

## بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در تحلیل سیاستگذاری عمومی

حمیدرضا ملک محمدی<sup>۱</sup>

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

یحیی کمالی

استادیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و الهیات دانشگاه شهید باهنر کرمان

(تاریخ دریافت: ۹۳/۱/۱۴ - تاریخ تصویب: ۹۴/۲/۲۹)

### چکیده

سیاستگذاری عمومی فرایندی پیچیده و چندبعدی است و عوامل متعددی بر آن تأثیر می‌گذارند. هدف تحلیل سیاستگذاری شناخت این عوامل و متغیرهاست. یکی از رویکردهای مهم در تحلیل سیاستگذاری عمومی، بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی است. این رویکرد به دنبال پاسخ به این پرسش است که چگونه ایده‌ها به سیاست‌ها و قوانین رسمی تبدیل می‌شوند و در نهایت در جامعه مورد نظر به مرحله اجرا در می‌آیند. در این زمینه سه مفهوم پارادایم سیاستگذاری توسط پیتر هال، مفهوم مرجعیت توسط پیر مولر و مفهوم ائتلاف حامی توسط پل ساباتیئر ارائه شده است. این پژوهش براساس چهار مؤلفه (اصول اساسی، اصول مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارها) به بررسی و مقایسه این سه مفهوم می‌پردازد و نقش ارزش‌ها و ایده‌ها را در تحلیل سیاستگذاری عمومی تبیین می‌کند.

### واژگان کلیدی

ائتلاف حامی، ارزش‌ها، پارادایم، سیاستگذاری، مرجعیت.

## مقدمه

مطالعات سیاستگذاری عمومی درصدد پاسخ به این پرسش‌هاست که چه عواملی، چرا و چگونه سیاست‌های عمومی را شکل می‌دهند، این سیاست‌ها چگونه اجرا می‌شوند و چه نتایج و تأثیراتی را در پی دارند؟ دانشمندان و پژوهشگران سیاستگذاری عمومی برای پاسخ به این پرسش‌ها، رویکردهای مختلفی را انتخاب می‌کنند و متناسب با آن رویکرد و به اقتضای موضوع مورد مطالعه بر عوامل مشخصی متمرکز می‌شوند. «کارسون» ادبیات نظری سیاستگذاری عمومی را با توجه به حوزه تمرکز و تأکید به صورت زیر دسته‌بندی می‌کند:

الف) تمرکز بر ویژگی‌های ساختاری جامعه و نهادهای سیاستگذار (لاسول، ۱۹۵۱؛ ایستون، ۱۹۶۵؛ استینمو، تیلن و دیگران، ۱۹۹۲)؛

ب) تمرکز بر نقش عوامل شناختی مانند ایده‌ها، هنجارها، ایدئولوژی، فرهنگ و توجه به تغییر در سیاستگذاری عمومی (گسمون، ۱۹۹۲؛ پیتر هال، ۱۹۹۳؛ کینگدان، ۱۹۹۵؛ وان دیچک، ۱۹۹۸؛ بوم گارتتر و جونز، ۲۰۰۲؛ جونز و بوم گارتتر، ۲۰۰۵)؛

ج) تمرکز بر ویژگی‌ها و موقعیت بازیگران در حفظ و تغییر سیاست‌های فعلی و درخواست تدوین سیاست‌های جدید (لاسول، ۱۹۵۱؛ اولسون، ۱۹۷۱؛ دالتون و کوچنر، ۱۹۹۰؛ ساباتیر و جکینز اسمیت، ۱۹۹۳؛ کوک، پاپی و دیگران، ۱۹۹۶؛ ساباتیر، ۱۹۹۹). کارسون یادآور می‌شود که نمی‌توان تمایز مشخصی بین این دسته‌بندی قائل شد، زیرا پژوهشگران علوم اجتماعی در بررسی پدیده‌های مورد مطالعه عوامل مختلفی را مدنظر قرار می‌دهند و صرفاً به بررسی یکی از متغیرهای مذکور اکتفا نمی‌کنند. این دسته‌بندی از این نظر است که پژوهشگران سیاستگذاری دسته‌ای از عوامل را در یک حوزه خاص سیاستگذاری مؤثرتر می‌دانند، در نتیجه بر تبیین این عوامل متمرکز می‌شوند (Carson and et al., 2009: 9-11).

یکی از رویکردهای مهم در مطالعه سیاستگذاری عمومی بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری عمومی است. در این رویکرد به این سؤال پرداخته می‌شود که چگونه ایده‌ها به سیاست‌ها و قوانین رسمی تبدیل می‌شوند و در نهایت در جامعه مورد نظر به مرحله اجرا در می‌آیند. برای بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری، دانشمندان سیاستگذاری مفاهیم و چارچوب‌های نظری مختلفی را ارائه کرده‌اند. «برخی از پژوهشگران تأکید دارند که کنشگران سیاستگذاری تحت تأثیر ایده‌ها و منافع قرار دارند و در یک جا به تعریف آن می‌پردازند. ایده‌های هنجاری متشکل از فرضیه‌هایی درباره ارزش‌ها، نگرش‌ها، هویت‌ها و سایر انتظارات مشترک و جمعی‌اند» (Katzenstein, 1996: 7). در همین زمینه این اعتقاد وجود دارد که ارزش‌ها و هنجارهای سیاستگذاران از طریق تعیین سیاست‌های درست بر موقعیت آنها در سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد. برخی پژوهشگران سیاستگذاری معتقدند که سیاستگذاران

متناسب با منطق تناسب اجتماعی و اخلاقی عمل می‌کنند و نه براساس منطق نتیجه‌گرایی (March & Olsen, 1986; Suchman, 1997). ادبیات جدید سیاستگذاری بر احتمال تأثیر متقابل ایده‌ها و منافع بر سیاستگذاری تأکید دارد (Blyth, 2002). به نظر می‌رسد مشخص کردن تمایز دقیق بین تأثیر ارزش‌ها و منافع بر فرایند سیاستگذاری بسیار دشوار است. علاوه بر این تحلیل چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها و ارزش‌ها بر فرایند سیاستگذاری آسان نیست. برای مثال مایر و همکاران (۱۹۹۷) نشان دادند که «ایالات متحده پس از جنگ جهانی دوم در نتیجه افزایش گفتمان علمی بین‌المللی درباره توجیه به واقعیت آسیب‌پذیری اکوسیستم زمین، وزارت محیط زیست را تأسیس کرده است» (Meyer and et al., 1997: 623-651). در مطالعاتی زیادی افزایش شناخت سیاستگذاران یا تغییر ارزش‌ها و ایده‌های آنها را عامل تغییر فرایند سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف می‌دانند، اما این مطالعات به اینکه چگونه این ایده‌ها موجب تفاوت‌ها و تغییراتی در سیاستگذاری شده‌اند، کمتر توجه شده است.

تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در برگیرنده عوامل و متغیرهای مختلفی است. تعدد این عوامل بر پیچیدگی و دشواری تحلیل سیاست‌های عمومی می‌افزاید. تحلیلگران سیاستگذاری عمومی در مطالعات خود بر عوامل خاصی متمرکز می‌شوند. سه مفهوم پارادایم سیاستگذاری (پیتر هال)، مرجعیت سیاستگذاری (پیر مولر) و رویکرد ائتلاف حامی (پل ساباتیئر) به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران در فرایند سیاستگذاری متمرکز شده‌اند. برخلاف مطالعات سنتی سیاستگذاری که بر منطق هزینه-فایده سیاستگذاران یا بر تحلیل مرحله‌ای فرایند سیاستگذاری تأکید دارند، این سه رویکرد ایده‌ها و ارزش‌ها را عامل اصلی تحلیل سیاستگذاری عمومی می‌دانند و تأکید می‌کنند که توجه به این عوامل به شناخت بهتر و کامل‌تری از سیاستگذاری منجر می‌شود. ایده‌ها و ارزش‌ها دامنه تحلیل سیاستگذاری را از ابعاد عینی به مسائل ذهنی، از عوامل ملموس به غیرملموس و از چارچوب‌های رسمی به غیررسمی گسترش می‌دهند. مطالعه سیاستگذاری عمومی براساس سه رویکرد مذکور می‌تواند دلایل تفاوت برداشت و درک سیاستگذاران از یک پدیده خاص، دلایل تفاوت رفتار و عملکرد سیاستگذاران را در محیط‌های شبیه به هم و دلایل ارائه راه‌حل‌های متفاوت برای مشکلات یکسان را تبیین کند.

تحلیل سیاست‌های عمومی بدون توجه به ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران، ناقص است. ایده‌ها و ارزش‌ها مبانی فکری سیاستگذاران را تعیین می‌کنند؛ شیوه پردازش آنها را از اطلاعات موجود، مسائل و محیط سیاستگذاری جهت می‌دهند؛ انتخاب‌های سیاستی را مشروعیت می‌بخشند و توجیه می‌کنند و دلیل تغییر سیاست‌ها را تبیین می‌کنند. با توجه به اهمیت نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی، در این پژوهش برای تحلیل چگونگی

تأثیرگذاری ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری عمومی بر مبنای روش تحلیلی-مقایسه‌ای و براساس چهار مؤلفه (اصول اساسی، اصول مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارها) سه مفهوم پارادایم سیاستگذاری، مرجعیت سیاستگذاری و مفهوم ائتلاف حامی بررسی شده است. هر یک از این مفاهیم بیانگر رویکرد خاصی در تحلیل سیاستگذاری عمومی‌اند و مقایسه آنها می‌تواند راهنمای مناسبی برای تحلیل سیاستگذاری عمومی در اختیار پژوهشگران این رشته در ایران قرار دهد و معیارهای مناسبی را برای انتخاب هر یک از رویکردها ارائه کند.

### ۱. مفهوم پارادایم سیاستگذاری

در سال‌های گذشته مفهوم پارادایم سیاستگذاری به‌عنوان ابزار مفیدی برای تحلیل و تشریح روابط متقابل ایده‌ها، نهادها و بازیگران حاضر در فرایندهای سیاسی و مدیریتی به‌کار رفته است. پارادایم سیاستگذاری، مدل شناختی مشترک بین اعضای جامعه علمی سیاستگذاری است که فرایند حل مشکل را تسهیل می‌کند. این ایده یک چارچوب مفهومی ارائه می‌کند که به بازیگران سیاستگذاری در تفسیر واقعیت‌ها و دلایل آن، شناسایی و تعریف مشکلات مرتبط و راه‌حل‌های آنها کمک می‌کند (Carson and et al., 2009: 11). برخی صاحب‌نظران فرایند تغییر در جامعه سیاستگذاری را با فرایند کلی تغییر پارادایم در جوامع علمی مشابه دانسته‌اند، اگرچه بر تفاوت‌هایی بین این دو نیز تأکید کرده‌اند (Carson and et al., 2009: 17).

کوهن در کتاب *ساختار/تغییرات علمی* (۱۹۶۲) مفهوم پارادایم را به‌کار برد و آن را به این صورت تعریف کرد: پارادایم عبارت است از «دستاوردهای علمی به‌صورت عمومی پذیرفته‌شده‌ای که برای مدتی توسط پژوهشگران آن رشته، به‌عنوان مدلی برای حل مسائل مربوطه به‌کار می‌روند» (کوهن، ۱۳۶۹: ۳۷). پارادایم نوعی چشم‌انداز شناخت‌شناسانه است که بین اعضای برخی اجتماعات دانش‌مدار مانند فیزیکدانان، اقتصاددانان و حتی سیاستگذاران مشترک است تا آنجا که دانش عامل پیوند میان آنهاست و رفتار آنها را شکل می‌دهد (پارسونز، ۱۳۸۵، ج ۱: ۱۱۱-۱۱۲). هرچند واژه پارادایم در ابتدا برای تشریح تحولات در علوم «سخت» به‌کار رفت، در سال‌های بعد در سایر علوم نیز استفاده شد. این مفهوم در علوم اجتماعی، با مفاهیم «ایدئولوژی» در فلسفه سنتی و عبارات «گفتمان» یا «نظام‌های استدلال»<sup>۱</sup> در جامعه‌شناسی جدید، ارتباط نزدیک دارد. هر دو برداشت از مفهوم پارادایم در مباحث سیاستگذاری عمومی مناسبت دارند و به کار می‌روند (Hall, 1993: 280-281).

نظریه تغییر پارادایم، به‌عنوان استعاره‌ای برای تشریح دگرگونی‌های مهم سیاستگذاری، تحول جدیدی است که به‌تازگی در این رشته علمی اتفاق افتاده است. در این نظریه،

دگرگونی‌های سیاستگذاری با تغییرات درازمدت و اساسی در باورها، ارزش‌ها و نگرش‌های سیاستگذاران درباره ماهیت مسائل و راه‌حل‌های آنها، تبیین شده است. روند اصلی در این نوشته‌ها، بررسی فرایند تغییر با عباراتی شبیه تغییرات در پارادایم‌های علمی است. «تغییر در فرایند سیاستگذاری پدیده‌ای همیشگی است، اما شدت و نوع این تغییر متفاوت است، گاهی تدریجی و آهسته صورت می‌گیرد و زمانی بنیادین و سریع اتفاق می‌افتد. علل تغییر در محتوای فرایند سیاستگذاری نیز متفاوت است و به عوامل متعددی چون نتایج سیاست‌های قبلی، تغییر در اندیشه و تفکر سیاستگذاران و تحولات اقتصادی و اجتماعی مربوط است. اما در بیشتر موارد ترکیبی از این عوامل بر سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد. با تغییر پارادایم سیاستگذاری، تعریف مشکل و راه‌حل‌های آن و زیرنظام‌های سیاستگذاری نیز تغییر می‌کند» (Hall, 1993: 280).

پارادایم سیاستگذاری مفهوم قدرتمند شناختی و هنجاری است که امکان تجزیه و تحلیل متفاوت و گاهی مفهومی کردن مسائل، مشکلات، منافع، اهداف و راه‌حل‌های سیاستی را فراهم می‌کند. این چارچوب مفهومی، نظمی را وارد محیط بی‌نظم سیاستگذاری می‌کند که در آن بازیگران درگیر در تدوین یا تأثیرگذار بر سیاست‌های عمومی به صورت مکرر مجبور به تصمیم‌گیری بر مبنای تخصص محدود، اطلاعات متناقض یا ناکافی و اغلب در چارچوب زمانی نسبتاً کوتاه‌مدت هستند. پارادایم سیاستگذاری از طریق شکل دادن به عناصر مفهومی، انتخاب‌ها را شکل می‌دهد و فرصت‌های بالقوه را ایجاد می‌کند. انواع اقدام‌ها و ساختارهای نهادی خوب و بد را تعریف کرده، مرز بین درست و غلط، مناسب و نامناسب را ترسیم می‌کند. پارادایم سیاستگذاری به سیاستگذاران کمک می‌کند تا اتفاق‌ها و دلایل آنها را تفسیر کنند و نشان می‌دهد که آنها باید چه حقوق و وظایفی داشته باشند (Carson and et al., 2009: 17).

مفهوم پارادایم سیاستگذاری در موارد مختلفی برای تحلیل تغییرات مفهومی نظام‌مند در سیاستگذاری استفاده شده است. جین جنسون (۱۹۸۹) از مفهوم پارادایم اجتماعی به‌عنوان مدل مفهومی برای تحلیل تغییرات در ایده‌های مربوط به بازار کار در آمریکا و فرانسه استفاده کرده است. اندرسون (۱۹۹۹) کارسون (۲۰۰۱-۲۰۰۴) و بونز (۲۰۰۸) این مفهوم را برای درک تحولات پیش‌بینی‌نشده در سیاستگذاری اتحادیه اروپا استفاده کرده‌اند. «سورل» مباحث پیتر هال درباره پارادایم سیاستگذاری و «قالب فکری» ساباتیر و جکینز اسمیت (۱۹۹۳) را به‌عنوان نوع خاصی از چارچوب فکری و شناختی در سیاستگذاری به‌کار برده است که در چارچوب آن مسائل موردی و سؤالات سیاستی ساختاربندی و صورت‌بندی می‌شوند (Carson and et al., 2009: 18).

پارادایم سیاستگذاری نوعی ساخت نظری درونی و مجموعه‌ای از اندیشه‌هاست که اعضای زیر نظام سیاستگذاری آن را به وجود می‌آورند؛ یا نوعی آیین یا مکتب فکری، مانند مکتب کینزی یا مکتب پولی، در زیر نظام سیاستگذاری اقتصادی است که اهداف کلی مورد نظر سیاستگذاران و شیوه درک آنها را از مسائل عمومی شکل می‌دهد. از نظر پیتر هال سه نوع تغییر در سیاستگذاری وجود دارد؛ اول تغییر منظم که مربوط به تغییر در سطوح و تنظیمات ابزارهای سیاستگذاری است و در آن، فرایند سیاستگذاری در قلمرو تغییرات تدریجی و تصمیم‌گیری معمول باقی می‌ماند. نوع دوم تغییر در صورتی است که ابزارهای جدید سیاستگذاری ارائه شود یا ابزارهای قدیمی، مؤثر نباشند، در این صورت تغییر هم در تنظیمات و هم در خود ابزارهای سیاستگذاری اتفاق می‌افتد، اما اهداف سیاستگذاری ثابت باقی می‌مانند. نوع سوم تغییر شامل تغییر در منطق اقتدار سیاستگذاری است و زمانی رخ می‌دهد که ایده‌های اصلی درباره اهداف سیاستگذاری، ماهیت مشکلات سیاسی و ابزارهای مورد نظر تغییر می‌کند. پیتر هال این نوع تغییر را تغییر پارادایم سیاستگذاری می‌نامد (Hall, 1993: 280-281).

سه نکته مهم در مورد تغییر پارادایم وجود دارد:

اول: فرایند جایگزینی یک پارادایم سیاستگذاری با پارادایم دیگر بیش از آنکه فرایندی علمی باشد، فرایندی جامعه‌شناختی است. اگرچه تغییر دیدگاه‌های متخصصان در این زمینه نقش دارد، دیدگاه‌هایشان تا حدی بحث‌انگیز است و به ندرت انتخاب میان پارادایم‌ها تنها بر مبنای دلایل علمی صورت می‌گیرد. حرکت از یک پارادایم به پارادایم دیگر در نهایت مستلزم مجموعه‌ای از قضاوت‌هاست که بیشتر سیاسی‌اند و نتایج نه تنها به استدلال‌های رقیب بلکه به برتری موقعیت در چارچوب قانونی گسترده بستگی دارد و منابع فرعی آنها در چنین تضادهایی می‌تواند مؤثر باشد و عوامل برون‌زای مؤثر بر قدرت یک مجموعه از عوامل می‌تواند پارادایم خود را بر دیگران تحمیل کند.

دوم: مسائل مرتبط با اقتدار در فرایند تغییر پارادایم اهمیت دارند، در مواجهه با نظرهای متضاد متخصصان، سیاستمداران باید به آنها به‌عنوان یک منبع معتبر توجه کنند، به‌ویژه در مسائل مربوط به پیچیدگی‌های فنی و در درون جامعه سیاستگذاری که رقابت برای اقتدار با توجه به مسائل موجود به وجود نخواهد آمد؛ به عبارت دیگر، تغییر از یک پارادایم به پارادایم دیگر به احتمال زیاد قبل از تغییرات شایان توجه در منبع اقتدار سیاستگذاری صورت خواهد گرفت.

در نهایت، آزمایش سیاست‌های جدید و شکست سیاست‌های فعلی به احتمال زیاد نقش مهمی در حرکت از یک پارادایم به پارادایم دیگر ایفا می‌کند؛ مانند پارادایم‌های علمی، یک

پارادایم سیاستگذاری ممکن است به وسیله ظهور ناهنجاری‌ها یعنی با تغییراتی که به‌طور مشخص قابل درک نیستند، مورد تهدید قرار گیرد (Hall, 1993: 275-96).

زمانی که یک پارادایم با مسائل جدید و غیرقابل توضیح مواجه می‌شود، تلاش موقتی به‌منظور گسترش حوزه پارادایم برای پوشش دادن تغییرات جدید صورت می‌گیرد؛ اما به تدریج انسجام فکری و دقت پارادایم اصلی تضعیف می‌شود. اگر این پارادایم قادر به مواجهه با گسترش ناهنجاری‌ها نباشد، به تدریج با پرسش‌هایی مواجه می‌شود که از ارائه پاسخ مناسب به آنها ناتوان است و در نتیجه اقتدار این پارادایم زیر سؤال می‌رود؛ بنابراین حرکت از یک پارادایم به پارادایم دیگر مستلزم مراحل است که شامل انباشت ناهنجاری‌ها، آزمایش سیاست‌های جدید و شکست سیاست‌های فعلی است که تغییر در منبع قدرت سیاست را نیز تسریع می‌کند و در نتیجه مسابقه گسترده‌تری را میان پارادایم‌های رقیب موجب می‌شود. این رقابت ممکن است به فراتر از مرزهای دولت و حوزه سیاسی گسترش یابد و زمانی پایان می‌یابد که حامیان پارادایم جدید موقعیت برتر سیاستگذاری را تضمین کنند و قادر به بازتنظیم سازمان و رویه‌های معمول در فرایند سیاستگذاری برای نهادینه‌سازی پارادایم جدید باشند (Hall, 1993: 275-296).

مفهوم پارادایم سیاستگذاری نقش ایده‌ها، ارزش‌ها و اندیشه‌های سیاستگذاران را مورد توجه قرار می‌دهد و زمانی که این اندیشه‌ها تغییر یافتند، زمینه تغییر منطق سیاستگذاری که گسترده‌ترین نوع تغییر در سیاستگذاری است، فراهم می‌شود. به این دلیل تحلیلگر سیاستگذاری عمومی بدون توجه به پارادایم سیاستگذاری نمی‌تواند تحلیل روشنی از وضعیت موجود سیاستگذاری در یک بخش و روند تغییر در این وضعیت ارائه کند.

## ۲. مفهوم مرجعیت سیاستگذاری

مرجعیت<sup>۱</sup> سیاستگذاری به معنای ایجاد نوعی قرائت یا ارائه تصویری از واقعیت است که بر اساس آن عمل می‌شود. با رجوع به این تصویر شناختی بازیگران به سازماندهی دریافت‌های خویش از نظام می‌پردازند با راه‌حل مواجه می‌شوند و پیشنهادهای مختلفی برای عمل خویش ارائه می‌کنند. این مجموعه از تصاویر را مرجع سیاستگذاری می‌نامند. مرجعیت‌ها در واقع دلایل وجودی و اثباتی سیاست‌ها هستند و سیاست‌ها با ارجاع به آنها معنا می‌یابند و توجیه می‌شوند. بنابراین تغییر سیاست‌ها در وهله نخست، مستلزم تغییر در مرجعیت آنهاست. مرجعیت‌ها در نگاه غیرکلان، به مرجعیت یک قسمت، یک بخش یا یک حوزه خاص مثلاً کشاورزی، صنعت و مانند آن باز می‌گردد و در نگاه کلان، مجموعه سیستم یا نظام کلی را

دربرمی‌گیرد. بنابراین، مرجعیت یک سیاست، به سیاستگذاری مربوط به آن، معنا می‌بخشد و به چرایی شکل‌گیری یک سیاست (به شکلی که وجود دارد) پاسخ می‌دهد (ملک‌محمدی، ۱۳۸۴: ۲۹). مسائل سیاستگذاری به جامعه و نظام سیاسی مربوط می‌شوند، بنابراین مرجعیت‌ها به نحوی نظام سیاسی را شکل می‌دهند و نظام سیاسی بر فرایند سیاستگذاری عمومی تأثیر می‌گذارد، تبلور نظام سیاسی یک کشور را می‌توان در قانون اساسی آن کشور مشاهده کرد.

مرجعیت یک سیاست شامل مجموعه‌ای از هنجارهای نمایشی است که با تعریف ملاک‌های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف، به یک سیاستگذاری معنا می‌بخشد. این مسئله شامل فرایندی شناختی است که کارکرد آن، فهم واقعیت به کمک محدود کردن پیچیدگی آن است. ایجاد مرجع از یک سیاست با فرایندی دوگانه در ارتباط است:

۱. پرده برداشتن (کشف رمز) از واقعیت به کمک فعالیت‌های علمی که با ارائه تعاریف جدید از نقاط تأکید بر عمل، موجب کاهش ابهام‌ها و عدم شفافیت جهان می‌شود.

۲. پوشانیدن واقعیت (رمزگذاری و قاعده‌بندی مجدد) از خلال توصیف روش‌های عملیاتی مناسب برای تعریف یک برنامه عمل عمومی (مولر، ۱۳۸۳: ۵۲).

مرجعیت یک سیاستگذاری عمومی به‌عنوان ارائه‌کننده جایگاه و نقش یک بخش در جامعه فرضی در زمانی خاص، ممکن است که از سه عامل تشکیل شده باشد: مرجعیت کلان، مرجعیت بخش و عوامل مبادله.

الف) مرجعیت کلان: نوعی قرائت عمومی است که قرائت‌های مختلف بخشی و سلسله‌مراتبی، به دور آن جمع می‌شوند. این مرجعیت از مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین تشکیل شده است که اعتقادهای پایه‌ای یک جامعه و مجموعه‌ای از هنجارهایی که یک انتخاب را در میان راه‌های مختلف عمل تعیین رابطه خود با جهان در یک زمان خاص ارائه می‌دهد. مرجعیت کلان بر خلاف توصیفی بیش از اندازه سطحی، ارائه‌کننده قرائتی کاملاً منسجم از جهان نیست. در واقع، ارزش‌هایی که آن را می‌سازد، خود، موضوعی برای بحث‌ها و منازعات هستند. مرجعیت کلان، پدیده‌ای اجماعی نیست، بلکه نشانه عرصه روشنفکری در قلب جایی است که منازعات اجتماعی را به وجود می‌آورد.

ب) مرجعیت بخشی: تصویری از بخش و دیسپلین یا شغل است. اولین اثر این پدیده تعیین مرزهای بخش است. در واقع، توصیف ویژگی‌های یک بخش مانند کشاورزی و حمل‌ونقل و انرژی، ارتباطی تنگاتنگ با قرائت دارد که ما از جایگاه کشاورزی و حمل‌ونقل و انرژی در جامعه داریم. مرجعیت بخش مانند مرجعیت کلان، سازه‌ای اجتماعی است که پیوستگی آن هرگز کامل نیست. در قلب یک بخش فرضی، همواره مجموعه‌ای از مفاهیم در مورد سرشت محدودیت‌های بخش و گسترش آن وجود دارد که از آن میان، یکی بر دیگران

برتری دارد، زیرا در اغلب موارد این مورد برتر است که با سلسله‌مراتب کلان هنجارهای موجود در مرجعیت کلان تطابق دارد. بنابراین چنین قرائتی به‌عنوان تصویری مرجع برای سیاستگذاری عمومی مربوطه ظاهر می‌شود، زیرا قرائت عوامل ارتباط میان کلان و بخش را ایجاد می‌کند.

ج) عوامل و جریان این مبادله کسانی هستند که عملیات تطابق مرجعیت بخش در درون مرجعیت کلان را که نوعی عمل بینایی برای سیاستگذاری عمومی است، تحقق می‌بخشند (مولر، ۱۳۸۳: ۵۶-۵۷). در مجموع واسطه‌ها دو جنبه فکری و قدرتی را با یکدیگر ترکیب می‌کنند:

۱. جنبه فکری یعنی فرایند ساخت دیدگاهی از جهان که درک و فهم بازیگرانی را که در نظام تصمیم‌گیری وارد می‌شوند، موجب می‌گردد.

۲. جنبه قدرتی یعنی فرایندی که به کمک آن سلسله‌مراتبی نوین میان بازیگران به وجود می‌آید و یکی از گروه‌های موجود، رهبری خود را در قلب نظام و جایگاه محوریش در فرایند سیاسی می‌قبولاند (مولر، ۱۳۸۳: ۷۷-۸۱).

هر دسته از نخبگان مفاهیم ویژه خود را دارند که در تعامل با جهان‌های مفهومی دیگر نخبگان است، به همین دلیل درک نخبگان از جهان، جامعه و سیاست می‌تواند تعیین‌کننده نوع تعامل آنها با یکدیگر باشد. آنان با ارائه قرائتی نوین از ساختار و کارکرد یک بخش اقتصادی، اداری یا سیاسی (مثلاً از بخش کشاورزی، از حرفه روزنامه‌نگاری، از ثروت، صنعت، یا...) درکی نوین از نقش اجتماعی بخش‌های مزبور ارائه می‌دهند و این درک نوین را ابتدا وارد عرصه هنجاری و مرجعیت سیاستگذاری کرده، سپس آن را به حلقه‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری وارد می‌کنند (اشتریان، ۱۳۸۰: ۷-۸).

محیط سیاستگذاری محیطی پیچیده، اتفاقی و پیش‌بینی‌ناپذیر است. مسئله یک بازیگر سیاستگذاری این است که با ثبات بخشیدن به این محیط تا حد ممکن از میزان ناطمینانی‌ها بکاهد. برای این منظور هر بازیگر عرصه‌ای شناختی را می‌سازد که شامل همه اطلاعاتی است که او آنها را مناسب می‌داند و از خلال این عرصه شناخت این بازیگر جهان را درک می‌کند. عرصه شناختی همانند نوعی صافی عمل می‌کند، یعنی برخی اطلاعات را انتخاب و برخی را حذف می‌کند و به ساده کردن و ساختاربندی عرصه تصمیم‌گیری برای استفاده توسط تصمیم‌گیر می‌پردازد (مولر، ۱۳۸۳: ۵۰). مرجعیت کلی تعریفی از تصویری به‌دست می‌دهد که جامعه از خود در میان دیگران ترسیم می‌کند (وحید، ۱۳۸۴: ۳۲۷). به‌طور معمول مرجعیت کلی هر کشور در قانون اساسی آن کشور منعکس می‌شود و در واقع مبنا و راهنمای مرجعیت بخشی در عرصه سیاستگذاری است. مفهوم مرجعیت در سیاستگذاری عمومی نقش مهمی در چگونگی شکل‌گیری سیاست‌ها، تعریف اهداف و مسائل سیاستی دارد. در نتیجه، مرجعیت

سیاست‌های یک بخش، فرایند سیاستگذاری، اصول و اندیشه حاکم بر آن بخش را نشان می‌دهد و نقش مهمی در تحقق اهداف آن بخش دارد. تحلیل و آسیب‌شناسی سیاست‌های یک بخش را می‌توان بر مبنای ویژگی‌های مرجعیت آن تحلیل کرد.

### ۳. مفهوم ائتلاف حامی در سیاستگذاری

ائتلاف حامی<sup>۱</sup> عبارت است از مجموعه بازیگران دولتی و خصوصی دارای مجموعه‌ای مشترک از باورها که به دنبال دستیابی به اهداف خود در طول زمان هستند. مفهوم ائتلاف حامی با این فرض اساسی آغاز می‌شود که در جوامع صنعتی مدرن امروز، بهترین واحد تحلیل برای درک تغییر سیاست‌ها، زیرسیستم سیاستگذاری یا همان بازیگران متعدد دولتی و خصوصی است که به طور فعال به مسئله یا موضوع سیاستگذاری می‌پردازند (Sabatier, 1986: 37-39). مفهوم ائتلاف حامی در تحلیل سیاستگذاری به بررسی این مسائل می‌پردازد که چگونه افراد در یک ائتلاف حامی، تجهیز می‌شوند و عمل می‌کنند. تا چه اندازه افراد از یکدیگر و به‌ویژه از مخالفان خود یاد می‌گیرند. نقش دانشمندان و اطلاعات فنی و علمی در سیاستگذاری چیست و چه عواملی بر سیاستگذاری در سطح کلان و خرد تأثیر می‌گذارند (Christopher, 2011: 350).

منظور از مفهوم ائتلاف حامی، اجتماع تعداد زیادی از بازیگران و سازمان‌ها در سطوح مختلف دولت در واحدهای تحلیلی مدیریت‌پذیر است. از جمله ویژگی‌های منحصر به فرد این مفهوم شیوه محاسبه تأثیر اطلاعات فنی بر تصمیم‌گیری، توجه به تکامل سیاست در گذر زمان و برداشت آن از سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی به‌عنوان نظام‌های اعتقادی<sup>۲</sup> است (Sabatier, 1986: 39-44). نظام اعتقادی در سه حلقه سازماندهی می‌شود: ۱. آنچه ساباتیئر آن را «هسته مرکزی»<sup>۳</sup> اعتقاد هنجاری یا ایدئولوژی می‌نامد که انتظار می‌رود تا وفاداری به آن در عرصه‌های مختلف حفظ شود؛ ۲. «هسته سیاستگذاری»<sup>۴</sup> تعهدات مشخص‌تر در درون یک عرصه؛ و در نهایت؛ ۳. موضوعات غیرضروری یا ثانویه مربوط به جزئیات. ساباتیئر چهار مؤلفه را برای هسته اصلی در نظر می‌گیرد که شامل دامنه‌ای از اولویت‌های ارزشی نسبی (مانند حقوق فردی و حقوق اجتماعی) تا مؤلفه‌های اجتماعی و فرهنگی (مانند قومیت و مذهب) است. توافق بر سر هسته سیاستگذاری موجب حفظ وحدت اعضای یک ائتلاف می‌شود و تنها راه تغییر این هسته، تأثیر برخی از شوک‌های بنیادی و بیرونی است؛ اما در درون یک عرصه، یادگیری بین ائتلاف‌ها و به‌عنوان یکی از پیامدهای تفاوت نظام اعتقادی آنها روی می‌دهد.

- 
1. advocacy coalition
  2. Belief systems
  3. Deep core
  4. Policy core

احتمال یادگیری با میزان تعهد به اعتقادات رابطه معکوس دارد، به نحوی که در پرتو شواهد جدید احتمال بازنگری یا اصلاح جنبه‌های ثانویه یک برنامه یا سیاست نسبت به هسته سیاستگذاری، بیشتر است. وجود همایش‌های حرفه‌ای که در آن اعضای ائتلاف‌های مختلف به تبادل دیدگاه‌ها و تفاسیر خود از مسائل و راه‌حل‌ها می‌پردازند، فرایند یادگیری را تسهیل می‌کند (Moran and et al., 2009: 464-466). هسته مرکزی سیاستگذاری بیانگر تأثیر روان‌شناسی فردی و اجتماعی در تحلیل سیاستگذاری است. این مدل تحلیلی نسبت به مدل انتخاب عقلانی مزیت‌هایی دارد، زیرا مؤلفه مهمی به نام جانبداری و تعصب ارزشی را به ادراک کنشگران سیاستگذاری وارد کرده و تحلیل می‌کند (Sabatier and Schlager, 2000: 227).

بر اساس این مفهوم، ارزش‌ها و باورهای یک ائتلاف درباره یک برنامه دولتی منعکس‌کننده قدرت آن ائتلاف است. یکی از نکات شایان توجه در این مفهوم آن است که از آنجا که برخی جنبه‌های سیاست‌های عمومی و همچنین سیستم‌ها بیش از سایر جنبه‌ها تغییرپذیرند، باید بین جنبه‌های محوری و جنبه‌های ثانویه، سیستم باورها و برنامه‌های دولت تفاوت قائل شد؛ زیرا ائتلاف‌ها مقاومت زیادی در مقابل تغییر مسائل اصلی باورهای خود نشان می‌دهند؛ اما تغییرات در جنبه‌های ثانویه نظام باورهای خود را در راستای دستیابی به باورها و اهداف محوری می‌پذیرند. جنبه‌های محوری برنامه‌های دولتی تقریباً در بازه‌های زمانی بلندمدت پایدار و ثابت باقی می‌مانند و تغییرات اساسی این جنبه‌های محوری ناشی از تغییرات بیرونی زیرسیستم و به‌خصوص، تغییرات وسیع اقتصادی، اجتماعی یا تغییر در ائتلاف گروه‌های حاکم بر جامعه خواهد بود؛ اما تغییر در جنبه‌های ثانویه این برنامه‌ها به‌طور مستمر در درون زیرسیستم و در نتیجه یادگیری ائتلاف‌ها صورت می‌گیرد (Sabatier, 1986: 39-44).

در چارچوب ائتلاف حامی، ذات فرایند سیاستگذاری مبتنی بر گفت‌وگو و حمایت است. در واقع، بازیگران مختلف (رسمی و غیررسمی) سعی می‌کنند تا ائتلافی حامی به‌منظور تأثیرگذاری بر نتایج فرایند سیاستگذاری تشکیل دهند. اعضای ائتلاف‌ها بر اساس نظام اعتقادی‌شان همسو با هم عمل می‌کنند تا قوانین و نهادهای مختلف حکومتی را به‌منظور دستیابی به اهداف مشترک دستکاری کنند. توجه عمده مفهوم ائتلاف حامی بر دنیای درونی افراد و ساختار و محتوای نظام ارزشی و اعتقادی‌شان متمرکز است. این رهیافت با تبیین تکامل تدریجی ارزش‌ها و باورهای افراد، بر تحول همزمان اطلاعات دریافتی بازیگران و نظام‌های اعتقادی‌شان تأکید می‌کند، به این صورت که نظام اعتقادی اطلاعات را پالایش و تفسیر می‌کند و آن اطلاعات به تغییر نظام اعتقادی منجر می‌شوند. این رویکرد فرض می‌کند که نظام‌های اعتقادی اعضای یک ائتلاف حامی، یکپارچه است. از این رو منافع فردی آنها همگرا در نظر گرفته می‌شود (Moran and et al., 2009: 464-466).

فرانک فیشر (۲۰۰۳) استدلال می‌کند که نظام‌های اعتقادی ازلی نیست و تجربه نشان داده که اگرچه ممکن است به طریقی که ساباتیر و همکاران مدعی شده‌اند اثبات‌پذیر باشند، اما در قالب خطوط اصلی<sup>۱</sup> بهتر شناخته می‌شوند. بنیان عضویت در یک ائتلاف را نه تفسیر مشترک مسائل و راه‌حل‌های مناسب برای آنها بلکه آن چیزی شکل می‌دهد که اعضای مختلف با کمک یکدیگر و از طریق ارتباط و تعامل تولید می‌کنند. در واقع خطوط اصلی هرچه بیشتر مستعد ارائه تفاسیر متعدد باشند، قدرتمندتر و کارآمدتر خواهد بود ( Moran and et al., 2009: 464-466). یکی از ویژگی‌های مفهوم ائتلاف حامی، تلاش آن برای توضیح سیاستگذاری از دیدگاه مبانی فکری و ارزشی فردی و ترجیحات ارزشی ثابت و مشخص است که بر اقدام‌های سیاستگذاران تأثیر می‌گذارد، این مفهوم، مبنای اثباتی برای بررسی ارتباط گرایش‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران و اقدام‌های آنها فراهم می‌کند. بررسی ارزش‌های هسته اصلی یک ائتلاف حامی از طریق اقدام‌های فردی و جمعی، نظم مشخصی را در سیاستگذاری ایجاد می‌کند و موجب ثبات این حوزه می‌شود.

سیاستگذاری معطوف به هدف برای تحقق اهداف کلان انجام می‌گیرد، سیاستگذاران چشم‌اندازها و اهداف کلان را مدنظر قرار می‌دهند و سعی می‌کنند به آن اهداف نایل شوند. برای تبیین چگونگی و چرایی تعیین این اهداف باید نقش مبانی ارزشی و هنجاری در نظام سیاستگذاری را بررسی کرد، زیرا اهداف، ارزش‌ها و هنجارها با هم مرتبطند و از هم تأثیر می‌پذیرند. مفهوم ائتلاف حامی و هسته مرکزی آن به‌عنوان زیربنای مفهومی و ارزشی هر نظام سیاستگذاری عمل می‌کند. از طریق توضیح و تبیین این مفهوم می‌توان راهی برای ورود به تحلیل فرایند سیاستگذاری گشود. از رهگذر شناخت نقش ایده‌ها و ارزش‌ها و مبانی فکری نظام سیاستگذاری می‌توان به بررسی پاسخ دو پرسش چرایی تنظیم اهداف خاص سیاسی و چگونگی تحقق این اهداف پرداخت.

#### ۴. بررسی و مقایسه مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی

سیاستگذاری در یک فضا یا محیط خلاً گونه صورت نمی‌گیرد، این فضای پیچیده بر عملکرد سیاستگذاران تأثیر می‌گذارد و سیاستگذاران متناسب با ابعاد فکری و شناختی، تصویری از محیط پیرامون خود به‌دست می‌آورند که این تصویر، ارتباط نزدیکی با برداشت‌ها، ایده‌ها و تصورات ذهنی آنها دارد. «بسیاری از تصمیمات مهم سیاسی نتیجه به‌کار بردن روش‌های علمی در فرایند سیاستگذاری نیستند بلکه صرفاً نتیجه تأثیر و شخصیت تصمیم‌گیران اصلی سیاستگذاری، مهارت‌های فردی آنها و اعتبار این کنشگران در فرایند سیاستگذاری هستند»

(Fischer and et al., 2007: 237). تحلیلگران سیاستگذاری در بررسی دلایل اتخاذ سیاست‌ها و اهداف باید علاوه بر تحلیل روش‌ها و مدل‌های تصمیم‌گیری و تأثیر محیط سیاستگذاری به تحلیل تفسیر سیاستگذاران از محیط پیرامون نیز اقدام کنند. در اینجا ایده‌ها، ارزش‌ها و تصورات سیاستگذاران به مثابه لنزهایی است که سیاستگذاران از طریق آن محیط و واقعیت‌های سیاستگذاری را می‌بینند، پردازش کرده و براساس آن سیاستگذاری می‌کنند. بررسی لنزهای سیاستگذاران یکی از حلقه‌های مهم زنجیره تحلیل سیاستگذاری است.

سه مفهوم مورد بررسی در این پژوهش به بررسی نقش ارزش‌ها و ایده‌ها در سیاستگذاری متمرکز شده‌اند و وجوه اشتراک متعددی دارند. هر یک از این مفاهیم از یک چارچوب تحلیلی استفاده کرده‌اند. در این چارچوب نشان داده می‌شود که چگونه و به وسیله چه مؤلفه‌هایی، ایده‌ها و ارزش‌ها بر سیاستگذاری تأثیر می‌گذارند. به عبارت دیگر، سه مفهوم مورد بررسی در این پژوهش برای تبیین چگونگی تأثیرگذاری ارزش‌ها و ایده‌ها بر فرایند سیاستگذاری از یک روش تحلیلی استفاده کرده‌اند. در این قسمت به بررسی و مقایسه مفاهیم مذکور بر مبنای مؤلفه‌های تحلیلی هر یک می‌پردازیم. این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از اصول اساسی، اصول مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارها.

اصول اساسی یا بنیادین در این سه مفهوم به معنی اصولی است که منطبق و زیربنای نظام سیاستگذاری را شکل می‌دهد. مهم‌ترین ویژگی‌های این اصول، مبنایی بودن و تغییرپذیری اندک است. اصول اساسی تعیین‌کننده تفاوت‌های فکری و ارزشی افراد و گروه‌ها در یک محیط سیاستگذاری هستند. اصول مشخص بر مبنای اصول اساسی طرح‌ریزی می‌شوند و تبیین دقیق‌تری از این اصول در یک حوزه یا بخش خاص سیاستگذاری هستند تا سیاستگذاران بتوانند اصول اساسی را در آن حوزه عملیاتی کنند. منظور از شیوه‌های اقدام، روش‌هایی است که سیاستگذاران برای عملیاتی کردن ارزش‌ها و ایده‌ها در فرایند سیاستگذاری استفاده می‌کنند. ابزارها نیز بیانگر ابزارهایی است که سیاستگذاران در شیوه‌های مختلف تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی به کار می‌برند.

#### ۱.۴. اصول اساسی

اصول اساسی، عقاید و ارزش‌های اصلی‌اند که دیدگاه سیاستگذاران را شکل می‌دهند. در مفهوم ائتلاف حامی این اصول شامل سیستم اعتقادی هنجاری است که اعضای ائتلاف به آن پایبندند. برای مثال ارزش‌هایی مانند برابری اجتماعی یا آزادی فردی که هر یک می‌توانند دو ائتلاف مختلف را شکل دهند. بر مبنای این اصول اساسی پردازش مفهومی محیط سیاستگذاری توسط سیاستگذاران صورت می‌گیرد، تفسیر می‌شود و میزان دوری یا نزدیکی محیط واقعی سیاستگذاری با اصول اساسی اندازه‌گیری می‌شود. در مفهوم مرجعیت

سیاستگذاری، اصول اساسی در قالب مرجعیت کلان صورت‌بندی می‌شوند و سیاستگذاران با رجوع به این اصول و برداشت‌ها، هویت خود و مرزهای حوزه سیاستگذاری را تعیین می‌کنند و واقعیت را برای خود قابل فهم و قابل تفسیر می‌سازند. در مفهوم تغییر پارادایم، اصل اساسی همان اصولی‌اند که تغییر آنها موجب تغییر از نوع سوم در سیاستگذاری می‌شود. با تغییر این اصول، منطبق و زیربنای نظام سیاستگذاری تغییر می‌کند و در نتیجه اهداف و ابزارهای سیاستی دستخوش تغییر و تحول می‌شوند.

سه مفهوم مذکور دربرگیرنده عناصری هستند که نقشه‌های ذهنی سیاستگذاران را ترسیم می‌کنند. هر یک از این مفاهیم، تصویری از انسان ارائه می‌دهند، روش‌های اساسی و بهینه روابط اجتماعی آنها را تبیین می‌کنند و اصول کلانی دارند که ارزش‌ها و هویت بازیگران عرصه سیاستگذاری را شکل می‌دهند. اصول اساسی در این سه مفهوم تعیین‌کننده هویت و اجماع بازیگران عرصه سیاستگذاری، معیارهای اقدامات مشروع، سازوکار توزیع قدرت و ظرفیت مدیریت روابط بین نهادها و بازیگران سیاستگذاری هستند. یکی از مهم‌ترین کارکردهای این اصول ایجاد و توسعه اجماع مفهومی در نظام سیاستگذاری است. این اصول از طریق تعریف زمینه ارتباط، تبادل اطلاعات سیاستگذاران و تعیین اقدام‌های ممکن به عملکرد سیاستگذاران معنا می‌بخشند.

هسته اصلی در مفهوم ائتلاف حامی با تعیین هویت برای کنشگران سیاستگذاری، مرزهای اقدام در بخش مورد نظر را تعیین می‌کنند. مرزهای حرفه پزشکی مثال خوبی است که در آن هنجارها و اصول قانونی از پیش تعیین‌شده مرزهای مداخله پزشکان، ماهیت روابط کادر پزشکی و بیمار را با سایر بازیگران از جمله دولت، بیمه و سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد. کارکرد قانون اساسی به‌عنوان مرجعیت کلان در نگاه پیر مولر و کارکرد پارادایم از نظر پیتروال نیز به همین صورت است. «جایگاه هر بخش در حوزه عمومی و حدود و مرزهای آن، تحت تأثیر مرجعیت کلان است. مرجعیت کلان تعریفی از تصویری به‌دست می‌دهد که جامعه از خود در میان دیگران ترسیم می‌کند» (وحید، ۱۳۸۴: ۳۲۷). پارادایم سیاستگذاری نیز یک مفهوم قدرتمند شناختی و هنجاری است که امکان مفهومی کردن مسائل، مشکلات، منافع، اهداف و راه‌حل‌های سیاستی را فراهم می‌کند (Carson and et al., 2009: 17).

توجه این سه مفهوم به چگونگی شیوه تغییر اصول اساسی یکسان نیست. پیر مولر تصویر دقیقی از چگونگی تغییر اصول اساسی و مرجعیت کلان ترسیم نمی‌کند؛ زیرا ائتلاف‌ها و سیاستگذاران مقاومت زیادی در مقابل تغییر مسائل اصلی باورهای خود نشان می‌دهند؛ اما ساباتیر تأکید می‌کند که «جنبه‌های محوری برنامه‌های دولتی تقریباً در بازه‌های زمانی بلندمدت پایدار و ثابت باقی می‌مانند و تغییرات اساسی این جنبه‌های محوری ناشی از تغییرات بیرونی

زیرسیستم و به‌خصوص، تغییرات وسیع اقتصادی، اجتماعی یا تغییر در ائتلاف گروه‌های حاکم بر جامعه خواهد بود (Sabatier, 1986: 39). ساباتیئر در کار بعدی خود به‌همراه جنکینز اسمیت عوامل بیرونی تأثیرگذار بر زیرسیستم سیاستگذاری را تبیین کرد. این عوامل عبارت‌اند از تغییرات گسترده اقتصادی و اجتماعی، تغییر افکار عمومی، تغییر در ائتلاف‌های حاکم و تصمیمات سیاستی و تأثیرات سایر زیرسیستم‌های سیاستگذاری (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999). به نظر پیتر هال «تغییر پارادایم سیاستگذاری به عوامل متعددی چون نتایج سیاست‌های قبلی، تغییر در اندیشه و تفکر سیاستگذاران و تحولات اقتصادی و اجتماعی مربوط است؛ اما در بیشتر موارد ترکیبی از این عوامل بر سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد» (Hall, 1993: 280).

#### ۲.۴. اصول مشخص

اصول مشخص که از اصول اساسی تبعیت می‌کنند و بیان دقیق‌تری از اصول اساسی‌اند تا براساس آن بتوان ارزش‌های مورد نظر را در یک حوزه خاص سیاستی (زیرسیستم، مرجعیت بخش) عملیاتی کرد. در قسمت اصول مشخص، تفاوت سه مفهوم مورد نظر این پژوهش آشکار می‌شود. در مفهوم پارادایم، تصویر سلسله‌مراتبی از اجزای یک پارادایم سیاستگذاری تبیین می‌شود که بالاترین آن منطق سیاستگذاری یا خود پارادایم است و پایین‌ترین آن تغییر در سطوح و تنظیمات ابزارها و باقی ماندن فرایند سیاستگذاری در روال معمول و تدریجی و در بین این دو سطح نیز کنار گذاشتن ابزارهای قبلی و تغییر در سطوح و خود ابزارهای سیاستگذاری و ثابت ماندن اهداف مدنظر است. تغییر در پارادایم به تغییر ابزارها منجر می‌شود، اما برعکس آن ممکن است رخ ندهد. در مفهوم ائتلاف حامی نیز بین هسته اصلی یک ائتلاف حامی (عقاید اصلی و کلی) و هسته سیاستگذاری تفاوت وجود دارد که این تفاوت صرفاً به جایگاه سلسله‌مراتبی آنها در نظام سیاستگذاری مربوط نیست، بلکه به حوزه و گستره این دو هسته نیز مربوط است، زیرا هسته اصلی بر کل جامعه یا حداقل بر بخش شایان توجهی از آن تأثیر می‌گذارد، اما هسته سیاستگذاری صرفاً به زیرسیستم سیاستگذاری اشاره دارد. اصول مشخص یا دقیق‌تر در رویکرد مرجعیت سیاستگذاری در قالب مرجعیت بخشی منعکس می‌شود. مرجعیت بخش باید با مرجعیت کلان منطبق باشد. در اینجا «واسطه‌ها عملیات تطابق مرجعیت بخش در درون مرجعیت کلان را که نوعی عمل بنیانی برای سیاستگذاری عمومی است، تحقق می‌بخشند» (مولر، ۱۳۸۳: ۵۶-۵۷).

ابعاد هنجاری و ارزشی در نظام سیاستگذاری از طریق ارتباط متقابل کنشگران شکل می‌گیرند و اصلاح می‌شوند. شاید برخی تصور کنند که پارادایم از پیش تعیین شده است و کنشگران سیاستگذاری باید خود را با آن وفق دهند؛ اما پیتر هال معتقد است «پارادایم

سیاستگذاری نوعی ساخت نظری درونی و مجموعه‌ای از اندیشه‌هاست که اعضای زیر نظام سیاستگذاری آن را به وجود می‌آورند؛ یا نوعی آیین یا مکتب فکری، مانند مکتب کینزی یا مکتب پولی، در زیر نظام سیاستگذاری اقتصادی است» (Hall, 1993: 280-281). در این زمینه ساباتیئر و مولر نیز بر نقش بازیگران خاصی در تولید و اشاعه ابعاد شناختی و هنجاری سیاستگذاری تأکید دارند. مفهوم کارگزار سیاستگذاری<sup>۱</sup> در تفکر ساباتیئر به دسته‌ای از کنشگران سیاستگذاری اشاره دارد که ویژگی اصلی آنها ظرفیت برقراری ارتباط بین زیرسیستم سیاستگذاری و سایر سطوح و تسهیل ادغام زیرسیستم سیاستگذاری در حوزه عمومی کلان است (Sabatier, 1986: 39-44). در یک زیرسیستم سیاستگذاری، کنشگران مختلفی در زمینه هماهنگ‌سازی ائتلاف‌ها و تبدیل سیستم عقاید به سیاست‌ها فعالیت می‌کنند. در یک زیرسیستم رقابتی سیاستگذاری عدم توافق بین ائتلاف‌های حامی در بیشتر موارد به تنش سیاسی منجر می‌شود. این تنش‌ها اغلب توسط کارگزاران سیاستگذاری مدیریت و حل و فصل می‌شوند. کارگزاران سیاستگذاری به دنبال یافتن مصالحه منطقی بین ائتلاف‌های مختلف‌اند. کنشگران مختلفی از جمله مقامات منتخب، فعالان مدنی سطح بالا و دادگاه‌ها نقش کارگزاران سیاستگذاری را ایفا می‌کنند. کارگزاران سیاستگذاری تفاوت جزئی با کنشگران سیاستگذاری دارند. در مواردی بعضی از کنشگران سیاستگذاری برای بقای ائتلاف خود در نقش کارگزار سیاستگذاری ظاهر می‌شوند تا اختلافات را حل و فصل کنند (Fischer, 2007: 128).

از دیدگاه پیر مولر نیز واسطه‌ها چنین نقشی را در سیاستگذاری ایفا می‌کنند. آنها در یک موقعیت راهبردی سیاستگذاری قرار دارند که اختلافات صورت می‌گیرد، گفت‌وگو و مذاکره انجام می‌شود، اتحاد شکل می‌گیرد و در نهایت تصمیم‌گیری اتفاق می‌افتد. همچنین واسطه‌ها عملیات تطابق مرجعیت بخش در درون مرجعیت کلان را که نوعی عمل بنیانی برای سیاستگذاری عمومی است، تحقق می‌بخشند (مولر، ۱۳۸۳: ۵۶-۵۷).

#### ۳.۴. شیوه اقدام

شناخت شیوه‌های اقدام در سه مفهوم مذکور به معنایی روش‌های تبدیل اصول و ارزش‌های اساسی به ارزش‌های عملیاتی و در نهایت اهداف قابل سنجش و قابل تحقق است؛ زیرا براساس این سه مفهوم، کارکرد ارزش‌ها و ابعاد شناختی و فکری صرفاً ترسیم نقشه‌های ذهنی و تصورات سیاستگذاران نیست، بلکه اقدام‌ها و رفتارهای آنها را نیز تعیین می‌کند و از این رهگذار ارزش‌ها و ایده‌ها توسط سیاستگذاران در محیط سیاستگذاری عملیاتی می‌شوند.

1. policy broker

در مفهوم پارادایم سیاستگذاری این نکته وجود دارد که شیوه‌های سیاستگذاری به‌طور شایان‌توجهی بسته به نوع پارادایم حاکم متفاوت‌اند. به همین دلیل شیوه‌های مورد استفاده در پارادایم سیاستگذاری اقتصادی لیبرال با سیاستگذاری سوسیالیستی یا نهادگرا با هم تفاوت دارند. شیوه‌های سیاستگذاری نه تنها با ماهیت تصمیم اتخاذشده بلکه با الزامات عملی و هنجاری پارادایم حاکم متناسب‌اند (Hall, 1993: 280-281). عدم تناسب شیوه‌های اقدام در یک محیط سیاستگذاری با پارادایم حاکم ممکن است به شکست سیاست مورد نظر منجر شود، زیرا اعضا و سیاستگذاران فعال در چارچوب هر پارادایم باید در مرحله تدوین سیاست، اقدام به مشروعیت بخشی به راه‌حل‌ها و گزینه‌های پیشنهادی خود کنند. در این مرحله عدم تناسب شیوه‌های اقدام با پارادایم حاکم می‌تواند این مشروعیت بخشی را دچار اختلال کند.

در مفهوم مرجعیت سیاستگذاری نیز شیوه‌های اقدام سیاستگذاران تحت تأثیر مرجعیت کلان و تصور آنها از جایگاه هر بخش سیاستگذاری است. این دو مرجعیت شیوه‌های اقدام را نیز تعیین می‌کند، زیرا همان‌طور که گفته شد، مرجعیت یک سیاست با تعریف ملاک‌های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف، به یک سیاستگذاری معنا می‌بخشد. تبلور مرجعیت کلان را می‌توان در قانون اساسی کشورها مشاهده کرد و در قانون اساسی اصول و خطوط کلان حاکم بر یک نظام سیاستگذاری ترسیم می‌شود و تخطی سیاستگذاران از این خطوط با مقاومت و گاهی مجازات روبه‌رو می‌شود.

بر اساس مفهوم ائتلاف حامی ساباتیر «باورهای یک ائتلاف در یک برنامه دولتی منعکس‌کننده قدرت آن ائتلاف است. اعضای ائتلاف بر اساس نظام اعتقادیشان همسو با هم عمل می‌کنند تا قوانین و نهادهای مختلف حکومتی را به‌منظور دستیابی به اهداف مشترک دستکاری کنند (Moran and et al., 2009: 464). در اینجا عملیاتی شدن ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران ارتباط اساسی با عملکرد اعضای یک ائتلاف دارد، هرچه انسجام یک ائتلاف بیشتر باشد، شیوه اقدام آنها نیز همسو خواهد بود و شانس موفقیت آنها در دستیابی به اهداف افزایش می‌یابد.

#### ۴.۴. ابزارها

پایین‌ترین سطح تحلیل در سیاستگذاری، سطح تحلیل ابزارهای سیاستگذاری است. همگرایی فرایند سیاستگذاری مستلزم ارتباط مناسب ابزارها با روش‌ها و روش‌ها با ارزش‌ها و ایده‌های سیاستگذاران است. این همگرایی نقش مهمی در موفقیت سیاستگذاری در یک حوزه خاص دارد. هرچند تغییر ابزارهای سیاستگذاری یکی از تغییرات رایج در عرصه سیاستگذاری است، تغییر این ابزارها همیشه منوط به تغییر اصول اساسی و حتی تغییر اهداف سیاستگذاری نیست.

به این معنا که ممکن است بعضی ابزارها در نتیجه تغییر عوامل بیرونی، کارایی خود را در دستیابی به اهدافی خاص از دست بدهند و سیاستگذاران برای دستیابی به همان اهداف از ابزارهای دیگری استفاده کنند.

در مفهوم ائتلاف حامی بحث ابزارهای سیاستگذاری در قالب ابعاد ثانویه مطرح است و امکان تغییر ابزارها زیاد است، اما چارچوب ارزشی و هنجاری، ضرورت، توان و اهمیت نسبی ابزارهای سیاستی را برای تحقق اهداف سیاستی تعیین می‌کند. ابعاد ثانویه دربرگیرنده ترجیحات کنشگران سیاستگذاری در مورد ابزارهای خاص دولت برای دستیابی به اهداف یا درک مشکلات در یک حوزه خاص است. از سه لایه سیستم عقاید، لایه دوم یا ابعاد ثانویه بیش از سایر موارد در مواجهه با اطلاعات و رویدادهای جدید مستعد تغییر است (Fischer, 2007: 128). «سیاستگذاران باید در مرحله تغییر سیاست‌ها به انتخاب ابزارهای سیاستگذاری و منابع موجود و همچنین شناسایی ساختار انگیزه‌ها و محرک‌های مجریان و گروه‌های هدف نیز توجه کنند» (Fischer, 2007: 95).

در مفهوم پارادایم مورد نظر پیتر هال بحث ابزارهای سیاستی در تغییرات نوع اول (تغییر سطوح و تنظیمات ابزارها همراه با فرایند سیاستگذاری در قلمرو تغییرات تدریجی و معمول) و تغییرات نوع دوم (ارائه ابزارهای جدید و مؤثر نبودن ابزارهای قدیمی) بررسی شده است. پیتر هال یکی از مهم‌ترین دلایل تغییر ابزارهای سیاستگذاری را شکست سیاست‌های گذشته می‌داند. اما پیر مولر در توضیح مرجعیت سیاستگذاری، به نقش ابزارهای سیاستی توجه نکرده و جایگاه این ابزارها را در فرایند تأثیرگذاری ایده‌ها و ارزش‌ها بر سیاستگذاری بررسی نکرده است. در مجموع از بین سه رویکرد مورد بررسی، مفهوم مرجعیت در مطالعات و پژوهش‌های سیاستگذاری پس از خود کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

## نتیجه

سیاست‌های عمومی، ارزش‌ها و منابع را توزیع می‌کنند و زندگی سیاسی و اجتماعی را شکل می‌دهند. در این فرایند مقامات منتخب و منصوب تصمیم‌های هنجاری و ارزشی اتخاذ می‌کنند. دیوید ایستون سیاست را توزیع آمرانه ارزش‌ها می‌داند. این تعریف نشان‌دهنده اهمیت ارزش‌ها در حوزه سیاست و سیاستگذاری است. در این زمینه نظریه‌های مختلفی ارائه شده است. دانشمندان سیاستگذاری عمومی در واکنش به نظریه انتخاب عمومی، به دنبال ارائه درک بهتری از چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها، هنجارها، ارزش‌ها و همچنین منافع شخصی بر فرایند سیاستگذاری هستند. سه مفهوم مدنظر این پژوهش از این رهگذر به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری پرداخته‌اند و شاید شاخص‌ترین رویکردهای ارائه‌شده در این

زمینه باشند. این مفاهیم همان‌طور که ذکر شد در قالب فرایند تحلیلی متفاوت اما مبتنی بر مؤلفه‌های شبیه به هم به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در نظام سیاستگذاری پرداخته‌اند. کارکردهای ارزش‌ها و ایده‌ها در سیاستگذاری از دیدگاه این سه مفهوم تا حدی به هم شبیه است. در این سه مفهوم، اصول اساسی سیاستگذاران ارزش‌هایی تغییرناپذیر به‌نظر می‌رسند، اما این ارزش‌ها ازلی قلمداد نمی‌شوند و با تغییر این ارزش‌ها، منطق سیاستگذاری نیز تغییر می‌کند. با توجه به کارکردهایی که هر سه مفهوم برای ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران قائل‌اند، تغییر اصول اساسی بر ارزش‌های مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارهای سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد. در این چارچوب هرچند تغییر اصول اساسی بعید انگاشته می‌شود، هر گاه این اصول دچار تغییر شوند، زنجیره‌وار بر سایر مؤلفه‌های سیاستگذاری نیز تأثیر می‌گذارند. از دیدگاه صاحب‌نظران این سه مفهوم، عامل تغییر اصول اساسی بیشتر عاملی بیرونی و متأثر از شرایط و وضعیت محیط سیاستگذاری است. این مفاهیم البته نقش سیاستگذاران را در شکل‌دهی به اصول اساسی نادیده نمی‌گیرند و هر یک به شیوه‌ای سیاستگذاران را واجد تأثیرگذاری در این زمینه می‌دانند. مهم‌ترین نقش سیاستگذاران منعکس کردن اصول اساسی در قالب اصول مشخص در یک حوزه خاص سیاستگذاری است تا از طریق آن اصول اساسی در محیط سیاستگذاری عملیاتی شوند. در این سه مفهوم تأکید شده که ارزش‌ها و ایده‌های سیاستگذاران بر شیوه اقدام در عرصه سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد و روش‌های خاصی را موجه و مناسب جلوه می‌دهد. همچنین تلاش شده تا فرایند تأثیرگذاری ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران بر شیوه اقدام، انتخاب اهداف و ابزارهای سیاستگذاری تبیین شود.

با وجود تلاش مفاهیم مذکور برای وارد کردن ابعاد شناختی و ارزشی در تحلیل سیاستگذاری، انتقادهایی نیز به این رویکردهایی وارد شده است. در این زمینه حداقل دو انتقاد مهم وجود دارد؛ اول اینکه مفهوم ایده‌ها و ارزش‌ها و در نتیجه تأثیرشان بر نتایج سیاستی به‌خوبی مفهوم‌سازی نشده است. به‌عبارتی تعریف دقیقی از ارزش‌ها ارائه نشده است. در این زمینه باید تمایز تحلیلی مشخصی بین ایده‌ها و منافع به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده سیاست‌ها ترسیم شود. برداشت تحلیلگران سیاستگذاری از ایده‌ها متفاوت است؛ از عقاید فرهنگی، نظام عقاید مشترک گرفته تا جهان‌بینی‌ها و برنامه‌های سیاستی و پارادایم‌ها هر یک برداشت متفاوتی از مفهوم ایده‌ها ارائه می‌دهند. دوم اینکه این مفاهیم، شواهد تجربی متقاعدکننده‌ای برای نشان دادن تأثیر ایده‌ها بر سیاستگذاری ارائه نمی‌دهند و مرز مشخصی بین ایده‌ها و منافع ترسیم نمی‌کنند. در مورد انتقاد به مدل ساباتیر نیز تأکید شده که پیوند ارزش‌ها و منافع به‌حدی است که بعضی اعتقاد دارند این دو از هم تفکیک‌ناپذیرند و تأثیر یکی مرتبط با دیگری است و ساختار منافع در سطح کلان تعیین‌کننده چارچوب‌های ارزشی و هنجاری سیاستگذاران است.

در پاسخ به انتقادات ساباتیر معتقد است که «کنشگران صرفاً در سطح ابزارهای سیاستی بازیگران عقلانی عمل می‌کنند و بهینه‌سازی مربوط به سطح تخصیص منابع برای دستیابی به اهداف ازپیش‌تعیین‌شده است، اما سطح تعیین اهداف به‌طور اساسی به ابعاد شناختی و هنجاری مرتبط است. در نتیجه ساباتیر معتقد است که کنشگران سیاستگذاری جهان را از طریق لنزهای متشکل از عقاید ازپیش‌تعیین‌شده می‌نگرند (Sabatier, 1998, 109).

در این سه مفهوم تأکید شده که ایده‌ها و ارزش‌ها، راه‌حل‌های سیاستی خاصی را برای مشکلات عمومی مطرح می‌کنند، دامنه راه‌حل‌های سیاستی مدنظر سیاستگذاران را محدود می‌سازند، مفاهیم و نشانه‌های مورد استفاده سیاستگذاران برای مشروعیت‌بخشی به راه‌حل‌های خود را تحت تأثیر قرار می‌دهند و نقش مهمی در مدیریت اختلافات عرصه سیاستگذاری دارد، اما صاحب‌نظران این سه مفهوم، دلایل و شواهد تجربی کافی برای شناخت و روش‌های پی بردن به ارزش‌های سیاستگذاران ارائه نمی‌دهند و به‌دلیل قابلیت محدود تعمیم‌پذیری یافته‌هایشان مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. در نتیجه این مفاهیم و رویکردها به‌منظور کاربرد در عرصه پژوهش‌های تجربی و نظری مشکلاتی دارند. این انتقاد نیز وجود دارد که تأکید بیش از اندازه این سه مفهوم بر متغیرهای ارزشی و هنجاری نمی‌تواند توضیح کاملی از تحلیل سیاستگذاری در یک حوزه ارائه کند؛ اما به‌نظر می‌رسد سه مفهوم مورد بررسی در این پژوهش با بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری به‌دنبال نادیده گرفتن نقش منافع در تعیین سیاست‌های عمومی نیستند. این سه مفهوم تحقق معیارهایی مانند سادگی، شفافیت، تناسب هنجاری و شناختی سیاست‌ها را در تحلیل سیاستگذاری شرایط لازم و نه کافی برای تحلیل دقیق سیاست‌ها در نظر می‌گیرند و به‌دنبال ارائه تحلیل‌هایی جدید در سیاستگذاری فراتر از تحلیل‌ها و مدل‌های مرحله‌ای هستند و سعی دارند زوایای پنهان و غیررسمی فرایند سیاستگذاری را تبیین کنند.

## منابع و مأخذ

### الف) فارسی

۱. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۰)، «تدوین مسائل و تدوین راه‌حل‌ها در سیاستگذاری فرهنگی»، مجموعه مقالات همایش موازین توسعه و ضد توسعه فرهنگی و اجتماعی شهر تهران، تهران: فرهنگ آشنا.
۲. الوانی، مهدی (۱۳۷۱)، مدیریت عمومی. تهران: نشر نی.
۳. پارسونز، وین (۱۳۸۵)، مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها. ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ج اول.
۴. کوهن، توماس (۱۳۶۹)، ساختار انقلاب‌های علمی. ترجمه احمد آرام، تهران: نشر سروش.
۵. ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۴)، بررسی اندیشه‌های شهید مدرس از منظر سیاستگذاری عمومی. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

۶. مولر، پیر (۱۳۷۸)، سیاستگذاری عمومی. ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: دادگستر.
۷. وحید، مجید (۱۳۸۳)، سیاستگذاری عمومی. تهران: میزان.
۸. وحید، مجید (۱۳۸۴)، «نگاهی به مشکل سیاستگذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۶۷ (۴).
۹. هاوالت، مایکل و رامش. ام (۱۳۸۰)، مطالعه خط و مشی عمومی. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

### ب) خارجی

10. Atzenstein PJ. (1996) *the Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
11. Birkland, T. (2005) *An Introduction to Policy Process* (2 Ed.) New York: ME Sharp.
12. Blyth MM. (2002) *Great Transformations: The Rise and Decline of Embedded Liberalism*. New York: Cambridge University Press.
13. Carson, Marcus, Burns, Tom R. and Calvo, Dolores (2009) *paradigms in public policy: theory and practice of paradigm shift in the EU*. Peter Lang.
14. Christopher, M. Weible, Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, A, Hank C, Nohrstedt, Daniel, Douglas Henry, Adam and Deleon, Peter (2011) *A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue*, *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, 349-360.
15. Dunn. William (1995) *Public policy analysis: an introduction*, Englewood cliffs prentice hall.
16. Dye, Tomas (2002) *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
17. Fischer, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (2007) *Handbook of Public Policy Analysis*, Taylor & Francis.
18. Hall, Peter (1989) *Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.
19. March J, Olsen JP. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
20. Meyer JW, Frank D, Hironaka A, Schofer E, Tuma NB. (1997) *the structuring of a world environmental regime, 1870–1990*. *Int Org*. Vol. 51:623–51.
21. Moran, Michael, Rein, Martin and Goodin, Robert (2006) *the oxford handbook of public policy*, oxford: oxford university press.
22. Peters, Gay (2004) *American Public Policy: Promise and Performance* (7 Ed.) New York: CQ Press.
23. Sabatier, Paul (1993) *Policy Change and Learning, an Advocacy Coalition Approach*, Oxford: Westview Press.
24. Sabatier, P. (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy*, Vol. 6 No.1: 21–48.
25. Sabatier, Paul (1998) *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*. *Journal of European Public Policy*, No. 5: 98–130.
26. Sabatier, Paul, and Jenkins-Smith, H. (1999) *the advocacy coalition framework: An assessment*. In P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, pp. 117–166. Boulder, CO: West view Press.
27. Suchman, MC (1997) *on beyond interest: Rational, normative and cognitive perspectives in the social Scientific study of law*. *Wisc. Law Review*. No. 3,475–501.
28. Surel, Yves (2000) *The role of cognitive and normative frames in policy-making*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, Issue 4, 495-512.