

## مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری

دکتر رحمت‌الله قلی‌پور [rgholipor@ut.ac.ir](mailto:rgholipor@ut.ac.ir)

دانشیار گروه مدیریت دانشگاه تهران

رسول رسایی فرد

دانشجوی کارشناسی ارشد پردیس قم دانشگاه تهران

بهرام دستان

دانشجوی کارشناسی ارشد پردیس قم دانشگاه تهران

### چکیده

مقاله زیر به این نکته توجه دارد که مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری ریشه در دموکراسی دارد چه که توجه به تفکر عمومی اول بار از جانب دموکراسی سر برآورد؛ حمایتی که از جانب اندیشمندان و مدافعان حقوق عامه رسید عزم برنامه ریزان را برای دخالت دادن نظر عامه مردم در تصمیمها پایدارتر کرد به گونه ای که باعث تحول در نظام اداری از حالت متمرکز به غیر متمرکز شد و سبکهای مستبدانه اداره سازمانها جای خود را به سبکهای تفویضی داد. همراه با این تحول الگوهای خط مشی گذاری نیز از هویت تعقل‌گرایی خود که اختیار تصمیم‌گیری را به دست عده ای محدود می‌دادند دست کشید و رو به سوی الگوهای آورد که هویتی تجربه‌گرا و واقع‌گرا دارند چه که زمینه را برای دخالت عامه مردم در تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌سازد. دادن اختیار و قدرت به مردم برای دخالت در تصمیم‌گیری از جانب صاحبان قدرت که دارای مفاهیم متعددی است درونمایه اصلی مشارکت است که مورد توافق همه اندیشمندان است. در این مقاله ضمن تحلیل خاستگاه و تبیین مفهوم مشارکت، به بیان انواع، سطوح، اصول، مکانیزم، ابزار و تکنیک‌های مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری پرداخته می‌شود و در ادامه با تبیین این موضوع که مشارکت روشی برای خلق تصمیم‌های بهینه است، پایان بخش این نوشتار خواهد بود.

**واژه‌های کلیدی:** عامه مردم، مشارکت، تصمیم‌گیری، خط‌مشی‌گذاری، دولت

از آنجا که ایجاد مسائل عمومی دارای فرایندی اجتماعی و فرهنگی است؛ پس تقویت روابط با شهروندان نوعی سرمایه گذاری برای خط مشی گذاری و هسته اصلی حکمرانی خوب است و به دولتها اجازه می دهد تا به یک منبع جدید از اطلاعات، ایده ها و منابع در مورد خط مشی دست یابند. بنابر این دولتها در جستجوی در گیر کردن عامه مردم در خط مشی ها به منظور بالا بردن سطح کیفیت، اعتبار و قانونی کردن آنها هستند (OECD، ۲۰۰۱، ص ۱). در بسیاری از کشورهای امروزی به عامه مردم تنها به صورت رای دادن (هر چند سال یک بار) اجازه داده می شود تا در اداره کشور مشارکت کنند و سیاستمداران دوازدهم دست انتخاب کنندگان هستند. لانگر<sup>۱</sup> در مقام رد چنین حالتی می گوید: "ما به شهروندانی دموکراتیک نیاز داریم تا در حل مسائل حساس به دولت کمک کنند اما این موضوع متأسفانه از طرف طبقه سیاستمدار نادیده گرفته شده است به طوری که رو به نابودی نهاده است" (مافرسون، ۱۹۹۹، ص ۲). پیامدهای منفی نادیده گرفتن شهروندان تنها مختص به شهروندان نیست؛ ما شاهد گزارش هایی مبنی بر کاهش اعتماد، اثربخشی و مشارکت هستیم که چنین شرایطی پیامدهای بالقوه منفی برای کل سیستم وبه ویژه برای سیاستگذاران و منافع که آنها نمایندگانی هستند دارد (هان، ۱۹۸۷، ص ۲۲۷). اگر خط مشی گذاران به نظر عامه توجه نکنند با "گروه های فشار" مواجه می شوند. معمولاً گروه های فشار به هم ملحق شده و "گروه های ذی نفوذ" را تشکیل می دهند و خط مشی گذاران را در دوره های طولانی تحت تاثیر قرار می دهند که در چنین مواقعی مراجعه به نظرات عمومی ریسک را به حداقل می رساند. کرت لوین معتقد است مشارکت از ایستادگی مردم در برابر دگرگونی، نوسازی و نو آفرینی می کاهد و بر سازگاری آنان می افزاید (سعیدی، ۱۳۸۲، ص ۱۷۸)؛ بنابراین تقویت روابط با شهروندان منجر به اعتماد عمومی، افزایش کیفیت دموکراسی، تقویت توانایی های مدنی، افزایش توانایی شهروندان برای بحث و خلق روشهای مناسب خط مشی گذاری به طور مستقل و در گیر شدن همه مردم در خط مشی گذاری به عنوان یک عضو می شود؛ اما اگر شهروندان به این نتیجه برسند که مشارکتشان نادیده گرفته می شود، مشارکت آنها هیچ تاثیری بر

---

1. Longer  
2. Macpherson  
3. Hahn

روی خط مشی ها ندارد؛ هرچند مسئولیت تصمیم نهایی در مورد خط مشی ها برعهده دولت است (OECD، ۲۰۰۱، ص ۱). لذا باید در جستجوی مدل مناسب مشارکت شهروندان بگونه ای که به ایجاد و خلق ارزش و ازدیاد آن منجر شود، بود تا شاهد تصمیم های اثربخش باشیم. هدفی که این مقاله بدنبال آن است.

### دموکراسی خاستگاهی برای مشارکت

جامعه متمدن زمانی شکل می گیرد که خط مشی توسط آن جامعه تدوین شود و به اجرا در آید. (برزین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷، ص ۵) که لازمه آن وجود نظامی دموکراتیک در تصمیم گیری است. آنتونی گیدنز<sup>۲</sup> در حمایت از دموکراسی به عنوان پیش نیازی برای مشارکت می گوید: "حقیقت این است که ما همه با هم زندگی می کنیم و همه دارای وظیفه شناسی، صداقت و وفاداری هستیم و دموکراسی بهترین سیستمی است که می تواند توانایی، هدفمندی و پویایی را از نیازها، وظیفه شناسی ها، تجربه ها و دانشهای ما استخراج کند"؛ (چندلر<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰، ص ۴) بر همین اساس دموکراسی در اغلب محاسباتش دخالت مردم در خط مشی گذاری را امری لازم و ضروری دانسته است (کوک<sup>۴</sup>، باراباس<sup>۵</sup>، پیچ<sup>۶</sup>، ۲۰۰۲، ص ۲۳۷). اسچامپتر<sup>۷</sup>، دال<sup>۸</sup> و لیپمن<sup>۹</sup> وظیفه اصلی دموکراسی نماینده را فراهم کردن مکانیزمی می دانند که عقیده عامه مردم و خط مشی گذاری به طور منظم و پایداری با هم ارتباط داشته باشند به طوری که از یک طرف اولویت معیار نظر عامه مردم در خط مشی ها مورد توجه قرار گیرد و از طرف دیگر این اولویت به آگاهی مردم برسد (سوروکا<sup>۱۰</sup>، لزاین<sup>۱۱</sup>، ۲۰۰۷، ص ۱). وست<sup>۱۲</sup> و الکوک<sup>۱۳</sup> هم با استقبال از بازسازی دموکراتیک

1. Berezin
2. Anthony Giddens
3. Chandler
4. Cook
5. Barabas
6. Page
7. Schumpeter
8. Dahl
9. Lippmann
10. Soroka
11. Wlezien
12. West
13. Elcock

جامعه آن را حرکتی مثبت از حالت انفعالی و تاثیر پذیر مردم به حالت پیش قدمی آنها برای افزایش شفافیت دولت، حذف فرهنگ بی علافگی و تصمیم گیری در مورد خط مشی گذاری می دانند (چندلر، ۲۰۰۰، ص ۴).

تئوری پردازها معتقدند برونداد اصلی دموکراسی آگاهانه رضایت و توافق عمومی است که باعث ایجاد خصلتهای آگاهانه و اندیشمندانه در عامه مردم و جامعه می شود. (کلینتمن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹، ص ۲) نابخردانه است اگر پارلمان و کنگره را مسئول رسیدگی به مسائل و مشکلات ندانیم اما وظیفه همه نهادها و افراد این است که به عقیده مردم و نگرش آنها توجه اساسی داشته باشند. مفهومی که نظر نخبگان را برتر از نظر عامه مردم می داند ناشی از این موضوع است که عامه مردم در فکر کردن و ارائه راه حل ناتوانند؛ اما تحقیقات اخیر که توسط مارچ و اولسن، کینگدون<sup>۲</sup> و کارمیس<sup>۳</sup> و استیمسون انجام شده نشان داد که نخبگان و عامه مردم هر کدام بخشی از این فرایند پیچیده هستند که شناسایی مسائل عمومی و ارائه راه حلها در بستر مشاخره ها و مباحثه ها میان این بخشها صورت می گیرد. (بارستین، ۱۹۹۱، ص ۳۳۲)

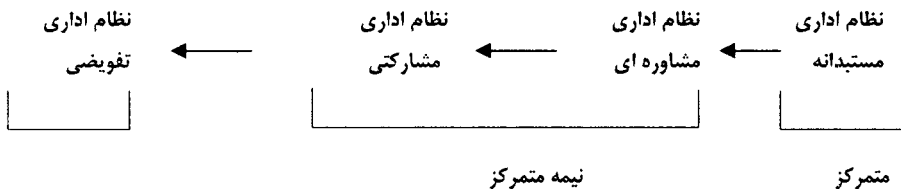
لیبرالها بر این باورند که دولتها نهادهای سیاسی هستند و از آزادی های اساسی افراد حمایت می کنند و یا مارکسیستها نهادهای سیاسی را ابزاری در دست طبقه سرمایه دار می دانند؛ اما با وجود این اختلاف، هر دو گروه دریافته اند که بخش عمومی به دلیل داشتن تعارض بین علایق گوناگون نقشی اساسی در تدوین هر چه بهتر خط مشی ها دارند. آربلاستردر مقام یک لیبرال، موفقیت دموکراسی را مشروط به وجود شهروندانی می داند که مسئولیتهای مدنی را پذیرفته باشند و احساسی از جنس نگرانی در مورد سرنوشت جامعه در وجود آنها موج زده باشد (پاپایانو<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷، ص ۵۰۳). والتن<sup>۵</sup> نیز در نظریه "قدرت جامعه" عامه مردم را منبع و سرچشمه موفقیت خط مشی گذاری و نکات استراتژیک آن می داند و حمایت آنها را لازم میدانند (هان، ۱۹۸۷، ص ۲۲۶). بنا بر این بیشتر مسائل و مشکلاتی که در سیستمهای سیاسی غیر متمرکز کشف و رفع شده اند دقیقاً

1. Clintman
2. Kingdon
3. Carmines
4. Papaioannou
5. Walton

همان جایی است که به قول گایس<sup>۱</sup> جنبشها و نهادهای اجتماعی خود جوش و دموکراتیک وجود دارند و یا به قول کلمن<sup>۲</sup> جایی است که سیاستمداران از شناخت و ارائه مسائل و مشکلات عمومی نفع می برند و برای حل آن برنامه عملی دارند و یا به قول اورلاف<sup>۳</sup> و اسکوکپول<sup>۴</sup> جایی است که بخشهای سیاسی بر مبنای برنامه های خود به توسعه ایدئولوژی (دموکراسی) می پردازند و بخشهای دولتی و غیر دولتی برنامه های بخردانه ای را در دستور کار قرار می دهند (بارستین، ۱۹۹۱، ص ۳۳۲). اصول اولیه رویکرد پایین به بالا به طور واضحی با میزان تنوع و مشارکت ارتباط دارد و در مقابل تقلید گرایی و رویکرد بالا به پایین در فرایندهای اداری با یکنواختی و فقدان کنترل دموکراتیک ارتباط دارد لذا می توان گفت تنوع یک ارزش اساسی برای جامعه دموکراتیک می باشد. (پاپایانو، ۲۰۰۷، ص ۵۰۱) نقطه مقابل این تنوع، یکنواختی است که محصول تمرکزگرایی دولت ها است؛ وایت در مخالفت با تمرکزگرایی سه استدلال مطرح می کند (۱) برخی از مسائل و موضوعات خاص ممکن است در سطح محلی بهتر انجام شوند و باید در آن سطح باقی بماند؛ (۲) متصدیان اداری در سطح مرکز ممکن است به شیوه ای مستبدانه و مبتنی بر نظرات شخصی خود عمل کنند؛ و مهمتر آنکه (۳) تمرکزگرایی به شهروندان اجازه نخواهد داد تا تجربه پذیرش مسئولیت مدنی را کسب کنند (دنهارت، ۱۳۸۲، ص ۹۴) و در فضایی آزاد، متنوع، با نشاط و با انگیزه بالا به مشارکت در حل مساله عمومی بپردازد. الزام فوق سبب شده طی سالیان گذشته شاهد نوعی تحول از نظام اداری مستبدانه در جهت نظام اداری تفویضی یا دموکراتیک در اداره امور عمومی باشیم به طوری که اختیار تصمیم گیری از دست عده ای محدود خارج شده و به اکثریت مردم سپرده می شود.

سیر "حرکت از تمرکز گرایی در اداره جوامع به نظام های اداری غیر متمرکز و تفویضی"، به

شرح زیر می باشد.



1. Gais et al
2. Colman
3. Orloff
4. Skocpol

### حرکت از عقل گرایی به تجربه گرایی

جان فورستر<sup>۱</sup> خط مشی گذاری عقلایی را زمانی امکان پذیر می داند که:

۱. تعداد بازیگران و سازمانها تا حد یک نفر محدود باشد

۲. ساخت سازمانی ساده و به دور از سایر بازیگران باشد

۳. مساله به وضوح تعریف شود

۴. اطلاعات کامل

۵. هیچ فوریتی در کار نباشد و زمان کافی در اختیار باشد

فورستر با تکیه بر عدم تامین شرایط فوق در دنیای واقعی مدعی است: هر چه امکان پذیری شرایط فوق کاهش یابد تصمیم گیری های عمومی به سمت تصمیمات غیر عقلایی بلکه سیاسی، تجربه گرا و واقع نگر تغییر جهت می یابد (قلی پور، ۱۳۸۷، ص ۱۵۱). کوهن<sup>۲</sup> از بنیانگذاران "مدل آشفته" یا "سطل زباله" (یکی از مدل‌های تجربه گرا) در این رابطه می گوید: مدل‌های عقلایی فاقد قدرت تصمیم گیری در دنیای پیچیده و پر رمز و راز امروز است. در این مدل‌ها سازمان یک "بی نظمی سازمان یافته" محسوب می شوند که فاقد وضوح و شفافیت هستند و این ابهام را می توان در اولویتها، روابط علی و معلولی و اعضای دخیل در فرایند تصمیم گیری جستجو کرد؛ همچنین محدودیتهای موجود اجتماعی حاکم بر مدل‌های عقلایی الزاماتی را شکل می دهد که همواره نمی توان بر اساس عقل، خرد و منطق به مساله یابی، مساله شناسی و مساله زدایی پرداخت که این محدودیت ها یا شناختی است یا محیطی (قلی پور، ۱۳۸۷، ص ۱۵۹-۱۶۴). حرکت از خط مشی گذاری عقلانی به تجربی را می توان در رویکردهای استقرایی و قیاسی هاوالت و ام راش هم دید. در دیدگاه هاوالت و ام راش رویکردهای مختلف خط مشی گذاری در سطح قیاسی عبارتند از: ۱-انتخاب عمومی ۲-تعارض طبقاتی ۳- نهاد گرایی نوین؛ دیدگاه اول مبنایی لیبرالیستی، دیدگاه دوم ریشه در تفکر چپ و دیدگاه سوم بر اصلاح سازمان دولت با هدف "اداره خوب" تاکید می کند. آنان در سطح استقرایی نیز رویکردها را به پنج دسته تقسیم می کنند ۱-دولت

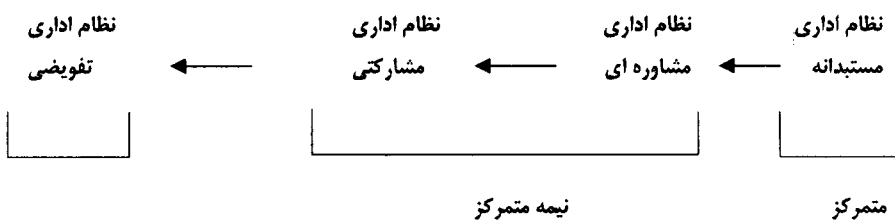
1. John Forester

2. Cohen

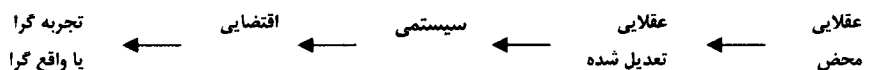
گرایی ۲- دولت رفاه ۳- صنف گرایی ۴- تکثر گرایی و ۵- تعامل بازیگران مختلف در شبکه خط مشی.

چهار دسته نخست طیفی را تشکیل می دهند که در یک سر طیف (رویکرد اول) به نمایندگی نامشروط دولت نسبت به منافع عمومی پا می فشارد. در ادامه (رویکرد دوم) نمایندگی دولت را به تامین حقوق رفاهی مردم مشروط می سازد و به تعامل میان صنفها و نهادهای مدنی با دولت (رویکرد سوم) تاکید می کند. در رویکرد چهارم، خط مشی عمومی حاصل جمع نظر افراد و گروه های کثیر است؛ در نهایت، رویکرد پنجم که در هیچ یک از دو سرطیف قرار نمی گیرد خط مشی عمومی مطلوب را حاصل هم کنشی شبکه گسترده ای از بازیگران دولتی، غیر دولتی و بین المللی تلقی می کند (فراستخواه، قانعی راد، ۱۳۸۷، ص ۶). بنابر این نارسایی های حاکم بر مدل های عقلایی که از ماهیت خردگرایی و منطق گرایی محض آنها ناشی می شود منجر به پیدایش الگوهایی در خط مشی گذاری شد که تکیه را بر تصمیم گیری توسط عده ای محدود بر می دارد و به الگوهایی رو می آورد که ماهیتی تجربی و واقعی دارد (الوانی، ۱۳۸۴). خارج شدن اختیار تصمیم گیری از دست عده ای محدود و روی آوردن به خط مشی هایی که ماهیتی تجربی دارد و حاصل تعامل نظرات همه بخشهای یک نظام است می تواند به نوعی همگرایی بین دو تحول در عرصه الگوهای خط مشی گذاری (از عقل گرایی به تجربه گرایی) و تحول در نظام اداری (متمرکز به غیر متمرکز) منتج شود.

سیر "حرکت از تمرکز گرایی در اداره جوامع به نظام های اداری غیر متمرکز و تفویضی" نیز به شرح زیر می باشد.



مسیر "حرکت از عقل گرایی به تجربه گرایی در خط مشی گذاری" نیز به شرح زیر می باشد.



با توجه به روند فوق، و ربا<sup>۱</sup> بر اساس "مدل اراده مدنی"<sup>۲</sup>، مشارکت را روشی برای پیش بینی فعالیتهای سیاسی در جهت تدوین و اجرای خط مشی ها و تصمیم گیریهای بهینه می داند، که به موجب آن خروج از عقل گرایی و تمرکز گرایی در تصمیم گیری را به ارمغان می آورد. این روش مستلزم سه عامل مهم است.

الف) منابع مشارکت (زمان، منابع مالی کافی و مهارتهای مدنی)  
ب) درگیری روانی با سیاستها (تمایل به سیاستها، احساس کارایی و توانمندی گروهی و تعهد به سیاستها)

ج) شبکه های استخدام و کارمندیابی (استخدام افراد مشارکت مدار)  
بنابراین جامعه مدنی به معنای مشارکت داوطلبانه شهروندان آزاد است که برای تعقیب هدفها و تمایلات جمعی بپا خاسته و وجود اعتماد بین آنها و دولت منجر به خلق سرمایه اجتماعی می شود (فنما، تیلی، ۲۰۰۱، ص ۲۹).

### مشارکت

همه مایل به مشارکت کردن با دیگران هستند؛ هر چند بعضی میلی به کار کردن در کنار دیگران ندارند اما دوست دارند حداقل اینگونه به نظر آیند (زادک<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶، ص ۳۷۴). با توجه به تعاریف متعددی که از مشارکت وجود دارد اوکلی و مارسدن مدعی اند که ایده های مربوط به مشارکت یک نقطه مشترک دارد و آن بها دادن به نقش و نظر مردم در تصمیم گیری های سیاسی و دسترسی آنان به منابع قدرت است (حسنی، ۱۳۸۳) و می توان ویژگی های آگاهانه بودن، داوطلبانه (ارادی بودن) و اثرگذار بودن را به مشارکت نسبت داد. (پناهی، ۱۳۸۱) سلزنیچ<sup>۴</sup> در مقاله "سازوکارهای جذب عوامل تهدید کننده" مشارکت را تنها راه تنش زدایی میان قدرت قانونی سازمان ها و قدرت اجتماعی شهروندان می داند. او معتقد است هر گاه شهروندان با مشارکت جذب سازمان های دولتی شوند از حالت تهدیدی خارج شده و به صورت یک فرصت در کنار

1.Verba

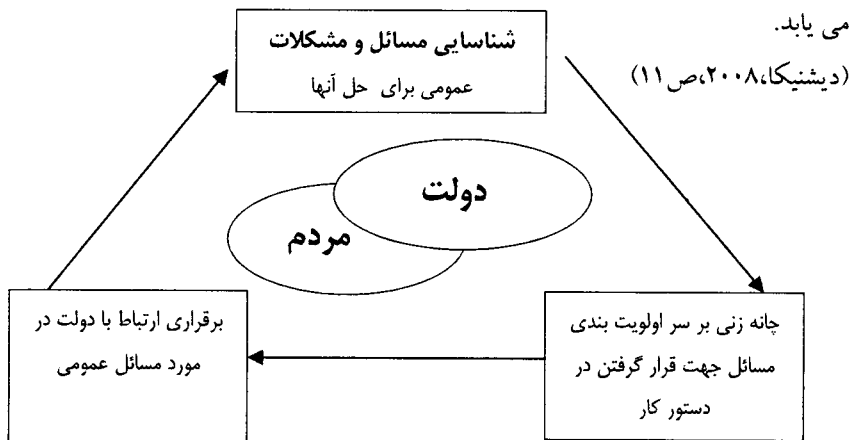
2.Civic voluntarism model

3.Zadek

4.Selznick

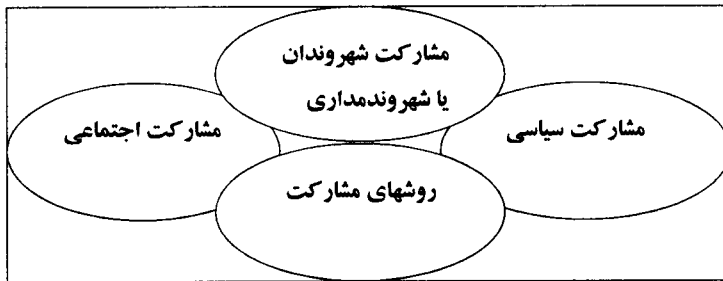


مدیران دولتی قرار می گیرند. (همان، ۱۳۸۱)؛ زیت لاین<sup>۱</sup>، گارسیا- آیوسو<sup>۲</sup> و سانشز<sup>۳</sup> نیز بر دو ویژگی تنوع و مشارکت تاکید بسیار داشته اند و آن را وسیله ای برای تقویت اداره دموکراتیک و ارتقاء اجازه عامه مردم در خط مشی گذاری عمومی می دانند. گایدنر<sup>۴</sup> هم شناخت ساختار، فعالیتها و روابط متقابل بخش عمومی را برای تثبیت ارتباطات در سیستمهای اجتماعی لازم می داند و دنبال کردن فرایند پاسخ گویی را زمینه ای برای ایجاد "اعتماد عمومی" می داند (پاپایانو، ۲۰۰۷، ص ۴۹۷). آربلاستر<sup>۵</sup> بر اساس نظریه "شهروند فعال" می گوید: "هر فرد تنها وقتی به عنوان یک شهروند است که به عنوان یک عضو کل جامعه فعالیت کند و تدوین خط مشی ها زمانی می تواند با موفقیت صورت گیرد که تنها با تاکید بر یادگیری متقابل و رویکرد پایین به بالا باشد. (همان، ۲۰۰۷، ص ۵۰۳). محققان مشارکت را دارای دو زمینه (۱) مشارکت از طریق فعالیتهای اجتماعی به عنوان یک شهروند (غیر رسمی و بدون پیرو) و (۲) مشارکت از طریق عضویت در نهادهای داوطلبانه مدنی و حرفه ای؛ یافته اند و آن را دارای مفهومی دو طرفه میان دولت و جامعه میدانند. (دیشنیکا، ۲۰۰۸، ص ۵) بنابراین مشارکت شهروندان در فرآیند خط مشی گذاری از طریق برقراری ارتباط با دولت، تشریح مسائل و مشکلات و چانه زنی با دولت در امر دستور گذاری تحقق



1. Zeitlin
2. Garcia-Ayuso
3. Sanchez
4. Giddens
5. Arblaster

مشارکت دارای یک الگوی چهار بعدی است. یک بعد آن بر مشارکت اجتماعی تمرکز دارد، جایکه شهروندان در مقام ذینفعان برنامه های دولت هستند و در بعد دیگر آن، آداب و رسوم مشارکت سیاسی مانند رای دادن، شرکت در وقایع سیاسی و لایبگیری قرار دارد. تمرکز زدایی دموکراتیک دو بعد بالا را به مفهومی وسیعتر تحت عنوان شهروند فعال ارتباط می دهد؛ و در نهایت هر کدام از ابعاد بالا دارای روش شناسی مشارکت مخصوص به خود مانند برنامه ریزی، نظارت، تحقیق، آموزش و عمل است و آنچه از همبستگی چهار بعد حاصل می شود، تقویت مشارکت شهروندان در اداره امور است.



(منبع: گاونتا و والدراما، ۱۹۹۹، ص ۲)

مشارکت انواع مختلفی دارد؛ سه نوع مرتبط آن عبارتند از:

الف) اطلاعاتی (ارتباط یک جانبه یا اطلاع رسانی): دولت اطلاعاتی (حتی در مورد فرصتها برای مشارکت) را در مورد خط مشها ایجاد و به عامه مردم تحویل می دهد.

**دولت**

**عامه مردم**

ب) مشاوره ای (ارتباط دوجانبه): عامه مردم در مورد اطلاعات دریافت کرده از جانب دولت بازخوردهایی را به دولت می دهد و از طرف دیگر دولت نیاز به بازخوردها در امر خط مشی گذاری را لازم می داند.

**دولت**

**عامه مردم**

ج) مشارکت فعال (ارتباط بر مبنای عضویت): عامه مردم (از طریق عضویت) همراه با دولت به طور مستقیم درگیر در امر خط مشی گذاری هستند؛ اگر چه مسئولیت تصمیم گیری نهایی بر عهده دولت است.

## دولت

## عامه مردم

درجه تاثیر عامه مردم بر خط مشی گذاری همراه با حرکت آنها از مرحله اطلاعاتی به مراحل مشاوره ای و مشارکت فعال افزایش می یابد. (OECD، ۲۰۰۱، ص ۲).

همچنین مشارکت دارای سطوح متعددی است؛ یک نوع شناسی از هشت سطح مشارکت بر اساس یک طرح نردبانی شکل تنظیم شده است. پله ها نشان دهنده میزان قدرت مردم برای دخالت در خط مشی ها است. پله دستکاری<sup>۱</sup> و پله درمان<sup>۱</sup> نشان دهنده عدم مشارکت است اما زمینه را برای ایجاد مشارکت فعال آماده می کند. هدف واقعی این دو مرحله این نیست که مردم را برای مشارکت توانا سازد بلکه هدف آن ترغیب قدرتمندان در امر تعلیم برای بهبود مشارکت مردم است. پله های اطلاع رسانی<sup>۱</sup> و مشاوره<sup>۱</sup> اجازه دخالت عامه مردم در خط مشی گذاری را می دهد و به آنها حق می دهد که بگویند و بشنوند. هنگامی که آنها به قدرتمندان تحت عنوان مشارکت کننده معرفی می شوند اگر چه مورد توجه قرار می گیرند اما اطمینان کمی دارند که صدای آنها توسط قدرتمندان شنیده می شود یا خیر. وفق پذیری و تطابق<sup>۱</sup> حد بالای اجازه عامه مردم برای دخالت در خط مشی گذاری است. در پله عضویت<sup>۲</sup> مردم در خط مشی ها درگیر می شوند و به مذاکره با خط مشی گذاران می پردازند و در مراحل تفویض قدرت<sup>۳</sup> و کنترل شهروند<sup>۴</sup> مردم دارای بیشترین قدرت و اختیار برای تعیین خط مشی ها می شوند. در یک دسته بندی کلی پله های دستکاری و درمان را می توان در قالب غیر مشارکتی؛ پله های اطلاع رسانی، مشورت و تطابق را در قالب اجازه برای دخالت و پله های عضویت، تفویض اختیار و کنترل شهروند را در قالب قدرت شهروند دسته بندی کرد (آرنستین، ۲۰۰۴، ص ۲)

1. placation
2. partnership
3. delegation power
4. citizen control



### کارکردهای مشارکت

مشارکت عامه مردم در خط مشی گذاری، کارکردهای متعددی دارد. برخی از این کارکردها عبارتند از:

۱- گزارشهای علی و تحلیلی: یک عنصر کلیدی در رابطه با تعریف مسائل به عنوان مشکلی اجتماعی "گزارشهای علی و تحلیلی" است که دارای مبنایی اجتماعی هستند و به توضیح این مساله می پردازند که چگونه یک گروه دچار آسیب و صدمه می شود و چه کسی مسئول آن است و باید مورد مواخذه قرار گیرد؛ استون<sup>۱</sup> بر این ادعا است که گروه های خودجوش مشارکت جو، دانشمندان علوم اجتماعی و قانونگذاران سه منبع موجه برای ارائه گزارشهای علی و سببی هستند. (بارستین، ۱۹۹۱، ص ۶)

۲- مشروعیت بخشی: به عقیده دیوئی<sup>۱</sup> عده ای از مردم به هنگام بروز مشکل عمومی چنان تحت تاثیر واقع می شوند که الزاما به طور منظم نسبت به پیامدهای آن حساسیت نشان می دهند و به صورت گروه تشکیل می یابند. فرایند تهیه و تدوین خط مشی ها نوعا در جهت مشروعیت بخشیدن به آن تنظیم می شود. در امر قانونی شدن خط مشی ها با دو رویکرد مواجه هستیم: پذیرش و قانونی نمودن. یکی از معیارهای اصلی پذیرش؛ حمایت و پشتیبانی شهروندان از اقدامات سازمانهای عمومی است. دیوید استون<sup>۲</sup> تمایز قابل توجهی بین دو نوع حمایت مشخص<sup>۳</sup> و حمایت پراکنده<sup>۴</sup> قائل است. به نظر وی حمایت و پشتیبانی مشخص از نظریات و رفتارهای مساعد، منبث از بازده و اقداماتی است که جوابگوی نیازهای آنهاست و حمایت پراکنده و ناپیوسته حاکی از عدم تمایل در ابراز علاقه به رفتار و نیت مساعدی است که افراد را وادار به قبول یا تحمل نتیجه ای می کند که با آن موافق نیستند، یا اینکه آثار آن را در تعارض با خواسته های خود می بینند. بنابراین به یک رابطه پویا بین پذیرش و قانونی نمودن می رسیم. (الوانی، ۱۳۸۷، ص ۹۱-۹۲).

۳- دستورگذاری دقیق: هاوالت<sup>۵</sup>، سوروکا<sup>۶</sup>، پنر<sup>۷</sup> و لزاین<sup>۸</sup> معتقدند گاهی بین مسائلی که عامه مردم و خط مشی گذاران به آنها توجه می کنند تفاوت وجود دارد و در این زمان هر گاه در رابطه با مسائل مورد توجه مردم توافق عمومی زیادی وجود داشته باشند آن مسائل در اولویت قرار دارند. در این راستا آنها بر تناسب بین علاقه مندی دولت به نظر عامه مردم و تاثیر برجستگی و مهم بودن مسائل تاکید داشتند چه که باعث تناسب نظر عامه مردم با خط مشی ها و ارتباط متقابل بین آنها می شوند (سوروکا، لزاین، ۲۰۰۷، ص ۵). محققان این حالت را "مقتاند کننده" می خوانند چه که قانونگذاران در فرایندهای سیاسی تلاش می کنند تا به جلب رضایت عامه مردم پردازند و سعی می کنند تا در جایگاه مخالفت با چیزی که موافق با نظر عامه مردم است قرار نگیرند (بارستین، ۱۹۹۱، ص ۳).

1. J. Dewey
2. David Easton
3. specific
4. diffuse
5. Howlett
6. Soroka
7. Penner
8. Wlezien

۴- تضمین رشد سیاسی مردم و جامعه در عین حفظ ثبات رژیم سیاسی: درجه آگاهی سیاسی شهروندان یک کشور رابطه ای مستقیم با میزان کیفیت و جریان اطلاعات، سهولت دسترسی به آن و اعتبار و اعتماد عمومی نسبت به منابع تغذیه اطلاعاتی دارد (گیوریان و مندجین، ۱۳۸۴) و باعث تعدیل و سازماندهی اطلاعات سیاسی، انگیزه و تمایل در جهت دنبال کردن رویدادهای سیاسی و علنی شدن اطلاعات سیاسی برای دسترسی همه مردم به آن می شود (تالبرت، مک نل، اسمیت، ۲۰۰۳، ص ۲۷).

۵- استقلال نهاده: مشکل گسستگی اجتماعی زمانی شدیدتر است که گروه های غیر متحد بدان حد قوی باشند که نادیده گرفتن آنها ممکن نباشد و یا دولت به قدری ضعیف باشد که نتواند فشارهای اجتماعی را نادیده گیرد. با این اوصاف اگر تدوین و اجرای اثربخش خط مشی ها مدنظر باشد بهترین موقعیت آن است که هم دولت و هم جامعه قوی باشند و بین این دو همکاری صمیمانه وجود داشته باشد؛ پیتراوانز<sup>۱</sup> این حالت را "استقلال نهاده" می نامد. در مقابل زمانی که دولت ضعیف و نهادهای جامعه از هم گسسته اند اثربخشی خط مشی در پایین ترین حد ممکن قرار دارد؛ در چنین شرایطی دو حالت قابل پیش بینی است: الف) دولت با همکاری گروه های اجتماعی خط مشی های بلند مدت و مرتبط وضع کند؛ ب) دولت خط مشی هایی غیر اثربخش و تنگ نظرانه تدوین کند. (هاولت، ام راش، ۱۳۸۰، ص ۱۰۴).

۶- دریافت بازخور: لراین بر اساس مدل "ترموستات عقیده عمومی و خط مشی گذاری عمومی"، معتقد است واکنش و علاقه مندی مردم شبیه یک ترموستات عمل می کند زیرا عامه مردم از این طریق خواسته ها و ترجیحاتشان را متناسب با تغییرات در خط مشی به منظور پاسخ به آنچه خط مشی گذاران انجام می دهند تعدیل و تنظیم می کنند و از طرف دیگر اگر سطح ترجیحات عامه مردم از سطوح تعیین شده در خط مشی متفاوت باشد خط مشی ها به نفع عامه مردم به صورت افزایش یا کاهش تعدیل و تنظیم می شود. مفهوم ترموستات از نوشته های کلاسیک استون<sup>۱</sup> در مورد سیستمهای سیاسی و مدل "کنترل" دیوش<sup>۲</sup> نشأت می گیرد. (سوروکا، لراین، ۲۰۰۷، صص ۲، ۳)

---

1. Peter Evans  
2. Easton  
3. Deutsch

## اصول، مکانیزم، ابزار و تکنیکهای مشارکت عامه مردم

موارد زیر برخی از اصول پذیرفته شده مشارکت عامه مردم در خط مشی گذاری است. تعهد تمام فعالان درگیر (دولت، شهروندان، گروه های خود جوش و غیره) و شناخت حقوق شهروندان نه تنها برای دسترسی به اطلاعات بلکه برای مشارکت فعال، تشریح قوانین، تعامل میان دولت و شهروندان، وجود زمان و منابع لازم برای نهادینه کردن مشارکت در میان عامه مردم، همکاری میان بخش های دولتی و عامه مردم، پاسخگویی دولت به منظور اطمینان از اینکه فرایند خط مشی گذاری دولتی نه فقط برای بررسی دقیق بلکه برای ارزیابی خط مشی گذاری، شفاف و باز است. سازوکار مهم مشارکت عامه مردم در تصمیم گیری نیز عبارتند از:

۱. تصویب سیاست ها و تشکیل نهاد ها به منظور شفاف سازی از طریق ارتباط مستقیم و

همکاری فعال مردم؛

۲. گسترش آزادی های سیاسی ومدنی؛

همچنین، گزارشهای سالانه، نامه های مستقیم، مراکز اطلاعاتی، خدمات تلفنی، سخنرانیها درمورد وقایع عمومی و خصوصی، رسانه ها، تحقیق درمورد عقاید عمومی، انجمنهای شهروندی، تابلو های راهنما. (دیشنیکا، ۲۰۰۸، صص ۱۳-۱۵)، از ابزارهای اصلی مشارکت عامه مردم در تصمیم گیری به شمار می آیند؛

برخی تکنیک های مهم مشارکت عامه مردم در تصمیم گیری های عمومی عبارتند از:

۱. ساختار نیافته و نا منظم (ایجاد ارتباط مستقیم بین برنامه ریز و مردم)؛
۲. ساخت یافته و منظم (کنترل برنامه ریزان بر افراد و تعداد شرکت کنندگان)؛
۳. فعال (شرکت مستقیم مردم در یک سری از فعالیتهای از پیش تعیین شده)؛
۴. انفعالی (عدم ارتباط مستقیم مردم با برنامه ریزان و مشارکت فقط از طریق شرکت در جلسات). (سعیدی، ۱۳۸۲).

## ارزیابی تمایل عامه مردم برای مشارکت

اگر چه بیشتر ارزیابی ها در مورد فرآیند مشارکت عمومی بوده است؛ اما فرآیند تنها یک وسیله برای تحقق هدف است و تمایل عامه مردم پیش نیاز آن است. یک چهارچوب برای ارزیابی تمایل

عامه مردم به مشارکت بر مبنای پنج فاکتور کلیدی هدف، فرایند، مردم، زمینه و برونداد به صورت زیر طراحی شده است.

Purpose (why&when)+process(how)+people (who)+context = outcome

### هدف (Purpose)

۱) افزایش حمایت قانونی و عمومی از تصمیمهای گرفته شده و خط مشی های وضع شده  
۲) کاهش یا حل تعارضات در میان تمایلات متفاوت رقبا (۳) بهبود کیفیت خط مشی ها از طریق توجه به تمایلات عامه مردم و نه فقط از طریق منافع مقرر (۴) افزایش شفافیت و پاسخ گویی از طریق موشکافی و بررسی دقیق (۵) رشد عامه مردم از طریق آگاهی بخشی بیشتر، تعهد بالاتر و مشارکت فعالتر (۶) افزایش سرمایه های اجتماعی و کاهش محرومیت های اجتماعی و (۷) کاهش نارسایی های دموکراسی از طریق افزایش فرصتها برای مشارکت عامه مردم .

### معیارهای ارزیابی هدف

ارزشها: قضاوتها و تحلیلهای ارزشی بر مبنای تجربه های شخصی خود شهروندان است و نه فقط بر مبنای دانش و اطلاعات تخصصی که به آنها داده می شود.

تاثیر خط مشی: عامه مردم نتایج حاصل شده از انجام خط مشی ها و تاثیر آنها را درک می کنند.

تعریف هدف: عامه مردم از ماهیت و حوزه فعالیتها در قالب اصطلاحاتی مانند درجه تاثیر و فرآیند خط مشی ها آگاهی دارند.

فرآیند (Process) مکانیزم یا مجموعه مراحل که برای مشارکت مردم به صورت فرآیندی (منوال وار) دنبال می شود و باید در خور هدف، زمان و منابع در دسترس باشد.

معیارهای ارزیابی فرایند (اشتیاق مردم به دخالت بر مبنای اصول مکالمه آگاهانه):

یادگیری: مردم اطلاعات را کسب می کنند و مسائل را به روش غیر متعصبانه ای درک می کنند.

مکالمه: چهارچوب بندی مناظره و مشاجره ها بر مبنای یک مجموعه از اصول و هدفهای توافق شده بین عامه مردم و خط مشی گذاران و پایداری روابط مثبت بین آنها بر مبنای احترام، اعتماد و تعهد صورت می گیرد.



تصمیم‌گیری: تصمیم‌های گرفته شده روشن هستند، فرآیند تصمیم‌گیری کاملاً سازماندهی شده است، بروی رویه‌های تصمیم‌گیری توافق وجود دارد و مدیر عالی و افراد مافوق حمایت‌های لازم را انجام می‌دهند.

شفافیت: کل فرآیند برای بررسی عموم باز و آشکار است (البته به همراه یک سری ملاحظات خصوصی لازم).

منابع کافی و در دسترس: زمان و منابع کافی برای مشارکت با توجه به محدودیت‌های مستقل فراهم شده‌اند.

### مردم (people)

همه افراد جامعه در خط مشی‌گذاری مشارکت می‌کنند. معیارهای ارزیابی مردم بیشتر مبتنی بر دو عامل نمایندگی و قانون است.

نمایندگی: مشارکت کنندگان از طریق نمایندگی‌های تعیین شده از جانب عامه مردم در خط مشی‌ها دخالت می‌کنند. این نمایندگی‌ها دارای محدودیت‌های مال و عملی هستند که در قالب ماهیت و اندازه آنها نشان داده می‌شود.

قانون: مردم خودشان را به صورت ترکیبی از دیدگاه‌ها، و تجربه‌ها و افراد دارای حق می‌بینند و درک کرده‌اند که می‌توانند به صورت مستقل در خط مشی‌ها مشارکت کنند.

### زمینه (context)

زمینه‌های محیطی که منجر به اثر بخشی بهتر عمل مشارکت و روش‌های استفاده شده می‌شود (که شامل: ۱) زمینه‌های تاریخی، سیاسی و اجتماعی (۲) سطح دخالت دولت (محلی، ملی، بین‌المللی، جامعه و استانی) (۳) معیار و نوع مساله (۴) وجود روابط قدیمی بین عامه مردم و همچنین بین عامه مردم و مسئولان و (۵) نهادها.

### نتیجه (outcome)

۱) تصمیم‌های بهتر، شفاف‌تر و اثر بخش‌تر (۲) عامه مردم آگاه‌تر، فعال‌تر و داناتر و ۳) پذیرش خط مشی‌ها از جانب مردم به عنوان قانون. می‌توان معیار ارزیابی نتیجه را نیز "ارتباط"

دانست. در این رابطه موتسای معتقد است که، پیش قدمی عامه مردم برای مشارکت با پیش قدمی دولت در این امر پایدار تر و ریشه دارتر می شود که خود باعث مزایایی دیگر چون شفافیت بیشتر، دموکراسی نمایندگی قوی تر و خط مشی های اجرایی تر می شود (موتسای<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹، ص ۱۳، ۲).

### نتیجه گیری

تصمیم گیری های عمومی با هدف حل مسائل عمومی انجام می پذیرد. مسائل عمومی، ماهیتی عمومی دارند که عدم توجه به آن هزینه اجتماعی را بالا می برد و توجه و حل به موقع آنها، منافع اجتماعی را حداکثر می کند. توجه به مساله عمومی و تلاش در جهت حل آنها بدون مشارکت عامه مردم امکان پذیر نیست. چون مساله بعد عمومی، اجتماعی و مردمی دارد. این مقاله تلاش نمود تا پس از تبیین مفهوم مشارکت، روش مشارکت عامه مردم در تصمیم گیری عمومی را تحلیل نماید و سپس مکانیزمی برای بهبود آن ارائه دهد. نخست براین موضوع تمرکز نمود که پذیرش مشارکت عامه مردم در تصمیم گیری عمومی، یعنی حرکت از فضای عقلانیت اقتصادی محض به فضای تجربه گرایی و واقع گرایی است. در ادامه این موضوع را مورد توجه قرار داد که مشارکت الگوی چهار بعدی است که یک بعد آن الگوی اجتماعی است و عامه مردم در اینجا نقش آفرینی می کنند. مشارکت سطوحی دارد که در سطح بالا و حداکثری، مردم نقش ممتازی ایفا می کنند و دارای قدرت هستند. مشارکت عامه مردم همه کاردهای مثبت مشارکت را به همراه دارد. برای بهبود مشارکت و به دست آوردن مزایای حداکثری آن، اصولی وجود دارد که باید به آن توجه داشت و سازوکارها و تکنیک هایی مطرح است که باید آن ها را به کار گرفت. نتیجه این نوع مشارکت، تصمیم های بهتر، یا فعال تر و گسترده تر و پذیرش تصمیم های عمومی توسط مردم خواهد بود.

فهرست منابع

- فارسی

- الوانی، سید مهدی، (۱۳۸۴)، **تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی**، تهران، انتشارات سمت.
- الوانی، سید مهدی؛ شریف زاده، فتاح؛ (۱۳۸۷)، **فرایند خط مشی گذاری عمومی**؛ تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی؛ چاپ ششم.
- پناهی، محمد حسین، (۱۳۸۱)، **راهکارهای افزایش مشارکت مردمی در عرصه فرهنگ، مجموعه مقالات دولت، مردم و همگرایی** (فرد رو، محسن و رضوانی، اصغر).
- تسلیمی، محمد سعید، (۱۳۸۷)، **تحلیل فرایندی خط مشی گذاری و تصمیم گیری**. (چاپ اول). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).
- حسینی، قاسم، (۱۳۸۳)، **بررسی رابطه بیگانگی سیاسی - اجتماعی و امنیت ملی، فصلنامه علوم اجتماعی**. شماره ۲۶.
- طوسی، محمد علی، (۱۳۸۰)، **مشارکت (در مدیریت و مالکیت)**، (چاپ چهارم)، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- دهنارت، رابرت بی، (۱۳۸۰)، **تئوری های سازمان دولتی**، ترجمه ی الوانی و دانایی فرد، تهران، انتشارات صفار.
- سعیدی، محمد رضا، (۱۳۸۲)، **درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمانهای غیر دولتی**، تهران، انتشارات سمت.
- فراستخواه، مقصود/ قانعی راد، محمد امین. (۱۳۸۷)، **بررسی نقش انجمنهای علمی و دانشگاهیان در سیاستگذاری و نظام علمی کشور. فصلنامه رهیافت**. ش ۴۱.
- قلی پور، رحمت الله، (۱۳۸۷)، **تصمیم گیری سازمانی و خط مشی گذاری عمومی**؛ تهران، انتشارات سمت.
- گیوریان، حسن و محمد رضا ربیعی مند جین، (۱۳۸۴)، **تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی**، چاپ دوم، تهران، انتشارات یکان.
- هاوالت، مایکل و ام راش، (۱۳۸۰)، **مطالعه خطی مشی عمومی**. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.

– لاتین

- Arnstein, Sherry R.(2004),"A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4.
- Berezin, mabel (1997) "politics and culture: a less fissured terrain", Source: Annual Review of Sociology, Vol. 23, pp 361-383, Published by: Annual Reviews.
- Burstein, paul,(1991), policy domains: organization, culture, and policy outcomes", department of sociology, university of Washington, Seattle.
- Chandler, David,(2000).Active citizens and the therapeutic state: the role of democratic participation in local government reform", Policy & Politics, vol. 29. No. 1, P: 3–14, The Policy Press.
- Dietram A. Scheufele, Matthew C. Nisbet, Dominique Brossard, (2003), pathways to political participation? religion, communication context, And mass media, International Journal of public opinion research Vol. 15 No. 3
- Dishnica R shenasi,(2008)"Building citizen centered policy-making, Global perspectives and practice. Institute per democracy dhe ndermjetesim., NO.37, Tirana Abania.
- Fay Lomax Cook, Jason Barabas, Benjamin I. Page,(2002), Invoking Public Opinion: Policy Elites and Social Security", The Public Opinion Quarterly, Vol. 66, No 2.
- Fennema, Meindert and Tillie, Jean,(2001),Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups, Department of Politics, Institute for Migration and Ethnic Studies Universiteit van Amsterdam, vol. 1, N0. 24.

- Gail Motsi,(2009),Evaluating Citizen Engagement in Policy Making, A paper presented at the Canadian Evaluation Society Conference (institute on Governance), NO. 2, Ottawa
- Gaventa, John & Valderrama, Camilo, (1999), Participation, Citizenship and Local Governance, Institute of Development Studies.
- Hahn Alan. J.,(1987).Policy making models and their role in policy education, Cornell university publication, Article provided by Farm Foundation in its journal Increasing Understanding of Public Problems and Policies.
- klintman, mikel.(2009),Participation in green consumer policies: deliberative democracy under wrong conditions, research policy institute,No.57, lund university, Sweden.
- Macpherson, Michael,(1999),Citizen participation in politics: role of the new communication media, Notes for a presentation at the conference"Local and Regional Information Society, <http://www.issc.cz> Video: <http://www.issc.cz/>
- OECD, public management brief,(۲۰۰۱).engaging citizens in policy-making: information, consultation and public participatin", puma policy brief, NO10.
- Papaioannou, Theodoros.(2007), Policy benchmarking: a tool of democracy or a tool of authoritarianism?, Benchmarking: An International Journal., Vol. 14, No. 4.
- Soroka,Stuart. Wlezien,Christopher,(2007),Public Opinion and Public Policy. Forthcoming in the Oxford Handbook of Canadian Politics, John Courtney and David Smith, eds.

- Tolbert, caroline j & Mc Neal, Ramona & Smith, Daniel A, (2003), enhancing civic engagement:the affect of direct democracy on political participation and knowledge, state politices and policy quarterly, vol. 3 , No. 1.
- Zadek Simon,(2008).Global collaborative governance: there is no alternative "corporate governance j vol 8, NO.4.