



## Research Paper

# Dealing with wicked problems in public policy Political Approaches, Strategies and Methods



\*Seyed Hamed Raštegar<sup>1</sup>, Valiallah Vahdaninia<sup>1</sup>, Shahreiar Dabirzadeh<sup>2</sup>, Maryam Jangzargari<sup>3</sup>

1. PhD in Policy and Decision Making, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. PhD in Political Science, Mofid University, Tehran, Iran.

3. PhD in Cultural Policy, Islamic Azad University, North Tehran Branch, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



**Citation:** Raštegar.H, Vahdaninia.V, Dabirzadeh.S, Jangzargari .M(2025). [Dealing with wicked problems in public policy Political Approaches, Strategies and Methods (Persian)]. *Journal of Governance knowledge*, 03(07), 114-135. <https://doi.org/10.22034/jokog.2025.508192.1065>



<https://doi.org/10.22034/jokog.2025.508192.1065>



**Received:** 22 Feb 2025

**Revised:** 29 Apr 2025

**Accepted:** 23 Jun 2025

**Available Online:** 21 Sep 2025

### Keywords:

Wicked Problems, Public Policy Making, Collaborative Governance, Problem structuring, Taming, Coping

## ABSTRACT

The concept of wicked problems in public policy is not well-known in Iran, and little research has been done on how to tackle these issues. Conventional methods have proven ineffective in dealing with wicked problems, and many efforts to resolve them have failed. Since the concept of wicked problems was coined, many approaches, strategies, and methods have been introduced to address them. This article aims to explore and introduce political approaches, strategies, and methods for managing wicked problems and their governability. This study employs a narrative review methodology. Two major approaches are commonly used to address wicked problems in public policy: political and managerial. These approaches can employ strategies such as solving, taming, or coping with wicked problems. Instrumental collaborative governance, avoidance, denial, and non-decisions are used to solve wicked policy problems. Instead, problem restructuring and reframing are best for taming these problems. Along with solving and taming, coping strategies such as transformative collaborative governance, mitigation, and behavioral policies are useful for addressing wicked problems. The key to addressing these problems lies in understanding their specific features and characteristics, and how these align with the institutional conditions necessary to implement effective strategies. Therefore, before attempting to address wicked problems, it is crucial to assess the problem's nature, context, and available strategies

### \* Corresponding Author:

**Seyed Hamed Raštegar**

**Address:** University of Tehran, Tehran, Iran.

**E-mail:** hamedrastegar@ut.ac.ir

## مقاله پژوهشی

## پرداختن به مسائل بدخیم (سرکش) در سیاست‌گذاری عمومی رویکردها، راهبردها و روش‌های سیاسی

\* سید حامد رستگار<sup>۱</sup>، ولی‌اله وحدانی نیا<sup>۲</sup>، شهریار دبیرزاده<sup>۳</sup>، مریم جنگ زرگری<sup>۳</sup>

۱. دکترای خط مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. دکترای علوم سیاسی، دانشگاه مفید، تهران، ایران.

۳. دکترای سیاست‌گذاری فرهنگی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران.

## چکیده

مفهوم مسائل بدخیم (سرکش) در سیاست‌گذاری عمومی در ایران کمتر شناخته شده و راه‌های مواجهه با آن بررسی نشده‌اند و در عین حال استفاده از روش‌های معمول برای پرداختن به این گونه مسائل کارآمد خیمد نیست. تلاش‌های فراوان برای حل بسیاری از مسائل بدخیم با شکست مواجه شده و از زمان ابداع مفهوم مسائل بدخیم رویکردها، راهبردها و روش‌های مختلفی برای پرداختن به آنها پیشنهاد گردیده‌اند. هدف این پژوهش واکاوی و معرفی رویکردها، راهبردها و روش‌های سیاسی در پرداختن به مسائل بدخیم و بررسی قابلیت حکمرانی آنها است. در این پژوهش از مرور روایی استفاده شده است. برای پرداختن به مسائل بدخیم در سیاست‌گذاری عمومی دو رویکرد کلان وجود دارد: رویکرد مدیریتی و سیاسی. هر کدام از آنها می‌توانند راهبردهای ۳ گانه حل مسئله، رام کردن مسئله بدخیم و انطباق با آن را اتخاذ کنند. روش‌هایی مانند حکمرانی مشارکتی ابزاری، انکار و اجتناب و عدم تصمیم‌گیری برای حل مسائل بدخیم مورد استفاده‌اند. در عوض، تغییر ساختاربندهی و تجدید صورت‌بندی مسائل بدخیم برای رام کردن آن مؤثر است. حکمرانی مشارکتی تحول‌آفرین، پیشگیری و به‌کارگیری خط‌مشی‌های رفتاری جهت انطباق با مسائل بدخیم کارآمد هستند. انتخاب نحوه پرداختن به مسائل بدخیم در سیاست‌های عمومی و قابلیت حکمرانی آن، کاملاً به وجوه و ویژگی‌های برجسته هر مسئله و تطابق آن با شرایط نهادی لازم برای اتخاذ راهبرد و روش مورد نظر بستگی دارد. بنابراین پیش از مواجهه با مسائل بدخیم باید این تطابق بین مؤلفه‌های مسئله، رویکردها، بسترها و راهبردهای پرداختن به آن مسائل ایجاد شود.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳ اسفند

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴ اردیبهشت

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴ تیر

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴ شهریور

## کلیدواژه‌ها:

مسائل بدخیم،  
سیاست‌گذاری عمومی،  
حکمرانی مشارکتی،  
ساختاربندهی مسئله، رام  
کردن، انطباق

\* نویسنده مسئول:

سید حامد رستگار

نشانی: دانشگاه تهران، تهران، ایران.

رایانامه: hamedrastegar@ut.ac.ir



## مقدمه

و به آنها پرداخته می‌شد. با این حال منطق دوگانه خوش‌خیم-بدخیم مورد انتقاد واقع گردید و امروزه صاحب‌نظران عمدتاً بر این عقیده‌اند که بدخیم یا خوش‌خیم بودن مانند ۰ و ۱ نیست و طیفی از میزان بدخیم بودن مسائل وجود دارد که شیوه و رویکرد مواجهه و پرداختن به آنها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

اساساً در سیاست‌های عمومی تعریف مسئله و صورت‌بندی آن یکی از مهمترین و کلیدی‌ترین بخش‌ها برای انتخاب راه‌حل‌ها و ابزارها است. مسائل بدخیم نیز از این قاعده مستثنی نیستند و نحوه پرداختن به مسائل بدخیم تا حد زیادی تحت تأثیر تعریف آنها است. با این حال، حل مسئله (آن‌گونه که از سیاست‌گذاری انتظار می‌رود) تنها شیوه پرداختن به مسائل بدخیم نیست و بر حسب اینکه کدام یک از وجوه و مؤلفه‌های مسئله بدخیم در تعریف آن برجسته باشد، شیوه پرداختن به آن نیز تفاوت خواهد داشت. تغییر در میزان پیچیدگی، عدم قطعیت، تعدد ابزارها، راه‌حل‌ها، کنش‌گران و ذینفعان و واگرایی‌های هنجاری و ارزشی میان آنان می‌تواند مبین انواع متفاوتی از مسائل بدخیم (سرکش) باشد که مواجهه و پرداختن به هر کدام از آنها الزاماً مبتنی بر حل مسئله و منطق ابزار-هدف نخواهد بود.

## پیشینه پژوهش

### در تعریف مسائل بدخیم

شکل‌گیری مسائل بدخیم در عرصه سیاست عمومی ریشه در بحران‌ها دارد. بحران در علوم، بحران در دولت و بحران در نظام سرمایه‌داری عامل ایجاد مسائلی بدخیم بودند. در حوزه علوم، رویکردهای اثبات‌گرا و عینی در چارچوب کارکردگرایی نتوانستند پاسخی در خور به مسائل اجتماعی که هر

پرداختن به مسائل بدخیم (سرکش) با روش‌های معمول در حوزه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در بخش عمومی و دولتی ممکن نخواهد بود. مسائل بدخیم، در سیستم‌های غیرخطی و باز رخ می‌دهند که در آن انسان نیز ممکن است به شیوه‌ای انعکاسی<sup>۱</sup> و غیرقابل پیش‌بینی برای تغییر محیط خود کنش و واکنش داشته باشد. علاوه بر این، ماهیت این مشکلات، استفاده از روش گذشته‌نگر<sup>۲</sup> برای پیش‌بینی را که در نظریه‌سازی استقرایی معمول است با مشکل مواجه می‌کند. در مشکلات بدخیم تمایلات و ارزش‌های متعدد ذینفعان دخیل است، دارای پیچیدگی نهادی هستند و تشخیص و حل آنها در چنبره عدم قطعیت علمی و دانش قابل اعتماد محدود شده است.

مفهوم مسائل بدخیم (در مقابل مسائل خوش‌خیم) توانسته است در عرصه‌های مختلف سیاست عمومی توجهات بسیاری را به خود جلب کند. تنوع و گوناگونی در نگرش به مسائل بدخیم و کاربرد گسترده آن در زمینه‌های متفاوت سبب چندپارچگی میان دیدگاه‌ها در شناسایی و تعریف، رویکردها، تعیین راهبردها و تدوین روش‌های پرداختن به این دسته از مسائل عمومی شده است. مسائل بدخیم بنا به تعریف کلاسیک دارای ۱۰ مؤلفه اصلی هستند. با این حال تعاریف دیگری نیز برای این مسائل ارائه شده که تا حد زیادی با آن مشخصه‌های ده‌گانه تطابق و همپوشانی دارد. ابداع مفهوم مسئله بدخیم نخستین بار توسط افرادی خارج از حوزه سیاست‌گذاری انجام گرفت اما این مسائل پیش از آن در سیاست عمومی وجود داشتند

1. Reflective
2. Ex post

توسعه، متضمن حقوق نسلهای آتی بوده و ناظر بر «حاکمیت قانونی» است که آیندگان را از نظر دور نداشته است. همچنین «اجماع‌گونی» شرط لازم برای پایداری است تا تصمیمات و برنامه‌ها دارای ضمانت اجرایی در بلندمدت باشند. پایداری خود به معنای تغییر مسئله است. بسیاری از مسائل عمومی که دارای راه‌حل یک‌باره و کوتاه‌مدت با صرف مقادیر عظیمی از سرمایه‌های فعلی در نظر گرفته می‌شدند، در چارچوب مفهوم پایداری و پذیرش آن و اثرات آتی بر نسل‌های آینده، دوباره مورد بازبینی و بررسی قرار گرفتند. توجه به پایداری باعث می‌شود که برای هر مسئله‌ای از هر راه‌حلی استفاده نشود (Rastegar, 2024).

تلاقی بحران‌های سه‌گانه با تغییرات بزرگی که در مفهوم مسئله عمومی ایجاد شده بود، به خلق مفهوم مسائل بدخیم انجامید. اولین تعریف از مسائل بدخیم توسط ریتل و وبر ارائه شد. آنها در مقاله معروف خود ۱۰ ویژگی برای مسائل بدخیم برشمردند که از قرار زیر هستند:

- هیچ صورت‌بندی معینی از مسئله بدخیم وجود ندارد. هر پرسشی برای حل مسئله بدخیم منوط به این است که درباره راه‌حل‌های ممکن اطلاعاتی وجود داشته باشد. ارتباط متقابلی میان راه‌حل‌ها و تعریف مسئله بدخیم وجود دارد و صورت‌بندی مسئله بدخیم خود یک مسئله است.
- مسائل بدخیم توقف‌ناپذیرند. نمی‌توان مشخص کرد چه زمانی مسئله حل شده است و تغییر در دیدگاه‌ها و تعریف مسئله، به جستجوی راه‌حل‌های بهتر ختم می‌شود. توقف حل مسئله به پایان یافتن خود مسئله مربوط نیست بلکه به عوامل بیرونی همچون اتمام منابع و زمان بستگی دارد و مبتنی بر رضایت‌مندی از اهداف

روز پیچیده‌تر شده و با عدم قطعیت بیشتری دست و پنجه نرم می‌کردند بدهند. این بحران‌ها علاوه بر به چالش کشیدن راه‌حل‌های فنی، به استفاده و گسترش رویکردهای تفسیری و ساختگرایی در علوم اجتماعی منتهی شدند. همزمان، سرمایه‌داری دارای تناقضات درونی است. این تناقضات فشارهایی ساختاری هستند که گروهها را مجبور می‌سازند در یک زمان در دو جهت مخالف حرکت کنند. چون گروهها دارای رفتار عقلایی هستند و دنبال کسب منفعت هر چه بیشتر می‌باشند، تنها توجیه برای این رفتار را می‌توان در تضاد میان منافع بلندمدت و کوتاه‌مدت جستجو کرد. برای حل این مسائل، گروهها رفتارهایی را در پیش می‌گیرند که به نوبه خود کارایی نظام را تضعیف می‌کند. تناقضها اجتناب‌ناپذیرند، پس در گذر زمان سرمایه‌داری توانایی خود را برای بقا از دست می‌دهد. هنگامی که تناقضات به حد معینی برسند می‌توان گفت که نظام سرمایه‌داری وارد بحران شده است. در کنار این دو، حجیم شدن دولت و اجرای برنامه رفاهی هم رفته رفته اثرات معکوسی به بار آوردند. بنابراین مسئله عمومی عوض شد و کاهش بوروکراسی و کوچک شدن دولت در دهه ۷۰ به‌عنوان یک هدف مطرح گردید.

علاوه بر بحران‌ها، مسئله عمومی هم دستخوش تغییر و تحول شده بود. با ارتقای بهداشت و درمان جمعیت افزایش یافت و این خود به پیچیدگی کیفی و کمی مسائل منجر گردید. راه‌حل‌ها و ابزارهای قدیمی و سنتی سیاست با تکثر و گونه‌گونی جامعه تطابق نداشتند و به نتایج مطلوب و از پیش تعیین شده نمی‌رسیدند. لزوم توجه به پایداری و اجماع محوری هم مفهوم مسائل عمومی را در سایه خود قرار داد. پایداری به عنوان رکن اصلی



و دستاوردهای حاصله است.

● راه‌حل‌های متناظر با مسائل بدخیم، درست و غلط نیستند بلکه هنجاری و ارزشی بوده و در قالب خوب و بد جای می‌گیرند. برعکس مسائل فنی که افراد مستقل و متخصص می‌توانند پاسخ‌ها را به بوته آزمون گذارند، در مسائل بدخیم همه کنشگران و ذینفعان قادرند مدعی صلاحیت سنجش راه‌حل‌ها باشند بی‌آنکه هیچ کدام بتوانند معیار صحت ارزیابی این راه‌حل‌ها را در قالب قواعد رسمی تصمیم‌گیری تعیین کنند. بنابراین قضاوت‌های آنان بر حسب علایق فردی و گروهی، مبانی ارزشی و تمایلات ایدئولوژیک تفاوت‌های وسیعی خواهد داشت.

● هیچ آزمون فوری و نهایی برای سنجش راه‌حل‌های مسائل بدخیم وجود ندارد. هر راه‌حلی موجهی از پیامدها دارد که در طی بازه زمانی وسیعی مشخص می‌شود. این پیامدها ممکن است دستاوردهای مورد نظر یا به دست آمده را تحت تأثیر قرار دهند.

● برای حل مسائل بدخیم، فرصتی برای آزمون و خطا نیست. در حل مسائل بدخیم حجم زیادی از منابع صرف می‌شود که بسیاری از آنها غیر قابل بازگشتند. اشتباه در حل مسئله بدخیم غیر قابل جبران است.

● مسائل بدخیم تعداد معینی راه حل ممکن ندارند. هیچ معیاری وجود ندارد که ثابت کند تمام راه‌حل‌های مسئله بدخیم احصا شده و مدنظر قرار گرفته‌اند.

● هر مسئله بدخیمی الزاماً منحصر به فرد است. نمی‌توان مسائل بدخیم را در قالب طبقات مختلف جای داد و بر اساس مشابهت‌های موجود

در هر دسته راه‌حلی اندیشید. در دنیای پیچیده برنامه‌ریزی سیاست‌های اجتماعی، هر وضعیتی در نوع خود یکتا است و مشابهی ندارد. اقتباس رویکردها از علوم فنی و مهندسی برای استفاده از راه‌حل‌های مشابه برای مسائلی که در ظاهر به هم شبیه‌اند، نه تنها غیر کارکردی است که حتی ممکن است آسیب‌زا باشد.

● مسائل بدخیم خود علامتی از یک مسئله دیگر هستند. انتخاب سطح مسئله به تغییر ساختار بندی آن می‌انجامد و به تحلیل‌گر بستگی دارد.

● انتخاب تبیین مسئله تعیین‌کننده ماهیت راه‌حل‌ها است. هر توضیحی درباره مسئله به معنای پذیرش پیش‌فرض‌های مختص به آن است که تعیین‌کننده راه‌حل‌ها خواهند بود. مردم تبیینی از مسئله را قبول خواهند کرد که برای ایشان پذیرفتنی بوده و با تمایلاتشان سازگار باشد.

برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران حق اشتباه ندارند. در دنیای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان هدف نیل به حقیقت نیست بلکه بهبود وضعیت دنیایی است که مردمان در آن زندگی می‌کنند (Rittel, 1973, & Weber)

### مسئله بدخیم، رویکردهای سیاسی و مدیریتی و پارادوکس حل‌ناپذیری

در ادبیات سنتی سیاست‌گذاری عمومی هر آن‌چه دولت انجام می‌دهد در جهت حل مسئله است اما از آن‌جا که مسائل بدخیم حل‌ناپذیراند، باید بدیل‌های دیگری نیز مطرح شوند. بدین ترتیب بدخیم بودن مسائل می‌تواند متضمن دو موضوع باشد: چالش‌های تحلیلی و اداری فراروی مسائل بدخیم. تمرکز بر وجوه تحلیلی مسئله بدخیم مبتنی بر پیچیدگی روابط علی و وابستگی متقابل مسائل سیاستی و

وجود چالش در چارچوب‌بندی آنها است که از نقطه نظرات متفاوت می‌تواند به عنوان یک مشکل ادراک شود. نگاه به مسائل بدخیم در قالب تحلیلی به این معنا است که علم و دانش و تخصص واحدی برای برخورد مقتدرانه با این مسائل وجود ندارد. بنابراین کنترل و مدیریت مسائل بدخیم چشم‌اندازی را برای پیدا کردن راهی ایجاد کرده است که از طریق آن بتوان نسبت به آمیختن دانش متضاد و متعارض برخاسته از منابع متنوع و پراکنده جهت تأیید مدعاها و توصیفات رقیب حول مسائل مورد مناقشه، اقدام نمود. این چشم‌انداز تحلیلی خاستگاه ادبیاتی است که پرداختن به مسائل بدخیم را بیشتر مرتبط با تنظیم مسئله می‌داند تا حل مسئله. در عوض، تمرکز بر چالش‌های اداری در پرداختن به مسائل بدخیم به چندگانگی بخش‌های سیاست‌گذاری و سطوح مختلف دولت که درگیر حل مسئله هستند اشاره دارد و مبتنی بر هماهنگی و همکاری افقی و عمودی در دولت و نیز فشار زیاد و نامعمول برای اطمینان‌بخشی از ارتباط و پیوستگی سیاست‌ها است. همزمان، مسائل بدخیم خودمختاری و خودبستگی مقامات دولتی را مخدوش کرده و تقاضا برای مشارکت را افزایش داده است. به علاوه، نیاز به استفاده از تدابیر مشارکت‌محور و شبکه‌ای در تصمیم‌گیری که پاسخ‌گویی و اقتدار قانونی را به کنشگران غیر دولتی تفویض می‌کند، بیش از پیش احساس می‌شود. برای پرداختن به مسائل بدخیم باید میان این دو وجه نوعی موازنه و بده‌بستان ایجاد گردد. (Daviter, 2017)

دوگانگی میان دیدگاه‌های سیاسی و اداری و مدیریتی به مسائل بدخیم باعث شده است تا راهبردهای عمده به مسائل بدخیم در سیاست عمومی در دو مسیر متفاوت شکل بگیرد. مسئله

بدخیم را می‌توان هم یک مسئله سیاسی دانست و هم یک مسئله سیاستی. پرداختن به مسئله بدخیم مخاطره‌آمیز است اما رد شدن از کنار آن و حفظ محبوبیت سیاسی و دور نگه داشتن ایده‌ها و دستورکارها از چالش، ریسک کمتری دارد. پاسخ به مسائل بدخیم اثرات مستقیمی بر سرمایه سیاسی دولت دارد. از منظر دولت‌مردان پرداختن به مسائل بدخیم می‌تواند به محبوبیت دولت کمک کرده، احتمال انتخاب دوباره ایشان را افزایش داده و باعث ارتقای رتبه آنها شود. مشکل سیاسی دیگر مرتبط با مسائل بدخیم، زمان و منابع مورد استفاده برای پرداختن به آن است. از دید دولت، پاسخ ایده‌آل به مسئله بدخیم باید به گونه‌ای باشد که به دولت اجازه دهد کنترل سیاست‌گذاری و دستورکار سیاسی را در دست خود نگه دارد بدون آن که حجم زیادی از زمان و انرژی را مصرف کند. همچنین پاسخ به مسائل بدخیم احتمال تشدید یا تضعیف حرکت و جهت‌گیری دولت در راستای ایدئولوژی حاکم را به وجود می‌آورد (McConnell, 2017). اگر چه بخش عمده ادبیات حول مفهوم مسائل بدخیم بر این موضوع اجماع داشته‌اند که این مسائل غیرقابل حل‌اند، اما در عمل بسیاری از پژوهش‌های انجام گرفته با رویکرد مدیریتی و اداری راه‌ها و تجارب مربوط به حل مسائل بدخیم را بررسی کرده‌اند. بدیهی است که در راهبردهای سیاسی تأکید کمتری بر حل مسائل بدخیم وجود دارد. بدین ترتیب ۳ رویکرد اصلی برای پرداختن به مسائل بدخیم دیده می‌شود: حل مسئله، رام کردن<sup>۳</sup> مسئله و انطباق<sup>۴</sup> با آن. به مرور زمان رویکرد سیاسی توانسته است از جایگاه بالاتری نسبت به رویکرد اداری و مدیریتی برخوردار شود. ادامه مقاله در خصوص معرفی

3. Taming

4. Coping



مرور روایی ۴ قسمت در نظر گرفته می‌شود: مقدمه، روش‌شناسی، نتایج و بحث و نتیجه‌گیری. مقدمه شامل خردمایه پژوهش، ساختار و اهداف آن است. روش‌شناسی به راهبرد جستجوی منابع، انتخاب واژگان کلیدی، معیارهای حذف یا استفاده از منابع می‌پردازد. بخش نتایج قسمت اصلی و بدنه مقاله است که واژگان کلیدی و ارتباط آنها را بایکدیگر و سایر مفاهیم وابسته شرح و بسط می‌دهد. در نهایت نتایج حاصله به بحث و نقد و ارزیابی گذاشته می‌شود و میزان سازگاری آنها بررسی می‌گردد (Ferrari, 2015).

در این پژوهش ابتدا مقالات و کتبی که طی ۱۰ سال گذشته در حوزه مسائل بدخیم منتشر شده بودند با استفاده از کلید واژه wicked problems, wicked issues, complex problems, intractable problems, ill structured problems, unstructured problems, ill defined problems که در حوزه سیاست‌گذاری عمومی بودند گردآوری شدند. سپس از میان آنها آن دسته از مواردی که به

راهبردها و روش‌های سیاسی پرداختن به مسائل بدخیم اختصاص دارد. جدول ۱ خلاصه رویکردها، راهبردها و روش‌ها را نشان می‌دهد.

## روش‌شناسی

در این پژوهش از مرور روایی استفاده شده است. مرور ادبیات روایی بر سه قسم است: سرمقاله، نقطه‌نظر و مرور اجمالی. مرور روایی اجمالی تجزیه و تحلیل جامع پژوهش‌های مکتوب قبلی است و چشم‌انداز گسترده نسبت به موضوع پژوهش، تاریخچه و تحولات مربوط به آن را شرح می‌دهد (2006, Green et al). مرور روایی اساساً غیر نظام‌مند بوده (Oxman et al, 1994:1367) و در اهداف، روش و کاربرد با مرور نظام‌مند متفاوت است. مرور نظام‌مند دارای روش تحقیق کاملاً شفاف، ساختارمند و از پیش تعریف شده است؛ ولی در مرور روایی روش تحقیق شفاف و واضحی وجود ندارد و توسط افراد مختلف به شیوه‌های متفاوتی انجام می‌گیرد (2019, Abdekhodaie and Tiyuri). معمولاً برای مقالات

جدول ۱. گونه‌شناسی رویکردها، راهبردها و روش‌های پرداختن به مسائل بدخیم در سیاست‌گذاری عمومی

رویکردها	راهبردها	روش‌ها
سیاسی	حل مسئله	حکمرانی مشارکتی ابزاری
		انکار و اجتناب، Non-decision
		اقتدار قانونی
مدیریتی	رام کردن	تغییر صورت‌بندی مسئله
	انطباق	خط‌مشی رفتاری، حکمرانی مشارکتی تحول‌آفرین، پیشگیری
	حل مسئله	دولت یکپارچه (Whole of government)
	رام کردن	تجزیه به مسائل کوچک‌تر، تطابق نهادی و ساختاری
	انطباق	تدریجی‌گرایی

سیاست‌های عمومی است. بُعد اول قدرت در انتخاب راه‌حل‌ها و اتخاذ تصمیمات اثر می‌گذارد. بُعد دوم قدرت در تعیین راه‌حل‌ها نقش‌آفرینی می‌کند. اما بعد سوم بر دستورگذاری و اینکه چه مسئله‌ای در دستور کار قرار گیرد اثر خواهد داشت (2019, Gholipour et al). با این همه از آنجایی که معمولاً ترجیح دولت‌ها در مداخله است، در مورد بسیاری از مسائل بدخیم چنین رویکردی چندان قابل دوام نیست (Peters, 2018). برعکس رویکرد اجتناب و احتراز، رهبران سیاسی و مقامات با استفاده از قوه قهریه و اختیار قانونی پنجه در پنجه مسائل بدخیم می‌اندازند تا نشان دهند که قدرت پاسخ و مهار آنها را دارند. چنین شیوه‌ای تنها منحصر به حکومت‌های تک‌حزبی که تنوع دیدگاه‌ها را بر نمی‌تابند نیست بلکه در حکومت‌های چند حزبی نیز ممکن است رهبران راه‌حل‌های قاطع را به اجرا گذارند. کاربرد این روش بیشتر در هنگام بروز بحران‌ها و تهدیدات است که تحت لوای آن و به بهانه وجود وضعیت بحرانی یا مخاطرات امنیتی صدای‌های مخالف سرکوب می‌شوند. در این مواقع از ظرفیت‌های اجرایی و برنامه‌ریزی اقتضایی چشم‌پوشی شده و درس‌های حاصل از تجارب پیشین به سرعت فراموش می‌شوند.

مشارکت ذینفعان راهبرد سیاسی دیگری برای پرداختن به مسائل بدخیم است. اراده دولت برای استفاده از مشارکت ذینفعان تحت تأثیر سبک رهبری سیاسی، ظرفیت ادراک شده شبکه ذینفعان و ماهیت چالش‌های سیاستی است که مورد توجه قرار دارند. رویه غالب در مدیریت‌گرایی و مدیریت دولتی نوین با راهبردهای مبتنی بر مشارکت برای پرداختن مشترک به مسائل بغرنج اجتماعی متفاوت است. بسیاری از رهبران و مقامات سیاسی متقاعد

یک موضوع منحصر پرداخته و فاقد جامعیت بودند حذف شدند. سپس بر اساس تعداد ارجاعات غربال و مکتوباتی با بیشترین نمایه انتخاب گردیدند.

## یافته‌ها

### راهبردها و روش‌های مواجهه با مسائل بدخیم

برای هر یک از راهبردهای حل کردن، رام کردن و انطباق با رویکرد سیاسی، روش‌های مختلفی وجود دارند. نخستین راهبرد در مسیر سیاسی با رویکرد حل کردن/نکردن مسئله، انکار، اجتناب و پذیرش حداقل مسئولیت در قبال مسئله به معنای انکار وجود و اهمیت آن، و یا برعکس مداخله حداکثری و استفاده از قدرت قهریه است. ظرفیت نادیده انگاشتن اطلاعات و مناقشات و منحرف کردن توجهات از مسائل بالقوه شکل مهمی از کاربرد قدرت است. این ظرفیت به شکل توانایی تعریف مسئله و عدم تصمیمات متجلی می‌شود. عدم تصمیمات متکی بر جلوگیری از منافع برخی کنشگران و خیزش مسئله است که توسط اعمال قدرت در ابعاد مختلف صورت می‌گیرد. به کرات مشاهده می‌شود که سیاستمداران شواهدی که با پیش‌فرض‌های آنان ناسازگار است را رد می‌کنند. رهبران سیاسی موفق آنهایی هستند که به نحوی بر دستورکارها اثر می‌گذارند تا برخی مسائل برجسته شده و برخی دیگر به فراموشی سپرده شوند. انکار اهمیت مسئله با قدرت اقناع پیوند دارد. دور نگه داشتن مسائل پیچیده و بدخیم از دستور کار به رهبران سیاسی اجازه می‌دهد تا از اقدام برای پرداختن به آنها سر باز زنند. راهبرد انکار و اجتناب تا حد زیادی با دیدگاه ۳ بعدی از قدرت که توسط لوکس<sup>۵</sup> مطرح شد مرتبط است. از این منظر اثر ابعاد سه‌گانه قدرت بر سه بخش مختلف در

5. Lukes



عدم توجه به علائم به جای توجه به اصل مسئله بوده و بر اهمیت فهم عمیق‌تر علل مسائل سیاستی صحنه گذارده شده اما رژیم‌های دموکراتیک عموماً برای پرداختن به اجزای مسائل مناسب هستند و برای این منظور طراحی و ساخته شده‌اند و نه برای تمرکز بر کلیت سیستم مسائل. در پاسخ به فشار و خواسته ذینفعان، تجزیه عناصر و مؤلفه‌های ویژه یک مسئله و مداخله سیاستی در مقیاس هدف‌گذاری شده که با سنجش‌های عملکردی برای هر پروژه قابل اندازه‌گیری باشد، روش استاندارد برای عمل و اقدام است. این رویکرد با تدریجی‌گرایی و کسب موفقیت‌های کوچک برای حل مسئله قرابت دارد. موفقیت‌های خرد برای جذب حمایت به منظور ایجاد تغییرات بزرگ لازم است.

حل مسئله به صورت فن‌سالارانه یک راهبرد مدیریتی-اداری است. در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی مفهوم سیاست‌گذاری بر مبنای شواهد و مستندات<sup>۶</sup> توسط مقامات و مسئولین و جامعه دانشگاهی شرح و بسط پیدا کرد که در تصمیم‌گیری و تحلیل سیاست، نقشی مهم برای دانش عینی حاصل از علوم طبیعی قائل بود. با این حال ایراداتی از سه منظر به این رویکرد وارد شد. نخست، جهت‌گیری نخبه‌گرایانه آن است که مشروعیت زیادی به متخصصین و تکنوکراتها می‌داد و از مشارکت اجتماعی که لازمه نتایج مطلوب و قابل پذیرش در سیاست‌گذاری است غفلت می‌ورزید. دوم، نحوه مداخله بوروکرات‌ها در ایجاد موازنه میان ذینفعان است به نحوی که آنها را قادر می‌سازد با پذیرش برخی توصیه‌های خاص علمی و حرفه‌ای، گزینه‌های سیاستی مطلوب خود را پیش ببرند. به بیان دیگر آنها می‌توانند به منویات و سیاست‌های مطلوب خود جامعه علمی و تخصصی

شده‌اند که باید شبکه‌های مشارکتی را تقویت نمود تا در رسیدن به توافق در خصوص نقش‌ها و مسئولیت‌ها، ماهیت مسائل و تعیین طیفی از پاسخ‌های سیاستی اثربخش ایفای کمک نمایند.

راهبرد بعدی انطباق و پیشگیری از مسائل بدخیم است. سیاست پیشگیری مبتنی بر پرداختن به سرچشمه و علل اساسی رنج و آلام شهروندان قلمداد شده و به معنای کاهش احتمال صدمات قابل اجتناب از طریق رفع علل اصلی و ایجاد مهارت مورد نیاز در گروه‌های در معرض خطر است تا بتوانند اقدامات محافظتی را برای خود انجام دهند. بسیاری بر این عقیده‌اند که پیشگیری مثلاً به وسیله آموزش، مقرون به صرفه‌تر و امکان‌پذیرتر از مقابله با مشکلات پس از بروز آنها است. رویکردهای پیشگیرانه سه سطح دارند؛ سطح اول برنامه‌های پیشگیری هستند که در مقیاس کل جامعه انجام می‌شوند مانند سیستم آموزشی و بهداشت و درمان. سطح دوم متمرکز بر مراحل اولیه شرایط آسیب‌زا در میان گروه‌هایی است که بیشتر در معرض مخاطره قرار دارند و سطح سوم که با سیستم‌های خدماتی قوی‌تر به مقابله با اثرات شرایط سخت‌تر و جدی‌تر می‌پردازد. همان‌طور که دیده می‌شود دسته‌بندی راهبردهای پرداختن به مسائل بدخیم را تا حد زیادی می‌توان در همپوشانی دارند. مثلاً راهبردهای مبتنی بر خرد کردن مسائل بدخیم به مؤلفه‌های کوچکتر یا استفاده از مشارکت ذینفعان و یا انکار و برائت از مسئله در هر دو دسته‌بندی دیده می‌شود.

تجزیه مسائل بزرگ به قطعات کوچکتر در عوض پرداختن به کلیت آنها در قالب یک سیستم پیچیده، امری معمول هم در سیاست‌ورزی کاربردی و هم در جستارهای علمی است. گرچه در ادبیات مسائل بدخیم همواره تأکید بر پرهیز از تقلیل‌گرایی و لزوم

6. Evidence based policy making

از مفهوم دست نامرئی در بازار ایده‌ها و راه‌حل‌ها است که غلبه بهترین راه‌حل را تضمین می‌کند. اما مدل ذهنی که در پس حکمرانی مشارکتی قرار دارد دنیا را نامطمئن و تصمیمات را اقتضایی می‌بیند. در این رویکرد برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای پیدا کردن بهترین راه‌حل نیستند، یعنی اساساً فرض وجود بهترین راه‌حل را نمی‌پذیرد، بلکه برای بهبود وضع جمعی در مواجهه با تعارض، شرایط متغیر پیچیده و منابع متعارض اطلاعاتی است (Innes and Booher, 2018). ادبیات حول حکمرانی مشارکتی نیز در دوسمیر مختلف شکل گرفته است. محققین تجربه‌گرا بر نهادها، تکنیک‌ها و روش‌های اجرایی متمرکز هستند و حکمرانی را از رهگذر آنها تعریف می‌کنند و آن را به عنوان راه‌حلی برای فائق آمدن بر چندپارگی نهادی که ناشی از تغییرات بازارمحوری نئولیبرال بوده است، می‌دانند. گروه دیگر اندیشمندان که جهت‌گیری نظری آنها پرنگ‌تر است، بر وجوه انتزاعی و عام حکمرانی اهتمام بیشتری دارند. از این زاویه حکمرانی یک گونه آرمانی و بدیع برای سیاست‌ورزی است که مخالف دو نوع شیوه حکومتی بازارگرا و سلسله‌مراتبی به شمار می‌رود. در این تعریف از حکمرانی، حیات سیاسی جامعه سیستمی چند مرکزی و خود سامان‌ده بوده که مبتنی بر گفتگو و دینامیک پایین به بالا است که می‌تواند هماهنگی بین بخش‌های مختلف را تضمین کند (Batory and Svenson, 2019).

حکمرانی مشارکتی دارای دو آبشخور اصلی است که متناسب با اهداف آن هستند. نخست رویکرد ابزاری است که در صدد بهبود و اصلاح سیستم موجود است و دوم رویکرد تحول‌آفرین که به ساختارهای قدرت می‌پردازد و دربردارنده دموکراسی مشورتی و توانمندسازی است. رویکرد ابزاری با پاسخ‌گویی،

بپوشاندن تا راحت‌تر توسط شهروندان پذیرفته شود. سومین ایراد رویکرد فن‌سالارانه به حل مسائل بدخیم آن است که به زعم بسیاری از محققین، فهم مسائل بدخیم فقط با عینک تجربه و تحلیل آماری امکان‌پذیر نیست.

تدریجی‌گرایی و سیاست‌های تطبیقی هم به عنوان یک راهبرد ریشه در عقلانیت محدود دارند. از نظر لیندبلوم طراحی سیاست‌ها و فهم آن بیش از آن که توسط علم و دانش شکل بگیرد، نشأت گرفته از تجارب عملی است. اصلاحات بلندپروازانه در سیاست‌گذاری با موانعی چون لختی سازمانی و وابستگی به تصمیمات پیشین روبرو می‌گردد. رویکرد تطبیقی به معنای یادگیری در حین عمل و تکرار تعدیل و تنظیم است که در مقیاسی قابل مدیریت انجام می‌شوند (Head, 2022). از میان این راهبردها ۴ راهبرد اول با رویکرد سیاسی و ۳ راهبرد بعدی مدیریتی هستند که در ادامه به روش‌های سیاسی پرداخته خواهد شد.

### حکمرانی مشارکتی، انطباق و حل مسائل بدخیم

یک راهبرد سیاسی برای حل مسائل بدخیم، حکمرانی مشارکتی با رویکرد ابزاری است. حکمرانی را می‌توان دربارهٔ قواعد تصمیم‌گیری جمعی در بسترهایی دانست که در آن تکثری از بازیگران و سازمان‌ها حضور دارند و هیچ سیستم کنترلی رسمی نمی‌تواند شرایط روابط بین بازیگران و سازمانها را دیکته کند. (Jalili and Sabet, 2017) مدل ذهنی پشتوانه حکمرانی مشارکتی متفاوت از مدل سنتی‌تر حکمرانی است. در آن دیدگاه مسئله عمومی در قالب یک ماشین متجلی می‌شود که می‌توان اجزای آن را از هم جدا نموده، تجزیه و تحلیل و پس از آن تعمیر کرد. رقابت میان سازمان‌ها و نهادهای اثرگذار در تعریف مسئله عمومی و اتخاذ راه‌حل‌ها برخاسته



## جدول ۲. حکمرانی مشارکتی و زیرشاخه‌های آن (Hordijk, 2015)

مشخصه‌ها	رویکرد ابزاری: تمرکززدایی	رویکرد تحول‌آفرین: دموکراسی مشورتی	رویکرد تحول‌آفرین: توانمندسازی
پتانسیل‌های متصوره	افزایش مشروعیت	تجمیع ترجیحات و دستیابی به بستر مشترک	دخیل ساختن بی‌قدرتان در اثرگذاری بر تصمیمات
اهداف	بهبود تأمین و ارائه خدمات عمومی	دموکراتیک، شفاف و منصفانه ساختن تصمیم‌گیری	پرداختن به نابرابری‌ها و محرومیت از قدرت ساختاری، رسیدن به نتایج منصفانه‌تر
معیار ارزیابی	پاسخ‌گویی، شفافیت، واکنش‌پذیری	مشاوره و مناظره	توانمندسازی و افزایش قابلیت‌ها

و سیاست‌گذاران بیش از پیش با شهروندانی روبرو شوند که هنجارها، نظام‌های ارزشی، سبک‌های شناختی و جهان‌بینی‌های متفاوت و مختلفی دارند. تنوع و پیچیدگی چالش‌هایی را برای ارتباط مؤثر و فهم مشترک ایجاد می‌کند اما در عین حال وابستگی متقابل فرصتهایی را جهت فائق آمدن بر این چالشها در برابر سیاست‌گذاران قرار می‌دهد. اعتماد نیز در در اشکال سنتی سازمان‌های دولتی مخدوش شده و از طریق اقدامات جمعی و مشارکت دادن شهروندان بازسازی می‌گردد (Innes and Booher, 2018)

### انطباق با راهبرد حکمرانی مشارکتی تحول‌آفرین

حکمرانی مشارکتی متأثر از علم پیچیدگی است که جهان را ذاتاً نامتعیین و تصمیمات را اقتضایی می‌داند. از این منظر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری به معنای یافتن بهترین راه نیستند چرا که اساساً اعتقادی به وجود بهترین راه متصور نیست. مرزهای حکمرانی مشارکتی باز است و اهداف به جای ثابت و از پیش تعریف شده، متغیر و متنوع‌اند. در حالی که دموکراسی نمایندگی در حکومت منبع مشروعیت قلمداد می‌شد، دموکراسی شورایی در حکمرانی

شفافیت و واکنش‌پذیری حکومت‌های محلی شناخته می‌شود. اما رویکرد تحول‌آفرین به دنبال تغییر ساختارهای موجود قدرت از طریق فراگیر نمودن و دموکراتیک ساختن تصمیم‌گیری‌ها و یا توانمندسازی کنشگران است. برخی اوقات اولویت در رویکرد تحول‌آفرین ذات مشارکت است که به افزایش یادگیری اجتماعی ختم می‌شود (Hordijk et al, 2015). جدول ۲ شاخه‌های حکمرانی مشارکتی را نشان می‌دهد.

از میان این سه رویکرد، رویکرد ابزاری در جهت حل مسائل بدخیم به کار می‌رود. پیچیدگی و عدم قطعیت به عنوان یکی از مشخصه‌های مهم و تعیین کننده در مسائل بدخیم، ارتباط وثیقی با به‌کارگیری حکمرانی مشارکتی با رویکرد ابزاری دارد. یکی از عوامل مهم در اتخاذ حکمرانی مشارکتی، عدم قطعیت است. امروزه نمی‌توان از روش‌های سنتی تصمیم‌گیری برای حل مسائل که بسیاری اوقات پیچیدگی را کتمان می‌کردند یا آن را نادیده می‌گرفتند استفاده کرد. متنوع شدن جوامع به لحاظ فرهنگی نیز باعث شده تصمیم‌گیران

و درست ساختاربندی شده برای تصمیم‌گیری است. این مهم از دو طریق انجام می‌شود. نخست به وسیله چارچوب‌بندی و تعیین دامنه مسئله بدخیم به صورتی که همراستا و متناسب با ظرفیت‌ها و تخصص موجود در حوزه اداری و مسئولیت‌های سیاستی باشد و به صورت تفویض اختیار به تعداد اندکی از کنش‌گران یا تصمیم‌گیران منتخب برای تعریف مسئله و تدوین راه‌حل‌ها انجام می‌گیرد. ایجاد برخی از سازمان‌ها و نهادهای تخصصی برای پرداختن به یک سری از مشکلات پیچیده برخاسته از این خردمایه است. با این حال رام کردن مسائل بدخیم با این روش دارای مضراتی نیز هست. مهمترین آن، کنار گذاشتن دیدگاه‌های مختلف و رقیب نسبت به مسئله در عوض واکاوی و بررسی آنها است. اهداف سیاستی و معیارهای ارزیابی سیاستی باید از پیش تعریف گردند تا رابطه مسئله-راه‌حل ساده‌سازی شود و فرایند سیاست‌گذاری به جای تمرکز بر اهداف غایی بر ابزار متمرکز گردد. واگذاری پرداختن به مسئله به بخش کوچکی از نظام تصمیم‌گیری منجر به برتری دیدگاه‌هایی می‌شود که چارچوب خاصی از مسئله بدخیم را پذیرفته‌اند و طبعاً راه‌حل‌های آنها نیز فقط برای آن قسمت از مسئله کارآمد خواهد بود و ممکن است حتی به بدتر شدن سایر علل آن منتهی شود.

بنابراین می‌توان شکل دومی از رام کردن مسئله بدخیم از طریق ساختاربندی مسئله را بازشناخت. سیاست‌گذاری برای پرداختن به مسائل همواره تحت سلطه دو کلان‌دیدگاه است: استفاده از قدرت<sup>۷</sup> و یا حل معما<sup>۸</sup>. اصطکاک میان منطق و اراده، استدلال و اغوا همواره پر رنگ بوده است. منطق و استدلال به

مشارکتی جای آن را گرفته است. ساختار حکمرانی مشارکتی نیز نامتمرکز و شبکه‌ای است (Ibid)

ایجاد شبکه‌های حکمرانی پاسخی به پیچیدگی در مسائل بدخیم قلمداد می‌شود. پیچیدگی را می‌توان به سه گونه ذاتی، راهبردی و نهادی تقسیم‌بندی کرد. پیچیدگی ذاتی می‌تواند برخاسته از کمبود اطلاعات مربوط به مسئله، علل و ماهیت آن، ساختار و فرایندهای شبکه بازیگران درگیر بوده یا اینکه ناشی از ابهام حاصل از تعارض و عدم قطعیت در خصوص ماهیت مسئله باشد که در نبود اجماع و توافق بر سر هنجارها و ارزش‌ها تشدید می‌گردد. چنین تعارضی را با جمع‌آوری اطلاعات بیشتر راجع به مسئله نمی‌توان حل و فصل کرد (Bovaird and Loeffler, 2016). تعارض و واگرایی کنشگران نه فقط در انتخاب بدیل‌ها و ابزارها، بلکه حتی در سنجش موفقیت سیاست‌ها نیز نقش دارد و از دیدگاه کنشگران مختلف، موفقیت یا شکست سیاست می‌تواند تعاریف و ابعاد مختلفی به خود بگیرد (Ghanei and Nateghi, 2025). پیچیدگی نوع اول با حکمرانی مشارکتی ابزاری و نوع دوم با رویکرد تحول آفرین مرتفع می‌شود که اولی برای حل مسئله بدخیم و دومی برای انطباق با آن استفاده می‌گردد. پیچیدگی راهبردی به ادراکات متفاوت بازیگران و ذینفعان نسبت به مسئله اشاره می‌کند که باعث می‌شود رفتاری غیرقابل پیش‌بینی از خود بروز دهند. استفاده از حکمرانی مشارکتی تحول آفرین-دموکراسی مشورتی راهی برای کنترل و کاهش این پیچیدگی است.

### رام کردن مسائل بدخیم و اهمیت صورت‌بندی مسئله

این راهبرد دقیقاً برعکس رویکرد حل مسئله بدخیم است و هدف آن تبدیل یک مسئله بدخیم یا بدساختاربندی شده به یک مسئله قابل مدیریت

7. Powering

8. Puzzling



را از هم بازشناخت، مشکلات را می‌توان به ۳ گروه تقسیم کرد کلان مسائل<sup>۱۰</sup> که مجموعه‌ای از ذینفعان با دیدگاه‌های متعارض را در بر می‌گیرد، مسائل اساسی<sup>۱۱</sup> که باز نمود کلان مسائل در قالب هنجارها و ارزش‌های ذینفعان می‌باشند و جهان‌بینی‌ها، ایدئولوژی‌ها و یا افسانه‌های مشهور در چگونگی تعریف و تبیین آنها نقش مهمی دارند. مشکلات اساسی در چارچوب جهت‌گیری‌های کلان محقق تدوین می‌شوند و در اینجا سمت و سوی مشکل مشخص می‌گردد. مثلاً معلوم می‌شود که اخذ یک تصمیم و یا تصویب یک قانون با چه رویکردی انجام شده و مسئله اساسی را با چه پیش‌فرضی در نظر گرفته است. در حرکت از کلان مسئله به مسئله اساسی تحلیلگر سعی می‌کند مشکل را بر اساس ویژگی‌های مهم و کلی آن تعریف کند. مسائل رسمی کوچکتر و جزئی‌تر هستند و بر پایه آمار و اطلاعات دقیق قرار می‌گیرند (Dunn, 2012).

صورت‌بندی مسئله بنا به تعریف دان دارای ۴ مرحله است: جستجوی مسئله (که کلان مسائل را باز می‌نمایاند)، تعریف و تشریح مسئله (که مبین مسائل اساسی است)، تعیین مسئله (که مشکلات رسمی را روشن می‌کند) و نهایتاً احساس مسئله که تکمیل‌کننده این چرخه است و دوباره به جستجوی مسئله منتهی می‌شود. می‌توان اینگونه تعبیر کرد که این مراحل در حقیقت از احساس مسئله شروع شده و به تعیین مسئله ختم می‌شود. احساس مسئله با خود مسئله متفاوت بوده و با گسترش نگرانی و آغاز تنش گره خورده است که در این حالت سیاست‌گذار با وضعیتی مبهم و بدتعریف شده مواجه گشته که نیازمند اقدام است

دنبال آن است که مناقشات و منازعات را با برهان به نتیجه رساند و از این حیث به علم و تحلیل علمی سیاست‌ها فرصت زیادی می‌دهد. برعکس، اراده سیاسی از طریق محاسبه منافع و خواسته‌ها در انتخابات و مذاکرات یا اغوا و تحریک دوستانه و اجباری و یا به وسیله استفاده از اقتدار قانونی و قوه قهریه مشروع به دنبال خاتمه دادن مناقشات است (Hoppe, 2010). ساختار بندی مسائل سیاستی به معنای ترکیب این دو و مشارکت است؛ به این معنا که صدای چه کسانی در فرایند معماگونه مسئله شنیده یا ناشنیده شده و منابع و ارتباطات چه افرادی به چه میزان بر فرایند استفاده از قدرت اثرگذار بوده است (همان).

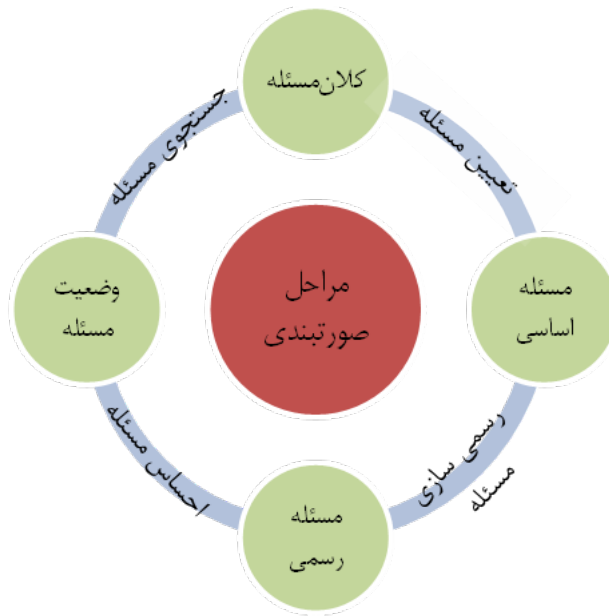
در این دیدگاه تکیه بر تحدید و ساده‌سازی مسئله و ابزار جای خود را به تغییر صورت‌بندی مسئله با تبدیل وضعیت کنش‌گران و ذینفعان و نظام هنجاری و ارزشی خواهد داد. این شیوه از محدودسازی مسائل سیاستی خود بر دو نحله استوار است: رویکرد سیاسی و رویکرد سیاستی. جریان سیاسی بر نحوه تعریف مسئله عمومی متمرکز است و وجود خارجی و عینی مسائل را نفی کرده و بر ذهنی بودن آنها تأکید دارد. زبان، فن بیان و لفاظی و ساخت اجتماعی برای تعیین اینکه کدام وجه مسئله عمومی مورد بررسی واقع شود، نقش حیاتی در این دیدگاه دارد (Vesley, 2017). در جریان سیاستی تقریباً همه پژوهش‌گران حوزه سیاست‌گذاری عمومی بر اهمیت صورت‌بندی مسائل تأکید کرده‌اند اما علیرغم این اهمیت آشکار، به استثنای دان<sup>۹</sup> و هوپ، رهنمودهای ارائه شده برای صورت‌بندی مسائل بسیار مبهم بوده است.

پیش از ورود به صورت‌بندی مسئله، باید انواع مسئله

10. Meta problem

11. Substantive problem

9. Dunn



شکل ۱. مراحل صورت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری عمومی (Dunn, 2017).

رسمی، ممکن است مسئله نادرستی صورت‌بندی شود. این خطا اصطلاحاً خطای نوع سوم نامیده می‌شود و به معنای حل مسئله نادرست (در مقابل حل نادرست مسئله) است. جستجوی مسئله و تشخیص فرا مسائل نیازمند مهارت‌های مبتنی بر مشاهده است. برعکس، در حرکت از فرا مسئله به مسئله اساسی مهارت‌های تحلیلی و مفهومی به کار می‌آیند. در این مرحله چالش اصلی تعیین مسئله اساسی با کمک محدود ساختن تعاریف مختلف از مسئله مورد نظر در چارچوب فرا مسئله است به طوری که مدیریت‌پذیر نیز باشند. تبدیل مسئله اساسی به مسئله رسمی متکی بر ریاضیات، آمار و مدل‌سازی‌های اقتصادسنجی و تحلیل تصمیم است (Dunn, 2017). شکل ۱ مراحل مختلف صورت‌بندی مسئله را نشان می‌دهد

و اصطلاحاً وضعیت مسئله<sup>۱۲</sup> نامیده می‌شود. مسائل سیاستی محصول اعمال ساختاربندی مسئله بر وضعیت مسئله است و از دل آن بیرون آمده است. موضوع مهم در ساختاربندی مسائل آن است که مسائل رسمی به نحو صحیح و مطلوب با وضعیت مسئله مرتبط شوند. از آن جایی که وضعیت مسئله معمولاً سیستم پیچیده‌ای از مجموعه‌ای از مسائل است، وظیفه اصلی صورت‌بندی مسائل اساسی و رسمی به نحوی است که این پیچیدگی را به شکلی مناسب و کافی باز نمایند. تبدیل اطلاعات در مورد وضعیت مسئله به اطلاعات در خصوص کلان مسئله از طریق جستجوی مسئله انجام می‌شود. در تبدیل وضعیت مسئله به کلان مسئله، کلان مسئله به مسئله اساسی و یا از مسئله اساسی به مسئله

12. Problem situation



به چالش می‌کشد. تصاویر سیاستی مخلوطی از اطلاعات تجربی و خواسته‌های احساسی هستند. محتوای واقعی سیاست‌ها و برنامه‌ها ممکن است از وجوه مختلفی برخوردار بوده و اثرات متفاوتی در افراد مختلف داشته باشد. زمانی که یک تصویر از سیاست به صورت عمومی پذیرفته شده باشد در واقع مرتبط با انحصار موفقیت‌آمیز سیاست‌گذاری است (Baumgartner et al, 2023). تغییر هنجاری و بستر فکری و سیاسی، مهم‌ترین اثر خود را بر نحوه تعریف و شناسایی مشکلات گذاشته و صورت‌بندی مشکلات را دستخوش تحول می‌سازد. در این مدل، نهادها جایگاهی برجسته دارند و در تشکیل «انحصار سیاست»<sup>۱۳</sup> تعیین‌کننده‌اند. انحصار سیاستی دارای یک ساختار نهادی است که سیاست‌گذاری حول یک مسئله خاص را بر عهده دارد و مسئولیت آن توسط تصاویر و یا ایده‌های قدرتمندی پشتیبانی می‌شود. زمانی که مسئله بازتعریف شود یا ابعاد دیگری از آن مورد توجه قرار گیرد بازیگران دیگری که قبلاً خارج از انحصار سیاست بودند به بازی گرفته خواهند شد.

در فرایند ساختاربندی مسئله بدخیم، باید برخی موارد را مدنظر داشت که به صورت خلاصه از این قرار هستند: نخست اینکه توجه به چارچوب‌ها و تفاسیری از مسئله که خارج از جریان غالب سیاستی وجود دارند ضروری است. همچنین باید همواره میان خواسته‌ها و محدودیت‌های سیاست‌گذاران و کارآفرینان سیاستی از یک سو و گروه‌های هدف و مجریان از سوی دیگر نوعی موازنه برقرار کرد. ساختاربندی مسئله کشاکشی میان استفاده از قدرت و هنر متقاعد سازی است که این دوگانه در تضاد با یکدیگرند. برای ساختاربندی مناسب

حل مسئله نادرست معمولاً به علت عدم تطابق فهم مسئله توسط بازیگران و ذینفعان مختلف در نظام سیاست‌گذاری است. آن چیزی که توسط شهروندان به عنوان مسئله قلمداد می‌شود با آن چه که سیاست‌گذاران رسمی به آن می‌پردازند همواره یکی نیستند. بنابراین به سبب وجود این عدم تطابق، سیاست‌گذاران همیشه در مظان این اتهام واقع‌اند که در تلاش برای حل دقیق مسائل نادرست هستند (Turnbull and Hoppe, 2019) مهم‌ترین خطا در صورت‌بندی مسائل، خطای نوع سوم است. فرض کنید تصمیم برای باز کردن قفلی گرفته‌اید. انتخاب کلید مناسب و استفاده و کاربرد صحیح آن کلید برای باز کردن قفل لازم است. اما مهم‌تر از این دو آن است که آیا اساساً قفل درست را برای باز کردن انتخاب برگزیده‌اید؟ باز شدن قفل به حل مسئله خواهد انجامید؟ در سیاست‌گذاری گرچه رویکردها، راهبردها، راه‌حل‌ها و ابزارها و روش انتخاب و اجرای آنها مهم‌اند، اما همه به این بستگی دارند که مسئله درست برای حل شدن انتخاب شده یا اینکه در حال پرداختن به مسئله غلطی هستیم.

در اینجا رام کردن به معنای بازتعریف مسئله و ارائه وجوهی جدید از آن است که پیش‌تر توسط سیاست‌گذار دیده و یا به آن پرداخته نشده است. تبدیل مسئله بدساختاربندی شده به مسئله‌ای با ساختاربندی مناسب فقط با تقلیل‌انگاری و کاهش بازیگران و پیچیدگی حاصل نمی‌شود بلکه نیازمند نگرش انتقادی به انحصار و تصویر سیاستی موجود در پرداختن به مسئله بدخیم است. تصویر سیاستی وجوه مختلفی است که از یک مسئله عمومی عرضه می‌شود. در دوره تعادل یک تصویر خاص بر دیگر تعابیر غلبه دارد و زمانی که تعابیر دیگر از آن مسئله برجسته شوند، تصویر دیگری ظاهر شده و اولی را

13. Policy monopoly

صورت تکی تجزیه و تحلیل کرد. مرز بین مسائل بدخیم مبهم بوده و تعیین محدوده و تفکیک آنها از مسائل مشابه و همسان مشکل است. این مسائل و عوامل تشکیل دهنده آنها در طی زمان به نحوی تغییر می‌کنند که درک آن سخت است و اثراتی بر جای می‌گذارند پیش‌بینی آنها مشکل یا حتی غیرممکن است (Daviter, 2019). پیچیدگی مسائل بدخیم، استفاده از مستندات و شواهد برای پرداختن به آنها را در معرض سؤال قرار می‌دهد. در حالی که هدف از سیاست‌گذاری و تحلیل سیاستی مبتنی بر مستندات<sup>۱۴</sup> استانداردسازی و علمی ساختن راه‌حل‌های پیشنهادی و عینی‌سازی مسائل است، چنین رویکردی برای استفاه از شواهد و مستندات در حوزه مسائل بدخیم چندان مثر نخواهد بود. در واقع پیچیدگی موجود در مسائل بدخیم، نسبت علم و دانش و سیاست‌گذاری را دستخوش تحول نموده است. به طور سنتی از دانشمندان و عالمان انتظار می‌رفته که موضعی خنثی و بی‌طرفانه در حوزه سیاسی داشته باشند و متقابلاً سیاست نیز در عرصه علوم مداخله نکند. مفروض دانستن دوگانگی میان علم و سیاست و جدا انگاشتن آنها از یکدیگر مبتنی بر آن بوده که علم بهترین راه رسیدن به حقیقت و پیش‌بینی و کنترل آینده است (Webber et al., 2017). برای پرداختن به موضوع پیچیدگی که در همه مسائل بدخیم دیده می‌شود، استفاده از دانش و علم متخصصین به تنهایی کفایت نمی‌کند و مشارکت عمومی در فرایند سیاست‌گذاری دانش و حتی روش اندیشیدن متفاوتی را می‌طلبد. شیوه تعریف و پرداختن به مسائل سیاستی تأثیر عمیقی بر نوع دانش مورد استفاده، نحوه خلق و خالق آن و اینکه ارزش‌های چه افرادی را نمایندگی می‌کند،

مسائل لازم است که هر مسئله‌ای را در ابتدا غیرساختارمند دانست. رسیدن به یک راه‌حل تقریبی برای مسئله‌ای درست بهتر از دستیابی به راه‌حلی کامل برای مسئله‌ای نادرست است. برای جلوگیری از قطع ارتباط با جامعه، در صورت لزوم باید از انباشت پیش‌فرض‌های تهیه شده توسط منابع رسمی اجتناب نموده و یا حتی در برابر آنها مقاومت کرد و برای حس کردن مسئله باید نقطه شروع را فضای عمومی قرار داد. تحلیل گفتمان و احتجاج در مباحثات عمومی یک ورودی مناسب برای طراحی سیاست‌ها است. مدل‌های علی که توسط متخصصین حوزه‌های مختلف تهیه می‌شوند برای طراحان سیاست‌ها گونه‌ای از تجربی‌سازی چارچوب‌ها به حساب می‌آیند. تجزیه یک مسئله بزرگ به مسائل کوچکتر هم به لحاظ تجربی و هم نظری اجتناب‌ناپذیر است. بهره‌گیری از دیدگاه‌های مجربان و گروه‌های هدف بخشی از یادگیری درباره مفروضات کلیدی در چارچوب‌های سیاستی بدیل و جایگزین قلمداد می‌شود که برای رسیدن به تجزیه کردن مسئله به شکل مطلوب و رضایت‌بخش استفاده می‌شوند. انتخاب تعریف مسئله همواره یک انتخاب سیاسی است اما تحت تأثیر منطق ابزار-هدف و تحلیل‌های چندمعیاره در تصمیم‌گیری قرار دارد و در نهایت این‌که سیاست‌های نمادین به لحاظ سیاسی اجتناب‌ناپذیراند (Hoppe, 2018).

### انطباق با مسائل بدخیم

یکی از مهمترین و برجسته‌ترین ویژگی‌های مسائل بدخیم، پیچیدگی آنهاست. این مسائل دارای یک ریشه و خاستگاه و علت معین نیستند و نقطه شروع مشخصی ندارند. نشانه‌ها، علائم و علل مسئله بدخیم به مجموعه‌ای بزرگ از عوامل به هم پیوسته مرتبط است که نمی‌توان آنها را به

14. Evidence based



دارد (Ibid).

خصوصیت اصلی راهبرد انطباق با مسائل بدخیم آن است که پاسخ‌های سیاستی چندپارچه و تقسیم مسئولیت سیاسی ذاتاً مخرب نیست. جامعیت در این راهبرد جایگاهی ندارد و هماهنگی و پیوستگی ساز و کارهای سیاست‌گذاری برعکس رویکرد کل‌نگر، در آن از اهمیت کمتری برخوردار بوده و هدف آن ایجاد راه‌حل‌های تقریبی برای مسائل بدساختار بندی شده‌ای است که ناشی از پیچیدگی سیستم شناختی و معرفتی می‌باشند. یکی ساختن روش‌های مختلف نگاه به مسئله بدخیم و بهره‌گیری از هوش سازمانی که خود برخاسته از تخصص ناشی از تمرکززدایی و تفویض اختیارات است، از مهمترین مزیت‌های استفاده از این راهبرد قلمداد می‌شود. برعکس رویکرد رام کردن، انطباق با مسائل بدخیم رابطه میان مسئله-راه‌حل را ثابت نمی‌پندارد و همواره دیالوگی بین این دو وجود دارد. همچنین تأکید این رویکرد بر فرایند است. مسائل سیاستی غالباً حل نمی‌شوند بلکه به صورت دیگری تکرار می‌شوند و مزمن بودن مسائل بدخیم نیز مزید بر علت خواهد بود (Daviter, 2017).

انطباق و تکرار تطبیق برای تغییر شرایط می‌تواند رویکرد مفیدی به منظور حفظ دستاوردهای قبلی و برنامه‌ریزی برای منافع آینده باشد. زمانی که همزمان چندین مشکل وجود داشته باشند، ظرفیت و منابع مورد نیاز برای حل مسئله اندک باشد و یا تغییرات لازم برای تحول سازمانی و برنامه‌های روی هم انباشته گردد، استفاده از راهبردهای مبتنی بر انطباق محتمل‌تر می‌شود. انطباق راهبردی ارزشمند و لازم در شرایط سخت و پیچیده است و اشکال گوناگونی در سطوح مختلف دارد؛ از رفتار فردی در محیط کار گرفته تا فرایند نهادی تغییرات (a, 2022a Head). انطباق با مسائل بدخیم مبتنی بر تلاش

عدم قطعیت نیز یکی از عوامل اصلی در مسائل ساختار بندی نشده و آن دسته مسائل نیمه‌ساختارمند است که توافقی بر روی ابزارها برای حل آنها وجود ندارد (Hoppe and Turnbull, 2024). برای عدم قطعیت در حوزه سیاست‌گذاری می‌توان ۵ سطح در نظر گرفت. در طبقه اول عدم قطعیت سطحی یا پارامتری است و مشکلات سیاستی که با این ویژگی شناخته می‌شوند (دست کم به لحاظ نظری) با تدابیر استاندارد احتمالاً قابل حل اند. عدم قطعیت سطح دو بر وجود بدیل‌های مختلف در یک سناریو اشاره دارد که می‌توان آنها را بر اساس احتمال رخداد ادراک شده رتبه‌بندی کرد. در سطح ۳ تعداد سناریوها نیز افزایش می‌یابد اما همچنان می‌توان آنها را نیز بر اساس احتمال وقوع رتبه‌بندی نمود. عدم قطعیت سطح ۴ زمانی بروز می‌کند که رتبه‌بندی سناریوهای محتمل جایگزین را نتوان بر اساس احتمال وقوع انجام داد. نهایتاً عدم قطعیت سطح ۵ موقعی است که حتی امکان توافق و دستیابی به مجموعه‌ای از سناریوها نیز وجود نداشته باشد (Nair and Howlett, 2017). عدم قطعیت از چند بعد بر پرداختن به مسئله اثر می‌گذارد. یکی در تشخیص مسئله و عوامل شکل‌دهنده آن است. به بیان دیگر نمی‌توان با قطعیت درباره رابطه علیت میان عوامل ایجاد کننده مسئله و ظهور و بروز آن اظهار نظر کرد. یکی از ویژگی‌های مسائل بدخیم وجود چند علت برای آنها است و همین موضوع عدم قطعیت در شناخت مسئله را افزایش می‌دهد. دوم، تعیین آثار احتمالی حاصل از مداخله است. چون روابط بین متغیرها قطعی و از پیش معین و دقیق نیست، امکان اندکی برای پیش‌بینی آثار احتمالی ناشی از مداخله وجود دارد.



اقدامات مؤثری انجام دهند که بایستی قابل اعتماد و منصفانه بوده و هم‌زمان کارآ و مطمئن باشند. سومین قابلیت، نوزایی است. در شرایط پر تنش، همانند شرایط مسائل بدخیم، کنشگران به رفتارها و تصمیمات و راهبردهای تدافعی تمایل پیدا می‌کنند که غیر مولد هستند چرا که این راهبردها برای حل مسائل روتین سیاست‌گذاری طراحی شده‌اند و نه برای حل مسائل بدخیم. نوزایی به قابلیت در کنشگران سیستم حکمرانی اشاره دارد که بتوانند الگوهای غیرمولد در فرایند سیاست‌گذاری را شناسایی کرده و از آنها در ارتقا و بهبود فرایند نوآوری که برای پرداختن به مسائل بدخیم لازم است، استفاده کنند (Termeer et al, 2015). جدول ۳ این قابلیت‌ها را نشان می‌دهد.

### کارکرد مفهوم بدخیم در مواجهه با مسائل عمومی، درس‌هایی برای سیاست‌گذاران

مسائلی که در چارچوب مفهوم بدخیم قرار می‌گیرند می‌توانند بر حسب پیچیدگی نوع مسئله و راه‌حل‌های آن از یک سو و تعدد بازیگران و ارزش‌ها و منافع متعارض و متضاد از سوی دیگر تقسیم شوند. آن دسته از مسائل بدخیم که وضوح و قطعیت کمتری در مسئله و راه‌حل‌ها دارند از لحاظ شناختی پیچیده‌اند. دسته دوم که خصوصیت تعارض منافع و ارزش‌ها میان بازیگران در آنها برجسته است، مسائل بدخیم و پیچیده سیاسی هستند. بدیهی است که مسائل در طیفی میان این دو قرار دارند و بدخیم‌ترین مسائل (مسائل فوق بدخیم) آنهایی هستند که درباره آنها هم از لحاظ شناختی و هم از لحاظ ارزشی و هنجاری اجماعی وجود ندارد. زمانی که مسئله شناخته شده است و راه‌حل آن نیز مشخص بوده و میان کنشگران هم اجماعی بر سر ماهیت مسئله برقرار است و تعارض

برای ظرفیت‌سازی به منظور جلوگیری از بدتر شدن وضعیت موجود است. گسترش یافتن چالش‌های سیاستی در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، استفاده از عبارات و اصطلاحاتی مانند پیشگیری، انطباق و تاب‌آوری را باب نمود و تحولات سیاستی متناظر با آنها بر مدیریت تطبیقی، یادگیری و بحث‌ها و گفتگوهای فراگیر متمرکز شدند (Head, 2022b).

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

#### تلفیق راهبردها و روش‌ها: قابلیت حکمرانی سیاسی مسائل بدخیم

قابلیت حکمرانی اشاره بر این دارد که هم سیاست‌گذاران توان مشاهده مشکل بدخیم و اقدام متناسب با آن را داشته باشند و هم سیستم حکمرانی بتواند زمینه مشاهده و اقدام مناسب را برای ایشان فراهم کند. بنابراین قابلیت‌های حکمرانی باید منطبق بر سه بعد اقدام، مشاهده و توانمندسازی باشند. اولین قابلیت، بازتابندگی است. برای پرداختن به مسائل بدخیم باید از مجموعه متنوعی از دیدگاه‌های ممکن بهره برد و از نگاه تک بعدی اجتناب کرد. هر اقدامی برای ایجاد راه حل خود به تغییر در درک و فهم مسئله منجر خواهد شد. بازتابندگی موجب می‌شود چارچوب مسئله و تعاریف ارائه شده از آن مرتباً بازبینی گردیده و بدون آن ممکن است بدخیم بودن مسئله افزایش یابد. دوم، قابلیت پاسخ‌دهی است که عکس‌العملی در برابر تقاضاهای متغیر و ایجاد تعادل بین ارزش‌های عمومی مختلف قلمداد می‌شود. تعداد مسائلی که باید مورد توجه واقع شوند و سرعتی که آنها در پی هم می‌آیند افزایش یافته است. سیاست‌گذاران ناگزیرند در عین حفظ ارزش‌های دموکراتیک،



جدول ۳. ویژگی‌های مرتبط با هر یک از قابلیت‌های حکمرانی سیاسی مسائل بدخیم. با الهام از (Termeer et.al, 2016 and 2014)، اقتباس، تلخیص و باز تنظیم توسط نگارنده

قابلیت حکمرانی	تعریف	وجوه مرتبط مسئله بدخیم	راهبردها	شرایط نهادی لازم
بازتابندگی (صورتبندی مسئله و رام کردن)	قابلیت پرداختن به مسائل غیرساختارمند و واقعیت‌های چندگانه	ساختارمند نبودن مسئله، تعدد دیدگاه‌ها و چشم‌اندازها و چارچوب‌ها	توجه مجدد به چارچوب مسائل، دخیل ساختن شهروندان در چارچوب مسائل، مذاکره برای اجماع علیرغم تفاوت چارچوب‌ها	آگاهی از تفاوت چارچوب‌ها، تحمل ابهام، ایجاد فضای لازم برای تعریف در حال تغییر از مسائل، مهارت پردازش
پاسخ‌دهی (انطباق)	قابلیت پاسخ‌دهی مشروع به نیازها و دغدغه‌های نامحدود	توقف ناپذیری، نامحدود بودن تعداد مسائل و تقاضاها، مسئولیت‌های اخلاقی	تعیین عکس‌العمل نشان دادن یا بی‌عملی، ایجاد رابطه حساس با توده‌های گوناگون مردم	تحمل سر ریز اطلاعات اضافه، ساختارهای موازی، مهارت‌های مبتنی بر حساسیت سیاسی
نوزایی (حکمرانی مشارکتی، حل کردن/انطباق)	جلوگیری از رکود و رخوت و تجدید حیات فرایندهای سیاستی	الگوهای تعامل متقابل بی‌حاصل و مانع‌آفرین	انگیزش شهروندان، پرداختن به تعاملات دارای کژکار کردی، مداخله برای جلوگیری از ایستایی	تحمل ناامیدی، مهارت مداخله

که راه‌حل معین ندارند از اقتدار قانونی بهره گرفته شود. با پیچیده‌تر شدن راه‌حل‌ها، نحوه پرداختن به آن دسته از مسائلی که با وجود کنشگران متعدد همچنان محل تعارض و مناقشه شدید نیستند، انکار و اجتناب است. مسائل مشخص با راه‌حل‌های معین و معلوم را حتی با وجود سطح بالای تعارض می‌توان به وسیله حکمرانی مشارکتی ابزاری حل کرد. در نهایت، افزایش تعارض در مسائلی که کنشگران زیادی هم دارند، راهبردهای حل مسئله را با مشکل مواجه می‌کند. انطباق با مسئله بدخیم و به‌کارگیری سیاست‌های رفتاری برای مسائل شفاف با راه‌حل نامعلوم گزینه مناسبی است. مسائل فوق بدخیم

اندک است، سیاست‌گذاری سنتی قابل استفاده خواهد بود. رویکردهای مدیریتی برای پرداختن به مسائلی که با افزایش تعداد کنشگران مواجه‌اند (بی‌آن‌که به تعارض شدید منتهی شوند) مناسب است. همچنین با ازدیاد گزینه‌ها و بدیل‌ها و عدم قطعیت یافتن نتایج و پیامدهای آنها به شرط آن‌که همچنان سطح تعارض و تعداد کنشگران اندک باشد، می‌توان از رویکردهای مدیریتی استفاده کرد. هنگامی که مسئله و راه‌حل هر دو نامعین باشند و نتوان تعریف درستی از آنها ارائه داد، رام کردن مسئله بدخیم و صورتبندی مجدد آن راهگشا است. افزایش تعداد بازیگران باعث می‌شود برای حل مسائل مشخصی

جدول ۴. راهبردها و روش‌های پرداختن به مسائل بدخیم در سیاست‌گذاری عمومی بر اساس ماهیت مسئله، راه‌حل‌ها و تعداد و همگرایی کنشگران

کنشگران			نحوه پرداختن به مسائل بدخیم در سیاست‌گذاری عمومی	
متعدد و متعارض	متعدد با تعارض اندک	همسو	واضح و مشخص	مسئله و راه‌حل
حل کردن-حکمرانی مشارکتی ابزاری	رویکردهای مدیریتی	مسئله خوش‌خیم- سیاست‌های سنتی	مسئله شفاف و راه‌حل نامعلوم	
انطباق- خط‌مشی رفتاری	حل کردن-اقتدار قانونی	رویکردهای مدیریتی	مسئله و راه حل هر دو نامشخص	

داشته‌اند.

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد

آنهايي هستند که علاوه بر نامشخص بودن راه‌حل‌ها و عدم اجماع بر ماهیت مسئله، کنشگران فراوان با ارزش‌ها و هنجارها و منافع متعارض و متضاد نیز در آنها حاضرند. بهترین گزینه برای مواجهه با این دسته از مسائل، انطباق به کمک حکمرانی مشارکتی تحول‌آفرین است.

### ملاحظات اخلاقی

#### پیروی از اصول اخلاقی پژوهش

تمامی اصول اخلاقی پژوهش در این مقاله رعایت شده‌اند.

#### حامی مالی

این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی است که با حمایت‌های مالی و معنوی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است.

#### مشارکت نویسندگان

نویسندگان به یک اندازه در نگارش مقاله مشارکت



## References

- Abdekhodaie Z, Tiyyuri A. letter to editor. Iranian Journal of Medical Education 2019; 19 :166-168 URL: <http://ijme.mui.ac.ir/article-1-4925-fa.html> (In Persian)
- Batory, A. and Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2), 28-39 <https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2023). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In Weible, C. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. (pp. 65-100). <https://doi.org/10.4324/9781003308201>
- Bovaird, T. and Loeffler, E. (2016). Understanding public management and governance in Public Management and Governance. Routledge <https://doi.org/10.4324/9781003282839>
- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy studies*, 38(6), 571-588. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
- Daviter, F. (2019). Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems? *Public Policy and Administration*, 34(1), 62-83. <https://doi.org/10.1177/0952076717733325>
- Dunn, W. (2017). *Public policy analysis. An integrated approach*. Routledge <https://doi.org/10.4324/9781315181226>
- Ferrari, R. (2015) Writing narrative style literature reviews. *Medical Writing*, 24(4), 230-235, DOI: 10.1179/2047480615Z.000000000329
- Ghanei, R. and Nateghi, M. (2025). Exploring the dimensions and indicators of public policy success. *Quarterly Journal of Governance Knowledge*, 3(6), 64-86. doi: 10.22034/jokog.2025.500645.1049 (In Persian)
- Gholipour, R. , Hamidizadeh, A. , Akhavan Alavi, S.H. , Faraji Mollaie, A. and Rastegar, S. H. (2019). Understanding Agenda Setting in Local Governments (Case Study: Mashhad City Council). *Journal of Public Administration*, 11(4), 557-580. doi: 10.22059/jjpa.2019.283225.2568 (In Persian)
- Green B, Johnson C, & Adams A. (2006). Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: secrets of the trade. *Journal of Chiropractic Medicine*, (5), 101-117. doi: 10.1016/S0899-3467(07)60142-6
- Head, B., W. (2022) Coping with wicked problems in policy design. In Peters, G. & Fontaine, G. (Eds.), *Research Handbook of Policy Design*. (pp. 155-175). <https://doi.org/10.4337/9781839106606>
- Head, B., W. (2022). Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739 <https://doi.org/10.1177/00953997134816>
- Hoppe, R. (2010). The governance of problems: Puzzling, powering and participation. *Policy press*. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781847429629.001.0001>
- Hoppe, R. (2018). Rules-of-thumb for problem-structuring policy design, *Policy Design and Practice*, 1(1), 12-29, DOI: 10.1080/25741292.2018.1427419

- Hoppe, R. and Turnbull, N. (2024). Problem structuring, wrong-problem problems and metagovernance as the strategic management of intractable positions: The case of the EU GM Crop Regulatory Framework controversy. *Public Policy and Administration*, 39(3), 475-496. <https://doi.org/10.1177/09520767231177577>
- Hordijk, M., Liliana, M.S., Sutherland, C. and Scott, D. (2015). *Participatory Instruments and Practices in Urban Governance in Geographies of Urban Governance: Advanced Theories, Methods and Practices*. Springer Doi:10.1007/978-3-319-21272-2\_1
- Innes, J. and Booher, D. (2018). *Planning with complexity, An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Routledge <https://doi.org/10.4324/9781315147949>
- Jalili, S., M. and Abdollahi sabet, M. (2017). *Explanation of Predominant Urban Management Patterns, Volume 6: Explanation of the Urban Governance Model*. Tehran Urban Research and Planning center. (In Persian)
- McConnell, A. (2017). Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. *Policy & Politics*, 46 (1), 165-180. <https://doi.org/10.1332/030557317X15072085902640>
- Nair, S. & Howlett, M. (2017). The central conundrums of policy formulation: ill-structured problems and uncertainty Chapter in Howlett, M & Mukhreji, I. (Eds.), *Handbook of Policy Formulation* (pp. 23-39). <https://doi.org/10.4337/9781784719326>
- Oxman, A., Cook, D. & Guyatt, G. (1994). User's guides to the medical literature Vi. How to use an overview. *JAMA*, 272 (17), 1367-1371 <https://doi.org/10.1001/jama.272.17.1367>
- Peters, B., G. (2018). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786431356>
- Rastegar, S., H. (2024). Wicked Problems in Public Policy: Origins, Concepts and Critiques. *Iranian Journal of Public Policy*, 10(2), 155-172. doi: 10.22059/jppolicy.2024.98289 (in Persian)
- Rittel, H.W.J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Termeer C.J.A.M, A. Dewulf, S.I. Karlsson-Vinkhuyzen, M. Vink, M.van Vliet, (2016). Coping with the wicked problem of climate adaptation across scales: The Five R Governance Capabilities, *Landscape and Urban Planning*, 154, 11-19 <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.01.007>
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680-710. <http://dx.doi.org/10.1177/0095399712469195>
- Turnbull, N. & Hoppe, R. (2019). Problematizing 'wickedness': a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315-337 <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488796>
- Vesley, A. (2017). Problem delimitation in policy formulation. In Howlett, M & Mukhreji, I. (Eds.), *Handbook of Policy Formulation*. (pp. 81-96). <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00011>
- Weber, E., Lach, D. and Steel, B. (2017). *New Strategies for Wicked Problems: Science and Solutions in the 21st Century*. Oregon State University Press Doi:10.1353/book56396