

## شرایط موفقیت در اجرای مؤثر سیاست‌ها: راهنمایی برای تحقق اهداف در سیاست‌گذاری عمومی پل سباتیر و دانیل مازمانیان / ترجمه محمد عادل پناهی و سارا قاسمی نراقی

اگرچه اکثر مطالعات مربوط به اجرای سیاست‌ها درباره قابلیت قوانین مهم در نیل واقعی به اهداف خود، بدبینانه بوده است، اما تعدادی گزارش موفق نیز وجود دارد. در این مقاله مؤلفان پنج شرطی را که موجب موفقیت در اجرای مؤثر یک سیاست می‌شوند مشخص نموده و سپس برخی از راهبردهای قابل استفاده برای قانونگذاری و سایر سیاست‌گذاران را به منظور رفع نقایص موجود در هر یک از این شرایط پیشنهاد می‌نمایند.

قابلیت سیاست‌گذاری عمومی جهت تغییر رفتار اجتماعی فرایند پیچیده‌ای است که باید از منظر تاریخی مورد بررسی قرار گیرد. در هر حوزه خاص سیاستی وجود تغییرات اندک ناشی از اصلاحاتی که به وسیله دستگاه‌های ذی‌ربط، گروه‌های ذی‌نفع و کمیته‌های قانون‌گذاری صورت می‌پذیرد، جهت‌گیری اصلی سیاستی اغلب در بلندمدت پایدار می‌ماند.<sup>(۱)</sup> با این همه ما در این مقاله شرایطی را بررسی می‌کنیم که تحت آنها یک قانون یا اقدام سیاستی مهم دیگری (نظیر تصمیم دادگاه استیاف) که به دنبال تغییر عمده در تحول تاریخی سیاست‌گذاری است، بتواند عملاً به اهداف خود برسد.

\* Paul Sabatir and Daniel Mazmanian "The Conditions of effective implementation: A Guide to accomplishing policy objectives", policy analysis, Vo.5, 1979.

بخش سده ادبیات فرایند اجرای سیاست‌ها که طی دهه گذشته توسعه یافته است به‌طور کلی راجع به قابلیت ابتکارات مهم سیاستی تأثیرگذار بر تحولات مطلوب اجتماعی، نگرش کاملاً بدبینانه‌ای دارد. از مطالعات مربوط به عنوان نخست، قانون سال ۱۹۶۵ آموزش بندایی و متوسطه، تلاش‌هایی که به موجب قانون سال ۱۹۶۵ توسعه اقتصادی و مشاغل عمومی جهت ایجاد مشاغل در اُکلند و کالیفرنیا به عمل آمده است، قانون اصلاحات سال ۱۹۷۰ کنترل آلودگی هوا و ایجاد هوای پاک، شهرهای جدید در برنامه شهری و قانون سال ۱۹۷۲ استخدام و آموزش جامع به کلی چنین نتیجه‌ای حاصل می‌شود که این برنامه‌ها در نیل به اهدافشان موفقیت محدودی داشته‌اند.<sup>(۲)</sup> در حقیقت، بررسی اخیر برنامه‌های اجتماعی فدرال نشان می‌دهد که اگر قرار باشد چنین برنامه‌هایی به کلی اجرا شوند، باید به منظور هماهنگی با محدودیت‌های نظام‌های سیاسی محلی تغییر یابند.<sup>(۳)</sup>

از سوی دیگر، برخی قوانین فدرال - که برجسته‌ترین آنها قانون حق رأی سال ۱۹۶۶ و قانون حقوق مدنی سال ۱۹۶۴ می‌باشد - به نحوی کارآمد به اجرا در آمده‌اند.<sup>(۴)</sup> به علاوه، مطالعه اخیر مبین آن است که قانون کالیفرنیا با تشکیل کمیسیون توسعه و حفاظت از خلیج کاملاً در کاهش چشمگیر روند تاریخی احیا و اعمال در خلیج سانفرانسیسکو موفق بوده است.<sup>(۵)</sup>

یقیناً برخی برنامه‌ها در اجرای اختیارات قانونی خود توانایی بیشتری نسبت به بقیه دارند. هدف این مقاله، تبیین و تشریح مجموعه‌ای از پنج شرط (کافی و قاعدتاً لازم) است که به موجب آن تصمیم‌گیری - که در پی طرح شیوه‌ای جدید - اساساً متفاوت با وضع موجود است - می‌تواند به اهداف سیاستی خود دست یابد. با وجود این در عمل تمامی این شرایط احتمالاً به‌ندرت با هم جمع می‌شوند. لذا برخی راهبردهای قابل استفاده برای قانونگذاران و سایر سیاست‌گذاران جهت رفع نقایص و کمبودها را نیز پیشنهاد می‌کنیم. هدف ما در این مقاله، به حد اکثر رساندن سازگاری میان اهداف سیاستی، تصمیمات دستگاه‌های اجرایی، و آثار واقعی تصمیمات است. (هدف به حد اکثر رساندن دستیابی به اهداف سیاستی است)

این مقاله دو قشر متفاوت را مخاطب قرار می‌دهد: محققان علاقمند به توسعه یک نظر به

کلی یا چارچوبی مفهومی از فرایند اجرای سیاست‌ها (که انتظار می‌رود عملکرد ما در ادامه تلاش‌های اولیه انفرادی نظیر "وان میتر"، "ون هورن"، "بارداک"، "هارگرو"، "ویلیامز" و "برمن" باشد) و سیاست‌گذاران (نظیر قانون‌گذاران) و کارکنان آنان که مایلند قابلیت اجرایی جایگزین‌های سیاستی مختلف را تخمین زده و به درک رفتاری بپردازند که با آن بتوانند فرایند اجرای سیاست‌ها را به منظور بالا بردن میزان احتمال دستیابی به اهداف قانونی سازمان دهند.<sup>(۶)</sup> بنابراین بسیار حائز اهمیت است که ساختار پیشنهادی نه تنها درک صریحی از آنچه مهم است را ارائه کند، بلکه عوامل تحت کنترل سیاست‌گذاران را از سایر عواملی که تحت تأثیر بسیار اندک این افراد هستند متمایز نماید.<sup>(۷)</sup>

به عنوان آخرین نکته در مقدمه باید افزود: ما احساس می‌کنیم که ادبیات مربوط به اجرای سیاست‌ها به شکل بی‌رویه قطعه قطعه و پراکنده شده است. از یک سو این ادبیات بر اساس انواع سیاست‌ها تفکیک شده است (برخی نویسندگان خود را به برنامه‌های اجتماعی (توزیعی) محدود کرده‌اند؛ در حالی که برخی دیگر به جنبه‌های تنظیمی و مقرراتی سیاست‌ها پرداخته‌اند). از سوی دیگر این ادبیات بر اساس گونه‌های مختلف نهادهای سیاست‌سازی تقسیم شده‌اند و فاقد پیوستگی میان مطالعات مربوط به اجرای سیاست‌های قضایی و تقنینی می‌باشد. اگرچه می‌توان چنین پراکندگی را تا حدودی به احتیاط سستی محققان دربارهٔ تعمیم‌پذیری نتایج نسبت داد، اما این امر برای ارزش علمی مطالعات مقایسه‌ای و کاربرد به کارگیری تئوری‌ها بر دامنه تا حد امکان وسیع‌تری از پدیده‌ها مضر است. از این رو، باید چنین امری را نادیده بگیریم و چنین استدلال نماییم که چارچوب تحلیلی ما برای تمامی برنامه‌های دولتی که در پی ایجاد تغییرات هستند کاربرد دارد. چارچوب تحلیلی ما حداقل برای برنامه‌های سستی تنظیمی دولتی که به دنبال تغییر رفتارها هستند کاربرد دارد؛ مواردی چون تلاش برای تغییر رفتار بازیگران خصوصی بوسیلهٔ تعیین شرایط پرداخت منابع مالی و تلاش برای تغییر رفتار مقدمات رسمی (مانند هیأت امنای مدارس، آموزگاران، پلیس) به وسیلهٔ مقررات هدایتی یا تعیین شرایط پرداخت منابع مالی.

به علاوه، اگرچه تمامی توجه ما بر اجرای سیاست‌های تقنینی معطوف است، اما چارچوب

تحلیلی ما می‌تواند در تصمیمات دادگاه استیناف نیز به کار رود.<sup>(۸)</sup>

### شرایط اجرای مؤثر سیاست‌ها

اعتقاد ما بر این است که یک قانون یا سایر تصمیمات عمده سیاسی، که در پی ارائه شیوه‌ای اساسی و متفاوت با وضع موجود است؛ می‌تواند به موجب هر یک از شروط ذیل به اهداف خود نایل شود:

۱. [وجود] برنامه‌ای (program) که مبتنی بر یک نظریه منطقی و مربوط به تغییر رفتار گروه هدف و در جهت تحقق اهداف باشد.

۲. [وجود یک] قانون (یا هر تصمیم سیاسی مهم دیگری) که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاسی و بدون ابهام باشد و به منظور بهبود عملکرد گروه‌های مورد نظر، فرایند اجرا را سازمان بخشد.

۳. مقامات دستگاه‌های اجرایی از مهارت سیاسی و مدیریتی خاصی برخوردار بوده و به اهداف قانونی نیر متعهد باشند.

۴. [وجود] برنامه‌ای که به طور جدی از سوی گروه‌های سازمان‌یافته حوزه‌های انتخاباتی و برخی قانون‌گذاران اصلی (با رئیس قوه مجریه) و نیز دادگاه‌های حامی بایی طرف حمایت شود.

۵. [وجود] اولویت نسبی در اهداف قانونی به شکلی که با ظهور سیاست‌های عمومی معارض یا تغییر در شرایط اجتماعی - اقتصادی مربوطه - که به تدریج از معنای حقوقی و قانونی آن نظریه فنی یا حمایت سیاسی می‌کاهد - طی گذشت زمان به نحو چشمگیری تضعیف شود.

پارچوب منهومی که این مجموعه شروط را در بر می‌گیرد با جزئیات در جای دیگر ارائه شده است و بر اساس نظریه‌ای دربارهٔ برخی دستگاه‌های دولتی است که آنها را به عنوان بوروکراسی‌هایی تلقی می‌نمایند که دارای اهداف متعددی بوده و در تعامل با گروه‌های ذی‌نفع (حوزه‌های انتخاباتی، سایر دستگاه‌ها، و رؤسای قوای مقننه و مجریه) در زیر مجموعه سیاسی آنها دارای حاکمیت هستند.<sup>(۹)</sup>

نیل از اینکه به تفصیل به شرح هر یک از این شروط بپردازیم، باید توجه داشته باشیم که

جلب موافقت گروه هدف در برخی شرایط به وضوح دشوارتر از سایر موقعیت‌ها است. هرچه مشکل بیشتر باشد، منابع سیاسی و قانونی که در صورت کسب توافق باید سازماندهی شوند، بیشتر خواهند شد.

برحسب چنین چارچوبی میزان شدت (یا تأثیر) چهار شرط آخر، تابع چندین عامل از جمله؛ میزان تغییر مورد نیاز در رفتار گروه هدف، گرایش گروه‌های هدف به تغییر الزامی، و تنوع در فعالیت‌های ممنوعه گروه‌های مورد نظر است. به عبارت دیگر، هرچه تغییر الزامی‌تر شود، مخالفت با گروه‌های هدف بیشتر شده و فعالیت‌های ممنوعه آنها نیز متنوع‌تر می‌شود و اگر قرار باشد موجبات دستیابی به اهداف قانونی فراهم گردد، در این صورت باید میزان قانونی بودن یک ساختار، مهارت مقامات اجرایی، حمایت از گروه‌ها و رؤسای قوای مقننه و مجریه حوزه انتخاباتی، و ثبات در شرایط اجتماعی - اقتصادی نیز بیشتر شود.

در چنین چارچوبی، مجموعه این پنج شرط همواره باید جهت دستیابی به اهداف سیاستی کانی باشند. به علاوه، احتمال می‌رود که هر یک از این شروط ضروری باشند، مشروط بر این که این تغییر اساسی بوده و نیازمند پنج تا ده سال تلاش باشند. با وجود این، در وضعیت‌های مناسب‌تر، امکان حذف یکی از سه شرط آخر وجود دارد.

شرط نخست: وجود برنامه‌ای که مبتنی بر یک نظریه منطقی و مربوط به تغییر رفتار گروه هدف جهت دستیابی به اهداف مطلوب باشد.

مهم‌ترین تصمیمات سیاستی بر مبنای یک نظریه علیّی اخذ می‌شوند که می‌توانند به دو مؤلفه تقسیم شوند. مؤلفه نخست دربارهٔ تحقق اهداف مطلوب است و به تغییر رفتار گروه هدف اطلاق می‌گردد. دومین مؤلفه، ابزاری که به وسیلهٔ آن رضایت گروه هدف جلب می‌شود را مشخص می‌نماید.<sup>(۱۰)</sup> این مؤلفه‌ها (فنی و مطلوبیت) هر دو برای دستیابی به اهداف سیاستی باید قانونی باشند. در این راستا، با وجودی که صرفاً مؤلفه «فنی» مورد نظر است. اما چهار شرط دیگر این ساختار اساساً به مؤلفه «مطلوبیت» مربوط می‌شوند. به‌ویژه ما می‌خواهیم بر طبق رضایت گروه هدف و هزینه مربوط به دستیابی به آن - که ممکن است در صورت مرتبط نبودن آن با اهداف مطلوب هد رود - تأکید نماییم. برای نمونه، مؤلفه «فنی» این نظریه

اساس قانون اصلاحات ۱۹۷۰ در بارهٔ تنظیم و کنترل آلودگی هوا و ایجاد هوای پاک را تشکیل می‌دهد که مرتبط با چگونگی وضع هوا است و از منابع سیال و متغیر مختلفی (گروه‌های هدف) شأت می‌گیرد. مؤلفه مزبور می‌پندارد که فعالیت‌های انسانی، منبع اصلی آلوده‌کننده‌های هوا هستند و این آلوده‌کننده‌ها می‌توانند از منابع مختلفی نظیر، بک آبگیر هوایی یا از طریق شیوه‌های انتشار آلودگی در شرایط مختلف هوا و در مناطق خاصی نیز ناشی شوند. تا اندازه‌ای که منابع غیرانسانی، نظیر آتشفشانها وجود دارند - که منبع اصلی صدور مواد آلوده‌کننده را نیز تشکیل می‌دهند یا سایر منابعی که آگاهی کمتری نسبت به انتقال مواد آلوده‌کننده در جو را دارند - و تا زمانی که برای جلب رضایت گروه هدف نسبت به صدور مواد آلوده‌کننده در سطح مختلف منبع قانونی وجود داشته باشد نمی‌توان زمینه را برای نیل به اهداف مربوط به کیفیت وضع هوا فراهم ساخت (یا اینکه صرفاً انجام چنین امری کارایی خواهد داشت). به علاوه، هزینه‌های اجرایی و سایر هزینه‌های مربوط به جلب رضایت احتمالاً موجب بروز برخی نارضایتی‌ها می‌شوند - و نیز با عدم حمایت سیاسی خاص از این برنامه، میزان پیشرفت در بهبود کیفیت وضع هوا حداقل به حد انتظار نمی‌رسد. به طور خلاصه یک مؤلفه غیر معتبر "نی" بر تحقق یا عدم تحقق اهداف سیاستی آثار مستقیم و غیرمستقیم دارد.

با وجود این قابل ذکر است که برنامه‌هایی وجود دارند که موافقت گروه هدف را به عنوان هدفی سیاسی تعبیر می‌نمایند. در چنین نمونه‌هایی، عدم وجود هرگونه تلاشی آشکار به منظور مرتبط ساختن رفتار گروه هدف با برخی اهداف، بدین معناست که نخستین شرط از آن پنج شرط نمی‌تواند (به عنوان مؤلفه «فنی» اساسی که مستقیماً مرتبط با برقراری ارتباط مزبور است) به کار رود. برای نمونه، هدف سیاست لغو تبعیض نژادی در ایالت‌های جنوب می‌توانست به منزله حذف مدارس دوسره (صبح و بعدازظهر) تلقی شود که در آن موافقت گروه‌های محلی مورد نظر نظیر نیات امنای مدارس می‌توانست در حکم اجرای موفقیت‌آمیز جلوه گر شود. لذا، تاکنون هدف لغو تبعیض نژادی صرفاً حذف مدارس دوسره نبوده، بلکه هدف آن نیز پیشرفت نمرات درسی دانش‌آموزان سیاه‌پوست بوده است که از این رهگذر،

این مفروض فنی مبنی بر اینکه مدارس یکسره (صبح یا بعدازظهر) سبب پیشرفت نمرات درسی دانش‌آموزان شوند؛ جهت دستیابی به اهداف سیاستی بسیار مهم جلوه می‌نماید. شرط دوم: وجود یک قانون (یا هر تصمیم سیاستی مهم دیگری) که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاستی و بدون ابهام باشد و به منظور بهبود گره‌های مورد نظر فرایند اجرا را سازمان بخشد.

چنین شرطی بیشتر تحت کنترل و نظارت سیاست‌گذاران عمومی (نظیر قانون‌گذاران) است. متأسفانه دانشمندان اجتماعی رفتارگرا اغلب اهمیت شرط مزبور را نادیده می‌گیرند. بنابراین با توجه به این دلایل، به طور مختصر به بررسی بخش‌های اصلی آن می‌پردازیم:

الف: اهداف سیاسی شفاف به دقت تعیین شده و اولویت‌بندی شوند؛ هم در عرصه درونی (درون یک قانون) و هم در درون دستگاه‌های اجرایی. این اهداف قانونی دقیق اساساً به عنوان یک وسیله کمکی ضروری در ارزیابی یک برنامه و به مترله دستورالعمل‌های صریح و بدون ابهام برای مقامات اجرایی، و نیز به مثابه منبعی قابل استفاده برای حامیان این اهداف، چه در داخل و چه در خارج دستگاه‌های اجرایی بسیار حائز اهمیت هستند.<sup>(۱۱)</sup> برای نمونه مقامات اجرایی در اجرای برنامه‌هایی که با برنامه‌های احزاب شکست‌خورده شباهت دارند با مخالفت‌های بسیاری مواجهند، اما با وجود این، آنها چنان واکنشی نشان می‌دهند که گویی صرفاً از دستورالعمل‌های قوه مقننه پیروی می‌نمایند. همچنین اهداف شفاف می‌توانند به عنوان منبعی برای بازیگرانی که خارج از دستگاه‌های اجرایی مترصد پی‌بردن به تفاوت بین برون‌دادهای یک دستگاه و نیز اهداف آن هستند، سودمند باشند؛ به ویژه اگر قانون نیز زمینه را برای دستیابی رسمی آنها به فرایند اجرا (برای نمونه به وسیله مقررات مربوط به دعوی شهروندان) فراهم سازد.

آنگاه که ارزش و ضرورت دستورالعمل‌های سیاستی بدون ابهام در قانون معینی فهم شود ضروری است تا قانونی که برای دستیابی به اهداف آن دستگاه تعیین شده، است صراحتاً اولویت‌ها را نیز مشخص نماید. زیرا دستورالعمل‌های جدید باید در همه برنامه‌های آن دستگاه اجرا شوند. در صورت نبود چنین قانونی احتمالاً تأخیر قابل ملاحظه‌ای در اجرای

دستورالعمل‌های جدیدی به وجود می‌آید و آنگاه که باید به عنوان بخشی اساسی در فعالیت‌های آن دستگاه به شمار روند، قطعاً از توجه بسیار اندکی برخوردار خواهند شد. (۱۲)

ب: منابع مالی که در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد نه تنها برای حقوق کارمندان آن کافی باشد، بلکه برای انجام تحلیل‌های فنی مرتبط با توسعه مقررات، اداره برنامه‌های ارائه خدمات و نظارت بر میزان رضایت گروه هدف نیز کافی باشد.

گرچه وجود چنین شرطی نسبتاً بدیهی است، اما تحقیق درباره آنچه منابع "کافی" را تشکیل می‌دهد، عملاً مشکلات بسیاری را به بار می‌آورد. لذا به عنوان یک قاعده کلی، تعیین سقفی برای تأمین بودجه جهت فراهم کردن امکانات لازم برای دستیابی به اهداف سیاسی است و سطح تأمین بودجه فراتر از این سقف (که تقریباً به حد اشباع بستگی دارد) باید با اهداف مزبور متناسب باشد. به‌ویژه ممکن است تأمین منابع مالی برای ارائه برنامه‌ها و خدمات به کاربران و نیز ارائه برنامه‌های نظارتی یا یک مؤلفه فنی یا علمی پیشرفته مشکل باشد، اغلب دستگاه‌های اجرایی جهت مشارکت در تحقیق و توسعه با کمبود بودجه مواجه هستند که قطعاً به منظور بررسی اطلاعات مطروحه از سوی گروه‌های مورد نظر و نیز در برخی موارد جهت توسعه فناوری‌های مختلف ضروری است. (۱۳)

ج: اجرا به نمایندگی‌هایی داده شده است که اهداف قانونی را دنبال نموده و برنامه جدید را در ولایت قرار می‌دهند. هر برنامه جدید نیازمند مقامات اجرایی است که نه تنها صرفاً بی‌طرف هستند، بلکه کاملاً متعهد بوده و بر توسعه مقررات جدید و رویه‌های کاری استاندارد اصرار می‌ورزند و آنها را علیرغم مقاومت در برابر گروه‌های هدف و مقامات دولتی که هیچ‌گونه تمایلی به ایجاد تغییر و تحولات قانونی ندارند، به مورد اجرا در می‌آورند. (۱۴)

از این رو، بسیار حائز اهمیت است که اجرا به دستگاه‌هایی داده شود که گرایش سیاسی آنها منطبق بر قانونی است که برنامه جدید را در اولویت قرار می‌دهد. چنین امری زمانی اهمیت بیشتر می‌یابد که به دنبال تلاش سیاسی گسترده‌ای، دستگاه جدیدی با حکم صریحی شکل گرفته باشد. در آن زمان است که این برنامه لزوماً در اولویت قرار می‌گیرد و شرایط به وجود آمده جدید نیز راهگشایی برای نفوذ گسترش حامیان قانونی خواهد بود. شیوه دیگر



اینکه، موجبات اجرا برای یک دستگاه معتبر زمانی فراهم می‌شود که به بررسی میزان هماهنگی این حکم جدید با جهت‌گیری سستی آن پرداخته و در صدد برنامه‌های جدید نیز برآید. به‌طور کلی، علاوه بر انتخاب دستگاه‌های حمایتی، گاه یک قانون می‌تواند تصریح نماید که مقامات عالی‌رتبه اجرایی از طریق بخش‌های اجتماعی که در مجموع حامی اهداف قانونی هستند، انتخاب شوند.<sup>(۱۵)</sup> حتی اگر چنین امری از طریق قانون صورت‌نپذیرد، حامیان قانونی غالب می‌توانند نقش مهمی را در قالب پرسنل خدمات غیرمندی در دستگاه‌های اجرایی ایفا نمایند.

با وجود این، در عمل، اغلب انتخاب دستگاه‌های اجرایی و مقامات رسمی به شدت با محدودیت روبروست. در بسیاری از حوزه‌های سیاسی (مانند آموزش) حق انتخاب کمی وجود دارد مگر در مواردی که بخواهند اجرای یک برنامه را بر عهده دستگاه‌هایی بگذارند که ممکن است مخالف برنامه بوده یا پرسنل آنها آنچنان سرگرم برنامه‌های موجود باشند که هر نوع دستور جدیدی را در اثر ظرفه رفتن از اجرای آن، بی‌نتیجه بگذارند.

به علاوه، در دستگاه‌های دولتی اکثر پست‌ها را به کارمندان دولتی مجری اختصاص می‌دهند که اغلب در برابر تغییرات در روال کاری و برنامه‌های موجود مقاومت می‌کنند و تنها نسبت به مجازات‌ها و تشویق‌هایی که درباره مقامات سیاسی آن دستگاه اعمال می‌شوند، حساسند. در واقع توانایی محدود سیاست‌گذاران جهت تعیین میزان اجرا برای مقامات دولتی که نسبت به اهداف آن دستگاه متعهد هستند، احتمالاً در پس بسیاری از نمونه‌های ارتباط نسبتاً مطلوب برون‌دادهای سیاسی با اهداف قانونی قرار دارد.<sup>(۱۶)</sup>

د: قانون مزبور (یا هر تصمیمی عمده دیگری) با به حداقل رساندن تعداد موارد رد یا تصویب و نیز با گرد آوردن حامیانی برای اهداف قانونی به وسیله تشویق‌ها و مجازات‌هایی که برای کسب اطمینان رضایت‌آنانی که امکان مخالفت را دارند، موجبات هماهنگی (به لحاظ رعایت سلسله مراتب) را در میان دستگاه‌های اجرایی به وجود می‌آورد.

یقیناً یکی از موضوعات مهم و برجسته در ادبیات اجرا، مشکل دستیابی به عملکرد هماهنگ در هر دستگاه خاص و در میان بسیاری از دستگاه‌های نیمه خودمختاری است که

درگیر امور اجرایی می‌شوند. این مشکل به‌ویژه در نوانین فدرال که برای تکمیل جزئیات مربوط به نحوه اجرای برنامه‌ها، به دولت و دستگاه‌های محلی متکی هستند، بسیار جدی است و به این دلیل برخی دستگاه‌های اجرایی محلی و یا گروه‌های هدف به طور قابل ملاحظه‌ای در برابر دستورالعمل‌های قانونی مقاومت نشان می‌دهند. به این ترتیب، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های هر قانون (یا هر تصمیم سیاسی مهمی) عبارتست از میزان هماهنگی که از لحاظ سلسله مراتبی در میان دستگاه‌های اجرایی ایجاد می‌کند. هر اندازه که این سبتم ناهماهنگی عمل کند، در میزان رضایت رفتاری مقامات اجرایی و گروه‌های هدف اختلاف نظر به وجود می‌آید. به گونه‌ای که هر یک از آنها نسبت به انگیزه ایجاد تغییر در موقعیت محلی از خود واکنش نشان می‌دهند. و به این ترتیب به وضوح می‌توان به توسعه سبباً مطلوب اهداف قانونی پی برد. (۱۷)

میزان هماهنگی سلسله مراتبی بین دستگاه‌های اجرایی، به واسطه تعداد موارد تصویب یا عدم تصویب تعیین می‌شود. همچنین به میزان حمایتی بستگی دارد که از سوی حامیان اهداف قانونی با تشویق‌ها و ضمانت‌های اجرایی لازم برای کسب اطمینان از رضایت آنهایی که امکان مخالفت را دارند اعمال می‌شود. موارد تصویب متضمن موقعیت‌هایی است که در آن یک بازیگر ظرفیت این را (کاملاً جدا از مسئله قدرت قانونی) دارد تا مانع دستیابی به اهداف قانونی شود. (۱۸) با وجود این، چنانچه قانونی موجبات ضمانت اجرای لازم و یا ترغیب و تشویق جهت الغای تغییر رفتار متصدیان اعم از مقامات اجرایی یا گروه‌های مورد نظر را فراهم سازد، می‌توان بر مقاومتی که از سوی مخالفین انجام می‌شود غلبه کرد. به طور خلاصه، چنانچه چنین ضمانت‌های اجرایی و نیز وسایل ترغیب و تشویق به اندازه کافی موجود باشد، تعداد موارد درد می‌توانند رضایت رفتاری را از طریق گروه‌های مورد نظر تا حدودی به تأخیر بیندازند، اما هرگز نمی‌توانند به طور کامل از آن چشم‌پوشی کنند. لذا در عمل، انگیزه‌های جلب رضایت معمولاً تا حدی ناچیز هستند که برخی موارد مخلف بی‌نهایت مهم جلوه می‌نمایند. (۱۹) در نتیجه، اتخاذ مناسب‌ترین شیوه جهت نیل به یک هدف قانونی - نظیر مایات بر درآمد منفی که موجب درآمد حداقل نیز می‌شود - اغلب برای کنترل برنامه‌های پیچیده که

طبق بسیاری از بوروکراسی‌های نیمه خودمختار صورت می‌گیرند، معتبر است.<sup>(۲۰)</sup>

ح: قواعد تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی، پشتیبان اهداف قانونی هستند. به علاوه به منظور ارائه اهداف بدون ابهام؛ که عموماً از حمایت مقامات اجرایی برخوردار بوده و موارد مخالف با آن کم و نیز دارای انگیز، کافی برای جلب رضایت، یک قانون (یا هرگونه تصمیم سیاستی مهم دیگری) می‌تواند با تصریح قواعد تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی، به فرایند اجرا جهت دهد. برای نمونه، تصمیمات دستگاه‌های اجرایی احتمالاً با اهداف قانونی، تا حدودی که وظیفه اثبات در موارد مجاز بر عهده متقاضی باشد، هماهنگ هستند و از مقامات رسمی آن دستگاه نیز درخواست می‌شود تا احکام را کاملاً با اهداف قانونی هماهنگ نمایند. به علاوه یک قانون می‌تواند مقامی را تعیین نماید تا در دستگاه‌های اجرایی برای آن دسته از واحدهای فرعی که احتمالاً از اهداف قانونی حمایت می‌کنند، تصمیمات نهایی را اتخاذ نماید.

سرانجام، هنگامی کمیسیونهای چندعضوی وارد عمل می‌شوند، قانون مزبور می‌تواند اقدامات خاص را منوط به رأی اکثریت نماید. دربارهٔ دستگاه‌های نظارتی که اساساً به وسیلهٔ اعطای مجوزها یا گواهی عمل می‌کند؛ قواعد تصمیم‌گیری - که اعطای یک مجوز را منوط به اجماع اساسی مانند اکثریت دوسوم آراء می‌دانند - به وضوح موجب پیدایش مقررات سخت‌گیرانه می‌شوند.

خ: قانون (یا هر تصمیم سیاسی مهم دیگری) فرصت کافی را در اختیار گروه‌های ذی‌نفع حوزه‌های انتخاباتی و رؤسای قوای مقننه و مجریه که حامی اهداف قانونی هستند قرار می‌دهد تا در فرایند اجرا از طریق اصول لیبرال حامی دستگاه و شرایط و اقدامات قضایی لازم برای ارزیابی عملکرد متناوب آن دستگاه و گروه‌های هدف مداخله نمایند. در حالی که یک قانون می‌تواند مراحل را به منظور کسب اطمینان از این که مقامات اجرایی به طور کلی حامی اهداف قانونی هستند و فرایند تصمیم‌گیری که شامل دستگاه‌های اجرایی و گروه‌های هدف است موارد رداندکی را در بردارد، انگیز، کافی برای جلب رضایت و نیز قواعد رسمی پشتیبان را در بر دارد، بگذراند. با وجود این ما با این مطلب که لزوماً نمی‌توان به مقامات

اجرائی درباره عمل هماهنگ با اهداف قانونی اعتماد کرد، مخالفیم. نظارت مستمر و مداخله گروه‌های حوزه‌های انتخاباتی و رؤسای قوای مقننه و مجریه نیز لازم است.

یک قانون (یا هر تصمیم سیاسی مهم دیگری) می‌تواند به منظور بالا بردن امکان چنین نظارت و مداخله‌ای برخی گام‌ها را بردارد. نخست، این قانون می‌تواند برای مشارکت عمومی در مراحل متعدد فرایند تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی خواستار فرصت‌هایی باشد و حتی می‌تواند درخواست نماید که این دستگاه‌ها گام‌های مثبتی را به منظور حصول اطمینان از میزان مشارکت ممکن ذی‌نفعان غیرمشکل بردارند. دوم آنکه چنین قانونی می‌تواند اصول ثابت لیبرال را به منظور اعتراض نسبت به تصمیمات آن دستگاه، نزد دادگاه‌ها ارائه نماید. برای نمونه، درخواست شهروندان درباره قوانین مربوط به اصلاحات هوای پاک مصوب ۱۹۷۰ در موارد مختلفی به کار رفته است تا مؤسسه حمایت از محیط زیست ایالات متحده را ملزم نماید تا طبق قانون به مقررات قانونی که به هر دلیل در اعمال آنها قصور شده است، عمل کند.<sup>(۲۱)</sup> سوم شرایط موجود برای ارائه گزارش ادواری از عملکرد و فعالیت‌های مؤسسه به رؤسای قوای مقننه و مجریه و نیز به منظور ارزیابی از سوی ارگان‌های دولتی مستقل و معتبر (نظیر آکادمی ملی علوم) موجب نظارت خارجی دستگاه‌های اجرایی شده و احتمالاً منجر به دستیابی به اهداف قانونی می‌شود.<sup>(۲۲)</sup>

در مجموع، قانونی که با دقت تنظیم شده است (یا هر تصمیم سیاسی مهم دیگری) باید به عنوان ابزاری تلقی شود که به وسیله آن قانونگذاری و سایر سیاست‌گذاران بتوانند فرایند کامل اجرا را سازمان داده و این احتمال را بدهند که برزدهای دستگاه‌های اجرایی و رفتار گروه‌های مورد نظر (در داخل و خارج دستگاه‌های مزبور) با اهداف قانونی هماهنگ خواهند بود؛ در ابتدا چنین امری نیازمند این است که آنها اهداف سیاسی صریح و بدون ابهام را توسعه داده و یک نظریه فنی ارزشمند مرتبط با مواقت گروه هدف را با آثار مطلوب ترکیب نمایند.

به منظور بالا بردن امکان چنین مواقتی، قانونگذاران و سیاست‌گذاران باید میزان اجرا را برای دستگاه‌های حمایتی نیز تعیین کنند، مقامات اجرایی را با منابع مالی کافی مجهز کنند،

فرایند اجرا را با رعایت سلسله‌مراتب با به حداقل رساندن موارد رد و نیز تدارک انگیزه کافی برای غلبه بر هرگونه مخالفتی هماهنگ نمایند، به قواعد تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی جهت دهند و فرصت‌هایی را در اختیار افراد خارج از دستگاه قرار دهند تا در فرایند اجرا شرکت نموده و با دقت، عملکرد و فعالیت آن دستگاه (و گروه هدف) را ارزیابی کنند.

اما یک قانون صرف‌نظر از اینکه به چه میزان فرایند اجرا را ساختار می‌دهد، شرط کافی جهت تضمین پذیرش تمام اهداف گروه هدف نیست. در واقع، به منظور کسب اطمینان از رضایت کافی جهت دستیابی به آن اهداف، معمولاً حداقل سه تا پنج و اغلب ده تا بیست سال به طول می‌انجامد. طی این مدت زمان طولانی، در اثر فشارهای مستمر موجود، مقامات دستگاه‌های حمایتی نمی‌توانند به تعهدات خود عمل کنند، گروه‌های حمایتی حوزه‌های انتخاباتی و رؤسای قوای مقننه و مجریه نیز در انجام فعالیت سیاسی فعال خود کوتاهی کرده و در اثر این فشارها به تدریج کل فرایند، به واسطه تغییر اجتماعی اقتصادی، تضعیف می‌شود. به‌طور خلاصه، زمانی که قانونی بتواند در بلندمدت و با موفقیت اجرا شود، در صورت امکان دستیابی به اهداف آن قانون، شروط دیگری وجود دارند که باید آنها را رعایت کرد.

شرط سوم: مقامات دستگاه‌های اجرایی از مهارت سیاسی و مدیریتی اساسی برخوردار بوده و به اهداف قانونی نیز متعهد باشند.

همان‌گونه که ناکتون مشخص شده است قانون‌گذاران و سایر سیاست‌گذاران می‌توانند برخی گام‌های مهم و مؤثر را در تهیه پیش‌نویس یک قانون و به دنبال آن در انتخاب افراد بردارند تا اساساً بتوانند چنین امکانی را افزایش دهند که رؤسای دستگاه‌های اجرایی حامی اهداف قانونی باشند.

با وجود این، در عمل امرهای قانونی اغلب محدودند (غیر از جایی که ایجاد یک دستگاه جدید امکان‌پذیر باشد) و فرایند انتصاب مدیران اجرایی سیاسی به شدت به خواسته‌های رئیس توه مجریه و قانونگذاران بستگی دارد، به گونه‌ای که برخی از آنها ممکن است در اجرای یک تصمیم مهم سیاسی به خوبی به تعهد خود عمل نکنند. به‌طور خلاصه، حمایت مقامات عالی‌رتبه دستگاه‌های اجرایی به اندازه کافی برای حکمی که - به عنوان

شرطی مجزا برای یک اجرای موفق - بسیار مورد تأکید قرار گرفته است، مهم است. وانگهی، حمایت سیاستی در صورتی که با مهارت‌های مناسب سیاسی و مدیریتی در به کارگیری مطلوب منابع موجود همراه نبوده باشد، اساساً بی‌فایده است. مهارت سیاسی متضمن قابلیت است که بتواند روابط کاری بهتر را با رؤسای قوای مقننه و مجریه در دستگاه‌های ذی‌ربط توسعه دهد، گروه‌های هدف و مخالفان را متقاعد نماید که با آنها برخورد عادلانه‌ای می‌شود، نیروهای حمایتی از جمله، حوزه‌های انتخاباتی بالقوه پشتیبان را بسیج نموده و وضعیت دستگاه را خیلی دقیق به وسیله رسانه‌های گروهی و مانند آن مطرح کند. مهارت مدیریتی متضمن این موارد است: توسعه کنترل‌های کافی گونه‌ای که یک برنامه، موضوع اتهام سوء مدیریت مالی قرار نگیرد، حفظ روحیه بالای پرسنل دستگاه و کنترل مدیریت مخالفت‌های داخلی به شیوه‌ای که مخالفان متقاعد شوند که به نظرات آنها نیز به صورت عادلانه‌ای توجه می‌شود. (۲۳)

در نهایت شواهدی وجود دارند که ثابت می‌کند حفظ روحیه بالا، تعهد و حتی مهارت در طی زمان به طور روزافزونی سخت‌تر می‌شود. ابتکارات سیاستی خلاقانه اغلب توجه مدیران اجرایی مجرب و متعهد را به ویژه درباره دستگاه‌های جدید به خود جلب می‌نماید. اما به طور کلی چنین افرادی پس از چند سال، از برنامه یکنواخت اداری خسته و ناامید می‌شوند و مقامات رسمی جایگزین آنها می‌شوند که بیشتر به امنیت شخصی و حمایت سازمانی بها می‌دهند تا اینکه خود را جهت‌دستیابی به اهداف سیاستی به مخاطره بیندازند. (۲۴)

شرط چهارم: وجود برنامه‌ای که به طور جمعی از سوی گروه‌های سازمان‌یافته حوزه‌های انتخاباتی، برخی قانون‌گذاران اصلی (با رئیس قوه مجریه) و نیز از سوی دادگاه‌های حامی یا بی‌طرف حمایت می‌شوند.

یقیناً حفظ حمایت سیاسی فعال جهت تحقق اهداف قانونی در طول مدت اجرا بسیار مهم است. چنانچه با سه شرط نخست موافقت به عمل آمده باشد، اساساً لازم است که رؤسای قوای مقننه و مجریه به منظور تأمین منابع مالی لازم سالیانه دستگاه‌های اجرایی از این امر به طور کافی حمایت کنند و نیز اطمینان دهند که یک قانون مبنای اساساً نقض نمی‌شود، بلکه برعکس

اصلاح می‌شود تا مشکلات اجرا را برطرف سازند. با وجود این، به نظر می‌رسد که بنا به دلایل مختلفی تحقق چنین شرط نسبتاً ساده‌ای بسیار مشکل باشد. نخست، عدم توجه مداوم به موضوع از سوی بخش عمومی و رسانه‌های گروهی زمینه تضعیف حمایت سیاسی گسترده درباره هر نوع برنامه خاص را بین عموم و قانون‌گذاران فراهم می‌سازد. (۲۵) دوم آنکه، تمایل عمومی به کاهش حمایت حوزه‌های انتخاباتی سازمان‌یافته از ایجاد تنوعی گسترده در برنامه‌هایی نظیر: حفاظت از محیط زیست و حمایت از مصرف‌کنندگان و نیز تلاش جهت مساعدت به افراد فقیر - در بلندمدت وجود دارد، در حالی که مخالفت گروه‌های هدف با هزینه‌های تحمیل شده بر آنها سست‌تر یا به واقع افزایش می‌یابد. به‌طور کلی تغییر در میزان حمایت حوزه‌های انتخاباتی از چنین برنامه‌هایی به تدریج در قالب تغییر در میزان نمایندگانی مجلس و (اعضای کمیسیونها) از دستگاه‌های ذی‌ربط منعکس می‌شود. (۲۶) سوم اینکه اکثر قانونگذاران از منابع اداری و وسایل ایجاد انگیزه جهت پایش فعال در اجرای برنامه‌ها برخوردار نیستند. (۲۷) مطالعه موردی که دربارهٔ موکلین صورت گرفته، مورد استثنایی است که به شدت دربارهٔ شکایات مطرح می‌شود. بدون حمایت سیاسی فعال برخی از قانونگذاران کلیدی، مقامات دستگاه‌های اجرایی حامی برنامه درمی‌یابند که غلبه بر تبلیغات پر سر و صدای مستمر ناشی از شکایات موکلین و نیز تأخیر یا مخالفت با اجرای هر برنامه‌ای که نیازمند تغییر رفتار ساسی باشد (به جز در مواردی که گروه‌های هدف از چنین تغییری حمایت می‌کنند) دشوار است.

با وجود چنین دشواری‌هایی، در صورت وجود دو عامل ذیل، القای لازم جهت حمایت سیاسی می‌تواند ادامه یابد. نخستین عامل، حضور یک دلال کار است که عبارتند از یک قانونگذار یا مقام برجسته اجرایی که به کنترل منابعی مبادرت ورزد که از منظر سایر بازیگران مهم باشند، همچنین وی از انگیزه و منابع اداری لازم بهره‌مند بوده و در صدد باشد تا با دقت فرایند اجرا را پایش نماید، و بر عملکرد مقامات دستگاه‌ها به‌عنوان یک اصل تقریباً دائمی نظارت نماید و از بودجه و اقتدار قانونی دستگاه‌های اجرایی نیز حمایت کند. (۲۸) با وجود این، به جز در شرایط بسیار نادر بعید است که یک دلال کار خاص از سمت مهمی برخوردار

بوده یا در فرایند طولانی اجرا به عنوان بک ذینفع باقی بماند. چنین مسئله‌ای توجه ما را به دومین عامل یا در نهایت به مهمترین شرط، یعنی حضور گروهی (ذینفع) از حوزه‌های انتخابانی سازمان یافته و حامی جلب می‌نماید که از منابع لازم جهت پایش دقیق اجرای برنامه‌ها بهره‌مند است، بر عملکرد آن دستگاه‌ها به طور جدی نظارت دارد، تصمیمات مغایر آن دستگاه‌ها را نزد دادگاه‌ها و قانونگذار (رئیس مجلس مطرح می‌سازد) و قانونگذاران کلیدی را متقاعد می‌کند که چنین برنامه‌هایی ارزش حمایت فعال آنها را دارند.<sup>(۲۹)</sup> دستیابی به مزایای فوق‌العاده هر سازمان پیش از مزایای یک فرد، نیازمند حمایت مستمر است. چنانچه حوزه‌های انتخاباتی حامی به قوت خود باقی بمانند، عموماً دستیابی به کارگزاران یا آموزش به آنها میسر خواهد بود.

با وجود این، برنامه‌هایی که متضمن روابط بین دولتی هستند در ادامه حمایت سیاسی مشکلات بیشتری را به وجود می‌آورند. از یک سو، برنامه‌های بین دولتی «پایین دستی» (نظیر برنامه‌های حکومت‌های محلی در مقابل دولت و دولت فدرال) اغلب از سوی واحدهای مافوق حکومت مورد تجدید نظر واقع شده و تضعیف می‌شوند.<sup>(۳۰)</sup> مگر اینکه نمایندگان اجرای آن برنامه، پست‌های مهمی را در سطح مافوق اشغال نمایند که در این صورت کمتر امکان حمایت از تمامیت قانونی (و در برخی مواقع مالی) وجود دارد. برعکس، سطوح مافوق معمولاً با تنوعات مهم محلی در حمایت سیاسی از اهداف برنامه مورد نظر و در نتیجه در جلب رضایت مقامات اجرایی محلی با اصول کلی آن برنامه مواجه می‌شوند.

اصولاً زمانی می‌توان بر چنین تنوعی غلبه کرد که قانون مافوق ابزارهای ایجاد انگیزه را برای جلب رضایت و دستیابی به منابع مالی کافی فراهم نماید تا اساساً زمینه برای مقامات مافوق هموار گردد و عملاً آنها بتوانند مجریان محلی را جایگزین سیستمی نمایند که به ندرت تا آن اندازه سازماندهی شده باشد و به این ترتیب، مقامات مافوق به منظور مذاکره و موافقت با مجریان داخلی نافرمان تحت فشار قرار می‌گیرند.<sup>(۳۱)</sup> پیامد چنین مذاکراتی، حساسیت‌های بسیاری است که نسبت به تنازاهای محلی و عموماً پیشرفت نسبتاً مطلوب اهداف قانونی به وجود می‌آید.



موضوع مذاکره مزبور تا حدی بر ضرورت حمایت سیاسی رؤسای نوای مقتنه و مجریه از دستگاه‌های اجرایی معطوف کرده است، اما نباید در این مورد دادگاه‌ها را نادیده گرفت. به عنوان مثال در بسیاری موارد، ملاحظات همزمان اکثر دادگاه‌های فدرال و ایالتی دربارهٔ تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های دستگاه‌ها به این معناست که آنها در فرایند اجرا به جز در موضوعات شکلی نقش جزئی ایفا می‌نمایند و اطمینان می‌دهند که با دستورالعمل‌های قانون صریح هماهنگ هستند.<sup>(۳۲)</sup>

اما چنانچه دادگاه‌ها با قانون خاصی مخالف باشند، این قدرت را دارند تا با تأخیر انداختن اجرای اقدامات یا تفاسیر مکرر قانونی نامطلوب، و در موارد دشوارتر، با اعلام قانونی مغایر با قانون اساسی، عمل اجرا را از حیز انتفاع ساقط کنند.<sup>(۳۳)</sup> از سوی دیگر، نمونه‌هایی دال بر این موضوع وجود دارند که دادگاه‌ها اصولاً برنامه‌ها را با صدور احکام رضایتبخش تقویت نموده‌اند.<sup>(۳۴)</sup> با توجه به نقش بسیار مهم دادگاه‌ها، استدلال می‌نماییم که موفقیت در اجرای اهداف قانونی نیازمند نقش بی‌طرف یا حمایتی آنها است.

شرط پنجم: اولویت نسبی اهداف قانونی با ظهور سیاست‌های عمومی متعارض یا تغییر در شرایط اجتماعی - اقتصادی مرتبط که نظریه "فنی" یا حمایت سیاسی مربوط به قانون را تضعیف می‌کند، در طی زمان به طور چشمگیری تضعیف نشود.

دگرگونی در اکثر جوامع معاصر فراگیر است. گاهی به این دلیل که اکثر کشورها غرق در یک سیستم بین‌المللی هستند که در آن قسط به کنترل معمولی و گاهی نیز به دلیل بسیاری از موضوعات سیاستی به شدت در صددند تا با یکدیگر ارتباط برقرار نمایند. برای نمونه، موضوع کنترل آلودگی با انرژی، تورم و سیاست بولی ملی، وسایل حمل و نقل، زمین‌های دولتی و یا بسیاری موضوعات دیگر مرتبط است. در اثر این تغییر مستمر، هر نوع تصمیمی سیاستی خاص نسبت به کاهش حمایت سیاسی تأثیرپذیر است؛ به طوری که سایر موضوعات در بلندمدت نسبتاً مهم‌تر جوه می‌نمایند. در این راستا تأثیر جنگ ویتنام و تورم در بسیاری از برنامه‌های جوامع بزرگ و نیز تأثیر بحران انرژی و تورم در برنامه‌های کنترل آلودگی از جمله نمونه‌های بارز و صریح ناشی از چنین تغییر هستند.<sup>(۳۵)</sup> همچنین این تغییر می‌تواند

آفندر گسترده باشد که اساساً فرضیات فنی را که سیاست براساس آنها بنا می‌شود، به تدریج کمرنگ نماید، حداقل تا زمانی که مهاجرت افراد فقیر از جوب و پرتوریکو به شهرهای صنعتی شمال موجب شود تا توانایی ایالت و دولت‌های محلی موضوع جدید تأمین بودجه برای برنامه‌های رفاهی تلقی شود. چنین امری در واقع نوعی پاسخ به تغییراتی می‌شود که در آن حمایت از برنامه خاص از سوی قانونگذاران اصلی، گروه‌های حوزه انتخاباتی سازمان یافته و مقامات اجرایی مهم و ضروری جلوه می‌نماید. چنانچه آنها نسبت به آثاری که ظاهراً در سیاست‌های حاشیه‌ای و در تعهدات قانونی آنها نسبت به برنامه‌هایشان می‌تواند تغییرتی ایجاد کند، واکنش نشان دهند می‌توانند به منظور پی‌یردن به پیامدهای قانون جدید گام‌های مؤثری نیز بردارند.<sup>(۳۶)</sup> مورد مزبور بحث ما را پیرامون شرایط اجرای مؤثر سیاست به نتیجه می‌رساند. در یک جمع‌بندی می‌توان دریافت که یک قانون یا تصمیم سیاسی مهم در صورتی می‌تواند به اهداف خود نائل شود که:

- ۱- متضمن نظریه فنی معتبر و مرتبط با رفتار گروه هدف دربارهٔ نیل به اهداف خاصی باشد.
- ۲- متضمن دستورالعمل‌های سیاستی صریح و بدون ابهام باشد و برای بالا بردن میزان احتمال جلب رضایت گروه هدف فرایند اجرا را سازمان دهد.
- ۳- رؤسای دستگاه‌های اجرایی حامی چنین اهدافی بوده و در استفاده از منابع موجود از مهارت کافی برخوردار باشند.
- ۴- برنامه‌ای از سوی گروه‌های حوزه‌های انتخاباتی فعال و برخی قانونگذاران اصلی از طریق فرایند اجرا و نیز از سوی دادگاه‌های بی‌طرف یا حامی حمایت شود.
- ۵- برنامه‌ای که با تغییر شرایط اجتماعی - اقتصادی تضعیف نشود. چنانچه تمامی این شرایط تأمین شوند، آنگاه هر نوع قانونی - صرف نظر از میزان ابهام آن - به طور کارآمد اجرا خواهد شد. در بسیاری موارد در صورتی که زمینه برای اجرای مؤثر فراهم گردد و استثنائات نیز شامل سیاست‌هایی شوند که صرفاً در پی تغییرات عادی در رفتار گروه هدف و یا آن گروه‌هایی باشند که در مقابل تغییرات قانونی مسئول و پاسخگو هستند تأمین هر یک از این

شرط امکان‌پذیر خواهد بود. (۳۷)

با وجود این در این مبحث تا حدودی دربارهٔ فرایند واقعی ارزیابی و بازخورد سیاستی دچار ابهام شده‌ایم. به‌ویژه آنکه اگرچه مجموعه این شرایط باید حداقل به عنوان فهرست مناسبی برای سیاست‌گذاران و محققان به کار رود، اما تا زمانی که عملاً امکان تأمین یک یا تمامی شرایط وجود نداشته باشد، تنهایی تواند راهنمای مختصری راجع به آنچه انجام گرفته، باشد. در صورتی که این مقاله به عنوان راهنمایی مناسب جهت تحلیل و ارزیابی فرایند اجرا مورد استفاده قرار گیرد، حداقل باید به طور خلاصه این دو موضوع را مدنظر قرار دهد.

### ارزیابی و بازخورد سیاستی

تا اندازه‌ای توجه ما بر گستره‌ای معطوف بوده است که در آن دستگاه‌های اجرایی و گروه‌های هدف در قالب شیوه‌ای هماهنگ با اهداف قانونی عمل می‌مایند و در نهایت دستیابی به اهداف واقعی بسر شده است. در این باره بیشتر توجه‌مان را بر اهداف صوری ناشی از ارزیابی فرایند اجرا و برنامه ارزیابی متمرکز کرده‌ایم.

اما چنانچه فردی به تحولات سیاسی و به ویژه به فرایند بازخورد سیاستی علاقمند باشد باید محدوده وسیعی از این آثار و پیامدها را بررسی نماید. پیامدهای ناخواسته‌ای حمایت سیاسی از اهداف برنامه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. برای نمونه، هرگونه ارزیابی دربارهٔ اجرای سیاست لغو تبعیض نژادی در مدارس نه تنها باید به میزان لغو تبعیض نژادی به دست آمده مرتبط باشد، بلکه باید میزان تأثیر لغو تبعیض نژادی دربارهٔ مهاجران افراد سفید پوست و در نهایت به میزان حمایت مالی و سیاسی مدارس دولتی نیز مربوط شود. به علاوه، شواهدی دال بر این نکته وجود دارد که بازخورد سیاستی اصولاً مبتنی بر آثار اکسایبی است، نه آثار واقعی. همچنین نخبگان سیاست‌گذاری برنامه‌ای را بر حسب هماهنگی محسوس آن با اولویت‌های سیاستی می‌سنجند، نه بر حسب گستره‌ای که در آن بتوانند به تفویض اختیار قانونی دست یابند. (۳۸)

فرایند واقعی ارزیابی و بازخورد سیاستی همواره بر اساس یک اصل غیررسمی و زمانی

صورت می‌گیرد که دستگاه‌های اجرایی با گروه‌های حوزه‌های انتخاباتی ذی‌ربط، رؤسای قوای مقننه (و مجریه) و دادگاهها ارتباط برقرار نمایند. لذا در فواصل زمانی معین معمولاً فرایند ارزیابی، زمانی رسمی‌تر و به لحاظ سیاسی برجسته می‌نمایند که به منظور تجدید نظر در قانون بنا، تلاش‌های اساسی صورت گیرد. برای نمونه به نظر می‌رسد هر سه، چهار سال یکبار تلاش‌های عمده‌ای برای قانون فدرال کنترل کردگی هوا انجام می‌شود.

برخی از این اصلاحات می‌توانند به مقاومت مستمر و مؤثر گروه‌های هدف نسبت داده شوند؛ در حالیکه می‌توان سایر اصلاحات را ناشی از تغییرات عمده در شرایط اجتماعی - اقتصادی مربوطه دانست.

با توجه به منشاء چنین تغییراتی، اینکه حامیان اهداف اولیه و اساسی زمینه را برای مطالعات ارزیابی مستقل فراهم نمایند آثار واقعی برنامه به درستی برآورد شود، دارای اهمیت است. چنین ارزیابی نظام‌مندی هم برای رفع نقص موجود در طرح و اجرای برنامه و هم به منظور مقابله با اعتراضات و انتقاداتی دربارهٔ تسلط فرایند بازخورد غیررسمی، به کار برده می‌شود.

### فرایند اجرا تحت شرایط نسبتاً مطلوب

انتقاد فراگیر و پرسر و صدایی که بر قانونگذاران و محققان وارد می‌شود، این است که آنها به مراتب بیش از اجرای مؤثر قانون، درگیر عمل تصویب آن بوده‌اند. با وجود این در دهه گذشته، نوعی علاقه و افر نسبت به ارزیابی و اجرای سیاستها در بحافل دانشگاهی پدیدار شده است. چنین امری متناسب با تغییر دیدگاه متمرکز ذنونگذاران نسبت به تصویب موضوعات مهم و جدید سیاستی در مقایسه با اجرای مؤثرتر و نظارت بر ناماهای موجود بوده است. یکی از اهداف اصولی این مقاله تأمین شرایط هر دو جوامع (حقوقی و دانشگاهی) است که به موجب آنها قوانین یا تصمیمات مهم سیاستی که برای اجرای مؤثر در صدد تغییر وضع موجود هستند، می‌توانند به طور مطلوبی به اهداف سیاستی‌شان نائل گردند.

بحث مابیانگر این بوده است که قانونگذاران و سایر سیاست‌گذاران در صورتی که

دریابند قانون موضوعه‌ای متضمن یک نظریهٔ "فنی" و منطقی است و خیلی دقیق به طبقه‌بندی اهداف مورد نظر می‌پردازد و نیز به منظور بالا بردن میزان احتمال جلب رضایت گروه هدف به سازماندهی فرایند اجرا با شیوه‌های متفاوت مبادرت می‌ورزد می‌توانند مدت زمان مدیدی را صرف کسب اطمینان از اجرای مؤثر سیاست نمایند. به علاوه آنها می‌توانند جهت انتصاب مقامات اجرایی ماهر و حمایت‌کننده در دستگاه‌های اجرایی، تأمین بودجه کافی و پایشر عملکرد این دستگاه‌ها در فرایند اجرای بلندمدت، آگاهی از نتایج و آثار تغییر شرایط اجتماعی - اقتصادی و نیز شناخت قوانین جدید (حتی در مناطق ظاهراً نامربوط) بر اساس قوانین موضوعه اصلی گامهای مثبتی را بردارند. البته در عمل، حتی قانون‌گذاران و سایر سیاست‌گذاران، که علاقمند به اجرای مؤثر هستند، در شرایط بسیار محدودی عمل می‌کنند که مشکلات بی‌شماری را برای آنها در انجام این وظایف به بار می‌آورد.

ممکن است که نظریه‌های فنی معتبری در دسترس نباشد. اطلاعات ناقص، تعارض اهداف و مخالفت‌های چندگانه در هیئت‌های مقننه، تصویب قانونی را که مشتمل بر اهداف صریح بوده و به طور قابل فهمی فرایند اجرا را سازمان می‌دهد، مشکل می‌سازند. میزان اجرا اغلب باید رای دستگاه‌هایی که حامی اهداف سیاستی نیستند، تعیین شود.

ممکن است گروه‌های حمایتی ذینفع و قانونگذارانی وجود نداشته باشند که در قالب نقش دلال کار انجام وظیفه نمایند و یا حتی احتمال دارد در دورهٔ بلندمدت اجرا به سایر موضوعات دیگری نیز بپردازند.

وجود این، حتی به موجب چنین شرایط نسبتاً مطلوبی حداقل می‌توان چندین گام را جهت افزایش احتمال اجرای مؤثر برداشت:

۱. چنانچه نظریهٔ "فنی" معتبری که بتواند رفتار گروه هدف را با اهداف سیاستی مرتبط سازد، موجود نباشد یا به نوعی مسئله‌ساز باشد، قانونگذاران باید آگاهانه تلاش نمایند تا با طرح‌های تجربی، تحقیق و توسعه، مطالعات حاصل از ارزیابی‌ها، و فرایند اتخاذ تصمیمات علنی مرتبط با بسیاری از داده‌های ممکن و مختلف، فرایند یادگیری را در آن بگنجانند.
۲. چنانچه قانونگذار بر تصویب قانونی که بیشتر دستورالعمل‌های سیاستی صریح را

دراست، اصرار ورزد؛ آنگاه حامیان با دیدگاههای متفاوت می‌توانند به امید دستیابی به مرجعی که می‌تواند قانون را به عنوان تفویض اختیار مغایر با قانون اساسی از اعتبار ساقط نماید، قانون دیگری را به اجرا گذارند. اگرچه به خیلی از وعده‌ها عمل نشده است، اما این استراتژی متعاقب قانونی که به عنوان راهنمای جامع و واضحی در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار می‌گیرد حداقل تا کنون یکبار در پرونده کالیفرنیا با موفقیت به کار رفته است.<sup>(۳۹)</sup>

۳. چنانچه میزان اجرا برای دستگاه‌های حامی مقتدر و فعال تعیین نشود، قطعاً فراهم نمودن امکانات برای مداخله افراد خارج از دستگاه، با وضع مقررات اقامه دعوی شهروندان، ارائه گزارش ادواری رؤسای قوای مقننه و مجریه، ارزیابی مطالعات به وسیله افراد بیرونی معتبر و نسبتاً مستثنی، و احتمالاً کمیته‌های خاص نظارت قوه مقننه بسیار حائز اهمیت است.

چنانچه گروه‌های فعال ذی‌نفع و حامی به همراه منابع ضروری جهت کنترل دقیق اجرا وجود نداشته باشند، آنگاه تشخیص و بسیج چنین گروهی باید از مشکلات عمده قانونگذاران و مقامات اجرایی حامی به شمار آید. و سرانجام اینکه چنانچه برنامه‌ای بدون رضایت گروه مزبور صورت گرفته باشد، فاقد ارزش قانونی است و ملغی می‌گردد. گاهی اوقات چنین امکانی وجود دارد که از آغاز بتوان به ایجاد سازمان‌های جدید مبادرت ورزید. در این راستا معقول‌ترین راهبرد ملزم کردن سازمان جهت بهره‌برداری از منابع ضروری است تا بدین وسیله بتواند برنامه خود را در راستای به تصویر کشیدن یک مسئولیت خطیر، گسترش دهد.

۵. چنانچه امکان دسترسی آسان به دلال کار وجود نداشته باشد، در این صورت حامیان این برنامه باید برای دستیابی به دلال کار تلاش چشمگیری نمایند، لذا چنین امری نیازمند متقاعد کردن قانونگذار جدید و دارای صلاحیتی است که در این زمینه متخصص بوده یا قانونگذاری که زمینه حمایت جدید از برنامه مزبور را فراهم کرده و نیز آن را در اولویت قرار داده است. چنانچه قانونگذاران کمیته‌های ذی‌ربط که در دستگاه‌های اجرایی حائز صلاحیت بوده‌اند نسبت به برنامه جدید بی‌تفاوت (یا شدیداً با آن مخالف) باشند، آنگاه باید به منظور قانونمند ساختن کار کمیته یا احتمالاً جهت ایجاد کمیته نظارتی خاصی که از حمایت افرادی نظیر رئیس مجلس برای اجرای برنامه‌های مورد نظر برخوردار است، تلاش‌هایی صورت

گیرد. در هر حال وجود یک دلال کار برای اجرای مؤثر بسیار حائز اهمیت است. به طور خلاصه، حتی اگر در زمان اتخاذ یک تصمیم عمده سیاسی، امکان تأمین شرایط اجرای مؤثر سیاست‌ها وجود نداشته باشد، سیاست‌گذاران و سایر حامیان آن برنامه به منظور دستیابی به نمونه ایده آل در بلندمدت می‌توانند گام‌های مؤثری را بردارند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## پی‌نوشت‌ها

۱. در چنین مواردی، زمانی که تغییر فزاینده باشد و حداکثر توافق میان بازیگران اصلی وجود داشته باشد، اجرای سیاست نسبتاً بدون مشکل است. ر.ک. به:

A. Lee Fritschler, *Smoking and Politics*, 2d ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1975), ch. 1; and Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Macmillan Co., 1964).

2. Jerome Murphy "Title I of ESEA: The Politics of Implementating Federal Education Reform, *Harvard Educational Review* 41 (1971): 36-63; Milbrey McLaughlin, *Evaluation and Reform: Title I* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1975); Jeffrey Pressman and Araron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1973); Henry Jacoby and John Steinbruner, *Clearing the Air* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1973); Charles Jones, *Clean Air* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975); Martha Derthick, *New Towns In Town* (Washington, D. C.: Urban Institute, 1972); Carl Van Horn "Implementing CETA: The Federal Role", *Policy Analysis* 4 (Spring 1978): 159-83.

3. Paul Berman, "The Study of Macro- and Micro-Implementation", *Public Policy* 26 (Spring 1978): 172-79.

4. Harrell Rodgers and Charis Bullock, *Law and Social Change* (New York: McGraw Hill, 1972), and *Coercion to Compliance* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1976).

5. Gerald Swanson, "Coastal Zone Management from an Administrative Perspective: A Case Study of San Francisco Bay Conservation and De Thomas Klinker, "Successful Plan Implementation: The Growth Phasing Program of Sacramento County", *AIP Journal* (October 1978): 412-23).

6. Donald Van Meter and Car. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society* 6 (February 1975): 445-88; Eugene



Bardach, *The Implementation Game* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977); Erwin Hargrove, *The Missing Link* (Washington, D. C.: Urban Institute, 1975); Walter Williams and Richard Elmore, eds., *Social Program Implementation* (New York: Academic Press, 1976); Berman, "Macro- and Micro-Implementation"; Martin Rein and Francine Rabinovitz, "Implementation", Working paper no. Luft, "Benefit Cost Analysis and Public Policy Implementation", *Public Policy* 24 (Fall 1976): 437-462.

7. Victor Nielsen, "Input-Output Models and the Non-Use of Policy Analysis" (Paper presented at the 1974 Annual Meeting of the Western Political Science Association, Denver, Colo., April 1974); James Coleman, *facts*, in *Public Policy Evaluation*, *Seas Yearbooks in Politics and Public Policy*, vol. 2, ed., Kenneth Dolbear (Beverly Hills, California).

۸. به منظور دستیابی به تحلیل مقایسه‌ای جامع درباره قابلیت قانون‌گذاران و دادگاه‌های پژوهشی در سازماندهی فرایند اجرا. ر.ک. به:

Lawrence Baum, "Implementation of Legislative and Judicial Policies: A Comparative View", in *Effective Implementation*, ed., Daniel Mazmanian and Paul Sabatier (Lexington, Mass.: Lexington, 1980).

9. Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, *The Implementation of Regulatory Policy: A Framework of Analysis* (Davis, Calif.: Institute of Governmental Affairs, 1979); and Paul Culhane, "Bureaucratic Politics Theory and the Open Systems Metaphor" (Paper presented at the 1978 Annual Meeting of the Southwestern Political Science Association, Houston, Texas, April 1978).

۱۰. جهت پی‌بردن به مباحثات مربوطه. ر.ک. به:

Berman, "Macro- and Micro-Implementation", p. 163; and Pressman and Wildavsky, *Implementation*, "Preface".

اصولاً، یک مؤلفه فنی معتبر باید (الف) تمامی عوامل اصلی را که مستقیماً با حل مشکل موجود در گستره برنامه مساعدت می‌نمایند در برگیرد و (ب) هر یک از این عوامل را به درستی به اهداف مطلوب مرتبط سازد. برای نمونه، لئونارد گودین و فیلیس مونن بر این باورند که یکی از دلایل اصلی ناکامی از

سیاست رفاه آمریکا این است که در هر لحظه چنین سیاستی صرفاً به زیر مجموعه بستر محدودی از عوامل که بر ناتوانایی های درآمدی تأثیرگذار هستند، می پردازد و بدین ترتیب تأثیر چندانی بر مشکل کلی ندارد. ۱۱. به منظور بحث و بررسی کلی در مورد اهمیت اهداف مشخص و واضح به عنوان ملزومات ارزیابی برنامه و منابع سیاسی به ترتیب: رجوع کنید به:

Leonard Rutman, ed., *Evaluation Research Methods* (Beverly Hills, Calif: Sage, 1977).

وضوح و هماهنگی اهداف قانونی در راستای معیارهای توصیفی زیرمفهوم سازی شده استنک (۱) اهداف مبهم و نامشخص که شامل احکام با مفاهیم نامشخص به منظور قانونمند کردن و جا انداختن در "منابع عمومی" و دستوراتی که به منظور هماهنگ کردن اهداف متعارض مانند مشاغل مربوط به رشته های صنعتی و کیفیت هوا - بدون هیچ گونه اوویت بندی میان آنها - (۲) نقد نهایی: که این بخش شامل درجه بندی نسبتاً واضح از تعارضات احتمالی نسبت به اهداف کلی - مانند بهبود کیفیت هوا حتی در صورتی که منجر به بیکاری شود - (۳) اهداف کیفی: این اهداف شامل اختیارات کیفی موجز - به عنوان مثال حفاظت از کیفیت هوا به گونه ای که منجر به حفظ سلامت عمومی جامعه گردد: توجه شود که این اهداف کیفی آنچنین موجز هستند که تحت یک نقد نهایی قرار نمی گیرند. (۴) اهداف کمی: مانند کاهش خود به خودی واردات از سطح ۹۰ درصد در سال ۱۹۷۰ تا ۱ دسامبر ۱۹۷۵. بدیهی است که هدف نهایی منبع گسترده تری برای افرادی است که پشتیبان تغییر اهداف اولیه هستند تشکیل می دهد.

۱۲. به عنوان مثال در شرایطی که اهداف ناماهنگ و مبهم از تحقق تغییرات رفتاری ممانعت به عمل می آورد رجوع کنید به:

Murphy, "Title I of ESEA", pp. 38-44; Richard Weatherly and Micheal Lipsky, "Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Educational Review* 47 (May 1977): 180-96; Pressman and Wildavsky, *Implementation*, pp. 25-26, 71-77, 87-90; and Richard Johnson, *The Dynamics of Compliance* (Evanston, Ill: Northwestern University Press, 1967), pp.58-59. In contrast, clear standards facilitated implementation of the 1965 Bay Conservation and Development Act (Swanson, "Coastal Zone Management," pp. 81-102).

۱۳. برای نمونه چنین امری نوعی محدودیت اساسی است که در کسب اطلاعات راجع به منابع نفتی دور از ساحل و نیز در توسعه وسایل موتوری با مواد آلوده کننده کمتر اعمال می شود.

U.S. Senate, Committee on Interior, Hearings on the Energy Information Act, 93d

Cong. 2 d sess., 1974; and Jacoby and Steinbruner, *Clearing the Air*, ch. 3-4.

۱۴. برای مرور دلایل مقاومت بروکراتیک در برابر تغییر و.ک: Richard Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy* 26 (spring 1978): 199-216; Kaufman, *The Limits of Organizational Change* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1971); and Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little Brown and Co., 1967), ch. 13, 14, 16, and 19.

۱۵. برای نمونه بررسی به عمل آمده در خصوص دولت و مناطقی که از وجود چنین دستگاه‌هایی بهره‌مند می‌شوند، حاکی از آن است که مقامات منتخب محلی در تأیید پیشرفت‌های مطروحه مناسب‌تر از منصوب‌شدگان مقامات دولتی هستند، و بدین وسیله اظهار می‌شود منطقه یا سرزمینی که از قانون بیروی می‌نماید می‌تواند به طور قابل توجهی با توزیع منصوب‌شدگان از طریق این دو مقول برگردش سیاسی احتمالی مؤسسه اجرایی تأثیر گذارد.

Edmond Constantini and Kenneth Hanf, *The Environmental Impulse and Its Competitors* (Davis, Calif.: Institute of Governmental Affairs, 1973), pp. 55-58; and Judy Rosener with Sally Russell and Dennis Brehn, *Environmental vs. Local Control*, mimeographed (Irvine: University of California, 1977).

16. Murphy, "Title I of ESEA", pp. 35-63; Pressman and Wildavsky, *Implementation*, ch. 3-5; Bardach, *Implementation Game*, ch. 5; Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, ch. 2; N. Milner, *The Court and Local Law Enforcement: The Impact of Miranda* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1971); and Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, D. C.: Brookings, 1977), ch. 3-6.

17. Elmore, "Social Program Implementation", 199-216; Berman, "Macro- and Micro-Implementation", pp. 166-79; Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*; Pressman and Wildavsky, *Implementation*, ch. 5; Fredrick Lazin, "The Failure of Federal Enforcement of Civil Rights Regulations in Public Housing", *Policy Sciences* 4 (September 1973): 263-74.

۱۸. چنین دستگاهی درباره موارد مخالفت اندکی محدودتر از نگرش پرشون و ویلدوسکی (فصل ۵ - فرابند اجرا) می‌باشد. در برآورد تعداد کل این اهداف باید یک هدف به اهداف مرتبط با توسعه قواعد کلی و

روبه‌های عملکرد به منظور سازمان‌دهی به مواد خاص و نیز اجرای تصمیمات متعدد اضافه شود. همچنین این هدف باید چنین احتمالی را در نظر بگیرد که دستگاه‌های اجرایی جهت دستیابی به اهداف قانونی از قدرت قانونی برخوردار نباشند. به این ترتیب هرگونه هماهنگی و برنامه‌های کاملاً مشترک و مورد نیاز سایر دستگاه‌ها باید در برخی موارد مخالفت گنجانده شوند. البته، در چنین مواردی دستگاه‌های اجرایی احتمالاً انگیزه‌هایی برای جلب رضایت دارند و از این رو می‌توان گفت که چنین سیستمی خیلی هماهنگ نیست.

۱۹. به منظور پی بردن به نمونه‌ای از قابلیت ضمانت‌های اجرایی در جلب رضایت رفتاری در خصوص مقارنت شدید گروه‌های مورد نظر. ر.ک. به دیگر...

Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, pp. 36-45.

۲۰. برای بحث در خصوص منافع عدم پیچیدگی ر.ک.:

Pressman and Wildavsky, *Implementation*. ch. 7; Bardach, *Implementation Game*, pp. 250-53; and Charis Schultze, *The Public Use of Private Interest* (Washington D. C.: Brookings, 1977).

21. Bruce Kramer, "Economics, Technology, and the Clean Air Amendments of 1970: The first Six Years", *Ecology Law Quarterly* 6 of *Nondegradation: Sierra Club v. Ruckelshaus*, "Ecology Law Quarterly 2 (Fall 1972): 801-36. For general discussions of legal standing, see Karen Orren, "Standing to Sue", *American Political Science Review* 70 (September 1976): 723-41; and Kenneth Stewart, "Environmental Law: Standing to Sue", *30 Vanderbilt Law Review* (1977): 1271-95.

۲۲. اگرچه این مکانیسم‌ها می‌توانند میزان احتمال نظارت مطلوب را افزایش دهند، اما یقیناً آنها حلال تمامی مشکلات نیستند با توجه به رزیابی‌های به عمل آمده از منابع خارجی معتبر احتمالاً به دلیل مشکلات موجود در دستگاه‌ها باید به طور جدی به اجرای مؤثر مساعدت نمایند. ر.ک. به....

Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, ch. 6, and Murphy, "Title I of ESEA", pp. 42-44).

با وجود این، دلایل بسیار متفاوتی وجود دارند در این خصوص که چرا دستگاه‌ها و قانون‌گذاران ارزیابی این مطالعات را به گونه‌ای انجام می‌دهند که قسط برخی از آنها به پیشرفت اجرای این برنامه‌ها می‌انجامد. ر.ک. ....

Martin Rein and Sheldon White, "Policy Research: Belief and Doubt", *Policy Analysis* 3

[Spring 1977]: 239-71).

۲۳. به منظور دستیابی به مذاکرات مقامات و بحث حائز اهمیت آن. ر. ک. به...  
Hecco, *Government of Strangers*, ch. 5-6; Francis Bourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 2d ed. (Boston: Little Brown and Co., 1976), pp. 94-101; Richard Bolan and Ronald Nuttall, *Urban Planning and Politics* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1975); Eugene Bardach, *The Skill Factor in Politics* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1972); Andrew McFarland, *Power and Leadership in Pluralist Systems* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1969), ch. 8; Phillip Setzcnck, *Leadership in Administration* (New York: Harper and Row, 1957); and Victor Vroom and Philip Yetton, *Leadership and Decision-Making* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973).

24. Marver Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1955), ch. 3; Down, *Inside Bureaucracy*, ch. 2, 8, and 9. For some ambivalent evidence, see Kenneth Meir and John Plunlee, "Regulatory Administration and Organizational Rigidity", *Western Political Quarterly* 31 (March 1978): 80-95.

25. Anthony Downs, "Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle", *Public Interest* (Summer 1972): 38-50.

26. James O. Wilson, "The Politics of Regulation", in *Social Responsibility and the Business Perdicament*, ed. Jame McKie (Washington, D. C.: Brookings, 1974), pp. 135-68; Paul Sabatier, "Social Movements and Regulatory Agencies", *Policy Sciences* 6 (Fal 1975): 301-42; and Barry Weingast, "A Positive Model of Public Policy Formulation: The Case of Regulatory Agency Behavior", working paper no. 25 (St. Louis: Center for the Study of American Business, 1978).

27. Hargrove, *Missing Link*, pp. 12-17; Morris Oguls, *Congress Oversees The Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976); Malcolm Jewell and Samuel Patterson, *The Legislative Process in the U. S.*, 3d ed. (New York: Random

House, 1977), ch. 18; and John Johannes, "Congressional Caseworkers: Attitudes, Orientations, and Operations" (Paper presented at the 1978 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Ill., April 1978).

۲۸. برای موته، بارداک پرونده‌ای را توضیح می‌دهد که در آن یک قانونگذار جمهوری خواه نقش بسزایی را در خصرص قانون مهم ۱۹۶۷ درباره بهداشت روانی در کالیفرنیا ایفا نمود. وی به عنوان متخصص در فرایند قانونگذاری کاملاً مورد تأیید قرار گرفت و نیز قانون مزبور را به عنوان مهمترین دسانوردکار خویش تلقی نمود همچنین می‌توان به تلاش‌های سناتور ادmond ماسکی درباره قانون فدرال کنترل آلودگی هوا استناد نمود.

Bernard Asbel, *The Senate Nobody Knows* [Garden City N. Y.: Doubleday, 1978].

29. Sabatier, "Social Movements and Regulatory Agencies", pp. 317-27; Walter Rosenbaum, "The Paradoxes of Public Participation", *Administration and Society* 8 (November 1976): 355-53; and B. Guy Peters, "Insiders and Outsiders: The Politics of Pressure Group Influence on Bureaucracy", *Administration and Society* 9 (August 1977): 191-213.

۳۰. احتمالاً مهمترین پرونده مربوط به قانون فدرال جلوگیری از آلودگی در محل نیروگاه است. به منظور دستیابی به نمونه‌هایی از آثار زیان‌آور قوانین جدید در خصوص کنترل آلودگی در راستای برنامه‌های دولت ر.ک...

Johns, *Clean Air*, ch. 8; and Harvey Lieber, *Federalism and Clean Waters* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1974), ch. 7.

۳۱. به منظور دستیابی با آثار تغییر در حمایت محلی در خصوص اجرای برنامه‌های فدرال ر.ک...  
Murphy, "Title I of ESEA", pp. 35-63; Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, ch. 2-4; Pau. Berman and Miltrey McLaughlin, "Implementation of Educational Innovation", *Educational Forum* 40 (March 1976): 345-70; and Refus Browning, Dale Rogers Marshall, and David Tabb, "Implementation and Political Change: Sources of Local Variations in Federal Social Programs", in *Effective Policy Implementation*, ed. Mazmanian and Sabatier.

Bernar, "Macro- and Micro- Implementation", pp. 168-79; Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", pp. 199-216; Jeffrey Pfeffer and Gerald Salancik, "The External Control of Organization through Bargaining. The Case of Federal Grants-in-Aid", Public Policy 25 (Fall 1977): 499-526.

Louis Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action* (Boston: Little, Brown and Co., 1965); and Edward White, "Allocating Power Between Agencies and Courts", *Duke Law Journal* 1974 (April 1974): 195-244.

۳۲. مکان و حوزه بازنگری قضایی می‌تواند توسط قانون تعیین گردد. برای مثال بازنگری قضایی تصبمات هیأت کنترل آلودگی ایلی نويز به دادگاه استئناف و تا حدی رویه‌های مشخص شده محدود شده است. ر.ک.:

Elizabeth Haskell and Victoria Price, *State Environmental Management* (New York: Praeger, 1973), pp. 17-20.

۳۳. یکی از بهترین نمونه‌ها عبارتست از تأثیر قانون فدرال جورجی (۱۹۶۹) در تسريع تفكيك نژادی در مدارس جنوب. ر.ک.:

Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, ch. 2-3.

35. J. Orence Davies and Barbara Davies, *The Politics of Pollution*, 2d ed. (Indianapolis: Pegasus, 1975, 1975), pp. 52-60; and Henry Aaron, *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective* (Washington, D. C.: Brookings, 1977).

۳۴. کوشش ساتور ماسکی در امر جلوگیری از تلاش شرکت‌های خودروسازی و وسایل رفاهی جهت استفاده از بحران نرزی برای کمرنگ کردن اصلاحات ۱۹۷۰ کنترل و تنظیم آلودگی هوا نمونه بارز و برجسته‌ای به شمار می‌آید.

۳۵. برای نمونه، در مورد اصلاح آموزش خاص در ماساچوست، گروه‌های مورد نظر (آموزگاران و سایر مربیان مدارس محلی) ظاهراً حامی تغییرات قانونی در رفتار خود بودند. چنین مری اساساً نیاز فرایند تصمیم‌گیری سازمان‌یافته به لحاظ رعایت سلسله مراتبی را برطرف نمود، و نیز به اجرای موفق می‌پردازد که از سوی مقامات اجرایی مشخص شده است. با وجود این، یلانکلیفی در کفایت منابع مالی و اولویت نسبی در آموزشی خاص در مقایسه با برنامه‌های فعلی آموزشی، موانع دشوار و مهمی را در اجرای مؤثر به وجود می‌آورد. ر.ک. به:

Weatherly and Lipsky.

38. Rutman, *Evaluation Research Methods*, pp. 28-29; and David Machmias, *Public Policy Evaluation* (New York: St. Martin's 1979), pp. 13-15. For a somewhat more inclusive view of impact analysis, see Frank Levy, Arnold Meltner, and Aaron Wildavsky, *Urban Outcomes* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1974).

۳۹. مادامی که ادبیات مربوط به ارزیابی سیاستی اساساً مرتبط با میزان هماهنگی آثار واقعی با اهداف سیاستی است، اما از لحاظ بازخورد سیاستی، پی بردن به آن از طریق آثار مهم و ضروری میسر است نه آثار واقعی.

Daniel Mazmanian and Paul Sabatier, "The Role of Attitudes and Perceptions in policy Evaluation by Attentive Elites: The California Coastal Commissioners", in *Public Policy Analysis*, Sage Yearbook in Politics and Public Policy, Vol. 8, ed. Helen Ingram and Dean Mann Calif, 1979).

40. Rein and Rabinovitz, *Implementation*, pp. 11-14; Carl Auerbach, "Pluralism and the Administrative", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 400 (March 1972): 1-13; and Nelson Rosenbaum, "Statutory Stringency and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation", in *Effective Policy Implementation*, ed. Mazmanian and Sabatier.

۴۱. در سال ۱۹۷۱ دادگاه استیناف کالیفرنیا قانون ۱۹۴۵ رویه جنگل را مغایر با قانون اساسی تلقی نمود، زیرا ایالت مزبور مقام قانونگذار خود را بدون در نظر گرفتن معیارهای مناسب و به طور غیرقانونی انتخاب نموده بود که این امر منجر به اصلاحات عمده‌ای در قانون‌گذاری از جمله ترمیم قابل توجه دستورالعمل‌های سیاستی شد. البته، چنین امری نمونه کاملی از چیزی است که لویی آن را کاربرد قانون Schechter Rule می‌نامد.