Epistemology and Challenges of Governance and Policymaking Networks

Darab Ahmadvand[1], Vajhollah Ghorbanizadeh[2], Seyed Mehdi Alvani[3], Davood Hosseinpour[4]

1. Doctoral student of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Darabav@yahoo.com (corresponding author)
2. Professor of Public Administration Department, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University Vghorbanizadeh@Gmail.com
3. Professor of the Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Sralvani@Gmail.com
4. Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai UniversityDhp748@Gmail.com

Date Received: 2023/08/25
Date of Release: 2023/10/14

Abstract

Societies have become increasingly complex; fragmented; dynamic and variable, and different forms of governance have been created to address new governing challenges. Governance networks which in general facilitate flexibility; speed and innovation in the government, compared with traditional governance forms, are necessary to meaningfully govern smart societies. The popularity and scope of governance and policy networks researches and practice continues to expand from its divergent foundations, assumptions and methodological positions, and at the same time, it is rife with disparate typologies and conflicting terminologies, so that there is no a generally agreed definition of them. The main purpose of this research is to collect; summary; assessment; and the development of the theoretical literature related to epistemology and the challenges of governance networks and policymaking with an inductive approach and using the qualitative method of metasynthesis. The research sampling method is purposeful sampling, articles and studies have been selected that can answer the research question. For regular search of samples from different informational resources and scientific databases have been used and after qualitative analysis of selected articles and studies, common themes and concepts were extracted in relation to the subject of the research are recorded and by re-reading several times, the basic and common themes in all studies are combined together; and the dimensions and factors affecting the subject of the research have been extracted and presented, as well as suggestions for further studies and researches in this field have been presented. The conclusion of the research includes this fact that the growth of the complexity of public issues; It has made necessary the use of different types of governance and policymaking networks, despite the existence of challenges in these networks, in line with the implementation of section 10 of the third article of the country's constitution.

Keyword: Network Governance; Governance Network; Policy Network; Epistemology.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

فصلنامه حقوق اداری

سال یازدهم، شماره ۳۷، زمستان ۱۴۰۲

مقاله علمی پژوهشی

معرفت‌شناسی و چالش‌های شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری

داراب احمدوند[۱]؛ وجه‌الله قربانی‌زاده[۲]؛ سید مهدی الوانی[۳]، داود حسین‌پور[۴]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۲

چکیده

جوامع به‌شدت پیچیده، تقسیم‌شده، پویا و متغیر شده‌اند و شیوه‌های مختلف حکمرانی در پاسخ به این چالش‌های جدید حاکمیتی ایجاد شده‌اند. شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری که به‌طور کلی انعطاف‌پذیری؛ سرعت و نوآوری را در دولت تسهیل می‌کنند، در مقایسه با شیوه‌های سنتی حکمرانی مورد نیازند تا بتوانند جوامع هوشمند امروزی را به بهترین شیوه کنترل و اداره نمایند. محبوبیت و محدوده پژوهش‌ها و عملکرد شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی در حوزه‌های روش‌شناسی، اصول و مفروضاتش همچنان رو به گسترش است و در عین حال سرشار از اصطلاحات متناقض و گونه‌شناسی‌های متفاوت بوده به‌طوری‌که تعریفی مورد توافق عموم از آنها وجود ندارد. هدف اصلی این پژوهش، گردآوری؛ تلخیص؛ ارزیابی؛ و توسعه ادبیات نظری مربوط به معرفت‌شناسی و چالش‌های شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان جریانی نوظهور در اداره امور عمومی با بهره‌گیری از روش کیفی فراترکیب است. نمونه‌گیری پژوهش به شیوه غیراحتمالی هدفمند بوده، مقالات و مطالعاتی انتخاب گردیده است که بتوانند پاسخگوی پرسش پژوهش باشند. با محوریت واژگان کلیدی مرتبط با موضوع و پرسش پژوهش، برای جستجوی منظم نمونه‌ها از منابع اطلاعاتی و پایگاه‌های داده علمی مختلف استفاده شده و پس از بررسی و تحلیل کیفی مقالات و مطالعات منتخب، مضامین مشترک و مفاهیم استخراج شده در رابطه با معرفت‌شناسی و چالش‌های پیش روی این جریان ثبت شده و با چندین بار بازخوانی، مضامین اساسی و مشترک در تمامی مطالعات با یکدیگر ترکیب؛ و ابعاد و عوامل مؤثر بر موضوع پژوهش استخراج و ارائه شده، همچنین پیشنهاداتی جهت مطالعات و پژوهش‌های بیشتر در این حوزه ارائه گردیده است. نتیجه‌گیری پژوهش شامل این موضوع است که رشد پیچیدگی موضوعات و مسائل عمومی؛ استفاده از گونه‌های مختلف شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری را علی‌رغم وجود چالش‌هایی در این شبکه‌ها، در راستای پیاده‌سازی نظریه‌های خدمات عمومی نوین و مدیریت ارزش‌های عمومی متناسب با نظام‌های حکمرانی امروزی و در ارتباط با اجرای بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی کشور ضروری ساخته است.

واژگان کلیدی: حکمرانی شبکه‌ای؛ شبکه حکمرانی؛ شبکه خط‌مشی؛ معرفت‌شناسی.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
Darabav@yahoo.com

۲. استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
Vghorbanizadeh@Gmail.com

۳. استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
Sralvani@Gmail.com

۴. دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
Dhp748@Gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

مقدمه

شیوه ارائه خدمات عمومی و نقش کارگزاران دولتی پیوسته در حال تغییر است. عواملی چون جهانی شدن، دیجیتالی شدن، کاهش اعتماد به نهادهای سیاسی، تغییرات جمعیتی، فشارهای بودجه‌ای، دو قطبی‌های سیاسی، افزایش پیچیدگی مسائل اجتماعی، تقاضاهای گوناگون شهروندان و... در کنار عدم اطمینان‌های اقتصادی از جمله عواملی هستند که منجر به تغییرات شدید محیطی سازمان‌های دولتی شده‌اند (اوریوردان،۲۰۲۰:۲). دولت‌ها بیشتر از قبل به‌منظور دستیابی به اهداف خط‌مشی‌هایشان با دیگر بازیگران مستقل در تعامل و ارتباط هستند. با حرکت از مدل عملیاتی سنتی و ماشینی دولت به سمت شهروندان، کسب و کارها و دیگر بازیگران غیردولتی که از ارائه خدمات و تنظیم خط‌مشی‌ها تأثیر می‌پذیرند، امروزه دولت‌ها برای مقابله با نیازهای پیچیده و پویای جوامع هوشمند با تنظیمات و ترتیبات نهادی پیچیده و شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری مرتبط و درگیر شده‌اند (اوجو و ملاولی،۲۰۱۶:۱). کلین و کوپنجن (۲۰۱۵) بیان می‌کنند که در جامعه شبکه‌ای معاصر ما، دولت؛ کسب و کارها؛ و جامعه مدنی به‌طور فزاینده‌ای با مسائل اجتماعی پیچیده مواجه‌اند. امروزه دولت‌ها درگیر فرایندهای پیچیده تصمیم‌گیری بوده و با طیف وسیعی از ذینفعان نظیر شرکت‌های خصوصی، گروه‌های شهروندی، گروه‌های ذینفع و... مواجه‌اند. متأثر از این تغییرات، نحوه ارائه خدمات عمومی؛ تعاملات درون دولت‌ها و همچنین تعامل دولت‌ها با ذینفعان و چگونگی تنظیم روابط با آنها؛ و در نهایت تأمین منفعت عامه و حقوق شهروندی با چالش‌هایی جدیدی مواجه گردیده و پیچیدگی‌های قواعد و احکام مورد نیاز سازمان‌ها بیشتر شده و شیوه نظارت بر اعمال و تصمیمات دولتی تغییر نموده است.

حکمرانی شبکه‌ای از جمله گرایش‌های نوظهور در اداره امور عمومی بوده و اهمیت آن رو به افزایش است. گستردگی و نامتمرکز بودن دستگاه‌های دولتی امروزی، انتظارات گوناگون شهروندان، وجود مسائل سیاسی نامطلوب، و لزوم مشارکت و کار جمعی، تصمیم‌گیری عمومی و ارائه خدمات عمومی را در سال‌های گذشته دستخوش تغییرات اساسی نموده است (بووارد و لوفلر،۲۰۰۹:۲۳۹). در حالی‌که در گذشته دولت ارائه‌دهنده اصلی خط‌مشی عمومی بود، امروزه مشارکت گروه‌های ذینفع، سازمان‌ها و موسسه‌های مختلف در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی از مهم‌ترین پیشرفت‌های چند دهه اخیر در حوزه اداره امور عمومی بوده است (دنهارت، ۲۰۱۱: ۳۵۶) در این راستا شبکه‌ها و شراکت‌ها واکنشی است به افزایش پیچیدگی و ابهام در حیطه بخش عمومی (بووارد و لوفلر،۲۰۰۹:۳۰۱). این شبکه‌ها عموماً برای حل مشکلات، تولید ایده‌ها، ایجاد روابط و اعتمادسازی مورد استفاده قرار می‌گیرند (اوجو و ملاولی،۲۰۱۶:۱).

دولت‌ها به‌طور چشمگیری با سازمان‌های بخش خصوصی، جامعه مدنی و شهروندان برای مقابله با چالش‌های پیچیده خط‌مشی‌ها از طریق حکمرانی شبکه‌ای مرتبط شده‌اند. شبکه‌های حکمرانی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

خط‌مشی‌گذاری که به‌طور کلی انعطاف‌پذیری؛ سرعت و نوآوری را در دولت تسهیل می‌کنند، در مقایسه با شیوه‌های سنتی حکمرانی مورد نیازند تا بتوانند جوامع هوشمند امروزی را به بهترین شیوه کنترل و اداره نمایند (اوجو و ملاولی،۲۰۱۶:۱). در چارچوب شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی سیاست‌های عمومی دیگر تنها به‌وسیله دولت تدوین نمی‌شوند، بلکه شبکه‌ای از ارتباطات میان بازیگران مختلف مانند سیاستمداران، بوروکرات‌ها، شرکت‌های خصوصی، گروه‌های فشار و شهروندان تعیین‌کننده بوده و موجب توانایی پاسخ به مسائل بغرنج و تسهیل در تبادل منابع می‌شوند (خواجه نایینی،۱۳۹۳:۱۲۹). بدین ترتیب ساختارهای شبکه‌ای موردنیاز هستند تا موجب تسهیل هماهنگی مؤثر اقدامات شوند؛ از توسعه اعتماد و کار تیمی حمایت کنند؛ و توافق درباره اهداف و اقدامات را گسترش دهند، اهداف و اقدامات ویژه‌ای که قصد و نیت سیستم حکمرانی را در حد کفایت بیان نمایند (لویس،۲۰۱۱:۱۲۳۱). از این رو پژوهش حاضر به‌دنبال بحث و بررسی در خصوص معرفت‌شناسی و چالش‌های پیش روی شبکه‌های حکمرانی و خط-مشی به‌عنوان جریانی نوظهور در اداره امور عمومی بوده به‌نحوی که در پایان، بتواند با ارائه جنبه‌های مختلف موضوع موجب ارتقاء مباحث و مفاهیم این جریان به‌ویژه در حوزه‌های پژوهشی داخل کشور گردد.

۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

۱-۱. حکمرانی

اصطلاح حکمرانی زمانی که بانک جهانی سال ۱۹۸۹ در گزارش خود آن را تعریف کرد، عمومیت بیشتری یافت. بانک جهانی حکمرانی را اعمال قدرت سیاسی برای اداره امور ملت‌ها تعریف کرده است. حکمرانی شیوه‌ای است که در آن ذینفعان با یکدیگر در تعاملند تا بر پیامدهای خط‌مشی‌ها نفوذ داشته باشند. شامل سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی است که تعیین می‌کند قدرت چگونه اعمال شده است، چگونه شهروندان اظهارنظر می‌کنند و تصمیمات در مورد مسائل عمومی چگونه اتخاذ می‌گردند (بووارد و لوفلر،۲۰۰۹:۲۴۰). این رویکرد نوین به نقش حاکمیت در جامعه یکی از تغییراتی است که در حوزه نظر و عمل در خط‌مشی‌گذاری اتفاق افتاده است و قائل به نقشی متفاوت برای حاکمیت است و وظیفه حاکمیت را ایجاد فضایی می‌داند که در آن همه عناصر حاکمیتی و غیرحاکمیتی بتوانند با همدیگر تعامل و مشارکت داشته باشند (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۶:۲۸). این رویکرد نوین در عمومی‌ترین استفاده، بر حرکت از رویکرد قبلی به نام حکومت[1] یعنی رویکرد قانونگذاری بالا به پایین که به دنبال تنظیم رفتار افراد و نهادها به شکل مشخص و کاملاً جزئی است به سمت حکمرانی[2] که تلاش دارد تا مؤلفه‌های

1. Government
2. Governance

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

سیستم را طوری تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن عمل کرده و در نتیجه خودتنظیمی به وجود آمده و سیستم به نتایج مورد نظر دست پیدا کند، یا جایگزینی «اعمال قدرت بر»[1] با «واگذاری قدرت به»[2] تاکید دارد (خواجه نایینی،۱۳۹۳:۱۳۱).

در تمایز بین دو پارادایم دولت و پارادایم حکمرانی گفته شده است که وظیفه دولت در پارادایم دولت، انجام کارها و ارائه خدمات است در حالی که در پارادایم حکمرانی، وظیفه راهبری جامعه است. در پارادایم حکمرانی، شهروندان به‌عنوان مشتری و یا رأی‌دهنده دیده نشده، بلکه به‌عنوان مشارکت‌کننده، آموزش‌دهنده و یا سازمان‌دهنده فعالیت‌ها دیده شده و مجریان دولتی نه به‌عنوان تدارک‌دهندگان خدمات شناخته شده که به‌عنوان هماهنگ‌کننده و حل‌کننده مشکلات شناسایی می‌شوند. در پارادایم دولت بر روی کارکرد ارائه خدمات نظیر تدارک و تأمین نیازمندی‌ها، زیرساخت‌ها و فرآیندهای اداری تاکید می‌شود. در حالی که یک حکمرانی محلی بر گردهم آوردن مردم برای کار با یکدیگر و بهبود کیفیت زندگی تاکید دارد. باید توجه داشت که بنا به نقشی که برای دولت و شهروندان تعریف می‌شود، نحوه عمل دولت روشن می‌شود. برخلاف پارادایم دولت که بر محوریت دولت و ظرفیت دولت تاکید دارد، پارادایم حکمرانی بر تعامل میان دولت‌ها، جامعه مدنی و مجامع بازرگانی که برای توسعه ضروری هستند تاکید دارد و درصدد استفاده از تمامی ظرفیت‌های جامعه است (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۶:۱۶).

حکمرانی را می‌توان به‌عنوان سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی دانست که از طریق آن‌ها قدرت حکومت در جامعه اعمال می‌شود. فرایند حکمرانی باید با نحوه اتخاذ تصمیم‌ها در جامعه و نحوه تعامل شهروندان و گروه‌ها در تعیین اهداف غایی عمومی و اجرای خط‌مشی عمومی متناسب باشد. امروزه همچنین فرایند حکمرانی درگیر بسیاری از گروه‌ها و سازمان‌های مختلف است (دنهارت، ۲۰۱۱:۳۵۸). مدل‌های سنتی حکمرانی که بر پایه پیش‌بینی و تصویر عالم به مانند یک ماشین بودند، در عصر جدید رنگ باخته‌اند و در واقعیت، جوامع به سمت پیچیدگی و پویایی گرایش یافته‌اند و همین تغییر نگرش باعث شده تا از حکمرانان انتظارات دیگری به وجود آید که با انتظارات سنتی از حکمرانی چندان همخوان نیست. در پارادایم جدید برنامه‌ریزی، از ایده حکمرانی برنامه‌ریز به‌عنوان یک کارشناس فنی و نخبه فاصله گرفته شده و به حکمرانی برنامه‌ریز به‌عنوان یک تسهیل‌کننده توجه شده است. این تغییر گرایش در حوزه برنامه‌ریزی توسعه منجر به فاصله گرفتن از تفکری شده است که دولت را مجزا و برنامه‌ریز دانسته و به تفکری روی خوش نشان داده است که وظیفه حکمرانی را ایجاد مشارکت بین بخش عمومی و خصوصی و استفاده از ظرفیت آن‌ها برای رسیدن به جامعه بهتر تعریف می‌کند و همین نگرش جدید نسبت به

1. Power Over
2. Power To

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

کارکرد حکمرانی است که می‌تواند ظرفیت‌های جامعه را برای توسعه و پیشرفت به کار گیرد (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۵:۱۳۹۶).

کاملی و الوانی (۱۳۸۹) ویژگی شکل‌های جدید حکمرانی را تصمیم‌های غیرالزام‌آور، توافق‌های داوطلبانه، رویه‌های غیررسمی مبتنی بر توافق، و رویه‌های مبتنی بر همکاری بخش‌های مختلف اجتماعی اعم از دولتی؛ خصوصی و غیردولتی دانسته و به نقل از لینشاو[1] (۲۰۰۷) میان *سه نوع حکمرانی* تفکیک قائل شده‌اند: حکمرانی سلسله مراتبی، حکمرانی مبتنی بر بازار، و حکمرانی شبکه‌ای. در حکمرانی سلسله مراتبی اهداف به صورت سلسله مراتبی تعریف می‌شوند. در رویکرد مبتنی بر بازار جهت‌های خط‌مشی بر اساس ارزش‌های مبادله و نه ارزش‌های هنجاری تعیین شده و تکامل پیدا می‌کنند و در نهایت در رویکرد مبتنی بر شبکه به روند داده‌ها و ایجاد ستاده‌ها توجه می‌شود. با این توضیح که شبکه‌ها، به دلیل آنکه به میزان بسیار زیادی بر روابط چرخشی بین اعضاء؛ همکاری؛ وابستگی متقابل؛ ارتباطات همراه با احترام و اعتماد و نیز فضای غیررسمی که عمدتاً به تأمین منافع و دستاوردهای متقابل گرایش دارند متکی هستند، از ترتیبات ساختاری سلسله مراتبی و مبتنی بر بازار متمایزند. در مقام مقایسه ترتیبات مبتنی بر بازار اساساً برای اعمال کنترل، بر مکانیزم قیمت تکیه دارند و ساختار سلسله مراتبی نیز عمدتاً به اقتدار رسمی و ابزارهای اداری و بروکراتیک متکی هستند. در حالی که نظام بازار قادر به کنترل پیامدهای جنبی منفی و مسائل ناشی از شکست بازار نیست، کاربران ساختار سلسله مراتبی نیز ناچارند تا هزینه‌های تصمیمات سیاسی و استعمار اقلیت به دست اکثریت را تحمل کنند.

در یک دسته‌بندی دیگر، حکمرانی تلاشی است برای بهبود هماهنگی میان بازیگران مستقل و وابسته به هم به‌منظور حل مشکلات اجتماعی و به‌طور کلی چهار دیدگاه یا مفهوم غالب در آن وجود دارد: ۱- حکمرانی خوب ۲- مدیریت دولتی جدید یا حکمرانی بازار ۳- حکمرانی چند سطحی یا روابط بین حکومتی و ۴- حکمرانی شبکه‌ای. هر چهار نوع حکمرانی بر فرایندهای حاکمیتی به جای ساختار دولت و محدودیت ظرفیت دولت تاکید داشته و حکمرانی شبکه‌ای در شبکه‌هایی از بازیگران دولتی و غیردولتی با مشخصه وجود فرایندهای پیچیده شکل می‌گیرد (اوجو و ملاولی، ۲۰۱۶: ۲). در اینجا حکمرانی خوب نیز با تاکید بر توانمندسازی دولت و مشارکت مردم، معیارها و اصول حکومت‌داری که دولت‌ها از طریق آنها به اداره امور عمومی و تضمین حقوق بشر می‌پردازند را در بر گرفته و از عناصر و معیارهایی چون شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری تشکیل شده است (مفتح و دیگران، ۱۵۲:۱۳۹۴).

1. Lenschow

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

۲-۱. حکمرانی شبکه‌ای

امروزه هیچ دولتی تمامی ابزارها و یا توانایی‌ها و قدرت لازم برای اثرگذاری بر پیامدهای پیچیده خط‌مشی را در دست ندارد. دولت قطعاً بازیگر مهمی است اما باید با دیگر بازیگران برای حرکت جامعه در مسیر مشخص کار کند (بورگن،۲۰۰۷:۲۰). اگرچه هنوز دولت‌ها اهمیت دارند و به‌عنوان یک بازیگر مهم در اکثر زمینه‌ها باقی می‌مانند اما لزوماً بازیگر اصلی فرایندهای خط‌مشی‌گذاری نبوده بلکه یکی از آن بازیگران هستند. این حرکت از دولت به سمت حکمرانی نیازمند مشارکت تمام ذینفعان برای ایفای نقش خلاق‌تر در تصمیم‌گیری‌های درون جوامع یا شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری می‌باشد. سازمان‌ها و سطوح مختلف دولت؛ شهروندان؛ سیاستمداران؛ رسانه‌ها؛ کسب و کارها؛ و سازمان‌های غیرانتفاعی از جمله ذینفعان و بازیگران بوده، و مهم‌ترین ذینفعان در هر موضوع حکمرانی عمومی بسته به قلمرو خط‌مشی و یا ناحیه جغرافیایی و یا جامعه موردنظر متفاوت هستند. حکمرانی عمومی نه تنها شامل همکاری و مشارکت بلکه همچنین شامل رقابت و مدیریت تعارض نیز می‌باشد. چالش اصلی برای دولت این است که این شبکه‌ها را ایجاد و شکل‌های جدید همکاری را ارائه نماید (بووارد و لوفلر، ۲۰۰۹:۲۴۴). حکمرانی، بیشتر از سلسله مراتب و کنترل، در پی همکاری و توانمندسازی است و نظریه‌پردازان آن اغلب از مفاهیمی چون سرمایه اجتماعی و شبکه‌های اجتماعی استفاده می‌کنند. پیشنهاد حکمرانی تاکید بر افراد درگیر در موضوع و به عبارتی ابزارسازان و استفاده‌کنندگان از ابزار در کنار خود ابزار است (بویت، ۲۰۰۵:۵۳۷). در این راستا شبکه را می‌توان به‌عنوان یک راه‌حل برای مشکلات هماهنگی معمول جوامع پیچیده مدرن در نظر گرفت. همچنین شبکه‌ها می‌توانند نحوه ارتباط بین جامعه و دولت را تغییر دهد و مرز بین این دو را محو کند (هازلهارست، ۲۰۰۱:۵).

جوامع به شدت پیچیده، تقسیم شده، پویا و متغیر شده‌اند و شیوه‌های مختلف حکمرانی در پاسخ به این چالش‌های جدید حاکمیتی ایجاد شده‌اند. حکمرانی شبکه‌ای استعاره‌ای است برای توصیف و پاسخ به این بخش‌بندی‌های در حال افزایش، مشکلات نامفهوم و مبهم و محدودیت‌های رو به رشد، و همچنین پویایی‌های درون اتصالات و ارتباطات بخش‌های مختلف که موجب تعامل خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی است. سیاستمداران و بورکرات‌ها حکمرانی شبکه‌ای را نظیر استفاده از مفاهیمی چون مشارکت عمومی – حداقل در گفتار – به‌عنوان ابزاری برای پرداختن به مسائل حاکمیتی معاصر پذیرفته‌اند (لویس، ۲۰۱۱:۱۲۲۲). جوامع مدرن دارای کارکردهای مختلف بوده که به علت وجود سازمان‌های مختلف با ماهیت‌های متفاوت (حکومتی، غیرحکومتی و...) شکل گرفته‌اند، ترکیب فعالیت‌های این سازمان‌ها به‌وسیله ابزارهای سنتی دشوار بوده و شبکه‌ها راه‌حلی برای هماهنگ کردن مسائل پیش آمده در جوامع مدرن هستند و حکومت‌ها به نحو روزافزونی به همکاری با بازیگران خارج از کنترل سلسله مراتبی‌شان وابسته می‌شوند (خواجه نایینی،۱۳۹۳:۱۳۳). به‌طور کلی تنظیم و اجرای تصمیم‌های جمعی الزام‌آور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

به‌وسیله مشارکت نظام‌مند بازیگران خصوصی و دولتی که در آن منابع و سایر الزامات به صورت افقی هماهنگ می‌شوند تحت عنوان حکمرانی شبکه‌ای تعریف شده است (دنهارت، ۳۶۱:۲۰۱۱). در راستای طرح و پیاده‌سازی پارادایم حکمرانی در اداره امور عمومی، مفاهیم «شبکه خط‌مشی»[1] و «شبکه حکمرانی»[2] بخشی از انواع تحولات نظری هستند که بر اهمیت تعاملات رسمی و غیررسمی بین مشارکت‌کنندگان در فرایند خط‌مشی تاکید می‌کنند (بلانکو و همکاران، ۲۹۷:۲۰۱۱).

۳-۱. شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری

محبوبیت و محدوده پژوهش‌ها و عملکرد حکمرانی شبکه‌ای در حوزه‌های روش‌شناسی، اصول و مفروضاتش همچنان رو به گسترش است و در عین حال سرشار از اصطلاحات متناقض و گونه‌شناسی‌های متفاوت بوده به‌طوری که تعریفی مورد توافق عموم از شبکه‌های خط‌مشی و حکمرانی وجود ندارد. حکمرانی شبکه‌ای، شبکه حکمرانی، شبکه خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری شبکه‌ای، ارتباط مفهومی بسیار نزدیکی با یکدیگر داشته، هم در تئوری و هم در عمل با هم همپوشانی دارند، برخی این مفاهیم را در یک معنا و به جای یکدیگر به کار می‌برند. برخی شبکه‌های خط‌مشی را به جای حکمرانی شبکه‌ای به کار برده و برخی دیگر آن را به‌عنوان شکل عمومی‌تری از شیوه حکومت استفاده می‌کنند. شبکه، در علوم سیاسی و اداره امور دولتی اغلب به صورت استعاره‌ای برای توصیف تعاملات همزمان و متقابل دولت و جامعه، همچنین برای توصیف ساختاری از منافع که از طریق ارتباطات و اتصالات درونی بر خط‌مشی تاثیرگذار است، استفاده می‌شود. توصیف اول حکمرانی شبکه‌ای و توصیف دوم شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری نام گرفته‌اند (لویس،۱۲۲۲:۲۰۱۱).

برخی تأکید دارند که حکمرانی شبکه‌ای بر جنبه تصمیم‌گیری و شبکه حکمرانی بر جنبه نهادی تمرکز بیشتری دارد. تأکید شبکه‌های خط‌مشی بر روش و شیوه اتخاذ و اجرای خط‌مشی است، اما حکمرانی شبکه‌ای مفهوم عام‌تر و متنوع‌تری دارد. شبکه حکمرانی را می‌توان شبکه‌های بین سازمانی متشکل از چندین بازیگر دانست که برای تأثیر بر شکل‌گیری، اجرا و نظارت بر سیاست‌های عمومی با یکدیگر همکاری می‌کنند، در حالی‌که حکمرانی شبکه‌ای، عمل طراحی؛ مدیریت و هماهنگی استراتژی‌ها، ساختارها و فرآیندهای میان سازمانی است که برای تأثیر بر سیاستگذاری عمومی انجام می‌شود (غلامپور، ۱۹:۱۳۹۵). در حالی که حکمرانی شبکه‌ای به مفاهیم گوناگونی می‌پردازد، برخی، شبکه‌های خط‌مشی را قلب و مرکز حکمرانی شبکه‌ای می‌دانند تا جایی که ادعا می‌کنند شبکه‌های خط‌مشی منجر به حکمرانی شبکه‌ای می‌شود. حکمرانی شبکه‌ای به شکل افقی حاکمیت در مقابل

1. Policy Network
2. Governance Network

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

اشکال سلسله مراتبی آن اشاره دارد و شبکه‌های خط‌مشی روش سازماندهی ذینفعان فعال در ارتباطات افقی با حکومت هستند. در حالی‌که حکمرانی شبکه‌ای به روابط متغیر بین دولت و جامعه اشاره دارد، شبکه‌های خط‌مشی منابعی را که به شکلی گسترده بین بخش‌های خصوصی و دولتی پراکنده است با ایجاد تعادل در منافع طرفین به شکل صحیحی به جریان در می‌آورند (لویس، ۱۲۲۲:۲۰۱۱). حکمرانی شبکه‌ای با مجموعه‌ای از پرسش‌های سطح کلان درباره اندازه‌ای که شبکه‌ها ماهیت روابط جامعه – دولت را تغییر می‌دهند، سر و کار دارد در حالی‌که تحلیل شبکه خط‌مشی روابط بین فرایندهای تنظیم منافع و اثرات آن بر پیامدهای خط‌مشی‌گذاری را بررسی کرده و بر پرسش‌هایی در سطوح میانی درباره روابط بین پیامدهای خط‌مشی، ساختار یک شبکه، و شمول یا رد افراد یا گروه‌های خاصی در یک شبکه، متمرکز است (فاوست و دابجرج، ۱۹۵:۲۰۱۲). حکمرانی شبکه‌ای به دنبال بررسی و شناخت سیاست‌های ناشی از فرایندهای حاکمیتی است که به‌طور کامل توسط دولت‌ها قابل کنترل نیستند. شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری حاصل اشکال تعاملی حاکمیت است که بازیگران بسیاری را از بخش‌های گوناگون شامل بوده و متکی بر مذاکره بین بازیگران مختلف است که تعاملات آنها الگویی نسبتاً پایدار و حالتی از هماهنگی را ایجاد خواهد نمود. این شکل از حکمرانی که متکی بر وابستگی، مذاکره و اعتماد است نیازمند مواجهه درست با تغییرات موجود در تعامل بین دولت‌ها و جوامع می‌باشد (لویس، ۱۲۲۲:۲۰۱۱).

پاول[1] (۱۹۹۰) از نخستین کسانی بود که استدلال کرد شبکه‌ها نوعی شکل ترکیبی از سازمان نبوده و جایی بین بازارها و سلسله‌مراتب‌ها به‌عنوان یک شکل سازمانی مجزا قرار می‌گیرند (لویس،۱۲۲۳:۲۰۱۱). شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری شامل تعدادی از بازیگران مختلف با اهداف خاص هستند که برای دستیابی به پیامدهای خط‌مشی عمومی مطلوب، به یکدیگر وابسته بوده و هیچکدام از بازیگران به تنهایی قدرت کافی و مطمئن برای دستیابی به نتایج خط‌مشی را ندارند (بووارد و لوفلر، ۲۴۹:۲۰۰۹). به عبارتی خوشه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای متصل و در ارتباط با یکدیگر به‌واسطه وابستگی منابع را شبکه‌های خط‌مشی تعریف کرده‌اند (لویس، ۱۲۲۳:۲۰۱۱). یک شبکه خط‌مشی شامل چندین بازیگر است که هر یک منافع و علایق خاصی در یک حوزه خط‌مشی خاص دارند (گانگ و همکاران، ۳:۲۰۱۸) و همچنین شامل اتصالات و ارتباطات رسمی و غیررسمی بین بازیگران خط‌مشی درگیر در خط‌مشی‌گذاری عمومی و اجرای آن است (لوکاتلی و همکاران،۳:۲۰۲۰). شبکه‌های خط‌مشی شامل بازیگرانی است که در خط‌مشی‌گذاری عمومی درگیر بوده و چگونگی مداخله دولت و دیگر فعالیت‌ها در یک حوزه خاص نظیر خط‌مشی سلامت، حمل و نقل، آب و هوا، یا محیط زیست را تنظیم می‌کنند (اینگلد و همکاران،۲۱۳:۲۰۲۱). زمانی که خط‌مشی‌گذاری عمومی را توصیف می‌کنیم، واژهٔ شبکهٔ

1. Powell

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

خط‌مشی ما را به مفاهیم منافع درهم تنیده؛ روابط بین سازمانی و حکمرانی رهنمون می‌کند (رودز، ۴۲۵:۲۰۰۶) و بدین ترتیب دولت؛ خط‌مشی‌گذاران؛ متخصصین و حرفه‌ای‌ها؛ و استفاده‌کنندگان از خدمات، با ارائه خدمات عمومی با هم مرتبط می‌شوند (پمر و سجلسویک، ۱۴۰:۲۰۱۸).

شبکه‌ها بر خلاف مدل‌های سنتی و سلسله‌مراتبی از لحاظ ساختاری غیرمتمرکز بوده و هیچکدام از ویژگی‌های قطعیت یا عدم انعطاف ساختاری و یا احساس و مفهوم مکان سازمانی را ندارند. شبکه‌ها اغلب نسبت به سلسله‌مراتب‌ها انعطاف‌پذیرتر و پویاتر توصیف می‌شوند و این امتیازی است که به آنها اجازه می‌دهد خیلی سریع‌تر به تغییرات و مسائل واکنش نشان داده و خود را منطبق نمایند. همچنین می‌توان نتیجه گرفت چون ساختارهای شبکه‌ای منعطف‌تر هستند پس آنها باید کمتر پایدار باشند (واچهاوس،۳۵:۲۰۱۲). تدوین خط‌مشی‌ها از بالا به پایین و رعایت سلسله مراتب در این شبکه‌ها کارایی نداشته و در نتیجه آن، اجرای خط‌مشی‌های عمومی بیشتر پذیرفته شده و نیاز به یکپارچگی و هماهنگ‌سازی افزایش یافته است (بووارد و لوفلر،۲۵۰:۲۰۰۹). شبکه‌های دولتی به شکلی فزاینده در سطوح مختلف دولت و سراسر حوزه‌های خط‌مشی برای افزایش هماهنگی خدمات، تصمیم‌گیری و ارائه خدمات پیاده‌سازی شده‌اند. بازیگران شبکه‌های دولتی، خصوصی و اجتماعی برای تقویت یکپارچگی و هماهنگی بین خدمات مختلف، برای اطمینان از یک سیستم موثرتر تدارک و ارائه خدمات، و در نهایت کارایی سرتاسر بخش عمومی به ایفای نقش و انجام وظیفه می‌پردازند (مولین و ماسلا، ۴۹۳:۲۰۱۶).

بدین ترتیب فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی دیگر در اختیار تنها دولت نبوده و بازیگران بسیاری همچون کسب و کارها و سازمان‌های غیرانتفاعی، انجمن‌ها، گروه‌های مختلف و احزاب سیاسی، رسانه‌ها و شهروندان در این فرایند درگیر هستند. مجموعه این بازیگران، شبکه‌های حکمرانی غالباً بسیار پیچیده‌ای را تشکیل می‌دهند که در این شبکه هر کدام از بازیگران با منافع خاص، منابع و تخصص ویژه خود در آن مشارکت دارند (دنهارت، ۳۵۸:۲۰۱۱). شبکه‌های حکمرانی متشکل از انواع مختلف و چندگانه از بازیگرانی است که به دلیل نیاز به تبادل منابع برای دستیابی به اهداف مشترک و مشخص درون شبکه‌ها فعالیت می‌کنند. بازیگران درون شبکه‌ها به همکاری نیاز دارند، بدین دلیل که همکاری برای جامعه از شیوه‌های دیگر حکومت کردن مناسب‌تر و بهتر است (گریتس و ورویج، ۱۴۴:۲۰۱۷). سورنسن و تورفینگ (۲۰۰۸) در تعریفی از شبکه حکمرانی بر الزامات زیر تاکید می‌کنند: وجود روابط افقی نسبتاً ثابت در بازیگرانی وابسته به هم ولی مستقل از حیث عملیات؛ بازیگرانی که از طریق مذاکره با هم تعامل دارند؛ مذاکراتی که درون چارچوب تنظیمی، هنجاری و شناختی رخ می‌دهد؛ درون مجموعه محدودیت‌هایی از طرف مؤسسات بیرونی به‌صورت خودتنظیم مدیریت می‌شوند؛ و در تحقق اهداف عمومی نقش ایفا می‌کنند (دنهارت، ۳۶۰:۲۰۱۱). بدین ترتیب سازمان‌های دولتی اغلب با پیچیدگی‌هایی ناشی از ساختارهای بین سازمانی و شبکه‌های حکمرانی روبرو خواهند بود (اینگرامز، ۳۶۴:۲۰۱۷). از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

ویژگی‌های اصلی شبکه‌های حکمرانی در بخش عمومی، توزیع قدرت بین جمع کثیری از بازیگران وابسته به هم بوده که نشان‌دهنده نقش فعال آنها در شکل‌دهی دستورکارهای جدید می‌باشد (بووارد و لوفلر، ۲۰۰۹:۳۰۰). شبکه‌های حکمرانی شامل مشارکت‌کنندگان گوناگونی از همه سطوح (نظیر محلی، ملی، جهانی) و بخش‌های جامعه (نظیر کسب و کارها، جوامع مدنی، دولت) بوده و صرفاً به جمع‌آوری منابع نمی‌پردازد، بلکه آنها برای بهره گرفتن از ظرفیت هدایت منابع مختلف توسط هر بخش مشارکت‌کننده ساختار می‌یابند. این شبکه‌ها درون مرزهایشان خودسازمان‌ده هستند و خط‌مشی‌گذاری‌های مشخصی را انجام می‌دهند، دولت یک مشارکت‌کننده همکار، جمع‌کننده سایر اعضا، و یک تصمیم‌گیرنده همکار است، و شبکه اجتماعی بازیگران غیردولتی یک زیر مجموعه مهم از بازیگران در شبکه حکمرانی است (اوجو و ملاولی، ۲:۲۰۱۶).

٤-١. گونه‌شناسی و طبقه‌بندی شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری

یک شبکه حکمرانی باید قادر باشد فعالیت‌ها و مبادله اطلاعات را سازماندهی نماید. توسعه شبکه‌ها به‌طور معمول در چهار مرحله عمده صورت می‌پذیرد: ایجاد، عملیات، تکامل، و انحلال. در مرحله ایجاد، همکاری میان بازیگران شبکه آغاز می‌شود، در مرحله عملیات، اقدامات و تبادل اطلاعات شروع می‌شود، در مرحله تکامل؛ تغییراتی ایجاد می‌شود تا ساختار و عمل شبکه‌ها اهداف مشترک را بهتر تحقق بخشد، و در مرحله انحلال، شبکه‌ها به خاطر اهدافی دیگر تغییر شکل یافته و یا منحل می‌شوند. اهداف مشترک، حکمرانی، اداره کردن و ارائه، چهار جنبه اصلی طراحی شبکه‌های حکمرانی است: هدف مشترک شبکه تعیین شده، و در ادامه اینکه چگونه شبکه حکمرانی خودش را اداره خواهد کرد، مشخص کردن بازیگران مختلف علاوه بر چگونگی هماهنگی در شبکه، و در نهایت فرایندهای دستیابی به اهداف مطلوب شبکه حکمرانی مشخص می‌شوند (اوجو و ملاولی، ۲:۲۰۱۶). انواع شبکه‌های مدیریت دولتی بر مبنای اهدافی که دنبال می‌کنند نیز بدین شرح تقسیم‌بندی شده‌اند (دنهارت، ۳۶۲:۲۰۱۱): ۱- شبکه‌های اطلاعاتی؛ به‌منظور مبادله اطلاعات در مورد خط‌مشی‌ها، اهداف و راه‌حل‌های ممکن برای مسائل مشترک. ۲- شبکه‌های توسعه‌ای؛ که فراتر از تسهیم اطلاعات، به‌دنبال ارائه خدمات به اعضا در جهت کمک به سازمان‌های ذینفع در تحقق بهتر اهدافشان است. ۳- شبکه‌های امدادی[1]؛ در همه فعالیت‌ها درگیرند ولی فرصت‌هایی برای برنامه‌های جدیدی ایجاد می‌کنند که ممکن است از طریق انواعی از موسسه‌ها اجرا شوند. و ۴- شبکه‌های اقدام[2] (کنش)؛ که به صورت رسمی جریان اقدامات مبتنی بر

1. Outreach
2 . Action

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

اعتماد متقابل را پیگیری می‌کنند و اغلب خدمات را به صورت مستقیم به جامعه ارباب رجوع عرضه می‌نمایند.

از لحاظ سازمان شبکه حداقل دو مدل شبکه حکمرانی وجود دارد: مدل اول مستلزم هدایت فعال به‌وسیله دولت یا دیگر اختیارات حکمرانی متمرکز بوده و مدل دوم بر شبکه‌های حکمرانی به‌عنوان سیستم‌هایی خودسازمان‌ده متمرکز است و بر این اساس طیفی با شبکه‌های حکمرانی منسجم تا بازیگران خودتنظیم در دو انتهای آن شکل می‌گیرد (اوجو و ملاولی،۲:۲۰۱۶). مطابق جدول ۱ در گونه‌شناسی رودز از شبکه‌های خط‌مشی، جوامع خط‌مشی‌گذار در یک سو در انتهای پیوستار قرار دارد و مستلزم روابط نزدیک بین تعداد محدودی از شرکا می‌باشند و در سوی دیگر مسائل شبکه‌ای قرار دارند و مستلزم فقدان روابط نزدیک بین تعداد زیادی شریک با تعاملات متقابل می‌باشند (بووارد و لوفلر، ۲۴۹:۲۰۰۹).

جدول ۱. گونه‌شناسی رودز از شبکه‌های خط‌مشی (بووارد و لوفلر، ۲۵۱:۲۰۰۹)

نوع شبکه	ویژگی‌های شبکه
– جامعه خط‌مشی/ جامعه محلی	پایداری، عضویت بسیار محدود، وابستگی عمودی، تشکیلات افقی محدود
– شبکه حرفه‌ای	پایداری، عضویت بسیار محدود، وابستگی عمودی، تشکیلات افقی محدود، به‌کارگیری علائق حرفه‌ای
– شبکه درون دولتی	عضویت محدود، وابستگی عمودی محدود، تشکیلات افقی وسیع
– شبکه مولد	عضویت متغیر، وابستگی عمودی محدود، به‌کارگیری علائق تولیدکننده
– شبکه موضوعی (مسائل)	بی‌ثباتی، اعضای زیاد، وابستگی عمودی محدود

جدول ۲ نمونه‌ای دیگر از یک پیوستار شبکه خط‌مشی را نشان می‌دهد. در الگوی ناپایدار تعاملات شبکه‌های موضوعی، احتمالاً در مورد اهداف گسترده اقتصادی؛ سیاسی؛ اجتماعی که اعضا باید پیگیری کنند توافق مناسبی وجود ندارد. در این شبکه‌ها در حالی که در مورد خط‌مشی‌های خاصی توافق وجود دارد، ممکن است اجماع ریشه‌ای و عمیقی در مورد اصول خط‌مشی و اهداف گسترده‌تر وجود نداشته باشد. فقدان چنین اجماعی تسلط گروهی خاص از بازیگران را بر این نوع شبکه مشکل می‌سازد. (فاوست و دابجرج، ۱۹۸:۲۰۱۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

جدول ۲. پیوستار شبکه خط‌مشی (فاوست و دابجرج، ۱۹۹:۲۰۱۲)

ابعاد	جامعه خط‌مشی شبکه موضوعی
عضویت	تعداد خیلی محدودی از اعضا تعداد زیادی از اعضا با دامنه محدودی از منافع با دامنه وسیعی از منافع
یکپارچگی	چانه‌زنی و مذاکره، تعاملات مکرر مشورت، الگوی ناپایدار تعاملات
نهادسازی و رویکرد به مسائل خط‌مشی	اجماع روی اصول و رویه‌های خط‌مشی تضاد در اصول و رویه‌های خط‌مشی

اگرز و گلداسمیت[1] (۲۰۰۴) چارچوبی برای تحلیل شبکه‌های حکمرانی ارائه داده و بلوک‌های سازنده شبکه‌های حکمرانی را شامل یک عنصر استراتژی اصلی و چهار عنصر حمایتی یا ساختاری تحت عنوان طراحی و فعال‌سازی شبکه، ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات، سرمایه انسانی، و عملکرد و یکپارچگی معرفی کرده‌اند. استراتژی اصلی و مرکزی بیانگر اهداف فردی و مشترک بازیگران در شبکه است. طراحی و فعال‌سازی شبکه به چگونگی جریان اطلاعات و منابع (شامل انسان) در شبکه، نحوه اداره شبکه، نحوه دستیابی شبکه به اهدافش اشاره دارد. ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات به توانایی فناوری برای شرکا به‌منظور اشتراک دانش، فرایندهای کسب و کار، تصمیم‌گیری، اطلاعات مشتری، گردش کار اشاره دارد. سرمایه انسانی چگونگی توسعه مجموعه جدیدی از شایستگی‌ها و قابلیت‌های موردنیاز شبکه به‌ویژه در بخش بازیگران دولتی را بیان می‌کند. پاسخگویی، عملکرد و یکپارچگی اشاره به این نکته دارد که شبکه چگونه اطمینان پیدا می‌کند که موفق است یا شکست خورده، و مسائلی که به‌وجود می‌آیند را چگونه می‌توان به بازیگران شبکه اختصاص داد (اوجو و ملاولی،۲:۲۰۱۶).

۵-۱. سابقه مطالعات و تحقیقات پیشین

غلامپور (۱۳۹۵) از جمله عوامل مؤثر در پیدایش شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی را پیچیده شدن مسائل مربوط به سیاست‌گذاری، ضرورت بهره‌گیری از توان و ظرفیت‌های موجود در بخش‌های غیردولتی، ضرورت تعامل میان همه بازیگران برای حل مسائل، ایجاد امکان مشارکت بیشتر نهادهای اجتماعی در بخش‌های خصوصی، بالا بردن سرعت عمل و کارآیی در حل مسائل مهم، افزایش بهره‌وری دستگاه‌های دولتی و کم کردن زمان در تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست مناسب می‌داند. کنیس و راب (۲۰۰۳) نیز در ادبیات خط‌مشی امروز، شبکه‌ها را به‌عنوان یک مکانیزم حکمرانی با اهمیت دانسته و بیان می‌کند از سطوح حکمرانی جهانی؛ یکپارچه‌سازی و اتحاد کشورهای اروپایی؛ و شبکه‌های خط‌مشی بخشی تا

1. Eggers & Goldsmith

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

سازماندهی‌های منطقه‌ای، شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شیوه‌ای برای یکپارچه‌سازی و ایجاد اتحاد میان بازیگران متفاوت مورد توجه قرار گرفته‌اند و همچنین شیوه‌ای است برای برخورد با مشکلاتی که با ابزارها و شیوه‌های نهادی رسمی موجود نمی‌توان به مقابله با آنها پرداخت. نورمن (۲۰۱۷) یک پیوستار شبکه خط‌مشی را از جوامع خط‌مشی یکپارچه و به هم نزدیک تا شبکه‌های موضوعی سازمان‌یافته به صورتی منعطف، متغیر می‌داند و بیان می‌کند شبکه موضوعی با ویژگی‌هایی چون رقابت یا همکاری کم بین بازیگران، علایق نامشخص دولتی، و فقدان همدلی بین خرده‌سیستم‌ها شناخته می‌شود. جوامع خط‌مشی نیز با ویژگی‌هایی چون همکاری، منافع مشترک و اهداف دوجانبه، مشارکت بازیگران دولتی، و متأثر از استراتژی‌های احزاب سیاسی موجود شناخته می‌شوند. همچنین شکل‌گیری شبکه‌های خط‌مشی حاصل روابط بین بازیگران استراتژیک درون شبکه‌ها، و همچنین تغییرات بیرونی است.

هدلاند و دیگران (۲۰۲۰) مسائل خط‌مشی را شامل مجموعه‌ای از چالش‌ها می‌دانند که هر یک ممکن است بازیگران خط‌مشی متفاوتی را در حوزه‌های مختلف درگیر کنند. همچنین بیان می‌کنند این چالش‌ها یا مسائل خط مشی، وابستگی‌های متقابلی را در بر دارند که ممکن است توانایی بازیگران را برای همکاری با یکدیگر و ایجاد راه‌حل‌های مشترک تحت تأثیر قرار دهد. در عین حال، ما دانش محدودی در مورد اینکه چگونه وابستگی‌های متقابل، نحوه همکاری بازیگران را در عمل شکل می‌دهند، داریم. (اعتمادی و دیگران، ۲۰۲۱)

اجرای خط‌مشی‌های عمومی را حاصل تعامل بازیگران مختلف دانسته و تصور اینکه سازمانی بدون همکاری دیگر بازیگران بدان بپردازد غیرممکن می‌دانند و بیان می‌کنند طراحی خط‌مشی در ایران نیز به دلیل پیچیدگی‌های نهادی، همپوشانی نقش‌ها، تنوع مسئولیت‌ها، و روش‌های متفاوت اجرای خط‌مشی چالش‌برانگیز است. این موضوعات نیاز به حل به شیوه‌ای دارند که نقش‌ها و مسئولیت‌های بازیگران کلیدی در آن شفاف بوده و ساختارهای همکاری تقویت شود. گییو (۲۰۲۳) نیز بازیگران خط‌مشی را که دارای باورهای خاص و محکمی هستند، بیشتر درگیر فعالیت‌های ائتلافی می‌داند و بیان می‌کند آنها علاوه بر جست‌وجوی بازیگران خط مشی با باورهای مشابه برای مشارکت، سعی می‌کنند با بازیگران خط مشی که باورهای خط مشی متفاوتی دارند برای کاهش مخالفت، افزایش سازگاری باورهای بین ائتلاف‌ها، یا تبدیل باورهای دیگر بازیگران برای همکاری بهتر، مذاکره کنند. همچنین بیان می‌کند یادگیری خط‌مشی، در داخل یا بین ائتلاف‌ها به شکل‌های مختلفی اتفاق می‌افتد و تغییر در یادگیری نیز ممکن است منجر به توافقات و همکاری بین ائتلاف‌ها شود که در نهایت باعث تغییر خط‌مشی تحت شرایط خاص می‌شود. همچنین یادگیری خط مشی منجر به تبادل اطلاعات بین بازیگران خط‌مشی و ائتلاف‌ها، و در نتیجه تغییر در باورهای ائتلاف‌ها می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

در نهایت اینکه محبوبیت و محدوده پژوهش‌ها و عملکرد شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی در حوزه‌های روش‌شناسی، اصول و مفروضاتش همچنان رو به گسترش است و در عین حال سرشار از اصطلاحات متناقض و گونه‌شناسی‌های متفاوت بوده به‌طوری‌که تعریفی مورد توافق عموم از آنها وجود ندارد (لویس،۲۰۱۱:۱۲۲۲). از این رو پژوهش حاضر به دنبال بحث و بررسی در خصوص معرفت‌شناسی و چالش‌های پیش روی شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی به‌عنوان جریانی نوظهور در اداره امور عمومی بوده به نحوی که در پایان، بتواند با ارائه جنبه‌های مختلف موضوع موجب ارتقاء مباحث و مفاهیم این جریان به‌ویژه در حوزه‌های پژوهشی داخل کشور گردد.

۲. روش‌شناسی تحقیق

به‌لحاظ فلسفه پژوهشی، تحقیق حاضر *پژوهشی تفسیری؛* و از نظر هدف، *تحقیقی توسعه‌ای* است. تحقیقات توسعه‌ای، در پی شناخت راه‌های بهبود یا روش‌های جدید تولید کالا و یا ارائه خدمات بوده و عمدتاً متوجه نوآوری در فرایندها، ابزارها، محصولات و یا ارائه خدمات هستند. پژوهش حاضر نیز به سبب پرداختن و کمک به توسعه مفاهیم شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری در راستای ارائه خدمات عمومی در این دسته از تحقیقات قرار می‌گیرد. رویکرد پژوهشی این تحقیق، *رویکرد استقرای تحلیلی* بوده به دنبال ترکیب داده‌ها با روشی کیفی و با استفاده از *روش مرور نظام‌مند ادبیات*[1] *و به شیوه کیفی فراترکیب*[2] است. پژوهش فراترکیب، نوعی مرور نظام‌مند و مطالعه‌ای کیفی است که یافته‌های سایر تحقیقات کیفی در زمینه یک موضوع را به‌عنوان داده به‌کار گرفته و به ترکیب یافته‌های مطالعات با هدف ارائه تفسیر جدیدی از پدیده می‌پردازد. فراترکیب یک فرایند و شامل گام‌ها یا فازهای گسسته‌ای به شرح زیر است که محقق را قادر می‌سازد تا یک پرسش خاص را شناسایی کرده و سپس به جستجو، انتخاب، ارزیابی، خلاصه کردن و ترکیب شواهد برای پاسخگویی به پرسش تحقیق بپردازد (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸:۷۹): ۱- طرح روشن مسئله و سؤال تحقیق ۲- جستجوی جامع ادبیات ۳- ارزیابی دقیق ادبیات برای ورود به فراترکیب ۴- ترکیب یافته‌ها و نتایج تحقیقات کیفی ۵- ارائه نتایج و یافته‌های حاصل از ترکیب بین مطالعه‌ای ۶- بازتاب در فرایند.

برای گردآوری داده‌ها و اطلاعات موردنیاز در این پژوهش، با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک مرتبط با موضوع پژوهش، به مرور مبانی نظری و ادبیات تحقیق و پیشینه پژوهش‌های قبلی پرداخته و با استفاده از رویکرد کیفی مرور نظام‌مند و روش فراترکیب به تبیین و ترکیب مضامین و مفاهیم مرتبط با معرفت‌شناسی و چالش‌های شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی پرداخته

1. Systematic Literature Review
2. Metasynthesis

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

شده است. شیوه نمونه‌گیری پژوهش مبتنی بر هدف بوده، مقالات و مطالعات کیفی منتشر شده در ارتباط با موضوع پژوهش مورد جستجو و بررسی قرار گرفته‌اند. «معرفت‌شناسی و چالش‌های پیش روی شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری شامل چه ابعادی است؟» پرسش اساسی است که این پژوهش با استفاده از روش کیفی فراترکیب برای پاسخ به آن طراحی شده است. بر این اساس هدف اصلی پژوهش، گردآوری؛ تلخیص؛ ارزیابی؛ و توسعه ادبیات نظری مربوط به معرفت‌شناسی و چالش‌های پیش روی شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری بوده، نمونه‌گیری پژوهش بر اساس این هدف و مبتنی بر پرسش فوق انجام شده و مقالات و مطالعاتی انتخاب گردیده است که بتوانند پاسخگوی پرسش پژوهش باشند. با محوریت واژگان کلیدی مرتبط با موضوع و پرسش پژوهش، برای جستجوی منظم نمونه‌ها از منابع اطلاعاتی و پایگاه‌های داده علمی مختلف استفاده شد. محدوده انتشار مقالات و مطالعات مربوط به سال‌های ۲۰۰۰ به بعد بوده، عناوین و چکیده مقالات به‌منظور تناسب با موضوع پژوهش بررسی شده، و در نهایت پس از پالایش اولیه و مرور متن اصلی مقالات منتخب و توجه به شاخص‌هایی چون کیفیت مقاله و مجله و انتشارات؛ مشابهت با هدف و پرسش پژوهش؛ یافته‌های پژوهش و غیره، مقالات و مطالعات مربوطه انتخاب و مورد بررسی و تحلیل کیفی قرار گرفته، مضامین مشترک و مفاهیم استخراج شده در رابطه با موضوع پژوهش ثبت شده و با چندین بار بازخوانی مضامین اساسی و مشترک در تمامی مطالعات با یکدیگر ترکیب، و ابعاد و عوامل مرتبط با موضوع پژوهش از میان این مقالات استخراج گردیده است. *اعتبار و قابلیت اعتماد* در پژوهش کیفی به این می‌پردازد که آیا موضوع و سؤالات پژوهش به‌طور واقعی بررسی شده است؟ و اینکه نتایج پژوهش تا چه حد دارای ثبات بوده است؟ به‌منظور افزایش اعتبار و قابلیت اعتماد در این پژوهش، ضمن مراجعه مکرر به متون و مقاله‌ها؛ با مقایسه مستمر و بررسی از زوایای مختلف؛ و همچنین انجام مقایسه داده‌ها با ادبیات نظری پژوهش، به این موضوع پرداخته شده است.

۳. یافته‌های پژوهش

۳-۱. معرفت شناسی و آینده مطالعات شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی

معرفت شناسی،[1] مفهومی است مرتبط با دانایی‌هایی که درباره جهان اجتماعی داریم و در واقع ماهیت یا خصیصه معرفت و دانش مرتبط با واقعیت است و به این سؤال پاسخ می‌دهد که برای معرفت معتبر نسبت به واقعیت چه اسناد و مدارکی را می‌پذیریم. برای تولید معرفت علمی، اجزاء و عناصر متعددی چون فلسفه؛ علم؛ نظریه؛ مدل مفهومی و تجربی و در نهایت واقعیت مورد مطالعه، در یک ارتباط سلسله

1. Epistemology

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

مراتبی یا مرتبه‌ای، نقش‌آفرینی می‌کنند (ایمان، ۱۳۹۳). در این بخش به تشریح معرفت شناسی مرتبط با شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی می‌پردازیم.

رویکرد سیستم‌های باز در برابر سیستم‌های بسته و موضوع مبادلات بین سازمانی و ایجاد الگوهای پایدار مذاکره گامی ارزشمند و مهم در توسعه تئوری سازمان بوده است. همچنین مطالعه و طبقه‌بندی انواع مختلف شبکه‌های خط‌مشی به‌وسیله تئوری سیاسی منجر به پیشرفتی عمده در تجزیه و تحلیل‌های خط‌مشی شده و نظریه‌پردازان به این نتیجه رسیدند که خط‌مشی کارآمدتر خواهد بود اگر بازیگران کلیدی در فرایند خط‌مشی دخیل باشند. این موضوع همراه با روش‌های جدید نمایش ارزش‌های مشارکت و همکاری بازیگران مختلف در خروجی خط‌مشی، انگیزه‌ای را برای پژوهش‌های آینده شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی فراهم نموده است (لویس، ۱۲۲۵:۲۰۱۱). رودز (۱۹۹۷) ظهور شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی در انگلستان را ناشی از توجه به اصلاحات بخش دولتی در دهه ۱۹۸۰ و نتایج ناخواسته آن دانسته که مهم‌ترین ویژگی‌های آن تحت عنوان مکتب حکمرانی انگلیسی[1] عبارتند از: ایجاد شبکه‌های خط‌مشی، حکمرانی به جای دولت، هسته اجرایی، دولت توخالی و اداره تقسیم شده. شبکه‌ها از میان انواع مختلف حکمرانی شکل غالب آن شده، قدرت دولت‌ها را به سازمان‌های بین‌المللی منتقل کرده، همچنین متمایل به تجاری‌سازی بخش دولتی و ایجاد نمایندگی‌های قوی است. رویکرد مکتب حکمرانی انگلیسی برای فهم اثرات شبکه‌ها بر روابط جامعه – دولت، اثبات‌گرا (پوزیتویست)[2] بوده و در آن به شبکه‌ها به‌عنوان مجموعه‌ای از ساختارهای ثابت نگریسته می‌شود. رویکرد پوزیتویستی یک ویژگی تمام عیار مدیریت دولتی به شبکه‌ها داده و استدلال اصلی این است که تمایز بین دولت و جامعه به‌طور فزاینده‌ای از بین رفته و به‌عنوان یک نتیجه، ظرفیت دولت برای عمل به‌طور مستقل از دیگر بازیگران کاهش یافته است (فاوست و دابجرج،۱۹۶:۲۰۱۲).

در صورتی که تحلیل شبکه را به مثابه یک تئوری در نظر بگیریم، از قابلیت آزمون‌پذیری و قدرت پیش‌بینی کنندگی برخوردار نبوده و تحولات و نتایج خط‌مشی را نمی‌تواند پیش‌بینی کند. برای پاسخ به این انتقاد، نویسندگان مختلف با استفاده از عنوان چارچوب تحلیل شبکه موضوعات مختلف و متنوعی را تبیین کرده‌اند. نتیجه اینکه تحلیل شبکه اغلب ویژگی استعاره‌ای پیدا کرده و توصیف را بر تحلیل غلبه می‌دهد (خواجه نایینی، ۱۴۶:۱۳۹۳). پژوهش‌های این حوزه بیشتر متمایل به پیروی از برخی مسیرهای اصلی و عمده بوده است و شبکه اغلب به‌عنوان استعاره‌ای برای توصیف علایق و منافع در یک بخش خاص خط‌مشی و یا به‌عنوان ابزارهای خاص حکومتی استفاده شده، به جای اینکه به‌عنوان یک مدل یا

1. Anglo-governance school
2. Positivist

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

رویکرد تجربی به تحلیل شبکه‌ها نگریسته شود. داودینگ[1] (۱۹۹۵) این نگاه را مورد انتقاد قرار داده و ادعا کرد این شیوه تحلیل صرفاً توصیفی بوده و تبیینی نیست و استدلال نمود که در رویکرد به شبکه به جای تمرکز بر ساختارها باید بر بازیگران متمرکز شد (لویس، ۱۲۲۵:۲۰۱۱). در این زمینه در حالی‌که حکمرانی به‌عنوان یک مفهوم اثبات‌گرا «چه چیز هست» را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد، حکمرانی خوب به‌صورتی آشکار یک مفهوم هنجاری است که از باید و نبایدها صحبت کرده و در واقع «چه چیز باید باشد» را تحلیل می‌کند (بووارد و لوفلر، ۳۶:۲۰۰۹).

تفسیرگران و واقع‌گرایان انتقادی رویکرد اثبات‌گرایی را به چالش کشیده، مجموعه‌ای از مفروضات هستی‌شناسی درباره دولت مطرح می‌کنند، همچنین نتیجه گیری‌های پوزیتویستی درخصوص گستره عملکرد و اشکال مختلف دولت را به‌وسیله عوامل مطرح در تئوری‌های مدرنتیه اخیر و دیگر تئوری‌ها به چالش کشیده‌اند. اعتقادات، عمل، نمایندگی‌های فعال، سنت‌ها، و موضوعات پیچیده و بغرنج از مفاهیم اصلی و مطرح در رویکرد تفسیری است. در این رویکرد، حکمرانی شامل اعمالی اقتضایی است که در رقابت بین اقدامات و اعتقادات بازیگران مختلفی که با پیش زمینه و آداب و رسوم متضاد به موضوعات پیچیده پاسخ می‌دهند، آشکار می‌شود. این رویکرد مبتنی بر یک تئوری ضد بنیادی[2] از دولت بوده و منجر به ایجاد مفهوم «دولت بدون دولت»[3] شده است و در نتیجه هر تلاشی برای مدیریت شبکه‌ها بیهوده بوده و بر خلاف ایده حکمرانی به‌عنوان ساختاری پایین به بالا است. در این رویکرد باید تکنیک‌های مدیریتی را کنار گذاشته و استراتژی‌هایی برای یادگیری به‌وسیله گفت و شنود و داستان سرایی داشته باشیم (فاوست و دابجرج،۱۹۷:۲۰۱۲).

رویکرد انتقادی گزینه سومی جدای از دو رویکرد قبلی ارائه می‌دهد. این رویکرد به مفهوم فراحکمرانی[4] خیلی نزدیک است. یک تئوری ضد بنیادی از دولت را رد کرده، به جای نقش دولت، بر طراحی مجدد تمرکز داشته و بیان می‌کند نه تنها سلسله مراتب، بازارها و شبکه‌ها به صورت مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند بلکه دولت باید حوزه استراتژیک را به‌گونه‌ای تغییر دهد که به ترکیب و پیوند ویژه این سه حالت مختلف از حاکمیت فراتر از دیگر موارد توجه شود. در اینجا فراحکمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد برای بیان شیوه‌های مختلفی که دولت، نقش خود را در پاسخ به تغییر بستر اعمال حکمرانی مجدداً مفهوم‌سازی می‌کند. در حالی که دولت ممکن است سلسله مراتب کمتری داشته باشد، ولی این جریان لزوماً نمی‌تواند در تدوین قوانین اصلی و بستری که حکمرانی در آن رخ می‌دهد، نقش سیاسی مرکزی و مستمر برای دولت‌های ملی را از بین ببرد و این موضوع بدین معنی است که فعالیت‌های

1. Dowding
2. Anti-foundational
3. Stateless state
4. Metagovernance

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

شبکه‌های خودتنظیم تقریباً همیشه در سایه این سلسله مراتب به مذاکره گذاشته می‌شود و آن در جایی است که دولت به‌منظور تغییر محاسبات هزینه – منفعت در راستای توجه به منفعت عمومی به جای منافع ویژه گروه یا شخصی خاص، به‌طور صریح یا ضمنی با تحمیل قوانین محدودکننده یا قوانینی برای بازیگران دیگر، محدودیت‌هایی ایجاد می‌کند (فاوست و دابجرج، ۱۹۷:۲۰۱۲). در چارچوب رویکرد انتقادی و با توجه به مفهوم فراحکمرانی در شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری، به‌منظور اعمال نقش‌های کلان حاکمیتی در این شبکه‌ها و راهبری جامعه در جهت تأمین منافع عمومی، می‌توان به تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران توسط رهبر که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌پذیرد اشاره نمود. همچنین تعیین برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت مطابق اصل ۱۳۴ قانون اساسی توسط هیات وزیران و تحت نظارت رئیس‌جمهور، امکان اعمال فراحکمرانی دولت و توجه به منافع عمومی را فراهم نموده و در ذیل آن، شبکه‌های مختلف حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری موضوعی و یا درون دولتی امکان بهره‌گیری از مزایای شبکه‌ها را به‌منظور تدوین و اجرای برنامه و خط‌مشی با مشارکت ذینفعان مربوطه فراهم خواهد ساخت.

لجانو[1] و همکاران (۲۰۱۳) به بررسی دو شیوه شبکه‌های اجتماعی و داستان‌سرایی برای تحلیل حکمرانی پرداخته‌اند. در رویکرد شبکه‌ای، ترتیبات و تنظیمات از طریق همکاری‌های بازیگران مختلف و تمرکز روی انطباق‌پذیری، دانش و یادگیری مشخص می‌شوند. و در رویکرد شرح روایت‌ها و داستان‌سرایی تلاش برای تبیین فلسفه وابستگی و ارتباطات در حکمرانی است. داستان‌سرایی موجب می‌شود شبکه تحت یک منطق شکل گرفته و فعالیت کند. شبکه خود را از طریق داستان‌سرایی درک کرده و همچنین خود را از این طریق ارائه می‌دهد. رویکرد داستان‌سرایی– شبکه فراتر از ارائه ویژگی‌های ساختاری مهم شبکه‌ها نظیر تراکم و تکرار ارتباط بین بازیگران، به کیفیت روابط بین و در میان بازیگران می‌پردازد. عملکرد چهارگانه و اصلی روایت‌ها در شبکه‌ها عبارت از هدایت و راهنمایی کردن، انسجام، یکپارچگی، و نظارت بر مرزها است. روایت‌ها، متن؛ عملی اجرایی؛ و کارکردی اجتماعی هستند و برای درک یک شبکه ابتدا باید داستان و روایت آن شبکه را فهمید (بیکسلر، ۲۷۷:۲۰۱۴). در رابطه با روش‌ها بین ادبیات شبکه‌های خط‌مشی بر اساس اینکه تحلیل‌ها کمی یا کیفی باشند تمایز بوده، رویکرد کمی به شبکه‌ها با تحلیل ساختار اجتماعی شبکه‌ها معادل است در حالی‌که رویکرد کیفی تمرکز کمتر بر ساختار تعاملات بین بازیگران و بیشتر روی محتوای تعاملات که در مصاحبه‌ها و تحلیل‌های محتوا و گفتمان مورد استفاده است، متمرکز می‌باشد. هر چند برخی تحلیل‌ها عموماً روی یکی از دو

1. Lejano

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

حوزه کمی- کیفی، و ساختار- نمایندگی متمرکزند ولی بیشتر مدل‌های پیچیده شبکه‌ها بر هر دو تاکید دارند. ترکیب مطالعات سیاسی (نهادها، قدرت و تصمیم‌گیری)، مطالعات جامعه‌شناسی (فرهنگ، ارتباطات و کنترل اجتماعی) و مطالعات سازمانی (چارچوب‌های شناختی، یادگیری و تبادل منابع) می‌تواند به پایه‌ریزی مطالعات مربوط کمک کرده و مهم‌تر اینکه ابزارهای مفیدی را برای تفکر درباره جهت‌گیری آینده این رشته فراهم می‌کند (لویس،۲۰۱۱:۱۲۲۵).

انسان‌شناسی و جامعه‌شناسی شیوه‌های مختلفی را برای بیان مسائل و مشکلات تحلیل در علوم سیاسی و اداره امور دولتی ارائه می‌دهند که می‌تواند غنای آینده آنها را افزایش دهد. جامعه‌شناسی مثلاً از طریق تحلیل شبکه اجتماعی و با استفاده از مجموعه مناسبی از مفاهیم ریاضی، روش‌ها و نرم‌افزارهای ویژه برای تحلیل (رویکرد کمی) می‌تواند نقشه جامعی برای روابط اجتماعی ارائه دهد. انسان‌شناسی به شیوه متفاوت (رویکردی کیفی) به بررسی شبکه‌ها به‌عنوان ابزاری برای توضیح فرهنگ پرداخته و شبکه‌ها مشابه بیشتر پژوهش‌های شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی به‌عنوان یک روش تحلیل به جای جمع‌آوری داده استفاده می‌شوند. با این حال برخی ارزشمندی شبکه‌ها در انسان‌شناسی را حاصل رشد تحلیل شبکه اجتماعی می‌دانند. مطالعات اخیر به بررسی شکل‌های ساختاری (الگوهای روابط) و فرایندی شبکه‌ها (هنر شبکه‌سازی) پرداخته و ترکیب آنها به پژوهش‌های آینده شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی کمک خواهد نمود (لویس،۲۰۱۱:۱۲۲۸).

با حرکت از رویکرد اثبات‌گرایی به شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی در دهه ۱۹۸۰ و فهم شبکه‌های روابط جامعه – دولت به‌عنوان مجموعه‌ای از ساختارهای ثابت، رویکرد تفسیری با طرح چالش‌هایی در ارتباط با رویکرد اثبات‌گرایی، به طرح لزوم وجود دیدگاهی اقتضایی متناسب با شرایط و باورهای بازیگران مختلف درگیر در شبکه در مقابل توجه به ساختارهای ثابت روابط شبکه‌ای اثبات‌گرا پرداخته و بدین ترتیب مدیریت شبکه‌ها را به چالش کشیده، موضوع گفت و شنود و گفتمان را در این شبکه‌ها مطرح می‌سازد. رویکرد انتقادی نیز در پاسخ به چالش‌های طرح شده در رویکرد تفسیری با پرداختن به لزوم نقش دولت‌ها در راستای هماهنگی میان بازیگران شبکه، حضور دولت را در کنار سایر بازیگران و در جهت هدایت تعاملات و همکاری میان آنها ضروری می‌داند و بدین ترتیب پاسخی در جهت رفع مشکلات وجود ساختارهای ثابت شبکه در رویکرد اثبات‌گرایی و کاهش اهمیت و نقش دولت در رویکرد تفسیری است. بدین ترتیب ساختار بسیاری از نظام‌های سیاسی کنونی کشورها از جمله شیوه حکمرانی در ایران نیز با توجه به مباحث مطرح در رویکرد انتقادی امکان استفاده از مزایای شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری را خواهند داشت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

۲-۳. چالش‌ها و مدیریت شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی

نقش و مسئولیت دولت در مقایسه با آنچه در گذشته بازی می‌کرد، تغییر کرده و نقش شهروندان و تأمین حقوق آنها در چهارچوب یک نظام اداری مطلوب، مؤلفه‌های اصلی حکمرانی مدرن را تشکیل داده است. ایجاد یک سیستم حکمرانی مطلوب و یک دولت صالح با توجه به هنجارهای جدیدی چون تضمین و صیانت از حقوق شهروندی به واسطه سازوکارهای مناسب نظارتی و تنظیم مطلوب اصول کلی حقوق اداری و همچنین ایجاد بســـتری برای ایفای نقش فعال شهروندان در زمینه اداره کشور الزامی شده است. چالش‌های مختلفی مثل عدم شفافیت، عدم پاسخگویی، عدم حاکمیت قانون، عدم دسترسی به اطلاعات، سیاست‌زدگی و سوءمدیریت و ... را می‌توان از چالش‌های نظام اداری ایران برشمرد که می‌بایست در پرتو یک شیوه حکمرانی مطلوب شناسایی و رفع شوند (سلمانی و دیگران، ۱۴۰۱:۲۰۰). در این راستا شناسایی بازیگران کلیدی شبکه‌ها و خرده‌سیستم‌های خط‌مشی؛ دلایلی که آن‌ها را گردهم می‌آورد؛ چگونگی تعامل بین آن‌ها؛ و اینکه تعاملات آن‌ها چه تاثیری بر خط‌مشی دارد، سوالاتی است که توجه بسیاری از محققان عرصه خط‌مشی‌گذاری را به خود جلب کرده است (هاولت و دیگران، ۲۳۴:۲۰۱۷). در شبکه‌های حکمرانی ارتباط با شرکای غیردولتی مختلف عموماً به شکل افقی است تا امکان بهبود یکپارچگی خدمات مشترک فراهم شود؛ ارتباط بین شبکه‌ای در سازمان‌های دولتی نیز غالباً به شکل عمودی و سلسله مراتبی است. این ساختارهای سازمانی شبکه‌ای با توجه به مزیت ناشی از همکاری جمعی ظرفیتی برای دستیابی به اهداف دارند که هیچ سازمانی به تنهایی نمی‌تواند به آن اهداف نائل شود. در این راستا جمعی کردن خط‌مشی‌گذاری، دربردارنده رویکردی باز با هدف دستیابی به اجماع مبتنی بر همکاری است که حرکت به سمت دموکراسی با ویژگی مشارکت گسترده و معنادار عمومی را تشویق و تسهیل می‌کند (منوریان،۱۳۹۴:۱۹۵). دنهارت (۲۰۱۱) نیز درباره ساختار روابط در شبکه حکمرانی به این موارد اشاره می‌نماید: ۱- وابستگی متقابل در حکمرانی شبکه‌ای دموکراتیک؛ بدین معنی که روابط میان مشارکت‌کنندگان افقی است و هیچ بازیگری نمی‌تواند از قدرت سلسله مراتبی برای تسلط بر دیگران استفاده نماید. ۲- از چالشی‌ترین مباحث موجود در حکمرانی شبکه‌ای نحوه تعامل دولت سلسله مراتبی سنتی با شبکه‌هایی است که به‌صورت افقی با آن در ارتباط خواهند بود.

طراحی شبکه؛ شکل‌دهی و یکپارچه‌سازی شبکه؛ مدیریت شبکه؛ و مشارکت در شبکه، در ایجاد ساختارهای مناسب شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان عناصر اصلی نقش ایفا می‌کنند (سورنسن و تورفینگ، ۲۰۰۹:۲۴۶). در حالی‌که حکمرانی شبکه‌ای به‌عنوان پاسخی مناسب به مسائل خط‌مشی معاصر نگریسته می‌شود، لازمه اثربخشی حکمرانی شبکه‌ای این است که شبکه‌های موجود در آن به‌خوبی عمل کنند. این نکته مهم لزوم پژوهش در حوزه مدیریت شبکه‌های حکمرانی را موجب شده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

است. در مدیریت شبکه‌ها مهم است که دولت‌ها بتوانند بازیگران مختلف درگیر در حکمرانی را که از طرفی هم تا حد زیادی خودمختار و مستقل هستند، اداره کنند (لویس، ۱۲۲۳:۲۰۱۱). یکی از مسائل اصلی در حکمرانی شبکه‌ای، مدیریت شبکه است و اینکه چگونه در شبکه‌ها منافع بازیگران مختلف هم راستا می‌شوند و یا اساساً اینکه شبکه‌ها خودتنظیم‌گر هستند یا نیاز به مدیریت دارند؟ (خواجه نایینی، ۱۴۱:۱۳۹۳). دنهارت (۲۰۱۱) حق فرمانرانی و مسئولیت پراکنده، و متعاقباً دشواری حالت‌های سنتی پاسخگویی به دلیل تعدد مشارکت‌کنندگان موجود در شبکه را از مسئله‌های فراروی مدیران شبکه توصیف می‌کند و در این رابطه، لزوم تعیین اهداف روشن و مشخص از طریق فرایندهای مذاکره و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل و تصمیم‌گیری بر سر مسئولیت‌های تحقق آن اهداف را مهم برمی‌شمرد. همچنین حداقل ویژگی‌های مدیران شبکه را خبرگی در مذاکره، واسطه‌گری، تحلیل ریسک، اعتمادسازی، همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل، مدیریت پروژه، واکنش منعطف و خلاقانه به شرایط در حال تغییر می‌داند.

در زمینه نحوه اداره کردن شبکه، رویکرد شبکه‌ای با این انتقاد مواجه است که هم قدرت سازمان‌های دولتی را هم‌پای سایر بازیگران در نظر گرفته و هم اینکه نقش آنها را به‌عنوان حافظان منافع عمومی نادیده می‌گیرد. در این راستا فراحکمرانی ابزاری است برای هماهنگی میان بازیگران موجود در شبکه در راستای مدیریت شبکه و بر لزوم ایفای نقش بیشتر دولت در شبکه‌ها و اثرگذاری مستقیم یا غیرمستقیم آن بر بازیگران خودتنظیم تأکید کرده و فرایندهای تصمیم‌گیری در شبکه‌های خودتنظیم را بدون استفاده از کنترل‌های سلسله مراتبی، تسهیل یا محدود می‌کند. فراحکمرانی به‌طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور – کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات میان شبکه‌های خودسازمان‌ده و ساختارهای سلسله مراتبی جای گرفته در آنها را برقرار کند، و به‌نحوی سایه‌هایی از اقتدار سلسله‌مراتبی بر ساختارهای افقی است (خواجه نایینی، ۱۴۴:۱۳۹۳). میلوارد و کنیس[1] (۲۰۰۸) نیز سه شکل حکمرانی شبکه‌ای را به صورت زیر توصیف کرده‌اند که موفقیت یک حالت خاص در آن به موضوعات بحث‌انگیز اعتماد، اندازه، اجماع در هدف، و ماهیت وظیفه ارتباط دارد (دنهارت، ۳۶۰:۲۰۱۱): ۱- حکمرانی مشارکتی؛ ساده‌ترین شکل حکمرانی شبکه‌ای است که در آن شبکه به‌وسیله خود مشارکت‌کنندگان مدیریت می‌شود. این شبکه‌ها ممکن است به‌وسیله یک سازمان پیشرو اداره شوند. ۲- شبکه‌های تحت حکمرانی سازمان رهبر؛ در این شکل از حکمرانی شبکه‌ای، ناکارآمدی حکمرانی مشارکتی زمینه‌ساز ایفای نقش رهبری در شبکه توسط یک

1. Milward & Kenis

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

سازمان شده است. و ۳- سازمان اداری شبکه؛ در این شکل برای مدیریت شبکه نوعی موجودیت اداری جداگانه ایجاد می‌شود.

از موضوعات مهم در شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی توانایی بازیگران شبکه برای یادگیری فرایندهای میان سازمانی است، این امر بخصوص در مورد مسائل پیچیده که حل آنها نیازمند همکاری‌های میان سازمانی است؛ اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در عین حال یادگیری در شبکه‌ها با موانعی روبرو است، برخی معتقدند که بوروکراسی‌های پایدار به‌عنوان یک حکمرانی سلسله مراتبی، نسبت به اشکال شبکه‌ای توانایی یادگیری بیشتری دارند؛ زیرا حافظه سازمانی در شبکه‌ها کمتر بوده و این امر منجر به کاهش هسته پایدار و در نتیجه کاهش ظرفیت یادگیری می‌شود (خواجه نایینی، ۱۳۸:۱۳۹۳). شبکه‌های حکمرانی همچنین از کنترل‌های متمرکز دوری کرده و با مسائلی چون هزینه‌های هماهنگی، رقابت بر سر منافع و چالش‌های مدیریت اطلاعات روبرو هستند (اینگرامز،۳۶۵:۲۰۱۷). در این راستا پیاده‌سازی و به کارگیری ابزارهای متناسب و مختلف مدیریت داده، اطلاعات و دانش در شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری بسیار راهگشا خواهد بود. همه بازیگران خط‌مشی به‌عنوان عضوی از یک شبکه متصل و وابسته به هم نیاز به تعهد و مسئولیت‌پذیری در برابر نقش‌های خاص خود برای ایجاد، تنظیم و اجرای خط‌مشی‌های مؤثر دارند (مدهسنکا و دیگران، ۴:۲۰۲۰). شرکا به‌وسیله اشتراک اطلاعات و دانش، نمایش شایستگی، نیات خوب، و دنبال کردن آنها اعتمادسازی کرده و برعکس عدم پیگیری این موارد و اقدام یک جانبه اعتماد را تضعیف می‌کند. اعتماد و عمل متقابل، عوامل اصلی اقدام جمعی هستند. بنابراین بهبود ارتباطات در حکمرانی به پرورش شیوه‌های اعتمادسازی کمک می‌کند. به‌طور کلی می‌توان گفت اعتماد در اقدامات و اطلاعات، پایه و اساس حکمرانی پایدار است و ایجاد اعتماد ارتباط نزدیکی با سرمایه‌گذاری در سرمایه اجتماعی دارد (گیبست و هاولت، ۳۸:۲۰۱۴). ایده همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل به‌عنوان راهی برای ایجاد اقدامات جمعی در مواردی که سلسله مراتب روشن یا مرکز فرمان‌رانی مشخصی وجود ندارد، مطرح شده است که نیازمند رهبری مشارکتی بوده و بر نوعی ارزش بده بستانی استوار است و به معنی تحقق اهداف مشترک با کمک هم و کار کردن میان مرزها در روابط چند بخشی است. تامسون و پری[1] (۲۰۰۶) ابعاد پنج‌گانه همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل در حکمرانی شبکه‌ای را به شرح زیر توصیف نموده‌اند (دنهارت، ۳۶۳:۲۰۱۱): ۱- بعد حکمرانی؛ اشاره دارد به تصمیم‌گیری مشارکتی، تسهیم قدرت از طریق ایجاد ساختارهای مناسب، تصدیق منافع مشروع سایرین، و فقدان ساختارهای فرمانرانی سلسله مراتبی برای تصمیم‌گیری. ۲- بعد اداره؛ به اعمال مدیریت اشاره دارد و مستلزم نقش‌ها و مسئولیت‌های روشن،

1. Thomson & Perry

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

ظرفیت اداره مرزها، داشتن اهداف مشخص و قابل تحقق، و ارتباطات خوب است. ۳- بعد استقلال عمل؛ اشاره دارد به فرایند تعامل مناسب بین منافع فردی و جمعی. بازیگران مختلف موجود در شبکه در عین حفظ هویت و وابستگی به سازمان خود، در تحقق اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت جمعی نقش ایفا می‌کنند. بسیاری از پژوهشگران این موضوع را از مهم‌ترین چالش‌های حفظ شبکه‌های حکمرانی اثربخش دانسته‌اند. تعارض بین منافع فردی و جمعی حفظ شبکه را به شدت دشوار می‌سازد، به‌همین دلیل دستیابی به توافق حول مجموعه‌ای از اهداف یا جهت‌های مشترک از مهم‌ترین مهارت‌های موردنیاز رهبری در شبکه‌هاست. ۴- بعد تقابل[1]؛ اشاره دارد به دریافت و تأمین منافع متقابل طرفین، خواه منافع مشترک خواه منافع متفاوت. ۵- بعد اعتماد و بده بستان؛ اشاره دارد به ایجاد شرایط اعتماد متقابل میان طرفین و ایجاد رابطه بده بستانی کوتاه‌مدت و بلندمدت، و همین‌طور نوعی رویکرد به این فرض که دیگران هم ایفای نقش خواهند کرد. اعتمادسازی، مهارت محوری رهبری خصوصاً در شبکه‌های حکمرانی است.

برخی از چالش‌های پیش روی مدیران در مدل‌های شبکه‌ای دولتی شامل همساز نبودن اهداف بازیگران شبکه، نظارت نامتعادل، مخدوش شدن ارتباطات، هماهنگی پاره‌پاره در پیچیدگی‌های بالا، داده‌های ناقص و محک‌های نامناسب، و ثبات رابطه دولت با شرکا می‌باشد (دانایی‌فرد، ۷۸:۱۳۹۲). اینکه چگونه مشارکت شهروندان در این شبکه‌ها تحریک شود و چگونگی هماهنگ‌سازی دیدگاه‌های متفاوت بازیگران مختلف در شبکه، از چالش‌های مهم پژوهش و سیاستگذاری در این حوزه است (اوجو و ملاولی،۱:۲۰۱۶).

در عرصه اجرای خط‌مشی‌های عمومی در بستر شبکه‌های حکمرانی نیز چالش‌های متعددی مطرح شده است از جمله پیچیدگی مشکلات اجتماعی که نیازمند اقدامات بین بخشی و چند رشته‌ای و همکاری میان اعضای شبکه است. همچنین چند پاره شدن مسئولیت، پاسخگویی و عملکرد خود شبکه و نحوه ارزیابی آن از دیگر چالش‌های پیش روست. وجود ارزش‌ها، باورها و اعتقادات مختلف در اعضای شبکه نیز از جمله این مشکلات است (منوریان، ۳۱۱:۱۳۹۴). رابطه میان حکمرانی شبکه‌ای و دموکراسی نیز مبهم است، احتمال انحصار برخی بازیگران و پاره‌ای از رویه‌ها در شبکه‌ها وجود دارد (خواجه نایینی، ۱۳۹:۱۳۹۳). یک سیستم سلسله مراتبی می‌تواند یک فهم عمومی مشترک نسبت به انصاف و عدالت ایجاد کند و یک سیستم چند پاره به هر واحد زیرمجموعه خود اجازه می‌دهد که هنجارهای شکل گرفته با تقاضاهای شهروندان خود را پیدا کند. همان‌گونه که شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی در قبال اجرای

1. Mutuality

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

سیاست منشأ پیدایش حسی از عدالت و مشروعیت برای شهروندان خود است، به همین شکل عامل بی‌ثباتی نیز خواهد بود (غلامپور، ۱۸:۱۳۹۵).

در محیط خط‌مشی شبکه‌ها، با تاکید بر وابستگی دولت به افراد؛ گروه‌ها و سازمان‌ها، امکان انجام اقدامات منفعت‌جویانه در شبکه که می‌تواند مخل تلاش‌های دولت در مسیر اصلاحات باشد وجود دارد. این موضوع منجر به یک ایجاد یک تصویر نسبتاً منفی از تأثیر شبکه‌هاست: بدین معنی که آنها خرده سیستم‌های بسته تحت سلطه گروه‌های ذینفع ایجاد می‌کنند که منجر به بیماری تصلب سازمانی در بخش عمومی خواهد شد. همچنین *انتقادات* زیر می‌تواند در شبکه‌ها وجود داشته باشد (هازلهارست، ۲۰۰۱: ۶): بی توجهی و غفلت دولت و یا به خطر انداختن منافع اکثریت خاموش؛ از بین بردن نوآوری خط‌مشی با ایجاد رویه‌ها و منافع خاص؛ فرآیندهای خط مشی غیر شفاف بدین‌معنی که تعاملات غیررسمی و مکانیزم‌های مشاوره پیچیده، این‌که چه چیزی و چه کسی در تصمیمات خاص نفوذ دارند را دچار مشکل می‌کند. همچنین برخی دیگر از مشکلات و چالش‌های موجود بر سر راه اجرای اصولی و صحیح خط مشی‌های تدوین شده در شبکه‌ها عبارتند از: احساس خطر از دست دادن استقلال عمل هر عضو شبکه، خواسته‌ها و اولویت‌های متعارض کاری اعضای شبکه، احتمال کاهش تمایل به تزریق بودجه بیشتر به شبکه، نبود توازن مالی اعضای شبکه به‌منظور مشارکت متوازن، دور بودن فاصله جغرافیایی اعضای شبکه از همدیگر، خطر از دست دادن رقابت مثبت میان اعضا، خطر از دست دادن زمان و اتلاف وقت، ویژگی‌های متفاوت درونی اعضای شبکه، و لزوم تلاش برای کسب مشروعیت (کاملی و الوانی، ۲۷:۱۳۸۹). متز و براندنبرگر (۲۰۲۲) بیان می‌کنند فرض اصلی رویکرد شبکه‌ای به خط‌مشی‌گذاری این است که روابط و نفوذ میان بازیگران خط‌مشی، مهم‌ترین عناصری است که خط‌مشی‌گذاری را شکل می‌دهند. بازیگران از طریق روابط مختلف از جمله جمع‌آوری و انتشار اطلاعات و دانش، مباحثه در مورد گزینه‌های خط‌مشی، مبادله و تغییر مواضع یا همکاری با متحدان اعمال نفوذ می‌کنند. با این حال، فرصت‌های بازیگران برای اعمال نفوذ بر اساس نظام‌های سیاسی و الزامات اداری، متفاوت است. در نظام‌های سیاسی مختلف، فرصت‌های بازیگران برای اعمال نفوذ و در نتیجه شکل‌دهی به خط‌مشی‌ها به شکل‌هایی متفاوت تنظیم می‌شود، که هر کدام می‌تواند به شکلی مناسب در ساختار شبکه‌های خط‌مشی منعکس شود.

تدوین و اجرای خط‌مشی در ایران به دلیل پیچیدگی‌های نهادی؛ همپوشانی نقش‌ها؛ تنوع مسئولیت‌ها؛ و روش‌های متفاوت اجرای خط‌مشی چالش‌برانگیز است. مسائل پیچیده خط‌مشی نیاز به اقدام جمعی و رویکردی هماهنگ بین بازیگران مختلف دارد، چالش‌های اشاره شده نیز نیاز به حل به شیوه‌ای دارند که نقش‌ها و مسئولیت‌های بازیگران کلیدی واضح شده و ساختارهای همکاری تقویت شود. با توجه به اینکه امروزه تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی حاصل تعامل بازیگران مختلف بوده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

و تصور اینکه سازمانی بدون همکاری دیگر بازیگران بدان بپردازد غیرممکن شده است، راه‌حل‌های نظام‌مند برای مسائل پیچیده نیاز به مشارکت ذینفعان مختلف داشته به‌طوری که رویکردی چند بازیگری به مسائل خط‌مشی را الزامی می‌کند و در این راستا ادبیات خط‌مشی عمومی، شبکه‌ها را به‌عنوان راه‌حلی برای مسائل پیچیده پیشنهاد می‌کند (اعتمادی و دیگران، ۲:۲۰۲۱). نظام‌های سیاسی مختلف با توجه به ساختارهای متفاوت قدرت و الگوهای تعاملات میان آنها، ساختارهای اجتماعی مختلفی برای تعاملات میان بازیگران خط‌مشی شکل می‌دهند. با توجه به ساختار حاکمیتی و اجرایی کشور ما و به‌منظور ایجاد هماهنگی مناسب میان بازیگران شبکه خط‌مشی، شبکه‌های تحت حکمرانی سازمان رهبر مناسب‌ترین ساختار بوده؛ در آن نقش رهبری در شبکه خط‌مشی توسط یک سازمان ایفا شده و منجر به ایجاد هماهنگی میان بازیگران مختلف شده، تعامل و مشارکت آنان را در پی خواهد داشت. به‌عنوان نمونه مطابق بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم توسعه کشور، معاونت حقوقی ریاست جمهوری در دولت می‌تواند نقش سازمان رهبر را به‌منظور ساماندهی امور حقوقی و حل و فصل اختلافات میان شبکه درون دولتی دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه ایفا نماید. همچنین مطابق ماده ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب سال ۱۳۹۲، مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش سازمان رهبر را در رابطه با نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین و مقررات و مراحل اجرایی ایفا می‌کند. این موضوع در چارچوب رویکرد انتقادی و ایفای نقش فراحکمرانی حاکمیت و دولت می‌تواند اطمینان حاصل نماید که تنظیم قوانین و مقررات در شبکه‌های موضوعی خط‌مشی مطابق سیاست‌های کلی بوده و مغایرتی با آنها ندارد. تشکیل کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق ماده ۴ مقررات فوق و تبصره‌های مربوطه نمونه یک شبکه حکمرانی به‌منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بوده و بهره‌گیری از شبکه‌های موضوعی زیرمجموعه هر یک از نهادهای عضو کمیسیون نیز در ایفای مؤثر وظایف این کمیسیون نقش خواهد داشت. این پژوهش در مقایسه با سایر مطالعات و تحقیقات پیشین به صورتی مبسوط به تشریح مفاهیم مربوط به معرفت شناسی و چالش‌های مختلف پیش روی پیاده‌سازی شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری و اثرات آنها بر چگونگی شکل‌گیری این شبکه‌ها پرداخته و در این راستا پیشنهاداتی برای شکل‌گیری این شبکه‌ها در نظام حکمرانی ایران با توجه به ویژگی‌های مربوط به آن ارائه گردیده است. همچنین در جهت گسترش هر چه مطلوب‌تر مفاهیم این حوزه در پژوهش‌های مربوط به ادبیات اداره امور عمومی مهمترین چالش‌های این حوزه جمع‌بندی و ارائه گردیده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

٤. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

برای اینکه دولت‌ها بتوانند به وظایف و تعهدات خود در برابر جامعه عمل کنند، باید برنامه‌هایی را تدوین و اجرا کنند که شامل هماهنگی اقدامات بازیگران سطح محلی، منطقه‌ای و ملی از بخش‌های مختلف نیز باشد. هنگامی که این هماهنگی شکل بگیرد، می‌تواند منجر به تشکیل یک شبکه خط‌مشی شود. در عین حال، درک محدودی از ویژگی‌های اعضای چنین شبکه‌هایی، ساختار روابط چند سطحی و بین بخشی میان آنها، و نحوه اداره کردن این شبکه‌ها وجود دارد. نتایج نشان می‌دهد که بازیگران سطح ملی بر این شبکه‌ها تسلط دارند و همکاری‌های بین سطوح و بین بخشی محدود است. نحوه ساختاردهی و اداره مناسب شبکه این احتمال را افزایش می‌دهد که شبکه پایدار باشد، هدف واحدی داشته باشد و بتواند به اهداف خود دست یابد. با این حال، تسلط بازیگران در سطح ملی و ساختار متمرکز آن احتمالاً کسب حمایت بازیگران در سطح محلی را چالشی خواهد کرد (واگنر و دیگران، ۴۱۷:۲۰۲۱). متأثر از تغییرات و پیچیدگی‌های شدید جوامع امروزی شیوه ارائه خدمات عمومی و تأمین منافع و حقوق شهروندی دچار تغییرات اساسی و متفاوت از گذشته شده و چالش‌های فراوانی را برای نظام اداری و دولتی ایجاد نموده است، از همین رو سازمان‌های دولتی می‌بایستی خود را برای فعالیت در یک فضای کاری مشارکتی و همراه با تعامل با کلیه ذینفعان آماده نمایند. استفاده از قابلیت‌های شبکه و مشارکت ذینفعان در نظام اداری موجب تقویت ظرفیت و توانایی آن بوده و لذا الزامات و بنیان‌های حقوقی و اداری آن نیز می‌بایست متناسب با ظرفیت جدید تغییر یابد.

شیوه حکمرانی، ساختارهای قدرت و الگوهای تعامل بین بازیگران در فرآیندهای خط‌مشی‌گذاری را شکل می‌دهد. اگرچه ساختار اجتماعی تعاملات، کلید خط‌مشی‌گذاری موفق است، هنوز مشخص نیست که چه نوع ساختاری از روابط در نظام‌های سیاسی مختلف بهتر عمل می‌کند. نتایج نشان می‌دهد که دموکراسی‌های مبتنی بر اجماع گروه‌های مختلف، شکل‌هایی از شبکه‌ها را نهادینه می‌کنند که در آن بازیگران قدرت را به اشتراک می‌گذارند و با رقبا تعامل و همکاری می‌کنند (متز و براندنبرگر، ۱:۲۰۲۲). در صورتی که شیوه‌های حکمرانی حاکم بر ایران و کشورهای در حال توسعه، همچنان در اختیار سلسله مراتب‌های دولتی و حاکمیتی بوده و تضاد منافع موجود در میان بخش‌های مختلف حکمرانی و همچنین ناشی از حضور ذینفعان و دیگر بازیگران در عرصه خط‌مشی موجب وجود مقاومت در راستای به‌کارگیری این شبکه‌ها در عرصه حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری است. بدین‌ترتیب علیرغم شکل‌گیری برخی شبکه‌های رسمی و دولتی نظیر شوراهای مختلف موجود در نظام حکمرانی کشور، به دلیل عدم حضور کلیه ذینفعان و همچنین تسلط برخی بخش‌ها در این شوراها شکل‌گیری مطلوب و اثربخش شبکه‌های موضوعی خط‌مشی اتفاق نیفتاده است. در صورتی که با توجه به ساختار حاکمیتی و اجرایی کشور ما و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

به‌منظور ایجاد هماهنگی مناسب میان بازیگران و ذینفعان اثرگذار و تأثیرپذیر از شبکه‌های مختلف خط‌مشی، امکان طرح‌ریزی و پیاده‌سازی شبکه‌های خط‌مشی تحت حکمرانی و راهبری نهادهای حاکمیتی مختلف وجود داشته و ساختاری مناسب برای پرداختن به چالش‌ها و مسائل خط‌مشی کشور خواهد بود. در این شبکه‌ها نقش رهبری در شبکه خط‌مشی توسط یک سازمان یا نهاد حاکمیتی ایفا شده و منجر به ایجاد هماهنگی میان بازیگران مختلف شده، تعامل و مشارکت آنان را در پی خواهد داشت. همچنین در سطوح مختلف نهادها و وزارتخانه‌های دولتی که نقش سیاست‌گذاری و مدیریت و برنامه‌ریزی حوزه‌های مختلف اجرایی کشور را برعهده دارند، امکان شکل‌گیری شبکه‌های خط‌مشی موضوعی وجود داشته که منجر به استفاده از ظرفیت ذینفعان و بازیگران مختلف عرصه خط‌مشی تحت راهبری نهاد یا وزارتخانه متبوع خواهد بود. در این رابطه وجود رویکردهای بخشی به مسائل و چالش‌های حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و عدم توجه به تأثیر و تأثر تصمیم‌ها و خط‌مشی‌های بخش‌های مختلف این حوزه‌ها بر یکدیگر از جمله مشکلات و چالش‌های اساسی نظام سیاست‌گذاری و حکمرانی کشور است. همچنین به دلیل عدم حضور کلیه بازیگران و ذینفعان مؤثر در خط‌مشی‌های این حوزه‌ها، بسیاری از خط مشی‌های تدوین و اجرا شده نیز همراه با دانش و شناخت کافی و کامل از ذینفعان؛ محیط و عرصه خط‌مشی نبوده و بسیاری از تجربیات قبلی نیز با تغییر خط‌مشی‌گذاران و بازیگران عرصه خط‌مشی مورد استفاده و توجه قرار نمی‌گیرند. در این راستا استفاده از ظرفیت‌های موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچون اصل ۳ و موضوع تأمین مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش؛ و همچنین اصل ۷ و ۱۰۴ و ظرفیت موجود در تشکیل شوراهای مختلف به‌عنوان جزئی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور، امکان ایجاد و بهره‌مندی از شبکه‌های موضوعی مختلف را در ساختار حکمرانی کشور فراهم می‌کند.

در نهایت اینکه خواستگاه و علت ظهور و بروز جریان شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی بر اساس مطالب پیش‌گفته ناشی از تغییرات گسترده جوامع امروزی و مسائل و موضوعات سیاسی و اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیکی است که دولت‌ها را با خود درگیر نموده است. شبکه‌های حکمرانی هنوز تا حد زیادی توسط حکومت‌ها اداره می‌شوند و حداقل در شبکه‌های ارائه خدمات و شبکه‌های حاکمیتی غلبه با نهادهای دولتی است. در عین حال بازیگران غیردولتی و شهروندان دارای نقش حائز اهمیتی بوده و کارایی شبکه‌های حکمرانی به مشارکت آنان مشروط و وابسته است. اهمیت سرمایه‌های اجتماعی و نقش اعتمادسازی در موفقیت شبکه‌ها و همچنین اهمیت ارائه استراتژی‌هایی بدین‌منظور قابل توجه است. پیگیری استراتژی‌های ارتباطات هدفمند و شفاف توسط دولت از طریق رسانه‌های اجتماعی و کانال‌های ارتباط جمعی سنتی برای مشارکت شهروندان – دولت امری حیاتی بوده و دولت باید در نهایت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

مسئولیت اعتمادسازی با شرکا و پاسخگویی در مورد پیامدهای شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی را بپذیرد (اوجو و ملاولی،۶:۲۰۱۶). مرکز ثقل بهترین بحث‌ها در باب حکمرانی شبکه‌ای دموکراتیک، مفهوم خدمات عمومی است و در بستر شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی، خدمات عمومی نوین نوعی چشم‌انداز قدرتمند برای مدیران دولتی امروز و آینده فراهم می‌سازد (دنهارت،۳۶۵:۲۰۱۱). به لحاظ ارتباط شبکه‌های حکمرانی و خط‌مشی با سایر نظریات مدیریت دولتی می‌توان گفت در تقابل با رویکردهای کلاسیک و نوین مدیریت دولتی و در عین حال به دنبال بهره‌گیری از نقاط قوت و مفاهیم و اجزای اصلی آنها بوده و در جهت نظریه‌های خدمات عمومی نوین و مدیریت ارزش عمومی است.

به‌طور کلی از جمله چالش‌های پیش روی رویکرد شبکه‌ای به حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری در اداره امور عمومی و به‌عنوان جمع‌بندی چالش‌ها می‌توان نیز به موارد زیر اشاره نمود که خود می‌تواند موضوعی برای پژوهش بیشتر و در نتیجه توسعه این ساختارهای مناسب حکمرانی باشد: وجود ارزش‌ها، باورها و اعتقادات مختلف در اعضای شبکه (منوریان، ۳۱۱:۱۳۹۴)، وجود رقابت و تعارض میان ذینفعان مختلف (اینگرامز، ۳۶۵:۲۰۱۷ و بووارد و لوفلر، ۲۴۹:۲۰۰۹)، مشارکت و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل (گییست و هاولت،۳۸:۲۰۱۴ و دنهارت،۳۶۲:۲۰۱۱)، تعامل مناسب بین منافع فردی و جمعی (هاولت و دیگران، ۲۳۴:۲۰۱۷ و دنهارت، ۳۶۳:۲۰۱۱)، نیاز به یکپارچگی و هماهنگ‌سازی بیشتر (اینگرامز، ۳۶۵:۲۰۱۷ و بووارد و لوفلر، ۲۵۰:۲۰۰۹)، حق فرمانرانی و مسئولیت پراکنده، و متعاقباً دشواری حالت‌های سنتی پاسخگویی به دلیل تعدد مشارکت‌کنندگان موجود در شبکه (دنهارت، ۳۶۱:۲۰۱۱)، دستیابی به درک مشترک از مسائل و رسیدن به سطح معینی از توافق میان بازیگران شبکه (اوجو و ملاولی، ۱:۲۰۱۶)، نیاز به شفاف‌سازی نقش‌ها و شفافیت در تصمیم‌گیری برای کلیه ذینفعان به دلیل افزایش حجم تعاملات میان بخش‌های عمومی، خصوصی و غیرانتفاعی و ابهام مسئولیت ناشی از آن (بووارد و لوفلر، ۲۵۰:۲۰۰۹)، توزیع فرایندهای پیچیده تصمیم‌گیری و ارائه خدمات و اجرای خط مشی در میان بازیگران غیردولتی مستقل (اوجو و ملاولی،۱:۲۰۱۶)، وجود عدم اطمینان بالا در ارتباط با نقش نسبی ذینفعان مختلف در بهبود کیفیت زندگی و حل مشکلات جامعه (بووارد و لوفلر، ۲۵۲:۲۰۰۹)، عملکرد و کارایی خود شبکه و نحوه ارزیابی آن (منوریان، ۳۱۲:۱۳۹۴)، عدم ثبات و پایداری (واچهاوس،۳۵:۲۰۱۲ و بووارد و لوفلر، ۲۵۱:۲۰۰۹). چگونگی ایجاد ساختار شبکه‌ای روابط و نحوه تعامل دولت سلسله مراتبی سنتی با شبکه‌هایی که به‌صورت افقی با آن در ارتباط خواهند بود (دنهارت، ۳۵۸:۲۰۱۱)، چگونگی جریان اطلاعات و منابع در شبکه، نحوه اداره شبکه، نحوه دستیابی شبکه به اهدافش (اوجو و ملاولی،۲:۲۰۱۶)، رابطه میان حکمرانی شبکه‌ای و دموکراسی مبهم است، احتمال انحصار برخی بازیگران و پاره‌ای از رویه‌ها در شبکه‌ها وجود دارد (خواجه نایینی، ۱۳۹:۱۳۹۳)، حافظه سازمانی ناپایدار و مدیریت اطلاعات در شبکه‌ها (اینگرامز، ۳۶۵:۲۰۱۷) و مباحث دانشی و مدیریت دانش و یادگیری در شبکه‌ها.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

فهرست منابع و مآخذ

ایمان، محمدتقی (۱۳۹۳). فلسفه روش تحقیق در علوم انسانی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

بووارد، ت. و لوفلر، ا. (۲۰۰۹). مدیریت دولتی و حکمرانی، ترجمه سید مهدی الوانی و علیرضا شیروانی و علیرضا ذاکر اصفهانی (۱۳۹۳)، تهران: انتشارات نگین ایران.

خواجه نایینی، علی (۱۳۹۳). «درآمدی بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای» فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، (۳۹)۶، ۱۵۵ – ۱۲۹.

دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲). «مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران» پژوهش‌های مدیریت در ایران، (۲)۱۷، ۱۰۴–۶۹.

دانایی‌فرد، حسن و حسینی، سید یعقوب و فانی، علی اصغر (۱۳۹۶). ظرفیت خط مشی‌گذاری عمومی: کلید توسعه یافتگی ملی، تهران: انتشارات صفار.

دنهارت، ر. (۲۰۱۱). نظریه‌های سازمان دولتی، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد (۱۳۹۳)، تهران: انتشارات صفار.

سلمانی، ذبیح‌اله و شریفی، ارکان و فرکیش، هانه (۱۴۰۱). «چالش‌های حقوق شهروندی در نظام اداری ایران در پرتو حکمرانی خوب» تعالی حقوق، (۳)۱۳، ۱۹۹– ۲۲۹ .

عابدی جعفری، عابد و امیری، مجتبی (۱۳۹۸). «فراترکیب روشی برای سنتز مطالعات کیفی» روش‌شناسی علوم انسانی، (۹۹)۲۵، ۷۳– ۸۷.

غلامپور آهنگر، ابراهیم (۱۳۹۵). «مروری بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: دفتر مطالعات بنیادین حکومتی.

کاملی، محمد جواد و الوانی، سید مهدی (۱۳۸۹). *شبکه‌ها و خط مشی‌گذاری عمومی (الزام سازمان‌های عصر اطلاعات)*. تهران: انتشارات دانشگاه علوم انتظامی.

مفتح، محمدهادی و همکاران (۱۳۹۴). «امکان‌سنجی اجرای نظریه حکمرانی خوب در جوامع اسلامی با تاکید بر جمهوری اسلامی ایران» فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب. (۲)۲. ۱۷۵– ۱۵۱.

منوریان، عباس (۱۳۹۴). اجرا و ارزیابی خط مشی عمومی، تهران: مهربان نشر.

Bixler, R.P. (2014). « It’s Not Just Who You Know, but Can You Tell a Story? The Role of Narratives in Network Governance »Public Administration Review, 74(2), 277–280.

Blanco, I. & Lowndes, V. & Pratchett, L. (2011). « Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity »Political Studies Review, 9(3), 297-308.

Bourgon, J. (2007). « Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory »International Review of Administrative Sciences, 73(1), 7-26.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

Boyte, H.C. (2005). « Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics »Public Administration Review, 65(5), 536-546.

Etemadi, M. et al (2021). «Network Governance Theory as Basic Pattern for Promoting Financial Support System of the Poor in Iranian Health System »BMC Health Services Research, 21, 1-11.

Fawcett, P. & Daugbjerg, C. (2012). « Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis »Political Studies Review,10(2), 195–207.

Gerrits, L. & Verweij, S. (2017). « When Governance Networks Become the Agenda Public Administration Review, 77(1), 144 –146.

Giest, S. & Howlett, M. (2014). « Understanding the Pre-conditions of Commons Governance: The Role of Network Management »Environmental Science & Policy, 36, 37-47.

Gong, X. et al (2018). « Chinese National Air Protection Policy Development: A Policy Network Theory Analysis »International Journal of Environment Research and Public Health, 15, 1-21.

Guo, W. (2023). « Policy Beliefs, Policy Learning, and Risk Perception: Exploring the Formation of Local Creative Placemaking-catalyzed Policy Network »Review of Policy Research. 40. 151 - 173.

Hazlehurst, D. (2001). « Networks and Policy Making: From Theory to Practice in Australian Social Policy »Discussion paper No. 83, Australian: Australian National University.

Hedlund, J. & Bodin, O. & Nohrstedt, D. (2020). « Policy Issue Interdependency and the Formation of Collaborative Networks »People and Nature. 3. 236-250.

Howlett, M. & Mukherjee, I. & Koppenjan, J. (2017). « Policy Learning and Policy Network in Theory and Practice: The Role of Policy Brokers in the Indonesian Biodiesel Policy Network »Policy and Society, 36(2), 233-250.

Ingold, K. & Fischer, M. & Christopoulos, D. (2021). « The Roles Actors Play in Policy Network: Central Positions in Strongly Institutionalized Fields »Network Science, 9(2), 213-235.

Ingrams, A. (2017). « Managing Governance Complexity and Knowledge Networks in Transparency Initiatives: The Case of Police Open Data »Local Government Studies, 43(3), 364-387.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]

Kenis, P. & Raab, J. (2003). « Wanted: A Good Network Theory of Policy Making »Paper prepared for the 7th National Public Management Conference, Washington D.C..

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2015). Governance Networks in the Public Sector, London: Routledge.

Lewis, J.M. (2011). « The Future of Network Governance Research: Strength in Diversity and Synthesis »Public Administration, 89(4), 1221-1234.

Locatelli, B. et al (2020). « Climate Change Policy Networks: Connecting Adaptation and Mitigation in Multiplex Networks in Peru »Climate Policy, 1-24.

Madhusanka, N. & Pan, W. & Kumaraswamy, M. (2020). « Social Network Analysis of Building Energy and Carbon Policy Networks in Developing Countries IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 1-8.

Metz, F. & Brandenberger, L. (2022). « Policy Network Across Political Systems» American Journal of Political Science. 1-18.

Molin, M. & Masella, C. (2016). « From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance »Public Organization Review, 16, 493-508.

Normann, H.E. (2017). « Policy Network in Energy Transition: The Case of Carbon Capture and Storage and Offshore Wind in Norway »Technological Forecasting and Social Change, 118, 80-93.

Ojo, A. & Mellouli, S. (2016). « Deploying Governance Networks for Societal Challenges »Government Information Quarterly, 1-7.

O'riordan, J. (2020). « Knowledge Management: Lessons for Local Government» Institute of Public Administration: Local Government Research Series, No 17, 1-38.

Pemer, F. & Skjolsvik, T. (2018). « Adopt or Adapt? Unpacking the Role of Institutional Work Processes in the Implementation of New Regulations »Journal of Public Administration Research and Theory, 28(1), 138 - 154.

Rhodes, R. & Moran, M. & Goodin, R. (2006). Policy Network Analysis, Oxford:The Oxford Handbook of Public Policy.

Sorensen, E. & Torfing, J. (2009). « Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance »Public Administration, 87(2), 234-258.

Wachhaus, T.A. (2012). « Anarchy as a Model for Network Governance »Public Administration Review, 72(1), 33–42.

Wagner, P.M. & Torney, D. & Ylä-Anttila, T. (2021). « Governing a Multilevel and Cross-sectoral Climate Policy Implementation Network »Environmental Policy and Governance. 31. 417-431.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.33]