



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۸، صفحات ۲۰۱-۲۲۵

سیاست‌پژوهی

دستور کارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی؛ روش‌شناسی، امکان‌ات نظری و یافته‌ها*

بهزاد عطارزاده^۱

دکترای علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۷/۷/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۹۷/۱۰/۲۱)

چکیده

آثار کلاسیک، در هر زمینه علمی، بر پایه دانشی انباشته استوار هستند و به‌واسطه یافته‌های تازه و نوآوری‌هایشان در شمار آثار مهم رشته‌ای خاص قرار می‌گیرند و سبب جریان‌سازی می‌شوند. کتاب دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی اثر جان کینگدان که نخستین بار در سال ۱۹۸۴ انتشار یافت، یکی از آثار کلاسیک در علوم سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی است. این اثر می‌کوشد منطق فرایند سیاست‌گذاری را تا پیش از مرحله نهایی تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری، یعنی تا جایی که ایده‌ها و طرح‌ها ظهور می‌کنند و دستورکارها و گزینه‌های جایگزین برای اقدام شکل می‌گیرند، توضیح دهد. در اینجا می‌کوشیم شرحی موشکافانه از مبانی روش‌شناختی، امکان‌ات نظری و یافته‌های این اثر داشته باشیم و برآنیم که چنین شرحی می‌تواند بینشی مفید برای پژوهش در زمینه سیاست‌گذاری عمومی در ایران فراهم سازد.

واژگان کلیدی: دستورکار، جایگزین، سیاست عمومی، علم سیاست، جان کینگدان.

* - مقاله پیش رو بخشی از طرح پژوهشی با عنوان «جستار درباره درهم‌تنیدگی مطالعات سیاست عمومی و علم سیاست» با حمایت صندوق ملی حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور (INSF) بوده است و به شرح و بررسی کتاب دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی اثر جان کینگدان به مشخصات زیر می‌پردازد:
Kingdon, John W. (2014) Agendas, alternatives, and public policies. Essex: Pearson Education Limited.
1 - Email: Attarzadeh@ut.ac.ir

مقدمه

پرسش کنونی دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی درباره سرشت فرایند سیاستگذاری است «چه چیزی باعث می‌شود که در زمانی خاص، افراد درون و پیرامون حکومت به برخی موضوعات توجه نشان دهند و به برخی دیگر خیر؟» (Kingdon, 2014: 1). چنانکه کینگدان در چاپ نخست کار خود، در سال ۱۹۸۴ گفت، موضوع پژوهش او ناحیه‌ای از علم سیاست است که کمتر پژوهشگری به مطالعه آن پرداخته است. به گفته او، دانشمندان علم سیاست به اندازه کافی درباره وضع و تصویب نهایی قانون و بیش از آن، درباره تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر اقتدار قانونی در حوزه‌های مختلف حکومت، دانش اندوخته‌اند اما فرایندهای پیش از تصمیم^۲ ناحیه‌ای نسبتاً ناشناخته مانده است. ما درباره اینکه چگونه مسائل^۳ خاتمه و در قالب قانون و اسناد حکومتی رسمیت می‌یابند، بیشتر می‌دانیم تا درباره اینکه چگونه این مسائل، در گام نخست، به دستورکار حکومتی وارد می‌شوند؛ یا اینکه چگونه گزینه‌های جایگزین برای انتخاب نهایی سیاستگذاران شکل می‌گیرند؛ یا چرا برخی موضوعات بالقوه و بعضی جایگزین‌های محتمل هرگز مورد توجه جدی قرار نمی‌گیرند. پرسش‌هایی از این دست، همه ذیل پرسش نخست و موضوع فرایند سیاست (گذاری) هستند. سیاست (گذاری) عمومی، تنها به وسیله تصمیم‌های نهایی، مانند آرای قانون‌گذاری، یا لوایح و توتوهای رئیس‌جمهورها، تعیین نمی‌یابد، بلکه این واقعیت که برخی موضوعها و طرح‌های پیشنهادی (پروپوزال‌ها)، در آغاز و به‌طور آهم، ظهور می‌یابند و برخی دیگر هیچ‌گاه به‌شکلی جدی مورد بررسی قرار نمی‌گیرند، نیز عامل تعیین‌کننده‌ای است. کینگدان این گفته امر اریک شاتسناپدر، استاد فقید علم سیاست را که «تعریف جایگزین‌ها ابزار عالی قدرت است»، گزاره‌ای بنیادین در کار خود قرار می‌دهد و می‌کوشد در فراهم ساختن «فهمی جامع‌تر از فرایندهای پیش از تصمیم‌گیری در سیاستگذاری عمومی سهمی داشته باشد. بدین‌سان، هدف کینگدان بررسی این پرسش نیست که مسائل چگونه به وسیله رئیس‌جمهور، کنگره یا دیگر تصمیم‌گیران به‌طور رسمی^۴ اتخاذ می‌شوند، بلکه در پی بررسی این موضوع است که «پیش از هر چیز، چگونه مسائل تبدیل به مسئله شده‌اند؟». او می‌خواهد دریابد که چرا اشخاص مهم و متنفذ در دستگاه حکومتی ایالات متحده به موضوعی خاص توجه و رسیدگی می‌کنند و موضوعی دیگر را که می‌تواند به همان اندازه مهم باشد، نادیده می‌گیرند؛ «دستورکارهای آن‌ها چگونه از زمانی به زمان دیگر تغییر می‌کند، و چطور انتخاب‌های خود را از میان مجموعه گسترده‌ای از جایگزین‌ها به شمار اندکی از طرح‌های جایگزین محدود می‌کنند؟».

2 - Predecision

3 - Issues

4 - Authoritatively

پایه‌های روش‌شناختی

فرَنک باومگارتنر کتاب دستور کارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی را متأثر از چند ریشه نظری و روش‌شناختی می‌داند. نخستین ریشه «مطالعات رفتاری دربارهٔ نخبگان سیاسی» است. کینگدان دانش‌آموخته دانشگاه میشیگان بود و در همان دانشگاه دست به کار تدریس زد. هنگامی که در سال ۱۹۸۴، نخستین ویراست دستور کارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی را منتشر کرد، چند سالی بود که رشته علم سیاست در دانشگاه میشیگان، مانند بسیاری از دیگر دانشگاه‌های آمریکایی، گرایش به مطالعهٔ کانون‌های سیاست‌گذاری^۵ و بوروکرات‌های عالی‌رتبه یافته بود. هیو هکلو، از دهه‌ای پیش از آن، شروع به انتشار پژوهش‌هایی دربارهٔ نقش سیاست‌گذاران و اهمیت تکنوپل‌ها (صاحبان دانش تخصصی در حوزه خاصی از سیاست‌گذاری) و ظهور پدیده به غایت پیچیده «شبکه‌های موضوع» به جای زیرسیستم‌های ساده‌تر یا مثلث‌های آهنین کرد. درحالی‌که «انقلاب رفتاری» در علم سیاست معمولاً ناظر بر مطالعات دربارهٔ نگرش‌های رأی‌دهندگان و رفتارهای انتخاباتی مردم بود و همچنان هم هست، دانشگاه میشیگان گامی فراتر نهاد و گروهی منسجم و توانا از صاحب‌نظران نسبتاً جوان را گرد آورد که نه بر رفتار رأی‌دهندگان، بلکه بر رفتار نخبگان در سیاست مطالعه می‌کردند (Baumgartner, 2016:54). کینگدان در جمع همکارانی شروع به فعالیت کرد که به اندازهٔ مطالعهٔ رفتار رأی‌دهندگان، به پژوهش دربارهٔ رفتار بوروکرات‌ها، گروه‌های ذی‌نفع و مقام‌های منتخب نیز علاقه‌مند بودند. دیگر ریشهٔ نظری الهام‌بخش کتاب دستور کارها، مطالعات دربارهٔ کنگره ایالات متحده بود؛ زمینهٔ مطالعاتی مهمی در دانشگاه‌های ایالات متحده که رسالهٔ دکترای کینگدان، با موضوع کارزارهای انتخاباتی، و دومین کتاب او، با موضوع تصمیم‌گیری و منطق رأی‌دهی اعضا در کنگره ایالات متحده، نیز درون آن زمینه قرار می‌گرفتند. استراتژی پژوهشی دستور کارها نیز پیرو سنتی پژوهشی دربارهٔ مطالعات گروه‌های ذی‌نفع و سیاست‌گذاری در کنگره بود: رویکردی تجربی، مبتنی بر مصاحبه و متمرکز بر پژوهش میدانی^۶. دو ریشه نظری دیگر دستور کارها یکی «مدل زباله‌دان انتخاب سازمانی» است و دیگری نظریهٔ انتخاب طبیعی در زیست‌شناسی که کینگدان می‌کوشد ترکیبی از این دو را به عنوان چارچوب نظری خود ارائه دهد. ساختار نظری دستور کارها نسخه‌ای بازنگری شده از مدل «زباله‌دان» کوهن، مارچ و آلسن (1972) است؛ نسخه‌ای که باید به نحوی با موضوع پژوهش او دربارهٔ فرایندهای سیاست‌گذاری عمومی سازگار باشد. او در سه وجه،

۵ - Policy Communities: کانون‌های سیاست‌گذاری عبارت از پیوندی سست میان کارکنان خدمات کشوری (بوروکرات‌ها)، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان، پژوهشگران، و مشاوران (کینگدان آن‌ها را مشارکت‌کنندگان پنهان می‌نامد) است که بر روی گزینه‌های جایگزینی برای رسیدگی به مسائل سیاست‌گذاری در حوزه‌ای خاص کار می‌کنند (Herweg, 2016: 132). این اصطلاح، در این معنا، مشابه «شبکه‌های موضوع» نزد هیو هکلو است.

6 - Fieldwork-focused

تغییراتی به مدل «زباله‌دان» می‌دهد. نخست، چهار جریان مدل کوهن و همکارانش - یعنی جریان‌های مسائل، راه‌حل‌ها، مشارکت‌کنندگان، و فرصت‌های انتخاب - را به سه جریان کاهش می‌دهد: جریان‌های مسائل، سیاستگذاری و سیاسی. دوم، مفاهیم پنجره سیاست و پیشگامان سیاستگذاری را به مدل می‌افزاید. سوم، جریان سیاستگذاری را از دیدگاهی «تکاملی» صورت‌بندی می‌کند (Lipson, 2007: 83-85). چنانکه در ادامه خواهیم دید، مفهوم بنیادین جریان دوم «سوپ اولیه سیاستگذاری»^۷ است؛ مفهومی آشکارا وام گرفته شده از زیست‌شناسی تکاملی. در درون این سوپ اولیه، ایده‌ها و طرح‌های گوناگون برای سیاستگذاری شناورند و فرایندی که موجب برآمدن پاره‌ای از آن‌ها به سطح دستورکار دولت می‌شود، مشابه «انتخاب طبیعی» در زیست‌شناسی است. در دهه ۱۹۷۰، به‌ویژه با انتشار ژن خودخواه اثر ریچارد داکینز (به سال ۱۹۷۶)، دیدگاه زیست‌شناسی تکاملی، بینشی نو در اختیار علوم اجتماعی برای تبیین رفتار افراد در جامعه قرار می‌داد. ژن خودخواه کتابی پرتعداد و سخت‌تأثیرگذار در تبیین «انتخاب طبیعی» و توان آن برای توضیح عناصر گوناگون رفتار انسان گردید. کینگدان نیز در دستورهاها بسیار متأثر از «دریافت زیست‌شناختی» و «انتخاب طبیعی» است (Baumgartner, 2016:58). چنانکه یادآور شده‌اند، یکی از ویژگی‌های کتاب کینگدان بهره‌گیری آن از استعاره‌های زیست‌شناختی و مفهوم انتخاب طبیعی و «تصادفی بودن» به‌عنوان محرک‌های فرایند سیاستگذاری است. چنین رویکردی البته با نقدهای روش‌شناختی روبه‌رو شده است «ما در علم سیاست، معمولاً می‌کوشیم که نظریه خود را در سطح فردی بیازماییم. اما اگر افراد در معرض آثار تصادفی باشند، چگونه می‌توان برای آزمون یک نظریه - رفتار آن‌ها را پیش‌بینی و سپس، با آنچه مشاهده می‌کنیم، مقایسه کرد؟». باومگارتنر که خود در اواخر دهه ۱۹۷۰، دانشجوی علم سیاست در دانشگاه میشیگان بوده است، به یاد می‌آورد که بارها درباره این پرسش با کینگدان گفتگو کرده و پاسخ استاد چنین بوده است: اگر فرایند سیاستگذاری واقعا دربردارنده عناصر تصادفی (یا شبه‌تصادفی) باشد، نمی‌توان از تعیین‌یافتگی آن سخن گفت؛ دیگر اینکه شمول^۸ اصل تصادفی بودن سبب نشده است که زیست‌شناسی و ژنتیک به ناحیه‌های غیرعلمی پژوهش تعمیم یابند. مثلاً یک ژنتیک‌شناس می‌تواند توضیح دهد که هر از چندگاهی جهش‌های ژنتیکی در میان جمعیت رخ می‌دهد، اما یک پزشک نمی‌تواند پیش‌بینی کند که فلان نوزاد تحت‌تأثیر جهش ژنتیکی متولد می‌شود یا اگرچه یک گزارشگر هواشناسی نمی‌تواند بگوید که چه زمانی یک طوفان دریایی خاص به تندباد تبدیل می‌شود، اقلیم‌شناسان می‌توانند فرایندی را که موجب چنین حادثه‌ای می‌شود، توضیح دهند. بدین‌سان، پروژه دستورهاها سیاستگذاری می‌خواهد آزمون‌های سطح

7 - Policy Primeval Soup

8 - Inclusion

جمعی^۹ درباره ایده‌هایی را که در گذشته تنها در سطح فردی مطالعه شده‌اند، ممکن سازد. کینگدان به‌جای «پیش‌بینی‌های قطعی»، از «احتمالات نتایج»^{۱۰} سخن می‌گوید؛ مشابه اقلیم‌شناسان یا دانشمندان زیست‌شناسی تکاملی که ساختارها را درمی‌یابند، اما درباره امکان‌ها بحث می‌کنند. بر مبنای این موضع روش‌شناختی کینگدان، می‌توان میان دو گونه تصادفی بودن «بنیادین»^{۱۱} و «افزون»^{۱۲} تمایز گذارد. نهادهای مهم و دیگر عوامل مرتبط، به فرایند تنظیم دستورکار ساختار می‌دهند. مثلاً، انتخابات‌ها به‌طور پیوسته برگزار می‌شوند؛ گرایش ملی به آهستگی دگرگون می‌شود؛ پیشگامان سیاستگذاری می‌کوشند تا از بخت گشودگی پنجره‌ها که تنها در دوره‌های معینی از زمان رخ می‌دهد، بهره‌گیرند و «نگهبانان نهادها»^{۱۳} (اصطلاحی که باومگارتر به‌کار می‌برد) از جایگاه ممتازی در فرایند سیاستگذاری برخوردارند. کینگدان، بر مبنای وجود چنین فرایندها و ساختارهایی، می‌گوید که سیاستگذاری یکسره بازیچه تصادف نیست. گذشته از تأثیری که این ساختارها بر فرایند سیاستگذاری می‌گذارند و امکاناتی که برای شکل‌گیری یا دگرگونی دستورکارها فراهم می‌کنند، اصل «تصادفی بودن افزون» نیز تأثیرات جدی بر فرایند می‌گذارد. پنجره فرصت ممکن است ناگهان و بی‌خبر بسته شود؛ نتیجه انتخابات ممکن است برآمدن فردی باشد که انتظارش نمی‌رود؛ «نگهبان» نهاد ممکن است جایگاه و منصب خود را از دست بدهد. از این‌رو، به‌جای پیش‌بینی‌های قطعی، باید امکاناتی را که می‌توانند برخی نتایج را محتمل کنند، شناخت. کتاب دستورکارها، با وجود فقدان امکان پیش‌بینی کردن و بهره‌گیری از استعاره‌ها، یک نظریه ارائه می‌کند؛ مجموعه عواملی را در ارتباط با یکدیگر مطرح می‌کند که می‌توانند دگرگونی دستورکارها را تبیین کنند. به گفته باومگارتر، «پیوند دیدگاه برگرفته از زیست‌شناسی تکاملی با نظریه سازمانی مکتب کارنگی درباره فرایندهای تصمیم‌گیری که در کارهای هربرت سایمن، یوهان آلسن، جیمز مارچ، ریچارد سیرت و مایکل کوهن بازتاب یافته است، امکانی نظری در اختیار کینگدان قرار داد تا بر پایه آن، مدل نظری نیرومندی را ارائه دهد». دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی مطالعه موردی فرایند سیاستگذاری، با تأکید بر چگونگی برآمدن و کناررفتن موضوعات در دستورکارهای حکومت و شکل‌گیری گزینه‌های جایگزین، در ایالات متحده آمریکا، آن‌هم با تمرکز بر دو حوزه بهداشت و ترابری است. در پژوهش کینگدان، به دلیل روش متکی بر مصاحبه ژرف با شمار زیادی از دست‌اندرکاران امور در بخش‌های گوناگون درون و بیرون حکومت در فاصله چند سال، تحدید پژوهش به دو حوزه از سیاستگذاری عمومی ناگزیر بوده است. اما یافته‌های او منطق فرایند سیاستگذاری (در دو

9 - Population-Level

10 - Probabilities of Outcome

11 - Essential Randomness

12 - Residual Randomness

13 - Institutional Gatekeepers

مرحله پیش از تصمیم نهایی) در ایالات متحده را تا جایی آشکار می‌کند که بتوان به کل نظام سیاستگذاری عمومی آن کشور تعمیم داد. دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی حاصل چند سال پژوهش جان کینگدان است که از سال ۱۹۷۸ به مدت چهار سال، مورد پشتیبانی مالی بنیاد ملی علم ایالات متحده قرار گرفت.

روش‌ها

کینگدان از جمله پژوهشگرانی است که پیش از هر چیز، بر شواهد تأکید می‌کند. اعتبار یک طرح پژوهشی به شواهدی است که پژوهش بر آن‌ها مبتنی است. در مورد کتاب کینگدان، نظرات و گمان‌های پژوهشگر بر بنیاد سال‌ها تعامل نزدیک با اعضا و کارکنان کنگره، دیگر سیاستگذاران در واشنگتن، روزنامه‌نگاران و همچنین، محیط علمی دانشگاه میشیگان استوار بوده است. «او همانند یک رفتارگرایی راستین،... اجازه می‌دهد که شواهد راوی داستان باشند» (Baumgartner, 2016: 60). اگر نظرات و ایده‌ها را بتوان از کارکنان کنگره، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان یا از مقام‌های حکومتی گرفت، همگی فارغ از ترتیب جایگاه نهادی‌شان، باید مورد بحث قرار گیرند. از این‌رو، کتاب دستورکارها می‌کوشد تا از دیدگاهی رفتاری دریابد که چه کسانی چه نقش‌هایی را ایفا می‌کنند. شواهد پژوهش کینگدان در حد توصیف نظرات و گمان‌ها متوقف نمی‌شوند. مصاحبه‌های پژوهش بر چند ایده کلیدی متمرکز هستند و هنگامی که مطالعه میدانی پس از دوره بلندی از تحلیل به پایان می‌رسد، یافته‌ها در درون یک ساختار نظری منسجم و نیرومند ترکیب می‌یابند که هم‌زمان از قیاس و استقراء بهره می‌برد. پرسش‌های اساسی پژوهش کینگدان، در گام نخست، متوجه چگونگی موضوعیت‌یافتن مسائل و سپس، چگونگی ظهور و کناررفتن گزینه‌ها در دستورکار و چگونگی شکل‌گیری گزینه‌های جایگزین برای اقدام در حکومت ایالات متحده هستند. از این‌رو، داده‌های مورد نظر او باید پاسخ‌هایی به چنین پرسش‌هایی فراهم کنند. بدین‌منظور، او دو گونه داده و اطلاعات برای این مطالعه گردآوری کرده است. اولی شامل چهار موج مصاحبه، در سال‌های ۱۹۷۶، ۱۹۷۷، ۱۹۷۸ و ۱۹۷۹، با افرادی است که از نزدیک درگیر تصمیم‌گیری‌ها در حوزه‌های بهداشت و ترابری بودند: افراد مطلع درون حکومت فدرال ایالات متحده (در کنگره و قوه مجریه) و صاحب‌نظران حوزه‌های سیاستگذاری بهداشت و ترابری در گرد حکومت (مانند روزنامه‌نگاران، لابی‌گران، دانشگاهیان و مشاوران). در طول مدت چهار سال، تعداد ۲۴۷ مصاحبه طولانی و مفصل انجام شده است که ۱۳۳ مورد آن در حوزه بهداشت و ۱۱۴ مورد دیگر در حوزه ترابری بوده. یک پنجم (۲۱ درصد)

آن‌ها با کارکنان^{۱۴} کنگره، چه کارمندان کمیته‌ها و چه آن‌هایی که در دفاتر پشتیبانی^{۱۵} اشتغال دارند، صورت گرفته است. یک سوم مصاحبه‌ها (۳۴ درصد) در قوه مجریه، اعم از سطح عالی^{۱۶} خدمات کشوری^{۱۷}، منصوبان سیاسی در وزارتخانه‌ها^{۱۸} و ادارات^{۱۹} و کارمندان دفتر ریاست جمهوری، انجام شده است. باقی مصاحبه‌ها با افرادی خارج از حکومت از جمله لابی‌گراها، روزنامه‌نگاران، مشاوران، دانشگاهیان، پژوهشگران و دیگر اشخاص «مهم» در حوزه‌های بهداشت و ترابری بوده است. به گفته کینگدان، هدف او در مصاحبه‌ها پوشش همه حلقه‌های سیاستگذاری^{۲۰} است، نه فقط بخش‌هایی نظیر کنگره، ریاست جمهوری، بوروکراسی یا لابی‌ها. با وجود آنکه انتخاب مصاحبه‌شوندگان غیرتصادفی و مصاحبه‌ها به‌گونه‌ای سیال و سازمان‌نیافته انجام گرفته است (مواردی که از اصول روش پژوهش در پیمایش‌های کمی دانسته می‌شوند)، کینگدان دست به رمزگذاری کمی متون مصاحبه‌ها می‌زند. مصاحبه‌ها به نحوی رمزگذاری می‌شوند که وضعیت دستورکارها را طی زمان دنبال کرده (مثلاً فلان موضوع بارها در سال ۱۹۷۸ تکرار شده است، اما در سال ۱۹۷۹، کمتر به آن اشاره شده. یا فلان عامل به‌ندرت در مصاحبه‌ها مورد اشاره قرار گرفته است) و چارچوبی برای طرح تبیین‌هایی درباره جایگاه گزینه‌ها در دستورکار سیاستگذاری فراهم کند (Kingdon, 2011). رمزگذاری مصاحبه‌ها شامل دو گونه سنجش بوده است. نخست، اهمیتی که مصاحبه‌شونده برای هر یک از عوامل تأثیرگذار بر تنظیم دستورکار قائل است. کینگدان، برای رمزگذاری اهمیت یک عامل دارای تأثیر یا نفوذ بر دستورکار کشور (یعنی، رئیس‌جمهور، کنگره، گروه‌های ذی‌نفع و...)، می‌نگرد که چه اندازه به این عوامل تأثیرگذار در یک مصاحبه خاص اشاره شده است. دوم، سنجش اصلی کینگدان درباره وضعیت دستورکار ناظر بر «لحن و فراوانی» موضوعات مورد بحث در گفتگوها است. اگر مصاحبه‌شونده درباره موضوع خاصی، با لحنی «بسیار جدی» سخن بگوید، پژوهشگر نتیجه می‌گیرد که این موضوع خاص رتبه قرار دارد یا اهمیت بالاتری در دستورکار دارد تا موضوعی که پیش‌تر با تأکید کمتری در مصاحبه آمده است (Eustis, 2000: 65). هر مصاحبه توسط دو نفر، به‌طور مستقل و با روشی یکسان کدگذاری می‌شود (مثلاً، موضوعات استخراج‌شده از مصاحبه‌ها، از «خیلی مهم» تا «بی‌اهمیت» رتبه‌بندی می‌شوند) و در آخر، داوری‌های آنان با یکدیگر ترکیب می‌شوند. در این پژوهش، دو دسته کلی متغیرها وجود دارند که مورد بررسی

14 - Staff(er)

15 - Support Agencies

16 - Upper-Level

17 - Civil Services

18 - Dpartments

19 - Bureaus

۲۰ - Policy Communities. که مترادف با «شبکه سیاستگذاری» نیز گرفته می‌شود، به ساختاری بین‌سازمانی (Interorganizational) اشاره دارد که ناظر بر رابطه‌ای نزدیک، باثبات و مبتنی بر تشریک مساعی میان شماری محدود از گروه‌های ذی‌نفع و عناصری از دستگاه حکومتی است.

قرار می‌گیرند. یکی «رمزهای عام»^{۲۱} که متشکل از رتبه‌های اهمیت هر یک از کنشگران (مانند، رسانه‌ها، رئیس‌جمهور، گروه‌های ذی‌نفع، کارکنان کنگره) است و دیگری «رمزهای مسئله» که دربردارنده رمزگذاری مسائلی می‌شود که مورد بحث مصاحبه‌شوندگان قرار گرفته‌اند (Kingdon, 2011). کینگدان، برای پشتیبانی از یافته‌های مصاحبه‌ها، ۲۳ مطالعه موردی را در حوزه‌های بهداشت و ترابری، درباره سیاست‌های آغازشده و آغازنشده^{۲۲}، با استفاده از برخی مواد مصاحبه‌ها و نیز منابع عمومی در دسترس، نظیر اسناد حکومتی و نوشته‌های آکادمیک دسته‌بندی و بررسی کرده است که به گفته نویسنده، تغییرات بسیاری در سیاست‌های بهداشت و ترابری را طی سه دهه پوشش می‌دادند. گذشته از این، به مطالعه موردی در کنار مصاحبه‌ها نیز اکتفا نشد. دسته دیگر داده‌ها و اطلاعاتی که کینگدان مورد استفاده قرار می‌دهد برگرفته از منابعی همچون جلسات استماع کنگره و گزارش‌های کمیته‌ها، سخنرانی‌های وضعیت کشور^{۲۳} و دیگر پیام‌ها از سوی رئیس‌جمهور، مرامنامه‌های حزب‌ها، پوشش‌های مطبوعاتی، و پیمایش‌های افکار عمومی هستند. با این همه و با آنکه کینگدان از چند روش برای گردآوری داده‌ها بهره گرفته است، وی بر آن است که سنجها و داده‌های غیر از مصاحبه‌ها، بی‌فایده بوده‌اند. داده‌های اصلی او اساسا برگرفته از مصاحبه‌های مفصل و به‌دقت رمزگذاری شده بوده‌اند.

پرسش‌ها و تبیین‌های اصلی

چرا سیاست‌ها در لحظه تاریخی خاصی دگرگون می‌شوند؟ آیا از چنان لحظاتی گریزی نیست؟ چرا گرایش ملی در زمانی خاص متمایل به دگرگونی سیاست‌ها می‌شود؟ گذشته از این چرا به برخی از موضوعات که درخور توجه هستند هیچ‌گاه رسیدگی نمی‌شود؟ این‌ها پرسش‌های مقدماتی است که کینگدان برای ورود به پیچیدگی‌های موضوع فرایند سیاست (گذاری) مطرح می‌کند. کینگدان، در کانون این پرسش‌ها، می‌خواهد منطق فرایندی را دریابد که دستورکارهای سیاستگذاری عمومی را شکل می‌دهد: چرا برخی موضوعات وارد دستورکار می‌شوند و چرا برخی موضوعات مهم به دستورکار وارد نشده یا از آن کنار گذاشته می‌شوند؟ پاسخ به این پرسش‌ها درباره فرایند شکل‌گیری دستورکار، درواقع، پاسخ به پرسش درباره منطق تغییر سیاست‌ها نیز هست. کتاب دستورکارها، تا اندازه‌ای با پیگیری پیشرفت ایده‌ها از یک نقطه زمانی به نقطه دیگر، و تا اندازه‌ای با آگاهی از این‌که چگونه افرادی که به منابع سیاستگذاری دسترسی

21 - Global codes

۲۲ - Policy Initiation and non Initiation یا آغاز سیاست، که مرتبط با دستورکار است، بخشی مهم سیاستگذاری است. بدون آغاز، مراحل تدوین، اجرا و دیگر فازهای سیاستگذاری محقق نمی‌شود. آغاز سیاست، با تعیین برخی مسائل به عنوان موضوع (Issues) و چگونگی پرداختن به آن‌ها، دستورکار سیاست را طراحی می‌کند.

۲۳ - State of the Union addresses، خطابه‌ای است که توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده به‌طور سالانه در جلسه‌ی مشترک نمایندگان مجلس نمایندگان و سنا ادا می‌شود.

دارند -مانند نمایندگان کنگره، رئیس‌جمهور و مشاورانش، مقامات قوه مجریه و دستگاه بوروکراسی و نیروهای بیرون از حکومت- از این نفوذ بهره می‌گیرند، پرتویی بر مقوله دیرپای خاستگاه «ابتکارها در سیاستگذاری» می‌اندازد. به‌طور کلی، دو دسته عوامل می‌توانند تنظیم دستورکار و تشخیص جایگزین‌ها را متأثر سازند، یکی مشارکت‌کنندگان فعال و دیگری فرایندهایی که به موجب آن‌ها، موارد و جایگزین‌های دستورکار اهمیت می‌یابند.

مشارکت‌کنندگان: رئیس‌جمهور، کنگره، بوروکرات‌ها در قوه مجریه و نیروهای فراوان پیرامون حکومت -از جمله رسانه‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی و جمعیت‌های مردمی- را می‌توان عواملی دانست که در شکل‌گیری موارد و جایگزین‌های دستورکار سهیم‌اند. تنظیم دستورکار ممکن است دربرگیرنده انتقال موارد از دستورکار غیرحکومتی، یا «سیستمیک»، به دستورکار حکومتی، یا رسمی باشد و این امر، تا اندازه‌ای، به‌واسطه بسیج جمعیت‌های هدف سیاست از سوی رهبران سیاسی صورت می‌پذیرد؛ یا آنکه مسائل به‌واسطه انتشار ایده‌ها و اندیشه‌ها در محافل حرفه‌ای و میان نخبگان سیاستگذاری، به‌ویژه بوروکرات‌ها، به دستورکار راه می‌یابند؛ یا تغییرات در دستورکار ممکن است پیامد تغییر در رهبری حزب یا موازنه‌های ایدئولوژیکی درون حزب باشد که محصول انتخابات است. یکی از اهداف پژوهش‌کنندگان توضیح این است که هر کدام از این بازیگران اغلب چگونه و تحت چه شرایطی اهمیت می‌یابند، و همچنین تشخیص این‌که چه نوع از تعاملات میان آن‌ها ممکن است.

فرایندهای تنظیم دستورکار و تعیین جایگزین: در این گام، سه جریان یا فرایند تشخیص مسئله، تهیه طرح‌ها یا پروپوزال‌های سیاستگذاری، و رویدادهای سیاسی که هر یک، با وجود ارتباطات با یکدیگر، تابع فرایندهای نسبتاً مستقلی هستند، دستورکارها را شکل می‌دهند. هر کدام از این سه فرایند می‌توانند برانگیزنده یا محدودکننده باشند. هنگامی که این فرایندها برانگیزنده باشند، موضوعات به سطح بالاتری از اهمیت در دستورکار برمی‌آیند، مانند هنگامی که یک کابینه جدید تهیه مجموعه جدیدی از طرح‌ها را ممکن می‌سازد. زمانی که فرایندها محدودکننده باشند، از فراز آمدن موضوعات به دستورکار جلوگیری می‌شود؛ مانند زمانی که یک محدودیت در بودجه منجر به کنار گذاشتن موضوعاتی می‌شود که پرهزینه تشخیص داده شده‌اند.

مشارکت‌کنندگان در فرایندهای سیاستگذاری

کینگدان میان مشارکت‌کنندگان و فرایندها تمایز می‌گذارد. مشارکت‌کنندگان خود به دو دسته تقسیم می‌شوند، آن‌ها که درون حکومت و آن‌ها که پیرامون حکومت هستند. هر کدام از مشارکت‌کنندگان فعال ممکن است در هر یک از فرایندهای مهم -تشخیص مسئله، خلق سیاست و امور سیاسی- درگیر باشند. بر همین مبنا، همچنان که سیاستگذاری میدان انحصاری تحلیلگر

نیست، سیاست نیز میدان انحصاری سیاستمداران نیست. در عمل، مشارکت کنندگان، تا اندازه زیادی، در یک یا دو فرایند تخصص می‌یابند، اما مشارکت کنندگان را می‌توان به لحاظ مفهومی متفاوت از فرایندها دید. کینگدان، در بحث از مشارکت کنندگان به سه مورد می‌پردازد: اهمیت هر یک از مشارکت کنندگان، وجوه اهمیت آن‌ها (برای نمونه، اینکه بر دستورکارها تأثیرگذارند یا بر جایگزین‌ها یا بر هر دو)؛ منابع در دسترس هر یک از مشارکت کنندگان. در جدول‌های ۱ و ۲، میزان اهمیت و منابع در دسترس بازیگران درون و پیرامون حکومت نشان داده شده است. آن‌طور که در جدول‌های دوگانه پیداست، رئیس‌جمهور بیشترین اهمیت را در فرایند سیاستگذاری دارد و پس از آن کنگره و گروه‌های ذی‌نفع از میزان اهمیت بالایی برخوردارند. البته شکل تأثیرگذاری هر یک از بازیگران بر فرایند متفاوت است. کینگدان میان فرایند تنظیم دستورکار و فرایند تدوین جایگزین‌ها تمایز می‌گذارد. مشارکت کنندگانی که در شکل‌دهی به دستورکار تأثیرگذارند، مجموعه مقامات منتخب و منصوبان ایشان هستند که از این دیدگاه، از بوروکرات‌ها و بازیگران غیرحکومتی که بیشتر در فرایند تدوین طرح‌ها نفوذ دارند، متمایز می‌شوند. همان‌طور که آلیسن (1999) در دو مدل رفتار سازمانی و سیاست بوروکراتیک توضیح می‌دهد و کینگدان نیز به نتیجه‌ای مشابه می‌رسد، با وجود قدرت کابینه در تنظیم دستورکار، اعضای کابینه تسلطی بر جایگزین‌ها ندارند، جایگزین‌هایی که باید سرانجام از میان آن‌ها دست به انتخاب بزنند (Kingdon, 2014: 69). کینگدان تمایزی از دیدگاهی دیگر نیز میان مشارکت کنندگان می‌گذارد و آن‌ها را به «دسته پیدا»^{۲۴} و «دسته پنهان»^{۲۵} در فرایند سیاستگذاری تفکیک می‌کند: دسته نخست، که در معرض توجه افکار عمومی و رسانه‌ها هستند، دربردارنده بازیگرانی چون رئیس‌جمهور و مقامات عالی‌رتبه ریاست‌جمهوری، اعضای برجسته کنگره، رسانه‌ها و عواملی چون احزاب سیاسی و کارزارهای انتخاباتی است که هر یک تأثیر بیشتری بر دستورکار دارند. دسته دوم دربردارنده متخصصان دستگاه بوروکراسی و محافل حرفه‌ای، متخصصان دانشگاهی و پژوهشگران، کارکنان کنگره و مقامات رده دوم کابینه است که بر تعیین جایگزین‌هایی که انتخاب‌های رسمی را میسر می‌سازند، مؤثر هستند. گروه‌های ذی‌نفع گاه در دسته نخست و گاه در دسته دوم جای می‌گیرند. بسته به نوع فعالیت‌هایشان که گاه سخت هویدا و گاه به غایت پنهانی است.

24 - Visible Cluster

25 - Hidden Cluster

جدول ۱ - میزان تأثیرگذاری بازیگران درون حکومت بر فرایند سیاست‌گذاری^{۲۶}

| مشارکت‌کننده | منابع قدرت | نتایج مصاحبه‌ها (به درصد) | نتایج مطالعات موردی (نسبت به ۲۳ مورد) |
|--|--|--|---|
| کابینه (اعم از شخص رئیس جمهور، کارکنان ریاست جمهوری، مقام‌های سیاسی منتصب در وزارت‌خانه‌ها و ادارات) | در سطح مختلف کابینه پراکنده است | در ۹۴ درصد: مهم | در ۲۲ مورد: مهم |
| رئیس جمهور (رئیس کابینه) | ابزارهای نهادی مانند حق وتو و امتیاز عزل و نصب منابع سازمانی نسبتاً یکپارچه توجه عمومی تعلق حزبی رئیس‌جمهور جدیدیت رئیس‌جمهور در ورود به موضوع | در ۷۵ درصد: مهم در ۳۱ درصد: «بسیار مهم» | |
| کارکنان ریاست جمهوری | نفوذ بر تدوین جزئیات دستور کار تعیین شده | در ۴۴ درصد: مهم | در ۱۱ مورد: مهم |
| مقام‌های سیاسی وزارت‌خانه‌ها و ادارات | مطرح ساختن ایده‌های — عمدتاً تدوین شده توسط بدنه بوروکراسی — در سطح عالی حکومت | در ۸۲ درصد: مهم در ۲۶ درصد: «بسیار» مهم | در ۷ مورد: «بسیار» مهم در ۲۱ مورد: «ناحلی» مهم |
| کارکنان خدمات کشوری (بوروکرات‌ها) | دوره درازمدت فعالیت تخصصی در حوزه‌ای خاص روابط با اعضا و کارکنان کنگره و گروه‌های ذی‌نفع | در ۳۲ درصد: «ناحلی» مهم | در ۲ مورد: «خیلی» مهم در ۱۰ مورد: «ناحلی» مهم |

۲۶ - هرچا در رمزگذاری تأثیر بازیگران «مهم» آمده است، به معنای جمع دو مرتبه «ناحلی» و «بسیار» مهم است.

| | | | |
|---|--------------------------|--|----------------------|
| <p>۱۳ مورد: «بسیار» مهم در ۱۰ مورد: «تاحدی» مهم</p> | <p>در ۹۱ درصد: «مهم»</p> | <p>اقتدار قانونی (قانون گذاری و بازنگری در قوانین و حذف و اضافه تخصیص های بودجه) فعالیت های علنی و بازتاب آن دسترسی به اطلاعات ترکیبی (اطلاعات مخلف قانونی، فنی و دانشگاهی، سیاسی و اطلاعات) دوره درازمدت فعالیت</p> | <p>کنگره</p> |
| <p>در ۲ مورد: «بسیار» مهم در مجموع، در ۱۰ مورد: مهم</p> | <p>در ۴۱ درصد: مهم</p> | <p>تخصص در حوزه های خاص سیاست گذاری نفوذ بر تدوین پروپزال های جایگزین</p> | <p>کارکنان کنگره</p> |

جدول ۲ - میزان تأثیرگذاری بازیگران پیرامون سیاست‌گذاری

| مشارکت‌کننده | منابع قدرت | نتایج مصاحبه‌ها (به درصد) | نتایج مطالعات موردی (نسبت به ۲۳ مورد) |
|--|--|---|---|
| گروه‌های ذی‌نفع | امتیازهای انتخاباتی (نفوذ در حوزه‌های انتخاباتی) جایگاه اقتصادی میزان انسجام درونی میزان انسجام ائتلاف گروه‌های نفوذ | در یک سوم مصاحبه‌ها: «بسیار مهم» در ۵۱ درصد از مصاحبه‌ها «تا حدی مهم» در مجموع در ۸۴ درصد مهم | در ۸ مورد: «بسیار» مهم در ۹ مورد: «تا حدی» مهم در مجموع، در ۱۷ مورد: مهم |
| دانشگاهیان، پژوهشگران و مشاوران | تأثیرگذاری بلندمدت بر شکل‌گیری ایده‌ها تخصص در حوزه‌های خاص که به ویژه در تدوین جزئیات پروپوزال‌ها تعیین‌کننده است | در ۶۶ درصد مصاحبه‌ها: مهم در ۱۵ درصد مصاحبه‌ها: «بسیار» مهم | در ۳ مورد: «بسیار» مهم در ۱۰ مورد: «تا حدی» مهم در مجموع، در ۱۳ مورد: مهم |
| رسانه‌ها | ایجاد ارتباطات میان حلقه‌ها و نهادهای سیاست‌گذاری به واسطه گردش اخبار (به ویژه در رسانه‌های تخصصی) بزرگسای ایده‌ها و جنبش‌های موجود تشدید مناظره | در ۲۶ درصد از مصاحبه‌ها: مهم در ۴ درصد: «بسیار» مهم | در ۴ مورد: «تا حدی» مهم در هیچکدام: «بسیار» مهم |
| عوامل مربوط به انتخابات (انتخابات‌ها، کارزارهای انتخاباتی و احزاب سیاسی) | تأثیرگذاری بر افکار عمومی | مجموعاً در ۳۰ درصد مصاحبه‌ها: مهم | در ۷ مورد: مهم |
| افکار عمومی | اغلب همچون عاملی محدودکننده بر تصمیمات حکومت عمل می‌کند | در ۵۷ درصد مصاحبه‌ها: مهم | در ۶ مورد: مهم |

جایگزین‌ها بیشتر تحت تأثیر فعالیت‌های مشارکت‌کنندگان پنهان شکل می‌گیرند. از این‌رو، فرایند شکل‌گیری جایگزین‌ها، آشکاری کمتری از فرایند تنظیم دستورکار دارد. یافته‌های اخیر نشان می‌دهد که مدل «پایین‌به‌بالا» در سیاستگذاری دست‌کم در تنظیم دستورکار چیرگی دارد و از این‌رو، می‌تواند قرینه‌ای بر حکومت دموکراتیک باشد چرا که مقام‌های منتخب و منصوبان آن‌ها نقش چیره را در تنظیم دستورکار دارند. به دیگر سخن، در سطح تنظیم دستورکار، کار دست‌نخبگان منتخب مردم است، نه نخبگان غیرمنتخب «دسته پنهان». بدین‌سان، یافته‌های کینگدان را می‌توان رد نظریه‌های متصلب نخبگان مانند «مثلث آهنین» دانست.

فرایندها

کینگدان در بررسی فرایند(های) حاکم بر نظام سیاستگذاری، ابتدا محدودیت‌های سه رویکرد معمول در مطالعه سیاستگذاری عمومی را واکاوی می‌کند: ردیابی ریشه‌های طرح‌های ابتکاری^{۲۷}، تصمیم‌گیری مبتنی بر عقلانیت فراگیر^{۲۸} و تغییر تدریجی. وی، به‌جای این رویکردها، «نسخه‌ای بازنگری شده از مدل زباله‌دان انتخاب سازمانی»^{۲۹} کوهن، مارچ و آلسن (۱۹۷۲) را به‌منظور فهم سرشت تنظیم دستورکار و شکل‌گیری جایگزین‌ها، به کار می‌گیرد. چنانکه خود می‌گوید، مدل اشاره‌شده را نقطه‌عزیمت نظریه‌پردازی خود می‌گیرد، اما جنبه‌هایی به آن می‌افزاید و تغییراتی در آن می‌نهد تا متناسب با موضوع مطالعه او گردد. مایکل کوهن، جیمز مارچ و یوهان آلسن طرحی نظری برای فهم سازمان‌ها ارائه می‌دهند و آن را «آنارشی‌های سازمان‌یافته» می‌خوانند. هنگامی که فرصت انتخاب در سازمان پیش می‌آید، مشارکت‌کنندگان گوناگون، هریک با منابع خاص خود، به میدان می‌آیند. مسائل گوناگون برای انتخاب نهایی مطرح می‌شوند و ممکن است راه‌حل‌های گوناگون مورد بررسی قرار گیرند. بدین‌سان، فرصت انتخاب، سطح زباله‌ای است که در آن انواع گوناگون مسائل و راه‌حل‌ها به وسیله مشارکت‌کنندگان ریخته شده است. کینگدان، در نسخه بازنگری‌شده آنارشی سازمان‌یافته، بیشتر بر «سازمان» که ساختارها و الگوهای فرایندهاست، تأکید دارد، تا بر «آنارشی». البته بی‌درنگ یادآور می‌شود که سه ویژگی اصلی سازمان در مدل کوهن و همکاران، یعنی ترجیحات غامض، فناوری مبهم و بازیگران شناور، ویژگی‌های آشکاری در نظام سیاستگذاری حکومت نیز هستند. بدین‌سان، الگوها و منطقی در فرایند سیاستگذاری وجود دارد که با ویژگی‌های ابهام در مناسبات مشارکت‌کنندگان و رویدادهای تصادفی درهم‌آمیخته است. او در موضوع پژوهش خود، متوجه سه جریان فرایند در درون نظام شده است: مسائل، سیاست(گذاری)ها و سیاست(مناسبات سیاسی). این سه جریان

27 - Initiative

28 - Comprehensive, Rational Decision Making

29 - Garbage Can of Organisational Choice

تا حد زیادی از یکدیگر مستقل‌اند و هرکدام برابر با پویایی‌ها و قواعد خود تحول می‌یابند. اما در پیوندگاه‌ها یا مفاصلی حساس، این سه جریان به یکدیگر گره می‌خورند و بزرگ‌ترین دگرگونی‌های سیاستگذاری‌ها برآمده از پیوند میان جریان‌های مسائل، طرح‌های سیاستگذاری و مناسبات سیاسی است. جریان نخست ناظر بر این واقعیت است که مسائل گوناگونی وجود دارند که ممکن است توجه مردم و حکومت را جلب کنند. مثلاً هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی، ممکن است دغدغه‌ای عمومی گردد و با خود مسائل فرعی را همچون هزینه‌های حکومت، هزینه بیمه‌گر و هزینه‌های مشتریان مطرح کند. در موقعیتی دیگر شاید دغدغه مردم معطوف به مسائل دیگری مانند دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی باشد که این نیز مسائل فرعی دیگری را سبب می‌شود. چرا یک مجموعه خاصی از مسائل توجه مقامات حکومت را جلب می‌کند و برخی مسائل دیگر که شاید در نظر مهم باشند مورد توجه قرار نمی‌گیرند یا کنار گذاشته می‌شود؟ جریان دوم به این واقعیت اشاره دارد که یک حلقه سیاستگذاری دربرگیرنده متخصصان، بوروکرات‌ها، کارکنان دفتر بودجه و در دفتر برنامه‌ریزی و ارزیابی، کارکنان کنگره، دانشگاهیان، گروه‌های ذی‌نفع و پژوهشگران وجود دارد که بر طرح و تدوین طرح‌ها (پروپزال‌ها) متمرکز است. در فرایند انتخاب -اصطلاحی که برگرفته از مبنای زیست‌شناختی انتخاب است- برخی ایده‌ها و طرح‌ها جدی گرفته و برخی کنار گذاشته می‌شوند. جریان سوم که ناظر بر مناسبات سیاسی است، می‌تواند ترکیب مسائلی چون تغییر گرایش ملی، نوسان افکار عمومی، نتایج انتخاباتی، تغییرات کابینه، تغییر در ترکیب حزبی یا ایدئولوژیک کنگره و کارزارهای اعمال فشار از سوی گروه‌های ذی‌نفع باشد. جریان‌های جداگانه در زمان‌های خاصی به یکدیگر جوش می‌خورند: مسئله‌ای به رسمیت شناخته می‌شود، راه‌حلی برای آن در دسترس است، فضای سیاسی برای تغییر در سیاستگذاری مساعد است، و محدودیت‌ها آن اندازه نیرومند نیستند که از اقدام جلوگیری کنند. بدین‌سان، فرصت برای تصویب قانونی یک طرح به عنوان سیاست برگزیده حکومت فراهم می‌شود. کینگدان چنین شرایطی را «پنجره سیاست» می‌نامد.

برآمدن و کناررفتن مسائل

هر شرایط نامطلوبی را نمی‌توان مسئله دانست! کینگدان میان «مسئله» و «شرایط» تمایز می‌گذارد. گاه شرایطی را نامطلوب می‌بینیم، اما کاری هم برای حل آن متصور نیستیم. از این‌رو، این شرایط تبدیل به مسئله نمی‌شوند؛ به گفته ویلداوسکی، یک شرایط دشوار هنگامی مسئله می‌گردد که بتوان کاری برای رسیدگی به آن کرد. کینگدان هم در ادامه تعریف ویلداوسکی، می‌گوید شرایط هنگامی مسئله می‌گردند که باور کنیم باید کاری برای رسیدگی به آن‌ها کرد. تعریف مسئله، علاوه بر اینکه تابع عنصری تفسیری و ادراکی است، تا حد زیادی داوِ مناسبات

سیاسی است، بسته به آنکه چگونه یک مسئله تعریف می‌شود، شماری سود و شماری زیان می‌بینند. اگر اوضاع به سود شما باشد، می‌کوشید دیگران را قانع کنید که مسئله‌ای وجود ندارد. اگر قرار باشد اوضاع تغییر کند و نسبتاً به زیان شما باشد، می‌کوشید که مسئله را به‌گونه‌ای تعریف کنید که بار تغییرات به دوش دیگران افتد. به هر حال، تشخیص یک مسئله فی‌نفسه سبب نمی‌شود که آن مسئله وارد دستورکار شود. مسائل فراوان‌اند، اما سیاستگذاران تنها به شماری از آن‌ها توجه نشان می‌دهند. عوامل گوناگونی هستند که مسئله را مورد توجه مقامات حکومت قرار می‌دهند، تنها انگیزه حل مسئله در کار نیست. ملاحظات فراوانی جدای از حل مسئله وجود دارند که حکومت را به اقدام وا می‌دارند. برای مثال، سیاستمداران در پی آن هستند که کارنامه‌ای از خود به‌جای گذارند، یا بوروکرات‌ها طرح‌های ابتکاری ارائه می‌دهند که در ضمن، به حفاظت یا پیشرفت موقعیت شغلی آن‌ها کمک کند. بالاتر از این انگیزه‌ها، دگرگونی ارزش‌های مسلط جامعه سبب تعریف مسائل جدید می‌شود. چنانکه کینگدان به تفصیل می‌گوید، تجربه نشان می‌دهد که راه‌حل‌ها در بسیاری مواقع بر مسائل مقدم هستند.

سوپ اولیه سیاستگذاری

ظهور و اهمیت یافتن طرح‌های سیاستگذاری که موضوع «جریان دوم» است، به فرایند انتخاب طبیعی زیست‌شناختی^{۳۰} شباهت دارد. ایده‌ها در شبکه‌های سیاستگذاری شناورند، مانند مولکول‌های شناور در آنچه زیست‌شناسان «سوپ اولیه»^{۳۱} می‌پیش از شکل‌گیری حیات می‌خوانند. از این‌رو، کینگدان با تمثیل «سوپ اولیه»^{۳۱} و «انتخاب طبیعی» در زیست‌شناسی، می‌کوشد فرایند راهیابی ایده‌ها به دستورکار را توضیح دهد. بسیاری از ایده‌ها در اصول امکان‌پذیرند و در سراسر «سوپ اولیه سیاستگذاری»^{۳۲} شناورند. در «سوپ اولیه سیاستگذاری»، متخصصان ایده‌های خود را به روش‌های مختلف - نظیر معرفی لوایح، سخنرانی‌ها، مقاله‌ها، شواهد و مدارک، و گفتگو - به رقابت می‌گذارند. طرح‌ها در جریان هستند و با دیگر طرح‌ها تماس و برخورد داشته (همانطور که مولکول‌ها با یکدیگر برخورد دارند)، در پاسخ به واکنش‌ها و تحولات، بازنگری و گاه با طرح دیگری ترکیب شده، و دیگر بار به جریان می‌افتند. سوپ اولیه گاه با ظهور عناصر جدید دگرگون می‌شود. اما دگرگونی‌ها اغلب برخاسته از بازترکیب عناصر از پیش موجود - یعنی ایده‌ها و طرح‌های موجود - است. به هر حال، با آنکه ایده‌های بسیاری در فضای سیاستگذاری «شناور» هستند، طرح‌هایی که تا مرحله بررسی جدی در دستورکار، «بقاء» می‌یابند، از معیارهایی برخوردارند، از جمله: امکان‌پذیری فیزیکی، تناسب با ارزش‌های مسلط و گرایش ملی وقت،

30 - Biological Natural Selection

31 - Primeval Soup

32 - Policy Primeval Soup

عملی بودن از لحاظ بودجه، و پیش‌تیبانی و مخالفت سیاسی که ممکن است از سر بگذرانند. از این رو، «نظام انتخاب»، چونان سیری تکاملی، دست به تحدید مجموعه طرح‌های قابل تحقق زده و از میان آن مجموعه گسترده، فهرست کوتاهی از طرح‌ها را که به‌واقع درخور بررسی جدی است، انتخاب می‌کند. ایده‌ها نخست در حلقه‌ها یا شبکه‌های سیاست‌گذاری که هر یک دربردارنده متخصصان یک حوزه از سیاست‌گذاری هستند که درون و پیرامون حکومت پراکنده‌اند، شکل می‌گیرند اما اهمیت یافتن یک یا چند ایده در حلقه متخصصان و پذیرش ایده‌ها از سوی آن حلقه نیازمند دوره‌ای طولانی و فرایندی است که حلقه‌های سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیران و بخش‌های گسترده‌ای از مردم را آماده پذیرش تغییر یا ایده‌ای نو کند. کینگدان این فرایند را «تلطیف»^{۳۳} می‌خواند که فرایندی جنبی از فرایند کلی تکاملی بقاء ایده‌ها و طرح‌هاست. دو فرایند جنبی دیگر نیز در این سیر تکاملی اهمیت دارند: فرایندهای جهش^{۳۴} و بازترکیب^{۳۵} ایده‌ها (ایده‌هایی که پیوسته با یکدیگر در برخورد و در حال پالایش هستند، تا زمانی که آماده ورود به سطح جدی تصمیم‌گیری شوند). جهش و بازترکیب اصطلاحاتی است که کینگدان از زیست‌شناسی تکاملی وام گرفته و به پژوهش‌ها در آن زمینه استناد می‌کند. در فرایند تکامل، غلبه با بازترکیب است، نه جهش. وی فرایند برآمدن ایده‌ها و طرح‌ها را همانند تکامل زیست‌شناختی توضیح می‌دهد: چنین نیست که ایده و ساختاری یکسره جدید پدید آید، بلکه عناصری آشنا و از پیش موجود، به هیأتی تازه، در یک طرح یا یک ساختار جدید درمی‌آیند. در فرایند طولانی انتخاب طبیعی که از میان طرح‌های اولیه فراوان، شمار اندکی از ایده‌ها به مرحله بررسی در دستورکار می‌رسند، مدافعان طرح‌ها و ایده‌ها جایگاه ویژه‌ای دارند؛ کسانی که کینگدان، پیشگام^{۳۶} در سیاست‌گذاری می‌خواند. این پیشگامان در هر کجا، درون و پیرامون حکومت، می‌توانند حضور داشته باشند و ویژگی معرف آن‌ها، خواست آن‌ها به سرمایه‌گذاری منابع خود - زمان، انرژی، شهرت و گاه پول - به امید بازدهی در آینده است، همانند پیشگامان یا آنتروپرونرها در کسب‌وکار، با این تفاوت که پیشگامان سیاست‌گذاری، منابع خود را به امید راهیابی طرح‌های مطلوب خود به دستورکار، تصمیم‌گیری و تصویب قانونی سرمایه‌گذاری می‌کنند. از دید کینگدان، بقاء طرح‌های سیاست‌گذاری نیز، مانند نظام‌های انتخاب طبیعی، از الگویی پیروی می‌کند. حتی اگر خاستگاه‌های ایده‌ها تصادفی باشند، بقاء آن‌ها تصادفی نیست. در رقابت میان

33 - Softening up

34 - Mutation

35 - Recombination

۳۶ - Entrepreneur: از دید برخی صاحب نظران، ترجمه آنتروپرونر به «کارآفرین» مناسب نیست؛ معنا را نمی‌رساند که هیچ، سبب گمراهی است. هرچه باشد، در علم سیاست و موضوع سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه آنتروپرونر به کارآفرین هیچ معنای محصلی ندارد.

ایده‌ها و طرح‌ها، طرح‌هایی بخت بیشتری برای بقاء می‌یابند که از معیارهایی برخوردار باشند: از جمله امکان‌پذیری فنی، پذیرش از نظر ارزشی و پیش‌بینی محدودیت‌های آتی.

مناسبات سیاسی و سیاستگذاری

جریان سوم، ترکیبی از عواملی چون دگرگونی‌های گرایش ملی، نتایج انتخابات و دست‌به‌دست شدن قدرت در قوه مقننه و کابینه و فشار گروه‌های ذی‌نفع است. موارد بالقوه دستورکار که مطابق با گرایش ملی هستند یا آنکه مستظهر به پشتیبانی گروه‌های فشارند و مخالفت سازمان‌یافته‌ای بر سر راهشان نیست یا هم‌راستا با جهت‌گیری‌های ائتلاف‌های حاکم در قوه قانون‌گذاری یا کابینه هستند، نسبت به موارد نابخوردار از این شرایط، احتمال بیشتری دارند که در اولویت‌های دستورکار قرار گیرند. تحلیلگران سیاست عمومی گاه رویدادهای سیاسی را به‌عنوان اموری بیرون از فرایند سیاستگذاری لحاظ کرده، نادیده می‌گیرند. از این دیدگاه، سیاست عمومی ناحیه انحصاری متخصصانی است که عمدتاً در دستگاه بوروکراسی و میان کارکنان کنگره فعالیت دارند. به گفته کینگدان، این دیدگاه از بنیاد، نادرست است. بپراه است اگر سیاست عمومی را ناحیه‌ای یکسره تخصصی و جدا از مناسبات سیاسی سه دیگر سخن، محدود به جریان دوم-بدانیم. جریان سیاسی بخشی درونی از کلیت فرایند سیاستگذاری است، نه عاملی بیرونی. یکی از عوامل مهم جریان سیاسی چیزی است که کینگدان «گرایش ملی» می‌خواند (معادل افکار عمومی یا جنبش‌های اجتماعی گسترده). منظور آن است که شمار فراوانی از مردم کشور به خطوط مشترکی می‌اندیشند. گرایش ملی از زمانی به زمان دیگر به نحوی محسوس دگرگون می‌شود؛ و این دگرگونی گرایش ملی آثار مهمی بر دستورکارها و خروجی‌های سیاست عمومی دارد. این گرایش ملی ضرورتاً در افکار عموم مردم جای ندارد، بلکه در نگرش‌های بخش‌های فعالی از مردم یافت می‌شود. نیروهای سیاسی سازمان‌یافته که در شکل گروه‌های ذی‌نفع و دارای نفوذ فعالیت می‌کنند، دیگر عامل مهم در جریان سیاسی هستند که به مانند گرایش ملی، بیرون از دستگاه حکومت قرار دارند. نحوه تأثیرگذاری این گروه‌ها بر فرایند و دستورکار سیاستگذاری عمومی بدین صورت است که مقام‌های حکومت وزن و میزان اجماع نیروهای سازمان‌یافته را تحلیل می‌کنند؛ اگر همراهی و اجماع گسترده‌ای میان این نیروها وجود داشته باشد، مقامات می‌کوشند که یا با آنها همراهی کنند، یا دست‌کم دریابند که این نیروها با چه چیزی مخالفت دارند. اگر میان نیروها اختلاف و نزاع باشد، مقام‌های حکومت موازنه قدرتی میان نیروها می‌یابند که می‌تواند از نفوذ آنها بکاهد. بنابر یافته‌های کینگدان، رفتار گروه‌های نفوذ، بیشتر ناظر بر مخالفت با تغییر است.

در کنار گرایش ملی و موازنه نیروهای سیاسی سازمان‌یافته، سومین عنصر مهم جریان سیاسی، رویدادهای درون حکومت است؛ مانند تغییر کابینه یا قوه مجریه، دگرگونی آرایش کنگره، مبارزه اداره‌های اجرایی و کمیسیون‌های کنگره برای سهم بیشتر از اختیار و نفوذ در سیاستگذاری (ن.ک ۱۵۹-۱۵۳). در کنار این سه عنصر تشکیل‌دهنده جریان سیاسی، موضوع اجماع‌سازی هم از عوامل مهم در جریان سوم است. در جریان سیاستگذاری، اجماع، بیشتر از راه فرایندهای اقناع و انتشار صورت می‌گیرد، حال آنکه بنیاد اجماع‌سازی در جریان سیاسی بر «چانه‌زنی» است. در این فرایند، ائتلافی شکل می‌گیرد و طرف‌های چانه‌زنی، در برابر امتیازی که می‌گیرند، وارد ائتلاف می‌شوند. پیوستن به ائتلاف معلول اقناع درباره خوبی‌های سیاست نیست، بلکه نتیجه ترس مشارکت‌کننده از جا ماندن از قافله و بی‌بهره ماندن از مزایای مشارکت است.

پنجره سیاست

جریان‌های جداگانه مسائل، سیاستگذاری‌ها و مناسبات سیاسی، در زمان‌های حساس معینی به یکدیگر گره می‌خورند. راه‌حل‌ها به مسائل پیوند خورده و این هر دو به نیروهای سیاسی موافق راه‌حل‌ها می‌پیوندد. این به هم پیوستن اغلب هنگامی که پنجره‌های سیاست، یا فرصت‌هایی برای ارائه طرح‌ها یا برداشت‌هایی دل‌خواه درباره مسائل، باز باشد، محتمل است. پنجره سیاست، از دید کینگدان، مدلی است که باید دگرگونی در سیاستگذاری را توضیح دهد.

فرصت گشودگی پنجره

پنجره سیاست فرصتی برای مدافعان طرح‌هاست که راه‌حل‌های مطلوب خود را در کابینه و یا قوه قانون‌گذاری جلو ببرند یا توجه بازیگران کلیدی را به سوی مسائل خاص مورد نظر خود جلب کنند. پنجره‌های سیاستگذاری خود را نمایان می‌کنند و برای مدت کوتاهی گشوده می‌مانند. اگر مشارکت‌کنندگان از این فرصت‌ها بهره‌برداری نکنند، یا توان بهره‌برداری نداشته باشند، باید تا ظهور فرصت بعدی به انتظار بنشینند. گشایش پنجره‌ها گاه پیش‌بینی‌پذیر است، گاه خیر. چرخه‌های بودجه‌بندی، پایان‌یافتن دوره‌های زمانی یک برنامه و فراسیدن زمان تجدید آن و دیگر زمان‌بندی‌های از پیش تعیین شده، می‌توانند پنجره‌های پیش‌بینی‌پذیری را بگشایند. پنجره‌های پیش‌بینی‌ناپذیر تا اندازه‌ای تصادفی گشوده می‌شوند. زمانی که سه جریان جداگانه به نقطه‌ای برسند که آماده پیوند با یکدیگر باشند، مسئله‌ای تشخیص داده شود، راه حلی در دست باشد و فضای سیاسی مناسب تغییر به سود طرحی خاص باشد، پنجره‌ای به روی تغییر دستورکار تصمیم‌گیری گشوده می‌شود. مشارکت‌کنندگان، در این فرصت انتخاب، برداشت خود از مسئله و طرح‌هایشان برای حل مسئله را مطرح کرده و نیروهای سیاسی‌شان را به کار می‌گیرند. نتایج

مناسبات و کنش‌های مذکور وابسته به ترکیب عناصر موجود و چگونگی پیوند این عناصر گوناگون به یکدیگر خواهد بود. این در صورتی است که مشارکت‌کنندگان پی به گشودگی پنجره ببرند. برخی رویدادهای عینی مانند گردش کابینه‌ها و تغییر آرایش کرسی‌های کنگره و به‌طور کلی، پنجره‌های پیش‌بینی‌پذیر خبر از گشایش پنجره می‌دهند. اما گشودگی پنجره به درک بازیگران هم مربوط است؛ ممکن است پیدایی یا ناپیدایی پنجره را پیش‌بینی نکنند یا تشخیص ندهند یا برآوردی درست یا غلط از احتمال گشودگی آن داشته باشند.

بسته‌شدن پنجره

پس از آنکه پنجره باز می‌شود، دیر زمانی گشوده نمی‌ماند. زمان یک ایده فرا می‌رسد، اما این زمان نیز درمی‌گذرد. پنجره به دلایل مختلفی بسته می‌شود. نخست، مشارکت‌کنندگان ممکن است احساس کنند که مسئله به مرحله مناسب تصمیم‌گیری یا قانون‌گذاری رسیده است. حتی اگر چنین نباشد، این واقعیت که اقدامی رسمی درباره مسئله صورت گرفته است، پرده را عجالتاً پایین می‌کشد. دوم، مشارکت‌کنندگان ممکن است در اقدام خود با شکست مواجه شوند. آن‌ها، در این صورت، اکراه خواهند داشت که زمان، توان و سرمایه سیاسی بیشتری را در این مسیر سرمایه‌گذاری کنند. سوم، رویدادهایی که منجر به گشوده شدن پنجره شده است، به تدریج از صحنه بیرون می‌روند. برای مثال، یک بحران یا رویدادی کانونی در سرشت خود کوتاه‌مدت است. مردم تنها برای مدتی از سقوط یک هواپیما یا خروج قطار^{۳۷} از ریل برانگیخته می‌مانند. گردش قدرت در کابینه‌ها نیز در گشودگی پنجره سیاست تأثیرگذار است، اما ماه عسل یک کابینه جدید نیز تنها چند ماه است که آن نیز می‌گذرد. چهارم، اگر با تغییر کارکنان پنجره‌ای گشوده شود، کارکنان جدید هم ممکن است بار دیگر عوض شوند. افراد در پست‌های کلیدی می‌آیند و می‌روند و بدین‌سان، فرصت‌های حاصل از حضورشان در دستگاه دولتی نیز می‌آید و می‌رود. در نهایت، پنجره گاه به این دلیل بسته می‌شود که جایگزین آماده‌ای وجود ندارد. کینگدان در گفتار درباره جریان سیاستگذاری، یعنی پیش از باز شدن پنجره، از اهمیت تلطیف سیستم و داشتن یک طرح کامل، بهبودیافته و آماده، سخن گفت. در صورتی که جایگزینی آماده در دسترس نباشد، فرصت از دست می‌رود؛ «تا تنور داغ است، باید نان را چسبانند». اینجا بحث «پیوند» جایگزین‌ها به مسائل و نقش پیشگامان سیاستگذاری مهم است.

ساختار و بازیگر: پنجره و پیشگامان سیاستگذاری

در تبیین دگرگونی‌ها (در اینجا دگرگونی در سیاست‌ها و دستورکارهای حکومت) بسیاری از متخصصان علوم اجتماعی گرایش به تبیین ساختاری دگرگونی‌ها دارند. حال آنکه ژورنالیست‌ها اغلب به نقش اشخاص در رویدادها تأکید می‌کنند. به گفته کینگدان، هر دو عامل ساختارها و بازیگران اهمیت دارند. پنجره‌ها به دلیل عواملی فراتر از اراده و کنش بازیگران گشوده می‌شوند، در حالی که بازیگران می‌توانند از فرصت گشودگی پنجره بهره‌گیرند و موجب دگرگونی شوند. پنجره‌ها یا به واسطه پدیدارشدن مسائل فوری یا بر اثر رویدادها در جریان سیاسی باز می‌شوند که کینگدان آن‌ها را به ترتیب، «پنجره‌های مسائل» و «پنجره‌های سیاسی» می‌نامد. در حالی که پدیداری مسائل یا فشار عوامل سیاسی دستورکارها را تنظیم می‌کنند، جایگزین‌ها ذیل جریان سیاستگذاری شکل می‌گیرند. بدین‌سان، اگر به تمایز دستورکار حکومتی و دستورکار تصمیم‌گیری بازگردیم، در اثر فشار جریان‌های مسائل و سیاسی، موضوعات وارد دستورکار حکومتی می‌شوند. اما هنگامی موضوعات بخت بالایی برای ورود به دستورکار تصمیم‌گیری (یعنی فهرستی از موارد آماده برای عمل واقعی) پیدا می‌کنند که هر سه جریان با یکدیگر پیوند یابند؛ یعنی زمانی که مسائل، طرح‌های سیاستگذاری و عوامل سیاسی، در یک مجموعه با یکدیگر هماهنگ شوند. پدیدارشدن این شرایط همان است که کینگدان گشودگی پنجره سیاست می‌خواند. هنگامی که پنجره گشوده شد، نقش بازیگرانی که بتوانند راه‌حل‌ها را به مسائل پیوند بزنند، یا طرح‌های جایگزین خود را به تصمیم‌گیران عرضه کنند، یعنی نقش پیشگامان سیاستگذاری، اهمیت پیدا می‌کند. این پیشگامان در درون و بیرون حکومت پراکنده‌اند: ممکن است یکی از اعضای کابینه باشند، یا سناتوری از کنگره، یا یک لابی‌گر، یک حقوق‌دان، یک متخصص دانشگاهی، یک بوروکرات حرفه‌ای.

دگرگونی سیاست

در پرتاب فضایی‌ها، پنجره به معنای فرصتی برای پرتاب است. در زمان گشودگی پنجره، کُرآت هدف در موقعیت مناسب قرار دارند، اما دیرزمانی بر این قرار نمی‌پایند. از این‌رو پرتاب باید تا زمانی که پنجره گشوده است انجام شود، وگرنه فرصت از کف می‌رود. همین که پنجره بسته شد، ممکن است که فرصت دوباره بازگردد، اما در این میان فضانوردان و مهندسان فضا باید منتظر بمانند تا بار دیگر پنجره باز شود. پنجره‌ها در نظام‌های سیاستگذاری نیز به گونه‌ای مشابه گشوده می‌شوند. با وجود آنکه فرصت گشودگی پنجره‌های سیاست کم رخ می‌دهد، دگرگونی‌های بزرگ در سیاستگذاری عمومی برخاسته از همین فرصت‌هاست. دگرگونی در سیاست عمومی (در حوزه‌ای خاص) معمولاً به تدریج و در اثر انباشت تغییرات کوچک رخ

می‌دهد؛ همچنان‌که دیدگاه تغییر تدریجی توضیح داده بود. اما گاه دگرگونی بزرگی به ناگهان رخ می‌دهد و با تصویب قانون یا اعلام حکمی جدید، یک اصل^{۳۸} نو مستقر می‌شود. پس از آن، سیاست عمومی در آن حوزه، دیگر مانند گذشته نیست، چراکه تغییرات تدریجی بعدی بر بنیاد اصلی نو در جریان است، افراد به شیوه‌های جدید کار عادت می‌کنند و سخت بشود جهت‌گیری امور را به شیوه پیشین برگرداند، اینک «کشتیان» را سیاستی دگر آمده است! به نظر کینگدان، این استقرار یک اصل نو از دو جنبه منطق و سرشت سیاسی آن اهمیت دارد. از یک‌سو، هنگامی که ترتیبات نو در یک حوزه سیاستگذاری عمومی مستقر شود، استدلال‌ها درباره سیاستگذاری در آن حوزه نیز از دیدگاه و در قالب اصطلاحاتی دیگر برگزار می‌شوند. از سوی دیگر، با دگرگونی و استقرار اصل نو، ائتلاف مدافعان ترتیبات و سیاست‌های پیشین و مخالف تغییر نیز شکسته شده و ائتلاف سیاسی تازه‌ای جایگزین می‌شود.

جمع‌بندی

موضوع کتاب دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی پاسخ به چرایی ورود موضوعات به دستورکار حکومتی و چرایی شکل‌گیری فهرست نهایی تصمیم‌گیری دولت است. روش کینگدان مطالعه‌ای کیفی و مبتنی بر چهار موج مصاحبه طی سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۷۹ با بازیگرانی درون و بیرون از حکومت در حوزه‌های مربوط به سیاستگذاری بهداشت و ترابری ایالات متحده است. موضوع او اساساً سیاست در ایالات متحده و به‌طور خاص، منطق فرایند شکل‌گیری دستورکارها و گزینه‌های نهایی در سیاست عمومی آن کشور است. از این‌رو، موضوع پژوهش استاد علم سیاست دانشگاه دولتی میشیگان، مطالعه بخشی از سیاست ملی در کشور ایالات متحده است؛ مطالعه‌ای موردی در حوزه آمریکاشناسی و مصداقی از این گزاره که موضوع دانشگاه دولتی در کشوری پیشرفته، جنبه‌ای از دانش ملی آن کشور است. او از روش‌های استقرائی برای تشخیص عوامل سازنده فرایندهای دوگانه تنظیم دستورکار و تعیین جایگزین‌ها بهره می‌گیرد؛ روایات بازیگران گوناگون را طی یک دوره زمانی چهار ساله درباره موضوعاتی معین جویا می‌شود، موضوعات و عوامل مهم مورد اشاره مصاحبه‌شوندگان را در چند مرتبه رمزگذاری می‌کند تا سرانجام عوامل و عناصر اساسی شکل‌دهنده فرایند سیاستگذاری را دریابد. همزمان وی دیدگاهی نظری برای تحلیل یافته‌های استقرایی خود دارد؛ چارچوبی نظری که بخشی وام گرفته از مدل «زباله‌دان سازمانی» کوهن، مارش و السن است و با توجه به الزامات موضوع پژوهش خود، تغییراتی در آن داده و نیز، متأثر از برخی یافته‌های زیست‌شناسی تکاملی درباره انتخاب طبیعی است. از این‌رو، می‌کوشد منطق انتخاب در سیاست عمومی را قیاس از

انتخاب طبیعی در زیست‌شناسی تکاملی بگیرد و برآمدن موضوعات در دستورکار را حاصل فرایندهای همزمانی در سیاست (به معنای عام که دربردارندهٔ رویدادها، نیروها و مناسبات سیاسی، نیروهای بوروکراتیک و تخصصی و... است) تحلیل می‌کند که تا حدی بر مبنایی منطقی و تا حدی تصادفی شکل می‌گیرند. بخشی از پاسخ‌های کینگدان به پرسش‌های پژوهش‌شان می‌دهند که چه بازیگران یا مشارکت‌کنندگانی بر دستورکارها و جایگزین‌ها اثر می‌گذارند و چرا. بخش دیگر پرسش‌ها فرایندهایی را آشکار می‌کنند که در درون آن‌ها، مشارکت‌کنندگان بر دستورکارها و جایگزین‌ها اثر می‌گذارند. به دیگر سخن، آنچه در علوم اجتماعی به دوگانهٔ ساختار و کارگزار مشهور است، در پژوهش کینگدان، به صورت رابطهٔ فرایندها و مشارکت‌کنندگان نمود می‌یابد. سه فرایند یا جریان در سیاست عمومی وجود دارد: مسائل، سیاستگذاری‌ها و امور سیاسی. بازیگران مسائل را تشخیص می‌دهند، طرح‌ها یا طرح‌هایی برای تغییر در سیاست عمومی ارائه می‌کنند و یا در فعالیتهای سیاسی (همچون کارزارهای انتخاباتی و لابی‌گری برای گروه‌های فشار) مشارکت می‌جویند. در توضیح چگونگی شکل‌گیری دستورکارهای حکومتی سه عامل اهمیت دارد: جریان مسائل، جریان سیاسی و مشارکت‌کنندگان پیدا (Kingdon, 2014: 197). پاره‌ای شرایط ناگوار، به‌واسطهٔ عواملی، به عنوان مسئله تعریف می‌گردند؛ یعنی موضوعی که حکومت باید برای رسیدگی به آن اقدام کند. بدین‌سان، مسئله تشخیص داده می‌شود و بازیگران مختلف برای ارائهٔ برداشت خود از آن و راه‌حل برای آن وارد رقابت می‌شوند. جریان سیاسی نیز می‌تواند در برآمدن موضوعات به دستورکار مؤثر باشد. تغییرات در گرایش ملی، گردش کابینه و تغییر آرایش کرسی‌های کنگره و فشار نیروهای ذی‌نفع می‌توانند در جای خود بر تنظیم دستورکار حکومتی تأثیر ژرفی بگذارند. فرایند شکل‌گیری جایگزین‌ها در جریان سیاستگذاری را که به دستورکار تصمیم‌گیری می‌انجامد، می‌توان همچون یک فرایند انتخاب دید؛ فرایند انتخابی که کینگدان از انتخاب طبیعی در زیست‌شناسی قیاس می‌گیرد. در هر زمان، شمار فراوان ایده‌ها و طرح‌ها در جای جای جریان سیاستگذاری شناورند! منشاء آن‌ها به گمان کینگدان دریافتنی نیست اما اینکه چطور پاره‌ای از آن‌ها از آشوبی که وی با وام‌گیری از اصطلاحات زیست‌شناسی تکاملی، سوپ اولیهٔ سیاستگذاری می‌خواند، بخت برآمدن به دستورکارها را می‌یابند، اهمیت دارد. از درون آن آشوب است که نظمی برمی‌خیزد. هنگامی که ایده یا طرحی، شماری از معیارهای بقاء را داشته باشد، بخت بیشتری برای انتخاب شدن و ورود به دستورکار می‌یابد، تا ایده‌ها و طرح‌هایی که برخوردار از این معیارها نیستند. هر یک از سه جریان، جداگانه و به شیوه‌های متفاوتی تکامل می‌یابند، اما زمان‌هایی فرامی‌سد که سه جریان جداگانه به یکدیگر می‌پیوندند. در توضیح این حالت، کینگدان از استعارهٔ پنجره بهره می‌گیرد. پیوند جریان‌های سه‌گانه نیازمند همزمانی عوامل فرایندی (ساختاری) و بازی مشارکت‌کنندگان (کارگزاری) است.

پنجره‌ها در جریان مسائل یا جریان سیاسی گشوده می‌شوند؛ کینگدان یکی را «پنجره مسائل» می‌خواند و دیگری را «پنجره سیاسی». بدین‌سان، گاه مسئله یا مجموعه مسائلی مهم پیش می‌آید؛ مانند سقوط هواپیما در پی اشکالاتی در ترابری هوایی، گاه رویدادی سیاسی؛ مانند تغییر قوای انتخابی. گشودگی پنجره‌ها گاه پیش‌بینی‌پذیر است؛ مانند بودجه‌بندی‌های سالانه، گاه پیش‌بینی‌ناپذیر است؛ مانند وقتی حادثه‌ای دلخراش عواطف عمومی را برمی‌انگیزد. به هر روی، گشودگی پنجره‌ها پدیده‌ای کم‌یاب و کوتاه‌مدت است. هنگامی که پنجره‌ای گشوده شود، جاذبه‌ای نیرومند برای مسائل و طرح‌ها فراهم می‌شود؛ مسائل و طرح‌های فراوان در نظام سیاستگذاری به میان گذاشته می‌شوند. شاید یک کدام به دستورکار برسند. در اینجا، نقش پیشگامان سیاستگذاری اهمیت دارد که با صرف منابع خود به انگیزه دستاورد مطلوبی در سیاستگذاری عمومی، می‌کوشند سه جریان جداگانه را به هم‌دیگر پیوند دهند. توضیح فرایند سیاستگذاری عمومی، چنانکه کینگدان شرح داد، مجموعه‌ای از عوامل فرایندی و کنش‌گری را در کنار میزانی از بخت و رویدادهای تصادفی دربرمی‌گیرد. اگرچه اصل «تصادف» یکی از وجوه نظریه کینگدان است، اما اینطور نیست که فرایند سیاستگذاری یکسره بازیچه بخت باشد. الگوهای منطقی و پیش‌بینی‌پذیری در فرایندهای هر یک از سه جریان، فرایندهای ساخت‌دهی به پیوندها و محدودیت‌های کلی نظام سیاسی سیاستگذاری عمومی وجود دارند که مستقل از اصل تصادفی بودن هستند. در تنظیم دستورکار و تعیین جایگزین‌ها، هم عوامل ساختاری و هم کنش‌گری درگیرند، هم الگوهای پیش‌بینی‌پذیر وجود دارد، هم تصادف.

منابع

۱- اسمیت، کوین بی. و کریستفر دلبیو، لریمر (۱۳۹۶). درآمدی نظری بر سیاست عمومی. ترجمه بهزاد عطارزاده. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

- 2- Baumgartner, Frank J. (2016) "John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting" in Zahariadis, Nikolaos; Handbook of Public Policy Agenda Setting; 53-66; Edward Elgar Publishing.
- 3- Cohen, Michael, James March, and Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," Administrative Science Quarterly 17 (March 1972): 1-25.
- 4- Kingdon, John W. (2014) Agendas, alternatives, and public policies. Essex: Pearson Education Limited.
- 5- Kingdon, John W. (2011). Agendas, Alternatives, and Public Policies, 1976, 1977, 1978, 1979 [United States]. Ann Arbor, Mich: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor].
- 6- Lipson, Michael (2007) A "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping". Global Governance. No. 13 (2007), 79-97.
- 7- Schattschneider, Elmer E. (1960) The Semi-Sovereign People. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- 8- Simon, Herbert, (1966) "Political Research: The Decision-Making Framework," in David Easton, ed., Varieties of Political Theory. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- 9- Herweg, Nicole (2016) "Clarifying the Concept of Policy-Communities in the Multiple-Streams Framework" in Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework. Colchester: ECPR press.
- 10- Eustis, Joanne (2000) "Agenda-Setting: the Universal Service Case", Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Ph.D. Blacksburg, Virginia.