

Examining the Role and Influence of Policy Entrepreneurs in Policy Process

Ali Khaje Naieni 

Assistant Professor of Public Policy, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. Email: naieniali@atu.ac.ir

Article Info

ABSTRACT

Article type:
Research Article

Article history:
Received:
28 September 2024
Revised version
received:
2 December 2024
Accepted:
11 December 2024
Available online:
5 April 2025

Keywords:
Policy Entrepreneur,
Policy
Entrepreneurship,
Policy Process,
Influence,
Structure,
Policy Frameworks

Objective:

"Policy entrepreneur" is one of the concepts used by various researchers to describe the role and influence of some people in the policy process. Policy entrepreneur are people who devote "time, energy, reputation, and sometimes money" to promoting their preferred solution to a policy problem. Focusing on the literature of this field, this research examines the various dimensions of this concept and the tools of influence of policy entrepreneur in the policy process and enumerates the strengths and weaknesses faced by them in this way. Research findings show that policy entrepreneur use various techniques such as persuasion, networking, creating policy coalitions and political manipulation to influence the policy process. Also, each of the policy frameworks focuses on a specific dimension of this concept and evaluates the structural levels and environmental contexts in the role of policy entrepreneur differently. Most of the studies emphasize the power of policy entrepreneur while downplaying the structural factors in shaping their actions. Finally, it should be said that the three frameworks of Kingdon's multiple stream, advocacy coalition and policy narratives have benefited the most theoretically from the concept of policy entrepreneurship.

Cite this article: khaje Naieni, Ali (2025). "Examining the Role and Influence of Policy Entrepreneurs in Policy Process", *Fasl'namah-ye siyāsāt (Politics Quarterly)* 55, (1): 23-51, DOI: <https://doi.org/10.22059/JPQ.2024.384373.1008231>



The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

10.22059/JPQ.2024.384373.1008231 <https://doi.org/>

Introduction

The concept of “policy entrepreneurs” was introduced as a theoretical concept in Kingdon’s research. Kingdon’s framework considers the role of the individual in the policy process to be important and explains why change may or may not occur. Kingdon calls these individuals entrepreneur who devote “time, energy, reputation, and sometimes money” to promoting their preferred solution for a policy problem. After Kingdon, this concept received much attention from many researchers and was developed in two directions. In the first direction, different researchers applied Kingdon’s framework to different study samples and empirically examined the roles of entrepreneurs that he listed. In the second direction, researchers, emphasizing some of the characteristics of entrepreneurs mentioned in Kingdon’s framework, modified and revised some of its dimensions, and criticized them. As a result, new features, tools, and generally new considerations were developed to clarify the theoretical potential of this concept, which are listed in different sections of this research. In summary, it should be said that the researchers’ effort has been to examine empirical evidence and use an inductive approach to develop theoretical frameworks that enumerate the role of various individual and structural factors that enable or hinder the success of entrepreneurs in influencing the policy-making process. Therefore, the main question of this research is as follows: “what strategies do entrepreneurs use at the individual level to influence the public policy process and what stimuli or constraints do their actions face at the structural and environmental levels?” Accordingly, the main hypothesis of the research is that: the individual strategies used by entrepreneurs, such as the use of scientific evidence for persuasion, storytelling, networking, building policy coalitions/institutional changes, and political manipulation, play an important role in their influence on the policy-making process. Also, based on the three frameworks of multiple streams of Kingdon, advocacy coalitions, and policy narratives, different structural factors play a role in this context.

The Research Method

This qualitative study, by examining existing sources and emphasizing three theoretical frameworks in the field of public policymaking, namely multiple streams, advocacy coalitions, and policy narratives, examines the factors affecting the role-playing of entrepreneurs at the individual and structural levels. Accordingly, the types of entrepreneurs and their individual strategies are first described, and then, the role of structural and environmental factors in reducing the agency of entrepreneurs is discussed citing empirical examples.

Results

Most of the researches have overemphasized the power of entrepreneurs while downplaying the structural factors that shape their actions. In other words, the existing literature on policymaking tends to be agent-centric, placing individual deliberation at the heart of policymaking. It thus ignores broader structural conditions or simply dismisses them as “unpredictable” or “probable” factors. The central question here is that how entrepreneurs can generate new policy ideas who are institutionally present in a policymaking domain and subject to a set of regulatory, normative, and cognitive processes that constrain their cognition, define

their interests, and produce their identities? This is because individuals must break the rules and procedures of the structures and institutions in which they are embedded in order to qualify as policymakers. To resolve this paradox, we must either avoid the extremes of voluntarism, in which agent autonomy is overemphasized—for example, in the multi-stream approach—or move toward the extremes of determinism, whereby policy outcomes are shaped by contextual forces. These deterministic approaches are at odds with the discourse of policy-making that has helped to direct policy analysis toward the study of actors and their role in catalyzing policy change. The internal environment in which entrepreneurs interact with each other plays a prominent role. Their behaviors and motivations can be determined by the organization to which they belong and their position in the political system. Furthermore, their position determines whether they can create effective social networks, communication channels, and opportunities for policy innovation. The institutionalist view of the policy-making process and policy change allows considerable scope for the influence of motivated individuals and groups. By highlighting the “logic of proportionality,” March and Olsen (1989) have shown the importance of actors’ deep knowledge of the procedures and norms of acceptable behavior. Organizational accounts show that attention to domestic sensitivities is crucial for effective policy change. On the other hand, it should be noted that at times, environmental considerations, including international ones, activate a particular type of national entrepreneurs.

Conclusions

The research findings showed that theoretical frameworks of policy-making take a different view of the degree of freedom of entrepreneurs and their level of activism in existing structures. The policy narrative framework emphasizes the relatively independent influence of entrepreneurs and downplays the role of structural factors in shaping their actions. This is while the multiple-stream and coalition frameworks emphasize the dominance of structural factors over entrepreneurs.

نقش سیاست آفرینان در فرایند سیاستگذاری؛ بررسی تقابل عوامل فردی و ساختاری

علی خواجه‌نائینی 

استادیار سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

رایانامه: naeniali@atu.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۷ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۹/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۲۱ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۱/۱۶ کلیدواژه‌ها: سیاست آفرینان، سیاست آفرینی، فرایند سیاستگذاری، راهبردهای تأثیرگذاری، عوامل ساختاری، نظریات سیاسی	«سیاست آفرینی» یکی از مفاهیمی است که توسط پژوهشگران مختلف برای توصیف نقش و اثرگذاری برخی افراد در فرایند سیاستگذاری استفاده می‌شود. سیاست آفرینان افرادی هستند که «زمان، انرژی، شهرت و گاهی اوقات پول» را برای توسعه راهحل ترجیحی خود برای یک مسئله سیاستی در فرایند سیاستگذاری اختصاص می‌دهند. در پاره‌ای اوقات، سیاست آفرینان در تأثیرگذاری بر فرایند سیاستگذاری موفقاند یا با شکست روبه‌رو می‌شوند که دلایل این امر از منظرهای مختلف قابل بررسی است. پژوهش حاضر با تمرکز بر ادبیات این حوزه به بررسی نقش مؤلفه‌های فردی مانند راهبردها و ابزارهای مورد استفاده سیاست آفرینان در تأثیرگذاری بر فرایند سیاستگذاری می‌پردازد و عوامل ساختاری دخیل در تأثیرگذاری آنها را نیز از منظر نظریه‌های مختلف سیاست عمومی بررسی می‌کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد راهبردهای مورد استفاده سیاست آفرینان مانند استفاده از شواهد علمی به‌منظور متقاعدسازی، داستان‌سرایی، شبکه‌سازی، ایجاد ائتلاف‌های سیاسی / تغییرات نهادی و دستکاری سیاسی نقش مهمی بر تأثیرگذاری آنها بر فرایند سیاستگذاری دارد. همچنین هر کدام از چارچوب‌های سیاستی بر بعد خاصی از این مفهوم تمرکز کرده و نقش سطوح ساختاری و زمینه‌های محیطی را در نقش آفرینی سیاست آفرینان، متفاوت ارزیابی می‌کنند. بیشتر پژوهش‌ها به‌طور چشمگیری بر قدرت سیاست آفرینان و در عین حال بر کم‌اهمیت جلوه دادن عوامل ساختاری در شکل دادن به اقدامات آنها تأکید می‌کنند. در نهایت باید گفت که از بین نظریات مختلف سیاست عمومی، سه چارچوب جریان چندگانه کینگدان، ائتلاف حامی و روایت‌های سیاسی، بیش از نظریات دیگر بر این حوزه متمرکز شده‌اند و عوامل متفاوتی را در این زمینه مؤثر می‌دانند.
استناد: خواجه‌نائینی، علی (۱۴۰۴). نقش سیاست آفرینان در فرایند سیاستگذاری؛ بررسی تقابل عوامل فردی و ساختاری، فصلنامه سیاست، ۵۵ (۱)، ۵۱-۲۳. http://doi.org/10.22059/JPQ.2024.384373.1008231	
ناشر: انتشارات دانشگاه تهران. نویسندگان.	

۱. مقدمه

مفهوم «سیاست‌آفرینان»^۱ اولین بار به‌عنوان یک مفهوم نظری در پژوهش کینگدان (۱۹۹۵) مطرح شد. کینگدان بر اساس مدل سطل زباله تصمیم‌گیری سازمانی که توسط کوهن و همکاران (۱۹۷۲) و مارچ و اولسن (۱۹۷۶) توسعه یافته بود، مدل جریان‌های سیاستی^۲ را ارائه کرد. بر اساس این مدل، نتایج سیاست‌ها را به بهترین شکل می‌توان به شکل به هم پیوستن عناصر اصلی فرایند سیاستگذاری که به روش‌های خاصی در زمان و مکان همسو شده‌اند، درک کرد. چارچوب کینگدان نقش فرد را در فرایند سیاستگذاری مهم می‌داند و توضیح می‌دهد که چرا تغییر ممکن است رخ دهد یا رخ ندهد. کینگدان این افراد را سیاست‌آفرین می‌نامد که «زمان، انرژی، شهرت و گاهی اوقات پول» را برای ترویج راه‌حل ترجیحی خود برای یک مسئله سیاستی اختصاص می‌دهند (Kingdon, 1995). پس از کینگدان، این مفهوم مورد توجه زیاد پژوهشگران زیادی قرار گرفت و از دو مسیر توسعه یافت. در مسیر اول، پژوهشگران مختلف چارچوب کینگدان را در نمونه‌های مطالعاتی مختلف به کار برده و نقش‌های سیاست‌آفرینان را که او برشمرده بود، مورد بررسی تجربی قرار دادند. در مسیر دوم، پژوهشگران با تأکید بر برخی ویژگی‌های سیاست‌آفرین که در چارچوب کینگدان آمده بود، برخی ابعاد آن را جرح و تعدیل و اصلاح یا نقد کردند. در نتیجه ویژگی‌ها، ابزارها و به‌طور کلی ملاحظات جدیدی برای روشن‌تر شدن پتانسیل‌های نظری این مفهوم توسعه یافت که در بخش‌های مختلف این پژوهش برشمرده می‌شود. نویسندگان مختلف با بیان شواهد تجربی مختلف، نمونه‌های عینی متنوعی را از فعالیت سیاست‌آفرینان در کشورهای مختلف ذکر می‌کنند که با پیروزی و شکست روبه‌رو بوده‌اند. در واقع پیروزی یا شکست یک سیاست‌آفرین بسته به میزان تأثیرگذاری او بر توسعه ایده یا راه‌حل موردنظر در فرایند سیاستگذاری و در نتیجه تبدیل شدن به سیاست دلخواه تجلی پیدا می‌کند. برای مثال رالف نیدر یکی از موفق‌ترین سیاست‌آفرینانی بود که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در زمینه ایمنی خودرو فعالیت می‌کرد و تأثیر زیادی بر سیاست‌های ایمنی در ایالات متحده داشت. تلاش‌های او به تأسیس اداره ایمنی حمل‌ونقل جاده‌ای ملی (NHTSA) در سال ۱۹۷۰ و شمول ملاحظات مختلف در قوانین ایمنی خودرو مانند تعبیه ایربگ‌ها و کمربندهای ایمنی در آمریکا منجر شد (Nader, 1965). یکی دیگر از سیاست‌آفرینانی که در تأثیرگذاری بر

۱. در ادبیات فارسی برای معادل‌سازی کلمه entrepreneur از دو واژه «پیمانکار» و «کارآفرین» استفاده شده است. به دلیل آنکه واژه پیمانکار، ملاحظات مربوط به نوآوری این افراد را پنهان داشته و به کار گرفته شدن یا اجیر شدن توسط افراد دیگر را به ذهن متبادر می‌کند، در این پژوهش استفاده نشده است. همچنین استفاده از واژه کارآفرین به دلیل متبادر کردن معانی سنتی و غیرمرتبط با حوزه سیاستگذاری، کنار گذاشته شده است. در نهایت، معادل «سیاست‌آفرین» برای زمینه سیاست‌محور (policy-oriented) که این واژه در آن به کار می‌رود، گزینش شده است.

2. policy streams model

فرایند سیاست‌گذاری موفق بودند، گروه‌های زیست‌محیطی گری گارن^۱ و بیل مک کین^۲ هستند. آنها در سطح ملی و بین‌المللی توانسته‌اند بر سیاست‌های اقلیمی مانند پیمان کیوتو و توافقنامه پاریس تأثیر بگذارند (McKibben, 2010). از طرف دیگر برخی سیاست‌آفرینان نیز در این راه ناکام بودند. برای مثال مایکل بلومبرگ، شهردار سابق نیویورک یکی از مدافعان برجسته اصلاحات آموزشی در سطح شهر بود. او از برنامه‌هایی مانند مدارس چارتری^۳ و آزمون‌های استاندارد حمایت می‌کرد، اما به دلیل فشار زیادی که این اصلاحات بر معلمان و مدیران مدارس وارد می‌کرد، سبب اعتراضات شدیدی در میان معلمان و اتحادیه‌ها شد و در عمل تلاش‌های این سیاست‌آفرین موفق نبود (Ravitch, 2013) در مجموع باید گفت تلاش محققان بر آن بوده است که با بررسی شواهد تجربی و با یک رویکرد استقرایی به تدوین چارچوب‌های نظری بپردازند که نقش عوامل فردی و ساختاری مختلف را که موجب یا مانع موفقیت سیاست‌آفرینان در تأثیرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری هستند، بشمارند. بنابراین سؤال اصلی این پژوهش به این صورت تعریف می‌شود که سیاست‌آفرینان در سطح فردی برای تأثیرگذاری بر فرایند سیاست عمومی از چه راهبردهایی استفاده می‌کنند و کنش آنها در سطح ساختاری و محیطی با چه محرک‌ها یا محدودیت‌هایی روبه‌روست؟ بر این اساس فرضیه اصلی پژوهش بدین صورت تعریف می‌شود که راهبردهای فردی مورد استفاده سیاست‌آفرینان مانند استفاده از شواهد علمی به‌منظور متقاعدسازی، داستان‌سرایی، شبکه‌سازی، ایجاد ائتلاف‌های سیاسی/ تغییرات نهادی و دستکاری سیاسی نقش مهمی بر تأثیرگذاری آنها بر فرایند سیاست‌گذاری دارد. همچنین بر اساس سه چارچوب جریان چندگانه کینگدان، ائتلاف حامی و روایت‌های سیاسی، عوامل ساختاری متفاوتی در این زمینه نقش دارند.

۲. روش پژوهش

در این تحقیق که ماهیتی کیفی و توصیفی دارد، با بررسی منابع موجود و با تأکید بر سه چارچوب نظری حوزه سیاست‌گذاری عمومی یعنی جریان‌های چندگانه، ائتلاف‌های حامی و روایت‌های سیاسی، عوامل مؤثر بر نقش‌آفرینی سیاست‌آفرینان سیاستی در سطوح فردی و ساختاری بررسی شده است. بر این اساس در ابتدا انواع سیاست‌آفرینان و راهبردهای فردی آنها

1. Gary Gardner
2. Bill McKibben

۳. نوعی مدارس دولتی‌اند که با یک قرارداد (چارتری) با مقامات آموزش و پرورش فعالیت می‌کنند. این مدارس برخلاف مدارس دولتی سنتی که ذیل مقررات خاصی از سوی دولت و منطقه آموزشی اداره می‌شوند، دارای از آزادی و انعطاف‌پذیری زیادی در زمینه‌های مختلف‌اند، مانند روش‌های تدریس، انتخاب معلمان و برنامه‌های درسی.

بیان شده و در ادامه با بررسی چارچوب‌های ذکر شده به نقش عوامل ساختاری و محیطی در کاهش عاملیت سیاست‌آفرینان با ذکر مثال‌های تجربی پرداخته می‌شود.

۳. چارچوب نظری: سیاست‌آفرینی؛ تعاریف و ویژگی‌ها

سیاست‌آفرینان کسانی هستند که با بسیج قدرت سازمانی و جمعی، روش‌های موجود تخصیص منابع عمومی را تغییر می‌دهند (Lewis, 1980). سیاست‌آفرینان می‌توانند از بین سیاستمداران، رهبران گروه‌های ذی‌نفع و یا اعضای مؤسسات تحقیقاتی انتخاب شوند. ویژگی‌های آنها عبارت است از: اول، قادر و مایل به قبول خطرهای و مسئولیت‌ها هستند؛ دوم، تخصص و پشتکار برای نوآوری در سیاست دارند؛ سوم، متفکران انتقادی، مدیران ماهر و رهبرانی عالی هستند؛ چهارم، می‌توانند توسعه بلندمدت برنامه‌های سیاستی نوآورانه را ترویج دهند و حفظ کنند، امری که سیاست‌آفرینان را از دیگر بازیگران عرصه سیاستگذاری متمایز می‌کند (Roberts, 1992; King & Roberts, 1992). برخی پژوهشگران پنج حوزه مطالعاتی را در ارتباط با سیاست‌آفرینان مطرح می‌کنند: ۱. تعیین جایگاه سیاست‌آفرینان به عنوان یک طبقه مجزا از بازیگران؛ ۲. بررسی عوامل زمینه‌ای که ظهور سیاست‌آفرینان را تشویق می‌کنند؛ ۳. مشخص کردن بیشتر راهبردهایی که سیاست‌آفرینان به کار می‌برند؛ ۴. بهبود اندازه‌گیری تأثیر سیاست‌آفرینان در فرایند سیاستگذاری و ۵. شناسایی زمانی که سیاست‌آفرینان سبب تغییرات گسترده می‌شوند (Petridou & Mintrom, 2021). کوهن سیاست‌آفرینان را افرادی معرفی می‌کند «که از فرصت‌ها برای تأثیرگذاری بر نتایج سیاست‌ها استفاده می‌کنند با این هدف که منافع شخصی خود - بدون داشتن منابع لازم برای دستیابی به این هدف به تنهایی - افزایش دهند. آنها صرفاً به ترویج منافع شخصی خود در نهادهایی که دیگران تأسیس کرده‌اند، رضایت نمی‌دهند بلکه سعی می‌کنند با استفاده از ایده‌ها و راهبردهای نوآورانه، بر یک واقعیت معین تأثیر بگذارند تا افق‌های فرصت جدیدی ایجاد کنند» (Cohen, 2016: 180) او در دیگر اثر خود (Cohen, 2012: 3) سه ویژگی تعیین‌کننده سیاست‌آفرینان را معرفی می‌کند: «میل به پیشینه‌سازی منافع شخصی با فعالیتی که هدف آن تأثیرگذاری بر نتایج سیاست‌هاست؛ فقدان کامل منابع مورد نیاز برای تأثیرگذاری بر نتایج سیاست‌ها؛ و وجود فرصتی برای تأثیرگذاری بر نتایج سیاستی». در نظریه مدیریت، مسئله کارفرما- کارگزار^۱ تعارض منافع بین آژانس را که وظایف و مسئولیت‌ها را به کارگزاران محول می‌کند، برجسته می‌کند و کارگزارانی که ممکن است برای به حداکثر رساندن منافع شخصی خود فرصت‌طلبانه عمل کنند و در نتیجه منافع آژانس را تضعیف کنند. سیاست‌آفرینان، اهرم نفوذ

1. principal-agent problem

بیشتری در روابط کارفرما- کارگزار دارند، چراکه در اینجا هنوز مدیر وظایف و مسئولیت‌های خاصی را برای تفویض به بوروکرات‌هایش شناسایی نکرده است. در واقع، در برخی موارد، مدیر ممکن است به دنبال راهنمایی گرفتن از سیاست‌آفرین باشد - یا ممکن است توصیه‌های ناخواسته دریافت کند (Bjurstrom, 2020). درحالی‌که بسیاری از بازیگران به دنبال نفوذ در نهادهای تثبیت شده هستند، سیاست‌آفرین به جای صرف مشارکت در وضعیت موجود سیاست در پی تغییر شکل آن هستند (Mintrom & Norman, 2009). سیاست‌آفرینان ممکن است در داخل یا خارج از دولت، در سمت‌های انتخابی یا انتصابی یا در گروه‌های ذی‌نفع یا سازمان‌های تحقیقاتی مستقر شوند. انگیزه‌های مختلفی آنها را هدایت می‌کنند، از جمله منافع شخصی، ارزش‌ها، باورها یا ایدئولوژی‌ها، اشتیاق یا رضایت (Arnold, 2021). آنها ضمن توسعه و اصلاح راه‌حل‌های سیاسی، آنها را به «قلاب» مسائل سیاستی آویزان می‌کند تا ایده را به سیاست‌گذاران و سایر حامیان بالقوه «بفروشد». با این کار، آنها احتمالاً به تحریک یا جهت‌دهی مجدد بحث در مورد مسائل سیاستی کمک می‌کنند (Brouwer & Huitema, 2018; Mackenzie, 2004). آرنولد (Arnold, 2020) با استفاده از تکنیک‌های طبقه‌بندی داده‌ها به بررسی داده‌های توصیف‌کننده افراد درگیر در جلب حمایت از سیاست می‌پردازد. او در تجزیه و تحلیل خود، «کهن‌الگوهای» سیاست‌آفرینی را به عنوان مجموعه‌ای از راهبردها، ویژگی‌ها و اهداف معرفی می‌کند: فعالان به شدت درگیر که ویژگی‌های سیاست‌آفرینی بسیاری را به نمایش می‌گذارند، به راهبردهای بسیاری برای تأثیرگذاری بر سیاست متوسل می‌شوند و همزمان چندین هدف سیاستی را تعقیب می‌کنند؛ حامیان که شبیه فعالان هستند با این تفاوت که راهبردهای کمتری را به کار می‌گیرند و اهداف کمتری را دنبال می‌کنند؛ و شهروندان نگران، که تنها چند بعد سیاست‌آفرینی را به نمایش می‌گذارند. آرنولد اظهار کرد که شهروندان نگران ممکن است اصلاً واجد شرایط سیاست‌آفرینی نباشند، اما خاطرنشان کرد که ادبیات موجود درگیر قضاوت در این باره نشده است.

۴. یافته‌ها: ابعاد مختلف مرتبط با سیاست‌آفرینی در فرایند سیاست‌گذاری

۴.۱. سیاست‌آفرینان تأثیرگذار: نمایندگان، متخصصان و بوروکرات‌ها

در عصر کنونی بوروکرات‌های سطوح پایین اداری به عنوان سیاست‌آفرینان ظهور کرده‌اند. یکی از عوامل مهم در تغییر نقش بوروکرات‌های سطوح پایین اداری به عنوان سیاست‌آفرینان حرفه‌ای، ظهور پارادایم جدیدی با عنوان «حکمرانی»^۱ است. استوکر (۱۹۹۸) اشاره می‌کند که در سطح

1. governance

محلی، حکمرانی ۱. بر نهادها و بازیگران داخل و خارج از دولت متمرکز است؛ ۲. به محو شدن مرزها و مسئولیت‌های دولتی و غیردولتی برای مقابله با مسائل اجتماعی و اقتصادی مربوط می‌شود؛ ۳. وابستگی قدرت در روابط بین نهادهای درگیر در کنش جمعی را مشخص می‌کند؛ ۴. دل‌مشغول شبکه‌های خودمختار بازیگران است و ۵. تصدیق می‌کند که توانایی انجام کارها، مستلزم استفاده دولت از اختیاراتش است. در این پارادایم جدید، مقامات محلی از ارائه‌دهندگی خدمات به سمت مراقبت از نیازهای اجتماعی و فضایی جامعه حرکت کرده‌اند. علاوه بر این، آنها از فعال مایشاء بودن در عرصه سیاسی به سمت تبدیل شدن به عضوی از شبکه‌ای از بازیگران مختلف در بخش‌های عمومی، خصوصی و ثالث حرکت کرده‌اند (Stoker, 1998). در مدیریت عمومی جدید بر اهمیت مدیریت متقابل تأکید شده است که در آن بوروکرات‌های سطح متوسط و پایین با شبکه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی همکاری می‌کنند. برای مثال مددکار اجتماعی شهرداری دیگر تنها مراقب خانواده نیست، بلکه شبکه‌ای از ارائه‌دهندگان خدمات را هماهنگ می‌کند: سازمان‌ها، شرکت‌های خصوصی و داوطلبان. این وضعیت به‌طور اساسی با دیدگاه این ادبیات متفاوت است در نتیجه، نقش بوروکرات‌های متوسط و پایین به دو صورت تغییر کرده است. ابتدا به‌جای ارائه خدمات، با شبکه‌هایی تعامل می‌کنند که خدمات ارائه می‌دهند. شبکه‌سازی به تسهیل سیاست‌آفرینی تمایل دارد. بنابراین مدیریت شبکه‌ها می‌تواند سیاست‌آفرینی را در میان بوروکرات‌های سطح متوسط و پایین ترویج کند. در نهایت، یک ساختار سازمانی خطی‌تر در یک رژیم حکومتی به بوروکرات‌های حرفه‌ای سطوح پایین امکان دسترسی آسان‌تر به تصمیم‌گیرندگان را می‌دهد و امتیاز وتوی کمتری ایجاد می‌کند (Pressman & Wildavsky, 1984). تغییر دوم افزایش مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری است که بوروکرات‌ها را توانمند می‌کند تا به عنوان کسانی که روزانه با شهروندان در تماس هستند، ائتلاف ایجاد کنند، حامیان خود را جذب کنند، رهبر بسازند و شبکه‌های سیاسی را حفظ کنند (Taylor-Goooby et al., 2003). یکی از موضوعات مهم، سطح کارشناسی سیاست‌آفرینان است. سیاست‌آفرینان، اغلب در موضوع خود تخصص دارند که به آنها اعتبار، ظرفیت توسعه راه‌حل‌های فنی ممکن و توانایی بسیج شواهد را می‌دهد (Crow, 2010; Zahariadis, 2007). شانتو (Shanteau, 1992: 255) «کارشناسان» را افرادی می‌داند که در حرفه خود از مهارت‌ها و توانایی‌های لازم برای آنکه در بالاترین سطح عمل کنند، برخوردارند. ویلسون (Wilson, 2006) کارشناس را این‌گونه تعریف می‌کند: «کسی که دانش‌های نظری و تجربی (تلویحی) منتج از عملکرد حرفه‌ای را با یکدیگر ترکیب می‌کند». نفوذ و تأثیرگذاری کارشناسان حرفه‌ای در تصمیم‌گیری، موضوع مهم دیگری است که همواره مورد بحث قرار گرفته است. به همان اندازه که دانش کارشناسان در یک زمینه خاص احتمالاً مهم است، مهارت‌های شخصی و کیفیت

شبکه‌هایشان برای تأثیرگذاری نیز اهمیت دارد، زیرا تأثیرات فردی در انزوا موجب بروز تغییر نمی‌شوند. سیاست‌آفرینان برای کسب موفقیت در حمایت از سیاست‌ها، ابتدا باید در خصوص یک موضوع خاص تخصصی نظر خود را مطرح کرده باشند و در موقعیتی باشند که دیگران را نمایندگی کنند یا در موقعیتی باشند که به قدرت مؤسسه مستظهر باشند؛ دوم، باید از شبکه‌های سیاسی مرتبط برخوردار باشند و توسط دیگران به رسمیت شناخته شوند؛ ثالثاً، سیاست‌آفرینان مصر باشند و زمان زیادی را صرف به اشتراک گذاشتن راه‌حل‌های سیاستی خود با دیگران از طریق «گفت‌وگو»، «مقاله‌نویسی»، «تهیه لوایح» یا «ناهار خوردن» با بازیگران مربوطه اختصاص دهند (Kingdon, 2003: 180-181). یکی دیگر از انواع سیاست‌آفرینان تأثیرگذار، «نمایندگان مجلس» هستند. کارتر و اسکات (۲۰۱۰) در پژوهشی جامع به بررسی نقش سیاست‌آفرینان کنگره آمریکا در حوزه سیاست خارجی می‌پردازند (Carter & Scoot, 2010). یافته‌های آنها نشان می‌دهد که گستره مسائلی را که سیاست‌آفرینان کنگره توجه خود را به آنها معطوف می‌کنند، می‌توان در دو بعد دسته‌بندی کرد؛ اول، یک بعد مسئله وجود دارد که موضوعات را در روی یک طیف از نگرانی‌های مسئله‌محور خاص گرفته تا نگرانی‌های راهبردی عام در مورد تعامل، اصول، هنجارهای تعامل، قوانین یا دستورالعمل‌ها از یکدیگر متمایز می‌کند. برای مثال، در حالی که سر مسئله‌محور طیف شامل مسائل محدود و ویژه‌ای مانند برخورد با یک رژیم خاص (مانند سیاست در قبال چین یا السالوادور) می‌شود، سر راهبردی طیف به مسائل عام مربوط می‌شود مانند اینکه ایالات متحده چگونه باید با سایر کشورهای جهان تعامل کند یا اینکه چه هنجارها، قوانین یا دستورالعمل‌هایی باید بر رفتار ایالات متحده حاکم باشد (مانند پیوند دادن تصمیمات کمک‌های خارجی به حقوق بشر)؛ دوم، یک بعد تمرکز وجود دارد که مسائل را بسته به اینکه تمرکز سیاست بر عوامل خارجی، سیاست‌محور و دل‌مشغول اقدامات انجام شده باشد (برای مثال استفاده از زور در عراق) یا عوامل داخلی، فرایندمحور، دل‌مشغول نحوه اتخاذ تصمیم (مثلاً نقش کنگره در تصمیم‌گیری برای توسل به زور) از یکدیگر تمییز می‌دهد. در واقع، تمرکز می‌تواند خارجی و مبتنی بر سیاست اصلی باشد («در مورد هائیتی چه می‌کنیم؟») یا می‌تواند داخل کشوری و بر اساس فرایند باشد («چگونه کمک‌های خارجی را تخصیص می‌دهیم؟»). نتیجه یک طیف دیگر است که در آن تمرکز بر سیاست بجای فرایند است. ترکیب این دو بعد منجر به یک گونه‌شناسی چهارگانه از سیاست‌آفرینان می‌شود که در شکل ۱ نشان داده شده است. بنابراین آن دسته از اعضای کنگره که در ربع شمال غربی قرار می‌گیرند، دل‌مشغول مسائل خاص و رفتار سیاستی بیرونی‌اند. به این ترتیب، آنها را می‌توان متخصصان سیاست‌گذاری^۱ تلقی کرد. آنها به آنچه ایالات متحده باید در واکنش به مسائل هائیتی یا آفریقای جنوبی یا

1. policy specialists

مسائل خاص در چین انجام دهد، اهمیت می‌دهند. ربع شمال شرقی نشان‌دهنده متخصصان فرایندی^۱ است. این دسته از اعضا به روند نحوه رسیدگی به یک موضوع خاص، مانند نحوه انجام فرایند صدور گواهینامه دارو در مکزیک یا کلمبیا یا نحوه تعیین مجوزهای حقوق بشر برای کشورهایی مانند السالوادور اهمیت می‌دهند. اعضای حاضر در ربع جنوب غربی به سؤالات گسترده‌تر راهبردهایی که باید در رفتار سیاست خارجی اتخاذ شوند، اهمیت می‌دهند. بنابراین می‌توان آنها را به عنوان استراتژیست‌های سیاستی^۲ در نظر گرفت. مثال‌ها عبارت‌اند از: آیا بهتر است برای مداخلات نظامی رویکردهای یکجانبه اتخاذ شود یا چندجانبه یا آیا مسائل توسعه با برنامه‌های کمک فنی مانند سپاه صلح بهتر حل می‌شوند یا برنامه‌های کمک‌های اقتصادی که در آن دریافت‌کنندگان اختیار بیشتری در استفاده از پول دارند. در نهایت، ربع جنوب شرقی شامل آن دسته از اعضای کنگره می‌شود که بر فرایندهایی تمرکز می‌کنند که به واسطه آنها دسته‌بندی سیاست‌ها ساخته می‌شود. این استراتژیست‌های فرایندی ممکن است دل‌مشغول این باشند که چگونه مسائل مربوط به جنگ قدرت حل می‌شود یا چه کسی می‌تواند قوانین حاکم بر رویه‌های فروش تسلیحات نظامی خارجی را وضع کند.



شکل ۱. گونه‌شناسی سیاست‌آفرینان فعال در کنگره در حوزه سیاست خارجی (Carter & Scoot, 2010)

(2010)

1. process specialists
2. policy strategists

۲.۴. راهبردها و ابزارهای سیاست‌آفرینان

کایرنی (۲۰۱۸: ۲۰۰) بیان می‌کند که سه راهبرد وجود دارد که سیاست‌آفرینان موفق برای به حداکثر رساندن تأثیر خود در محیط‌های سیاستی اغلب پیش‌بینی‌ناپذیر، آنها را اتخاذ می‌کنند: ۱. آنها باید بتوانند داستان خوبی را تعریف کنند تا علاقه مخاطبان خود را جلب کنند؛ ۲. آنها باید بتوانند راه‌حل‌های عملی برای مسائلی که پیش‌بینی می‌کنند، ارائه دهند؛ ۳. آنها باید راهبردهای خود را با ماهیت خاص هر پنجره سیاستی تطبیق دهند (Cairney, 2018: 200). ائتلاف‌سازی به‌عنوان راهبرد سیاست‌آفرینان برای ایجاد تغییر در سیاست‌ها به‌طور گسترده در ادبیات دانشگاهی مورد بحث قرار گرفته است. اثرگذاری سیاست‌آفرین (به‌ویژه از نظر زمانی) محدود خواهد بود اگر نتواند حمایت سایر بازیگران را برای سیاست پیشنهادی جلب کند. ایجاد ائتلاف با بازیگران دیگر، حیاتی است، زیرا سیاست‌آفرینان، «اغلب قادر نیستند اهداف خود را به‌تنهایی محقق کنند». «توانایی ایجاد ائتلاف، مهارتی اساسی برای کسانی است که مایل به دستیابی به قدرت و نفوذ و حفظ آنها هستند». بنابراین، سیاست‌آفرینان ممکن است با ایجاد و حفظ ائتلاف‌هایی که در خدمت نشان دادن حمایت از یک ایده سیاستی و همچنین تولید منابع اضافی برای تحقق آن هستند، فرایندهای تغییر سیاست را آغاز کنند و شکل دهند. همان‌طور که تحقیقات نشان می‌دهد، ائتلاف‌ها می‌توانند از بازیگران مختلفی از داخل و خارج از دولت تشکیل شوند که برای حمایت از اتخاذ یک سیاست عمومی خاص گرد هم می‌آیند (Meijerink, 2010). سیاست‌آفرینان برای تدوین اهداف و منافع مشترک، کسب دانش و بینش و نیز تسهیل دسترسی به نهادها و بازیگران رسمی، نیازمند شبکه و ائتلاف هستند (Oborn et al., 2011). سیاست‌آفرینان، برقرارکنندگان کارآمد ارتباط هستند که مسائل را فرمول‌بندی و اطلاعات پیچیده را به روشی دسترس‌پذیر، چارچوب‌بندی می‌کنند تا مخاطبان هدفشان بتوانند با آنها ارتباط برقرار کنند (Cino Pagliarello & Cini, 2023). به عنوان مثالی در این زمینه باید گفت که در ایالات متحده، بنیادهای بشردوستانه حداقل از سال ۱۹۲۷ به‌عنوان سیاست‌آفرین حوزه سلامت عمل کرده یا از آن حمایت کرده‌اند؛ زمانی که هشت بنیاد به‌صورت جمعی بودجه‌ای را برای پوشش هزینه‌های تحقیقاتی و اداری «کمیته تأمین هزینه‌های مراقبت پزشکی» فراهم کردند. این کمک مالی به ۴۸ فرد و کمیته علاقه‌مند به اصلاحات، از جمله پزشکان، مقامات بهداشت عمومی، مدیران بیمارستان‌ها، دندانپزشکان، اقتصاددانان و دیگران امکان داد تا استقلال خود را از ذی‌نفعان مستقر حفظ کنند (Ross, 2002). بنیادها با توجه به استقلال سیاسی‌شان که نتیجه دسترسی به منابع مالی است، توانسته‌اند از فعالیت‌های افراد و سازمان‌هایی که اغلب از نظر سیاسی از دندانپزشکان سازمان‌یافته قدرت بسیار کمتری دارند، حمایت کنند تا از سرمایه‌گذاری زمان، انرژی و شهرت خود به‌عنوان ابزار

سیاستی استفاده کنند. سیاست‌آفرینان برای ارتقای درمانگران دندانپزشکی تحت حمایت بنیادهای «دبلیو.کی کلوگ»^۱ و «دی پو چریتبل تراست»^۲ - بنیادهایی با برنامه‌های ملی و بین‌المللی گسترده - قرار گرفته‌اند. با توجه به ناکارآمدی ایجاد استانداردهای هر ایالت برای آموزش درمانگران دندانپزشکی، بنیادها از دستیابی به دو نقطه عطف حیاتی حمایت کردند. ابتدا، بنیاد «دبلیو.کی کلوگ» و بنیاد جوسیا میسور جونیور^۳ به انجمن دندانپزشکی سلامت عمومی آمریکا کمک‌های مالی ارائه کردند تا یک پانل آکادمیک ۱۱ نفره را تشکیل دهند که بر اساس تخصص، تجربه و دانش عمیق در مورد آموزش دندانپزشکی انتخاب شدند. در نتیجه مجموعه مقالاتی تولید شد که دستورالعمل‌های برنامه درسی پیشنهادی را برای آموزش درمانگران دندانپزشکی، نه به‌عنوان پزشکان مستقل، بلکه به‌عنوان اعضای تیم دندانپزشکی، برای کمک به برآوردن نیازهای رو به رشد بهداشت دهان و دندان ایالات متحده، به‌ویژه در میان جمعیت‌های محروم، تهیه و تدوین کرد. دوم، ائتلاف حامی از کمیسیون اعتباربخشی دندانپزشکی درخواست کرد تا استانداردهای آموزشی برای آموزش درمان دندانپزشک و فرایندی برای اعتباربخشی را تأیید کند که در آگوست ۲۰۱۵ نهایی شد (Edelstein & Maas, 2017). شبکه‌های سیاستی، به عنوان مخزن دانش فنی و غیرفنی، داستان‌های جنگی و شایعات حرفه‌ای، می‌توانند منابع اطلاعاتی حیاتی برای سیاست‌آفرینان باشند. دانستن اینکه چگونه می‌توان به‌طور مؤثر از شبکه‌های محلی و گسترده‌تر استفاده کرد، می‌تواند کمک زیادی به سیاست‌آفرینان برای پیشبرد تلاش‌های حمایتی خود کند. مشارکت در شبکه‌های بین‌رشته‌ای می‌تواند به آنها کمک کند تا شواهد مورد نیاز خود برای متقاعدسازی تصمیم‌گیرندگان به جذاب و مؤثر بودن تغییر پیشنهادی، جمع‌آوری کنند. در همین حال، مشارکت در شبکه‌های داخل و خارج نهاد دولت برای به فراهم آوردن امکان تصویب قانون حیاتی است (Arnold et al., 2017; Christopoulos & Ingold, 2015). استفاده از ابزار «شبکه‌سازی» آنچنان اهمیتی در حوزه سیاست‌آفرینی پیدا کرده است که استفاده از تحلیل شبکه‌های اجتماعی به عنوان یکی از ابزارهای شناسایی سیاست‌آفرینان شدت گرفته است. در روندهای تحقیقاتی جدید، از تجزیه و تحلیل شبکه‌های اجتماعی^۴ برای شناسایی سیاست‌آفرینان و ویژگی‌های نسبی آنها استفاده می‌کند. محققین پس از استخراج داده‌های مرتبط با به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات، به‌اشتراک‌گذاری منابع یا انواع دیگر شبکه‌ها در میان شرکت‌کنندگان در فرایندهای سیاست‌گذاری، نتایج تحلیل شبکه‌های اجتماعی را با لنز بینش‌های کیفی زمینه‌ای بررسی می‌کنند. تجزیه و تحلیل‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌آفرینان دارای مرکزیت

1. WK Kellogg

2. The Pew Charitable Trusts

3. Josiah Macy Jr

4. social network analysis (SNA)

بینایی بالایی هستند؛ به این معنی که آنها کوتاه‌ترین مسیر را بین بازیگران شبکه اشغال می‌کنند و بنابراین می‌توانند بر جریان‌های بین آنها تأثیر بگذارند. همچنین سیاست‌آفرینان پیوندهایی با بازیگران مرکزی و پیرامونی دارند و بین شکاف‌های ساختاری موجود در شبکه‌ها پل می‌زنند و بازیگرانی را که در غیر این صورت تعامل محدودی داشتند، به یکدیگر متصل می‌کنند (Christopoulos & Ingold, 2015; Arnold *et al.*, 2023). یکی دیگر از ابزارهای مورد استفاده سیاست‌آفرینان، تکنیک‌های روانی است. «داستان‌سرایی» قانع‌کننده یکی از ویژگی‌های بارز راهبردهای سیاست‌آفرینی است که به تغییر سیاست‌ها منجر می‌شود. آنها اغلب از حقایق و ارقامی استفاده می‌کنند که از روایت‌های آنها پشتیبانی می‌کنند و نمادهایی که از نظر زمینه‌ای و فرهنگی معنادارند (Frisch Aviram *et al.*, 2020). کینگدان، سیاست‌آفرینان را موج‌سوارانی توصیف می‌کند که منتظر موج کامل هستند؛ بازیگران رسانه‌ای ممکن است بتوانند موج را ایجاد کنند یا آن را با وضوح بیشتری در افق ببینند (Cairney, 2018; Kingdon, 1984). بازیگران رسانه‌ای در مقایسه با سیاست‌آفرینان سستی، دارای ظرفیت‌های زیادی برای ایجاد و تغییر ساختارهای اجتماعی در گروه‌های خاص هستند. آنها می‌توانند از تکنیک‌های روانی خود در خلق قهرمانان و تبهکاران استفاده کنند تا گروه‌ها را به اهدافی برای سیاست‌های جدید تبدیل کنند (Pierce *et al.*, 2014; Schneider & Ingram, 1993). بامگارتنر و جونز (۱۹۹۳) استدلال می‌کنند به‌ویژه زمانی که مردم به شدت به یک موضوع واکنش نشان می‌دهند، رسانه‌ها تمایل پیدا می‌کنند از یکدیگر تقلید کنند و حوزه‌های پوشش و علایق خود را تقویت نمایند. برخی از محققان، کارگزاری و نفوذ را متعامل معرفی می‌کنند و معتقدند که رسانه‌ها موضوعاتی را پوشش می‌دهند که عموم مردم پذیرای آن هستند پوشش موضوع به روایت‌ها شکل می‌دهد که به نوبه خود بر ادراک مخاطبان تأثیر می‌گذارد (Lancaster *et al.*, 2014; Baumgartner & Jones, 1993). روزنامه‌نگاران و سردبیران ممکن است از ویژگی‌ها و مهارت‌های سیاست‌آفرینی بیشتری استفاده کنند. جاه‌طلبی یا سرسختی به سیاست‌آفرینان کمک می‌کند تا بر موانع و مخالفت‌ها غلبه کنند. برخی روزنامه‌نگاران و سردبیران، به‌ویژه اگر در یک «حوزه» خاص تخصص داشته باشند (Montpetit & Harvey, 2018) یا به‌طور منظم با کارشناسان تعامل داشته باشند (Albæk, 2011)، نقش زیادی در سیاست‌آفرینی دارند. در یک فراتحلیل از ۲۲۹ مقاله درباره سیاست‌آفرینی، بیست مهارت شخصی معرفی شده است. از جمله استفاده از نمادها و تاکتیک‌های سلامی^۱ و سه ویژگی یعنی اعتمادسازی، متقاعدسازی و تیزبینی اجتماعی با هدف

۱. salami tactics: در فن مذاکره دریافت امتیازات کوچک را استراتژی سلامی می‌نامند و به‌طور معمول به دو شیوه اجرا می‌شود؛ نخست تبدیل یک درخواست بزرگ به چند درخواست کوچک، به‌طوری‌که پذیرفتن آن ساده به‌نظر برسد و دوم مطرح کردن یک خواسته کوچک هنگامی که توافقات نهایی بین مذاکره‌کنندگان به ثمر رسیده باشد.

اطمینان از نتایج مطلوب سیاست (Frisch-Aviram *et al.*, 2020). دغدغه‌مندی و نشان دادن تیزبینی اجتماعی به سیاست‌آفرینان کمک می‌کند تا افکار و انگیزه‌های دیگران را درک کنند و تلاش‌ها و ظرفیت‌های ارتباطی خود را ارتقا دهند تا بتوانند فرصت‌های لازم را برای ترویج ایده‌هایشان به‌وجود آورند (Cairney, 2018). سیاست‌آفرینان برای «متقاعدسازی» باید بر ایجاد درک مشترک از باورهای سیاستی یا منافع مشترک تأکید کنند تا با ارجاع به چارچوب‌های مختلف مانند اعتقادات هنجاری، استدلال‌های اقتصادی و ملاحظات زیست‌محیطی، ائتلاف‌های حمایتی تشکیل دهند. برای مثال نقش سیاست‌آفرینان در پروژه ردپلاس^۱ نروژ، گویای استفاده از این استدلال‌ها توسط آنها است. در نروژ، تحریک اعتقادات هنجاری درباره اهمیت تغییرات آب‌وهوایی، «بیشترین و بهترین فروش عمومی» بود که تأمین مالی ردپلاس را تضمین کرد. اعتقاد هنجاری به‌عنوان یک چارچوب غالب در تنظیم دستور کار و همچنین در تدوین سیاست بعدی نقش داشت. بنیاد جنگل‌های بارانی نروژ و انجمن دوستان زمین نروژ اغلب چارچوب اعتقادات هنجاری را برای جلب توجه و حمایت از ردپلاس در مرحله تنظیم دستور کار به کار بردند، در نتیجه مزایای ردپلاس را به‌عنوان یک سیاست مبتنی بر نتایج برای تغییرات آب‌وهوایی برجسته کردند. خودپنداره نروژ از انجام کاری خوب برای جهان از طریق سیاست توسعه‌اش، به‌عنوان توضیحی نوعدوستانه برای اقدامش، بسیار مهم است: مأموریت نروژ برای «نجات جهان». درحالی‌که سازمان‌های غیردولتی با تنظیم دقیق مسئله در چارچوب اعتقادات هنجاری، زمینه را برای ظهور ردپلاس در نروژ فراهم کردند، افزودن استدلال اقتصادی توسط استولتنبرگ (نخست‌وزیر) و سولهیم (وزیر محیط‌زیست) و ترویج ردپلاس به‌عنوان یک سیاست با پتانسیل اقتصادی بالا در داخل و خارج از کشور، این امکان را فراهم کرد تا موضوع در فرایند سیاست‌گذاری تثبیت شود. در مراحل اولیه شروع و تعیین دستور کار ردپلاس، رهبران بنیاد جنگل‌های بارانی نروژ (لارس لولود) و دوستان زمین نروژ (لارس هالتبرکن) نامه‌ای - نامه از لارس به لارس - به نخست‌وزیر ینس استولتنبرگ فرستادند. این دو سازمان غیردولتی سیاست‌آفرین تأکید کردند که سرمایه‌گذاری در تلاش‌های جنگل‌زایی در کشورهای گرمسیری سبب کاهش گسترده انتشار گازهای گلخانه‌ای در جهان می‌شود. از آنجایی که دولت نروژ از همان ابتدا به‌دنبال فرصت‌هایی برای اجرای سیاست‌های کاهش ارزش قیمت در سایر کشورها به‌منظور کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای با کمترین هزینه ممکن بود، پیشبرد تلاش‌های

1. REDD+: (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation)

چارچوب کاهش انتشار کربن ناشی از جنگل‌زدایی و تخریب. این برنامه که در کنوانسیون پاریس قید شد، تنها سیستم حفاظتی جهانی است که جنگل‌های بارانی را (با ارزش بیشتر زنده از جنگل‌های مرده) محافظت می‌کند و یک راه حل حیاتی برای کاهش وضعیت اضطراری آب‌وهوایی در جهان است.

بین‌المللی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به‌جای انجام اقدامات داخلی اساسی را آسان‌تر می‌دانست. درحالی‌که سیاست‌آفرینان برای حمایت از مزایای ردپلاس از اعتقادات هنجاری و استدلال اقتصادی استفاده کرده‌اند، استدلال زیست‌محیطی و ارجاع به استدلال‌های مبتنی بر منابع طبیعی - در این مورد مربوط به جنگل‌ها - نقش عمده‌ای ایفا نمی‌کرد. از آنجایی که دولت نروژ به‌دنبال حمایت گسترده از ایده ردپلاس در داخل بود و می‌خواست تأمین مالی ردپلاس را تضمین کند، سیاست‌آفرینان نروژی ردپلاس، هوشمندانه سازگاری ردپلاس را به‌عنوان یک سیاست کاهش تغییرات آب‌وهوایی با نگرانی‌های توسعه تبلیغ کردند (Reimer & Saerbeck, 2017). یکی دیگر از راهبردهای سیاست‌آفرینان، لنگرگذاری نهادی است. «لنگرگذاری نهادی»^۱، معرف مرحله‌ای در تدوین سیاست‌هاست که در آن سیاست‌گذاران یک سیاست را به نهادها یا ارگان‌های دولتی معرفی می‌کنند که مسئول اجرای آن خواهند بود. در واقع «نهادینه کردن ایده‌ها در سیستم دولتی» ماهیت اصلی این مفهوم است. مفهوم لنگرگذاری نهادی به این ترتیب با نظریه و مطالعات سازمانی و نهادی جدید مرتبط است و بر اهمیت و تأثیر سازمان‌ها و ساختار رسمی آنها تأکید می‌کند. برای لنگراندازی نهادی، چندان به رابطه بین کنشگر و مؤسسه تأکید نمی‌شود، بلکه تمرکز بر این است که چگونه بازیگر از یک محیط نهادی برای هموار کردن راه برای اجرای یک سیاست استفاده می‌کند. بنابراین، لنگرگذاری نهادی «قرار دادن یک سیاست در دل ساختارهای سازمانی رسمی، یعنی یک اداره دولتی یا دبیرخانه خاص» تعریف می‌شود (Reimer & Saerbeck, 2017: 21). تخصیص یک سازمان یا واحد عمومی مشخص در داخل دستگاه دولتی برای بر عهده گرفتن مسئولیت یک موضوع یا سیاستی مهم یا ایجاد یک واحد جدید، از شاخص‌های لنگرگذاری نهادی محسوب می‌شود. در پایان باید گفت که برخی پژوهش‌ها بر راهبردهای نمایندگی‌های سیاسی به‌ویژه نمایندگان مجلس به‌عنوان سیاست‌آفرینان تأکید می‌کنند. برای مثال در موضوع سیاست خارجی، نمایندگان کنگره آمریکا، سیگنال‌های خصوصی را در مورد ویژگی‌های سیاست ترجیحی به دولت ارائه می‌دهد. این سیگنال‌ها ممکن است به شکل مکالمات، یادداشت‌ها، نامه‌ها و ... باشد. زمانی که دولت به سیگنال‌ها توجه نکند، سیاست‌آفرینان به عرصه عمومی حرکت می‌کنند. این تغییر رویه به سمت کشاندن موضوع به عرصه عمومی ممکن است به شکل برگزاری جلسات استماع، صدور بیانیه در کمیته یا در صحن مجلس، یا حضور علنی در رسانه‌ها برای جلب توجه به موضوع باشد. اگر دولت همچنان به توقف یا نادیده گرفتن سیگنال‌ها ادامه دهد، سیاست‌آفرینان به سمت تلاش‌های رسمی‌تر حرکت می‌کند که اغلب شامل اقدامات قانونی است. ویلیام فولبرایت می‌گوید: «سناتوری که می‌خواهد بر سیاست خارجی تأثیر بگذارد باید یا به‌دنبال برقراری روابط شخصی با قوه مجریه باشد یا

1. institutional anchoring

اظهارات علنی را پی بگیرد ... من به نوبه خود از هر دو روش استفاده کرده‌ام که نتایج آن بر اساس شرایط متفاوت است. در صورت مساوی بودن سایر شرایط - که به‌ندرت چنین است - به نظر من برقراری ارتباط خصوصی با روسای جمهور دموکرات و علنی با روسای جمهور جمهوری‌خواه خوشایندتر است. از سال ۱۹۶۱، زمانی که دموکرات‌ها به قدرت بازگشتند، من در موارد متعددی از طریق یادداشت‌های محرمانه به رئیس‌جمهور توصیه‌هایی کردم. در آوریل ۱۹۶۵، یادداشتی را برای پرزیدنت جانسون ارسال کردم که حاوی توصیه‌هایی در مورد جنگ ویتنام بود، توصیه‌هایی که پس از آن در گفت‌وگوهای خصوصی با مقامات عالی‌رتبه دولت تکرار کردم. هنگامی که کاملاً مشخص شد که دولت ایده‌های من را قانع‌کننده نمی‌داند، شروع به اعلام دیدگاه‌هایم به‌صورت عمومی کردم، به این امید که اگر تغییری در سیاست دولت ایجاد نشود، حداقل بحثی را در مورد آن سیاست باز کنم» (Fulbright, 1966: 105).

۵. تجزیه و تحلیل: سیاست‌آفرینی از منظر چارچوب‌های نظری سیاستگذاری عمومی: تقابل فرد و ساختار

۵.۱. نگرش چارچوب‌های جریان‌های چندگانه، ائتلاف حامی و روایت‌های سیاسی به سیاست‌آفرینی

از زمانی که جان کینگدان مفهوم سیاست‌آفرینی را در کتاب خود با عنوان دستورکارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی^۱ که برای اولین بار در سال ۱۹۸۴ منتشر شد، رایج کرد، ادبیات «سیاست‌آفرینی» گسترش چشمگیری یافته است.

او بیان می‌کند که تنظیم دستور کار و تغییر سیاستی از طریق ترکیبی از اقدامات افراد و عملیات فرایندهای اجتماعی رسمی و غیررسمی پدیدار می‌شود. بسیاری از افراد می‌توانند توجه خود را به مسائل سیاستی خاص جلب کنند. اما در درجه اول این مقامات منتخب هستند که تصمیم می‌گیرند که کدام موضوعات به دستور کار تبدیل شوند و از این‌رو چه کسانی صحنه را برای بحث در مورد تغییر سیاست‌ها آماده کنند. کینگدان مدعی شد که مسائل مربوط به دستور کار دولت در نتیجه تحول در سه جریان فرایندی جداگانه ظاهر می‌شود: جریان مسئله، جریان سیاستی و جریان سیاسی. با این کار، او مفهوم سیاست‌آفرینی را متبلور کرد و ادعا کرد که سیاست‌آفرینان اغلب برای پیوستن به این سه جریان مستقل، به دنبال شناسایی و بهره‌برداری از «پنجره‌های فرصت» هستند. در چارچوب جریان‌های چندگانه، جریان مسئله، جایی است که تلاش‌هایی برای جلب توجه به مسائل و تشویق پاسخ‌دهی سیاستی صورت می‌پذیرد. کسانی که از وضعیت موجود سود می‌برند با انگیزه‌هایی روبه‌رو هستند تا دیگران را متقاعد کنند که هیچ

1. Agendas, Alternatives, and Public Policies

مشکلی در خور توجه دولت وجود ندارد. کسانی که به‌دنبال برجسته کردن مسئله هستند، جدای از نشان دادن اهمیت آن، باید نشان دهند که راه‌حل‌های سیاستی در دسترس است. در جریان سیاستی؛ گروه‌های متخصصان سیاست‌گذاری، ایده‌های متعددی را به‌عنوان راه‌حل‌های سیاستی طرح و درباره آنها بحث می‌کنند. اگرچه گاهی اوقات، اعضای این گروه‌ها ایده‌های جدیدی برای راه‌حل‌های سیاستی ارائه می‌کنند، اما اغلب ایده‌های قدیمی را دوباره فرموله یا ترکیب می‌کنند. حتی اگر ایده‌ها اغلب گروه‌های سیاست‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهند، دولت‌ها به‌طور معمول در پاسخ به آن به‌کندی واکنش نشان می‌دهند. برای بقاء، ایده‌ها باید قابل اجرا تلقی شوند و باید با ارزش‌های اکثریت متخصصان در جامعه سیاست‌گذاری مربوطه سازگار باشند. نتایج انتخابات، تغییرات در ادارات، تغییر در توزیع حزبی یا ایدئولوژیک مجالس مقننه، کمپین‌های فشار گروه‌های ذی‌نفع و تغییر در افکار عمومی یا خلق‌و‌خوی ملی به جریان سیاسی شکل می‌دهند. تغییرات در جریان سیاسی و تغییرات گاه‌به‌گاه در جریان مشکل، مانند تجمیع رویدادها، فرصت‌های عمده‌ای را برای تغییر دستور کار دولت فراهم می‌کنند. تغییر دستور کار می‌تواند گاهی به سرعت رخ دهد، اما نیروهای سیاسی سازمان‌یافته می‌توانند به‌عنوان ترمز عمل کنند. حتی برای اینکه امکان تغییر سیاستی عمده ایجاد شود، به‌طور معمول باید مقدار زیادی چانه‌زنی و ایجاد ائتلاف در جریان‌های سیاسی رخ دهد. در اینجا کینگدان (۱۹۸۴) اشاره می‌کند که دستور کار سیاست‌گذاری را می‌توان از منظر پویایی میان سه عنصر «مسئله، سیاست‌ها و جریان‌های سیاست‌گذاری» درک کرد. هنگامی که این سه جریان به هم می‌پیوندند، احتمالات و فرصت‌های انتخاب سودمندی را ایجاد می‌کنند، که کینگدان (Kingdon, 1984: 174) آن را «پنجره‌های سیاست‌گذاری»^۱ در تعامل جریان‌های چندگانه می‌نامد - وضعیتی که در آن «مسئله شناسایی می‌شود، یک راه‌حل در جامعه سیاست‌گذاری توسعه می‌یابد و در دسترس است، یک تحول سیاسی زمان مناسبی را برای تغییر سیاست‌ها ایجاد می‌کند و محدودیت‌های بالقوه نیز شدید نیستند». سیاست‌آفرینان؛ «زمان، انرژی، شهرت و گاهی اوقات پول» را برای ترویج راه حل ترجیحی خود برای یک مشکل سیاستی اختصاص می‌دهند (Kingdon, 1984). برای کینگدان، سیاست‌آفرینان بازیگران خلاق هستند که انگیزه آنها دنبال کردن منافع شخصی است. این چارچوب بیان می‌کند که اگر در دنیای سیاست، ابهام گسترده و محوری باشد، دستکاری نوعی تلاش برای کنترل ابهام است (Zahariadis, 2007: 69). به‌طور معمول در شرایط ابهام، سیاست‌آفرینان نقش مهمی در جلب توجه سیاست‌گذاران و دستکاری آن به نفع خود دارند. بر اساس این چهارچوب، آنها صرفاً طرفدار راه‌حل‌های خاص نیستند؛ آنها کارگزاران قدرت و دستکاری‌کننده ترجیحات مسئله‌سازند (Zahariadis, 2007: 74). کینگدان (Kingdon, 1995: 204) در چارچوب جریان‌های چندگانه،

1. policy windows

سیاست‌آفرینان را بازیگران راهبردی‌تری نسبت به کارگزاران چارچوب ائتلاف حامی معرفی می‌کند. در واقع کینگدان ضمن تأکید بر عوامل ساختاری، نقش مهارت‌های فردی و راهبردی‌های سیاست‌آفرینان را مهم ارزیابی می‌کند. از طرف دیگر چارچوب ائتلاف حامی بر نقش پررنگ عوامل ساختاری تأکید دارد. نظریه‌پردازی پائول ساباتیه در مورد تغییر سیاستی، به ظهور چارچوب ائتلاف حامی و اصلاحات بعدی آن منجر شده است. به گفته ساباتیه، ائتلاف‌های حامی متشکل از «افرادی از موقعیت‌های مختلف (برای مثال مقامات منتخب و آژانس، رهبران گروه‌های ذی‌نفع و محققان) هستند که یک نظام اعتقادی خاص و مشترک دارند - یعنی مجموعه‌ای از ارزش‌های اساسی، مفروضات علی و درکی از مشکل یا مسئله - و در طول زمان درجاتی از هماهنگی در فعالیت را بروز می‌دهند. شرکت‌کنندگان در ائتلاف به دنبال تضمین حفظ و تکامل سیاست در حوزه‌های سیاستی خاص هستند. در چارچوب ائتلاف حامی، تغییر از منابع داخلی و خارجی ناشی می‌شود. اما، برای داشتن اثر سیاسی، کاتالیزورهای تغییر نیاز به تفسیر و ترجمه مناسب دارند. این فرآیند ترجمه، برای مثال، شرایط عینی اجتماعی، اقتصادی و محیطی را در نظر می‌گیرد و آنها را به گونه‌ای به تصویر می‌کشد که احتمال جلب توجه تصمیم‌گیرندگان را افزایش دهد. بر اساس این چارچوب، سیاستگذاری شامل تعداد زیادی از بازیگران و سازمان‌ها می‌شود و تغییر از گفتگوهای میان این نهادها پدید می‌آید. معانی و تفاسیر مشترک به‌عنوان مکانیسم‌هایی برای درک پیشرفت‌های جدید خاص عمل می‌کنند - که می‌توانند از تغییرات در محیط طبیعی، نوآوری‌های فنی یا اصلاح‌طلبی‌های سیاسی ناشی شوند. (Petridou & Mintrom, 2021). «چارچوب ائتلاف حامی» که ساباتیه و جنکینز اسمیت (۱۹۹۳) آن را توسعه داده‌اند؛ مدعی است که سیاستگذاری مشتمل بر زیرسیستم‌های سیاستگذاری است. هر زیرسیستم با ائتلاف‌هایی مشخص می‌شود که سیستم‌های اعتقادی و ترجیحات سیاستی متفاوتی دارند. می‌توان تصور کرد که در چنین فرایندی که اهداف سیاست‌های مختلف در رقابت هستند و انبوهی از سهامداران با یکدیگر تعامل می‌کنند، بازیگران خاصی می‌توانند ارتباطات را تسهیل کرده و نظرهای مختلف موجود در شبکه را به یکدیگر نزدیک کنند. یادگیری در بین ائتلاف‌ها اصولاً زمانی اتفاق می‌افتد که شاهد سیستم‌های اعتقادی و نظرهای متفاوتی در مورد سیاست مربوطه باشیم. با میانجیگری کارگزاران سیاستگذاری که به‌طور معمول بازیگران دولتی یا نمایندگان جامعه علمی‌اند، بین این سیستم‌های اعتقادی متضاد ائتلاف شکل می‌گیرد. دل‌مشغولی اصلی این کارگزاران یافتن مصالحه معقولی است که شدت درگیری را کاهش دهد و ثبات سیستم سیاستگذاری را تضمین کند (Sabatier, 1988: 133). سیاست‌آفرینی به‌صراحت در چارچوب بررسی نمی‌شود؛ با این حال شوک‌های درون‌زا و برون‌زا باید در داخل ائتلاف تفسیر شوند، پیش از اینکه پاسخ‌ها ابداع شوند و توافق در مورد آنها حاصل شود. فرایند تفسیر

شباهت‌هایی با تعریف مسئله دارد: راهبرد کلیدی‌ای که توسط سیاست‌آفرینان استفاده می‌شود. یکی از انتقادات اصلی به چارچوب ائتلاف حامی و تعریف آن از کارگزار این است که انگیزه رفتاری بازیگران درگیر در فرایند تصمیم‌گیری سیاسی را به‌عنوان راهبردها و علایق آنها در نظر نمی‌گیرد (Ingold, 2008). ساباتییه (Sabatier, 1993: 197) اعتراف می‌کند که در شرایط خاصی، منافع (مطلوب ملموس) می‌توانند نقش مهمی ایفا کنند. جنکینز اسمیت و سنت کِلر (۱۹۹۳) در مطالعه تجربی خود در مورد لیزینگ نفتی فراساحلی به این نتیجه رسیدند که منافع می‌تواند به اندازه باورها مهم باشد: برای دستیابی به ائتلاف‌های مادی بیشتر (به‌طور معمول با انگیزه‌های اقتصادی)، منفعت شخصی می‌تواند بهتر از صرف اعتقادات در شکل‌گیری ائتلاف نقش‌آفرین باشد.

مثال دیگر در مورد دست برتر مؤلفه‌های ساختاری نسبت به راهبردهای فردی سیاست‌آفرین مرتبط با دوران ریاست جمهوری اوپاما است، آنجا که تلاش‌هایی برای کاهش انتشار کربن از نیروگاه‌ها و تغییرات در سیاست‌های انرژی انجام گرفت. طرح انرژی پاک^۱ یکی از برنامه‌های اصلی او در این زمینه بود که هدف آن کاهش آلودگی و انرژی‌های آلاینده بود. سیاست‌آفرینان شامل ائتلاف حامی‌ای شامل گروه‌های زیست‌محیطی، بسیاری از مقامات ایالتی و برخی از شرکت‌های انرژی بود. با این حال، در مواجهه با فشارهای اقتصادی، قوانین فدرال و ساختارهای قدرت در صنعت انرژی، این برنامه با مخالفت‌های شدید مواجه شد و در نهایت توسط دولت ترامپ لغو شد (Rifkin, 2019).

سومین چارچوب، نظریه روایت سیاستی است. بر خلاف دو چارچوب ذکرشده، نظریه روایت سیاستی بر نقش اثرگذار عوامل فردی و غلبه این عوامل بر مؤلفه‌های ساختاری در موفقیت سیاست‌آفرینان تأکید دارد. به‌طور کلی می‌توان «راویان سیاستی» را از لنز چارچوب روایی سیاست‌گذاری، «سیاست‌آفرین» نامید. چارچوب روایی سیاست‌گذاری با این پرسش که «آیا روایت‌ها نقش مهمی در فرایند سیاست‌گذاری بازی می‌کنند؟» به بررسی نقش تجربی روایت‌های سیاستی در فرایند سیاست‌گذاری می‌پردازد و نقش سیاست‌آفرین را در این زمینه برجسته می‌داند. چارچوب روایی سیاست‌گذاری بیان می‌کند که روایت‌ها به‌صورت راهبردی ساخته شده‌اند و در نتیجه خالق روایت، دارای یک برنامه استراتژیک است. روایت‌ها، بحث‌های سیاسی را در مکان‌های رسمی و غیررسمی شکل می‌دهند و در مراحل مختلف فرایند سیاست‌گذاری تأثیرگذار تلقی می‌شوند. روایت‌های سیاستی، داستان‌هایی راهبردی هستند که از این عناصر تشکیل شده‌اند: محیط (زمینه سیاسی)؛ شخصیت‌ها (قهرمانان و شروران، ذی‌نفعان، متحدان و مخالفان) و اخلاقیاتی برای داستان - با برون‌دادی که برای منافع عمومی طراحی شده است. برای مثال

راویان «ترفند شیطان-فرشته»^۱ را به کار گیرند. «ترفند شیطان» زمانی اتفاق می‌افتد که راوی در مورد انگیزه‌های بدخواهانه، رفتار و تأثیرات مخالفان اغراق کند. «ترفند فرشته» زمانی اتفاق می‌افتد که راویان بر توانایی خود برای حل یک مسئله تأکید می‌کنند نه بر عاملیت مخالفان (Weible *et al.*, 2009). یکی از نمونه‌هایی که سیاست‌آفرین توانسته با خلق روایت بر عوامل ساختاری غلبه کند، فعالیت‌های رالف نیدر در حوزه ایمنی خودروهاست. او از داستان‌های واقعی قربانیان تصادفات برای برجسته کردن خطرهای خودروها استفاده می‌کرد تا احساس همدردی و نگرانی عمومی را برانگیزد. این امر با بهره‌گیری از رسانه‌ها همراه شد. او همچنین در زمینه حقوق مصرف‌کننده با گروه‌های مختلف مانند سازمان‌های زیست‌محیطی، سازمان‌های حقوق بشر و نهادهای غیردولتی همکاری می‌کرد تا روایت‌های خود را به جنبشی فراگیر تبدیل کند. این ائتلاف‌ها کمک کردند که سیاست‌گذاران متوجه شوند که مسائل مصرف‌کنندگان و ایمنی خودروها نه تنها برای گروه‌های خاص، بلکه برای جامعه اهمیت دارد. البته او در کنار روایت‌سازی از مستندات فنی و مدارک پزشکی برای اثبات خطرهای خودروها (برای مثال خودروهای جنرال موتورز) استفاده کرد که گروه‌های صنعتی نتوانستند آنها را رد کنند (Nader, 1965). مثال دیگر، راهبردهای بیل مک‌کین در جنبش زیست‌محیطی ۳۵۰ است. هدف او و جنبشش مقابله با تغییرات اقلیمی و کاهش غلظت دی‌اکسید کربن در جو به ۳۵۰ قسمت در میلیون (ppm) است و در این زمینه به‌طور مداوم از داده‌های علمی و گزارش‌های بین‌المللی مانند گزارش‌های IPCC^۲ برای اثبات بحران تغییرات اقلیمی استفاده کردند. بهره‌گیری از فعالیت‌های نمادین مانند روز جهانی اقدام ۳۵۰ و استعاره‌های ساده و قابل درک برای مردم مانند ۳۵۰ به منظور ایجاد احساس مسئولیت اخلاقی از فعالیت‌های نمادین این جنبش بود (Nisbet, 2013).

۵.۲. ساختارها و سیاست‌آفرینان

بیشتر پژوهش‌ها، بیش از اندازه بر قدرت سیاست‌آفرینان و در عین حال کم‌اهمیت جلوه دادن عوامل ساختاری در شکل دادن به اقدامات آنها تأکید دارند. به عبارت دیگر، ادبیات موجود در حوزه سیاست‌آفرینی تمایل دارد با قراردادن تدبیر فردی در قلب زندگی سیاست‌گذاری به گونه‌ای عامل محور باشد. بنابراین شرایط ساختاری گسترده‌تر را نادیده می‌گیرد یا صرفاً آنها را به عنوان عوامل «پیش‌بینی‌ناپذیر» یا «احتمالی» سرزنش می‌کند. سؤال اصلی که به یک ابهام می‌پردازد این است که چگونه سیاست‌آفرینانی که در یک حوزه سیاست‌گذاری حضوری نهادینه دارند و تابع دسته‌ای از فرایندهای نظارتی، هنجاری و شناختی‌اند که شناخت آنها را محدود، علایق آنها را

1. devil-angel shift

2. Intergovernmental Panel on Climate Change

تعریف و هویت آنها را تولید می‌کند، می‌توانند ایده‌های سیاستی جدیدی بروز دهند؟ این درحالی است که افراد برای آنکه به‌عنوان سیاست‌آفرینان واجد شرایط لازم شوند، باید قوانین و رویه‌های موجود ساختارها و نهادهایی را که در آن قرار گرفته‌اند، زیر پا بگذارند. برای حل این پارادوکس، باید یا از افراط اراده‌گرایی^۱ اجتناب کرد که در آن استقلال عاملی^۲ - برای مثال در رویکرد چندجریانی - بیش‌ازحد مورد تأکید قرار گرفته است یا به سمت تفريط جبرگرایی برویم که به موجب آن نتایج سیاست‌ها توسط نیروهای زمینه‌ای شکل می‌گیرند (نتیجه سیاست به خروجی عوامل کلان مانند رقابت‌های سیاسی، روند اقتصادی، افکار عمومی تقلیل می‌یابد) (Yang, 2022). ویسرت (۱۹۹۱)، نادیده گرفته شدن عوامل زمینه‌ای توسط کینگدان را در تبیین نقش سیاست‌آفرینان ایراد می‌داند. جارویس و هی نیز بیان می‌کنند که ادبیات رویکرد چندجریانی به اندازه کافی نقش زمینه‌ها را در تسهیل یا مانع‌تراشی برای سیاست‌آفرینی توضیح نداده است (Jarvis & He, 2020: 8). در این ارتباط جونز و همکاران (۲۰۱۶) با یک بررسی کلان از حدود ۳۰۰ مقاله از پایگاه داده «وب آف سیاینس» که مفاهیم رویکرد چندجریانی را عملیاتی می‌کنند، دریافتند که محققان، متغیرهای زمینه محیطی را که بر سیاست‌آفرینان تأثیر می‌گذارند، نادیده گرفته‌اند. به عنوان مثال، یکپارچگی شبکه‌ای^۳ (جوامع سیاستی که بر تکثیر یا انقراض یک ایده سیاستی تأثیر می‌گذارند)، به‌عنوان یکی از اجزای فرعی حیاتی جریان سیاستی، به‌ندرت در پژوهش‌ها مورد توجه قرار گرفته است. اجزای فرعی جریان سیاستی، نشان‌دهنده عوامل زمینه‌ای دیگری مانند خلق و خوی ملی^۴ (جهت‌گیری عمومی نسبت به موضوعات یا راه‌حل‌های مرتبط با مسئله سیاستی) و توازن منافع^۵ (موقعیت کل منافع مربوطه، از جمله گروه‌های حامی و سایر بازیگران علاقه‌مند به مسئله سیاستی) نیز در بیشتر مطالعات غایب هستند. به همین ترتیب، به ندرت در ساختار پنجره سیاستی از یک زیرمجموعه ساختاری حیاتی استفاده می‌شود: زمینه نهادی^۶ (محدودیت‌ها و فرصت‌هایی که در آن سیاست‌های خاص ایجاد می‌شوند) تنها در ده درصد موارد استفاده از برنامه‌های رویکرد چندجریانی به‌کار رفته است (Yang, 2022). میتروم و ورگاری (۱۹۹۶) و میتروم (۲۰۰۰) دریافتند که وقتی طیفی از عوامل زمینه‌ای (برای مثال، بسیج سیاسی ملی توسط انجمن‌های حرفه‌ای و تلاش‌های منطقی‌سازی اقتصاد توسط دولت) وجود داشته باشد، اقدامات سیاست‌آفرینان تأثیری چندانی ندارند. این رویکردهای جبرگرایانه با گفتمان سیاست‌آفرینی که به هدایت تحلیل سیاست‌ها به سمت مطالعه بازیگران و نقش آنها در تسریع

-
1. Voluntarism
 2. agential independence
 3. network integration
 4. national mood
 5. balance of interests
 6. institutional context

تغییر سیاست کمک کرده است، در تضادند. در هستی‌شناسی واقع‌گرایانه انتقادی، سازوکارهای علی مانند ساختارها و نهادها در واقعیت، اقدامات سیاست‌آفرینان در حوزه عمل - شامل همه رویدادهای سیاستی ممکن، اقدامات سیاست‌آفرین و پیامدهای سیاست‌ها - را عملیاتی و محدود می‌کنند، اما تنها برخی از آنها در عالم تجربی، تجربه و احساس می‌شوند - زیرا هر عمل کارگزاران که به دنبال سازماندهی زندگی به طور کامل بر اساس یک هنجار منحصربه‌فرد در روابط خاص باشد به راحتی «دگماتیک، ایدئولوژیک و عمیقاً تفرقه‌انگیز» می‌شود (Yang, 2022). در اهمیت زمینه‌های ساختاری احاطه‌کننده سیاست‌آفرینان باید گفت که اطلاعات مربوط به سیاست^۱، خطرهای سیاسی و اعتماد متقابل بین گروه‌های اجتماعی در محیط خارجی که سیاست‌آفرینان با آن مواجه‌اند، به‌طور شایان توجهی متفاوت است (Huitema & Meijerink, 2010). محیط داخلی که در آن سیاست‌آفرینان با یکدیگر در ارتباط هستند نیز نقش برجسته‌ای دارد. رفتارها و انگیزه‌های آنها را می‌توان با توجه به سازمانی که به آن تعلق دارند و موقعیتی که در سیستم سیاسی دارند، تعیین کرد (Schneider 1993; Lewis, 1980). علاوه بر این، موقعیتی که آنها دارند تعیین می‌کند که آیا می‌توانند شبکه‌های اجتماعی مؤثر، کانال‌های ارتباطی و فرصت‌هایی برای نوآوری در سیاست‌ها ایجاد کنند یا خیر (Kingdon, 1995). گزارش‌های نهادگرا از فرایند سیاست‌گذاری و تغییر سیاست، فضای قابل‌توجهی را برای تأثیرگذاری افراد و گروه‌های انگیزه‌دار مشخص می‌کند (Sheingate, 2003). با این حال، این گزارش‌ها محدودیت‌های چنین کنشگری را نیز توضیح می‌دهند. مارس و اولسن (۱۹۸۹) با برجسته کردن «منطق تناسب»، اهمیت دانش عمیق بازیگران از رویه‌ها و هنجارهای رفتار قابل قبول را نشان دادند. گزارش‌های سازمانی نشان می‌دهند که برای اثربخشی در تعقیب تغییر سیاست‌ها، توجه به حساسیت‌های داخلی حیاتی است. از طرف دیگر باید توجه داشت که در برخی اوقات، ملاحظات محیطی از جمله ملاحظات بین‌المللی موجب فعال شدن نوع خاصی از سیاست‌آفرینان ملی می‌شود. برای مثال در مورد اتخاذ سریع سیاست‌های حمایت اجتماعی در سراسر جهان جنوب، بحث‌های مداومی در مورد میزان استفاده از آژانس‌های فراملی از قدرت مالی و فنی خود برای ورود اشکال خاصی از حمایت اجتماعی به دستور کار سیاستی در کشورهای مختلف وجود دارد (Devereux, 2023). آژانس‌های بین‌المللی با عقد قرارداد با کارگزاران سیاستی، آنها را برای تسهیل ورود ایده‌های خود به دستورکارهای ملی به خدمت می‌گیرند. گروه کوچکی از «کارشناسان» در اوایل دهه اول قرن بیست‌ویکم در شمال جهانی ظهور کردند و به‌عنوان مجموعه‌ای بسیار تأثیرگذار از «کارگزاران واسطه» در فضای بین آژانس‌های توسعه فراملی و پایتخت‌های کشورهای آفریقایی فعالیت کردند. یک چهره دانشگاهی که به‌عنوان مشاور حفاظت

اجتماعی برای چندین آژانس کار کرده است، درباره اهمیت این کارشناسان به‌ویژه اگر «کاریزماتیک» باشند، می‌گوید: «افراد بانفوذی مانند مشاوران بسیار مهم‌اند. ممکن است سازمان‌های بین‌المللی بخواهند برای امری فشار وارد آورند، اما کارکنانی برای انجام آن ندارند. اما پول دارند تا از کسی برای انجام کار مربوطه حمایت مالی کنند. این بدان معنی است که اگر مشاورانی که استخدام می‌کنند خوش‌سخن باشند و یا کاریزماتیک و ...، تأثیر زیادی خواهند داشت» (Devereux, 2023).

۶. نتیجه

این پژوهش با تکیه بر ادبیات سیاست‌آفرینی و سیاست‌آفرینان، به بررسی ابعاد مختلف نظری و تجربی مورد توجه محققان مختلف در این زمینه پرداخت. نتایج نشان داد که انواع مختلفی از سیاست‌آفرینان در فرایندهای سیاست‌گذاری می‌توانند حضور داشته باشند که بسته به راهبردها و ساختارهای احاطه‌کننده آنها، میزان نفوذ و تأثیرگذاری آنها بر فرایند سیاست‌گذاری متفاوت است. از جمله مهم‌ترین این سیاست‌آفرینان، بوروکرات‌ها، متخصصان و نمایندگان مجلس بوده که در نظام‌های سیاسی مختلف، متفاوت عمل می‌کنند. یافته‌های پژوهش نشان داد که چارچوب‌های نظری سیاست‌گذاری نگاه متفاوتی به درجه آزادی سیاست‌آفرینان و میزان کنشگری آنها در ساختارهای موجود دارند. چارچوب روایت سیاسی بر تأثیرگذاری نسبتاً مستقل سیاست‌آفرینان تأکید کرده و نقش عوامل ساختاری در شکل دادن به اقدامات آنها را کم‌اهمیت جلوه می‌دهند. این در حالی است که چارچوب‌های جریان چند گانه و ائتلاف‌های حامی بر احاطه و غلبه عوامل ساختاری بر سیاست‌آفرینان تأکید دارند. در پایان باید گفت که ضروری است مطالعات نظری بیشتری در ایران در ارتباط با ابعاد مختلف سیاست‌آفرینی صورت گیرد و با بررسی تجربی ملاحظات این مفهوم در ایران، راهگشایی‌هایی برای بررسی تأثیر متفاوت مؤلفه‌های فردی و ساختاری در موفقیت یا شکست سیاست‌آفرینان انجام شود.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد؛ و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از سرقت ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش شونده، سوءرفتار و غیره می‌شوند، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

سیاسگزاری

نویسنده مراتب سپاس خود را از فصلنامه سیاست اعلام می‌دارد.

References

- Albæk, E. (2011). The interaction between experts and journalists in news journalism. *Journalism*, 12(3), 335–348
- Arnold, G. (2020). Does entrepreneurship work? Understanding what policy entrepreneurs do and whether it matters. *Policy Studies Journal*, 49(4), 968–991
- Arnold, G. (2021). Does entrepreneurship work? Understanding what policy entrepreneurs do and whether it matters. *Policy Studies Journal*, 49(4), 968–991.
- Arnold, G; Klasic, M; Wu, Ch; Schomburg, M; York, A. (2023). Finding, distinguishing, and understanding overlooked policy entrepreneurs. *Policy Sciences* . 56: 657–687
- Arnold, G; Le Anh Nguyen, L; Madeline, G. (2017). “Social Networks and Policy
- Baumgartner, F; Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Bjurstrøm, K (2020). Principal–agent or principal–steward: How ministry–agency relations condition the impact of performance management in the steering of government agencies. *Public Performance and Management Review* 43(5): 1053–1077.
- Brouwer, S; Huitema, D. (2018). Policy entrepreneurs and strategies for change. *Regional Environmental Change*, 18(5), 1259–1272.
- Cairney, P. (2018). What is evolutionary theory and how does it inform policy studies? *Policy and Politics*, 41(2), 279–298.
- Carter, R.G; Scoot, J.M. (2010). Understanding congressional foreign policy innovators: Mapping entrepreneurs and their strategies. *The Social Science Journal* 47. 418–438
- Christopoulos, D; Ingold, K. (2015). “Distinguishing between Political Brokerage and Political Entrepreneurship.” *Procedia—Social and Behavioral Sciences* 10 36–42.
- Cino Pagliarello, M; Cini, M. (2023). Policy entrepreneurs and problem definition: The case of European student mobility. *Journal of Public Policy*.
- Cohen, N. (2012). Policy entrepreneurs and the design of public policy: The case of the national health insurance law in Israel. *Journal of Social Research and Policy*, 3(1), 5.

- Cohen, N. (2016). Policy entrepreneurs and agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda-setting* (pp. 180–199). Northampton: Edward Elgar
- Crow, D.A. (2010). Local media and experts: Sources of environmental policy initiation? *The Policy Studies Journal*, 38(1), 143–164
- Devereux, S (2023). Performing social policy diffusion: Reflections on agents as social protection policy entrepreneurs in Africa. *Global Social Policy*. Vol. 23(3) 457–480
- Edelstein, B.L; Maas, W.R. (2017). Policy entrepreneurship in the reform of pediatric dentistry. *Journal of Health Policy Research* . 6:37
- Frisch A.N; Cohen, N; Beeri, I. (2020). Wind(ow) of change: A systematic review of policy entrepreneurship characteristics and strategies. *Policy Studies Journal*, 48(3), 612–644.
- Fulbright, J.W. (1966). *The arrogance of power*. New York: Vintage Books.
- Ingold, K. (2008). *Les mécanismes de décision: Le cas de la politique climatique Suisse*. Zürich: Politikanalysen, Rüeegger Verlag.
- Jarvis, D., & He, A. (2020). Policy entrepreneurship and intuitional change: Who, how, and why? *Public Administration and Development*, 40(1), 3–10.
- King, P.J; Roberts, N (1992). An investigation into the personality profile of policy entrepreneur. *Public Productivity and Management Review* 16(2): 173–190
- Kingdon, J.W. (1984) [1995]. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Rutkowski, D., 2007. Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy. *Crit. Stud. Educ.* 48 (2), 229–247.
- Lancaster, K; Ritter, A; Colebatch, H. (2014). Problems, policy and politics: Making sense of Australia's 'ice epidemic.' *Policy Studies*, 35(2), 147–171.
- Lewis, E (1980). *Public entrepreneurship: toward a theory of bureaucratic political power*. Bloomington: Indiana University Press
- Mackenzie, C. (2004). Policy entrepreneurship in Australia: A conceptual review and application. *Australian Journal of Political Science*, 39(2), 367–386.
- McKibben, B. (2010). *Eaarth: Making a Life on a Tough New Planet*. St. Martin's Griffin
- Meijerink, Sander, and Dave Huitema. 2010. "Policy Entrepreneurs and Change Strategies: Lessons from Sixteen Case Studies of Water Transitions around the Globe." *Ecology and Society* 15 (2): 21.
- Mintrom, M; Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667.

- Montpetit, É., & Harvey, A. (2018). Media storms and policy expertise: How environmental beat journalists gained influence during a shale gas controversy. *Environmental Communication*, 12(7), 895–910
- Nader, R. (1965). *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*. Pocket Books
- Nisbet, M.C. (2013). How Bill McKibben changed environmental politics and took on the oil patch. Policyoptions.
- Oborn, E., Barrett, M., & Exworthy, M. (2011). Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy. *Public Administration*, 89(2), 325–344
- Petridou, E; Mintrom, M, (2021). A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, Vol. 49, No. 4
- Pierce, J.J; Siddiki, S; Jones, M.D; Schumacher, K; Pattison, A; Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications—Social construction and policy design. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1–29.
- Pressman, J.L; Wildavsky, A.B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Ravitch, D (2013). *Reign of Error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*. Knopf
- Reimer, I; Saerbeck, B (2017). Policy entrepreneurs in national climate change policy processes.
- Rifkin, J (2019). *The Green New Deal: Why the Fossil Fuel Civilization Will Collapse by 2028, and the Bold Economic Plan to Save Life on Earth*. St. Martin's Press
- Roberts, N.C. (1992). Public entrepreneurship and innovation. *Policy Studies Review* 11(1): 55–74
- Ross, J.S. (2002). The Committee on the Costs of Medical Care and the history of health insurance in the United States. *Einstein Quart J Biol Med*;19:129–34
- Sabatier, P.A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(1), 129–68
- Sabatier, P.A; Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press
- Schneider, A; Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334–347
- Shanteau, J., 1992. Competence in experts: the role of task characteristics. *Organ. Behav. Hum. Decis. Process* 53, 252–266.

- Sheingate, A.D. (2003). "Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development." *Studies in American Political Development* 17 (2): 185–203.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28
- Taylor-Gooby, P; Hastie, C; Bromley, C. (2003). Querulous citizens: Welfare knowledge and the limits to welfare reform. *Social Policy and Administration*, 37(1), 1–20.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Kelly McQueen. 2009. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework." *Policy Studies Journal* 37 (1): 121–40.
- Wilson, G., 2006. Beyond the technocrat? The professional expert in development practice. *Dev. Change* 37 (3), 501–523.
- Yang, Y (2022). The fable of policy entrepreneurship? Understanding policy change as an ontological problem with critical realism and institutional theory. *Policy Sciences* .55:573–591
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (ed), *Theories of the policy process*, 2nd ed. (pp. 65-92). Boulder: Westview Press.

COPYRIGHTS

©2023 by the University of Tehran. Published by the University of Tehran Press. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



پژوهش‌های مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی