال این نیست که کدام نظریه درست است، بلکه به دنبال آن است که در چه شرایطی کدام نظریه باید اعمال شود. نظریه مینتزبرگ ابزاری برای حل و فصل مناقشات طولانی مدت مانند اختلافات بر سر مزیت های نسبی عقلانیت و تدریجی گرایی و مدل های اجرا از بالا به پایین و پایین به بالا ارائه می دهد. تئوری مینتزبرگ بر محتوای تصمیمات خاص تمرکز نمی کند، بلکه بر فرایندی که توسط آن چنین تصمیماتی گرفته می شود، تمرکز دارد.

نظریه اقتضایی مدعی است میزان یا درجه روابط بین دو متغیر سازمانی برای مثال ساختار و عملکرد با دیگر عناصر سازمان نظیر فناوری و محیط تغییر می کند؛ لذا به عنوان نمونه عقیده دارد که در محیط های باثبات، سازمان های ماشینی که دارای پیچیدگی و رسمیت بالا هستند نسبت به سازمان های ارگانیک که دارای پیچیدگی و رسمیت کمتر هستند بهتر عمل خواهند کرد. یعنی موفقیت شکل خاصی از سازمان به ماهیت محیطی بستگی دارد که در آن فعالیت می کند. با این ترتیب اگر سه بعد ساختاری اجتماعی سازمان که در ادله ای اقتضایی ذکر شده اند؛ یعنی «پیچیدگی»، «تمرکز» و «رسمیت» برای یک سازمان مفروض شود؛ می توان نگرش اقتضایی در دسته بندی سازمان ها را بر چارچوب ها، نظریه ها و مدل های خط مشی گذاری نگاشت نمود. پیچیدگی ساختاری می تواند واکنشی به پیچیدگی تصور شده از محیط باشد.

<sup>۱</sup> Mintzberg

<sup>۲</sup> Matheson

پیچیدگی به هر دو نوع تفکیک یعنی تفکیک افقی (با شمارش تعداد واحدهای مختلف در سازمان اندازه‌گیری می‌شود) و تفکیک عمودی (بر اساس تعداد سطوح سازمانی اندازه‌گیری می‌شود) اشاره دارد. هر چه سازمان از نظر تفکیک افقی و عمودی پیچیده‌تر باشد نیاز بیشتری به ارتباطات خواهد داشت. در یک سازمان متمرکز، گزینه‌های نهایی تصمیم منحصراً در سطوح بالای سازمان اتخاذ و تصمیم‌های متخذه در سطوح عالی بدون چون و چرا پذیرفته می‌شوند. در نتیجه، در سازمان متمرکز، تصمیم‌ها توسط افرادی که به موقعیت تصمیم از همه نزدیک‌ترند اتخاذ می‌گردد. سازمان‌های غیرمتمرکز بر مشارکت بسیاری از اعضای سازمان و فرایندهای تصمیم‌گیری متکی‌اند. رسمیت، به حدی که قواعد و مقررات، خط‌مشی‌ها و رویه‌های روشن بر فعالیت‌های سازمانی، حکم‌فرما هستند، اشاره دارد. فقدان رسمیت معمولاً به وضعیتی غیررسمی اشاره دارد، واژه‌ای که به معنای انعطاف‌پذیری و خودانگیختگی است. رسمیت موجب کاهش میزان آزادی عمل کارکنان در انجام کارهای خود و افزایش کنترل مدیریت بر آنها می‌شود. رسمیت با مفهوم استانداردسازی که به وجود رویه‌ها برای فعالیت‌ها یا رویدادهایی که به طور مرتب رخ می‌دهند، اشاره دارد. قواعد و رویه‌ها مشخص می‌کنند که چگونه تصمیم‌ها باید اتخاذ و فرایندهای کاری چگونه باید انجام شوند. اگر در سازمانی فرایند استانداردسازی پیگیری شود عملاً منجر به افزایش رسمیت سازمان می‌گردد (هچ<sup>۱</sup>، ۱۳۹۳، ۲۸۰).

مینتزبرگ استدلال می‌کند که استانداردسازی (نمودی از رسمیت) و تمرکز دو بعد کلیدی ساختار سازمانی هستند. بُعد تمرکز زیربنای برخی تضادها در ادبیات خط‌مشی‌گذاری نیز است، مانند تضادهای بین ابعاد عمودی و افقی خط‌مشی، رویکردهای نخبه‌گرایانه و کثرت‌گرایانه، ایالت‌های واحد و فدرال، رویکردهای پیاده‌سازی «از بالا به پایین» و «از پایین به بالا» و بعد استانداردسازی زیربنای برخی تضادهای دیگر مانند تقابل بین عقلانیت و تدریجی‌گرایی، سیاست و اداره و سبک‌های خط‌مشی پیش‌بینی‌کننده و واکنشی. سطوح استانداردسازی و تمرکز با هم ترکیب می‌شوند تا انواع مختلفی از سازمان‌ها را به وجود آورند (در درجاتی از پویایی - پایداری، سادگی و پیچیدگی) شکل (۲-۱۸).

<sup>1</sup> Hatch, Mary Jo

تخصص/ایدئولوژی		پویا		سیاست
		عقلانیت/ایدئولوژی	سیاست/عملگرایی	
پیچیده	تفویض اختیار	دیوان سالاری غیرمتمرکز	سازمان غیرمتمرکز	مذاکره
		حرفه‌ای: آموزش نوع خط‌مشی: قضاوت خبرگی تبلیغی: تلقین نوع خط‌مشی: موضع ایدئولوژیک	شبکه ارتباطی: همکاری نوع خط‌مشی: اجماع سیاسی: سیاست‌ها نوع خط‌مشی: توافق	
ساده	کنترل	دیوان سالاری متمرکز	سازمان متمرکز	تحمیل
		ماشینی: فرایندهای استاندارد نوع خط‌مشی: قاعده یا قانون متنوع: خروجی‌های استاندارد نوع خط‌مشی: برنامه یا هدف	خودکامه: نظارت مستقیم نوع خط‌مشی: فرمان کاریماتیک: رهبری نوع خط‌مشی: چشم‌انداز	
اداره		اقتدار دیوان سالاری	اقتدار شخصی	اقتدار

شکل ۴. ماتریس مینتزبرگ و تضادهای خط‌مشی‌گذاری (نگارنده)

چهار نوع سازمان و دیوان سالاری متمرکز و غیرمتمرکز با این ترکیبات شکل می‌گیرند که در هر نوع، حداقل دو صورت‌سازمانی با دو مدل خط‌مشی‌گذاری (برای سازمان استراتژی) قابل‌شناسایی است (شکل ۲-۱۹)

استاندارد	غیرمتمرکز		غیراستاندارد
	مدل‌های عقلایی حرفه‌ای‌گری، اختیار نقش ایده‌ها، دستور‌گذاری نظریه ساخت اجتماعی نقش تخصص نظریه‌های پایین‌به‌بالا	مدل‌های تدریجی نظریه ائتلاف مدافع نظریه جریان‌ات چندگانه نظریه شبکه‌ای نظریه یادگیری خط‌مشی نظریه کثرت‌گرایی	
	نظریه بروکراسی نهادگرایی تحلیل‌های خط‌مشی مدیریت امور عمومی اداره امور عمومی نظریه چرخه خط‌مشی	نظریه بازیگر منطقی نظریه‌های رهبری نظریه نخبگان نظریه شرکتی نظریه‌های دولت‌محور نظریه‌های بالا‌به‌پایین	
	متمرکز		

شکل ۵. نظریه‌های فرایند خط‌مشی مطابق با ماتریس مینتزبرگ (نگارنده)

به‌عنوان نمونه در یک سازمان متمرکز خودکامه؛ خط‌مشی‌ها به شکل فرمان و با نظارت مستقیم اعمال می‌شوند و در یک سازمان غیرمتمرکز سیاسی، استراتژی‌ها با توافق قابل‌اجرا هستند. در دو سلول پایین، قدرت متمرکز است که می‌تواند استاندارد باشد (مانند اقتدار عقلانی - قانونی) یا غیراستاندارد (مانند انواع سنتی و کاریزماتیک اقتدار ماکس وبر). در دو سلول بالا قدرت غیرمتمرکز است. سلول سمت چپ بالا، تصمیمات غیرمتمرکز و استاندارد هستند. استفاده از آموزش و تلقین به‌عنوان مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده، در دیوان‌سالاری غیرمتمرکز حرفه‌ای و تبلیغی، استراتژی‌های مبتنی بر قضاوت خبرگی یا مواضع ایدئولوژیک کاربرد بیشتری دارند. براین اساس قطب عمودی سمت چپ، بین تفویض اختیار و کنترل طراحی شده است. این همان چیزی است که مینتزرگ آن را تمرکززدایی عمودی می‌نامد.

تلقین نه‌تنها در سازمان‌ها بلکه در درون نظام‌های سیاسی نیز وجود دارد. بهترین نمونه، دولت‌های توتالیتر (تمامیت‌خواه) هستند که می‌خواهند دیدگاه‌های شهروندان خود را از طریق تلقین و تبلیغات شکل دهند. حتی شهروندان کشورهای دموکراتیک تحت تلقین سیاسی قرار می‌گیرند. تاحدی که می‌توان، سطح بالای اجماع در مورد مسائل اساسی خط‌مشی در کشورهای دموکراتیک را به فرایند تلقین به شهروندان توسط نخبگان سیاسی و تجاری نسبت داد. ارزش‌ها در ایدئولوژی‌های سیاسی تجسم یافته‌اند. نظام‌های سیاسی از نظر میزان شکل‌گیری ایدئولوژی در خط‌مشی‌گذاری متفاوت هستند. براین اساس، یک قطب افقی بین ایدئولوژی (سلول چپ - بالا) و عمل‌گرایی سیاسی (سلول بالا - راست) قابل‌شناسایی است. تقابل مرتبطی که توسط پوپر<sup>۱</sup> بین «جامعه بسته» که توسط یک نظام اعتقادی مشترک و بدون چون‌وچرا متحد شده و «جامعه باز» که دیدگاه‌ها و بحث‌های گوناگون را تشویق می‌کند، ترسیم شده است. در درون سلول چپ بالا، «تخصص» و «ایدئولوژی» دو منبع مجزای سیاست هستند. تخصص، مهارتی است که از طریق آموزش به دست می‌آید، درحالی‌که ایدئولوژی مظهر ارزش‌ها است و از طریق تلقین به دست می‌آید. در درون دولت‌های توتالیتر، تخصص و ایدئولوژی می‌تواند پایه‌های رقیب برای تصمیم‌گیری‌های سیاسی را تشکیل دهند. هنگامی که آموزش و تلقین به‌عنوان مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده استفاده می‌شوند، تصمیم‌گیری‌ها بر اساس تخصص و ایدئولوژی است. این معمولاً در محیط‌هایی اتفاق می‌افتد که پیچیده؛ اما قابل‌پیش‌بینی هستند.

<sup>1</sup> Popper

برای تبیین محتوای خط‌مشی‌های عمومی، باید نقش سه عامل کلیدی، یعنی «محیط خط‌مشی»، «ویژگی‌های بازیگران» (شامل علایق، ایده‌ها، ارزش‌ها، قدرت و منابع آنها) و «نهادها» را بررسی نمود (استروم، ۲۰۰۷). این سه عامل تقریباً با سه عامل اصلی تعیین‌کننده استراتژی در سازمان که توسط مینتزبرگ شناسایی شده‌اند (محیط، رهبری و سازمان) مطابقت دارند<sup>۱</sup>. نظریه مینتزبرگ تشخیص می‌دهد که محیط‌های خط‌مشی و مدل‌های خط‌مشی‌گذاری به طور قابل توجهی متفاوت هستند و لذا پژوهشگر را قادر می‌سازد تا ماهیت اصلی فرایند خط‌مشی‌گذاری را درک کند و از لنز نظری درستی بهره ببرد. برای مثال، چارچوب ائتلاف مدافع در بریتانیا در مورد موضوعاتی مانند ایدز، انرژی هسته‌ای و اصلاح قوانین اتحادیه کاری به کار می‌رود؛ اما در مواردی که تصمیم‌گیری کمتر کثرت‌گرایانه است، مانند سیاست دفاعی، کاربرد ندارد؛ لذا این نظریه ممکن است برای حوزه‌هایی مناسب باشد که در آن سبک خط‌مشی‌گذاری، مشاوره‌ای و واکنشی است تا سبکی که شامل تحمیل و برنامه‌ریزی از بالا به پایین باشد. نظریه‌های غالب خط‌مشی عمومی که از غرب برخاسته‌اند بر رقابت‌های سیاسی و دینامیک میان گروه‌های ذی‌نفع تمرکز دارند و کاربرد آنها بر این اساس محدود به شرایطی است که ترکیبی از استانداردسازی و تمرکز پایین که زمینه‌ساز رقابت سیاسی است، به وجود آید؛ در حالی که در هر نظام سیاسی، ترکیب‌هایی با پیکربندی‌های ساختاری و شیوه‌های خط‌مشی‌گذاری متفاوتی وجود دارد؛ بنابراین، برای درک فرایند خط‌مشی به نظریه‌های متعددی نیاز است، زیرا این مسئله معمولاً «تک‌وجهی» نیست، چراکه بازیگران خط‌مشی دارای منافع، ایده‌ها، ارزش‌ها، قدرت و منابع متنوعی هستند که توسط نهادهای مختلف اداره می‌شوند و با محیط‌های متفاوتی مواجه می‌شوند.

نظریه مینتزبرگ زمانی اهمیت دوچندان می‌یابد که توجه شود، مشغولیت نظریه‌پردازان خط‌مشی عمومی به ایده‌های تک‌رگرای سیاسی، آنها را به نادیده‌گرفتن شیوه‌های جایگزینی که در دولت‌های غیردموکراتیک غالب است، مانند ایدئولوژی محوری، برنامه‌ریزی از بالا به پایین و استبداد سوق داده است. در واقع فضیلت نهایی نظریه مینتزبرگ این است که می‌تواند نه تنها تدوین خط‌مشی، بلکه اجرای آن را (از این جهت که چه خط‌مشی در چه بستری موفق‌تر خواهد بود؟) نیز در بر گیرد و به پژوهشگر یاری رساند تا با بصیرت نسبت به انتخاب نظریه دست بزند.

<sup>۱</sup> الگوی ایده‌ها، بازیگران و نهادها که توسط هاوالت مطرح شده است، عملاً هر دو الگوی استروم و مینتزبرگ را پوشش می‌دهد.

کار مینتزبرگ هم چارچوب و هم نظریه‌ای را برای درک فرایند خطمشی عمومی در اختیار پژوهشگر قرار می‌دهد و با اتخاذ رویکرد اقتضایی، تصدیق می‌کند که فرایندهای خطمشی در نتیجه تفاوت در تنظیمات ساختاری، مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده و عوامل اقتضایی در هر بستر خطمشی‌گذاری متفاوت‌اند؛ بنابراین پیشنهاد می‌کند که نظریه‌ها باید به طور انتخابی مورد استفاده قرار گیرند، زیرا کاربرد آن‌ها به شرایط خطمشی و پیکربندی‌های ساختاری که با آنها مطابقت دارند محدود می‌شود و حتی می‌توانند به صورت ترکیبی کاربست شوند؛ زیرا فرایند خطمشی معمولاً انواعی از مدل‌های خطمشی‌گذاری را می‌تواند در برگیرد.

حال این سؤال مطرح می‌گردد که «ایده‌های مینتزبرگ چگونه با نظریه‌های معاصر خطمشی عمومی مرتبط هستند؟» نظریه‌های خطمشی عمومی از نظر درجه نسبی اهمیتی که به مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده فرایند خطمشی قائل هستند، متفاوت است. شکل (۲-۱۹) این موضوع را با قراردادن نظریه‌ها در ماتریس مینتزبرگ نشان می‌دهد. نظریه‌های خطمشی عمومی به طور گسترده به دو مکتب تقسیم می‌شوند: آن‌هایی که بر قدرت و تصمیم‌گیری تمرکز می‌کنند و آن‌هایی که بر عقلانیت و تصمیم‌گیری تمرکز می‌کنند (هم و هیل<sup>۱</sup>، ۱۹۸۴). با تعریف مینتزبرگی اولی به بعد تمرکز می‌پردازد درحالی‌که دومی به استانداردهای می‌پردازد. در ربع بالا سمت چپ، نظریه‌هایی که به نقش ایده‌ها و تخصص در فرایند خطمشی‌گذاری توجه می‌کنند شناسایی شده‌اند. نظریه ائتلاف مدافع علاوه بر ربع بالای سمت راست، در این ربع نیز می‌تواند قرار گیرد، زیرا نقش اطلاعات علمی و فنی و سیستم‌های اعتقادی هنجاری را در فرایند خطمشی بررسی می‌کند. در ربع بالا سمت راست، آن نظریه‌هایی را که بر فرایند تنظیم متقابل میان بازیگران سیاست تمرکز دارند، شناسایی شده‌اند. اینها تأثیرگذارترین نظریه‌های خطمشی عمومی هستند، زیرا شیوه سیاسی شیوه غالب خطمشی‌گذاری در دولت‌های دموکراتیک است. ربع پایین سمت راست توسط آن نظریاتی اشغال شده است که بر نقش اقتدار در فرایند سیاست تمرکز دارند. نظریه کنشگر عقلانی در این ربع قرار می‌گیرد، زیرا فرض می‌کند که خطمشی توسط یک عامل مقتدر واحد، اتخاذ می‌شود. نظریه نخبگان، برخلاف نظریه کثرت‌گرا، خطمشی‌گذاری را در اختیار نخبگان یا تبعیت گروه‌های ذی‌نفع از دولت می‌دانند. تئوری‌های مختلف دولت‌گرا، دولت را به‌عنوان یک بازیگر مستقل در فرایند خطمشی‌گذاری می‌دانند که می‌تواند ترجیحات خود را بر دیگر بازیگران تحمیل کند. همچنین

<sup>1</sup> Ham & Hill

در این ربع، نظریه های مختلف رهبری قرار دارند که خطمشی را زاییده فکر رهبران سیاسی می دانند. برای مثال، نظریه جریان های چندگانه، چنین نقشی را به کارآفرینان خطمشی نسبت می دهد. در ربع پایین سمت چپ، آن دسته از نظریه هایی که بر استانداردسازی رفتار از طریق قوانین و برنامه ها تمرکز دارند، مشاهده می شوند. چنین نظریه هایی می توانند هم تجربی و هم هنجاری باشند.

اسپایسر<sup>۱</sup> (۲۰۰۷) گزارش می کند، بسیاری از نویسندگان در حوزه مدیریت دولتی از رویکرد علمی تری به دولت حمایت کرده اند که در آن عقلانیت ابزاری برای تعقیب اهداف از پیش تعیین شده به کار گرفته می شود. او به عنوان مثال اشاره می کند که کنت مایر<sup>۲</sup> خواستار «بوروکراسی بیشتر و دموکراسی کمتر» در حکومت آمریکا شده است. تحلیل خطمشی نیز به دنبال استفاده از عقلانیت برای حل مشکلات خطمشی است. در واقع، نظم و انضباط مدیریت دولتی به عنوان تلاشی برای توسعه شکل منطقی تری از حکمرانی سرچشمه می گیرد، موضعی که با اصرار ویلسون<sup>۳</sup> بر اینکه مسائل مربوط به سیاست را می توان از مسائل مدیریتی جدا کرد، نمونه ای از آن بود. از میان نظریات بررسی شده به عنوان نمونه نظریه تعادل گسسته به طور دقیق در هیچ یک از چهار ربع قرار نمی گیرد، زیرا خطمشی را محصول تناوب دوره های طولانی ثبات با دوره های کوتاه پویایی می داند. مینتزرگ استدلال می کند که چنین الگویی تمایل دارد که استراتژی سازی را در بوروکراسی های ماشینی نشان دهد که معمولاً در برابر تغییر مقاومت می کنند و برای انجام این امر باید به پیکربندی های ارگانیک تری برگردند.

### بحث و نتیجه گیری

آنچه از این تحلیل مشخص است، این است که هر دیدگاه نظری جنبه متفاوتی از فرایند خطمشی گذاری را روشن می کند و بنابراین هر دیدگاه دارای ارزش است. پس برای درک خطمشی گذاری، همان طور که ساباتیو (۲۰۰۷) و زاهاریادیس<sup>۴</sup> (۲۰۰۷) استدلال کرده اند، باید دیدگاه های نظری متعددی را با هم ترکیب کنیم.

ارزش مقایسه ای نظریه ها بستگی به این دارد که فرایند خطمشی مورد بحث در درجه اول به کدام مدل خطمشی گذاری نزدیک تر است. نظریه هایی که بر امر سیاسی تمرکز می کنند

<sup>1</sup> Spicer

<sup>2</sup> Kenneth Meier

<sup>3</sup> Wilson

<sup>4</sup> Zahariadis

هنگام مطالعه دموکراسی‌ها ارزشمند هستند، اما در مطالعه دولت‌های اقتدارگرا، جایی که شیوه‌های برنامه‌ریزی، ایدئولوژیک و خودکامه هستند، کمتر مفید هستند. برای مثال، منتقدان نظریه ائتلاف مدافع، خاطرنشان کرده‌اند که این نظریه منشأ تجربی در کثرت‌گرایی آمریکایی دارد و مفروضاتی ضمنی در مورد گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته و احزاب سیاسی ضعیف مطرح می‌کند که در رژیم‌های اروپایی بعضاً اعمال نمی‌شود (ساباتیه و ویبل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷). کرشاو<sup>۲</sup> (۱۹۹۹) در مطالعه تطبیقی خارجی و دفاعی تصمیمات سیاسی اتخاذ شده در طول جنگ جهانی دوم توسط دولت‌های بریتانیای کبیر، ایالات متحده آمریکا، روسیه، آلمان، ایتالیا و ژاپن خاطرنشان می‌کند که تضادهای فاحش در فرایندهای تصمیم‌گیری در کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک آنها را از هم جدا می‌کند. تنها در ایالات متحده، افکار عمومی در تصمیم‌گیری‌ها از اهمیت بالایی برخوردار بود. در چهار دولت مستبد، افکار عمومی با تبلیغات و تلقینات شکل می‌گرفت و به‌عنوان یک تأثیر مستقل در تصمیم‌گیری عمل نمی‌کرد. در آلمان، هیتلر از قدرت بی‌بندوباری استفاده می‌کرد و اغلب به‌تنهایی تصمیم می‌گرفت. در مقابل، در ایالات متحده، رئیس‌جمهور روزولت مجبور به مذاکره و سازش با کنگره بود و در بریتانیا، اختیارات نخست‌وزیر چرچیل به دلیل ماهیت جمعی دولت، به تصمیمات کابینه محدود بود. او خاطرنشان می‌کند که علی‌رغم چنین تفاوت‌هایی، در هر شش کشور، تصمیم‌گیری‌ها توسط عواملی مانند برنامه‌ریزی بوروکراتیک، ایدئولوژی و شخصیت رهبران شکل می‌گرفت؛ بنابراین، اهمیت نسبی شیوه‌های مختلف خط‌مشی با توجه به زمینه و محیط خط‌مشی‌گذاری متفاوت است. چارچوب مینتزربرگ جایگزین نظریه‌های رایج عمومی خط‌مشی نمی‌شود. این چارچوب ارائه یک چارچوب مفهومی است که می‌تواند چنین نظریه‌هایی را پیدا و مقایسه کند و همچنین عناصر کلیدی فرایند خط‌مشی را شناسایی و نحوه ارتباط آنها را نشان دهد؛ همچنین توضیح دهد که چرا آنها برحسب عوامل احتمالی خاص، متفاوت هستند. شلاگر (۲۰۰۷) خاطرنشان می‌کند که سیاستمداران تمایل دارند به‌صراحت چارچوبی را که کارشان در آن قرار دارد، شناسایی نکنند؛ اما با استفاده از ماتریس مینتزربرگ، می‌توان طیف متنوعی از نظریه‌ها را در یک چارچوب واحد شناسایی نمود.

<sup>۱</sup> Weible

<sup>۲</sup> Kershaw

### محدودیت‌های چارچوب مینتزرگ در تحلیل سیاست‌گذاری در ایران

اگرچه چارچوب ماتریسی مینتزرگ برای دسته‌بندی و تحلیل فرآیندهای سیاست‌گذاری، به ویژه در تمایز بین سبک‌های مختلف تدوین و اجرای سیاست، بسیار مفید است، اما استفاده از این چارچوب در بسترهای پیچیده‌ای مانند ایران با چالش‌هایی همراه است. این چالش‌ها عمدتاً ناشی از چندلایگی تصمیم‌گیری، تأثیرات متقابل ساختاری و فرهنگی، و ویژگی‌های خاص نظام حکمرانی در ایران هستند. در ادامه، به برخی از محدودیت‌های این چارچوب در تحلیل سیاست‌گذاری ایران پرداخته می‌شود:

#### ۱. پیچیدگی و چندلایگی نظام حکمرانی ایران

در ایران، سیاست‌گذاری در یک چارچوب نهادی چندلایه انجام می‌شود که شامل نهادهای رسمی و غیررسمی، بازیگران دولتی و غیردولتی، و ساختارهای متعدد تصمیم‌گیری است. در حالی که مینتزرگ به نقش بازیگران مختلف در سیاست‌گذاری اشاره دارد، این چارچوب به‌طور خاص برای محیط‌های با تکثر نهادی گسترده طراحی نشده است. در ایران، فرآیندهای سیاست‌گذاری اغلب تحت تأثیر نیروهای موازی مانند رهبران مذهبی، نیروهای امنیتی، و شبکه‌های غیررسمی قدرت قرار دارند که در چارچوب مینتزرگ به‌طور مستقیم لحاظ نشده‌اند.

#### ۲. تداخل میان نقش‌های تصمیم‌گیری

یکی از فرض‌های کلیدی در ماتریس مینتزرگ، تفکیک نقش‌ها در فرآیند سیاست‌گذاری است. با این حال، در ایران، این نقش‌ها به‌شدت درهم‌تنیده‌اند. به‌عنوان مثال، برخی از نهادها هم‌زمان وظایف تقنینی، اجرایی و نظارتی دارند که باعث ایجاد هم‌پوشانی در مسئولیت‌ها و چالش در استفاده از چارچوب‌های تحلیلی خطی مانند ماتریس مینتزرگ می‌شود.

#### ۳. سیاست‌گذاری در شرایط عدم شفافیت

یکی دیگر از چالش‌های تطبیق این چارچوب با ایران، میزان بالای عدم شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری است. در بسیاری از موارد، تصمیمات مهم سیاستی نه بر اساس مدل‌های عقلانی، بلکه در نتیجه تعاملات پشت پرده، مصلحت‌اندیشی‌های آنی، و فشارهای غیررسمی اتخاذ می‌شوند. چارچوب مینتزرگ با تأکید بر فرآیندهای برنامه‌ریزی شده، کمتر قادر به تحلیل چنین شرایطی است.

#### ۴. تأثیرات عوامل فرهنگی و تاریخی

در کشورهای در حال توسعه مانند ایران، فرهنگ سیاسی، باورهای عمومی و میراث تاریخی نقشی کلیدی در سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند. ماتریس مینتزربرگ عمدتاً بر مبنای مطالعاتی در کشورهای صنعتی غربی توسعه یافته و به همین دلیل، ممکن است برای تبیین پویایی‌های خاص جوامعی که سیاست‌گذاری در آنها تحت تأثیر ارزش‌های ایدئولوژیک و تاریخی است، دقت کافی نداشته باشد.

#### ۵. محدودیت در تحلیل پویایی‌های اجتماعی و اعتراضات

در حالی که مینتزربرگ به سبک‌های تصمیم‌گیری درون ساختارهای رسمی توجه دارد، این چارچوب برای تحلیل تأثیر جنبش‌های اجتماعی و اعتراضات مردمی بر سیاست‌گذاری کمتر کارآمد است. در ایران، تغییرات سیاستی اغلب نه از طریق فرآیندهای رسمی بلکه در واکنش به فشارهای اجتماعی، اعتراضات خیابانی، یا تحولات بین‌المللی رخ می‌دهد که در چارچوب مینتزربرگ به‌طور کامل لحاظ نشده است.

در مجموع، اگرچه ماتریس مینتزربرگ ابزار مفیدی برای تحلیل سبک‌های سیاست‌گذاری است، اما برای به‌کارگیری مؤثر آن در محیط چندلایه‌ای مانند ایران، لازم است که این چارچوب با در نظر گرفتن پیچیدگی‌های نهادی، نقش‌آفرینی نهادهای غیررسمی، و ویژگی‌های خاص فرهنگ سیاسی ایران، تعدیل شود. به‌کارگیری روش‌های تکمیلی مانند تحلیل شبکه‌های قدرت و نظریه‌های نهادی می‌تواند به رفع برخی از محدودیت‌های این چارچوب در مطالعه سیاست‌گذاری در ایران کمک کند.

#### پیشنهادات برای پژوهش‌های آینده

با توجه به محدودیت‌های ماتریس مینتزربرگ در تحلیل سیاست‌گذاری در محیط‌های پیچیده‌ای مانند ایران، پژوهش‌های آینده می‌توانند بر توسعه و تکمیل این چارچوب در چند حوزه تمرکز کنند.

پیشنهاد می‌شود که پژوهش‌های آینده با ترکیب ماتریس مینتزربرگ با نظریه‌های نهادی و تحلیل شبکه‌های قدرت، چارچوبی سازگارتر با ساختار حکمرانی ایران ارائه دهند. این امر می‌تواند به شناخت دقیق‌تر از تأثیر نهادهای غیررسمی و تعاملات چندلایه در سیاست‌گذاری کمک کند.

بررسی نقش گروه‌های غیررسمی، مانند نهادهای مذهبی و شبکه‌های اقتصادی در فرآیند سیاست‌گذاری، می‌تواند درک عمیق‌تری از پویایی‌های سیاستی در ایران ارائه دهد. مطالعات آینده می‌توانند از روش‌هایی مانند تحلیل شبکه‌های سیاستی برای شناسایی تأثیر این بازیگران استفاده کنند.

یکی دیگر از مسیرهای پیشنهادی برای پژوهش‌های آتی، بررسی چگونگی تأثیر بحران‌های اجتماعی و اعتراضات بر فرآیند سیاست‌گذاری است. مطالعات کیفی و کمی می‌توانند نقش تغییرات اجتماعی و کنش‌های اعتراضی در شکل‌گیری سیاست‌ها را تحلیل کرده و الگوهای تصمیم‌گیری در شرایط بی‌ثباتی را شناسایی کنند.

انجام مطالعات تطبیقی میان ایران و سایر کشورهایی که ساختارهای حکمرانی چندلایه و نظام‌های سیاست‌گذاری پیچیده دارند، می‌تواند به غنی‌سازی نظریه‌ها در این حوزه کمک کند. مقایسه با کشورهایی که تجربه مشابهی در نقش‌آفرینی نهادهای موازی و تصمیم‌گیری غیررسمی دارند، می‌تواند مسیرهای جدیدی برای توسعه چارچوب‌های تحلیلی فراهم کند. این پیشنهادات می‌توانند به تکمیل چارچوب‌های موجود و ارائه مدل‌های تحلیلی دقیق‌تر برای مطالعه سیاست‌گذاری در ایران منجر شوند.

## منابع

ساباتیه، پل. (۱۳۹۶). *نظریه‌های فرآیند خط‌مشی عمومی*. (حسن. داتایی فرد، مترجم). تهران: انتشارات صفار

هچ، ماری جو. (۱۳۹۳). *نظریه سازمان: مدرن، نمادین-تفسیری و پست مدرن*. (حسن. داتایی فرد، مترجم). تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر.

- Berry, Frances.S. and Berry, William.D. (2018). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 253-297). Routledge.
- Birkland, Thomas.A. (2019). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Abingdon: Routledge.
- Bosso, Christopher.J. (1994). Agendas and Instability in American Politics. By Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones. Chicago: University of Chicago Press, 1993. 289p. *American Political Science Review*, 88(3), 752-753. <https://doi.org/10.2307/2944826>.
- Cairney, Paul. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, Paul. and Heikkila, Tanya. (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. In P.A. Sabatier & C.M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 363-390). Boulder, CO: Westview Press.

- Cairney, Paul. and Jones, M.D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.
- Dobbin, Frank., Simmons, Beth. and Garrett, Geoffrey. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Forte, James. A. (2002). Mead, Contemporary Metatheory, and Twenty-First-Century Interdisciplinary Team Work. *Sociological Practice*, 4(4), 315-334. <https://doi.org/10.1023/A:1020851011396>.
- Ham, Christopher. and Hill, Michael. (1984). *The Policy Process in the Modern State*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hatch, M. J. (2014). *Organization theory: Modern, symbolic-interpretive, and postmodern perspectives*. (H. Dataei Fard, Trans.). Tehran: Mehraban Nashr Book Institute. (Original work published 2006) (In Persian)
- Heikkila, Tanya. and Cairney, Paul. (2018). Comparison of Theories of the Policy Process. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>.
- Heikkila, Tanya. and Jones, Michael. (2022). How Diverse and Inclusive are Policy Process Theories? *Policy & Politics*, 50(1), 21-42. <https://doi.org/10.1332/030557321X16309516764367>.
- Howlett, Michael., Ramesh, M. and Perl, Anthony. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. (4<sup>th</sup> ed) New York: Oxford University Press.
- Jones, Bryan.D. and Baumgartner, Frank.R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kershaw, Ian. (1999). Working Towards the Führer: Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship. In C. Leitz (Ed.), *The Third Reich: The Essential Readings* (pp. 231-252). Oxford: Blackwell.
- Kingdon, John.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Brown and Company.
- Matheson, Craig. (2009). Understanding the Policy Process: The work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69, 1148-1161. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02072.x>.
- Mettler, Suzanne. and Sorelle, Mallory. (2018). Policy Feedback Theory. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 103-134). Routledge.
- Mintzberg, Henry. (1989). *The Structuring of Organizations*. London: Macmillan Education.
- Pierson, Paul. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- Polski, Margaret.M. and Ostrom, Elinor. (1999). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.
- Ritzer, George., Zhao, Shanyang. and Murphy, Jim. (2001). Metatheorizing in Sociology: The Basic Parameters and the Potential Contributions of Postmodernism. In J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 113-131). Springer US. [https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6\\_6](https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6_6).
- Sabatier, P. (2017). *Theories of the public policy process*. (H. Dataei Fard, Trans.). Tehran: Safar Publications. (Original work published 2014). (In Persian)
- Sabatier, Paul A. (1991). *Toward Better Theories of the Policy Process*. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-156. <https://doi.org/10.2307/419923>.

- Sabatier, Paul A. (1999). *The Need for Better Theories*. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3-17). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder, CO.
- Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, and Hank.C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.
- Schlager, Edella. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 293-320). Boulder, CO: Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-10>.
- Schlager, Edella. and Weible, Christopher.M. (2013). Policy Process. *Policy Studies Journal*, 41, 389-396. <https://doi.org/10.1111/psj.12030>.
- Shanahan, Elizabeth.A., Jones, Michael.D., McBeth, Mark.K. and Radaelli, Claudio.M. (2018). The Narrative Policy Framework. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 173-203). <https://doi.org/10.4324/97804294284-6>.
- Spicer, Michael. (2007). Politics and the Limits of a Science of Government: Some Reflections on the Thought of Bernard Crick. *Public Administration Review*, 67(4), 768-779. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00759.x>.
- Wallis, Steven. (2010). Toward a Science of Metatheory. *Integral Review: A Transdisciplinary and Transcultural Journal for New Thought, Research, and Praxis*, 6(3), 48. <https://ssrn.com/abstract=2322985>.
- Weible, Christopher.M. and Sabatier, Paul.A. (Eds.). (2018). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>.
- Weible, Christopher.M., Heikkila, Tanya., DeLeon, Peter. and Sabatier, Paul.A. (2012). Understanding and Influencing the Policy Process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21. <https://doi.org/10.1007/s11077-011-9143-5>.
- Zahariadis, Nikolaos. (2019). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In C.M. Weible & P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-3>