

دکتر حمیدرضا ملک محمدی*

بازخوانی نظریه جوامع منشوری ریگر و مسأله یابی سیاست‌گذاری عمومی در ایران

چکیده:

پرداختن به این موضوع که آیا ارتباط میان علوم مختلف در دو حوزه کلی علوم دقیق و علوم انسانی به استفاده از روش‌های هر یک در دیگری منجر خواهد گردید و آیا از یافته‌های هر حوزه در حوزه دیگر می‌توان بهره جست، سال‌هاست که به عنوان مسأله‌ای قابل بحث در محافل علمی، مورد توجه و دقت نویسندگان قرار دارد. از این رهگذر، برخی برآنند که دو حوزه علوم دقیق و علوم اجتماعی، اساساً به دلیل تفاوت‌های ماهوی، دو حوزه از یکدیگر جدابند و امکان نزدیک‌سازی و انطباق روش‌ها و یافته‌های آنها بر یکدیگر وجود ندارد. در حالی که گروهی دیگر چنین می‌پندارند که به تناسب شرایط مکانی و زمانی و فراخور موضوع، می‌توان از روش‌ها و یافته‌های مربوط یک رشته در رشته دیگر بهره جست. فرد دبلیو ریگر^۱ از نویسندگانی است که با به‌کارگیری برخی مثال‌ها و مفاهیم فیزیکی تلاش نموده تا جنبه‌هایی از مسائل مربوط به حوزه سیاست‌گذاری و اداره

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:

«نگاهی به پدیده دولت قانونمند در متون سیاسی - حقوقی اروپایی»، سال ۷۶، شماره ۳۸ - «دولت قانونمند و دولت رفاه، چالش‌های و نظریه در عرصه سیاسی - حقوقی اروپا»، سال ۷۷، شماره ۴۲ - «رویکردهای نو در سیاست‌گذاری عمومی؛ از منطق سامان‌گزینی تا راهکارهای سامانمند»، سال ۷۸، شماره ۴۵ - «بر لبه بسامانی و سامان‌گزینی اجتماعی»، سال ۷۹، شماره ۴۷ - «بررسی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۸۰، شماره ۵۴.

عمومی در جوامع مختلف را به بررسی بنشینند. نوشتار حاضر با بهره‌گیری از یافته‌های این نویسنده می‌کوشد تا برخی از مشکلات تحلیل سیاست‌گذاری در ایران را مورد توجه قرار دهد.

واژگان کلیدی:

جوامع منشوری، ریگز، سیاست‌گذاری عمومی، ایران

آغاز سخن

دانش سیاست‌گذاری عمومی به مثابه "علم دولت در عمل" (۱) در تلاش است تا در کنار توصیف، توضیح، تشریح و تحلیل آنچه به کار اداره جوامع می‌آید، باورود در دیگر حوزه‌های علمی و بهره‌گیری از دانش‌های قدیم و جدید، به پردازش نظریه و ارائه راهکار برای اداره بهینه جوامع و تولید سیاست‌های کارآمدتر مبادرت ورزد. جایگاه دانش سیاست‌گذاری عمومی به عنوان شاخه‌ای میان - رشته‌ای و چند رشته‌ای، این امکان کم مانند را در اختیار نویسندگان و نظریه‌پردازان رشته سیاست‌گذاری قرار می‌دهد تا گستره‌ای قابل توجه از موضوعات گوناگون را در کفه سنجش عقلی - اجرایی قرار داده و به تناسب شرایط زمانی و مکانی، به امکان سنجی پیاده کردن راهکارهای استخراجی برای مسائل مختلف بپردازد. سیاست‌گذاری عمومی در این فراخوانی بهره‌گیری از دانش‌های گوناگون، علوم دقیق همچون ریاضیات، اقتصاد، آمار و فیزیک را نیز به یاری می‌طلبد تا از خلال این در هم شدن علوم گوناگون و از دل نگاه‌های نوین، راه‌حل‌هایی نوین را برای حل مسائل قدیمی و جدید بیابد.

از این رهگذر شاید در میان علوم دقیق، هیچ‌کدام به اندازه دانش ریاضیات و فیزیک به دستیاری سیاست‌گذاری نیامده باشد. اگر چه باور اینکه میان " ابرها و ساعت‌ها"، تفاوت فراوانی وجود دارد و وارد کردن یافته‌های این دو حوزه در یکدیگر و قیاس و تطبیق آنها، اگر کاری ناشدنی هم نباشد، نتایج غیر قابل اعتماد به دست می‌دهد، باوری دور از ذهن نیست اما باوری دیگر بر آن است که روش‌های علوم دقیق به رغم ظاهر تخصصی و اختصاصی خود که سخت و انعطاف‌ناپذیرند، راه را بر به کار گرفته شدن در حوزه‌های علوم غیردقیق می‌بندد اما انعطاف‌پذیری علوم اجتماعی و انسانی، این امکان را پدید می‌آورد تا از روش‌ها و هم یافته‌های علوم دسته نخست در حد امکان بهره جوید. از همین روست که در فراز و فرودهای علمی

صاحبان اندیشه و نظر و پردازشگران نظریه‌ها و راهکارها در حوزه علوم انسانی به‌طور عام و دانش سیاست‌گذاری بطور خاص، دست‌یازی به نظریه‌های حوزه علوم دقیق به تناوب و تناسب، مورد توجه قرار گرفته است. در این میان، نکته‌ای ظریف آنکه در نظریه‌پردازی حوزه علوم اجتماعی، نخست، یافتن آن بخش از نظریه‌های علوم دقیق که از تناسب کافی برای تطابق برخوردار باشند، کاری قرین سهولت و سادگی نیست و دوم، نظریه پرداخته شده در کاربست خود در فضاهای گوناگون، باید چهره‌ای بومی به خود بگیرد و لذا نمی‌توان از آنها، انتظارات جامع و عام داشت. بدین ترتیب درحالی که یک استراتژی مناسب برای رسیدن به هدف در یک مکان جغرافیایی خاص، ممکن است به خوبی عمل نماید، در فضایی دیگر، ناکافی و حتی غیر کارکردی نیز باشد. با این همه، این مسأله مانع از آن نمی‌شود که از یافته‌ها و کمک‌های فراملی و بین‌المللی برای ایجاد بهبود در سیستم‌ها کمک گرفت. (۲)

ریگز و نظریه جوامع منشوری

فرد دبلیو ریگز، استاد دانشگاه هاوایی است که در فاصله سال‌های ۱۹۶۷ تا ۱۹۸۷ به عنوان استاد رشته علوم سیاسی به تدریس و تحقیق مشغول بوده و در زمینه‌های مختلف سیاست‌گذاری، اداره امور دولتی و علوم اداری در جوامع در حال توسعه به تحقیق و بررسی پرداخته است. فعالیت‌های آموزشی ریگز اگر چه دارای اهمیت قابل توجهی است اما آنچه این نویسنده را در میان علاقه‌مندان به دانش‌های مربوط به اداره جوامع و سیاست‌گذاری، محبوبیت می‌بخشد، نظریه‌ای است که او با برگرفتن از دانش فیزیک و ادغام آن با حوزه علوم انسانی تحت عنوان "جوامع منشوری"^۱ بیان نموده است.

در بیان نظریه جوامع منشوری، ریگز به سوی رهیافت مربوط به کارکردگرایی ساختاری حرکت می‌کند. از این منظر، در تمامی جوامع کارکردهایی خاص قابل ملاحظه است: مرجعی باید به اختلافات پایان بخشد، کسی باید قانون وضع کند، گروهی باید به معالجه بیماران پردازند، عده‌ای باید زباله‌های شهر را به بیرون ببرند... و نیاز به انجام چنین کارهایی، عام، فراگیر و جهانی است. اما ساختارهایی که به کمک آنها، این کارکردها صورت می‌پذیرد، از جامعه‌ای به جامعه دیگر به شدت متفاوت است. ریگز عقیده دارد که دانشمندان علوم سیاسی در اثر توجه

زیاد به کارکردها، ساختارها را مورد کم توجهی یا فراموشی قرار داده‌اند. (۳)

از نگاهی کلی، اگر پاره خطی را در نظر آوریم و در یک سوی این پاره خط، جوامع سنتی و در سوی دیگر آن، جوامع پیشرفته را قرار دهیم، جوامع سنتی، تنها از تعدادی محدود از ساختارها برای انجام فعالیت‌های مختلف بهره می‌جویند. به بیانی دیگر، این ساختارها در هم آمیخته و نامتمایزند. اما بالعکس در جوامع توسعه یافته، شمار بزرگتر و بیشتری از ساختارها با کارکردهایی بسیار مشخص‌تر وجود دارند. از این منظر، فرایند توسعه یافتگی و نوگرایی شامل افزایش تمایزهای ساختاری می‌شود. این اندیشه اگر چه تفکری نو محسوب نمی‌شود و رد پای آن را در نوشته‌های بسیاری دیگر از نویسندگان و اندیشمندان از جمله "دورکیم" و مبحث انواع همبستگی‌های او و همچنین "تونیس" و بحث‌های جامعه و اجتماع او می‌توان سراغ گرفت اما ریگز برای آنکه به مخاطبان خود تصویری شفاف و روشن از آنچه در ذهن داشت ارائه نماید، به سوی دانش فیزیک گرایش پیدا کرده و بر روی پدیده نور و تجزیه آن در یک منشور متمرکز می‌شود. (۴)

زمانی که نور از یک منبع نورانی مانند خورشید تابیده می‌شود، دارای حالتی به هم پیوسته است و تمامی امواج قابل دیدن نور در این نور حاضرند اما به دلیل ترکیب آنها با یکدیگر، رنگ واحد و سفید به وجود آمده است. زمانی که این نور تجزیه می‌شود، همه رنگ‌ها همانند آنچه در یک رنگین کمان وجود دارد از یکدیگر جدا می‌گردند. در این حال، یکی از راه‌های تجزیه نور، استفاده از منشور است. نوری که از یک سو به منشور تابیده می‌شود از سوی دیگر منشور به صورت دسته‌های نورانی با رنگ‌های مختلف و جدای از یکدیگر خارج می‌شود و طیفی از رنگ‌های چندگانه را به وجود می‌آورد.

ریگز از این مثال فیزیکی، رو به سوی جوامع انسانی می‌آورد. از نگاه او، نور سفید یعنی نوری که مجمع نورهای جدا نشده و رنگ‌های درهم است، به منزله ساختارهای درهم تنیده و غیر متمایز یک جامعه سنتی است. این جامعه‌ای است که در آن تمایز ساختاری میان نقش‌ها در حداقل ممکن خود قرار دارد و رنگین کمانی که در آن سوی منشور به وجود می‌آید، بیانگر ساختارهای از یکدیگر متمایز یک جامعه مدرن است. اما این پایان ماجرا نیست و در کنار دو نقطه ورودی نور به منشور و خروجی نور از آن، نقطه دیگری نیز در درون منشور وجود دارد. نقطه‌ای که حائل میان دو حالت در هم شدن نور و از هم پراکندگی آن است.

این نقطه نظر ریگز دارای اهمیت زیادی است. او در تطابق مثال فیزیکی خود با جامعه، نقطه

میانی را نقطه حائل میان جامعه سنتی و مدرن تلقی می‌کند. این نقطه، همان جایی است که "مدل منشوری" ریگز بر آن استوار است، زیرا در این نقطه از منشور است که نورهای به هم پیوسته از یکدیگر جدا می‌شوند. از نگاه بسیاری، این مورد، حکایت از تصویر جوامعی در حالت موقت و گذار از جامعه سنتی به سوی جامعه مدرن را دارد، اما ریگز بر این باور است که جامعه منشوری، یک دوره سختی در حال گذار نیست. موقعیت منشوری نه موقعیتی سنتی و نه موقعیتی مدرن است بلکه شامل مؤلفه‌های نوینی است که از کنار هم قرار گرفتن ساختارهای اجتماعی قدیمی و جدید نشأت می‌گیرد. او از به کارگیری اصطلاح "پله برقی نوگرایی" که ضمن آن، ویژگی‌های منشوری به سرعت ناپدید می‌شوند، ابادارد و بر آن است که در یک جامعه منشوری باید ویژگی‌های موقعیت مورد نظر را به گونه‌ای دقیق و ویژه درک کرد و آن را شناخت. از این رهگذر، او عقیده دارد که در چنین جوامعی، مسأله شکل‌گرایی و توجه به صورت ظاهر پدیده‌ها، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌هاست. سیاست‌گذاران جوامع در حال گذار با امید به بهره‌گیری از محصولات دنیای خارج، ساخت‌هایی وارداتی را از کشورهای توسعه یافته برای خود می‌پذیرند. دفاتر گوناگون، مؤسسات مختلف و نهادهای متعدد، نمودی از این خواسته آنان است. بسیاری از فعالیت‌های قدیمی در جوامع سنتی ممنوع می‌شود و همه چیز به سوی نوسدن میل می‌کند. با این همه، سنت‌های کهن، حتی زمانی که در معرض پالایش نیز قرار گرفته‌اند باز از خلال همان ساختارهای جدید، خودنمایی می‌کنند و هنجارهای پیشین در حالی که الگوهای وارداتی پسین نیز مورد قبول قرار گرفته‌اند، حفظ شده و خود را آشکار می‌سازند. این جوامع، گاه پا را فراتر نیز می‌گذارند و دست به تغییرات ساختاری شتابان می‌زنند. وارد کردن چنین تغییراتی ساختاری، در حالی که از یک سو به افزایش درجه شکل‌گرایی می‌انجامد، از سوی دیگر می‌تواند هزینه‌های گزاف اجتماعی و تنش‌هایی انقلابی را نیز به دنبال داشته باشد و زمان لازم برای ایجاد یک رفتار و نهادینه‌سازی آن را نیز بالا ببرد. (۵)

این اساس آن چیزی است که در یک جامعه منشوری وجود دارد. در این حال، گاه تراکم ساختارها و رویه‌ها چنان است که تعجب را برمی‌انگیزد. اما تمامی این تأسیسات در عمل، فاقد کارایی لازم هستند. هیچ چیز آن گونه که ظاهر می‌شود نیست. یک اداره، یک نهاد، یک مؤسسه یا یک سازمان در یک جامعه منشوری، آن گونه که در یک جامعه توسعه یافته عمل می‌کند، کارآمد نیست. سیاست‌گذاران جامعه منشوری برای تشریح ظاهری که برگزیده‌اند به خلق عناوین زیبا می‌پردازند در حالی که عناوین به تنهایی، توضیح دهنده ساختارها نیستند.

ریگز برای بیان آنچه در ذهن داشت مجبور به استفاده از واژگان جدید یا وضع کلمات نو بود. به باور او در یک جامعه منشوری، دیوان یا دفتر به معنای مصطلح در تعاریف دیوان‌سالاری نیست بلکه باید از یک واژه اسپانیایی یعنی "سالا"^۱ استفاده کرد. "سالا" که در معنای اداره استفاده می‌شود تنها به معنای اداره‌ای رسمی که در آن، فعالیت‌ها جریان دارد نیست بلکه به معنای اتاقی در منازل نیز هست که در آن، چیزهای سنتی وجود دارد و کارهای سنتی صورت می‌گیرد. به کارگیری این اصطلاح نشان می‌دهد که جامعه منشوری، عرصه ظهور دو جریان تعهدات رسمی و خواسته‌های فردی به صورت توأمان می‌باشد و این، مفهومی است که با اصول بیان شده از سوی "ویر" در بیان تفکر بروکراسی، همسازی و همخوانی ندارد.

فعالیت‌های اقتصادی نیز در یک جامعه منشوری حالتی خاص به خود می‌گیرد و تاثیرات قابل توجهی را بر بازار می‌گذارد. قیمت‌ها در واقع پاسخی به قدرت متقابل الگوی تجاری و همچنین روابط غیر فردی میان عرضه و تقاضاست. در این حال، گروه‌های دینفع به شکل موجود در کشورهای توسعه یافته، در جوامع منشوری نیز ظاهر می‌گردند اما معمولاً به شکل "باند"^۲ و "فرقه"^۳ رفتار می‌کنند. ریگز با جمع میان دو واژه یاد شده، واژه‌ای جدید با عنوان Clects^۴ را به وجود آورد. این گروه‌ها در شکل ظاهری خود، شبیه مؤسسات و نهادهای موجود در جوامع پیشرفته هستند اما از نظر رفتاری مانند کلان‌ها یا خانواده‌های سنتی عمل می‌کنند. عضویت در آنها محدود به افرادی است که دارای آیین‌های مذهبی، نژادی یا زبانی ویژه‌ای است. اهداف رسمی این گروه‌ها، کارکردهای سنتی گسترده‌ای وسیع از فعالیت‌های درون آنها را می‌پوشاند و از دیدگاه عادی پنهان می‌سازد.

در جوامع منشوری، افراد وابسته به گروه‌های والامقام قادرند به تمامی انواع مزایا که حقوق قانونی برای دسترسی به آنها وجود ندارد، دسترسی داشته باشند. اگر چه حقوق افراد سطوح پایین‌تر نیز گاهی به وسیله رویه‌های قضایی و حقوقی مورد حمایت قرار می‌گیرند. سرشت ابهام آلود قواعد به کمک اختلاط خارق‌العاده افسانه‌های دارای استاندارد عقلانی، با استقراض رسمی آیین‌ها از گذشتگان، آمیخته شده است و آنچه در مجموع حاصل می‌آید، در ظاهر، چهره‌ای تقلید

1- Sala

2- Cliques.

3- Sects.

۴- مانند اینکه از ترکیب دو واژه باند و فرقه، واژه بافه درست شود.

شده از رویه‌های حقوقی را نیز به خود می‌گیرد. اما از آنجایی که حجم توافق‌های مربوط به هنجارهای پایه جامعه، چندان زیاد نیست و بسیاری از گروه‌ها از حوزه ملت، بیرون می‌افتد، مشکل می‌توان در خواست انقیاد از استانداردهای قانونی موجود را از همگان مطرح نمود. در این حال، آنچه به عنوان قواعد کنترل در چنین جوامعی شکل می‌گیرد، در مواردی همچون خشونت، پول و قواعد کاریزمایی و به ندرت رویه‌های قانون اساسی خلاصه می‌شود. جامعه منشوری، جامعه‌ای ناکارآمد است و از کارآمدی جز در ظاهر اغواگر و فریبای الفاظ، سراغی نیست.

ارزیابی نظریه جوامع منشوری

اندیشه جوامع منشوری ریگز به خروج از این ایده کمک کرد که اصولی جهانی و کلی برای اداره امور عمومی و روش‌های سیاست‌گذاری وجود دارد. بدین ترتیب مفهومی دیگر با عنوان "اکولوژی یا بوم‌شناسی اداره جوامع" سر از گریبان اندیشه‌هایی از این دست برمی‌آورد. اما دامنه تأثیرات نظریه یادشده به همین جا ختم نشد و پا را از این هم فراتر گذاشت و حداقل به دو حوزه روشنفکری انتقادی در عرصه سیاست‌گذاری جان بخشید. نخست بدان دلیل که اساس این تحقیقات در ایالات متحده شکل گرفته بود، منحصر به فرد بودن نظام امریکایی به عنوان یک اصل مدنظر قرار گرفت و دوم، نوعی "نظریه نسبیت" در اداره جوامع در عرصه سیاست‌گذاری خودنمایی کرد.

کارهای ریگز سراسر مشحون از تحلیل‌های تطبیقی در خصوص مدیران اجرایی، نظام‌های حزبی، گروه‌های انتخاباتی، روابط خارجی و نظام‌های دیوان‌سالاری است. او در جای جای نوشته‌های خود این هشدار را می‌دهد که نباید مسأله‌ای مهم را به فراموشی سپرد: راهی که او به ترسیم آن پرداخته، نه حرکت از شر به سوی خیر و نه از سنت غیر منطقی به نوگرایی منطقی نیست. او حتی بر این مسأله نیز صحنه می‌گذارد که فنون و روش‌های نوین اداره و سیاست‌گذاری در جوامع، ذاتاً بر سیاست‌های قدیمی برتری ندارند. تحولات اقتصادی در عرصه جهانی در عصر حاضر، همان‌گونه که ممکن است زندگی را بهبود بخشد، ممکن است آن را زشت‌تر و بدقواره‌تر نیز بکند. (۶)

فعالیت‌های مربوط به سیاست‌گذاری عمومی دارای سرشتی ویژه هستند و به هنجارهای فرهنگی و سنت‌های جامعه‌ای که در آن عمل می‌شوند و به اجرا در می‌آیند، بسیار وابسته‌اند و

نسبت به عقایدی که در درون یک فرهنگ شکل می‌گیرند به شدت حساسند. سیاست‌گذاری عمومی اگر چه در پی یافتن قواعد و روش‌هایی است که به کمک آن بتوان برای مشکلات مشابه در جوامع گوناگون، راه‌حل‌هایی بالنسبه مشابه و عام را ارائه کرد، اما بدان دلیل که مسائل جوامع گوناگون، چنان متنوع و متفاوتند که کمتر در بند قالب‌هایی واحد و یکسان در می‌آیند و از سویی، جوامع امروزی، مسائل مربوط به اداره امور خویش را به راه‌هایی بسیار متفاوت حل می‌کنند که این روش‌ها در زمان و مکان با یکدیگر تفاوت دارند، این حوزه مطالعاتی از جست و جو برای یافتن روش‌های همگانی و تک سرشت به دور افتاد است. پذیرش وجود تفاوت‌هایی چنین گسترده در حوزه سیاست‌گذاری‌ها، موجد چالش‌هایی بزرگ و ویژه در دنیای وابستگی‌های متقابل فزاینده است که سیاست‌گذاران را به آوردگاهی بزرگ فرا می‌خواند.

مسأله‌یابی سیاست‌گذاری ایرانی از منظر نگاه ریگز

بررسی نظریه ریگز در خصوص جوامع منشوری، حاوی دو نکته اساسی است که در تحلیل مربوط به سیاست‌گذاری در جوامع مختلف باید مدنظر قرارگیرد. نخست آنکه جایگاه یک جامعه نسبت به منشوری که نور از آن می‌گذرد باید روشن باشد. جامعه‌ای سنتی و پیش از ورود به منشور، جامعه‌ای منشوری و در حال عبور از منشور و جامعه‌ای توسعه یافته و خارج شده از منشور، اصطلاحاتی هستند که یافتن مصادیق نزدیک به آنها اهمیت زیادی را در طراحی و تولید سیاست‌ها داراست.

دوم، اصطلاح اکولوژی یا بوم‌شناسی اداره جوامع است که حکایت از ضرورت شناسایی دقیق آداب، عادات، سنت‌ها، هنجارها و رویه‌های یک جامعه دارد. توجه به دو نکته اساسی پیش گفته، شرط پیشین برای دستیابی به روش‌های قابل تکیه در طراحی سیاست‌های با تناسب است.

از رهگذر آنچه شرحش رفت، بازخوانی سیاست‌گذاری و مبحث تحلیل سیاست‌ها در ایران از منظر نگاه منشوری ریگز از دو زاویه کلان و بخشی می‌تواند مورد توجه قرارگیرد.

در وهله نخست و از نگاهی کلان، تعیین ایستاد نگاه بالنسبه دقیق جامعه ایرانی در هر یک از بخش‌های پیشین، درونی و پسین منشور که کاری آسان نیز به نظر نمی‌رسد، نخستین ضرورت در بررسی سیاست‌گذاری در ایران و تحلیل آن محسوب می‌شود. ریشه این صعوبت نیز در اختلاط حیرت‌آور سه جایگاه یاد شده با یکدیگر در اغلب حوزه‌ها و تولید برابندی خوش

تراش است که از روزنه‌های آن، عصاره هر سه جایگاه به بیرون می‌تراود و در نتیجه، کار تحلیلگران سیاست‌ها در ایران را با مشکل مواجه می‌کند و در چنین شرایطی، روشن است که روش‌های حل مسائل نیز به بار کامیابی نمی‌نشینند. وجود عرصه‌های متعدد جریان "تعهدات رسمی" و "خواسته‌های فردی" به گونه‌ای توأمان که زمان و فضای برتری هر کدام بر دیگری به سختی قابل پیش بینی است، هیچ سیاستی را از راه رفتن بر لبه باریک پیاده‌روها در امان نمی‌دارد.

تصویری زیبا و منسجم از سازمان‌ها و مؤسسات که شکل ظاهری آنها در بخش خروجی منشور، قواعدشان در درون منشور و اخلاق اندیشه‌ای آنها در ورودی بیرونی آن جای می‌گیرد، حکایتی از آن اختلاط حیرت آور پیش گفته است. در چنین حالتی به گفته "گامر"، "مجموعه‌ای از تعاملات و همکنش‌های نامرتب و آشفته" (۷) ظاهر می‌گردد. این تعاملات آشفته در کارکرد خود به نوعی روال‌مندی می‌رسند اما از آنجایی که این روال‌مندی در تعاملاتی آشفته است که جریان می‌یابد، حاصل کار سیاست‌گذاری، باز به انجام نمی‌رسد. بنابراین در نخستین گام و از نگاهی کلان، ضرورت شناسایی دقیق جایگاه حوزه‌های نیازمند سیاست‌گذاری در منشور ریگز، به صورت پیشنهادی اساسی ظاهر می‌گردد و نبود این جایگاه به تولید و وضع سیاست‌های ناهمخوان با نیازهای اصلی و اساسی حوزه‌های یادشده منجر خواهد گردید. اما مشکل تحلیلگران سیاست‌ها تنها به نگاه کلان یادشده ختم نمی‌شود بلکه از منظری دیگر و در نگاه بخشی، مشکل وجود "منشورهای موازی" برای بخش‌های دارای کارکرد مشابه به مثابه معضلی در تحلیل سیاست‌ها خودنمایی می‌کند. اگر چه مدل ریگز و جوامع منشوری وی، نگاهی کلان در خصوص تقسیم‌بندی جوامع گوناگون از منظر توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی را مدنظر دارد اما با استفاده از این مدل به گونه‌ای نمادین می‌توان در مورد مناطقی دیگر، دست به بومی‌سازی زد و با در نظر آوردن اکولوژی یا بوم‌شناسی ویژه هر منطقه، چنانکه ریگز نیز بدان اشاره دارد، طراحی خاص را ارائه کرد. در این طرح نمادین مربوط به ایران با توجه به مدل ریگز می‌توان به پدیده‌ای با عنوان «منشورهای موازی» اشاره کرد. زمانی که نوری واحد به کمک چند آینه این امکان را می‌یابد تا از درون چند منشور موازی و در کنار یکدیگر عبور کند، حاصل کار آن است که از هر رنگی از نور مثلاً قرمز به تعداد منشورها وجود خواهد داشت. وجود رنگ‌های گوناگون اما مشابه در کنار یکدیگر و جدای از هم، محصول کار منشورهای موازی است. تحلیلگران سیاست‌ها در حوزه بخشی در ایران با چنین مشکلی مواجهند. انجام عملی واحد به‌وسیله

بخش‌های متعدد که فاقد ارتباط منطقی با یکدیگرند، کار تحلیل سیاست‌ها را پیچیده می‌کند. بی‌اطلاعی بخش‌ها از فعالیت‌های انجام گرفته از سوی بخش دیگر، چند باره کاری، رسیدن به نتایج تکراری و مشابه و تحمیل هزینه‌های اضافه، گوشه‌ای از مشکلاتی است که این پدیده به وجود می‌آورد. در این حال نباید فراموش کرد که وجود حوزه‌های مختلف برای انجام کاری واحد، به خودی خود مضموم تلقی نمی‌گردد بدان شرط که یک جمع کننده نهایی، تمامی محصولات به وجود آمده را گرد آورده و به مقایسه و تحلیل آنها پردازد. این پدیده از نگاه منشور ریگز چنان است که گویی رنگ‌های مشابه یکدیگر حاصل از منشورهای موازی با یکدیگر ادغام شده و از هر مجموعه، تنها یک رنگ حاصل آید. در دنیای عملی، چه تحقیقات فراوانی که از سوی بخش‌های مختلف بر روی مسأله‌ای واحد به انجام رسیده و حاصل آن در جایی بلا استفاده باقی نمانده و در حالی که بخش‌های دیگر از آن بی‌اطلاع و بی‌بهره‌اند، بار دیگر به موضوعی برای بررسی مجدد تبدیل می‌شود. به همین منوال، چه سیاست‌هایی که در طول زمان یا در زمانی واحد دوباره و چند باره وضع می‌شوند و با اجرای خود، نتایجی نه چندان متفاوت را به بار می‌آورند، بی‌آنکه جمع کننده‌ای همچون یک منشور نهایی و جمع کننده رنگ‌های مختلف، از آنها رنگی قانونی، خط‌مشی یا سیاستی واحد به وجود آورد و حاصل را برای استفاده در اختیار همگان قرار دهد.

اگر چه مسائل تحلیل سیاست‌ها در ایران بسیار فراتر از آن چیزی است که بیان شد اما به کارگیری روش تمثیلی ریگز و استفاده از اصطلاح جامعه منشوری از دو نگاه کلان و بخشی، دو مشکل پیش گفته را به عنوان پیشنهاد اساسی و گام نخستین در مسأله‌شناسی سیاست‌گذاری ایرانی از منظر این نظریه آشکار می‌سازد.

فرجام

نویسندگان حوزه سیاست‌گذاری عمومی به رغم جوان بودن این دانش، تلاشی گسترده را با بهره‌گیری از حوزه‌های مختلف علوم به ویژه علوم دقیق همچون ریاضیات و فیزیک آغاز کرده‌اند تا از این طریق به شناسایی دقیق‌تر و بهتر مسائل جوامع گوناگون پرداخته و راه حل‌های متناسب را ارائه نمایند. مثال جوامع منشوری اثر ریگز با بهره‌گیری از عمل تجزیه نور در یک منشور، تلاش می‌کند تا جوامع سنتی و مدرن و جوامع میان این دو را از منظر ساختارها و کارکردهایشان مورد توجه قرار دهد. مبحث بوم‌شناسی سیاست‌ها که از سوی ریگز به عنوان

ضرورتی اساسی مطرح گردیده، راه را بر ارائه راه حل‌های کلی، جامع و بخت‌یار در همه شرایط می‌بندد و خلاقیت اندیشه و عمل سیاست‌گذاران را به چالش می‌کشد تا از آن طریق، راهکارهای مناسب برای هر موقعیت، تولید و به اجرا درآید.

توجه به نظریه جوامع منشوری ریگز و بررسی مهم‌ترین مسأله سیاست‌گذاری در ایران از این منظر، دو پدیده اساسی را در نگاه کلان و نگاه بخشی آشکار می‌سازد. نخست آنکه برای دستیابی به سیاست‌هایی دقیق و کارآمد، لازم است تا جایگاه موقعیت‌های نیازمند سیاست‌گذاری در منشور ریگز به دقت آشکار گردد و دوم آنکه از ایجاد پدیده "منشورهای موازی" که حاصل آن، ایجاد ناهماهنگی‌های میان بخشی در اثر انجام فعالیت‌های مشابه است، جلوگیری به عمل آید.

یادداشت‌ها:

- 1- Pierre Muller, "Les Politiques Publiques", Paris, Puf, 1998.
- 2- Fred. W. Riggs, "Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing", Comparative politics Series, Bevely Hills: Sage 1970.
- 3- Ibid., pp.602-603.
- 4- Fred. W. Riggs, "Administration in Developing Countries: The Theory Of Prismatic Society", Boston: Houghton Mifflin, 1964.
- 5- Fred. W. Riggs, "The Ecology Of Public Administration", Bombay: Asia Publishing House, 1961, p. 142.
- 6- Fred. W. Riggs in Giovanni Sartori, "Social Science Concepts: A System Analysis", Beverly Hills: Sage Publications, 1984.
- 7- R. E. Gamer, "Not Elegant Dichotomies But Messy Interactions", University of Missouri-Kansas City Press, 1999.

