

20.1001.1.23830891.1401.16.1.1.3



doi:10.30497/SMT.2022.239428.3108

*Quarterly Scientific Journal of Strategic Management Thought (Management Thought),
Review Article, Vol. 16, No. 1 (Serial 31) Spring 2022*

Typology of Problem Definition Theories and Its Prism of Light Spectrum in Policy Analysis

Danaeefard, Hasan *
Emami, Seyyed Mojtaba **
Torabzadeh, Mohammad Sadiq ***

Received: 13/09/2020

Accepted: 23/09/2020

Abstract

Oftentimes, policy failure refers to the wrong definition of a policy problem. This is a pervasive challenge in various fields, especially public policy analysis studies, which are also referred to in different terms. In practice, too, the definition of a wrong problem in the form of a third type of error leads to policy problems remaining unresolved and sustained. The cause of the third type of error should be sought for four reasons: systems of problems, different interpretations, information policy, and external changes. In this article, while reviewing the nature of policy problem and problem definition theories, a typology of the most important policy problem theories is presented. In addition to the literature review, we have presented the "problem definition prism of light spectrum", which describes in seven layers the intellectual spectrum of problem definition theories: purpose, theme, ontology, scientific paradigm, method, approach, and level of analysis. The present study seeks to present the complexities of the problem definition process to the audience and make them beware of simplifying the definition of policy problems.

Keywords

Policy Problem; Policy Problem Definition; Problem Structuring; Problem Definition Prism of Light Spectrum.

* Professor, Department of Public Management, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

hdanaee@modares.ac.ir

0000-0003-1805-7323

** Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

emami@isu.ac.ir

0000-0001-6762-4932

*** Doctoral student of public policy making, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

(corresponding author). torabzadeh@isu.ac.ir

0000-0002-4046-0090



فصلنامه علمی اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)، مقاله مروری،
سال شانزدهم، شماره اول (پیاپی ۳۱)، بهار ۱۴۰۱، صص. ۱-۳۶

گونه‌شناسی نظریه‌ها و منشور طیف نوری تعریف مسأله در تحلیل خط‌مشی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۲۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۰۲

مقاله برای اصلاح به مدت ۱ روز نزد نویسنده (گان) بوده است.

10.30497/SMT.2022.239428.3108

حسن دانایی فرد*

سید مجتبی امامی**

محمدصادق ترابزاده جهرمی***

چکیده

بسیاری از اوقات، شکست خط‌مشی به تعریف غلط از مسأله خط‌مشی بازمی‌گردد. این امر، چالشی فراگیر در حوزه رشته‌های مختلف، خصوصاً مطالعات تحلیل خط‌مشی عمومی است که با واژگان متفاوتی نیز مورد اشاره قرار می‌گیرد. در عرصه عمل نیز، تعریف مسأله غلط، در قالب بروز خطای نوع سوم، منجر به آن می‌شود که مسائل خط‌مشی، حل نشده و پایدار بمانند. علت بروز خطای نوع سوم را باید در چهار دلیل جستجو کرد: سیستم‌های مسائل، تفاسیر متفاوت، سیاست اطلاعات و تغییرات بیرونی. در این مقاله، ضمن مرور ماهیت مسأله خط‌مشی و نظریه‌های تعریف مسأله، یک گونه‌شناسی از مهم‌ترین نظریه‌های تعریف مسأله خط‌مشی ارائه می‌شود. ضمناً از قبل بررسی ادبیات، «منشور طیف نوری تعریف مسأله» را به نمایش خواهیم گذاشت که در هفت لایه، طیف فکری نظریه‌های تعریف مسأله را تشریح می‌کند: هدف، موضوع محوری، هستی‌شناسی، پارادایم علمی، روش، رویکرد و سطح تحلیل. پژوهش حاضر تلاش دارد پیچیدگی‌های فرایند تعریف مسأله را در معرض دید مخاطبان قرار دهد و از ساده‌انگاری در تعریف مسائل خط‌مشی پرهیز دهد.

واژگان کلیدی

مسأله خط‌مشی؛ تعریف مسأله خط‌مشی؛ ساختاردهی مسأله؛ منشور طیف نوری تعریف مسأله.

20.1001.1.23830891.1401.16.1.1.3

* استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

hdanaee@modares.ac.ir

0000-0003-1805-7323

** استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

emami@isu.ac.ir

0000-0001-6762-4932

*** دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

torabzadeh@isu.ac.ir

0000-0002-4046-0090

مقدمه

همان‌طور که پوپر^۱ (۲۰۰۳) کتاب خویش را «همه زندگی، حل مسأله است» نام نهاده، یافتن راه‌حل برای مسائل، مهم‌ترین دغدغه جامعه علمی و کنشگران حوزه عمل است. ما هرروز، در چنبره مسائلی قرار داریم که تمام تلاش خود را وقف حلشان ساخته و می‌خواهیم بهبودی در مسائل شناسایی شده یا درک شده ایجاد کنیم. بنابراین در بهترین حالت، مداخلاتی را شکل داده و اجرا می‌کنیم؛ درحالی‌که عمدتاً به اهداف موردنظر خود نیز نمی‌رسند. به‌طور مثال، توزیع یارانه نقدی به اقشار آسیب‌پذیر، باهدف افزایش قدرت خرید آنان، منجر به افزایش تورم و در یک چرخه، کاهش قدرت خرید همان اقشار می‌شود. در خط‌مشی دیگری، جهت کاهش مصرف بنزین، افزایش قیمت به تصویب می‌رسد. این در حالی است که در جامعه ایرانی بارها شاهد تشدید تقاضا، در صورت افزایش قیمت بوده‌ایم. اشکال در چیست؟ اندیشمندان بسیاری معتقدند که حل مسأله اغلب بدین خاطر به شکست می‌انجامد که افراد به‌جای اینکه راه‌حل اشتباهی را برای مسأله درستی به‌کار گرفته باشند، به حل مسائل نادرستی اقدام کرده‌اند (Ackoff, 1974؛ همچنین ببینید: Dunn, 2000; Dery, 1982; Dery, 1991; Bardwell, 1991; Peters, 2005; Rochefort & Cobb, 1993; Rochefort & Donnelly, 2013).

این چالش فراگیر - تعریف درست مسأله - در حوزه رشته‌های مختلف (چون روش‌شناسی پژوهش، تصمیم‌گیری، مطالعات خط‌مشی و مدیریت تعارض) و با واژگان گسترده‌ای قابل ردگیری است. علاوه‌براین، بخشی از بدنه دانش نیز به بحث و بررسی پیرامون خاستگاه و ابعاد تعریف مسأله می‌پردازد (از قبیل تفکر سیستمی، فلسفه اخلاق یا مکتب تفسیری در فلسفه علوم اجتماعی). گرچه تعریف مسأله، یک واژه عمومی و فراگیر در حوزه روش‌شناسی است اما کمتر به‌مثابه یک اصطلاح خاص بدان توجه می‌شود؛ اصطلاحی که از روش‌شناسی تا فلسفه علوم اجتماعی را درمی‌نوردد و می‌توان ریشه‌های عمیق‌تر آن را در فلسفه اخلاق و معرفت‌شناسی اخلاقی جستجو کرد. به‌صورت خاص، این اصطلاح با مطالعات خط‌مشی عجین شده و پیوند خورده است: ابزارهای خط‌مشی، ارزشیابی خط‌مشی، تحلیل خط‌مشی^۲ و نظریه‌های فرایند خط‌مشی^۳. تدوین،

تعریف یا چارچوب‌دهی مسأله^۴، ادبیات رو به رشدی در تحلیل خط‌مشی هستند که قصد داریم در این پژوهش بر آنها تمرکز کنیم.

خلق راه‌حل‌ها برای مسائل خط‌مشی، پاشنه آشیل و دغدغه کانونی تحلیل خط‌مشی است. «ابژه اساسی تحلیل خط‌مشی، صرفاً قدرت سیاسی نیست، بلکه استعمال آن باهدف حل مسائل جمعی است. لذا خط‌مشی عمومی اشعار به بازی‌های قدرتی دارد که در یک بستر نهادی خاص، بین بازیگران عمومی مختلف انجام می‌شود؛ بازیگرانی که تلاش منسجم خود را معطوف به حل یک مسأله جمعی در همکاری یا درگیری با سایر بازیگران خصوصی و دولتی می‌سازند» (knoepfel, 2007, p. 23). مسائل خط‌مشی دارای ماهیتی انفسی، چندبعدی و چندوجهی هستند که مبتنی بر تفاسیر گروه‌های ذی‌نفع و متکثر نسبت به یک موقعیت واحد، تعریف می‌شوند. این تعریف مسأله‌های متفاوت و تفاسیر آنها نسبت به یک موقعیت واحد، می‌تواند منجر به تولید راه‌حل‌های متفاوتی شود. بنابراین، ریسک تولید راه‌حل برای تعریف مسأله‌های غلط، همواره باقی است. هرچقدر که یک مسأله، بهتر تعریف شود، راه‌حل موفق‌تری نیز تولید خواهد شد.

اندیشمندان این عرصه، مدام در حال بحث و جدال نسبت به اهمیت، ماهیت و روش‌های تعریف مسأله هستند. در این نوشتار با مرور و بررسی آثار بزرگان این حوزه همچون دیوید درای^۵ (۱۹۸۲؛ ۲۰۰۰)، ویلیام دان^۶ (۲۰۱۴)، رابرت هوپ^۷ (۲۰۰۲)، گای پیترز^۸ (۲۰۰۵)، ارنوست وسلی^۹ (۲۰۰۷؛ ۲۰۱۷) و کارل باکچی^{۱۰} (۲۰۰۹؛ ۲۰۱۵)، ادبیات این حوزه را بررسی می‌کنیم. ابتدا، شرحی بر تعریف مسأله در تحلیل خط‌مشی عمومی خواهیم داشت. خطای نوع سوم در حل مسأله، ماهیت مسائل خط‌مشی و واژه‌شناسی را خواهیم گفت. در انتها نیز ضمن مرور برخی از مهم‌ترین نظریه‌های تعریف مسأله و گونه‌شناسی آنها، «منشور طیف نوری تعریف مسأله^{۱۱}» را عرضه می‌کنیم.

۱. تعریف مسأله و خطای نوع سوم

به‌طورکلی، مسائل عبارتند از نیازهای برآورده نشده، ارزش‌ها یا فرصت‌های بهبود (Dunn, 2014, p. 67). اما در تعریفی دقیق‌تر، یک مسأله از تفاوت غیرقابل قبول ادراک شده بین آنچه یک بازیگر، مطلوب یا ایده‌آل می‌داند با واقعیت حاضر یا آتی موردانتظار (Hopp, 2002, pp. 308-309; Thissen, 2013, p. 71) است. هوپ در ادامه بیان می‌کند

که مسأله، واجد سه عنصر است: «۱. استاندارد اخلاقی. ۲. موقعیت (فعلی یا آتی). ۳. ارتباطی بین استاندارد و موقعیت به مثابه فاصله‌ای که نباید وجود داشته باشد».

تحلیل خط‌مشی، رشته علمی حل مسأله است (Dunn, 2014, p. 2) و به جهت جایگاه حیاتی مسأله در فرایند تحلیل خط‌مشی، تعریف مسأله، گام اولیه تحلیل خط‌مشی به‌شمار می‌رود (Vesely, 2017, p. 81) و نقطه شروع یک مداخله است (Dery, 1982, p. 23)؛ لذا با وجود اینکه تحلیل خط‌مشی به‌عنوان روش حل مسأله معرفی شده است اما مرحله تعریف، ساختاردهی، شکل‌دهی، تدوین و... مسأله را نیز در بردارد. بارداخ^{۱۲} (۲۰۱۵) تعریف مسأله را گامی حیاتی دانسته و سه بُعد اهمیت آن را چنین بیان می‌کند: «مسأله به شما هم دلیلی می‌دهد برای انجام همه کارهای ضروری جهت تکمیل پروژه و هم راهنمایی برای گردآوری شواهد. در فاز نهایی تحلیل خط‌مشی نیز، تعریف مسأله نهایی شما، احتمالاً به شما کمک می‌دهد تا شیوه بیان داستانتان را ساختاردهی کنید». روش‌های این مرحله را «دانش سطح بالا^{۱۳}» گویند و روش‌های حل مسأله را «دانش سطح پایین^{۱۴}». اولی را فراروش، طرح خط‌مشی یا علم طراحی^{۱۵} نیز می‌گویند (Dunn, 2014, p. 68).

تعریف مسأله، هدف و ابزارهای نیل به موفقیت را تعیین می‌کند. «تعریف مسأله، زبانی را خلق می‌کند تا درباره مسائل و غیرمسائل صحبت کنیم؛ زبانی که با قربانی کردن سایر امور، توجه ما را به سمت برخی ویژگی‌های حیات اجتماعی جلب می‌کند؛ نسبت به مسائل، ایجاد مسئولیت می‌کند؛ برخی گروه‌ها را به‌عنوان مدافع و برخی را به‌عنوان مخالف قرار می‌دهد؛ منافع عموم یا نخبگان را در یک پدیده اجتماعی خاص، گسترده و عمیق می‌سازد و نهایتاً مشارکت اجتماعی را حول چالش‌ها و نشانه‌هایی که توسط تعریف مسأله برجسته شده‌اند، بسیج می‌کند» (Weiss, 1989, pp. 114-115). پیترز (۲۰۰۵) رابطه ماهیت مسأله خط‌مشی با ابزار مناسب حل مسأله را شرح می‌دهد. در واقع، انتخاب ابزار خط‌مشی باید منطبق با ماهیت مسأله خط‌مشی باشد. از نگاه او، این امر، در طرح خط‌مشی مورد غفلت واقع شده است. ما رهاورد یک ابزار را می‌دانیم اما نمی‌دانیم که کدام ابزار، برای کدام مسأله خط‌مشی مناسب است. این چارچوب‌دهی مسأله است که منجر به انتخاب ابزار خط‌مشی می‌شود. همچنین، تعریف مسأله می‌تواند به‌عنوان ابزار کنترل و مدیریت، نقش آفرینی کند. درای (۲۰۰۰) نشان می‌دهد که در جنبش چادر در اسرائیل^{۱۶}،

چگونه تعریف مسأله به‌خوبی به خدمت درآمد تا این جنبش را از بین ببرد. دولت، با تغییر مسأله این جنبش از طریق بخش‌بندی ذی‌نفعان مسأله، به‌مرور آن را تحلیل برد و ائتلافشان را نابود کرد.



شکل (۱): کارکردهای تعریف مسأله خط‌مشی
منبع: یافته‌های تحقیق

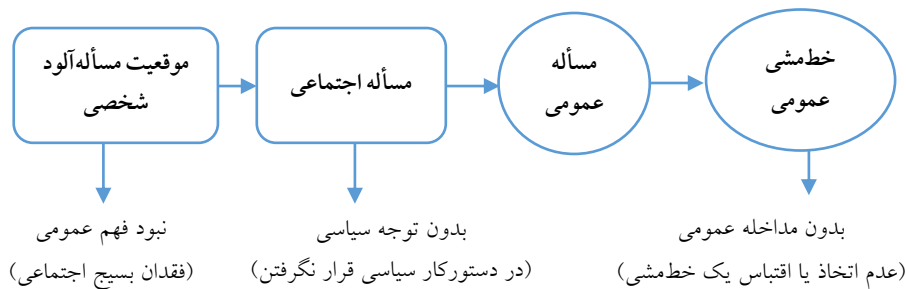
با توجه به اهمیت این امر، «اگر مسأله‌ای به‌غلط تعریف شود، بدان‌معناست که راه‌حل نهایی برای مسأله، به تأخیر افتاده است» (Peters, 2005, p. 352). «تدوین ناقص مسأله، منجر به راه‌حل‌های ناقص و متأسفانه پایدار می‌شود» (Dery, 1982, p. 32). این بدان‌معناست که مسأله حل نمی‌شود. «افراد، بدون بررسی کافی مسأله، به سمت نتیجه‌گیری پرش می‌کنند. انزجارشان نسبت به عدم اطمینان به حدی است که هر راه‌حلی را پذیرفته و اجرا می‌کنند. علاوه‌براین، اگر این تلاش‌ها منجر به شناخت کافی نشود، نوعاً پاسخ‌هایی

هیجانی توأم با ناامیدی، عصبانیت، درماندگی یا بی‌انگیزگی ارائه می‌کنند. نه پرسش به نتیجه‌گیری‌ها و نه چنین حالات هیجانی، هیچ‌یک منجر به یک حل مسأله اثربخش نخواهند شد» (Bardwell, 1991, p. 605). علت تعریف غلط مسأله، در چیست؟ دان (۲۰۱۴) چهار مرحله برای ساختاردهی به مسأله را به تصویر کشید: حس، جستجو، تعریف، تدقیق. در سه مرحله، سه شکست ممکن است رخ دهد که از آنها به «خطای نوع سوم» تعبیر می‌شود: ۱. جستجوی ناقص. ۲. انتخاب جهان‌بینی، ایدئولوژی یا افسانه‌ای غلط برای مفهوم‌سازی یک موقعیت مسأله. ۳. اتخاذ فرم و بازنمایی صوری غلط از مسأله. ما معتقدیم که این خطا حتی در مرحله حس مسأله نیز ممکن است رخ دهد. باورها و عواطف غلط می‌توانند این خطا را رقم زنند. به عبارت دیگر، حس مسأله نیز متأثر از نظام باورها و عواطف انسانی است.

۲. ماهیت مسائل خط‌مشی

برای فهم ابعاد خطای نوع سوم باید در خصوص ماهیت مسأله خط‌مشی بحث کنیم. دان (۲۰۱۴) برخی از خصائص مسأله خط‌مشی را چنین برمی‌شمرد: «وابستگی متقابل، انفسی، مصنوعی و بی‌ثباتی»^{۱۷}. نمی‌توان انکار کرد که موقعیت مسأله آلود، آفاقی و عینی است اما واقعیات صرفاً جنبه‌ای از مسأله هستند؛ جنبه دیگر، ذهنیت و ماهیت انفسی مسائل است. افتادن یک سیب از درخت بر سر عابر پیاده می‌تواند مسأله تلقی شود یا نشود. همچنین می‌تواند به‌انحاء مختلف تعریف شود. اگر عابر، باغبان باشد ممکن است افتادن سیب را به موعد چیدن میوه‌ها یا آفت زدن محصولات تعبیر کند؛ اگر فقیری باشد، آن را به رسیدن رزق روزش تعبیر می‌کند و اگر انسانی حساس باشد، آن را مردم‌آزاری و سهل‌انگاری باغبان در هرس نکردن درختان تعبیر می‌کند. پدیده کنکور، برای خانواده‌ها، دانش‌آموزان و نظام آموزش و پرورش مسأله است، اما ممکن است برای صنعت کمک‌درسی از جنسی دیگر تعریف شود. در میان کسانی که نسبت به پدیده کنکور، احساس مسأله وجود دارد نیز تعریف‌ها متفاوت است: یکی کنکور را دریاچه رقابت برای کسب موقعیت‌های اقتصادی- اجتماعی آتی می‌بیند، یکی کنکور را راه‌حل فرار از سربازی پذیرفته است و دیگری آن را عدم تعادل تربیتی ناشی از حافظه محوری صرف می‌خواهند. «نقش تحلیل‌گر خط‌مشی، شناسایی فرایندها، بازیگران و احتجاجات، به

طریقی است که شرایط عینی- آفاقی به‌مثابه موقعیت مسأله آلود و نیازمند مداخله شناخته‌شده و تعریف شوند» (Knoepfel, 2007, p. 126). این مسیری است که واقعیات خارجی تبدیل به مسائل خط‌مشی می‌شوند. نوفل فرایند تعریف مسائل عمومی و لغزشگاه‌های محتمل در هر مرحله را چنین به تصویر کشیده است:



شکل (۲): فرایند تعریف مسائل عمومی و چاله‌های احتمالی

منبع: (Knoefel, 2007, P. 131)

بر این اساس، یک موقعیت ممکن است توسط شخصی خاص، به‌عنوان یک مسأله تلقی شود اما اگر دیگران چنین ادراکی از موقعیت نداشته باشند، صرفاً یک مسأله شخصی شکل گرفته است. وقتی دیگران نیز از این موقعیت، ادراک مسأله نمایند، یک فهم عمومی شکل گرفته و مسأله اجتماعی ظهور می‌کند. اما اگر مسأله اجتماعی توسط جامعه سیاسی مورد توجه قرار نگیرد، مسأله وارد دستور کار نمی‌شود. حال اگر توجه و التفات جامعه سیاسی نیز جلب شد، مسأله اجتماعی به یک مسأله عمومی تبدیل شده، وارد دستور کار سیاسی می‌شود و ممکن است برای حلش، خط‌مشی خاصی تدوین و اعمال گردد. بنابراین از یک موقعیت مسأله آلود تا اعمال یک خط‌مشی، سفری دراز در پیش است.

پیترز (۲۰۰۵) هفت ویژگی را برای مسائل خط‌مشی بیان می‌کند. در واقع، آنها چند متغیر راهنما در انتخاب ابزارهای خط‌مشی هستند: قابلیت حل مسأله، پیچیدگی (فنی- سیاسی)، مقیاس (دایره اثرگذاری مسأله)، تقسیم‌پذیری منافع و مضار مسأله، ارزش‌گذاری مالی، گستره فعالیت (تنوع و جنس ابزارهای مداخله متناسب با مسأله)، وابستگی متقابل با سایر مسائل^{۱۸}. براساس این ویژگی‌ها، باید مسأله عمومی را از سایر مسائل تفکیک کرد و ابزار مناسب حل مسأله را نیز تعریف کرد. چراکه «یک مسأله اجتماعی، ممکن است

علاوه بر علیت، از مجرای ابعاد دیگری نیز بیان و بازنمایی شود. این ابعاد به‌عنوان ابعاد اصلی طرح خط‌مشی، شانس موفقیت کنش عمومی را کاهش یا افزایش می‌دهند» (Rocheffort & Cobb, 1993, pp. 64-66). راجفورت و کاب (۱۹۹۳) این ابعاد را ذیل «ماهیت مسئله» در «آناتومی تشریح مسئله^{۱۹}»، طبقه‌بندی می‌کنند که عبارتند از: شدت و عمق، فراوانی و الگوی رفتاری وقوع مسأله، تازگی (در مقابل مسبوق به سابقه بودن)، تقریب و تخمین (میزان فردی یا عمومی بودن مسأله)، بحران (اضطرار و فوریت)^{۲۰}.

فهم ویژگی‌های مسأله مفید است اما لازم است بین آنها نیز تعادلی برقرار شود؛ خصوصاً در مقام تراحم. اگر عمق مسأله‌ای زیاد بود اما تعداد اندکی از افراد جامعه را در برمی‌گرفت و درعین حال، مسأله‌ای با گستره زیاد اما عمق کم وجود داشت، اولاً کدام‌ها را می‌توان مسأله عمومی دانست و ثانیاً کدام‌یک بر دیگری اولویت دارد؟ معمولاً مسائل در هر بُعدی، نمره متفاوتی به نسبت سایر مسائل دریافت می‌کنند. حال تحلیل‌گر چگونه باید در عین توجه به این تنوع، به نگاهی جامع نیز دست یابد؟ پیترز (۲۰۰۵) مدعی است که ما نیازمند روش یا راه‌حلی برای این معضل هستیم. در این مقام، ارزش‌ها و چارچوب مرجع‌ها هستند که نقش کلیدی را بازی می‌کنند. ارزش‌هایی چون عدالت اجتماعی، تعیین‌کننده آن هستند که چه چیزی مسأله است، تا چه حد مسأله است و بر کدام مسائل دیگر، اولویت دارد.

از خصائص مهم مسائل خط‌مشی اینکه آنها، نوعی ساخت اجتماعی هستند. بنابراین، تحلیل ابعاد سیاسی‌شان، لازم به نظر می‌رسد (Knoefel, 2007; Linder & Peters, 1994; Plein, 1984). پیترز (۲۰۰۵) معتقد است مسائل خط‌مشی، انفسی هستند و صرفاً وقتی به آنها برچسب مسأله می‌زنیم، به وجود می‌آیند. «مسائل خط‌مشی، به‌صورت اجتماعی و سیاسی خلق می‌شوند. از نگاه هستی‌شناختی، اساساً هیچ مسئله خط‌مشی عینی - خارجی وجود ندارد» (Hanberger, 2001, p. 53). هوپ (۲۰۰۲) نیز مسائل خط‌مشی را به‌مثابه ساخت فرهنگی و سیاسی می‌بیند. آنچه می‌بینیم، واقعیات و موقعیت است اما به آنها برچسب زده و مسأله خطابشان می‌کنیم. در حقیقت، «مسائل تعریف می‌شوند نه اینکه شناسایی و کشف شوند» (Vesely, 2007, p. 83).

اما واقعیات چگونه برچسب مسأله می‌خورند؟ این سؤالی است که باید جوابش را در نظریه‌های فرایند خط‌مشی و دستورگذاری جستجو کرد (Peters, 2005, p. 353)؛ نظریه‌هایی از قبیل سطح زباله، جریان چندگانه، ساخت اجتماعی و طرح خط‌مشی، بازخور، چارچوب ائتلاف مدافع و...؛ همچنین پاسخ را می‌توان از سویه «چارچوب‌دهی مسأله»^{۲۱} در روان‌شناسی شناختی دنبال کرد که متمرکز بر همین فرایند است. درای (۲۰۰۰، ص. ۴۰) معتقد است که «مسائل، ساخت‌هایی تحلیلی هستند که در سیاست، ساخت‌های سیاسی نامیده می‌شوند». اگر این دیدگاه را بپذیریم، پذیرفته‌ایم که دستور کارها در عین متفاوت بودن از تعریف مسأله‌ها، متأثر از فرایند سیاسی تعریف مسأله هستند. گاهی یک تعریف مسأله خاص، می‌تواند تبدیل به دستور کار شود و گاهی خیر. «زمانی که مسائل متناسب با به‌کارگیری در جریان خط‌مشی باشند و همچنین به‌خوبی موردحمایت قرار گیرند، می‌توانند در جایگاه دستور کار قرار گیرند» (Rochefort & Donnelly, 2013, p. 192). در این شرایط، مسأله می‌تواند جریان خط‌مشی را هم مدیریت کند (رجوع کنید به: Dery, 2000).

هوپ (۲۰۰۲) با طرح دو بُعد «دانش» و «حمایت اخلاقی»، بین دو نوع مسأله تمایز ایجاد می‌کند. وی مدعی است که اغلب مسائل فوری و زهرآگین سیاسی، کمترین اجماع را با خود به همراه دارند. هوپ، آنها را بدتعریف شده، بدخیم، آشوبناک، ساختاریافته بیمار یا ساختار نیافته^{۲۲} می‌خواند. از نگاه وبر و خادمیان^{۲۳} (۲۰۰۸)، مسائل بدخیم دارای سه ویژگی هستند: «بد ساختاریافتگی، محمل چندگانگی دیدگاه‌ها و بدون خط پایان (همیشگی)». اغلب مسائل خط‌مشی را می‌توان مسائل بدخیم و با ساختار بیمار دانست. به همین جهت، ترجیح می‌دهیم که آنها را «چالش»^{۲۴} بنامیم تا مسأله. چالش، مسأله‌ای است که نسبت به ماهیت و شیوه حل آن، اجماعی وجود ندارد.

در نگاه اولیه، دعوا بر سر چالش‌ها، ناظر به تحمیل اقدامات و خط‌مشی‌هایی برای حل مسأله است اما واقعاً، ریشه چالش‌ها، ضخیم‌تر و عمیق‌تر است. به نظر می‌رسد که ریشه‌ها به ماهیت مسائل بازمی‌گردند؛ جایی که خاستگاه تدوین خط‌مشی، دیدگاه‌های متفاوت ذی‌نفعان نسبت به موقعیت مسأله است (Dunn, 2014, p. 70). به همین دلیل، هر تعریف مسأله، اشعار به نوع خاصی از توزیع منافع دارد و هر توزیع و بازتوزیعی به

روابط قدرت و سیاست ارجاع می‌دهد. در حقیقت، مهم است بدانیم که «مالکیت مسأله^{۲۵}» از آن کیست. گاسفیلد^{۲۶} (۱۹۹۴) این سکه را ضرب کرد تا بر ماهیت قدرت در خصوص مسائل تأکید کند. «بخشی از دانش تعریف مسأله که برآمده از جامعه‌شناسی است - خصوصاً دیدگاه ساخت اجتماعی واقعیت - به مالکیت مسأله توجه دارد. گاهی آنچه روی میز قمار مشاجرات تعریف مسأله است، تعیین گروهی است که قرار است به‌عنوان متخصصان تبیین و حل یک مسأله اجتماعی از قبل تعیین شده، شناخته شوند. جایگاه، نفوذ و منابع به‌طور بالقوه به دیدگاه حرفه‌ای، رشته‌ای یا اخلاقی‌ای می‌رسد که برنده این قمار شود» (Rocheftort & Donnelly, 2013). پس تعریف مسأله، صرفاً تعریف یک مسأله نیست بلکه فرایندی است که در آن، یک مسأله نیز تعریف می‌شود.

بسیاری از مسائلی که در تحلیل خط‌مشی با آنها مواجهیم، مسائلی نیستند که به راحتی حل شوند (Vesely, 2007, p. 93). «اکثر تحلیل‌گرانی که این دیدگاه را پذیرفته‌اند، نهایتاً مسائل را غیرقابل حل می‌دانند» (Rocheftort & Cobb, 1993, p. 59). چرا؟ چهار دلیل را که ناظر به ماهیت مسأله خط‌مشی هستند، می‌توان در این زمینه برشمرد:

✓ **دلیل اول، سیستم‌های مسائل:** اغلب مسائل خط‌مشی، پیچیده، مبهم، ساختار نیافته و آشوبناک هستند. آنچه به‌عنوان مسأله تعریف می‌شود صرفاً بخشی از یک سیستم است که درون آن، مسائل به هم وابسته، مانع فهم جامع یک مسأله می‌شوند. مسائل خط‌مشی، تا حد زیادی پیچیده هستند چراکه به هم وابسته‌اند و تحت یک سیستم قرار می‌گیرند. ما نمی‌توانیم کل سیستم را کشف و تحلیل کنیم. بنابراین برای حل یک مسأله، باید ریسک تولید راه‌حل خوب برای مسأله غلط را بپذیریم. پس در تدوین غلط یک مسأله، با پیامدها و رهاوردهای پیش‌بینی‌نشده مواجه خواهیم شد (Dunn, 2014, p. 70). شکست بدان دلیل رخ می‌دهد که تحلیل‌گران به‌خوبی تعریف مسأله را مورد مذاقه قرار نمی‌دهند. پیچیدگی، منشأ اصلی خطاست. چنانکه آکوف^{۲۷} (۱۹۷۴) بیان می‌کند، شکست به خاطر تفکر تحلیلی^{۲۸} مبتنی دکتترین تقلیل‌گرایی است. تحلیل (تفکر تحلیلی)، محور حل مسأله است. در این فرایند ذهنی، امور را به اجزایش خرد می‌کنیم و نگاهی فارغ از محیط^{۲۹} بدان‌ها داریم. وی تفکر سیستم‌ها را جایگزین تفکر تحلیلی می‌کند. در این فرایند ذهنی

جدید، یک سیستم، بیش از مجموع اجزایش بوده و یک مسأله، درون سیستم خود وجود دارد. بنابراین، باید سیستم مسائل^{۳۰} را که یک آش در هم و بر هم است، فهم کنیم.

✓ **دلیل دوم، تفاسیر متفاوت:** ما همواره واقعیات خارجی اطراف خویش را دیده و می‌پنداریم که مسائل، شفاف و روشن هستند اما زمانی که از افراد مختلف در مورد مسأله پرسیم، پاسخ‌هایی متفاوت، متکثر و حتی متناقض دریافت می‌کنیم. همه ما، یک موقعیت نامطلوب را به‌عنوان یک مسأله حس می‌کنیم اما در مرحله حل مسأله، هرکسی متفاوت عمل می‌کند. در حقیقت، همه ما بر وجود مسأله متفقیم اما بر ماهیت یا تعریف و راهکارهای آن یا یکدیگر در مخالفت هستیم، چراکه اطلاعات ناظر به مسأله به صورت متفاوتی توسط بازیگران مختلف، تفسیر می‌شود. دان (۲۰۱۴) در خصوص تکثر تفاسیر از واقعیت خارجی و بازنمایی‌های متفاوت از مسائل به بحث می‌پردازد. وی چهار منشأ تکثر را چنین برمی‌شمرد: منافع فردی و نهادی، مفروضات در خصوص ماهیت انسان، ایده‌ها در خصوص نقش دولت و عقاید ناظر به ماهیت دانش. همه این موارد، ناظر به عواطف و عقایدی هستند که در بین افراد بشر، متکثرند. علاوه‌براین، تغییر می‌کنند و حتی برای یک فرد در طی زمان نیز متغیر هستند. پس مسائل دائماً در حال تغییرند و به‌عبارت‌دیگر، منحل می‌شوند به‌جای اینکه حل شوند.

✓ **دلیل سوم، سیاست اطلاعات:** بومگارتنر و جونز^{۳۱} (۲۰۱۵)، سین^{۳۲} (۲۰۱۶) و اسمیت^{۳۳} (۱۹۸۳) بر بُعد سیاست اطلاعات که می‌تواند تدوین مسأله را جهت‌دهی کند، تأکید دارند. در کنار چالش تفسیر، رفتار بازیگران نیز فرایند تعریف مسأله را دستخوش تغییر قرار می‌دهد. زمانی که منافع متفاوت و ادراکات مختلفی از مسائل وجود دارند، بازی‌ها ظهور می‌کنند. اغلب بازی‌ها، ناسازگار و غیرقابل جمع هستند (قضیه عدم امکان ارو^{۳۴}). بنابراین مسائل، از حیث منطقی، غیرقابل حل باقی می‌مانند. ظهور بازی‌ها، منافع افراد را به میدان قدرت و سیاست خواهد آورد. از این‌رو، در تعریف مسأله خط‌مشی باید به نظریه‌های فرایند خط‌مشی توجه داشت و فهمی از واقعیت مسیر ظهور و افول خط‌مشی‌ها کسب کرد.

✓ **دلیل چهارم، تغییرات بیرونی:** از نگاه پیترز (۲۰۰۵)، مسائل در پرتو تغییرات مستمر اجتماعی، تغییر می‌کنند. تغییر در شرایط یا نهادها، تغییراتی را بر ادراکات، تفاسیر

و بعد سیاست اطلاعات تحمیل می‌کند. این تغییرات منجر به تغییراتی دنباله‌دار و تشدید در عوامل قبل می‌شود.

۳. واژه‌شناسی

تعریف مسأله را می‌توان با واژگان مختلفی در ادبیات این حوزه دنبال کرد: تدوین مسأله (Nezu & D'Zurilla, 1981; Thissen & Walker, 2013; Veselý, 2017)، شکل‌دهی مسأله (Simon, 1995)، ساختاردهی مسأله (Dunn, 2014) از این اصطلاح در تحلیل خط‌مشی استفاده کرده است، اما اصالتاً این واژه در OR به‌کار گرفته می‌شود، از قبیل: (Rosenhead, 2006; Woolley & Pidd, 1981)، مسأله‌یابی در مقابل حل مسأله (Dillon, 1982; Dunn, 2014; Hoover, 1990; Runco, 1994; Simon, 1995)، تعریف مسأله و دستورکار (Bardach, 1981-1995; Morss, 2005; Neufville & Barton,)، Dery, 2000 اما 1987; Nezu & D'Zurilla, 1981; Plein, 1994 گرفته و درعین‌حال، بین تعریف مسأله و دستور کار تفاوت قائل می‌شود؛ چارچوب‌دهی مسأله (Hopp, 2002; Rein & Schön, 1996; Schön & Rein, 1994; Thissen & Walker, 2013)، بیانیه مسأله (Baumgartner & Jones; 2015; McGaghie, Bordage)، (Veselý, 2007)، (Shea, 2001; Patton, Sawicki & Clark, 2016)، (Weimer & Vining, 2011)، (Sylvan & Voss,)، (Guess & Farnham, 2011; Thissen & Walker, 2013)، تعیین مسأله (Dery, 2000) و تشریح مسأله (Rocheffort & Cobb, 1993).

راچفورت و کاب در پژوهش خویش (۱۹۹۳) چنین نتیجه‌گیری کردند که بلوغ کافی و اجماع در ادبیات تعریف مسأله و واژگان آن وجود ندارد. اگرچه آنها تلاش کرده‌اند تا از قبل این موضوع، یک حوزه مطالعاتی با هویت خاص را شکل دهند اما به‌نظر می‌رسد مشکل همچنان باقی است و بلوغی حاصل نشده است. این واژگان به‌جای یکدیگر استفاده می‌شوند و بعضاً به‌عنوان بخشی از دیگری به‌کار می‌روند.

در این نوشتار، «تعریف مسأله» به‌عنوان واژه استاندارد و جامع استفاده می‌شود. واژگان این حوزه را تسامحاً می‌توان در یک طیف قرار داد. یک‌سوی طیف بر تدوین و فرموله کردن مسأله در قالب یک عبارت یا فرمول (تدوین، ساختاردهی و مدل‌سازی) تأکید دارد

و سوی دیگر بر ماهیت تفسیری بازنمایی واقعیت در درک مسأله (تعریف، بازنمایی، چارچوب‌دهی). اولی، تکنوکرات و فنی است و دومی بیشتر سیاسی و فرهنگی است. اولی آفاقی‌تر است و دومی انفسی‌تر.

وسلی (۲۰۱۷، ص. ۸۱) معتقد است که «تحدید مسأله، هم عناصر آفاقی و انفسی را شامل می‌شود و هم عناصر هنجاری و غیرهنجاری را». او بیان می‌کند که تحدید مسأله در کنار دو مفهوم جدید مسائل بدخیم^{۳۶} (Head & Alford, 2014; Skaburskis, 2008; Weber & Khademian, 2008) و مسأله‌سازی^{۳۷} (Bacchi, 2015) و نیز اصطلاح تعریف مسأله (در ادبیات دیوید درای)، به ترکیب دو بعد سیاسی و فنی اشاره دارند. همگرایی بین رویکرد سیاسی و خط‌مشی شبیه همگرایی خبرگان و افراد عادی در تحلیل خط‌مشی (Torgerson, 1986) و یکپارچگی انواع دانش (دانش تجربی، تجربه عملی، عقل عملی و رویکرد تفسیری^{۳۸}) در مطالعات خط‌مشی از مسیر پذیرش خرد در کنار علم تجربی^{۳۹} است (Raadschelders, 2011). این همگرایی و یکپارچگی به دلیل نیاز عملیاتی و گسترش پراگماتیسم در مطالعات خط‌مشی، میسور شده است. در این میان، صرفاً مدافعان دوگانگی سیاست - اداره هستند که رویکرد غیرسیاسی را در تعریف و حل مسأله می‌پذیرند و به رسمیت می‌شناسند (Vesely, 2007).

۴. نظریه‌های تعریف مسأله و روندهای آن

در این بخش تلاش می‌شود از مسیر طرح نظریه‌های مختلف در عرصه تعریف مسأله خط‌مشی، گونه‌شناسی جدیدی ارائه شود. همچنین برای اینکه به صورت تفصیلی، مؤلفه‌های تمایز بخش این نظریه‌ها روشن شود، تنوع ادبیات و نظریه‌های این عرصه را در قالب منشور طیف نوری به نمایش می‌گذاریم.

۴-۱. حرکت از مدل‌سازی کمی به سوی فنون کیفی

مسأله خط‌مشی را می‌توان در مطالعات و نظریه‌های مختلفی مورد بررسی قرار داد. مسأله خط‌مشی در ابتدا، مسأله‌ای برای مدل‌سازی بوده است. از این رو، به تحقیق در عملیات سخت و مدل‌سازی کمی سپرده شد. ساختاردهی مسأله نیز اصطلاحی شناخته‌شده در این نگاه بود (ببینید: Woolley, R. N., & Pidd, 1981).

رویکرد مدل‌سازی، به‌طور مثال در پژوهش ویمر و وینینگ^{۴۰} (۲۰۱۱، ص. ۳۴۴) در قالب مرحله «فهم مسأله» آورده شده است:

۱. دریافت مسأله. ۲. شکل‌دهی مسأله. ۳. مدل‌سازی مسأله.

«مدل خط‌مشی‌گذاری در پروژه عقلانیت، یک مدل تولید محصول است؛ به‌نحوی که خط‌مشی این‌گونه است و باید این‌گونه باشد که در زنجیره‌ای منظم از مراحل ولو همانند خط‌موتناژ، خلق و ایجاد شود. یک چالش، در دستور کار قرار گرفته و یک مسأله، تعریف می‌شود». اما این روش عقلانی و گام‌به‌گام، به‌مرور تضعیف شد. واقعیت، جنبه دیگری هم داشت. به‌تدریج در کنار تحقیق در عملیات سخت، روش‌شناسی‌های تحقیق در عملیات نرم پدید آمدند که بر ساختاردهی مسأله تأکید داشتند. برخی از این روش‌شناسی‌ها عبارتند از (آذر و خسروانی، ۱۳۹۲): روش‌شناسی سیستم‌های نرم (SSM)، تحلیل و توسعه گزینه‌های استراتژیک (SODA)، استراتژی مذاکره و بازتاب مفاهمه، رویکرد گزینه استراتژیک، تحلیل استواری، نگاشت شناختی، نظریه درام و تحلیل تقابلی، مدل‌سازی ساختاری تفسیری، تحلیل عملکرد - اهمیت، فرایند تحلیل شبکه، تکنیک دیمتل. این روش‌ها به‌مرور بیشتر شد و به‌تدریج از رویکرد عقلایی نیز فاصله گرفت. علت این امر، ورود عنصر سیاست به تعریف مسأله بود.

۲-۴. سیاست در کنار فنون کمی - کیفی

راچفورت و کاب (۱۹۹۳) دو موضوع کلی برای آثار حوزه تعریف مسأله قبل از خود برشمردند:

۱. تعارض اجتماعی و تلاش برای به دست آوردن تکه بزرگ‌تری از کیک؛

۲. ساخت اجتماعی به‌مثابه جوهره مسأله.

آنها بیان کردند که می‌توان چهار موضوع محوری دیگر نیز به این ادبیات افزود:

۱. پرسش از علیت: مسأله از کجا ظهور می‌کند و چه چیزی آن را می‌سازد؟

۲. تصویر و ماهیت انفسی مسأله: تأکید بر تبدیل مسأله به یک عبارت یا فرمول.

۳. مهم نیست که مسأله چیست. مهم آن است بدانیم که بازیگران چگونه با یک

مسأله مواجه می‌شوند.

۴. پرسش از مالکیت مسأله و بازیگران مسلط در فرایند تعریف مسأله.

چنانکه مشاهده می‌شود، تمرکز این طبقه‌بندی بر روش‌شناسی نیست بلکه بر موضوعات محوری ممکن تأکید دارد. به عبارت دیگر یک طبقه‌بندی محتوایی است.

درای (۲۰۰۰)، دو مدل ظهور خط‌مشی را تبیین می‌کند. وقتی تحلیل‌گر خط‌مشی به دنبال راه‌حل یک مسأله است، بازیگر سیاسی تلاش می‌کند تا تعریف خویش را بر مسأله تحمیل کند:

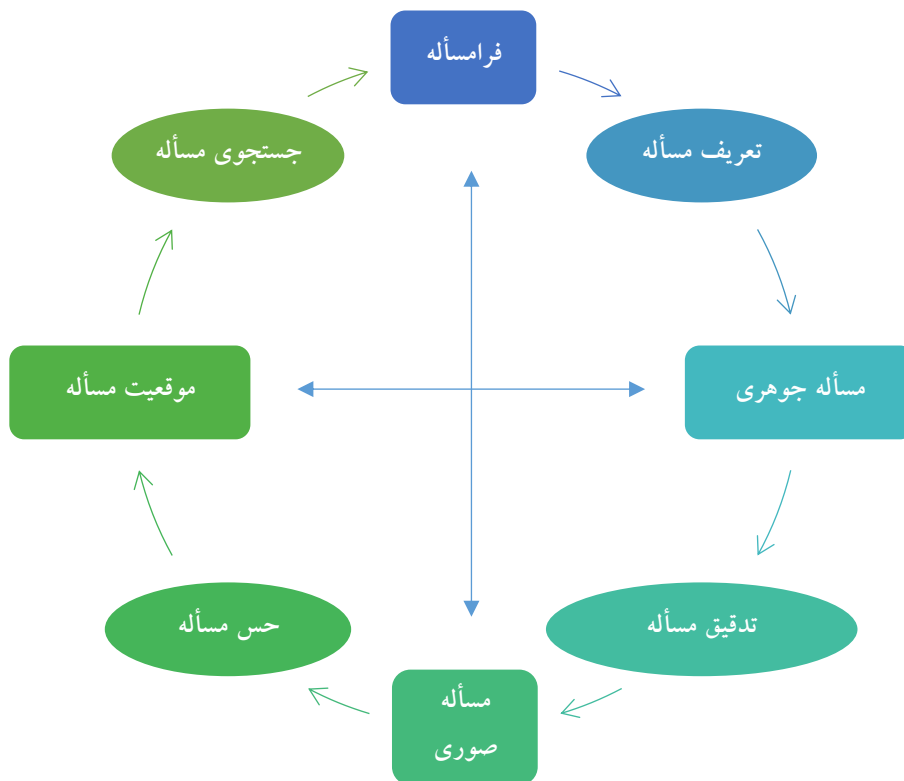
۱. تکنوکرات و فنی: خط‌مشی از درون فرایند یادگیری مبتنی بر نوآوری و بازخور ارزشیابی ظهور می‌کند. در اینجا، نقش مؤثر، به یادگیری در ترجیحات در حال تغییر خط‌مشی‌گذاران تعلق دارد.

۲. مدل سیاسی: تغییر از مسیر تغییر در پیکره‌بندی منافع مسلط ظهور می‌کند. در اینجا، ظهور خط‌مشی در تضارب بین ایده و قدرت است.

وسلی (۲۰۰۷) یک گونه‌شناسی از روندهای تعریف مسأله ارائه می‌دهد. وی سه دیدگاه را به‌عنوان پاشنه آشیل ادبیات تعریف مسأله برمی‌شمرد: دیوید درای، ویلیام دان و رابرت هوپ. وی، درای را پدر تعریف مسأله خطاب می‌کند. مبتنی بر نگاه وسلی (۲۰۰۷)، درای یک ضد عقلانیت است که مسأله را آفاقی و عینی نمی‌بیند. انتخاب مسأله با قدرت و سیاست درهم‌تنیده است. مسائل، تعریف می‌شوند نه اینکه کشف شوند. آنها محصول تحمیل چارچوب‌های مرجع بر واقعیت هستند. در روش‌شناسی، درای به مخالفت با راهنمای گام‌به‌گام برای تعریف مسأله برمی‌خیزد و معتقد است که تعریف مسأله، یک فرایند خلاق است و نمی‌توان هیچ راهنمای گام‌به‌گامی برایش ترسیم کرد. بنابراین سؤال از یک روش مکانیکی، یک پارادوکس و نقض غرض است. تعریف مسأله، یک روش شهودی و شمی دارد. دیدگاه وی، یک نگاه عمل‌گرا و واقع‌گراست چراکه قوت تعریف مسأله در حل مسأله است که می‌تواند معیار ارزشیابی تعریف مسأله واقع شود.

وسلی (۲۰۰۷) معتقد است درای، بنیان‌گذار ادبیات تعریف مسأله است و دان، آن را توسعه داده است. دان، اصطلاح «ساختاردهی مسأله» را جایگزین «تعریف مسأله» کرد. وی را می‌توان پیرو درای دانست با این تفاوت که دان تلاش دارد تا روش‌هایی برای ساختاردهی مسأله ارائه دهد. به عبارت دیگر، روش، وجه ممیزه این دو است. دان، هم

روش را و هم خلاقیت را مورد تأیید قرار می‌دهد. در هر دو دیدگاه، جریان خط‌مشی با جریان سیاست و قدرت همپوشانی دارند و به رسمیت شناخته می‌شوند. در دیدگاه دان، چهار مرحله برای ساختاردهی مسأله وجود دارد:



شکل (۳): مراحل ساختاردهی مسأله

منبع: (Dunn, 2014, p. 76)

گرچه دان قائل به نگاه خطی نیست اما اگر بخواهیم به صورت خطی این مدل را شرح دهیم: ساختاردهی مسأله از حسن مسأله توسط تحلیل‌گری شروع می‌شود که درون موقعیت مسأله است. این احساس، مقدمه‌ای است تا تحلیل‌گر به دنبال ابعاد گوناگون و گستره مسأله بپردازد. نتیجه گام دوم، دستیابی به فرامسأله است. آنگاه از ابر آشوبناک فرامسأله تلاش می‌کند تا مسأله جوهری و ریشه‌ای را کشف کند. حال که در گام سوم

به مسأله جوهری دست‌یافت، آن را در صور مختلفی می‌تواند به مخاطب خویش ارائه کند. در این گام، ناگزیر از تصویر، کلام، فرمول ریاضی و... استفاده خواهد کرد. روش‌هایی که دان (۲۰۱۴) در ساختاردهی مسأله مطرح می‌کند عبارتند از: تحلیل مرز، تحلیل طبقه‌بندی، تحلیل سلسله‌مراتب، طوفان فکری، تحلیل دیدگاه‌های چندگانه، تحلیل مفروضات، نگاهت احتجاجات.

در مقابل درای و دان، هوپ (۲۰۰۲) بر استراتژی بازیگران در مواجهه با تعریف مسأله تمرکز دارد. رویکرد وی فرهنگی است و نظریه فرهنگی گروه - شبکه^{۴۱} را به‌عنوان مبنای نگاه خویش قرار داده است. مامادوه^{۴۲} (۱۹۹۹) نظریه حاضر را چنین تشریح می‌کند: این نظریه، فرهنگ را در مرکز تبیین حیات اجتماعی قرار می‌دهد و معتقد است که ترجیحات و توجیحات هستند که جهان روابط اجتماعی را شکل می‌دهند. بر این اساس هر آنچه بشر می‌خواهد یا انجام می‌دهد، تابع فرهنگ است. این نظریه معمولاً با نقشه فرهنگی‌ای که ارائه می‌دهد، اشتباه گرفته می‌شود. این نقشه از دو بعد ناظر به گروه‌گرایی^{۴۳} تشکیل شده است: شبکه و گروه. گروه اشعار به میزان مشارکت اجتماعی و شدت اتصال به یک گروه دارد و شبکه، اشعار به میزان فردگرایی در تعاملات و روابط دارد. از این رو از طبقه‌بندی‌های تک‌وجهی رایج که صرفاً به فردگرایی و جمع‌گرایی توجه دارد، متمایز است. هر یک از این دو بعد گروه و شبکه، خود با چهار مؤلفه سنجش می‌شوند^{۴۴}:

۱. مؤلفه‌های شبکه: تفکیک، استقلال، کنترل، رقابت.

۲. مؤلفه‌های گروه: فراوانی تعاملات، متقابل بودن روابط، گستره تعاملات، مرز تعاملات.

اما نظریه، اساساً چارچوبی برای تحلیل تنوع فرهنگی و مقایسه فرهنگ‌هاست. حال این نظریه ابزاری تولید می‌کند به نام نقشه فرهنگی که از دو بعد تشکیل شده است و چهارگونه جهان‌شمول از فرهنگ و محیط اجتماعی را به نمایش می‌گذارد. این گونه‌ها را خرده‌فرهنگ، سبک زندگی، عقلانیت، فرهنگ سیاسی، شیوه سازمان‌دهی، نظم اجتماعی یا انسجام نیز می‌نامند. چهارگونه فرهنگ عبارتند از: تبعیت اتمیستیک^{۴۵}، سلسله‌مراتب وضع‌شده^{۴۶}، فردگرایی^{۴۷} و تحزب^{۴۸}.

رویگرد گاسفیلد (۱۹۹۴) نیز مشابه این رویکرد است. اما نقد هوپ به گاسفیلد آن است که تکرر سبک‌های رفتاری تعریف مسأله در انواع مسأله را ندیده است. هوپ (۲۰۰۲، ص. ۳۰۶) می‌نویسد: «رویگرد فرهنگی به تعریف مسأله مدعی است قواعد خرق و تحمیل تعریفی بر مسأله، اساساً فرهنگی است». وی اشاره می‌کند که فرهنگ و سبک زندگی، تعیین‌کننده روش‌هایی است که افراد، مبتنی بر آنها، استراتژی‌های تعریف مسأله را برای خویش برمی‌گزینند. بنابراین، ماهیت انفسی مسأله، نه تنها یک امر تصادفی نیست بلکه قابل پیش‌بینی است. به عبارت دیگر، الگوهایی را می‌توان یافت که رفتارها و قضاوت‌ها را می‌توانند هدایت کنند (Vesely, 2007). گونه‌شناسی هوپ، شامل چهار الگوی رفتاری - قضاوتی است:



شکل (۴): الگوهای فرهنگی در تعریف مسأله

منبع: (Hopp, 2002, p. 320)

این گونه‌شناسی منتج از ترکیب نظریه فرهنگی گروه- شبکه و گونه‌شناسی انواع مسأله (مبتنی بر دو بُعد: میزان عدم اطمینان نسبت به ابزارها و میزان اجماع بر هنجارها و ارزش‌ها) است:

		عدم اطمینان نسبت به ابزارها	
		+	-
اجماع بر هنجارها و ارزش‌ها	+	مسائل ساختاریافته نگهداری جاده‌ها؛ تخصیص تسهیلات مسکن	به‌اندازه کافی ساختاریافته/ مسائل اهداف ایمنی رفت‌وآمد
	-	به‌اندازه کافی ساختاریافته/ مسائل ابزارها سقط، خودکشی، حق رأی برای مهاجران	مسائل ساختار نیافته حمل‌ونقل خودروبی

شکل (۵): انواع مسائل خط‌مشی

منبع: (Hopp, 2002, p. 309)

سلسله‌مراتبی‌ها، متخصص چارچوب دهی و حل مسائل ساختاریافته هستند. آنها مسلح به یک چارچوب نظری منبعث از دین یا علم (Hopp, 2002) این دو را دو وجه امر واحد می‌داند) هستند که برای هر مسأله، توان پاسخ‌گویی داشته و مشتمل بر نظام باوری مشحون از ارزش‌های فراعقلانی هستند. بنابراین سلسله‌مراتبی‌ها را می‌توان وظیفه‌گرا و تحلیلی دانست. وظیفه‌گرا هستند چون از آفایات شروع کرده و به دنبال کاراترین و اثربخش‌ترین شیوه حل مسأله هستند. تحلیلی هستند چون حل مسأله را تلاشی فکری می‌دانند که توسط متخصصان به بهترین نحو صورت می‌گیرد. در نگاه آنان مفروض است که می‌توان مسائل را بسته‌بندی کرد. پس باید آنها را ساختاردهی کرد. در صورتی که چنین امکانی نباشد باید از آن مسائل دور شد و فاصله گرفت. اما تعریف مسأله چگونه رخ می‌دهد؟ تجزیه مسأله. در واقع می‌توان مسأله را به بخش‌های کوچک‌تری خرد کرد. دومین مفروض آن است که حکومت در بطن حل مسأله است و می‌خواهد مداخله کند تا مسأله حل شود. لذا از زاویه نگاه او، به مسأله نگاه می‌کند.

این در حالی است که **جبرگرایان**، همه‌چیز را ساختارنیافته می‌بینند که باید راه نجاتی برای خود یا سازمان خویش بیابند. آنها معتقدند که همواره به‌عنوان گروه‌های حاشیه‌ای، مطرود چرخه‌های خط‌مشی‌گذاری و قاعده‌گذاری‌ها هستند. باور دارند که صدایشان به این چرخه‌ها نمی‌رسد و لاجرم از خط‌مشی‌ها متضرر می‌شوند. جهان، قمار است که همواره ریسک به ایشان منتقل می‌شود و باید راه فراری از موقعیت‌ها و مسائل برای خویش بیابند؛ قمارخانه‌ای ناپایدار، آشوبناک و غیرقابل‌پیش‌بینی. پس منطق بازی جبرگرایان، بازی و قمار است که سعی می‌کنند در درجه اول، آورده خود را حداکثر کنند و در غیراین‌صورت، حداقل ضرر را دریافت کنند. آنها به‌شدت پرهیزدارند از اینکه تعریف خاصی برای مسأله برگزینند. بنابراین همواره گزینه‌های متکثری را روی میز دارند که در فرصت‌های مختلف، به‌تناسب به‌کارگیرند تا از سرنوشت شوم خویش بگریزند یا شانس به دست آورند.

حزب گرایان، تعارضات ارزشی را علت ریشه‌ای همه مسائل می‌دانند که فائق آمدن بر آن را پیش‌شرط هر مسأله‌ای می‌دانند. آنان خود را تحت محاصره جهانی مهاجم می‌دانند و پدیده گروه‌اندیشی در آنان به‌شدت رایج است. وقتی گروه‌ها، همگرا بوده و از حیث ایدئولوژیک دارای عقبه مشترکی باشند، رهبری بی‌طرف را حاضر نمی‌بینند و بستر موجود را تهدید حساب کنند، گروه‌اندیشی شکل می‌گیرد. در درون مرزهایی که به تصویر می‌کشند، به‌شدت سعی در انسجام‌بخشی دارند و ناظر به بیرون خود، همواره با موضعی انتقادی، سعی بر بحث پیرامون تعارضات ارزشی دارند. عقلانیت آنان، عقلانیتی ارتباطی^{۴۹} است و از ابزارهای کلامی اقناع، بحث عمومی و کمیپین بهره می‌برند؛ چراکه صرفاً آنها را ابزار مجاز برای خلق رضایت بین افراد برابر می‌دانند. درعین‌حال، به جهت تأکید بر دوگانه «ما» و «دیگران»، عقلانیتی ارزشی دارند. بنابراین بر تفاوت بین گروه‌ها، خصوصاً تفاوتی که حکومت در برخوردش با آنان نشان می‌دهد، حساس هستند و این تعارضات ارزشی را معمولاً در قالب عدالت توزیعی، برابری و انصاف به تصویر می‌کشند و عموماً با خط‌مشی‌گذاران در رأس هرم‌های سلسله مراتبی در تقابل هستند. به‌طور مثال در یک خط‌مشی، نابرابری منافع توزیع‌شده حاصل از آن خط‌مشی را در بین

گروه‌های مختلف، به‌عنوان مسأله ادراک می‌کنند. از این‌روست که به‌صورت طبیعی، حزب گرایان، مدافعان جبرگرایان خواهند شد.

ریشه اصلی در حل مسأله را آن می‌دانند که «دیگران» دست از ارزش‌های غلط خویش بردارند و راه خویش را اصلاح کنند. در تعریف مسأله خط‌مشی، همواره مسأله‌ها را تا حدی ساختاریافته می‌دانند؛ به این معنا که راهکار را مشخص اما موضع ارزشی را محل اختلاف می‌دانند. آنان بدون توجه به کارایی، اثربخشی و حتی ضد بهره‌ور بودن وسیله، به‌شدت قائل به توجیه وسیله توسط هدف هستند. به‌طور مثال، آنان مسأله اساسی حمل‌ونقل خودروبی را دسترسی همگانی می‌دانند؛ فارغ از توجه به مازاد تقاضا، عدم‌کفایت زیرساخت‌ها، آلودگی هوا، آلودگی صوتی برای ساکنین نواحی مربوطه و... . **فردگرایان** نیز تلاش دارند تا به هر نحو و میزان که می‌توانند از مسائل فاصله بگیرند؛ ولو یک ذره. سبک زندگی آنان مبتنی بر یک هسته مرکزی است: انتخاب آزاد روابط و تعاملات. از این‌رو نهاد بازار را در «شبکه»‌های اجتماعی بازتولید می‌کنند و مبتنی بر انتخاب‌های آزاد وارد شبکه‌ها شده و از آنها خارج می‌شوند. اما صرفاً به‌دنبال فرصت‌طلبی برای منافع مستقیم فردی خود نیستند، بلکه بیشتر وظیفه‌گرا و راهبردی هستند؛ یعنی هم در پی دانش مفیدند و هم دانش مفید را برای استثمار شبکه خود به‌کار می‌گیرند. به‌عبارت‌دیگر، شبکه را به خدمت منافع خویش درمی‌آورند.

مسأله در نگاه فردگرایان، فرصتی برای بهبود چارچوب دهی می‌شود. آنان مسأله را انتخاب بین چند بدیل برای کسب فرصت می‌بینند. به همین جهت، تأکیدشان بیشتر بر ابزارهاست تا اهداف. لذا از اهداف به ابزارها نمی‌رسند بلکه وسیله‌ها، اهداف را توجیه می‌کنند. آنان چون امکان‌پذیری تعریف مسأله و راه‌حل را ملاک قرار می‌دهند، با تغییرات جزئی - تدریجی بیشتر موافق‌اند (Hopp, 2002, p. 318).

وسلی (۲۰۰۷)، یک گونه‌شناسی از جریان‌های تعریف مسأله را ذیل اصطلاح تحدید مسأله ارائه می‌دهد. وی نگاه درای به تعریف رویکرد خط‌مشی - فنی و رویکرد سیاسی را می‌پذیرد. در رویکرد سیاسی، تحلیل‌گر به بررسی بعد قدرت تعریف مسأله می‌پردازد: چرا و چگونه یک موقعیت به مسأله تبدیل می‌شود و پیامد آن چیست؟ در رویکرد خط‌مشی - فنی، تحلیل‌گر تلاش دارد تا مسأله را ساختار دهد، تعریف کند یا مدل‌سازی

نماید. اما وی تأکید دارد که ما باید این دو رویکرد را ترکیب کنیم چراکه تفکیک غیرممکن و غیرقابل قبول است و بُعد سیاسی را نمی‌توان از بُعد خط‌مشی جدا کرد. به همین دلیل وی از اصطلاح تحدید مسأله استفاده می‌کند که هر دو را در برمی‌گیرد:

جدول (۱): طبقه‌بندی نظریه‌های تحدید مسأله

منبع اصلی	معیار عملکرد	روش‌ها	هدف	جوهره فعالیت	نوع فعالیت
دان، ۲۰۱۴	شمولیت نسبت به مسأله و ساختارمندی	عمدتاً کیفی	ساختن یک مسأله ساختاریافته از یک مسأله ساختاریافته و تخمین مرزهای آن	تحلیل تعاریف رقیب بازیگران مختلف یا ابعاد و جنبه‌های مختلف مسأله	ساختاردهی مسأله
بارداخ، ۲۰۰۰	تحقق معیارهای تحلیل خط‌مشی - فایده برای مخاطب/ کارفرما/ بهره‌بردار مسأله	عمدتاً توصیه‌هایی شهودی و سرانگشتی	تعریف دقیق مسأله‌ای که اقتضانات تحلیل خط‌مشی و سایر عرصه‌ها (چون شدت، قابلیت حل و ...) را تحقق می‌بخشد.	انتخاب مسأله یا مسائل و رویکردی که از آن منظر، باید به آنها نگریند	تعریف مسأله
ویمر و وینینگ، ۲۰۱۱؛ مک رانی و ویتینگتون، ۱۹۹۷	منشأ تجربی و سازگاری منطقی	عمدتاً کمی	ساخت مدلی از علل و آثار یک مسأله	تبدیل چالش به شکلی از متغیرهای عملیاتی و تحلیل روابط بین این متغیرها	مدل‌سازی مسأله

منبع: (Vesely, 2007, p. 93)

۳-۴. ظهور رویکردهای انتقادی و پست‌مدرن

وسلی (۲۰۱۷) این طبقه‌بندی را در قالب یک گونه‌شناسی دو بُعدی ارائه می‌کند: در یک بُعد از منظر کانون تمرکز، به جریان سیاسی و جریان خط‌مشی طبقه‌بندی را تعریف می‌کند و در بُعد دیگر از منظر هستی‌شناسی - معرفت‌شناسی. جریان سیاسی بیشتر به

بعد قدرت و چگونگی فرایند توجه دارد درحالی‌که جریان خط‌مشی تأکید خود را بر فرموله کردن، نگاه کاربردی و پاسخ قرار داده است. در سوی دیگر، رویکرد اثبات‌گرا، نگاه عقلانی را در پیش می‌گیرد و رویکرد پسا اثبات‌گرا، رویکرد تفسیری را. گرچه همگی، مسأله خط‌مشی را نوعی ساخت اجتماعی می‌دانند اما اثبات‌گراها، ساخت اجتماعی را عمدتاً متأثر از واقعیات خارجی بیان می‌کنند اما پسا اثبات‌گرایان، نقش تفسیر انفسی را بر موقعیت اجتماعی غلبه می‌دهند.

جدول (۲): رویکردهای مختلف در تحدید مسأله

	رویکرد اثبات‌گرا	رویکرد پسا اثبات‌گرا
جریان سیاسی	راچفورت و کاب، ۱۹۹۴ پیترز، ۲۰۰۵	استون، ۲۰۰۲ هوپ، ۲۰۱۰ باکچی، ۲۰۰۹
جریان خط‌مشی	روزنهد و مینگرز، ۲۰۰۱ بارداخ، ۲۰۰۰ دان، ۲۰۰۴	*

منبع: (Vesely, 2017, p. 83)

وسلی (۲۰۰۷ و ۲۰۱۷) تلاش دارد تا تعریف مسأله را به نحوی بازتعریف کند که همه جریان‌ها را شامل شود. بنابراین از دیدگاه او، تحدید مسأله شامل دو بُعد «تحلیل مسأله» و «تدوین مسأله» است:

جدول (۳): نظریه تحدید مسأله

	جریان	هدف اصلی
تحدید مسأله	تحلیل مسأله	تحلیل شرایط عینی زیربنای مسأله، تفسیر و چارچوب دهی انفسی به مسأله و روابط بین جنبه ذهنی و عینی در طی زمان (رویکرد پویا)
	تدوین مسأله	تدوین چالش‌های عمومی در قالب مسائل خط‌مشی به نحوی که نگاه‌های بازیگران مختلف درگیر در آن مسائل و داده‌های کمی در دسترس، تغذیه‌شده باشند و سایر معیارها را هم محقق سازند (از قبیل قابل حل بودن به وسیله ابزارهای عمومی).

منبع: (Vesely, 2007, p. 98)

وسلی (۲۰۰۷) همچنین بحث می‌کند که دو نوع روش در روش‌شناسی تعریف مسأله موردنیاز است:

۱. روش‌های ترسیم مسیر تحول مسأله خط‌مشی.
۲. روش‌هایی برای ایجاد ارتباط بین مسائل و راه‌حل‌ها مبتنی بر مخاطبان مختلف در سطوح مختلف حکمرانی مسأله.

نیاز دوم را پیترز (۲۰۰۵) نیز مورد تأکید قرار می‌دهد. طبق گونه‌شناسی وسلی (۲۰۱۷) لازم است تا دیدگاه‌های استون و باکچی نیز تشریح شود. استون (۲۰۱۲) تفسیری و با رویکرد سیاسی است. وی بر گفتمان و زبان خط‌مشی تأکید دارد که برای بیان تفسیرها از مسائل، به‌کار گرفته می‌شوند. گفتمان سیاسی، مبتنی بر استدلال سیاسی و از مسیر استعاره‌ها و تمثیل‌هاست. وی نشان می‌دهد که چگونه «نشانه‌ها، اعداد، علل، دغدغه‌ها و تصمیمات»، بر تعریف مسأله اثر می‌گذارند. آنها مدعی هستند که «بین اهداف اجتماعی و وضع موجود، فاصله است. نشانه‌ها (داستان‌ها، تضمّن و استعاره) و اعداد، به ترتیب ناظر به زبان‌های کلامی و عددی هستند. هر دوی آنها، ابزارهای بازنمایی نمادین را درون آن زبان‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند». علاوه‌براین، مسائل در قالب واژگان علل (آنچه مسأله‌ها را پدید می‌آورد)، دغدغه‌ها (آنچه نصب العین واقع می‌شود)، یا تصمیمات (انتخابی که افراد تحمیل می‌کنند و استاندارد اخلاقی که برای تصمیم‌گیری مناسب‌اند)، نیز تعریف می‌شوند. رویکرد بازنمایی مسأله باکچی^{۵۰} (۲۰۰۹) نیز سیاسی است اما پساساختارگرا و پست‌مدرن. در نگاه انتقادی وی، مسائل تعریف نمی‌شوند. در حقیقت، ساختارهای قدرت که حاکم هستند، شرایطی را تحمیل می‌کنند تا از قبل آنها، یک موقعیت قصد شده، به‌عنوان یک مسأله، بازنمایی شود. مسأله در بیرون وجود ندارد (درون‌زا به نسبت برون‌زا بودن). «این گزاره بدان معنی نیست که هیچ شرایط در دسرسازی وجود ندارد که باید با آن مواجه شویم. بلکه نام‌گذاری آنان به‌عنوان مسأله یا مسئله اجتماعی، آن شرایط را به‌نحوی تثبیت می‌کند که نیاز است مورد پرسش و نقد قرار گیرند» (Bacchi, 2009, p. 11).

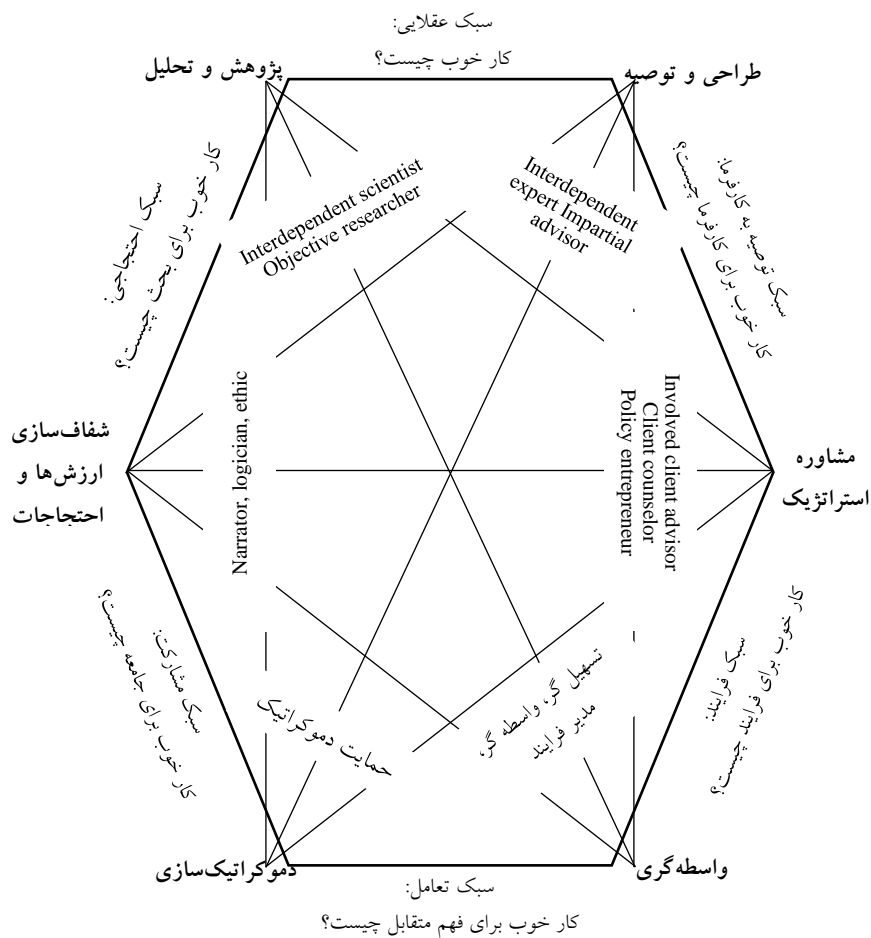
مسأله، بعد فرهنگی نیز دارد چراکه درون بستری تاریخی، ملی یا بین‌المللی شکل می‌یابد. رویکرد بازنمایی به تعریف مسأله، نشأت گرفته از چهار سنت فکری است: نظریه

ساخت اجتماعی، پسا ساختارگرایی خصوصاً روانشناسی پسا ساختارگرایانه گفتمان، نظریه فمینیسم و مطالعات حکمرانی ذهن^{۵۱} (Bacchi, 2009). وی معتقد است ما از مسیر مسأله‌سازی، تحت کنترل درمی‌آییم. پس به‌جای مسائل، لازم است تا مسأله‌سازی‌ها را مورد مطالعه قرار دهیم و نسبت به آثار هر مسأله‌سازی، آگاهی بخشی کنیم. «مسأله‌سازی‌ها، سازوکارهای چارچوب دهی هستند. آنها تعیین می‌کنند چه چیزی مورد توجه قرار گیرد و چه چیزی از ذیل توجهات خارج شود. در نتیجه، خط‌مشی‌ها، مسائلی را خلق می‌کنند که آگاهی و حساسیت ما را که تشکیل‌دهنده وجودمان هستند، نسبت به گستره کاملی از شرایط دردسرساز، هدایت و محدود می‌سازند. بدین دلیل، حیاتی است چگونگی بازنمایی مسائل را در خط‌مشی‌های عمومی مورد مذاقه قرار دهیم. پس لازم است به‌جای مسائل، مسأله‌سازی‌ها را مورد مطالعه قرار دهیم» (Bacchi, 2009, p. 263). «خط‌مشی‌ها هستند که مسائل را شکل می‌دهند نه اینکه آنها، خط‌مشی‌ها را» (Bacchi, 2009, p. 10).

برای مطالعه مسأله‌سازی‌ها، می‌توان از تحلیل معکوس برنامه، خط‌مشی یا پیشنهادیه خط‌مشی استفاده کرد. در واقع می‌خواهیم بررسی کنیم که این پیشنهادها، اشعار به چه مسأله‌ای دارند. اینکار ممکن است چراکه در پشت هر پیشنهادی، نیازی است که قرار است منجر به تغییر شود. این ویژگی، نقطه شروع فهم چگونگی فهمیدن مسأله است که باکچی بدان بازنمایی مسأله نام می‌نهد.

۴-۴. جامعیت مبتنی بر عمل‌گرایی

مایر، بوتز و دالن^{۵۲} (۲۰۱۳) شش سبک تحلیل خط‌مشی را مبتنی بر شش نوع فعالیت تحلیلی ارائه می‌دهند. مدل شش‌وجهی آنان، مبنای طرح شش نوع «تشخیص مسأله» است که تیسن^{۵۳} (۲۰۱۳) ترجیح می‌دهد به‌جای استفاده از واژگان «چارچوب دهی یا تدوین مسأله» از این اصطلاح استفاده کند. وی بیان می‌کند که تشخیص، واژه‌ای بی‌طرفانه‌تر است. تشخیص «علاوه بر تدوین یک مسأله در قالب معنایی محدودتر و مشخص‌تر، به واکاوی بستری که یک موقعیت مسأله در آن رخ می‌دهد نیز می‌پردازد».



شکل (۶): سبک‌های تحلیل خط‌مشی

منبع: (Dunn, 2014, p. 60)

تیسن بیان می‌کند که متناظر هر سبک تحلیل خط‌مشی می‌توان نوعی از تشخیص مسأله داشت، اما بهتر است که تا حد ممکن آنها را ترکیب کرد. بنابراین وی این شش نوع را در یک مدل جامع طبقه‌بندی می‌کند. البته بدان معنا نیست که تحلیل‌گر باید همه ابعاد را پوشش دهد، بلکه مبتنی بر سبک تحلیل و ترجیحات تحلیل‌گر، وی می‌تواند تلاش‌های خود را به نوع یا انواعی از تشخیص مسأله اختصاص دهد. در عین اینکه وی به استفاده‌ای متوازن از انواع تشخیص نظر دارد اما اولویت را تشخیص محتوایی می‌داند.

در مقایسه با دیگران، نوآوری وی، نگاه جامعی است که به فرایند تعریف مسأله دارد؛ خصوصاً با افزودن بعد نهادی به تعریف مسأله.

جدول (۴): ابعاد و سؤالات در تشخیص مسأله

بعد محتوایی	ادراک مسأله: عینیت‌ها، علل عدم تحصیل آنان، جدیت وضعیت، گزینه‌های خط‌مشی، آثار خارجی، بصیرت نسبت به سازوکارهای اثرگذاری بر مسأله. ارزیابی دانش: تا چه میزان بصیرت انتقادی، وجود ندارد؟ ارزیابی عدم اطمینان‌های مرتبط.
بازیگران و خصائص شبکه	بازیگران مرتبط چه کسانی هستند، مرز خط‌مشی کجاست؟ ادراکات، نظام‌های اعتقادی و منافعشان چیست؟ چقدر باهم متفاوت هستند؟ چقدر بر دانش و ارزش، اجماع وجود دارد؟ روابط قدرت و وابستگی‌های متقابل بازیگران. تفکیک و تجزیه قدرت در شبکه. انواع تعارض: ناظر به منافع، منابع تقسیم‌پذیر یا در مورد ارزش‌های بنیادین؟ چه کسی از کدام راه‌حل محتمل، نفع برده یا ضرر می‌بیند؟
خصائص نهادی	وجود و شدت قواعد رسمی. سطح اجماع یا عدم اجماع در خصوص رویه‌های تصمیم. تفاوت در قواعد غیررسمی، امور روزمره، ارزش‌ها؟ تنش به‌مثابه نتیجه این امور؟ درجه پیروی و اعتماد در مقابله درجه رفتار استراتژیک و جنگ. گشودگی یا درجه بسته بودن شبکه. تغییرپذیری / فرآر بودن وضعیت.

منبع: (Thissen, 2013, p. 68)

اما به لحاظ روشی، او چگونه بین ابعاد سه‌گانه تحلیل خط‌مشی در تشخیص مسأله، جمع می‌کند و چه روشی پیشنهاد می‌دهد؟ تیسن با استفاده از رویکرد تحلیلی سیستم‌ها، تلاش می‌کند که هر سه بعد را در تشخیص مسأله خط‌مشی وارد کند. به همین جهت نیز به عنصر عدم اطمینان و پیچیدگی محیطی توجه دارد که یکی از ممیزه‌های روش وی محسوب می‌شود.

۵. گونه‌شناسی نظریه‌های تعریف مسأله

اگر بخواهیم یک گونه‌شناسی از نظریه‌های تعریف مسأله ارائه دهیم، ابتدا باید رویکردهای تفکیکی و رویکردهای جامع را از هم جدا کنیم. رویکردهای تفکیکی

برخلاف رویکردهای جامع، صرفاً به وجه خاصی از تعریف مسأله توجه دارند. همان‌گونه که در جدول شماره (۵) مشاهده می‌شود، رویکردهای تفکیکی را می‌توان در دو دسته کلی «جریان سیاسی» و «جریان خط‌مشی» تفکیک کرد. سؤال جریان سیاسی آن است که یک مسأله در محیط سیاسی خط‌مشی، چگونه و با چه فرایندی تعریف می‌شود. نظریه هوپ، باکچی و به تقریری عام، نظریه‌های فرایند خط‌مشی را می‌توان در این دسته جای داد. اما سؤال جریان خط‌مشی آن است که محتوای یک مسأله وخیم و بدساختاریافته را چگونه می‌توان به یک مسأله قابل حل و ساختاریافته تبدیل کرد. تحقیق در عملیات سخت را تا حدی و مدل‌سازی نرم، نظریه دان و نهایتاً درای را می‌توان در این دسته طبقه‌بندی کرد. در دسته رویکردهای جامع نیز می‌توان به صورت نمونه از راجفورت و کاب، وسلی و تیسن نام برد. که سعی دارند جامعیتی را در طبقه‌بندی‌ها و طراحی‌های خود ارائه کنند.

جدول (۵): گونه‌شناسی نظریه‌های تعریف مسأله

استراتژی‌های بازیگران در تعریف مسئله (هوپ)	جریان سیاسی و فرایند خط‌مشی: چگونه یک مسأله تعریف می‌شود؟	رویکردهای تفکیکی
مسئله‌سازی (باکچی)		
ظهور و تغییر مسئله خط‌مشی در قالب دستورکار (نظریه‌های فرایند خط‌مشی)		
مدل‌سازی مسئله: مدل‌سازی کمی و تحقیق در عملیات سخت	جریان خط‌مشی (تفکیک مبتنی بر روش): چگونه می‌توان یک مسأله بدساختاریافته را به یک مسأله قابل حل تبدیل کرد؟	رویکردهای جامع
ساختاردهی مسأله: تحقیق در عملیات نرم و فنون کیفی مختلف (دان)		
تعریف مسأله: روش‌های شهودی و قضاوتی (درای)		
تحدید مسأله (وسلی)		رویکردهای جامع
موضوعات محوری تعریف مسأله (راجفورت و کاب)		
تشخیص مسأله (تیسن)		

منبع: یافته‌های تحقیق

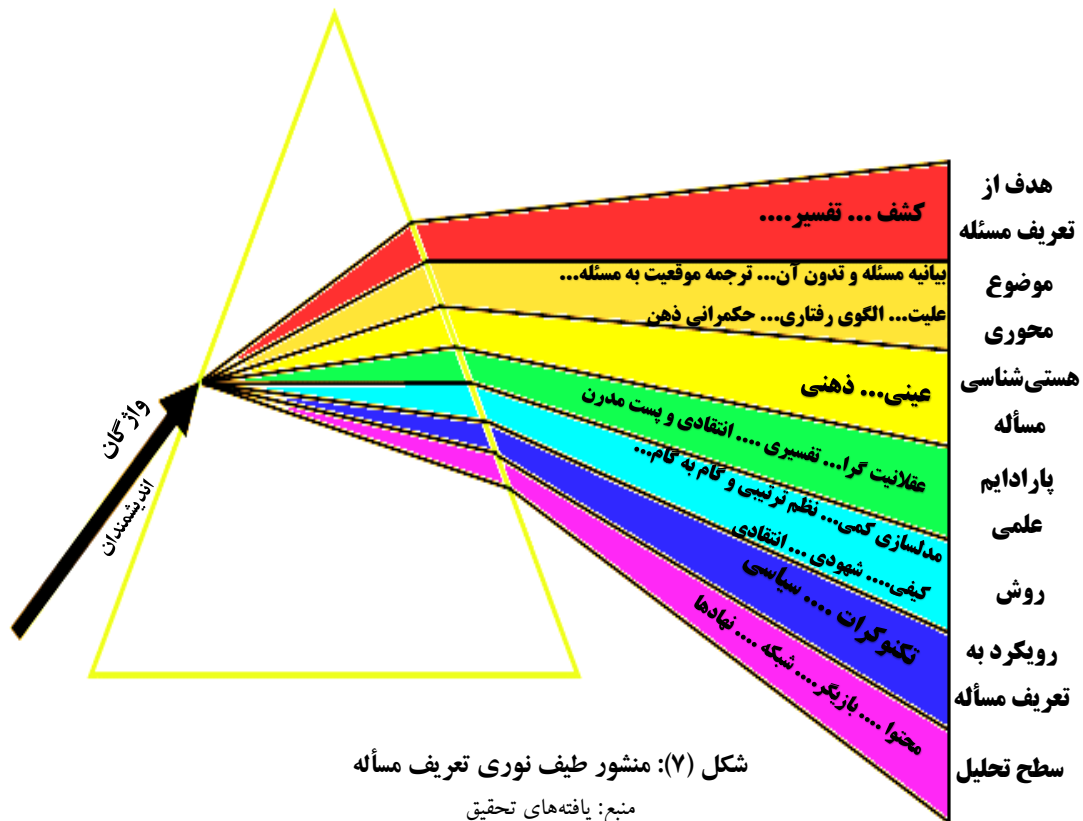
۶. منشور طیف نوری تعریف مسأله

به‌عنوان جمع‌بندی ادبیات تعریف مسأله خط‌مشی (اصطلاحات و نظریه‌ها)، می‌توان با کمک گرفتن از منشور نوری، این ادبیات را به تصویر کشید. چیزی که ما را بر آن می‌دارد از این منشور استفاده کنیم، ماهیت طیف گونه نظریه‌های تعریف مسأله است. همان‌گونه که در جدول طیف واژگان و اندیشمندان می‌توان مشاهده کرد، جریانی را شاهدیم که از مدل‌سازی مسأله شروع می‌شود و تا بازنمایی مسأله و مسأله‌سازی تداوم می‌یابد. این ماهیت طیف گونه، عدم‌کفایت گونه‌شناسی را نشان می‌دهد. پس لازم است تا در سطوح مختلف تحلیلی، ابعاد مختلف نظریه‌ها را بشکافیم.

جدول (۶): طیف واژگان و اندیشمندان در ادبیات تعریف مسأله

واژگان	Problem Modeling ... Problem Description ... Problem Formulation/ Forming/ Structuring ... Problem Framing/ Statement/ Definition ... Problem Delimitation/ Diagnosis ... Problem setting ... Problem Representation
اندیشمندان اصلی	Weimer & Vining ... Dunn ... Rochefort & Cobb ... Dery ... Hopp ... Vesely /Mayer ... Stone ... Bacchi

رسالت منشور آن است که لایه‌های تحلیلی هفت‌گانه‌ای را برای روشن‌تر شدن، طیف ادبیات تعریف مسأله در اختیار قرار می‌دهد. هرگاه نور سفید (ادبیات تعریف مسأله) به منشور برخورد می‌کند، نورهای مختلفی که بیانگر ابعاد تعریف مسأله در هر نظریه هستند، ظاهر می‌شوند. در هر طیف نوری، طیفی از نگاه‌ها را نیز خواهیم داشت. منشور حاضر، هفت بعد تحلیلی را برای واژگان و نظریه‌های اندیشمندان تعریف مسأله تولید می‌کند. این ابعاد عبارتند از: هدف تعریف مسأله، موضوع محوری تعریف مسأله، هستی‌شناسی مسأله، پارادایم علمی، روش، رویکرد به تعریف مسأله، سطح تحلیل. ابعاد هفت‌گانه، حاصل مروری است که از نظریه‌های مختلف تعریف مسأله به‌دست آمده است و هر نظریه تلاش کرده است با تمسک به یک یا چند مؤلفه در این ابعاد، تمایز خود را با دیگر نظریه‌ها، نمایش دهد.



اولین بُعد، هدف از تعریف مسأله است. رویکردهای تحقیق در عملیات سخت، بیشتر به دنبال کشف مسأله هستند اما به تدریج رویکردهای تفسیری وارد معرکه شد و نهایتاً به مسأله‌سازی و جریان انتقادی ختم شد. به همین نسبت، ابتدا تلاش بر آن بود که فرم و صورت تعریف مسأله را تدقیق کنند اما به تدریج، ترجمه موقعیت به مسأله توجه به علیت، الگوهای رفتاری بازیگران در تعریف مسأله و نهایتاً حکمرانی ذهن، به موضوعات محوری نظریه‌های تعریف مسأله خط‌مشی افزوده شد. مبنای این طیف را می‌توان توجه به هستی‌شناسی مسأله از عینیت‌گرایی تا ذهنیت‌گرایی دانست که تناظری با طیف پارادایم‌های علمی برقرار می‌کند. این امر به تبع در معرفت‌شناسی و روش‌شناسی خود را نمایان می‌سازد. به همین دلیل روش‌ها، از مدل‌سازی‌های کمی شروع، با روش‌های گام‌به‌گام عقلایی فردی و جمعی استمرار یافته و نهایتاً به شهود و انتقاد ختم می‌شود. هر

چه در ابتدای طیف باشیم، غلبه تکنوکرات‌ها و توجه به محتوای مسأله بیشتر است اما هرچه به انتهای طیف حرکت می‌کنیم به نسبت غلبه نگاه‌های سیاسی، توجه به بازیگران و نهادها را نیز می‌توان در ادبیات تعریف مسأله مشاهده کرد.

بنا بر منشور طیف نوری، تحلیل گران خط‌مشی باید در تعریف مسأله، به این تنوع مبنا تا فنون کاربردی توجه نمایند. آنها باید مسأله تعریف‌شده را بر این اساس واکاوی کنند و در تعریف مسأله‌های جدید، به این ابعاد، التفات نمایند تا از خطاهای تعریف مسئله و نقایص احتمالی، بیشتر مصون بمانند.

یادداشت‌ها

1. Popper
2. Policy Analysis
3. Policy Process Theories
4. Problem Formulation, Definition or Framing
5. David Dery
6. William Dunn
7. Robbert Hopp
8. Guy Peters
9. Ernvest Vesely
10. Karol Bacchi
11. The Problem Definition's Light Spectrum Through Prism
12. Bardach
13. Upper Level Knowledge
14. Lower Level Knowledge
15. Meta-Method, Policy Design or Design Science
16. Israel Tent Movement
17. Interdependency, Subjectivity, Artificiality, and Instability.
18. Solubility, Complexity, Scale, Divisibility, Monetization, Scope of Activity, Interdependency.
19. Anatomy of Problem Description
20. Severity/ Incidence/ Novelty/ Proximity/ Crisis
21. Problem Framing
22. Ill-Defined, Wicked, Messy, Ill-Structured, or Unstructured
23. Weber & Khademian
24. Issue
25. Problem Ownership
26. Gusfield
27. Ackoff
28. Analytical Thinking
29. Environment-Free View
30. System of Problems
31. Baumgartner & Jones

- 32. Sin
- 33. Smith
- 34. Arrow's Impossibility Theorem

۳۵. معادل انگلیسی این واژگان به ترتیب عبارتنداز:

Problem Formulation, Problem Forming, Problem Structuring, Problem Finding Versus Problem Solving, Problem Definition and Agenda, Problem Framing, Problem Statement, Problem Delimitation, Problem Modeling, Problem Representation, Problem Diagnosis, Problem Setting, Problem Description.

- 36. Wicked Problems
- 37. Problematization
- 38. Scientific Knowledge, Practical Experience, Practical Wisdom & Relativist Perspective
- 39. Wissenschaft Beside Science
- 40. Weimer & Vining
- 41. Grid Group Cultural Theory

از این نظریه به عناوین دیگری نیز تعبیر می شود: تحلیل گروه - شبکه، نظریه فرهنگی گروه - شبکه، نظریه فرهنگی، نظریه زیست پذیری اجتماعی - فرهنگی. این نظریه به ویژه در آثار مردم شناسان انگلیسی (ماری داگلاس و میخائیل تامپسون) و اندیشمندان علوم سیاسی آمریکا (آرون ویلداوسکی) مطرح شد.

- 42. Mamadouh
- 43. Sociality

۴۴. این مؤلفه‌های در بین نظریه‌پردازان این نظریه به صور مختلفی بیان شده است.

- 45. Isolates/ Atomized Subordination/ Fatalism
- 46. Hierarchists/ Ascribed Hierarchy
- 47. Individualists/ Individualism/ Market
- 48. Enclavists/ Factionalism/ Sectarian/ Egalitarians
- 49. Communicative
- 50. WPR: What's the Problem Represented to be?
- 51. Governmentality
- 52. Mayer, Bots & Daalen
- 53. Thissen

کتابنامه

آذر، عادل؛ و خسروانی، فرزانه (۱۳۹۲). تحقیق در عملیات نرم؛ رویکردهای ساختاردهی مسأله. تهران: سازمان مدیریت صنعتی.

Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: Wiley-Interscience.

Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: Whats the Problem Represented to be. Frenchs Forest*.

Bacchi, C. (2015). *The Turn to Problematization: Political Implications of Contrasting Interpretive and Poststructural Adaptations*.

- Bardach, E. (1981). Problems of Problem Definition in Policy Analysis. *Research in Public Policy Analysis and Management*. 1. 161-171.
- Bardach, E. (2015). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Los Angeles, Calif: Sage.
- Bardwell, L. V. (1991). Problem-framing: a Perspective on Environmental Problem-Solving. *Environmental Management*. 15 (5). 603-612.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2020). *The Politics of Information*. University of Chicago Press.
- Dery, D. (1982). Evaluation and Problem Redefinition. *Journal of Public Policy*, 23-30.
- Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*. 21 (1). 37-47.
- Dillon, J. T. (1982). Problem Finding and Solving. *The Journal of Creative Behavior*.
- Dunn, W. N. (2014). *Public Policy Analysis* (5th Pearson new. international Ed.). Harlow: Pearson.
- Guess, G. M., & Farnham, P. G. (2011). *Cases in Public Policy Analysis*. Georgetown University Press.
- Gusfield, J. R. (1984). *The Culture of Public problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press.
- Hanberger, A. (2001). What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. *Evaluation*. 7 (1). 45-62.
- Head, B. W., & Alford, J. (2014). Wicked Problems. *Administration & Society*. 47 (6). 711-739.
- Hoover, S. M. (1990). Problem Finding/ Solving in Science: Moving Toward Theory.
- Hoppe, R. (2002). Cultures of Public Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 4 (3). 305-326.
- Knoepfel, P. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: Policy Press.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*. 237-259.
- MacRae, D. J., Whittington, D. (1997). *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Mamadouh, V. (1999). Grid-Group Cultural Theory: an Introduction. *Geo Journal*. 47 (3). 395-409.
- Mayer, I. S., Van Daalen, C. E., & Bots, P. W. (2004). Perspectives on Policy Analyses: a Framework for Understanding and Design. *International Journal of Technology, Policy and Management*. 4 (2). 169-191.
- McGaghie, W. C., Bordage, G., & Shea, J. A. (2001). Problem Statement, Conceptual Framework, and Research Question. *Academic Medicine*. 76 (9). 923-924.
- Morss, R. E. (2005). Problem Definition in Atmospheric Science Public Policy: The Example of Observing-System Design for Weather Prediction. *Bulletin of the American Meteorological Society*. 86 (2). 181-192.
- De Neufville, J. I., & Barton, S. E. (1987). Myths and the Definition of Policy Problems. *Policy Sciences*. 20 (3). 181-206.

- Nezu, A., & D'Zurilla, T. J. (1981). Effects of Problem Definition and Formulation on Decision Making in the Social Problem-Solving Process. *Behavior Therapy*. 12 (1). 100-106.
- Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (3rd edition). London: Routledge.
- Peters, G. B. (2005). The Problem of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 7 (4). 349-370.
- Plein, L. C. (1994). Agenda Setting, Problem Definition, and Policy Studies. *Policy Studies Journal*. 22 (4). 701.
- Popper, K. (2013). *All Life is Problem Solving*. Routledge.
- Raadschelders, J. C. (2011). *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford University Press.
- Rein, M., & Schön, D. (1996). Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice. *Knowledge and Policy*. 9 (1). 85-104.
- Rochefort, D. A., & Cobb, R. W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*. 21 (1). 56-71.
- Rochefort, D. A., & Donnelly, K. P. (2013). Agenda-Setting and Political Discourse. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (189–203). London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Rosenhead, J. (2006). Past, Present and Future of Problem Structuring Methods. *Journal of the Operational Research Society*. 57 (7). 759-765.
- Runco, M. A. (Ed.). (1994). *Problem Finding, Problem Solving, and Creativity*. Greenwood Publishing Group.
- Shön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books. New York.
- Simon, H. A. (1995). Problem Forming, Problem Finding and Problem Solving in Design. *Design & Systems*. 245-257.
- Sin, G. (2016, May). The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America. Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2015. 264 pages. 85.00(hardcover); 27.50 (softcover). In *Congress & the Presidency*. 43 (2). 275-277.
- Skaburskis, A. (2008). The Origin of “Wicked Problems”. *Planning Theory & Practice*. 9 (2). 277-280.
- Smith, A. (1983). *The Politics of Information: Problems of Policy in Modern Media*. Communications and Culture.
- Stone, D. (2012). Incentives. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3rd ed. New York, NY: WW Norton & Company. 271-288.
- Sylvan, D. A., & Voss, J. F. (Eds.). (1998). *Problem representation in Foreign Policy Decision-Making*. Cambridge University Press.
- Thissen, W. A. H. (2013). Diagnosing Policy Problem Situations. In W. A. H. Thissen & W. E. Walker (Eds.), *International Series in Operations Research & Management Science: Vol. 179. Public Policy Analysis*. New Developments (65–101). Boston, MA: Springer US.

- Thissen, W. A. H., & Walker, W. E. (2013). *Public Policy Analysis: New Developments*. International Series in Operations Research & Management Science: Vol. 179. Boston, MA: Springer US.
- Torgerson, D. (1986). Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis. *Policy Sciences*, 19 (1), 33-59.
- Vesely, A. (2007). Problem Delimitation in Public Policy Analysis. *Central European Journal of Public Policy*, 1 (01), 80-100.
- Vesely, A. (2017). Problem Delimitation in Policy Formulation. In *Handbook of Policy Formulation*. Edward Elgar Publishing.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68 (2), 334-349.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis* (5th Ed.). Boston: Longman.
- Weiss, J. A. (1989). The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork. *Policy Sciences*, 22 (2), 97-121.
- Woolley, R. N., & Pidd, M. (1981). Problem Structuring—A Literature Review. *Journal of the Operational Research Society*, 32 (3), 197-206.