

# مسأله عمومی؛ چالش آغازین خط‌مشی‌گذاری دولتی

علی اصغر پورعزت

استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

مینا سادات هاشمی کاسوایی

دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری دانشکده مدیریت دانشگاه تهران



شماره مسلسل ۹۲۶۵

شماره انتشار ۳۸۷۹

انتشارات دانشگاه تهران

سرشناسه	پورعزت، علی اصغر، ۱۳۴۵ - Pourezzat, Aliasghar
عنوان و نام پدیدآور	: مسأله عمومی؛ چالش آغازین خط‌مشی‌گذاری دولتی / نویسندگان: علی اصغر پورعزت، میناسادات هاشمی‌کاسوایی.
مشخصات نشر	: تهران: دانشگاه تهران، مؤسسه انتشارات، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	: ۱۷۶ ص.: جدول، نمودار.
فروست	: انتشارات دانشگاه تهران؛ شماره انتشار ۳۸۷۹.
شابک	: 978-964-03-7102-2
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
یادداشت	: کتابنامه.
یادداشت	: نمایه.
موضوع	: تصمیم‌گیری-- راهنمای آموزشی (عالی)
موضوع	: مدیران دولتی-- تصمیم‌گیری-- راهنمای آموزشی (عالی)
شناسه افزوده	: هاشمی کاسوایی، میناسادات، ۱۳۶۴-
شناسه افزوده	: دانشگاه تهران، مؤسسه انتشارات
رده‌بندی کنگره	: ۱۳۹۶ م۵/پ۹/۳۰/۳ HD
رده‌بندی دیویی	: ۶۵۸/۴۰۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۸۹۴۱۱۷

این کتاب مشمول قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان است. تکثیر کتاب به هر روش اعم از فتوکپی، ریسوگرافی، تهیه فایل‌های pdf، لوح فشرده، بازنویسی در وبلاگ‌ها، سایت‌ها، مجله‌ها و کتاب، بدون اجازه کتبی ناشر مجاز نیست و موجب پیگرد قانونی می‌شود و تمامی حقوق برای ناشر محفوظ است.

ISBN:978-964-03-7102-2



9 789640 371022

عنوان: مسأله عمومی؛ چالش آغازین خط‌مشی‌گذاری دولتی  
 نویسندگان: دکتر علی اصغر پورعزت- میناسادات هاشمی کاسوایی  
 نوبت چاپ: اول  
 تاریخ انتشار: ۱۳۹۶  
 شمارگان: ۵۰۰ نسخه  
 ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران  
 چاپ و صحافی: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران

«مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است»

بها: ۱۱۰۰۰۰ ریال

خیابان کارگر شمالی - خیابان شهید فرشی مقدم - مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران  
 پست الکترونیک: [press@ut.ac.ir](mailto:press@ut.ac.ir) - تارنما: <http://press.ut.ac.ir>  
 پخش و فروش: تلفکس ۸۸۳۳۸۷۱۲

تقدیم بہ:

بہ مدیران از جان گذشتہ امی کہ منہرت امروز کشور حاصل تلاش

آگاہانہ آنہاست

و بہ یاد مدیران سربار جامعہ کہ مشکلات امروز کشور حاصل

مداخلات نا آگاہانہ آنہاست.



# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فهرست مطالب

مقدمه.....	ز
بخش اول.....	۱
مسأله و مشکل.....	۱
فصل اول.....	۳
چیستی مسأله و مشکل عمومی.....	۳
دانش سودمند.....	۳
واژگان و مفاهیم رهنما:.....	۴
مشکل عمومی و مسأله عمومی.....	۵
خطمشی‌گذاری و حکومت مولد.....	۵
سراغاز فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی.....	۹
ماهیت مشکل و مسأله عمومی.....	۱۱
مشکل و مسأله خصوصی.....	۱۲
منشاء ایجاد مشکل و مسأله عمومی.....	۱۲
مشکل، مقوله، امر و مسأله عمومی.....	۱۳
ج) امر عمومی.....	۱۸
د) مقوله عمومی.....	۱۹
فراگرد تشخیص مسأله عمومی.....	۲۱
نتیجه بحث.....	۲۲
سؤالات و پرسشهای مهم فصل اول.....	۲۴
سؤالاتی برای مطالعه بیشتر.....	۲۴
کارگاه اول - شناسایی و اولویت‌بندی مهمترین مشکلات و مسائل عمومی.....	۲۴

۲۷	فصل دوم.....
۲۷	طبقه‌بندی مشکلات و مسائل عمومی.....
۲۷	گوناگونی و تنوع خواسته‌ها.....
۲۸	واژگان و مفاهیم راهنما:.....
۲۹	ویژگیهای مشکلات عمومی.....
۲۹	یک) حل‌شدنی بودن.....
۳۰	دو) مراتب پیچیدگی.....
۳۱	سه) مقیاس و مراتب بزرگی.....
۳۲	چهار) تقسیم‌پذیری.....
۳۳	پنج) قابلیت پول‌محوری (قابلیت حل شدن با پول).....
۳۴	شش) مراتب گستردگی حیطه فعالیت (جامعه هدف).....
۳۵	هفت) مراتب وابستگی متقابل.....
۳۶	نوع‌شناسی مشکل عمومی.....
۳۷	عناصر تعریف مشکل.....
۳۸	چالش‌های اولویت‌بندی مسائل و مشکلات عمومی در نظریه‌های متداول خطمشی.....
۳۸	الف) مسأله‌شناسی در پرتو نظریه اصلاح تدریجی.....
۳۹	ب) مسأله‌شناسی در پرتو نظریه نقطه تعادل در ستیزه‌های گروهی.....
۳۹	ج) مسأله‌شناسی در پرتو نظریه ترجیح نخبگان.....
۴۰	د) مسأله‌شناسی در پرتو نظریه انتخاب عمومی.....
۴۱	ه) مسأله‌شناسی در پرتو نظریه بازی و تصمیم‌های وابسته به هم.....
۴۱	فراگرد اجماع بر مسأله عمومی.....
۴۳	ماهیت مسأله: دفع شر یا کسب خیر.....
۴۴	زمان وقوع مسأله: واقع شده یا پیش‌رو.....
۴۴	تعریف مسأله برحسب اهداف سیستم خطمشی‌گذاری عمومی.....
۴۵	نتیجه بحث.....
۴۷	سؤالات و پرسشهای مهم فصل دوم.....
۴۷	سؤالاتی برای مطالعه بیشتر.....
۴۸	کارگاه دوم - مدلسازی برای مسأله‌گزینی.....

۴۹	فصل سوم
۴۹	منابع شناسایی مسأله عمومی
۴۹	مسأله مردم
۵۰	واژگان و مفاهیم رهنما:
۵۱	مسأله ما، اینجا و اکنون
۵۱	منابع اصلی شناسایی مشکلات و مسائل عمومی
۵۱	الف) ملت یا عامه مردم
۵۲	ب) کارگزاران دولت
۵۳	ج) رسانه‌ها
۵۴	د) سازمانهای مردم نهاد
۵۶	ه) سازمانهای دولتی
۵۸	و) احزاب و گروههای سیاسی
۵۹	ز) سازمانهای بین‌المللی
۶۰	ح) اقلیت‌ها
۶۰	ط) اتاق‌های فکر تخصصی و تالارهای اندیشه
۶۱	ی) متخصصان و کارشناسان فوق‌خبره
۶۲	ک) شوراهای محلی و منطقه‌ای
۶۳	ل) اتحادیه‌های حرفه‌ای
۶۳	م) انجمنهای علمی، فرهنگستان‌ها و دانشگاه‌ها
۶۳	ن) مدیران عالی‌رتبه دولتی، نمایندگان مجلس، قضات و دادستان‌ها
۶۴	مدیریت ظرفیت منابع شناسایی و حل مشکل
۶۶	چالش دامنه‌دار خط‌مشی‌گذاران درباره مسأله و مشکل عمومی
۶۷	مصادق‌گزینی مشکل و مسأله عمومی
۶۹	مشکلات خط‌مشی‌گذاری برای حل مشکلات عمومی
۷۲	نتیجه بحث
۷۴	سؤالات و پرسشهای مهم فصل سوم
۷۵	سؤالاتی برای مطالعه بیشتر
۷۵	کارگاه سوم - مدیریت دانش مسأله عمومی

۷۷	بخش دوم.....
۷۷	مسأله و محیط.....
۷۹	فصل چهارم.....
۷۹	تعریف و دستورگذاری مسأله در چالش هم‌وردی ذی‌نفعان.....
۷۹	مسأله ما.....
۸۰	واژگان و مفاهیم رهنما:.....
۸۱	ذی‌نفعان گوناگون و شبکه امور خطمشی.....
۸۳	تعدد و تنوع ذی‌نفعان.....
۸۶	سلسله‌مراتب ذی‌نفعان و منابع شناسایی مسأله.....
۸۶	سلسله‌مراتب ذی‌حقان.....
۸۷	سلسله‌مراتب ذی‌نفوذان.....
۸۸	سلسله‌مراتب صاحبان صدا.....
۸۸	مجموعه هم‌وردان ذی‌نفع در تعریف مشکل یا مسأله عمومی.....
۹۰	سازوکار تعادل بخشی به دامنه نفوذ گروهها.....
۹۱	طراحی سیستم تعادل بخش به نفوذ گروهها.....
۹۲	استقرار توسعه سیستم تعادل بخش به نفوذ گروهها.....
۹۳	ضرورت طراحی سیستم پشتیبان خطمشی برای مسأله‌یابی خوب.....
۹۴	آثار وجود سیستم پشتیبان خطمشی‌گذاری در شناسایی مشکل و تدوین مسأله.....
۹۶	فرهنگ تعریف مشکل عمومی.....
۹۶	یک) فرهنگ سلسله‌مراتبی.....
۹۷	دو) فرهنگ منزوی.....
۹۸	سه) فرهنگ قرنطینه‌گرا.....
۹۹	چهار) فرهنگ فردگرا.....
۱۰۰	نتیجه بحث.....
۱۰۲	سؤالات و پرسشهای مهم فصل چهارم.....
۱۰۳	سؤالاتی برای مطالعه بیشتر.....
	کارگاه چهارم- طراحی سیستم پشتیبان خطمشی با تأکید بر شناسایی مشکلات و مسأله‌یابی عادلانه.....
۱۰۳	



**فصل پنجم ..... ۱۰۴**

- ۱۰۴..... تمرکز بر مسأله منتخب و تعهد به حل آن
- ۱۰۴..... شبکه‌های اجتماعی و کانون‌های تمرکز ذهن
- ۱۰۵..... واژگان و مفاهیم رهنما:
- ۱۰۶..... عوامل انحراف از مسأله
- ۱۰۷..... دستورگذاری متمرکز بر مشکل یا مسأله
- ۱۰۸..... چالش‌های تمرکز دستورکار بر مشکل یا مسأله
- ۱۰۹..... تدابیر تمرکز بر مشکل یا مسأله منتخب
- ۱۱۰..... تعهد جدی به حل مسأله
- ۱۱۱..... نتیجه بحث
- ۱۱۳..... سؤالات و پرسشهای مهم فصل پنجم
- ۱۱۳..... سؤالاتی برای مطالعه بیشتر
- ۱۱۳..... کارگاه پنجم - ایجاد گروه ضربت برای حل مسأله

**بخش سوم ..... ۱۱۴**

- ۱۱۴..... رویکرد خردمندانه به حل مشکل و مسأله عمومی

**فصل ششم ..... ۱۱۶**

- ۱۱۶..... مطالعه تطبیقی روشهای متداول مسأله‌گزینی
- ۱۱۶..... سرنوشت بشر
- ۱۱۷..... واژگان و مفاهیم رهنما:
- ۱۱۸..... جهان تجربه‌ها
- ۱۱۸..... تجربه ایالات متحده امریکا
- ۱۱۹..... تجربه کلی کشورهای امریکای جنوبی
- ۱۲۲..... تجربه کشورهای اروپایی
- ۱۲۶..... تجربه روسیه
- ۱۲۶..... تجربه چین
- ۱۲۷..... شناسایی مشکل و مسأله در سایر کشورها
- ۱۲۷..... نتیجه بحث

ر □ مسأله عمومی؛ چالش آغازین خط‌مشی‌گذاری دولتی

۱۲۹.....	سوالات و پرسشهای مهم فصل ششم.....
۱۲۹.....	سوالاتی برای مطالعه بیشتر.....
۱۲۹.....	کارگاه ششم - مدل‌سازی مطالعه تطبیقی و به‌گزینی.....

**فصل هفتم..... ۱۳۰**

۱۳۰.....	ارائه مدلی برای اولویت‌بندی مشکلات و مسائل عمومی.....
۱۳۰.....	شاخص‌یابی خوب.....
۱۳۱.....	واژگان و مفاهیم رهنما:.....
۱۳۲.....	ترجیح‌های ارزشی جوامع گوناگون.....
۱۳۲.....	سامانه اولویت‌بندی مشکلات و مسائل عمومی.....
۱۳۷.....	مدل جذابیت - قابلیت.....
۱۴۱.....	سیر منطقی اولویت‌یابی مسائل عمومی.....
۱۴۳.....	نتیجه بحث.....
۱۴۵.....	سوالات و پرسشهای مهم فصل هفتم.....
۱۴۵.....	سوالاتی برای مطالعه بیشتر.....
۱۴۶.....	کارگاه هفتم - طراحی سیستم اولویت‌بندی مسائل و مشکلات عمومی.....

**منابع و ماخذ..... ۱۴۸**

**فهرست واژگان فارسی..... ۱۵۸**

## مقدمه

اگر خط‌مشی عمومی<sup>۱</sup> را محور مباحث اداره امور عمومی<sup>۲</sup> و حکمرانی<sup>۳</sup> بدانیم، می‌توان ادعا کرد که دو مقوله مسأله عمومی<sup>۴</sup> و مشکل عمومی<sup>۵</sup> محور مباحث خط‌مشی بوده، هدایتگر ذهن به سایر مباحث مهم آنند. در این امتداد، ادعا می‌شود که کامیابی در حل مسأله و رفع مشکل، مقدمه‌ای بسیار مهم دارد: مهم اینکه "مسأله چیست؟" یا "مشکل کدام است؟"

به تعبیر استاد پیش‌کسوت خط‌مشی (دکتر سید مهدی الوانی)، احساس مشکل، مقدمه ضروری و اثربخش برانگیختن عزم عمومی برای حل آن است. در امتداد این دیدگاه، تاکید می‌شود که هرگز آن فرد، حزب، گروه یا دسته‌ای که رنج و درد عامه مردم را احساس نمی‌کند، برای اخذ تصمیم و خط‌مشی‌گذاری به جای آنان، شایسته نیست و نمی‌تواند اولویت‌های واقعی حیات مردم را درک کند.

در واقع، صحت و کیفیت احساس مشکل، مقدمه ضروری صحت عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری است و واضح است که همه مراحل مهم سیستم خط‌مشی‌گذاری به شدت تحت تأثیر صحت و کیفیت عملکرد خرده سیستم متولی احساس و شناسایی مشکل قرار می‌گیرند.

در همین امتداد، تاکید می‌شود که خط‌مشی‌گذاران شایسته، آنانند که مشکلات و دشواری‌های حیات مردم را درک می‌کنند؛ و رسیدگی به آنها را سرلوحه کارهای خود قرار می‌دهند. بنابراین فهم شرایط زندگی مردم و ضرورت‌های اقدام در عرصه عمومی، شرط احراز شایستگی برای نمایندگی مردم در سیستم خط‌مشی‌گذاری عمومی است.

این کتاب، شامل سه بخش اصلی و هفت فصل است. فصل اول، درباره چپستی مسأله و مشکل عمومی است. در این فصل مباحث مهمی درباره ماهیت خط‌مشی و مسأله و مشکل عمومی، چپستی خط‌مشی‌گذاری عمومی و مراحل خط‌مشی‌گذاری و تفاوت بین مسأله عمومی و خصوصی و مشکل، مسأله، امر و مقوله مورد مطالعه قرار می‌گیرند.

در فصل دوم، طبقه‌بندی مشکلات و مسائل عمومی مدنظر قرار می‌گیرد و با مباحثی چون ویژگی‌های مشکلات عمومی، نوع‌شناسی آنها، عناصر تعریف مشکل، چالش‌های اولویت‌بندی مسائل عمومی در نظریه‌های متداول خط‌مشی و تعریف مسأله براساس اهداف سیستم خط‌مشی‌گذاری مورد بحث واقع می‌شوند.

---

1- public policy  
2- public administration  
3- governance  
4- public problem  
5- public difficulty

س □ مسأله عمومی؛ چالش آغازین خطمشی‌گذاری دولتی

فصل سوم، به بحث از منابع شناسایی مسأله عمومی اختصاص یافته است؛ منابعی نظیر متن جامعه و نگرش‌های گوناگون عامه مردم، کارگزاران دولت، رسانه‌ها، سازمانهای مردم‌نهاد، سازمانهای دولتی، احزاب و گروههای سیاسی، سازمانهای بین‌المللی، اقلیت‌ها، اتاقهای فکر تخصصی و تالارهای اندیشه سیاسی و اداری، متخصصان و کارشناسان خبره، شوراهای محلی و منطقه‌ای، اتحادیه‌های حرفه‌ای، انجمنهای علمی و فرهنگستانها و دانشگاهها، مدیران عالی‌رتبه دولتی، نمایندگان مجلس، قضات و دادستانها؛ ضمن اینکه در این فصل به مصداق‌گزینی مسأله و مشکل عمومی نیز پرداخته شده است.

فصل چهارم، به تعریف و دستورگذاری مسأله در چالش هموردی ذی‌نفعان، ذی‌نفوذان، ذی‌حقان و ذی‌صدایان پرداخته و سازو کار تعادل‌بخشی بین این گروهها و سیستم پشتیبان خطمشی را مدنظر قرار می‌دهد. در بحث از سیستم پشتیبان خطمشی، اهمیت حمایت از خطمشی با انواع ظرفیت‌های داده‌پردازی تحلیل و توسعه دیدگاههای نظری مورد تاکید قرار گرفته است.

فصل پنجم، ضرورت تمرکز بر مسأله منتخب و تعهد به حل آن را مورد تاکید قرار داده، عوامل انحراف از مسأله را شناسایی کرده، دستورگذاری متمرکز بر مسأله را در نظر آورده و تعهد به حل مسأله را مورد توجه جدی قرار داده است به طوری که خطمشی‌گذار خود را متمرکز بر مسأله و متعهد به حل آن دانسته، از پرداختن به حاشیه‌های تصمیم و خطمشی اجتناب ورزد.

فصل ششم، به مطالعات تطبیقی در باب روشهای متداول مسأله‌گزینی اختصاص یافته است. پژوهشهای صورت گرفته در این مورد در کشورهای ایالات متحده امریکا، کشورهای امریکای جنوبی، کشورهای اروپایی، روسیه و چین از جمله موارد ذکر شده در این فصل هستند. در این مطالعه کشورهایی مدنظر قرار گرفته‌اند که هر یک ویژگی خاص و تامل برانگیزی در مطالعات خطمشی دارند. در فصل هفتم، مدلی برای اولویت‌بندی مسأله و مشکل عمومی ارائه شده است. براساس مدل جذابیت-قابلیت هفت شاخص فوریت، شدت، گستردگی، تسهیل‌گری، پای‌بندی به ارزشهای اجتماعی، امکانات و بودجه از جمله شاخصهای مورد تاکید در این اولویت‌بندی‌ها بوده، می‌توان از آنها برای تصمیم‌گیری بهتر درباره مسأله یا مشکل استفاده کرد.

در پایان، شایان ذکر است که اثر حاضر به مثابه گامی اولیه در این زمینه، نیاز به توسعه و تکمیل و رفع نقص دارد، از این رو از همه خوانندگان و فرهیختگان عرصه علم و عمل اداره درخواست می‌شود که معایب آن را با بزرگواری به اطلاع نویسندگان اثر برسانند. باشد که گامی مهم در عرصه خطمشی‌گذاری نوین برداشته شود.

شاید بتوان ادعا کرد که این کتاب اولین بار به طور تخصصی به مبحث عمیق و مهم مسأله‌شناسی و مشکل‌شناسی و اهمیت آن در مطالعات خطمشی پرداخته است در حالی که شاید بتوان ادعا کرد که این مهم مقدمه ضروری هرگونه عطف توجه جدی به مقوله خطمشی و خطمشی‌گذاری عمومی است.

مقدمه □ ش

نکته بسیار مهم این است که اگر مسأله به درستی انتخاب نشود، بخش قابل توجهی از منابع ملی تلف می‌شود یا به یغما می‌رود و بخش مهمی از منافع ملی دستخوش آزمون و خطاهای خط‌مشی‌گذاران تجربی یا نوحاسته‌ای می‌شود که عرصه اداره و خط‌مشی را به آزمایشگاه انتخاب‌های ناپخته یا ناروای خود تبدیل می‌کنند.

هر چه سیستم خط‌مشی‌گذاری با اطمینان و درایت بیشتری به انتخاب موضوع بپردازد شایسته‌تر و اثربخش‌تر جلوه خواهد کرد.

این کتاب حاصل بهره‌مندی نویسندگان از محضر استادان بزرگواری است که به ویژه در میان آنان نام دکتر مهدی الوانی و دکتر محمد سعید تسلیمی می‌درخشد. همچنین جا دارد از همکاران گرامی جناب آقای دکتر حسن دانایی فرد و دکتر عباس منوریان و دیدگاه‌های ارزشمند آنان در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی یاد شود. ضمن اینکه نویسندگان بر خود لازم می‌دانند که از دکتر مجتبی امیری که با سعه صدر، امکان انتشار این کتاب را فراهم آوردند و آقایان محمد علی حسینی نیک و امین معینیان که در باز خوانی متن نهایی کتاب و ارائه پیشنهاد های اصلاحی، یاری‌گر نویسندگان بوده‌اند، سپاسگزاری کنند.