

دکتر حمیدرضا ملک محمدی*

بررسی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا

چکیده: در مجموعه مباحث مربوط به سیاست‌گذاری عمومی، موضوع تغییر سیاست‌ها یکی از موضوعات اصلی به حساب می‌آید که در دو عرصه نظری و عملی، کنکاش‌ها و جست‌وجوهای علمی زیادی را به خود اختصاص داده است. در این حال، به سبب آنکه نوشته‌های امریکایی بیشترین میزان نوشته‌های موجود در حوزه سیاست‌گذاری عمومی را به خود اختصاص می‌دهند و از سویی، بحث از سیاست‌گذاری‌ها در این کشور به‌عنوان یکی از مدل‌های مطرح در جهان، به‌ویژه در خصوص تغییرات و اصلاحات سیاست‌های مورد بررسی قرار می‌گیرد، نوشتار حاضر تلاش خواهد نمود تا جنبه‌هایی مهم از پدیده پیش‌گفته را در این کشور مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، تغییر سیاست‌ها، اصلاحات، ایالات متحده

آغاز سخن

این جمله معروف در حوزه سیاست‌گذاری عمومی که طراحان سیاست‌ها، تنها مسئول طراحی و چینش سیاست‌ها نیستند بلکه مسئولیت پیامد اعمال خویش و کارایی و کارآمدی سیاست‌ها را نیز برعهده دارند، کلامی است که وظیفه سیاست‌گذاران عمومی را دو چندان می‌کند. شاید پیش‌تر چنین اندیشیده می‌شد که در چرخه سیاست‌گذاری‌ها، پس از پایان مرحله ارزیابی، کار سیاست‌گذار به پایان رسیده است و از این‌رو، مسأله پیامد سیاست‌ها عملاً از گردونه توجه خارج می‌شد و به همین خاطر بود که پدیده تغییر و اصلاحات در سیاست‌ها مورد کم‌توجهی قرار می‌گرفت.

دانشمندان علوم سیاسی به‌طور سنتی، سیاست‌گذاری را اساساً نتیجه جنگ قدرت میان گروه‌های ذی‌نفع که دارای منابع مختلف قدرت با منافع گوناگون هستند، می‌دانند که در یک چارچوب نهادین خاص و در یک محیط اجتماعی - اقتصادی در حال تغییر تحقق می‌پذیرد. (۱) اما اینک نزدیک دو دهه است که پدیده‌ای با عنوان تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی، هم در میان آنانی که قدرت را در دست دارند و هم در میان آنانی که در تلاشند تا قدرت را به دست آورند، به بحثی قابل تأمل و توجه تبدیل شده است. (۲) این مسأله از آن روست که بسیاری از اوقات، سیاست‌ها هرگز کامل نمی‌شوند بلکه در میانه راه، از شکلی به شکل دیگر تغییر می‌کنند. چه بسیار اتفاق می‌افتد که سیاست‌ها به هنگام اجرا، به دلایل گوناگون، از وضع مقررات و قوانین گرفته تا تغییر شرایط محیطی و حتی تحولات درون نظام دیوان‌سالاری، چهره خود را عوض می‌کنند و به صورتی دیگر ظاهر می‌شوند. به همین خاطر، مسأله تغییر و اصلاح و به دنبال آن، جایگزینی سیاست‌ها، جایگاهی خاص را در سیاست‌گذاری عمومی به خود اختصاص می‌دهد. قرار گرفتن در چنین موقعیتی، به نوبه خود، ابطال وجود راه‌حل‌های یکسان و همگون برای مسائل عمومی را از پی می‌آورد. در این حال، اگرچه راه‌حل‌های همگون در سیاست‌گذاری عمومی، اغلب برای آغاز کار و ارائه یک نقطه عزیمت، خوب به نظر می‌رسند و چارچوبی ابتدایی برای برخی طبقه‌بندی‌ها را فراهم می‌آورند، اما چندان مورد اعتماد نیستند. مشکل بتوان تصور کرد که یک سیاست، برای رسیدن به تمام یا برخی اهداف خود، پدیده‌ای کامل، مطلوب و ایده‌آل به حساب آید. بهترین

سیاست‌ها هم نمی‌توانند سیاست‌هایی دائمی و تمام و کمال باشند و اندیشه فریبنده و اغواگر سیاست‌های ظفرمند در همه موقعیت‌ها و شرایط، مشکل می‌تواند از پوسته خوش تراش اندیشه‌ای خود، خارج شده و در دنیای واقعی، ظفرمندی‌اش را حفظ نماید. (۳) بدین ترتیب روشن می‌شود که سیاست‌گذاری، کاری مقطعی نیست که از یک نقطه آغاز و در نقطه‌ای دیگر کاملاً به پایان رسد بلکه به دلیل تغییر شرایط، موقعیت‌ها و حتی مؤلفه‌های تشکیل دهنده یک مسأله، بازنگری سیاست‌ها و تغییر و اصلاح احتمالی در آنها، مسأله‌ای حائز اهمیت می‌باشد.

به دنبال آشکار شدن اهمیت پدیده تغییر و اصلاح در سیاست‌ها و ضرورت و مطلوبیت آن، باید دید که این مطلوبیت بر شالوده کدامین مبانی، استوار است و الگوها و مدل‌های تحقق آن، کدام‌هاست؟

جست‌وجو برای یافتن پاسخی برای پرسش‌های پیش گفته، لاجرم کندوکاری را در نوشته‌های نویسندگان حوزه سیاست‌گذاری طلب می‌کند. امروزه خوشبختانه برخلاف دیروز، در قفسه کتابخانه‌ها و نمایشگاه‌های کتاب، عناوین گوناگونی را در حوزه سیاست‌گذاری می‌توان یافت. اگرچه بخش بزرگی از کتاب‌های یاد شده هنوز به زبان اصلی است و برای ناآشنایان با زبان یاد شده، می‌تواند موجب مشکلاتی باشد اما به هر حال، نفس وجود این کتاب‌ها و تلاش برای بهره‌گیری از آنها در کشور ما، جای خوشحالی است. نگاهی گذرا به کتاب‌های یاد شده نشان‌دهنده این واقعیت است که اغلب آنها، به قلم نویسندگان امریکایی و بعضاً اروپایی به رشته تحریر درآمده است. از سوی دیگر، با توجه به این واقعیت که توسعه سریع و ناگهانی مطالعات سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آغاز گردید (۴) و به دنبال آن، تحولاتی شایان تأمل در عرصه نظری و عملی در این بخش از جهان، توجه عموم را به خود جلب کرد، پر بیراه نیست که پاسخ این پرسش‌ها را در ظرف مکانی یاد شده تحلیل نماییم. در اینجا توجه به این نکته ضروری است که بحث سیاست‌گذاری و پدیده تغییر و اصلاح در سیاست‌ها مختص امریکا نیست و در تمامی کشورهای جهان کاربرد دارد. اما مقاله حاضر، تنها یکی از حوزه‌های سیاست‌گذاری یعنی امریکا و پدیده تغییر و اصلاح در سیاست‌ها را تنها در این کشور بررسی می‌کند و بررسی مدل‌ها و الگوهای دیگر را به مجال دیگر واگذار

می‌نماید.

کارل فن هورن در تشریح پدیده سیاست‌گذاری در امریکا معتقد است، نهادهای سیاسی امریکا اساساً به عنوان بخشی از یک مجموعه بزرگتر و یک نظام اجتماعی - اقتصادی عمل می‌نمایند و کارکرد این نهادها و در نتیجه، سرشت سیاست‌گذاری عمومی، تحت تأثیر نیروهای فرهنگی - اقتصادی که آنها را می‌توان مختص ایالات متحده دانست، قرار دارد. (۵) به همین خاطر، تقویم سیاست‌گذاری در امریکا، با آنچه در دیگر کشورهای پیشرفته صنعتی وجود دارد، متفاوت است و لذا توجهی بیشتر را طلب می‌کند. اهمیت این کشور به عنوان کشوری صاحب توان در عرصه اقتصاد، صنعت، محصولات فرهنگی و مسائل نظامی، توجه زیادی را در حوزه مطالعاتی سیاست‌گذاری به خود معطوف داشته است. در این حال به‌رغم وجود عوامل گوناگون و گاه متعارض در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده، یکی از جنبه‌های مهم و قابل تأمل در این حوزه، مسأله تغییر و اصلاحات و مبانی و مدل‌های آن است. تلاش برای بررسی پدیده یاد شده، ضمن فراهم ساختن زمینه آشنایی بیشتر با یکی از مهم‌ترین حوزه‌های سیاست‌گذاری، می‌تواند بر تجربه مطالعات موردی علاقه‌مندان نیز بیافزاید. آنچه از پی می‌آید، تلاشی برای شناسایی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده امریکاست. بدیهی است که ادامه چنین تلاشی در مورد کشورهای دیگر، زمینه را برای انجام یک مطالعه تطبیقی در حوزه سیاست‌گذاری عمومی فراهم خواهد آورد و بر غنای این حوزه مطالعاتی در کشور ما خواهد افزود.

الف. مبانی و اشکال تغییر سیاست‌ها

تغییر سیاست‌ها در سیاست‌گذاری عمومی، در ساده‌ترین تعریف، به معنای جایگزین شدن برخی سیاست‌ها به وسیله سیاست‌های دیگر است. این مسأله، هم شامل پذیرفتن سیاست‌هایی نوین و هم تغییر و تبدیل سیاست‌های موجود می‌باشد. در

این حال، «جیمز اندرسن»^۱ بر این باور است که تغییر در سیاست‌ها، به یکی از سه صورت زیر می‌تواند ظاهر گردد: (۱) تغییرات افزایشی در سیاست‌های موجود، بدین معنی که باید بر آنچه از پیش وجود دارد، مواردی را افزودن و کامل کردن سیاست‌های پیشین (۲) وضع موقعیت‌های جدید در حوزه‌هایی خاص از سیاست‌گذاری، بدین معنی که باید در موارد نبود یک سیاست، سیاست‌هایی را وضع کرد (۳) تغییرات عمده و اساسی در حوزه سیاست‌گذاری عمومی به عنوان پیامدی از دسته‌بندی‌های مجدد، بدین معنی که به دلیل تغییر شرایط و موقعیت‌ها، باید در سیاست‌گذاری‌های از پیش موجود، تغییراتی اساسی را ایجاد کرد. (۶)

سیاست‌ها، دائماً در حال تغییر هستند و به ندرت سیاست‌هایی را می‌توان یافت که همان شکل متصور در روز اول را حفظ کرده باشند. از این رهگذر، موضوعاتی همچون دامنه‌ای که سیاست‌های اولیه تا بدانجا قادر به حل مسائل بوده، مهارتی که به کمک آن، این سیاست‌ها طراحی گردیده، حوادث و پیشامدهایی که طی اجرای سیاست‌ها، ممکن است به وقوع بپیوندند، قدرت سیاسی و میزان آگاهی گروه‌هایی که این سیاست‌ها در رابطه با آنها وضع و اجرا می‌شوند، عواملی هستند که در بازنگری و تغییر سیاست‌های موجود، نقشی مهم را ایفا می‌کنند. (۷) از سوی دیگر، مسائل نیز خود، در طول زمان تغییر می‌کنند. اندیشه طراحان سیاست‌ها نیز در برخورد با مسائل و پیدا کردن راه‌حل‌های نوین، دچار تغییر و تحول می‌شود. بنابراین، مجموعه عوامل یاد شده به این نقطه منجر می‌شود که سیاست‌ها پس از طراحی، قالب‌بندی اولیه و اجرا، تحولاتی را به خود می‌بینند. تحول و تغییر در سیاست‌گذاری، چرخه‌ای است که ضمن آن، سیاست‌ها یک‌بار دیگر قالب‌بندی، ارزیابی، اجرا و بازبینی می‌شوند تا آنکه به نوبه خود، به شالوده‌ای برای تحولات آتی تبدیل گردند. از آنجایی که نقطه تأکید بحث بر روی سیاست‌ها و تغییر آنها در امریکاست، ضروری است مثال‌هایی از این تغییرات را در این کشور مورد بررسی قرار دهیم. از این رهگذر، در حوزه سیاست‌گذاری جنایی دهه ۱۹۵۰، حرکت از رهیافت‌های تند و مجازات‌گرا که بدون توجه به مسائل جانبی، فقط

مجازات مجرمان را مورد توجه قرار می‌داد به سوی سیاست‌هایی بر مبنای بازپروری و اصلاح مجرمان، در حوزه سیاست‌گذاری آموزشی دهه ۱۹۸۰ حرکت از رویکردهای آزادانه به سوی سیاست‌هایی سخت‌گیرانه و سرانجام در حوزه سیاست‌های رفاهی دهه ۱۹۹۰ حرکت از رهیافتی آزاد به سوی رهیافتی محافظه‌کارانه در ایالات متحده قابل بررسی است. بی‌آنکه بخواهیم به بررسی چگونگی این تغییرات و ماهیت آنها پردازیم که خود به حوزه‌های تخصصی سیاست‌گذاری‌های مربوطه باز می‌گردد، ملاحظه می‌شود که تغییر، به اصلی ثابت در سیاست‌گذاری تبدیل می‌شود. در این حال نویسندگان حوزه سیاست‌گذاری عمومی، با توجه به مبانی تغییر در سیاست‌ها، دلایلی را برای آن ذکر کرده‌اند.

«هاگ وود»^۱ و «گان»^۲ به سه دلیل عمده که تغییر را به یک ویژگی عادی از شکل‌گیری سیاست‌ها در نظام‌های سیاسی غربی در دنیای معاصر تبدیل کرده است، اشاره می‌کنند. (۸) نخست آنکه دولت‌ها در طی زمان بر حجم و میزان فعالیت‌های خویش به ویژه در زمینه سیاست‌گذاری می‌افزایند بنابراین شاید کمتر حوزه جدیدی باقی مانده باشد که دولت‌ها بتوانند در آن وارد شوند. بدین سبب، پیشنهاد برای سیاست‌های جدید، احتمالاً با نوعی همپوشانی با برنامه‌های از پیش موجود خواهد بود.

دوم آنکه سیاست‌های موجود ممکن است خود، شرایطی را به وجود آورند که به دلیل ایجاد تأثیرات جانبی یا کمبودها، نیازمند تغییر و اصلاح باشند. سوم آنکه نرخ نسبی رشد اقتصادی پایا و اجرای سیاست‌ها و تعهدات موجود و نیاز به حفظ آنها موجب می‌گردد تا بدون قطع برنامه‌های پیشین، طراحی برای برنامه‌های جدید انجام پذیرد.

پس از آنکه تغییر در سیاست‌ها به پدیده‌ای عام و ویژگی قابل توجه سیاست‌گذاری عمومی تبدیل گردید، بررسی این مسأله که تغییرات یاد شده چه اشکالی را به خود

1. Brian Hogwood.

2. Lewis Gunn.

می‌گیرد به یکی از مباحث مهم تبدیل می‌شود. از این رهگذر، «پیترز»^۱ بر این باور است که تغییرات یاد شده در ایالات متحده، اشکالی چهارگانه را به خود می‌گیرند: (۹)

۱. خطی: تغییر خطی شامل جایگزینی مستقیم یک سیاست توسط سیاستی دیگر یا تغییری ساده در یک سیاست موجود می‌شود که از آن جمله می‌توان به تغییر قانون کار یا قانون آموزشی اشاره کرد.

۲. ادغامی: برخی از تغییرات سیاست‌ها شامل از میان رفتن سیاست‌های پیشین و وضع یک سیاست واحد نوین است. مثلاً تبدیل چند سیاست رفاهی یا بهداشتی به یک یا چند برنامه واحد می‌تواند نمونه‌ای از این مورد باشد.

۳. تقسیمی: در این نوع از تنبیر، برخی از نهادها و سازمان‌ها و به دنبال آن، سیاست‌های آنان به دو یا چند جزء کوچکتر تقسیم می‌شوند. مثلاً یک سازمان ممکن است به دو یا چند سازمان تقسیم شود تا از این طریق، منازعه میان برنامه‌های گوناگونی که در آنها وجود داشته است، خاتمه یابد.

۴. غیرخطی: پیترز در چهارمین شکل از اشکال تغییر، عقیده دارد که برخی از تغییرات سیاست‌ها، پیچیده بوده و عوامل مربوط به تغییرات دیگری را در دل خود جای می‌دهند. تغییرات پیچیده ممکن است به توقف کامل سیاست‌های پیشین و ایجاد سیاست‌ها، برنامه‌ها و حتی سازمان‌های جدید بیانجامد.

اما پدیده دیگری که به شناخت بهتر تغییر در سیاست‌گذاری در ایالات متحده و تحلیل چرایی تحقق آنها کمک می‌کند، مدل‌های تغییر سیاست‌هاست که ذیلاً بدان پرداخته می‌شود.

ب. مدل‌های تغییر سیاست‌ها

به شرحی که گذشت دیدیم که تغییر سیاست‌ها، اگرچه مفهومی با کاربرد نسبتاً جدید می‌باشد اما به سرعت خود را به عنوان یکی از اجزاء مهم در چرخه سیاست‌گذاری‌ها جلوه‌گر ساخته است. از این‌رو، بیراه نیست که تحلیل مربوط به

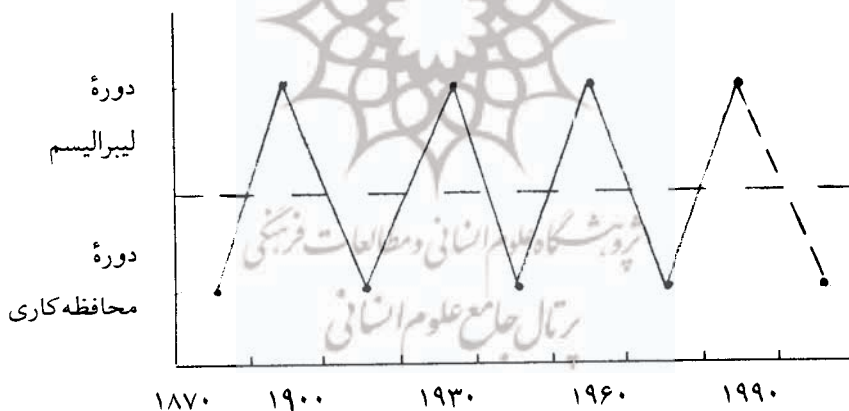
سیاست‌ها را در آینده، گرد محور «تحلیل تغییر سیاست‌ها» بینیم. این مسأله به نوبه خود مستلزم آن است که فرایند تغییر و اصلاح سیاست‌ها و چگونگی تحول برخی توصیفات نظری درباره چرایی تغییر سیاست‌ها را به خوبی دریابیم. از این رهگذر و در چارچوب پدیده تغییر سیاست‌ها در ایالات متحده، حداقل سه نظریه درباره توضیح چرایی تغییر سیاست‌های عمومی در قالب سه مدل وجود دارد که هر کدام، تلاشی برای تشریح این مسأله است که چرا و چگونه سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده در طی دهه‌های گذشته، در چارچوبی شبیه آنچه وجود داشته، تحول یافته است. اگرچه برخی از این مدل‌ها، بیش از موارد دیگر مورد توجه بوده و توسعه یافته‌اند اما همه آنها ارزش مطالعه و بررسی را دارا می‌باشند.

اولین نظریه‌ای که در مورد تغییر سیاست‌ها در امریکا مطرح گردیده، در قالب مدلی است که به مدل چرخه‌ای معروف می‌باشد. «آرتور اشلسینگر»^۱ طراح مدل یاد شده بر این باور است که میان منافع خصوصی و عمومی، همواره نوعی حرکت دائمی و مستمر وجود دارد. (۱۰) به بیانی دیگر، سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده، معمولاً از یک تغییر چرخه‌ای یا دوره‌ای منظم میان لیبرالیسم و محافظه‌کاری (کنسرواتیسم) تبعیت می‌کند که در چهره نوعی منحنی سینوسی و بالا و پایین شدن به سوی دو جریان یاد شده، ظاهر می‌گردد. به گفته اشلسینگر در یک دوره سه دهه‌ای، مردم امریکا برای رویارویی بهتر با مشکلات و مسائل خویش، دست به نوعی تغییر و اصلاح می‌زنند که نگاهی به دست به دست شدن قدرت در میان رؤسای جمهور امریکا با گرایش‌های متفاوت، شاهدهی بر این مدعا است.

اشلسینگر معتقد است که سه دهه یا سی سال، دوره چرخش یک نسل است. نسلی که در طی سی سال گذشته، ایده‌آل‌های خویش را بر جریان عمومی زندگی مسلط ساخته، هنوز قصد دارد ایده‌آل‌های دوره جوانی خویش را همچنان حفظ کند، در حالی که اینک نسل دیگری از راه رسیده است. این نسل، زمانی که پیامی نواز سوی گروهی را می‌شنود که مثلاً برای حل مشکلات موجود، بر راه حل فعالیت‌های خصوصی و منافع

1. Arthur Schlesinger.

شخصی تأکید می‌کند، بدان پاسخ مثبت می‌دهد و بدین ترتیب، این تغییر در خواسته‌های عمومی، از فرا رسیدن یک عصر جدید از اصلاح و نونگری در امریکا خبر می‌دهد. براساس این مدل، تحول سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده، از الگویی بالنسبه قابل پیش‌بینی پیروی می‌کند که ضمن آن، دوره‌ای از راه‌حل‌های خصوصی‌گرا با حداقلی از دخالت‌های دولت، جای خود را به دوره‌ای از دخالت‌های قابل توجه دولتی می‌دهد. به بیانی دیگر، در این چرخه، دوره‌ای از لیبرالیسم در پی دوره‌ای از محافظه‌کاری می‌آید و آن‌گاه این حرکت تکرار می‌شود. اشلینگر با ترسیم نموداری چرخه‌ای، دوره‌ای سی ساله را عصر تغییر و تبدیل سیاست‌های یاد شده، معرفی می‌کند:



منبع: پیشین.

هانتینگتون^۱ نیز از مدلی چرخه‌ای سخن می‌گوید و بر روی پدیده‌ای به نام نیروی ایده‌ها در زمینه سیاست‌گذاری تأکید می‌کند. او عقیده دارد که شکاف میان ایده‌ها و آنچه دولت آمریکا در حال انجام آن است، به پیدایش تغییر و اصلاح در سیاست‌گذاری‌ها منجر می‌شود. طراحی و اجرای اصلاحات، خود به پیدایش بحث‌هایی در مورد ارزش‌های بنیادین منتهی می‌گردد که خبر از دوره‌ای بالنسبه آرام می‌دهد اما بعد از آن، دوره‌ای دیگر از تعارض از راه می‌رسد که ادعای نزدیک‌تر کردن

1. Samuel P. Huntington.

نظام سیاسی امریکا به ایده آل‌های مورد نظر را در کوله‌بار خویش به همراه دارد و در کلام خود جاری می‌سازد. این حرکت، به همین شکل ادامه می‌یابد و به‌گونه‌ای متناقض‌نما، اصلاحات مربوط به یک نسل، ریشه‌های منافع نسل بعدی را تشکیل می‌دهد. (۱۱)

دومین مدلی که توضیح تغییر و اصلاح در سیاست‌گذاری امریکا را مورد توجه قرار می‌دهد، مدل تکاملی است که برگرفته از کارهای «پل ساباتیه»^۱ و همکاران می‌باشد. (۱۲) او چارچوبی مفهومی را در فرایند سیاست‌گذاری طراحی کرده است که ضمن آن، تغییر سیاست‌ها به عنوان کارویژه‌ای با سه عامل در نظر گرفته می‌شود: نخست، تعامل و همکنش نوعی «ائتلاف طرفداران» در درون یک زیر - سیستم سیاست‌ها؛ دوم، تغییرات بیرونی نسبت به زیر - سیستم و سرانجام، تأثیرات مؤلفه‌های سیستم باثبات. چارچوب پیشنهادی ساباتیه از سه مفروضه اصلی نیز تشکیل گردیده است. اولین مفروضه آن است که فهم دقیق فرایند تغییر سیاست‌ها، نیازمند دوره‌ای است که حداقل، یک دهه یا بیشتر به طول می‌انجامد. این زمان برای مشاهده و ارزیابی یک چرخه سیاست‌گذاری، ضروری است. دومین مفروضه اعلام می‌کند که مفیدترین راه برای اندیشیدن به تغییر و اصلاح سیاست‌ها در طی دوره‌ی باد شده از خلال تمرکز بر روی زیر سیستم‌های سیاست‌هاست که خود از ائتلاف‌های طرفداران تشکیل شده است. مثلاً همکنش و تعامل بازیگران نهادهای مختلف که به حوزه سیاست‌گذاری و سیاست‌ها علاقه‌مند هستند. سرانجام سومین مفروضه بر آن است که سیاست‌های عمومی را می‌توان به شکل «نظام اندیشه‌ها» و دستگاه ارزش‌های مرجع، مفهوم‌سازی کرد.

تغییر و اصلاح سیاست‌ها، محصول مشترک تغییر در حوادث کل سیستم مانند آشفتگی‌ها و ناسازواری‌های اجتماعی - اقتصادی یا خروجی‌های دیگر زیر - سیستم‌ها و همچنین تلاش ائتلاف‌های طرفداران در درون زیر - سیستم با هدف تحقق ایده آل‌های مورد نظر در طول زمان، افزایش منابع، و پاسخگویی به فرصت‌های به دست آمده و درک بهتر مسائل مربوط به سیاست‌ها می‌باشد. بدین ترتیب، تغییرات عمده در

1. Paul A. Sabatier.

سیاست‌ها، ناشی از تغییرات بیرونی زیر - سیستم به‌ویژه در شرایط و موقعیت‌های عمده اجتماعی - اقتصادی یا تغییرات موجود در ائتلاف‌های درونی سیستم است. چارچوب یاد شده از سوی ساباتیه و همکاران، در چند حوزه از سیاست‌گذاری عمومی به‌ویژه در عرصه سیاست‌های زیست محیطی و انرژی مورد آزمون قرار گرفت و نتایج حاصل، تا حدود زیادی تأییدکننده نظرات آنها بود، اگرچه هنوز کار زیادی برای این مدل باقی مانده تا بتواند توضیحی کافی برای تغییر سیاست‌ها در طول زمان به دست دهد. (۱۳)

سرانجام سومین مدلی که تغییر و اصلاح در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده را به تحلیل می‌کشاند، گرد نظریه‌ای می‌چرخد که به حرکت زیگزاگی معروف است و محصول کار «ادوین آمتا»^۱ و «تدا اسکاچپول»^۲ می‌باشد. (۱۴) این دو نویسنده بر این باورند که در تاریخ سیاست‌گذاری عمومی در امریکا، جریانی سیال و متحرک وجود داشته است که از آن با عنوان مدل زیگزاگی می‌توان یاد کرد. البته نباید فراموش کرد که تغییرات ارائه شده در این مدل، مانند تغییرات موجود در مدل نخست و حرکت میان دو نقطه فراز و فرود لیبرالیسم و محافظه‌کاری نیست بلکه بیشتر، سیاست‌های یک گروه و منافع آنها مورد نظر است. آنچه در بررسی این مدل به ذهن متبادر می‌شود، چیزی شبیه ائتلاف گروه‌های اجتماعی رقیب و مفهوم نزاع طبقاتی یا گروهی است. مثلاً در اواخر قرن ۱۹ میلادی، سفیدپوستان، محور اصلی قدرت در امریکا هستند. سیاست‌گذاری در دست جمهوریخواهان افراطی است و آنانند که خطوط راهنمای اصلی در سیاست‌ها را بنا می‌نهند. در پی این دوره، دوره‌ای از پیشرفت و ترقی (۱۹۳۰-۱۹۰۰) از راه می‌رسد که در آن تلاش برای حذف جنبه‌هایی از مظاهر دوره قبل و اصلاحات در خدمات‌رسانی از جمله نظام استخدام، صورت می‌گیرد. قوانینی در زمینه کار به تصویب می‌رسد و خدمات بهداشتی و درمانی مورد توجه قرار می‌گیرد. به دنبال این دوره، دوره ۱۹۳۰ تا ۱۹۵۰ فرا می‌رسد که ضمن آن، بسیاری از برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی و رفاهی پی‌ریزی می‌شود. دموکرات‌ها تسلط خویش را در عرصه گفتمان سیاست‌گذاری‌ها حفظ

1. Edwin Amenta.
2. Theda Skacpol.

می‌کنند. سرانجام، این نویسندگان به دوره بعد از جنگ یعنی دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ توجه می‌کنند. در فدرالیسم نوین دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، شاهد نمونه‌ای از یک حرکت بازگشتی خلاف برنامه‌های گذشته هستیم که شباهت زیادی به مدل اواخر قرن ۱۹ دارد. به گفته این دو نویسنده، تحول سیاست‌گذاری عمومی در طی دوره ۱۹۹۰-۱۹۸۰، با مدل زیگزاگی قابل تشریح است. سیاست‌های این دوره، در حالی که خود به عنوان سیاست‌های تغییر یافته دوره پیشین مطرح هستند، برای پذیرش تغییر و اصلاح در دوره‌ای دیگر آماده می‌شوند. سیاست‌هایی که در یک دوره، به سود یک گروه از شهروندان بود جای خود را به سیاست‌هایی که به نفع گروه دیگری از شهروندان در دوره‌ای دیگر است، می‌دهند. آمنتا و اسکاچپول بر این باورند که تأثیرات زیگزاگی، مشهودترین پدیده در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده می‌باشد. در این حال، اگرچه این دو نویسنده به تفاوت مدل خویش با مدل چرخه‌ای تأکید دارند اما اساس دو مدل، بر حرکتی رفت و برگشتی استوار است که هر دو مدل از آن پیروی می‌کنند. اگرچه در مدل اول این حرکت بین دو نقطه محدود می‌شود اما در مدل زیگزاگی، گروه‌ها و منافع آنها که نقاط بالا و پایین شدن سیاست‌ها را تشکیل می‌دهند، محدود نیستند و احتمال تکرار در آنها می‌رود.

فرجام

قریب دو دهه است که پدیده تغییر و اصلاح در سیاست‌های عمومی به یکی از مباحث مهم حوزه سیاست‌گذاری عمومی تبدیل گردیده و این احتمال که در آینده‌ای نزدیک، این بحث به محوری‌ترین بحث در حوزه یاد شده تبدیل شود، بسیار زیاد است. بدین سبب در نوشته‌های جدید، نویسندگان تلاش می‌کنند تا پدیده تغییر و اصلاح را با دقتی افزون‌تر مورد ارزیابی و تحلیل قرار دهند. از این رهگذر، مروری بر ادبیات نوین تغییر و اصلاح در سیاست‌ها نشان می‌دهد که این بحث در امریکا که سیاست‌گذاری عمومی در حوزه نظری و عملی، پیشرفت چشمگیری را شاهد بوده است، به بحثی قابل تأمل در دیگر محافل علمی تبدیل شده است. در این حال، مبانی، اشکال، الگوها و مدل‌های تغییر سیاست‌ها در ایالات متحده با رویکردی تاریخی، نظریه‌های چندگانه‌ای

را که هر کدام مدعی دارا بودن پاسخ مناسب برای تحولات پیشین و پسین در حوزه سیاست‌هاست، به همراه آورده است. اگرچه تمامی این مدل‌ها و نظریه‌ها را می‌توان برای تحلیل پدیده تغییر در سیاست‌گذاری عمومی در امریکا مورد توجه قرار داد و از متدولوژی به کار گرفته شده در آنها برای تحلیل‌هایی مشابه در دیگر مناطق جهان استفاده کرد اما نباید فراموش کرد که هیچ‌کدام از این مدل‌ها، مقبولیتی عام را در ادبیات سیاست‌گذاری عمومی به دست نیاورده و بدین سبب راه برای تحقیقات افزون‌تر و دیگرگون، باز و مجال اندیشه و بحث، گسترده است. سرانجام آنکه بررسی الگوها و مدل‌های تغییر سیاست‌ها در امریکا، بهانه‌ای برای آغاز بحث‌ها و نوشته‌هایی مشابه در مورد دیگر کشورها، به ویژه کشورهای اروپایی است تا از این رهگذر، مقدمه حرکتی تطبیقی در زمینه پدیده حساس تغییر و اصلاح سیاست‌ها فراهم آید تا خود به دستمایه‌ای علمی و غنی برای کاری بزرگ‌تر یعنی پرداخت علمی و روشمند این پدیده در ایران تبدیل گردد.

یادداشت‌ها:

1. David Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.
2. Paul A. Sabatier, "Top - Down and Bottom up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, 1986, pp. 21-47.
۳. برای بحثی جالب در این زمینه نگاه کنید به:
Peter May, "Hints for Crafting Alternative Policies", *Policy Analysis*, Vol. 7, No. 2, Spring 1981, pp. 224-244.
۴. پیر مولر، «سیاست‌گذاری عمومی»، ترجمه ح.ر. ملک محمدی، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۷۸، ص ۱۲.
5. Carl Von Horn, Donald Baumer, William Gormley, *Politics and Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Inc., 1989, p. 29.
6. James Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, Boston; Houghton Mifflin, 1990, p. 402.

7. *Ibid.*, p. 250.
8. Brian Hogwood and Lewis Gunn, *Policy Analysis for the Real world*, Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 251.
9. Guy Peters, *Public Policy: Promise and Performance*, Chatham, Nj: Chatham House, 1986, pp. 143-144.
10. Arthur Schlesinger, *The Cycles of American History*, Boston, Houghton Mifflin, 1986.
11. Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1981, p. 284.
12. Paul A. Sabatier, "Knowledge, Policy - Oriented Learning and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework", *Knowledge: Creation, Utilization, Diffusion*, No. 4, June 1987, pp. 649-692.
13. Paul A. Sabatier, "Toward Better Theories of the Policy Process", *Political Science and Politics* 24, No. 2, 1991, pp. 147-156.
14. Edwin Amenta and Theda skacpol, "Taking Exception: Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century", in *Comparative History of Public Policy*, New York, Oxford University press, 1989.