گفتگو; مسئله شناسي سنگ‌بناي سياست‌گذاري است ; دکتر کيومرث اشتريان

مسئله شناسي سنگ‌بناي سياست‌گذاري است

گفتگو با دکتر کيومرث اشتريان با موضوع «جنسيت و سياست‌گذاري عمومي»

دکتر اشتريان عضو هيئت علمي دانشکده حقوق و علوم سياسي دانشگاه تهران است. وي کارشناسي و کارشناسي ارشد و دکتراي خود را در رشتة علوم سياسي گذرانده است. تخصص وي در حوزة سياست‌گذاريِ عمومي به خصوص در حوزة سياست‌گذاريِ صنعتي است. مريم سلماسي

موضوع جنسيت، چگونه وارد عرصة سياست‌گذاري شد؟ نگاه جديد به مسئلة زنان و تلقّي آن به مثابه يک امر سياسي و ديدن روابط شخصي به مثابه امر عمومي، باعث شد که مسئلة زنان، مسئله‌اي سياسي و در حوزه سياست‌گذاري عمومي باشد، بنابراين يکي از ديدگاه‌هاي اساسي آنها اين است که مسائل مربوط به زن را مسئله‌اي خصوصي نمي‌بينند، بلکه آن را مسئله‌اي سياسي مي‌پندارند و از اين‌رو يکي از ريشه‌هاي ورود سياست‌گذاري عمومي شکل مي‌گيرد. با اين ديدگاه عرصة خصوصي به عرصة عمومي تبديل مي‌شود و در نتيجه مورد مطالعه سياسي و سياستي قرار مي‌گيرد و تحت مباحث مربوط به قدرت جاي ‌مي‌گيرد، مثلاً ممکن است بين زن و شوهر، اختلافاتي پيش بيايد که طبق نگاه مرسوم، شخصي است اما جريان اصلي فمينيسم معتقد به اين نيست که اين مسئله‌، مسئله‌اي شخصي است بلکه آن را يک پديدة سياسي مي‌داند، در سياست‌گذاري‌ها با مقولة جنسيت به شکل جديدي مواجه هستيم. آنان تصويري که يک مرد را در حال تماشاي فوتبال از تلويزيون و زن را در آشپزخانه در حال انجام امور خانه نشان مي‌دهد، يک چهارچوب خصوصي نمي‌بينند بلکه اين مسئله را نمادي از اعمال قدرت اجتماعي مردان عليه زنان به حساب مي‌آورند که مرد در آسايش است و زن در حال خدمتکاري. اين مسئله از ويژگي‌هاي اين مطالعات و جزء نکات محوري فمينيسم است.

سياست‌گذاري چگونه به مسئلة زنان مي‌پردازد و چگونه با فمينيسم رابطه دارد؟ سياست‌گذاري يک سري روش و فنون دارد که بخش زيادي از آن خنثي است و لزوماً ربطي به فمينيسم ندارد، ابتدا چارچوب سياست‌گذاري عمومي را توضيح مي‌دهم. مدل ساده و مشهوري وجود دارد که به آن، مدل مرحله‌اي سياست‌گذاري عمومي گفته مي‌شود. طبق اين مدل، عموماً سياست‌گذاري، شکل فرايندي و سلسله مراتبي دارد که از مشاهدة يک مشکل و صورتبندي يک مسئلة سياستي شروع مي‌شود و بعد براي آن، راه‌حل‌هايي ارائه مي‌شود و در معرض تصميم رسمي و قانوني قرار مي‌گيرد، مرحلة بعد، نوبت به اجراي آن سياست مي‌رسد که همراه با بازخورد و نظارت است و در پايان، ارزيابي نهايي صورت مي‌گيرد. به اين مدل، چرخة سياست‌گذاري عمومي گفته مي‌شود. همين مدل براي مطالعات زنان و فمينيسم هم استفاده مي‌گردد.

مثلاً در ايران، مسئله‌اي به نام حضانت فرزند وجود دارد، زنان اين مسئله را به عنوان پديده، مشاهده و احساس مي‌کنند، سپس آن را صورت‌بندي مي‌نمايند يعني راجع به صورت مسئله، بحث و گفتگو مي‌کنند و صورت مسئله را منقّح مي‌نمايند که البته اين تنقيح و صورت‌بندي مسئلة سياستي (يعني صورت‌بندي پديده در قالب مسئلة سياستي يا تدوين دستور کار سياستي) معمولاً توسط فعالان سياسي، روشنفکران، يا مديران ارشد اداري انجام مي‌شود. در چنين فرآيندي، مشکل اجتماعي به صورت مسئلة سياستي تبديل مي‌شود. اين، فني است که به روش‌شناسي، مطالعه و دقت‌نظر فراواني نياز دارد، هر چه اين دقت‌نظرها بيشتر باشد، راه‌حل‌هاي بهتري مي‌‌توان پيدا کرد.

در خصوص تکنيک تبديل مشکل اجتماعي به صورت مسئلة سياستي، بايد گفت وقتي يک مشکل اجتماعي به‌وجود مي‌آيد، معمولاً در ابتدا قادر به صورت‌بندي دقيق آن نيستيم و از ويژگي‌هاي مختلف آن بي‌خبريم. در بحث‌هاي فرهنگي، اجتماعي و امور مربوط به زنان، مسائلي وجود دارد که از ابعاد ديگر به خوبي قابل تشخيص نيست، زيرا پديده‌هاي اجتماعي-فرهنگي، بسيار در هم تنيده‌اند، لذا توان تبديل مشکل به يک مسئله سياستي، اساسي است. بعد از مشاهدة مشکل و صورت‌بندي مسئله، نيازمند اين هستيم که راه‌حل‌هايي را، براي آن مسائل طراحي کرده، ارائه دهيم. اينجاست که نقش مباني نظري، بيشتر به چشم مي‌خورد. وقتي گفته مي‌شود که يک پديده و مشکل سياسي، شناسايي مي‌شود از مباني نظري استفاده مي‌شود و در حوزة راه‌حل نيز بيشتر بايد از آن مباني استفاده ‌شود. يک سري مباني نظري، ارزشي و هنجاري بايد در نظر گرفته شود، طبيعي است که در يک جامعة مسلمان، بايد مباني نظري ديني مورد توجه قرار گيرد و راه حل، بايد مبتني بر آن مباني باشد.

بخش زيادي از روش‌شناسي فمينيسم بر اين پايه استوار است که پديده‌ها را بر اساس جنسيت بررسي مي‌کند، يعني زن و مرد هر کدام به نوع خاصي پديده را مي‌بينند و مسئلة زنان و مردان از هم جداست. هرکدام پديده‌ها را از نگاه خود مي‌بينند يک پديده ممکن است براي مردان مسئله باشد در حالي‌که براي زنان اساساً مسئله نباشد و برعکس؛ بنابراين، فمينيسم در همان نخستين مرحله در فرايند سياست‌گذاري عمومي، تکليف خود را روشن مي‌کند و قائل به مسائل خاص زنان است که مردان به آن توجّهي نمي‌کنند به بيان ديگر، زن بودن حامل نگاه نظري خاص به پديده‌هاي اجتماعي و از جمله سياست‌هاي عمومي است. طبق برداشت فمينيسم، زنان، سياست‌هاي عمومي خاص خود را مطالبه مي‌کنند.

بعد از ارائة راه‌حل، حوزة تصميم‌گيري فعال مي‌شود. راه‌حل‌ها بايد صورت‌بندي شود. گاهي راه‌حل‌ها کلي است و گاهي هم راه‌حل به شکل يک توصية مشخّص و عملياتي، مطرح مي‌شود و گاه راه‌حل تحليلي ارائه مي‌گردد و در نهايت به يک مادة قانوني تبديل مي‌شود و از اين طريق به نظام‌ تصميم‌گيري، اعم از قوة مقنّنه، مجريه يا قضائيه وارد مي‌شود.

مرحلة سوم، مرحلة تصميم‌گيري است. اجراي سياست‌گذاري‌ها و نظارت و ارزيابي، در مراحل بعدي قرار مي‌گيرد. شايد در مرحلة اجراي سياست‌ها نتوان به نقطه نظر جدّي که از سوي فمينيست‌ها مطرح شده باشد اشاره کرد اما در خصوص ارزيابي سياست‌هاي اجرا شده، آنها مي‌توانند حرفي براي گفتن داشته باشند. به صورت بسيار گذرا اشاره مي‌کنم که يکي از رهيافت‌هاي ارزيابي سياست‌ها، ارزيابي نسبي‌گراست که قائل به اين است که ارزيابي‌ها بايد در چهارچوب ذي‌نفعان سياست‌ها و جمعيت هدف‌هاي گوناگون، صورت گيرد. چنين نگاهي راه را براي فمينيست‌ها باز مي‌کند که معيارهاي خاص زنان را در ارزيابي سياست‌هاي عمومي اعمال کنند. بدين‌سان ملاک موفقيت يک دولت يا يک سياست آن است که با معيارهاي فمينيستي، قابل انطباق باشد و سياست فقرزدايي، سياست‌هاي سلامت، سياست‌هاي توسعه، سياست‌هاي آموزشي، همگي در اين چهارچوب، مورد ارزيابي قرار مي‌گيرند.

اگر بخواهيم در فضاي رسانه‌اي، اين چهارچوب‌ها را دنبال کنيم، يک خبرنگار بايد پرسش‌‌هاي سياستي خود را با رعايت مدل مرحله‌اي دنبال کند؛ يعني ابتدا مشکلات مربوط به زنان را دنبال نمايد و بعد مشکلات، به صورت مسئله، صورتبندي شود، راه‌حل‌هاي ويژة زنان را صورت‌بندي نمايد و وارد چرخة تصميم‌گيري کند و ارزيابي‌ها را نيز بر همان اساس انجام دهد.

سياست‌گذاري‌ در کشور ما با چه مشکلاتي مواجه است و به چه ميزان سياست‌هاي جنسيتي، فرآيندي را که عنوان کرديد طي مي‌کند؟ در برنامه‌هاي پنج‌ساله، بندهايي جنسيتي وجود دارند که بيشتر با شاخص‌هاي توسعه، هماهنگ هستند، تحليل شما چيست؟

من مثال ديگري مطرح مي‌کنم؛ اگر بخواهيم سياست‌گذاري ناظر بر خانواده داشته باشيم، ممکن است برخي گمان کنند که قصد ما از خانواده‌گرايي، پايين آمدن نرخ طلاق و بالا بردن رشد ازدواج باشد و يا عوامل تحکيم خانواده در نظر گرفته شود، اما اگر با ديد جامع کار انجام شود، تدوين سياست‌هاي خانواده‌گرا به اين معني است که اين سياست‌گذاري‌ها حتي از شئون اقتصادي هم متأثر مي‌‌شود و نقش ديگر عرصه‌ها بر خانواده نيز بيشتر مشخص مي‌گردد. اگر بخواهيم سياست‌گذاري جنسيتي با نگاه دوم داشته باشيم که همة عرصه‌ها را در برگيرد، در اين صورت نگاه شما چيست؟

اين مربوط به حوزة سياستگذاري کلان است، يعني وقتي مي‌خواهيم سياست‌گذاري کنيم، بايد به سياست‌‌هاي محيطي يک امر توجه کنيم و تصوّر نکنيم که امور زنان از امور اقتصادي کلان جامعه متأثر نيست، اما همة اينها بايد همراه با مسائل و مشاهدات خرد باشد، کلّ سخن من اين است که سياست‌گذاري در خلأ شکل نمي‌گيرد و در آن نبايد فرآيند جزء به کل ناديده گرفته شود. متأسفانه وقتي مي‌خواهيم سياستي تدوين کنيم که بتواند همة عرصه‌ها را دربرگيرد، دچار کلي‌گويي و ابهام مي‌شويم، تکنيک مسئله‌شناسي و تکنيک تبديل مشکل به صورت مسألة سياستي، به ما کمک مي‌کند که در اين دام گرفتار نشويم.

در سياست‌هاي کلان توسعه‌اي بايد ملاحظات خانواده رعايت شود و در عين حال بايد مشکلات و مسائل عيني که براي يک خانواده به دليل اقتصادي پيش مي‌آيد، نيز در نظر گرفته شود.

پس به نظر شما ضرورت نگرش خانواده‌گرا به اسناد راهبردي در همه سياست‌ها قابل دفاع است؟

بله، قابل دفاع است، لکن بايد به تکنيک‌هاي آن توجّه کرد و به شعار، بسنده نکرد مثلاً مي‌توان اين ايده را تحت‌عنوان پيوست‌ها و سندهاي برنامة عملياتي دنبال کرد، سياست‌گذاري عمومي اين تکنيک‌ها را به ما مي‌آموزد؛ مثلاً وقتي سياست توسعة مناطق آزاد مطرح مي‌شود، بايد اين سياست‌ها سندهاي پيوست داشته باشند که ملاحظات خانوادگي و مربوط به زنان در آن، به صورت عملياتي و شفاف و نه به صورت شعاري رعايت شده باشند.

روش‌هاي ارزيابي تأثيرات اجتماعي که براي پروژه‌هاي توسعة صنعتي يا اقتصادي به کار مي‌رود، مي‌تواند در خصوص خانواده انجام شود. فکر مي‌کنم يکي از کارهايي که مجلة شما مي‌تواند انجام دهد، همين نوع ارزيابي‌ها و استفاده از اين‌گونه تکنيک‌هاست نه اينکه به صورت کلّي راجع به مقام و منزلت زن يا حقوق زن صحبت کنيد؛ شايد به اندازة کافي راجع به اموري چون «نقش زن در قعر تاريخ!!» يا «جايگاه زن در ماوراء آسمان پانزدهم!!» بحث شده است، به روش‌هاي عملياتي‌تر بينديشيد، برويد سراغ پروژه‌هاي اقتصادي انجام شده و اثرات عيني آنها را بر سرنوشت زنان، به کمک آمار و ارقام درآوريد. برويد سراغ سياست‌هاي قضايي و اثرات عيني آن را بر سرنوشت زنان بررسي کنيد، برويد سراغ کارگراني که در منطقة عسلويه کار مي‌کنند و سرانجام خانواده‌هاي آنان را ببينيد و پيوست عملياتي مرتبط با زنان و خانواده را براي اسناد رسمي کشور، تدوين کنيد.

ما در آينده بايد شاهد چه تحولاتي در حوزه زنان باشيم؟

با تصوراتي که من از جامعه دارم، الگوي ارتباطات جنسي، از حوزة خانواده در حال بيرون رفتن است، گرايش به مجرد زيستي، نه صرفاً و ضرورتاً به دلايل اقتصادي، در حال تغيير است، فرهنگ ارتباطات جنسي، نسبت به دهه‌هاي گذشته متفاوت شده است، يکي از دلايل آن، ارتباطات رسانه‌اي و فن‌آوري‌هاي اطلاعاتي مثل ماهواره و اينترنت است، به دليل تصورات غلطي که اين فيلم‌ها به زن و مرد منتقل مي‌کنند، زنان و مردان فکر مي‌کنند که ارتباطاتي که به تصوير در مي‌آيد طبيعي است، در حالي‌که طبيعي نيست. زيرا عرصة عمومي گفتگو در مورد اين مسائل در ايران وجود ندارد، عموم مردم در مورد اين قضيه صحبت نمي‌کنند و اين مسائل به شکل محفلي و خصوصي مطرح مي‌شود و مثل داستان فيل در خانه تاريک، هر کسي يک بُعد قضيه را مي‌بيند، تابوهايي که در جامعه ما وجود دارد، باعث شده است که مردم در مورد اين مسائل صحبت نکنند، وقتي که اکثريت جامعه در مورد چيزي صحبت نکنند و آن مورد از سوي اقليت يک جامعه مطرح ‌شود، اکثريت مي‌پندارند که اين نگاه اکثريت است و اين ارتباطات خاص، بسيار بوده و فساد همه‌گير شده است. چون عرصة عمومي يعني صحبت کردن مردم در خصوص مسائلشان در فضاي عمومي، در ايران وجود ندارد، اين موضوع به انتقال تجارب و شناساندن انحرافات کمک بيشتر مي‌کند و وجود عرصة عمومي، عرف رفتاري و فرهنگ خير ونيکي توليد مي‌کند و اين بسيار ارزشمند است. ولي از آنجا که فضاي عمومي وجود ندارد، در نتيجه عرف رفتاري هم شکل نمي‌گيرد و بعد فکر مي‌کنيم که اقليّت اثر گذارند و بعد همان اقليـت، اثر تخريبي ايجاد مي‌کند. و شايد گرايش به تجرّد و روابط جنسي بيرون از خانواده، به دليل همين تصوّرات غلط است.

سنگ بنا در سياست‌هاي کلان مشخص و هدف‌گذاري مي‌شود و سنگ بناي هدف‌گذاري، در تعيين مسئله صورت مي‌گيرد. وقتي يک مسئلة شفاف در سياست‌گذاري وجود نداشته باشد، نمي‌توان هدفي را تعيين کرد و وقتي هدف نباشد، سياست‌ شفافي هم نمي‌توان ترسيم کرد، براي مثال شعار ارتقاي جايگاه زنان، به صورت کلي مطرح مي‌شود در حالي‌که بايد مشکل يا مسئله‌اي که بر سر راه ارتقاي زنان در ايران وجود دارد، مشخص شود، تا زماني که مسائل مشخص نشوند برنامه‌ريزي نمي‌تواندبه شکلي صحيح صورت ‌گيرد.

به عنوان مثال، بايد به بحث اسلامي‌شدن علوم انساني در دانشگاه‌ها اشاره کنم. وقتي محل نزاع دقيقاً تحرير نشود، فقط از طريق رسانه و تبليغات، کليّاتي مطرح مي‌گردد که نتيجه‌اي جز نفرت و بدبيني در جامعه نخواهد داشت، زيرا از ابتدا سياست‌هاي ما بر اساس شفّافيت و تنقيح يک مسئلة خاص بنا نمي‌شود و تبديل يک مسئله به يک سياست به شکل سياسي شکل مي‌گيرد (نه سياستي). افراد در دعواي سياسي خود اين مسائل را در سطح جامعه مطرح مي‌کنند، يعني صورت‌بندي مسائل اجتماعي ما بر اساس دعواهاي سياسي است و نه خود آن پديده، زيرا خود آن پديده، في نفسه، موضوع اصلي نيست. در مورد مسائل زنان هم اين‌گونه است، اگر بتوان اين فضاي ملايم را راه‌اندازي کرد، راحت‌تر مي‌توان در مورد مشکلات واقعي زنان تصميم گرفت.

مدلي که شما ارائه کرديد، حرکت از جزء به کل است و هر حوزه‌اي ‌بايد مسائل خود را بشناسد و بعد براي سياست‌گذاري‌هاي کلان، آن را به ساختارهاي کلان ارائه دهد. آيا اين تداخل سياستي به‌وجود نمي‌آورد؟ براي مثال ممکن است که حوزة خانواده يک سري نيازها داشته باشد که اتفاقاً‌ با مطالبات زنان در تعارض باشد، مثلاً‌ ممکن است، زنان تحت‌تأثير فرهنگ مدرنيته، مطالباتي را پيگيري کنند که با حوزة خانواده‌گرايي سازگار نباشد.

ضرورتاً اين مدل، جزء به کل نيست. رفت و برگشت ميان کل به جزء و جزء به کل، مطرح است. يعني وقتي يک مسئلة خرد را در نظر مي‌گيريد، به مباني نظري و سطح کلان هم توجّه داريد. زنان بايد بتوانند بين خانواده‌گرايي و مطالبات ويژة زن هماهنگي ايجاد کنند که اين امر در فرايند رفت و برگشتي بين مباحث نظري و مشکلات خرد حاصل مي‌شود. محور اصلي بحث من اين است که کلّي‌گويي باعث مي‌شود که نتوان سياست‌گذاري عملي در خصوص زنان داشت. کلي‌گويي با نظريه‌پردازي، متفاوت است.

به نظر شما فرايند سياست‌گذاري از پايين به بالاست يا از بالا به پايين؟

اين فرايند، دوري است، يعني وقتي نظارت و ارزيابي نهايي صورت مي‌گيرد، ممکن است صورت مسئله، دوباره بازبيني و اصلاح گردد.

در سياست‌گذاري‌ها البته بايد ارزش‌ها اصل قرار گيرند اما مي‌توان به شکل تصنّعي در ابتدا آن را ناديده گرفت و به سراغ مشکلات رفت و بعد راه‌حل‌ها را بررسي کرد و سپس از ارزش‌ها براي تکميل راه‌حل‌ها استفاده نمود. هيچ جامعه‌اي نيست که بدون در نظر گرفتن ارزش‌‌ها و فرهنگ آن جامعه، سياست‌گذاري کند.تا آنجا که من اطلاع دارم، معمولاً اين فرآيند طي نمي‌شود. من در خصوص حوزة مطالعات زنان اطلاعات تخصصي ندارم ولي احساس مي‌کنم کار کارشناسي تخصصي، کمتر صورت مي‌گيرد، ظاهراً هم مطالعات و مطالبات هم سياسي شده و هم کلي‌گويي در آن زياد است. کلي‌گويي آفت مهمي است که با دقّت در فنون مسئله‌شناسي مي‌توان آن را کاهش داد. وقتي کلي‌گويي مي‌شود، ابهام افزايش مي‌يابد و اختلافات دامن زده مي شود، مثلاً يک اظهار نظر کلي و مبهم در خصوص مشکلات زنان، ممکن است به فمينيسم تعبير شود، در اين فضا، وقتي کسي از حق زن دفاع مي‌نمايد به فمينيست بودن منتسب مي‌شود و اگر از زن انتقاد کند برچسب بنيادگرايي و مردسالاري، مي‌خورد، لذا لازم است که از اين فنون در فرآيند تدوين برنامه‌هاي پنج ساله استفاده شود. البته در اينجا بحث قدرت اجتماعي نيز مطرح است يعني ممکن است زناني که طرفدار اشتغال هستند در مقابل کساني که خانواده‌گرا هستند يک نيروي اجتماعي ايجاد کنند و اين نيرو، فشاري را ايجاد ‌کند که بتواند سياست‌ها را تحت‌تأثير خود قرار دهد و يا نظري را وارد دستور کار سياست‌گذاري کند.

فاصلة بين برنامة عمل با اين سياست‌گذاري‌ها معمولاً چگونه است؟ زيرا معمولاً بايد در مورد برنامة عمل انضمامي‌تر و شاخصي‌تر بحث شود.