

## افکار عمومی و سیاستگذاری عمومی (تاملی نظری)

□□ محمود غفوری

استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه شهید باهنر کرمان

یحیی کمالی

دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۷/۱۲/۳)

چکیده:

افکار عمومی یکی از عوامل اصلی تاثیر گذار بر سیاستگذاری عمومی است. جایگاه افکار عمومی بسته به نوع نظام سیاسی، متفاوت است و فرایند سیاستگذاری نیز از ماهیت نظام سیاسی تاثیر می پذیرد. تاثیر گذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی با توجه به ماهیت و شکل نظام سیاسی متفاوت خواهد بود. این مقاله در صدد است این تاثیر گذاری را در فرایند سیاستگذاری عمومی مورد بررسی قرار دهد.

واژگان کلیدی:

افکار عمومی، سیاستگذاری عمومی، مرجعیت، ارزیابی، نظام سیاسی

### مقدمه

افکار عمومی اینک، مرزهای ملی را نیز پشت سر گذاشته و جنبه بین‌المللی به خود گرفته است. افکار عمومی امروزه به آن انسجام و عینیت رسیده است که خود به عنوان یک بازیگر یا نیروی سیاسی تازه مطرح می‌شود. افکار عمومی از افکار رایج متمایز است، چرا که افکار رایج عبارت از شیوه قضاوت یا نگرشی نسبتاً گسترده اما بدون پویائی و با حالتی خشی است. اما افکار عمومی تشکیل دهنده نیروی جمعی است که قادر به اعمال فشار است. افکار عمومی از موضوعات پراهمیت مورد توجه جامعه شناسان است، ارتباط میان افکار عمومی و سیاستگذاری عمومی نیز بسیار جذاب است. «ارتباط میان افکار عمومی و سیاستگذاری در قلب نظریه دموکراتیک هنجاری قرار دارد. پاسخگویی حکومت به ترجیحات عموم برای اکثر برداشت‌ها از دموکراسی مهم و اساسی است (Binzerholt, 2005, 378).

هارولد لاسول عقیده داشت که افکار عمومی بخشی محورین از مطالعات سیاستگذاری محسوب می‌شود. رابطه افکار عمومی و سیاستگذاری عمومی بسیار پیچیده و مورد مناقشه است. افکار عمومی ماهیتاً مستقل نیست حتی اگر بپذیریم که مستقل است و قادر به تأثیرگذاری بر فرآیند سیاستگذاری است، تشخیص اینکه آیا سیاست‌ها نتیجه افکار عمومی است و یا افکار عمومی نتیجه سیاست‌هاست، مشکل است. سیاستگذاری عمومی بعنوان رشته‌ای راه حل‌یاب، میان رشته‌ای و چند رشته‌ای مورد توجه جدی قرار گرفته است. فرصت دادن به شهروندان برای تأثیرگذاری مستقیم بر تصمیمات دولتی نتایجی مانند ارائه اطلاعات به مقامات دولتی، جلب توجه رسانه‌ها، تنظیم دستورکارهای آتی، به تأخیر انداختن تصمیمات نادرست و ارتباط با سایر شهروندان را به دنبال دارد. تأثیرگذاری و تأثیرپذیری فرایند سیاستگذاری عمومی بر خواست و نیاز شهروندان، می‌تواند هم حکومت‌ها را از خواست و ترجیحات شهروندان مطلع سازد و هم شهروندان را از قدرت تأثیرگذاری خود بر سیاست‌های عمومی آگاه کند. این فرایند متقابل، نقشی مهم در ارتقای کارایی حکمرانی خواهد داشت. با توجه به اهمیت این موضوع در این مقاله درصدد هستیم با استفاده از روش توضیحی-تحلیلی، تأملی نظری در خصوص تأثیرگذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی داشته باشیم. سؤال اصلی پژوهش این است که چگونه افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی تأثیر می‌گذارد؟ در ادامه این سؤال نیز مطرح می‌شود که این تأثیرگذاری به چه عواملی بستگی دارد؟ جهت پاسخ به این پرسش سعی می‌شود جایگاه افکار عمومی در نظام‌های سیاسی مختلف بررسی شود و با توجه به آن جایگاه، میزان و چگونگی تأثیرگذاری افکار عمومی بر فرایند سیاستگذاری عمومی بررسی شود.

## گفتار اول: تعریف افکار عمومی و عوامل تکوین و شناسائی آن

### تعریف افکار عمومی

ماهیت پدیده افکار عمومی در ساختار جامعه به عنوان امری اجتماعی، جمعی و عمومی که بیانگر قضاوت‌های یک جامعه یا ملت نسبت به مسائل روز است، شکل می‌گیرد. این پدیده از طریق ارتباط متقابل و دوسویه به عنوان منبع قدرتمند با تأکید بر علائق مشترک میان افراد یک جامعه، که نشأت گرفته از قضاوت‌هایی تبلور یافته و سازماندهی شده در جامعه است، بر عملکرد نظم یک جامعه اثر می‌گذارد و منجر به توسعه و رشد اندیشه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یک جامعه در جهت تقویت صلح‌طلبی و بهره‌مندی از منابع مختلف یک جامعه می‌گردد.

ریشه و خاستگاه دانشواژه افکار عمومی به خوبی روشن نیست. بسیاری از سیاستمداران افکار عمومی را عامل محدود کننده سیاست عمومی می‌دانند.

اصطلاح «افکار عمومی» برای نخستین بار در قرن هیجدهم ظاهر شد و تا انقلاب فرانسه معرف افکار نخبگان فرهیخته بویژه اشراف دامن پوش پارلمانی بود که پرچم مبارزه با سلطنت مطلقه را برافراشته بودند. آنها افکار خود را در خصوص پادشاه به اطلاع عموم می‌رساندند. از انقلاب فرانسه به بعد این اصطلاح به جای انتساب به اشراف به شهروندان و نمایندگان آنها اطلاق شد. یعنی افکار عمومی نگرش شهروندان و نمایندگان سیاسی و فکری آنها در خصوص مسائل مختلف محسوب می‌شد (نقیب زاده، ۱۳۸۵، ۲۲۸). با توسعه حق رأی همگانی، حرکت‌های توده‌ای و گسترش رسانه‌های همگانی و جمعی، نوعی دیگر از افکار عمومی شکل گرفت که با افکار منور نخبگان متفاوت بود. اما این افکار مردمی هم خیلی زود برای رسانه‌ها، تبلیغات و سیاست جنبه ابزاری پیدا کرد. وسایل ارتباط جمعی، فنون بررسی افکار عمومی و اعلام آن در رسانه‌ها، احساس همبستگی مردم در برابر دولت‌ها و بسیاری علل ریز و درشت دیگر در درجه اول باعث ملموس شدن افکار عمومی و درجه دوم باعث استقلال نسبی آنان گردید. به گونه‌ای که بتواند به صورت یک بازیگر مستقل از طرق گوناگون به ایفای نقش بپردازد (نقیب زاده، همان، ۲۲۸).

اندیشمندان قرن ۱۷ و ۱۸ چون ماکیاولی و هابز افکار عمومی را پدیده نیرومند و قوی و منبع قدرت در اداره جهان دانسته‌اند که بر تمام دنیا مسلط است.

آلفرد لووی اندیشمند اجتماعی که برای نخستین بار واژه جهان سوم را بیان کرده است در کتاب افکار عمومی این پدیده را این گونه تعریف می‌کند: «افکار عمومی ضمیر باطنی یک ملت است، افکار عمومی این قدرت گمنام، غالباً یک نیروی سیاسی است. نیرویی است که در

هیچ قانون اساسی پیش بینی نشده است» افکار عمومی، افکاری است که مردم به طور کلی در زمان معینی درباره یک مسأله مربوط به منافع عمومی دارند.

افکار عمومی شامل نگرش‌ها، ارزش‌ها و باورهای عموم مردم است. در دموکراسی فرض بر این است که افکار عمومی به طور مستقیم بر روی تصمیم‌گیری‌های سیاسی تأثیر می‌گذارد (بشیریه، ۱۳۸۶، ۴۰۹).

فایتر عقیده داشت تعریف افکار عمومی بر سه چیز دلالت دارد: ۱) اطلاع قبلی از یک واقع (۲) باور (۳) خواست. افکار عمومی به عنوان اطلاع قبلی از یک واقعه تنها به یک بیان ساده اشاره دارد، افکار عمومی بعنوان یک باور اشاره مشخص به اطلاع قبلی از واقعه‌ای نیست بلکه ارزیابی آن و در واقع پیشگویی جریان آینده رخدادهاست (عالم، همان، ۳۶۶).

### عوامل تکوین افکار عمومی

پدیده افکار عمومی زمانی در جامعه مورد بحث قرار می‌گیرد که نمودی عینی و آشکار داشته باشد، جنبه عینی بودن این پدیده منجر به شکل‌گیری هدایت و رهبری این پدیده در جامعه می‌شود. در بررسی چنین فرایندی برخی از اندیشمندان به دنبال مطالعه شکل‌گیری زمینه‌های ذهنی و نطفه‌های اولیه رشد این پدیده در جامعه بوده‌اند، اینکه چگونه این پدیده رشد می‌کند.

برخی از فرآیندهای شکل‌گیری افکار عمومی ابعاد اجتماعی و فرهنگی هستند که نشأت گرفته از محیط پیرامونی انسان‌ها است و به طور دائم انسان‌ها با این محیط در کنش متقابل قرار دارند. پس شناخت این عوامل از ضرورت‌های مهم شکل‌گیری فرآیند افکار عمومی است. برخی مواقع موضوع شکل‌گیری افکار عمومی ممکن است ناشی از تعارضات درونی فرهنگ باشد. این مسأله در دوره‌های اخیر در قالب تفاوت‌های ایدئولوژیک، برداشت‌های سیاسی و هنجاری رواج بیشتری یافته است. در شکل‌گیری افکار عمومی می‌توان به ارزش‌های فرهنگی گروه‌های رایج در هر جامعه اشاره کرد. با توجه به ابعاد مختلف ارزش‌های فرهنگی نه تنها باید به افکار و عقایدی که عرضه می‌شوند، توجه کرد. بلکه باید به چگونگی و برداشت از این افکار نیز توجه شود.

تشکیل افکار عمومی مستلزم ارتباطات و دادوستد اطلاعات است. به علاوه افکار عمومی پیرامون هر موضوع خاص وقتی تشکیل می‌شود که روی هم رفته خودجوش، سنجیده، و پایدار باشد. افکاری که گروه‌های حاکم از طرق گوناگون، در جامعه‌القاء می‌کنند و نیز افکار گذرا و ناسنجیده که به شیوه‌ای تب‌آلود، گریبانگیر بخشی از جامعه می‌شود، افکار عمومی به معنی درست کلمه نیست (بشیریه، ۱۳۸۶، ۴۱۱).

مردم نخستین عامل تکوین افکار عمومی هستند اما در این میان بعضی از مردم نقشی مهم‌تر از دیگران دارند که می‌توان آنها را تدوین‌کنندگان افکار عمومی دانست، که شامل روزنامه‌نگاران، سیاستمداران حرفه‌ای و نمایندگان مردم در مجالس قانونگذاری هستند. علت اصلی اینکه مردم یک فکر یا مجموعه‌ای از تفکرات را می‌پذیرند و بعضی را رد می‌کنند این است که آن تفکر برای مردم رضایت و خویشاوندی بیشتری دارد.

تبلیغات نقشی مهم در شکل‌گیری یا شکل‌دادن به افکار عمومی دارد. امروزه در عرصه جهانی تبلیغات در ابعاد مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما تبلیغاتی که بوسیله احزاب، گروه‌ها و دولت‌ها انجام می‌شود نقش اساسی‌تر در شکل‌دادن افکار عمومی دارد که خود زمینه‌ساز شکل‌گیری و تدوین سیاست‌های عمومی می‌شود.

**مطبوعات:** مطبوعات به صورت کلی نقشی مهم در تکوین افکار عمومی دارند. از اینروست که مطبوعات را رکن چهارم دموکراسی خوانده‌اند. مطبوعات می‌تواند منبعی باشد که واقعیت‌ها را به مردم نشان می‌دهد و با انعکاس و تحریف اخبار و تحلیل و مباحثه درباره رخدادهای، تلاش می‌کنند برافکار عمومی تأثیر گذارند، آنها را با وضعیت روز آشنا کنند یا در جهل و نادانی نگه دارند.

**رسانه‌های ارتباط جمعی:** نفوذ بسیار بر شهروندان می‌گذارند. رسانه‌های جمعی نیز جزء رکن چهارم دموکراسی‌اند و سلاحی بسیار نیرومند در خدمت حکومت‌ها و شهروندان برای بیان عقاید افکار و خواسته‌هایشان می‌باشند.

گروه‌های ذینفع نیز می‌توانند منعکس‌کننده افکار عمومی باشند. اما این گروه‌ها معمولاً افکار بخشی از جامعه را منعکس می‌کنند و برای بازتاب افکار عمومی کافی نیستند بدین ترتیب هر چه امکان شکل‌گیری گروه‌های ذینفع برای بخش‌های مختلف بیشتر باشد، امکان انعکاس افکار عمومی افزایش می‌یابد.

**احزاب:** احزاب ایدئولوژی یا طرز تفکری خاص دارند از اینرو در مورد مسائل مختلف، افکار و دیدگاه‌های خود را بیان می‌کنند و دست به عضوگیری می‌زنند. طرفداران احزاب که با ایدئولوژی آن احزاب آشنا هستند بعنوان بخشی از افکار عمومی سازمان یافته هستند در تکوین افکار عمومی و ارائه نظرات به تدوین‌کنندگان سیاست‌های عمومی چه از طریق کانال‌های حزبی (رسمی) و چه به صورت مستقل (غیر رسمی) نقش مهمی ایفا می‌کنند.

**اجتماعات:** رهبران سیاسی از طریق اجتماعات می‌توانند با مردم به طور مستقیم رابطه برقرار کنند. از این طریق می‌توان توده‌ها را آگاهی داد. لازمه تأثیر گذاری اجتماعات بر تکوین افکار عمومی، آزادی اجتماعات است که از مبانی دموکراسی تلقی می‌شود.

**نهادهای آموزشی:** مانند دانشگاه، مدارس، موسسات پژوهشی، تأثیر مستقیمی بر افکار عمومی دارند چرا که این موسسات شهروندان، سیاستمداران و متفکران آینده را پرورش می‌دهند و نقشی مهم در شکل‌گیری شخصیت و آگاهی آنان دارند.

**مجالس قانون‌گذاری:** در کشورهایی که قوه مقننه مستقل و مردمی شکل گرفته است، کانالی مهم و اثرگذار بر سیاستگذاری عمومی ایجاد شده است که بعنوان اصلی‌ترین سازوکار ارائه‌کننده افکار عمومی به سیاستگذاران است.

### عوامل شناسائی افکار عمومی

پیش از آنکه بخشی از افکار عمومی بتواند از لحاظ سیاسی به حساب آورده شود، باید نفوذ خود را آشکار کند. افکار عمومی در اغلب مسایل سیاست عمومی تقسیم شده و پراکنده است و در واقع نسبت به تعداد حالت‌های احتمالی به موضوع، ممکن است افکاری وجود داشته باشد. برخورد افکار یا مجادله، عرصه‌های توافق، یا عدم توافق و غفلت را آشکار می‌کند. و این مسئولیت نهادهای دموکراتیک است که برای بدست آوردن اجماع یا ایجاد تعادل میان افکار و منافع گوناگون به روشی که حداکثر رضایت را به شمار زیادی از مردم بدهد، ایفای نقش کنند (عالم، همان، ۳۷۴).

برای شناخت افکار عمومی راه‌های مختلف عنوان شده است. اما به عقیده «بریس بهترین راه، جستجوی آزادانه در میان مردم و دریافتن نظریات آنها درباره مسائل عمومی است. برای افکار عمومی بودن، لازم است به عقل و منطق هدف رفاه جامعه توجه شود» (عالم، همان، ص ۳۷۳). شیوه‌های مختلفی برای مراجعه به افکار عمومی وجود دارد، دولت‌ها در بعضی موارد با اعلام همه‌پرسی و در بیشتر موارد بوسیله نظام نمایندگی به افکار عمومی مراجعه می‌کنند.

### گفتار دوم: تعریف و فرایند سیاستگذاری عمومی

تعاریف متعدد از سیاستگذاری عمومی ارائه شده است، پیر مولر آن را دولت در عمل تعریف می‌کند (مولر، ترجمه ملک محمدی ۱۳۷۸، ۱۳). بر اساس تعریف «فیلیپ برو» استاد علوم سیاسی دانشگاه سوربن «سیاستگذاری عمومی تجلی اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل) می‌باشد و آنها را می‌توان به عنوان مجموع‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی و ملی و بین‌المللی هستند در نظر گرفت» (وحید، ۱۳۸۳، ۱۶). علوم سیاستگذاری، بخشی از جنبش عقلانی کردن زندگی بشری و عقلایی عمل کردن بشر است که به کمک آن انسان سعی می‌کند به تسلط روز افزونی به زندگی اجتماعی خویش دست یابد (اشتریان، ۱۳۸۶، ۱۵). از میان تعاریف متعدد

سیاستگذاری عمومی برخی بسیار ساده و برخی بسیار پیچیده‌اند. با وجود تنوع و تفاوت‌های موجود در تعاریف، همه آنها از این نظر مشترکند که سیاست عمومی از تصمیمات گرفته شده از سوی دولت‌ها ناشی می‌شوند که از دو بعد ایجابی و سلبی برخوردارند.

تلقی سیاستگذاری عمومی به صورت «هر آنچه حکومت انتخاب می‌کند انجام دهد یا ندهد» گرچه بسیار ساده است اما چندان مناسب نیست. ویلیام جکینز تعریفی دقیق از سیاستگذاری عمومی ارائه کرده است «مجموعه تصمیمات متعادل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی درباره اهداف و ابزارهای دستیابی به آنها در شرایط مشخص، به شرط آنکه این تصمیمات قانوناً درچارچوب اختیارات بازیگران اتخاذ شده باشند.» جیمز اندرسون در تعریفی کلی‌تر «سیاستگذاری عمومی را مجموعه اقداماتی هدفدار توصیف می‌کند که بوسیله بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران برای برخورد با مشکل یا مساله مورد توجه، در نظر گرفته می‌شود» (هاولت و رامش، ترجمه الونی، ۱۳۸۰، ۷).

بنابراین مجموعه اقدامات هدفمند که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا موضوع خاص دنبال می‌شود، سیاستگذاری نامیده می‌شود (اشترین، ۱۳۸۶، ص ۲۷) در فرآیند سیاستگذاری عمومی عوامل مختلف نقش ایفا می‌کنند که عبارتند از: دولت، جامعه و نظام بین‌المللی. به علاوه در این فرآیند نباید نقش و جایگاه بازیگران را نادیده گرفت، بازیگران افراد یا گروه‌ها هستند. به عبارت دیگر، کارگزاران انتصابی و انتخابی، گروه‌های ذینفع، سازمان‌های پژوهشی، رسانه‌های جمعی، رای‌دهندگان و احزاب سیاسی جزء مهمترین بازیگران محسوب می‌شوند.

### مراحل فرآیند سیاستگذاری

نظریه پردازان سیاستگذاری عمومی هرکدام به شیوه‌ای فرآیند سیاستگذاری عمومی را ترسیم کرده‌اند. مدل مرحله‌ای، چرخه‌ای و سیستمی در این زمینه قابل توجه هستند. به‌عنوان مثال: شکل‌گیری مسأله - دستور کار سیاستی - صورتبندی (تدوین) و اتخاذ سیاست‌ها - اجرای سیاست‌ها - ارزیابی سیاست‌ها (اشترین، ۱۳۸۶، ۲۹). در مرحله شکل‌گیری مسأله: مسائلی که با واکنش مردم روبرو می‌شود و از سوی آنها بعنوان یک مشکل شناخته می‌شوند نیازمند ارائه راه‌حل هستند. اما این به آن معنا نیست که همه مسائلی که دولت درگیر آن است، عمومی هستند.

در مرحله دستور کار مسائلی که منافع یک گروه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آنها بر دولت اعمال فشار کنند، در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد.

مرحله اتخاذ سیاست بیشتر یک عمل وابسته به قوه اجرایی و قانونگذاری است در این مرحله نیاز و مشکلی که در دستور کار قرار گرفته، صورتبندی و تدوین می‌شود.

**اجرای سیاست‌ها:** اجرای سیاست‌ها، عمدتاً از طریق نمایندگان اداری دولت در بخش‌های مختلف انجام می‌شود، در این مرحله ممکن است اجرای سیاست‌ها توأم با تغییر یا اصلاح آنها باشد در این مرحله حضور افکار عمومی از سایر مراحل سیاستگذاری کمتر مشهود است. تأثیرگذاری افکار عمومی بر اجرای سیاست‌ها در مرحله ارزیابی به شکل رضایت یا عدم رضایت از هدف بدست آمده خود را نشان می‌دهد. گرایش‌های تکنوکراتیک در سیاستگذاری به مرور می‌تواند نقش افکار عمومی را در فرآیند سیاستگذاری کم‌رنگ کند چرا که فن سالاری امور سیاسی را به اموری فنی تبدیل کرده و آن را از جریان مبارزه قدرت شهروندان خارج می‌کند.

**ارزیابی سیاست‌ها:** ارزیابی سیاست‌ها نه تنها بوسیله ارائه‌کنندگان سیاست بلکه بوسیله کسانی که تحت تأثیر آن سیاست بوده‌اند صورت می‌گیرند. ارائه‌کنندگان سیاست معمولاً تحت نظر نهادهای مشخص، در جهت شناسایی نقاط قدرت و ضعف سیاست‌های اجرا شده به ارزیابی سیاست‌ها می‌پردازند. کسانی که تحت تأثیر سیاست بوده‌اند از مجاری مختلف نظرات خود را در مورد سیاست‌های صورت گرفته ابراز می‌کنند.

در این مقاله با ترسیم فرآیند سیاستگذاری عمومی در قالب چهار مرحله، مرجعیت سیاست‌ها، تدوین سیاست‌ها، اجرای سیاست‌ها، ارزیابی سیاست‌ها، به بررسی چگونگی تاثیر گذاری افکار عمومی در هرکدام از این مراحل می‌پردازیم.

### افکار عمومی و مرجعیت سیاست‌ها

افکار عمومی یک جنبه بنیادین دارد که به ارزش‌های اساسی و ویژگی‌های فکری شهروندان یک جامعه مربوط می‌شود. این ارزش‌ها نقش مهمی در مرجعیت کلی سیاست‌ها دارند که نوعی بنیان هویتی برای یک جامعه است و در قانون اساسی آن کشور متبلور می‌شود. مرجعیت‌ها در واقع دلایل وجودی و اثباتی سیاست‌ها هستند و سیاست‌ها با ارجاع به آنها معنا می‌یابند و توجیه می‌شوند. بنابراین، تغییر سیاست‌ها در وهله‌ی نخست، مستلزم تغییر در مرجعیت آنهاست. مرجعیت‌ها در نگاه غیر کلان، به مرجعیت یک قسمت، یک بخش یا یک حوزه‌ی خاص مثلاً کشاورزی، صنعت و نظیر آن باز می‌گردد و در نگاه کلان، مجموعه سیستم یا نظام کلی را در بر می‌گیرد. بنابراین، مرجعیت یک سیاست، به سیاستگذاری مربوط به آن معنا می‌بخشد و به چرایی شکل‌گیری یک سیاست پاسخ می‌دهد (ملک محمدی، ۱۳۸۴، ۲۹).



**مرجعیت کلان:** نوعی قرائت عمومی است که قرائت‌های مختلف بخشی و سلسله مراتبی، به دور آن جمع می‌شوند. این مرجعیت از مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین تشکیل شده است که اعتقادات پایه‌ای یک جامعه و مجموعه‌ای از هنجارهایی که یک انتخاب را در میان راه‌های مختلف عمل تعیین می‌کند، شکل می‌دهد. بدین خاطر این مرجعیت توصیف کننده قرائتی است که یک جامعه از رابطه خود با جهان در یک زمان خاص ارائه می‌دهد (مولر، ۱۳۸۳، ۵۶).

مرجعیت بر مبنای عقاید و تصورات داخلی شکل می‌گیرد. در حوزه سیاستگذاری جایی که مردم و سازمان‌ها به طور منظم و برای یک دهه یا بیشتر در تعامل با هم هستند، نظام سیاسی شکل می‌گیرد، بنابراین مرجعیت‌ها به نحوی نظام سیاسی را شکل می‌دهند و نظام سیاسی بر فرایند سیاستگذاری عمومی تاثیر می‌گذارد. تبلور نظام سیاسی یک کشور را می‌توان در قانون اساسی آن کشور مشاهده کرد. افکار عمومی از طریق رفتارندوم‌هایی که درباره قانون اساسی انجام می‌شود می‌توانند بر این نظام سیاسی تاثیر بگذارند. ماهیت و شکل نظام سیاسی نیز هر کدام به نحوی تعیین‌کننده نقش و جایگاه افکار عمومی در نظام سیاسی از یک طرف و فرایند سیاستگذاری عمومی از طرف دیگر هستند.

### افکار عمومی و تدوین سیاست‌ها

تقویم سیاستگذاری زمانی بوجود می‌آید که توجه به یک موضوع به حدی است که دولت را وادار به تصمیم‌گیری برای حل یک مسأله می‌کند. تقویم سازی، محصول گسترش یک موضوع از حوزه توجه و ملاحظه خاص یک گروه به حوزه‌ای گسترده‌تر از منافع یا توجه عمومی است، یعنی همان عمومی که در مورد امور عمومی علاقمند و دارای اطلاعات است و عقاید رهبران نیز در آن جای دارد (پارسونز، ۱۳۸۵، ۱۹۶).

یکی از ویژگی‌هایی که «ایومنی» و «ژان کلود توینگ» بعنوان عامل شناسایی سیاستگذاری معرفی می‌کنند این است که «سیاست عمومی» چنانکه از نامش بر می‌آید، دارای یک «عموم» است که همان افراد، گروه‌ها یا سازمان‌هایی هستند که تحت تاثیر این سیاست قرار می‌گیرند (مولر، ۱۳۸۳، ۳۸). این عموم بالطبع دارای نظرات افکار و عقایدی هستند که می‌تواند شکل‌دهنده سیاستگذاری عمومی بوده و در فرایند سیاستگذاری تاثیر گذار باشند. شناسایی این عموم از اهمیت زیادی در شناخت سیاستگذاری عمومی برخوردار است. بعبارتی یکی از فاکتورهای اصل شناسایی سیاستگذاری، شناخت عموم خواهد بود. تاثیرگذاری عموم بر شکل‌گیری سیاست‌ها با توجه به سیاست مورد نظر و اهمیتی که به رای عموم در این خصوص داده می‌شود، متفاوت است.

موضوع سیاستگذاری نیز تعیین کننده میزان مشارکت و تاثیرگذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی است. شهروندان بیشتر در حوزه هایی که فکر می کنند انتخاب های واقعی خواهند داشت تمایل بیشتر به مشارکت و بیان خواسته های خود دارند و در حوزه هایی که احساس می کنند خارج از حوزه تاثیر گذاری آنها است، تمایل کمتری به مشارکت دارند. تصمیم گیران بیشتر به دنبا اطلاعات و پیشنهاداتی هستند که می توتند در تشخیص انتخاب های مختلف و یافتن راه حل های متقاعد کننده برای مسائل بحث انگیز به آنها کمک کند. این پیشنهادات می تواند از منابع مختلف باشد، مثل پیشنهادات عینی تحلیل گران و پژوهشگران، افکار و عقاید ذی نفعان در داخل و خارج از سازمان و افکار عمومی (marcol, 2007, 555).

از آنجا که تصمیم گیری در سطح دولت یا همان سیاستگذاری عمومی دارای پیامدهای عمومی برای کل جامعه است. هر تصمیم گیرنده ای باید ابتدا از مسئله ای که نیازمند تصمیم گیری است مطلع شود، اطلاعات خود را در آن باره تجزیه و تحلیل کند، اهداف جامعه را نیز مدنظر داشته باشد. یکی از راههای شناخت اهداف و خواست جامعه، توجه به افکار عمومی است. پس در تصمیم گیری های سیاسی باید نقش، شمار بازیگران، وزن و اهمیت هر کدام، نقش افکار عمومی، گروه های ذی نفع و رسانه ها را در نظر داشت. زمانی که میان خواسته های افکار عمومی، گروه های فشار، احزاب و... هماهنگی وجود نداشته باشد، سیاستگذاران تحت فشارهای معارض قرار می گیرند.

در بررسی تاثیر افکار عمومی بر سیاست سازی باید بین تصمیماتی که جهت کلی سیاست را تعیین می کنند و تصمیمات روزمره و اغلب تکراری و تصمیمات مربوط به جنبه ای خاص از سیاست تمایز قائل شویم (اشتریان، ۱۳۸۶، ۴۰).

در هر کدام از این سیاست ها و نحوه شکل گیری آنها، حضور و تاثیرگذاری افکار عمومی به شکلی خاص ظاهر می شود. بعضی سیاست ها نیازمند همراهی افکار عمومی است و بعضی برای اجرای بهتر اگر در معرض توجه افکار عمومی قرار نگیرند ساماندهی بهتری خواهند داشت. به طور کلی افکار عمومی بیش از آنکه محتوای سیاست ها را تعیین کند در ترسیم مرزها و جهت گیری های کلی سیاستگذاران نقش ایفا می کند (اشتریان، همان، ۴۱).

**افکار عمومی و دستور کار سیاستگذاری:** داشتن یک خصوصیت یا ویژگی برای آنکه یک موضوع مورد توجه قرار گیرد، کافی نیست. در واقع موضوع باید دارای مشروعیت باشد و با ارزش های غالب و برتر همخوانی و ارتباط داشته و با آنها نوعی سازگاری بوجود آورد. شیوه ای که دولت به کمک آن، با یک موضوع ارتباط برقرار کرد و آن را اداره می کند، عاملی

کلیدی در شکل‌گیری پایه مشروعیت در نظام سیاسی است در حقیقت از چنین مشروعیتی است که عمل حاصل می‌آید (پارسونز، همان، ۱۸۰).

جایگاه افکار عمومی در بازار سیاست، همان جایگاه تقاضای مصرف‌کننده در بازار اقتصاد است. در یک نظام دموکراتیک می‌توان چنین بحث کرد که سیاستگذاری عمومی در واقع یکی از کارکردهای افکار عمومی است تقاضا برای سیاستگذاری تعیین‌کننده وجودی سیاستگذاران قرار می‌گیرد، به این بحث که تقویم سیاستگذاری محصولی تعامل افکار عمومی است، قوت می‌بخشد (پارسونز، ۱۳۸۵، ۱۷۱).

شکل‌گیری افکار عمومی حول یک موضوع خاص سیاستگذاری در صورتی تاثیر گذار خواهد بود که نوعی اجماع راجع به موضوع و ماهیت آن صورت گیرد چرا که در غیر این صورت پراکندگی افکار عمومی خود می‌تواند مانع تدوین یک سیاست درست و مناسب باشد و البته در بیشتر موارد چنین است و سیاستگذاری عمومی در این زمینه باید سازوکار لازم را بیاندیشد، این امر در نظام‌های دموکراتیک با استفاده از جریان‌های نماینده افکار عمومی حل و فصل می‌شود و می‌تواند از نظرات مردم در سیاستگذاری عمومی به نحو مناسبی استفاده کند.

هر چند راه‌یابی مشکلات به دستورکار دولت تابع منطق یکسان نیست. راجر کب و همکارانش در این ارتباط سه الگو ارائه کرده اند: مدل ابتکار از خارجی - مدل بسیج - مدل دسترسی از داخل. در مدل بسیج، خطوط‌مشی‌های سیاستگذاری را دربر می‌گیرد که تصمیم‌گیران قصد دارند از دستور کار خود به افکار عمومی منتقل کنند. مشکلاتی که ابتکار آن تعلق به تصمیم‌گیران یا اطرافیان آن‌ها دارد به طور مستقیم و آسان و بدون گذار از افکار عمومی وارد دستور کار حکومت می‌گردند ولی اجرای موفق تصمیمات مستلزم این است که افکار عمومی نیز از مشکل آگاه گردد (وحید، ۱۳۸۳، ۲۹).

در مدل ابتکار از خارجی نیز ابتدا توجه افکار عمومی برای ورود به دستور کار لازم است مشکلات ابتدا از طریق گروه‌های غیرحکومتی مطرح می‌شوند سپس به اندازه‌ای مورد تاکید قرار می‌گیرند که ابتدا توجه افکار عمومی را جلب و سپس وارد دستورکار حکومتی می‌گردند. اما در مدل دسترسی از داخل برخلاف وضعیت قبل برانگیختن توجه افکار عمومی مورد نیاز و مطلوب نیست. در شکل کلی دو نوع دستور کار در سیاستگذاری داریم:

**دستور کار سیستمیک:** مسائل مورد توجه اقتدار عمومی هستند و نمایانگر مشکلاتی است که برگرفته منابع یا حساسیت افکار عمومی هستند و برای دسترسی مشکلات به این نوع دستورکار و جو چند شرط ضروری است: توجه و دقت افکار عمومی یا لاقال آگاهی آن نسبت به مشکل وجود داشته باشد - بخشی قابل توجهی از افکار عمومی دخالت مسئولان سیاسی را

لازم می‌داند- اعتقاد مشترک افکار عمومی در خصوص تعلق مشکل به حوزه صلاحیت اقتدار عمومی وجود داشته باشد.

**دستور کار نهادی:** مربوط به موضوعات و مشکلاتی است که صریحاً بررسی آنها بوسیله اقتدار عمومی پیش‌بینی شده است (نگاه کنید به وحید، ۱۳۸۳).

در مجموع راهیابی یک مساله به دستور کار سیاستگذاران می‌تواند از آیین افکار عمومی میسر شود. تبلور خواست افکار عمومی در کانال‌های انعکاس افکار عمومی که پیش‌تر توضیح داده شد، زمینه ورود این خواست را به دستور کار سیاستگذاران فراهم می‌کند این امر بسته به ماهیت و شکل نظام سیاسی و نوع دستور کار متفاوت خواهد بود.

### افکار عمومی و اجرای سیاست‌ها

مرحله اجرای سیاست، به اجرای سیاست توسط نهادها و سازمان‌های مسئول که اغلب اما نه همیشه بخشی از دولت هستند، اشاره دارد. اجرای سیاست عمدتاً بدین شکل تعریف می‌شود «چیزی که مابین شکل‌گیری اراده بخشی از حکومت برای انجام یا توقف انجام کاری و تاثیر نهائی که بر محیط اجرا می‌گذارید، اتفاق می‌افتد» (O'Toole in Fischer and et al, 2007, 51).

ویلیامز (۱۹۷۱) اجرای سیاست را بررسی تعیین اینکه آیا یک سازمان می‌تواند منابع انسانی و مادی را در یک واحد سازمانی جمع کند و آنها را در مسیر تحقق اهداف مورد نظر سازمان تحریک کند، تعریف می‌کند (Mudacumura, 2006, 432).

دیدگاه‌های مختلف درباره اجرای سیاست‌ها وجود دارد، دیدگاه صدر- ذیلی که از سوی افرادی چون وان میتر و وان هورن (۱۹۷۵)، ناکامورا و اسمال‌وود (۱۹۸۰) یا مازمانیان و ساباتیر (۱۹۸۳) نمایندگی می‌شود، اجرا را به صورت انجام سلسله مراتب اهدافی تصور می‌کند که از جانب یک مرکز تعریف شده است. در مقابل اندیشمندان متعلق به رویکرد پائین به بالا مانند لیسپکی (۱۹۷۱ و ۱۹۸۰)، اینگرام (۱۹۷۷)، المور (۱۹۸۰) یا جرن و هال (۱۹۸۲) تأکید دارند که اجرا شامل راهبردهای حل مسائل بوروکرات‌های سطح پائین به صورت روزانه است. این دو رویکرد اساساً مبتنی بر الگوهای دموکراسی متفاوتی هستند. رویکردهای صدروذیلی ریشه در مفاهیم سنتی و نخبه‌گرایانه از دموکراسی نمایندگی دارند. در این دیدگاه، نمایندگان منتخب تنها بازیگرانی هستند که درون جامعه برای اتخاذ تصمیمات محدودکننده رفتار کلیه شهروندان، مشروع شناخته می‌شوند. لذا این الگو، تابع حکمرانی دموکراتیک مناسب جهت تضمین این موضوع است که تصمیمات اخذ شده تا حد ممکن به دقت انجام می‌شوند. به عبارت دیگر، هرگونه انحراف از اهداف سیاستگذاری که از مرکز تعریف شده به منزله

نقض معیارهای دموکراتیک تلقی می‌گردد. رویکردهای پائین به بالا این الگوی دموکراسی را به چالش می‌کشند. آنها تاکید می‌کنند که بوروکراتهای محلی، گروه‌های هدف و بازیگران خصوصی به موضوعاتی مشروعیت می‌بخشند که آنها نیز می‌توانند به حساب آورده شوند. از دیدگاه آنها، الگوی نخبه‌گرایانه این موضوعات را نادیده می‌گیرند و از این طریق منجر به تصمیمات غیرقانونی می‌شوند. از این رو انحراف از اهداف سیاستگذاری از مرکز تعریف شده، اصول دموکراتیک را نقض نمی‌کند. از این منظر، حکمرانی مشروع دموکراتیک تنها در یک الگوی مشارکتی دموکراتیک امکان‌پذیر است و کسانی را در بر می‌گیرد که در شکل‌گیری سیاست توسط یک تصمیم خاص تحت تأثیر قرار می‌گیرند (بازیگران اداری سطح پائین، گروه‌های فشار، بازیگران خصوصی و غیره) (Fischer, 2007, 94,95).

در مجموع مدل‌های جدید اجرا مانند مدل‌های ترکیبی و فرایندی و مشارکتی اجرای سیاست که نکات مثبت هر یک از دو مدل مطرح شده را در خود دارند نقش بیشتری به حضور و مشارکت عموم شهروندان و بالطبع عقاید و نظرات آنها در مرحله اجرای سیاست‌ها قائل هستند. با توجه به ماهیت نظام سیاسی و در صورت وجود سازوکارهای لازم، نقش‌آفرینی افکار عمومی در این مرحله را، می‌توان در جهت نظارت همگانی بر اجرای سیاست‌ها و در راستای ارتقای کارآمدی دستگاه‌های اجرایی موثر دانست. در صورت نقش‌آفرینی مثبت افکار عمومی، پاسخگویی در نهادهای اجرایی از یک سو و اعتماد عمومی شهروندان از سوی دیگر افزایش می‌یابد.

یکی از سازوکارهای مهم برای تامین پاسخگویی حکومت، نقش افکار عمومی است که از طریق رسانه‌های خبری و دیده‌بان‌ها که عملکرد سازمان‌های دولتی را کنترل و گزارش می‌کنند، محقق می‌شود. افکار عمومی چه به شکل مثبت و چه منفی تأثیرات سیاسی و اقتصادی بر سازمان‌ها دارد، افکار عمومی مثبت یا حامی به حمایت سیاسی و اقتصادی منجر می‌شود و افکار عمومی مخالف کاهش حمایت سیاسی و اقتصادی را در پی دارد (Kallahan, 2007, 119). (افکار عمومی مخالف و فشار سیاسی، مدیران رده بالا را وادار می‌کند بخشی مهم از زمان و هزینه‌ها را صرف دفاع از سازمان و تصمیمات خود در مقابل مخالفان کنند و این امر بر عملکرد سایر سیاست‌های تأثیر منفی بجای می‌گذارد).

### افکار عمومی و ارزیابی سیاست‌ها

ارزیابی سیاست‌ها نه تنها به وسیله ارائه‌کنندگان سیاست بلکه بوسیله کسانی که تحت تأثیر آن سیاست بوده‌اند نیز صورت می‌گیرد. ارائه‌کنندگان سیاست معمولاً تحت نظر نهادهای مشخص، در جهت شناسایی نقاط ضعف و قوت سیاست‌های اجرا شده به ارزیابی سیاست‌ها

می‌پردازند و کسانی که تحت تاثیر سیاست بوده‌اند از مجاری مختلف، نظرات خود را در مورد سیاست‌های انجام شده ابراز می‌کنند.

به‌طور کلی سه نوع ارزیابی تکنیکی، دموکراتیک و کثرت‌گرایانه را می‌توان از یکدیگر تمایز داد: در ارزیابی تکنیکی نقش افکار عمومی خیلی مشهود و تأثیر گذار نیست. در ارزیابی دموکراتیک زمینه برای ورود مشارکت‌کنندگان با افق‌های فکری مختلف فراهم می‌شود و موجب رویارویی دموکراتیک برای تعیین اهداف، سیاست و وسایل مناسب آن می‌شود. در ارزیابی کثرت‌گرایانه ارزیابی به عنوان روندی کثرت‌گرا در درون نظام کنش‌گران مرتبط با سیاست تعریف می‌شود که طی آن مشروعیت و اعتبار ملاحظاتی دولتی از طریق مقایسه تأثیرات آن با نظام‌های ارزشی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ارزیابی بر مبنای تکثرگرایی در درون دولت تأثیر پذیری مستقیم از افکار عمومی ندارد. اما ارزیابی بر شالوده کثرت‌گرایی، نهادهای غیرحکومتی وابسته به جامعه مدنی که نزدیک‌ترین گروه‌های هدف سیاست‌های عمومی هستند پرسش در زمینه سیاست‌های عمومی را در دستور کار قرار می‌دهند و ارزیاب سیاست‌های عمومی می‌شوند. برگزیدن این روش به درستی این پنداشت را در میان شهروندان قوت می‌بخشد که به حدود واقعی در شکل‌گیری سیاست‌ها دخالت داشته‌اند (وحید، ۱۳۸۴، ۲۶۱-۲۷۳).

### گفتار سوم: تاثیر گذاری افکار عمومی بر حسب ماهیت و شکل نظام سیاسی

بر حسب ماهیت، طیف گسترده نظام‌های سیاسی از دموکراتیک تا استبدادی را می‌توان تشخیص داد که جریان قدرت در هر کدام از این نظام‌ها به گونه‌ای خاص است. این جریان قدرت می‌تواند گویای چگونگی سیاست‌گذاری عمومی و جایگاه افکار عمومی باشد. تأثیر افکار عمومی بر دولت در بافت قدرتی که افکار عمومی را شکل می‌دهد، جای می‌گیرد. در نظام‌های سیاسی دموکراتیک، جایگاه و نقش صدای مردم در قالب افکار عمومی برجسته‌تر و پر اهمیت‌تر است تا در نظام‌های سیاسی استبدادی که این جایگاه به مراتب کم‌رنگ‌تر است. از طرفی در دموکراسی‌ها چون حکومت می‌خواهد دوباره انتخاب شود توجه بیشتری به پاسخگویی به ترجیحات انتخاب‌کنندگان دارد و تأثیر این سازوکار قوی تر از عکس آن دیده می‌شود که حکومت‌ها، ترجیحات عمومی را شکل می‌دهند.

در این مرحله از رشد دموکراسی، رفتار سیاسی بر حسب افکار عمومی، عملی می‌شده است. از لحاظ نقش افکار عمومی، در وضعیت فعلی حکومت‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک با هم تفاوت عمده دارند. در حکومت غیردموکراتیک همه آنچه حکومت

می‌خواهد تسلیم یا رضایت مثبت مردم است. اما در حکومت دموکراتیک از آن انتظار می‌رود مطابق افکار عمومی عمل کند (عالم، ۱۳۷۳، ۳۶۵).

از طرفی بر حسب شکل حکومت، میزان تاثیر پذیری سیاستگذاری عمومی از افکار عمومی متفاوت است. در حکومت‌های ریاستی، جریان تاثیرگذاری افکار عمومی در مرحله شکل‌گیری دولت جدید و از طریق سازوکارهای حزبی برجسته می‌شود و در طول دوره تصدی ممکن است آن برجستگی قبل را نداشته باشد یا این تاثیرگذاری کمتر مشهود باشد. در شکل ریاستی حکومت استقلال و جدائی کامل ارگان‌های قوه مقننه و مجریه تعریف شده است و این سه قوه جدا از هم و در قدرت متجانس هستند و دوره تصدی رئیس قوه مجریه به قوه مقننه بستگی ندارد (نگاه کنید به عالم، ۳۳۲). همین سازوکار و نوع نظارتی که بر قوه مجریه به عنوان نهادی که بیشترین تماس را با مردم دارد، می‌تواند نشان دهنده تاثیرگذاری ضعیف‌تر افکار عمومی در فرایند نظارتی در سیاستگذاری عمومی باشد.

در مقایسه با این، در شکل پارلمانی حکومت که ارتباط نزدیکی بین قوه مجریه و مقننه وجود دارد و دوره تصدی مقام اجرائی به اراده قوه مقننه بستگی دارد و شکل مسئولیت دار حکومت هم خوانده می‌شود تاثیرگذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی مشهودتر است. در شکل پارلمانی حکومت، با توجه به نحوه قدرت رسیدن حزب حاکم و نوع کابینه، جایگاه افکار عمومی متغیر است.

مدل‌های تناسبی اکثریتی در زمینه اثراتی که بر پاسخگویی حکومت دارند، متفاوتند، چون نهادهای سیاسی بر انگیزه نخبگان سیاسی جهت پاسخگویی به ترجیحات مردم تأثیر می‌گذارند. نظام انتخاباتی تناسبی موجب ایجاد نظام چند حزبی و حکومت ائتلافی با اکثریت کم و یا بدون اکثریت می‌شود که این امر خود به خود باعث حکومتی شکننده می‌شود. از طرفی موقعیت قوی پارلمانی حکومت، آسیب‌پذیری کمتر آن را رقم می‌زند، در نتیجه به نظر می‌رسد احزاب و حکومت‌ها در دموکراسی‌های اکثریتی بیش از دموکراسی‌های تناسبی از فشار رأی‌دهندگان مصون هستند.

پاسخگویی حکومت در دموکراسی‌های تناسبی در مقایسه با دموکراسی‌های اکثریتی بدلیل درجه بالاتر رقابت حزبی و شکنند بودن حکومت بیشتر می‌شود و قوه اجرایی در دموکراسی‌ها تناسبی پاسخگویی بیشتری به ترجیحات عموم دارد.

پاسخگویی بدلایلی مانند افزایش ارتباطات، انتقال و پردازش اطلاعات افزایش می‌یابد ممکن است ارتباط شهروندان را با مقامات منتخب‌شان افزایش دهد. نظرسنجی افکار، آگاهی سیاستمداران از ترجیحات شهروندان افزایش می‌دهد. افزایش گروه‌های ذینفع نیز ممکن است پاسخگویی را افزایش دهد (Burstein, 2003, 26).

ماهیت نظام سیاسی، تاثیری تعیین کننده‌تر از شکل نظام سیاسی در تاثیر گذاری افکار عمومی بر فرایند سیاستگذاری عمومی دارد. سیاستگذاری دموکراتیک اهمیت بیشتری به افکار و نظرات مردم در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها قائل است.

نیروهای اجتماعی در نظام‌های سیاسی مختلف شیوه‌های رفتار گوناگونی از خود نشان می‌دهند. این تفاوت به طور کلی بستگی به علل و عوامل مختلفی از جمله فرهنگ جامعه میزان سازمان یافتگی، شیوه اعمال قدرت سیاسی، ویژگی و ماهیت شیوه توزیع و منابع آن و عملکرد دیگر نیروهای اجتماعی دارد (بشیره، ۱۳۸۵، ۱۱۱).

از لحاظ جامعه‌شناسی، ساخت قدرت بر دو نوع است: یکی ساخت قدرت یکجانبه که قدرت سیاسی مشروعیت خود را از منابعی غیر از جامعه بدست می‌آورد، در نتیجه نهادهایی برای مشارکت گروه‌های اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی وجود ندارد (حکومت‌های الیگارشی - استبدادی قدیم و جدید توتالیتار و دیکتاتورهای قدیمی). ساخت قدرت دوجانبه: منبع مشروعیت قدرت سیاسی به نحوی ناشی از جامعه تلقی می‌شود و در نتیجه نهادهایی برای مشارکت دست کم بخش‌هایی از جامعه و گروه‌های اجتماعی در سیاست وجود دارد (بشیره، ۱۳۸۵، ۲۹۸).

بر حسب نوع ساخت قدرت، تأثیرگذاری افکار عمومی منبعث از جامعه بر سیاستگذاری عمومی منبعث از دولت متفاوت خواهد بود. در ساخت قدرت دو جانبه تأثیرگذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی و تأثیرپذیری آن از سیاست‌های دولت، جریانی آزادانه است که باعث تقویت و نقش آفرینی گسترده افکار عمومی بر شکل‌گیری سیاست‌ها می‌شود. البته این بدان معنا نیست که در ساخت قدرت یکجانبه حکومت هیچ‌گونه تأثیرپذیری از افکار عمومی ندارد و یا افکار عمومی وجود ندارد یا قادر به تأثیرگذاری نیست بلکه در این نوع ساخت قدرت تأثیرگذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی پیچیده و مبهم است و در این ساخت قدرت، حکومت‌ها تلاش می‌کنند بیشتر افکار عمومی دلخواه خود را ایجاد کنند تا اینکه از افکار عمومی تأثیرپذیری داشته باشند.

از طرفی ماهیت نظام سیاسی خود می‌تواند مانع یا عامل شکل‌گیری افکار عمومی تأثیرگذار باشد. آزادی مطبوعات و سایر مجاری افکار عمومی در نظام‌های دموکراتیک، زمینه تبادل آراء و افکار مردم را فراهم می‌کند و این باعث شکل‌گیری افکار عمومی روشن، مطلع و تأثیرگذار می‌شود. در مقابل در نظام‌هایی که نقش و جایگاهی برای مردم قائل نیستند به روش‌های مختلف مانع شکل‌گیری افکار عمومی تأثیرگذار می‌شوند اما این به معنای نبود افکار عمومی در این نظام‌ها نیست.



یکی از غیر قابل بحث‌ترین (اصول) نظریه دموکراتیک جدید این عقیده است که شهروندان باید قادر به تأثیرگذاری بر سیاست‌هایی که بر زندگی‌شان حاکم است، باشند. از این دید هنجاری ما باید امیدوار باشیم که عموم بر تصمیم‌های سیاستگذاری که بوسیله نمایندگان منتخب اتخاذ می‌شود، تأثیر می‌گذارند. به عبارتی باید فرض بگیریم که حکومت‌کنندگان مطابق با ترجیحات مردم یا حداقل اکثریت مردم حکومت می‌کنند. بعضی دانشمندان معتقدند تأثیر افکار عمومی بخاطر فناوری‌های جدید نظر سنجی، افزایش یافته است (Binzerhbold, 2005, 382).

اما از آنجایی که اکثر مردم انگیزه چندانی ندارند تا وقت و تلاش خود را صرف فراگرفتن زیر و بم سیاست‌های جایگزین کنند، پس نباید انتظار داشته باشیم که اطلاعات جدید تغییرات عمده و سریع در افکار عمومی ایجاد کند، در واقع شواهد حاکی از آن است که کلیت افکار عمومی درباره سیاست‌های دولت از ثبات نسبی برخوردار است. اما اگر به هر دلیلی بخواهند چیزی در مورد این سیاست‌ها بیاموزند، عمدتاً به ارزان‌ترین و قابل دسترس‌ترین منابع متوسل خواهند شد: روزنامه‌ها، رادیو و تلویزیون - مخصوصاً اخبار شبکه‌های تلویزیونی - وقتی که اخبار رسانه‌ها به گوش گستره‌ای وسیع از مخاطبان برسد و شرایط لازم نیز مهیا باشد باید منتظر تغییر افکار عمومی عمومی بود (Shapiro, 1987, 23-43).

رایج‌ترین مخالفت با این که افکار عمومی بر سیاستگذاری عموم تأثیر می‌گذارد این است که سیاستگذاری در عالم واقع بوسیله سازمان‌های منافع نخبگان احزاب سیاسی بویژه نخبگان اقتصادی تعیین می‌شود. منابع در دسترس برای نخبگان و سازمان‌های منافع ممکن است آنها را قادر سازد به آنچه می‌خواهند برسند حتی اگر مخالف افکار عمومی باشد (Burstein, 2003, 30). اما همان‌طور که بحث شد نخبگان و سازمان‌های منافع در نظام‌های سیاسی مختلف جایگاه، اختیارات و حوزه نفوذ متفاوتی دارند که بسته به آن از افکار عمومی تأثیر پذیرفته و به درجات مختلفی بر فرایند سیاستگذاری عمومی تأثیر می‌گذارند.

### نتیجه

این مقاله در سه گفتار ارائه شده است؛ گفتار اول به بررسی تعریف افکار عمومی، عوامل تکوین و شناسایی افکار عمومی می‌پردازد. در گفتار دوم فرایند و تعریف سیاستگذاری و تأثیرگذاری افکار عمومی بر مراحل فرایند سیاستگذاری بررسی و تحلیل شده است. گفتار سوم تاملی نظری در تأثیرگذاری افکار عمومی در نظام‌های سیاسی مختلف است. بدین ترتیب تلاشی که در این مقاله انجام گرفته است فارغ از پرداختن به مثال‌های عینی در کشوری خاص، از متون علوم سیاسی و جامعه‌شناسی استفاده کرده است تا تأثیرگذاری

افکار عمومی را بر سیاستگذاری عمومی تجزیه و تحلیل کند. این مقاله می‌تواند مقدمه پژوهش‌های دیگر در این حوزه باشد.

با توجه به سه گفتار ارائه شده در این مقاله این نتایج حاصل می‌شود که جایگاه افکار عمومی و نیز سیاستگذاری عمومی در نظام‌های سیاسی مختلف و بر حسب شکل و ماهیت نظام سیاسی متفاوت است. ماهیت سیاستگذاری عمومی تاثیرپذیری مستقیم و قابل توجه از فرایند قدرت در نظام سیاسی دارد. بدین ترتیب تاثیرگذاری افکار عمومی بر سیاستگذاری عمومی با توجه به نقشی که در نظام‌های سیاسی به افکار عمومی داده می‌شود و نیز ماهیت سیاستگذاری عمومی منبعت از نظام سیاسی مورد نظر متفاوت خواهد بود.

## منابع و مأخذ:

### الف. فارسی:

۱. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶) سیاستگذاری عمومی ایران، تهران، میزان.
۲. بشیریه، حسین (۱۳۸۶) آموزش دانش سیاسی، چاپ هفتم، تهران، نگاه معاصر.
۳. بشیریه، حسین (۱۳۸۵) جامعه‌شناسی سیاسی، چاپ سیزدهم، تهران، نشر نی.
۴. پارسونز، وین (۱۳۸۵) مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، جلد اول.
۵. عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۳) بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی.
۶. مایکل هاوالت و وام رامش (۱۳۸۰) مطالعه خط و مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۷. ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۴) بررسی اندیشه‌های شهید مدرس از منظر سیاستگذاری عمومی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۸. مولر، پیر (۱۳۷۸) سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، دادگستر.
۹. نقیب زاده، احمد (۱۳۸۵) مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، سمت.
۱۰. وحید، مجید (۱۳۸۳) سیاست‌گذاری عمومی، تهران، میزان.
۱۱. وحید مجید (۱۳۸۴) «جستاری پیرامون مشکل سیاستگذاری در ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۷.

### ب. خارجی:

1. Binzerholt, Sara and Robert kelemmesen (2005) Responsive Government? Public Opinion and Government Policy, political studies, vol 53.
2. Burstein, Paul (2003) the Impact of Public Opinion on Public Policy, A Review An Agenda, Political ResearchQuarterly, 56. 26.
4. Benjamin Page, Robert Shapiro and Gellin Dimsy (1987) What moves public opinion? American Political Science Review. 81:1 (March 1987).
6. Fischer, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (2007) Handbook of Public Policy Analysis, Taylor & Francis.
5. Mudacumura, Gedeon M., Desta Mebratu, M. Shamsul Haque (2006) Sustainable Development Policy and Administration, Taylor & Francis.
7. Kallahan, kathe (2007) elements of effective governance, Taylor & Francis.
8. Morcol, Goktug (2007) handbook of decision making, Taylor & Fr