

## Identifying Public Policy Dichotomies in the Field of Environment

**Hosien Aslipour<sup>1</sup>**

Assistant Professor of Public Administration, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

(Received: 2019/06/22 -Accepted: 2020/02/01)

### Abstract

The discipline of public policy as a problem-oriented knowledge was formed with the final goal of solving public problems. Now the question is how to identify and analyze the problems and challenges of public policy - which itself seek to solve public problems in society? In this way we need to design a framework to explain the challenges of public policy. Given that the capacity of framework explanatory will be increased by adapting it to one of the most common problems in the society, this research after defining its framework, will apply it to Iran's environmental issues and policies. For this purpose, by applying qualitative method (thematic analysis) and conducting interviews with experts and examining upstream environmental documents, the main and sub-themes of policy-making challenges were extracted in the form of some dichotomies such as dichotomy of knowledge-action, tendency-action, symptom-root, conservation-development, interaction-protect and structure-function in environmental policy making.

### Keywords

Policy Making Challenges, Public Policy, Environmental Policy making, Dichotomy.

---

Copyright © 2020 The Author. Published by Faculty of Law & Political Science, University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

---

1 - Corresponding Author's Email: Aslipour@gmail.com



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۱۵۳-۱۲۶

## شناسایی دوگان‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی در حوزه محیط زیست ایران

حسین اصلی پور<sup>۱</sup>

استادیار مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۱ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۱۲)

### چکیده

رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان یک دانش مسئله-محور، با هدف حل مسائل عمومی شکل گرفت. حال این سوال وجود دارد که چگونه می‌توان مسائل و چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی- که خود به دنبال حل مسائل عمومی است- را واکاوی نمود؟ بدین منظور نیازمند طراحی چارچوبی برای تبیین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی هستیم. از آنجا که سطح تبیین‌گری چنین چارچوبی از طریق تطبیق با یکی از موضوعات متداول در کشور افزایش خواهد یافت، لذا پژوهش حاضر پس از معرفی چارچوب به تطبیق آن با مسائل و خط‌مشی‌های زیست‌محیطی می‌پردازد. بدین منظور از رهگذر به کارگیری روش کیفی تحلیل مضمون و انجام مصاحبه با خبرگان و بررسی اسناد بالادستی محیط زیست، مضامین اصلی و فرعی در قالب «دوگان»ها استخراج شد که از مهمترین آنها می‌توان به دوگان دانش کنش، دوگان نشانه ریشه، دوگان حفاظت توسعه، دوگان تعامل تحفظ و دوگان ساختار کارکرد در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی اشاره کرد.

**واژگان کلیدی:** چالش خط‌مشی‌گذاری، خط‌مشی عمومی، خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی، دوگان.

## مقدمه

مدیریت دولتی با توجه به منابع و نتایج از یک طرف و کنترل فرآیندهای سازمان عمومی از طرف دیگر به دنبال یافتن ترکیبی میان تعقل گرایی مدیریت و تحقق منافع عمومی است (Denhardt, 1990: 125) از بارزترین مصادیق «منفعت عمومی»<sup>۱</sup> توجه به مسائل عمومی مبتلا به شهروندان (و از جمله آن مسائل زیست محیطی) می باشد (Agenda, 1992: 21) رشته «خطمشی گذاری عمومی» که در دهه ۱۹۶۰ میلادی توسط هارولد لاسول بنیان نهاده شد، به عنوان یک دانش «مسئله-محور»<sup>۲</sup>، با هدف غایبی حل مسائل عمومی شکل گرفت (Howlett & Ramesh, 2009: 5) در عین حال این سوال همچنان باقی است که چگونه می توان «مسائل» و «چالش»های خطمشی گذاری عمومی - که خود به دنبال حل «مسائل عمومی» در جامعه است- را واکاوی و ارائه نمود؟ چنانچه نظام خطمشی گذاری خود در درون خود از مسائل و مشکلاتی رنج برد، طبعاً در حل مسائل عمومی شهروندان اثربخشی لازم را نخواهد داشت و شاید عدم اشراف و شناخت مسائل خطمشی گذاری عمومی یکی از ریشه های اصلی عدم توفیق به حل مسائل عمومی جامعه باشد. به عبارت دیگر لازم است اندیشمندان، صاحب نظران و پژوهشگران خطمشی پیش از پرداختن به محتوای مسائل عمومی کشور یعنی همان چرایی، چیستی و چگونگی خطمشی گذاری در موضوعات مختلف، در پی طراحی چارچوبی به منظور استخراج مسائل و چالش های داخلی خطمشی گذاری عمومی باشند. تاکنون برای شناخت موضوعات، رویدادها و پدیده های مدیریتی مدل ها و چارچوب های نظری مختلفی ارائه شده که از جمله مهمترین و رایج ترین آنها می توان به «مدل های شناخت» سازمان اشاره کرد: مدل هایی نظیر کارت امتیازی متوازن، انواع مدل های تعالی سازمانی (نظیر EFQM، بالدریج و ...)، مدل های تبیین کننده ابعاد ساختاری و محتوایی سازمان، مدل های زنجیره ارزش در سازمان، مدل های چندشاخگی یا چندلایه ای سازمان و ... مدل های مذکور در عین تفاوت های اساسی که با یکدیگر دارند، دارای یک وجه تشابه می باشند: همه آنها در راستای شناخت و به تبع آن آسیب شناسی عملکرد سازمان به عنوان یک کل و یا بخش ها و اجزاء تشکیل دهنده آن به کار می روند. حال این سوال وجود دارد که مشابه سازمان برای شناخت و آسیب شناسی «خطمشی گذاری عمومی» در موضوعات مختلف از چه چارچوب یا چارچوب هایی می توان بهره گرفت؟ به عبارت دیگر چنانچه بخواهیم اجزاء خطمشی گذاری عمومی در یکی از موضوعات محتوایی آن (نظیر خطمشی های بهداشت و سلامت، محیط زیست، اقتصادی، رفاهی،

1 - Public interest

2 - Problem-oriented

آموزش عالی، فضای مجازی، قضایی و ...) را مورد واکاوی و آسیب‌شناسی قرار دهیم از چه چارچوب (هایی) می‌توانیم استفاده کنیم؟ طبعاً استفاده از چارچوب مورد نظر نهایتاً منجر به شناخت و یا استخراج چالش‌های خط‌مشی عمومی در یکی از موضوعات عمومی آن - در این پژوهش حوزه محیط زیست - خواهد شد. بر این اساس هدف اصلی پژوهش حاضر ارائه چارچوبی برای شناخت چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی در حوزه محیط زیست به عنوان یکی از عرصه‌های حیاتی خط‌مشی‌گذاری عمومی بوده و به تبع این هدف به دنبال پاسخ به این سوال اصلی است که «خط‌مشی‌گذاری در حوزه محیط زیست کشور دچار چه دوگان‌هایی است؟»

### مبانی نظری پژوهش

با توجه به هدف مذکور برای پژوهش حاضر در ادامه ابتدا برخی از مهمترین مدل‌های شناخت سازمان و پدیده‌های مدیریتی مرور خواهند شد. سپس چارچوب مورد نظر برای استخراج چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی ارائه شده است.

### مدل سه‌شاخگی

یکی از مدل‌های مشهور و شناخته شده در حوزه شناسایی ابعاد مختلف یک پدیده با رویکرد مدیریتی، مدل «سه شاخگی» است. میرزایی اهرنجان (1998) معتقد است عوامل سازمان و مدیریت را می‌توان در قالب سه دسته عوامل «رفتاری»، «ساختاری» و «زمینه‌ای» بررسی و تجزیه و تحلیل نمود. منظور از شاخه ساختار سازمان، همه عناصر، عوامل و شرایط فیزیکی و غیر انسانی سازمان است که با نظم، قاعده و ترتیب خاصی به هم پیوسته و چارچوب، قالب، پوسته، بدنه و یا هیكل فیزیکی و مادی سازمان را تشکیل می‌دهند. بنابراین تمام عوامل غیر زنده سازمان (اعم از منابع مالی، اطلاعاتی و ...) وقتی با ترکیب خاصی در بدنه کلی سازمان جاری می‌شوند، جزء شاخه ساختاری سازمان محسوب می‌شوند. (Mirzaei Ahranjani & Sarlak, 2005: 29-32). منظور از شاخه محتوا یا رفتار سازمان، انسان و روابط انسانی در سازمان است که با هنجارهای رفتاری، ارتباطات غیر رسمی و الگوهای خاصی به هم پیوسته و محتوای اصلی سازمان را تشکیل می‌دهند که در واقع عوامل زنده سازمان محسوب می‌شوند (Mirzaei Ahranjani & Sarlak, 2005: 44-48). و نهایتاً منظور از شاخه زمینه، تمام شرایط و عوامل محیطی و بسترساز است که بر سازمان و یا شرایط مدیریت آن حاکم است. این شاخه مهمترین و اصلی‌ترین شاخه است و نه تنها موجب بقا و رشد دو شاخه دیگر، بلکه بوجود آورنده دو شاخه دیگر نیز در

سازمان بوده و خلاصه بقا و رشد کلی سازمان بدان وابسته است. در چنین رابطه‌ای، عوامل ساختاری و رفتاری و زمینه‌ای به شکل روابط سیستمی مداوم در حال تعامل می‌باشند بین آنها به هیچ وجه سه‌گانگی حاکم نمی‌باشد (Ibid, 317).

### مدل تعریف بنیادین سیستم

تاکنون تعاریف مختلفی از مفهوم «سیستم» ارائه شده است که وجه مشترک آنها «مجموعه اجزاء به هم مرتبط» است. به همین شکل اجزاء سیستم نیز به انحاء مختلفی تبیین شده است. به منظور ارائه تعریف بنیادین<sup>۱</sup> از سیستم از دنیای واقعی خارج شده و به دنیای مفهومی و سیستمی وارد می‌شویم. تعریف بنیادین جمله‌ای است که ضمن توصیف سیستم ایده‌آل، اهداف آن، اشخاص درگیر در موقعیت، افراد تحت تأثیر و تأثیرگذار را معرفی می‌کند. برای ایجاد یک تعریف بنیادین، روش شناخته شده‌ای به نام CATWOE<sup>۲</sup> نخستین بار توسط پیتر چکلند<sup>۳</sup> (1972) به کار گرفته می‌شود. این روش به عنوان یکی از چارچوب‌های متأخر در تبیین اجزاء سیستم محسوب می‌شود و می‌بایست باید توسط صاحبان مسئله برای تدوین و فرموله کردن یک تعریف بنیادین مورد استفاده قرار گیرد و دارای ابعاد زیر است:

C- مشتریان<sup>۴</sup>: مشتریان، ذینفعان و افرادی که در سیستم متضرر می‌شوند چه کسانی هستند؟

A- بازیگران<sup>۴</sup>: بازیگران و شرکت کنندگان در سیستم چه کسانی هستند؟

T- فرآیند تبدیل<sup>۵</sup>: چه چیزی توسط این سیستم دگرگون می‌شود؟

W- جهان‌بینی<sup>۶</sup>: اساس جهان‌بینی در این سیستم چیست؟

O- مالکان<sup>۷</sup>: مالک این سیستم چه کسی است؟ چه کسی قدرت متوقف کردن این سیستم را

دارد؟

E- عوامل محیطی<sup>۸</sup>: محدودیت‌های محیطی که باید در این سیستم در نظر گرفته شود چه

چیزهایی هستند؟ (Azar, Khosravani & Jalali, 2016: 51) بر مبنای چارچوب نظری CATWOE می‌توان

مصادیق عناصرش گانه این روش در یک نظام خط‌مشی‌گذاری را ذکر نمود و سپس بر اساس

آن چالش‌های هر یک از این حوزه‌ها را برشمرد.

1 - Root Definition  
2 - Peter Checkland  
3 - Customer  
4 - Actors  
5 - Transformation Process  
6 - Weltanschauung  
7 - Owners  
8 - Environmental Factors

### مدل تحلیل لایه‌ای علت‌ها

سهیل عنایت‌الله، (آینده‌پژوه پاکستانی الاصل) با طراحی روش «تحلیل لایه‌ای علت‌ها» (یا روش لایه‌ای علی) ابزاری پرکاربرد به جعبه‌ابزار پژوهشگران رشته مدیریت افزود. این روش فضای جدیدی را برای خلق آینده‌ای بدیل فراهم می‌کند که در آن نه تنها علل ظاهری مشکلات، بلکه علت‌های بنیادین و عمیق آن‌ها نیز مورد شناسایی و تحلیل قرار می‌گیرند. تحلیل لایه‌ای علت‌ها (تحلیل علی لایه‌ای) توجه پژوهشگر و خط‌مشی‌گذار را به چهار سطح متفاوت جلب می‌کند. سطح نخست که لیتانی نامیده می‌شود، شامل روندهای کمی و مسائلی است که معمولاً با مقاصد سیاسی درباره آنها اغراق می‌شود و بسیار مورد توجه رسانه‌های خبری هستند. برای مثال، می‌توان به موضوع آلودگی هوا یا نرخ رشد جمعیت اشاره کرد. این سطح بسیار رؤیت‌پذیر است و آشنایی با آن نیازمند توان تحلیلی خاصی نیست. سطح دوم به علل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و تاریخی مشکلات مطرح در سطح لیتانی می‌پردازد. این سطح با بررسی دقیق‌تر ریشه‌های مشکل، تبیینی قابل قبول از علل پیدایش آن عرضه می‌کند و وظایف دولت و دیگر بازیگران را در حل آن مشخص می‌کند. معمولاً در این سطح داده‌ها به چالش کشیده می‌شوند، اما «پارادایم» طرح مسئله مورد پرسش قرار نمی‌گیرد. سومین سطح، با نگاهی عمیق‌تر به ساختارها و نیز جهان‌بینی‌های (گفتمان‌ها) مشروعیت‌دهنده به ساختارها می‌نگرد. در این سطح نه تنها باید به افراد و ساختارها توجه کرد بلکه باید گفتمان حامی ساختار و نیز برنده‌ها و بازنده‌های این گفتمان را شناسایی نمود. نهایتاً آخرین سطح، سطح اسطوره یا استعاره است. این سطح مبتنی بر این فرض است که داستان‌هایی عمیق یا نوعی کهن‌الگوهای جمعی وجود دارند که بُعدی احساسی به جهان‌بینی/گفتمان می‌دهند. منظور از کهن‌الگوهای جمعی ابعاد احساسی و ناخودآگاه مسئله مورد بررسی است. این ابعاد احساسی ریشه در تجربه‌های تاریخی یک ملت دارند و به همین دلیل از جنس اسطوره و استعاره هستند (Enayatollah & Milovievich, 2016) در حالی که بیشتر تحلیل‌های معمول خط‌مشی عمومی در سطح دوم باقی می‌مانند و به ندرت وارد سطح سوم یا چهارم می‌شوند، تحلیل علی لایه‌ای از ما می‌خواهد که دائماً هر چهار سطح را مد نظر داشته باشیم.

### مدل شناخت خط‌مشی هاوالت و رامش

یکی از طبقه‌بندی‌های کاربردی در راستای شناخت ابعاد و اجزای خط‌مشی عمومی، دسته‌بندی هاوالت و رامش در این باره است. طبق نظر آنهاسه بخش اساسی حل مسائل در خط

مشی‌گذاری عمومی را می‌توان این گونه برشمرد (Howlett and Ramesh, 2009: 6-7):

۱. بازیگران خط مشی: که تعیین کننده محتوا و فرآیند خط مشی‌گذاری اند ۲. ساختارها و نهادهای خط مشی: که حدود تأثیرات بازیگران را قاعده‌مند می‌سازند و ۳. مجموعه ایده‌ها و دانش خط مشی: که در اختیار بازیگران خط مشی‌گذاری قرار می‌گیرد. هاوالت و رامش دسته اول یعنی بازیگران خط مشی را در این پنج دسته طبقه‌بندی نموده‌اند: «کارگزاران منتخب»؛ «کارگزاران انتخابی»؛ «گروه‌های ذینفع»؛ «سازمان‌های پژوهشی» و «رسانه‌های جمعی». دو نکته در اینجا مورد توجه است: نخست آنکه با توجه به نوع خط مشی و میزان تأثیرگذاری گروه‌های سیاسی یا علمی در آن، طبقات مختلفی از بازیگران حضور برجسته‌تری خواهند داشت. به عنوان مثال در خط‌مشی‌های علمی و فنی، حضور نخبگان علمی و در خط‌مشی‌های عمومی حضور سیاستمداران و گروه‌های سیاسی برجسته‌تر می‌باشد. نکته دیگر آنکه به تعبیر هاوالت با عبور از مراحل خط مشی عمومی به تدریج تعداد بازیگران شرکت کننده در خط مشی کاهش می‌یابد. به همین دلیل، دستور کارگذاری طیف وسیعی از بازیگران دولتی و اجتماعی را شامل می‌شود تا اینکه در مرحله تصمیم‌گیری، در عمل همه بازیگران غیر دولتی و نیز بازیگران سایر سطوح دولتی که ارتباط مستقیمی با مسئله عمومی ندارند از دور خارج می‌شوند و تنها گروه انگشت‌شماری از سیاستمداران، قضات و مقامات دولتی که صلاحیت اخذ تصمیم در زمینه مورد نظر را داشته باشند مشارکت می‌کنند (Howlett and Ramesh, 2009: 221-222).

### چارچوب نظری شناخت چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

پیش از مطالعه و بررسی هر چارچوب نظری در فضای علوم انسانی ابتدا باید در مورد مبانی فلسفی آن تأمل کرد. شاید بتوان پشتوانه فلسفی «چارچوب نظری چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی» را از حیث ادعای جهان‌شمولی آن که ناظر به تمام حوزه‌های موضوعی خط‌مشی عمومی است، همانند نظریه عمومی سیستم‌ها، پشتوانه‌ای «مدرن» تلقی کرد. از حیث دیگر و از جهت استخراج گفتمان‌ها، انگاره‌های ذهنی و نیز روایت‌ها و داستان‌های ذهنی حاکم بر خط‌مشی‌گذاران می‌توان آن را طرفدار نظریات فلسفی «تفسیریون» دانست. هم‌چنین شاید بتوان از جهت آشکار ساختن چالش‌های موجود در کنش‌های بازیگران خط‌مشی عمومی و به تبع آن به نقد کشیدن عملکرد آنها- که به نوعی صاحبان قدرت در تصمیم‌گیری محسوب می‌شوند- آن را در برخی ابعاد نزدیک به مبانی فلسفی اندیشمندان «انتقادی» قلمداد کرد اما با همه این اوصاف آنچه از ارائه‌ی این چارچوب مورد نظر نگارنده بوده است، سودمندی عملی آن برای خط‌مشی‌گذاران و نیز دانش‌پژوهان خط‌مشی عمومی است چرا که هدف نهایی از تبیین این چالش‌ها، فایده‌مندی

آن در اصلاح و بهبود عملکرد خط‌مشی‌گذاران و به تبع آن ارتقاء نظام خط‌مشی‌گذاری خلاصه می‌شود.

جدول ۱ - ابعاد و مولفه‌های تشکیل دهنده چارچوب نظری استخراج چالش‌های خط‌مشی‌گذاری

ابعاد اصلی	مولفه‌های شکل‌دهنده	منابع
کنشگران خط‌مشی	انگاره‌های ذهنی کنشگران (گرایش و علاقمندی)	هاولت و رامش (2009) ساباتیه (2007)
	انگاره‌های ذهنی کنشگران (دانش و توانمندی)	
	کنش‌های رفتاری کنشگران	ساباتیه (2007)
ساختار کنشگران	ساختار روابط کنشگران خط‌مشی	چکلند (1972) میرزایی اهرنجانی (1997)
	محتوای مسائل عمومی	هاولت و رامش (2009)
ایده‌ها و محتوای خط‌مشی	محتوای خط‌مشی‌های عمومی	(عموم اندیشمندان خط‌مشی)
	خروجی و پیامدهای خط‌مشی عمومی	
	اسطوره‌ها و داستان‌های حاکم بر کنشگران خط‌مشی‌گذاری	چکلند (1972) میرزایی اهرنجانی (1997) سهیل عنایت‌الله (2009)
بستر و زمینه خط‌مشی عمومی	شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ملی	لاسول (1951)
	شرایط جهانی مرتبط با موضوع	زاهدی (2010)

### دوگان‌ها: ابزاری موثر در تبیین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

مفاهیم رشته‌های مختلف علوم انسانی، از جمله رشته مدیریت دارای تعاریف مختلف و متعدّدند. به ندرت پیش می‌آید که مفهومی دارای یک تعریف متعین و دقیق باشد. معمولاً هر کدام از اندیشمندان از زاویه دید خاص خود «مفهوم» مورد نظر را تعریف می‌کنند. همین امر منجر به پیچیدگی بیشتر علوم انسانی در مقایسه با علوم طبیعی و علوم پایه می‌شود. حال در نظر بگیرید علاوه بر گستردگی تعاریف، تناقض و تضاد نیز در آنها وجود داشته باشد. به عبارت دیگر خود مفهوم (در اینجا: چالش‌های خط‌مشی عمومی) دارای پیچیدگی باشد. در چنین حالتی انتقال معنا به مخاطب به مراتب دشوارتر می‌گردد. به همین دلیل در رشته مدیریت از ابزارهایی به منظور ساده‌سازی و کاهش پیچیدگی‌ها در انتقال معنا استفاده می‌شود. یکی از این ابزارها استفاده از گونه‌ای خاص از «تشبیه» یا اصطلاحاً «استعاره» (Metaphors) است. برای نمونه



استعاره «سازمان به مثابه پرده نقاشی» را در نظر بگیرید. این استعاره به انتقال مفهوم وجود نظرات، اهداف فرعی، منافع گروهی و ... متنوع و گوناگون در سازمان بسیار راهگشاست. علاوه بر استعاره، ابزارهای دیگری نیز برای ساده‌سازی و انتقال معنا وجود دارد که یکی از مهمترین آنها ابزاری تحت عنوان «دوگان»<sup>۱</sup> است. فرهنگ لغت آکسفورد این اصطلاح را چنین تعریف کرده است: «تفکیک میان دو گروه یا دو چیز مجزایی که کاملاً متضاد یکدیگر بوده و متفاوت از هم هستند»<sup>۲</sup>. مطابق با تعاریفی که از اصطلاح «دوگان» ارائه شده است، دو یا چند قسمت متضاد دارای ویژگی‌های معینی هستند که مهمترین آنها سه ویژگی زیر است:

- دو مفهوم یا دو گروه معنایی مورد نظر کاملاً مجزاً و متضاداً با یکدیگر هستند.
- مجموع مفاهیم زیر مجموعه دو اصطلاح دارای «جامعیت» است. به عبارت دیگر کلیه مفاهیم مرتبط باید زیر مجموعه یکی از دو مفهوم یا دو گروه متضاد قرار گیرند.
- هیچ مفهومی نمی‌تواند همزمان جزء هر دو مفهوم متضاد قرار گیرد. به عبارت دیگر هر مفهومی یا زیر مجموعه مفهوم ۱ یا مفهوم ۲ است.

این جمله در زبان اهل علم شایع است که «تُعرّف الأشياء باضدادها» یعنی اشیاء از راه نقطه مخالف و نقطه مقابلشان شناخته می‌شوند و به وجود آنها پی برده می‌شود. اگر چیزی نقطه مقابل نداشته باشد، بشر قادر نیست به وجود او پی برد هر چند آن چیز مخفی و پنهان نباشد و در کمال ظهور باشد. در حقیقت، مقصود بیان یک نوع ضعف و نقصان در دستگاه فهم و ادراک بشری است که به طوری ساخته شده که تنها در صورتی قادر است اشیاء را درک کند که نقطه مقابل هم داشته باشند (مانند نور و ظلمت) (Motahari, 2005: 122). مزیت اصلی استفاده از این ابزار زبانی در بیان چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، سادگی در انتقال معنا و به عبارت دیگر سهولت فهم چالش مورد نظر است. از جمله برخی از دوگان‌های بسیار معروف رشته مدیریت دولتی که پیش‌تر توسط اندیشمندانی نظیر دنهارت مطرح شده است، می‌توانیم به این موارد اشاره می‌کنیم: «دوگان نظر - عمل»<sup>۳</sup>، «دوگان سیاست - اداره»<sup>۴</sup> و «دوگان «بوروکراسی - دموکراسی»<sup>۵</sup>. وجه تمایز اصلی پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌های مرتبط در موضوع شناسایی چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی و نیز خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی استفاده از همین ابزار زبانی (دوگان‌ها) در احصاء و طبقه‌بندی چالش‌های مرتبط بوده است. از نظر پژوهشگر این ابزار

2 - Dichotomy

3 - The Separation that Exists between two Groups or Things That are Completely Opposite to and Different each other.

4 - Theory- Action Dichotomy

5 - Policy- Administration Dichotomy

6 - Bureaucracy- Democracy Dichotomy

همچون سایر ابزارهای زبانی موجود در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی نظیر «استعاره‌ها»؛ ظرفیت بالایی در تبیین چالش‌ها برای خط‌مشی‌گذاران و مدیران دولتی را داراست.

## روش تحقیق

با توجه به آنکه پژوهش حاضر به لحاظ هدف از نوع اکتشافی است از استراتژی تحلیل مضمون<sup>۱</sup> به عنوان یکی از استراتژی‌های پژوهش کیفی استفاده شده است. در این پژوهش در مجموع ۱۶ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته تخصصی با خبرگان به علاوه بررسی اسناد بالادستی حوزه محیط زیست صورت گرفته است. از آنجا که نمونه‌گیری به روش هدفمند صورت گرفته لذا معیار انتخاب مصاحبه شونده‌گان یکی از موارد ذیل بوده است: برخورداری از حداقل ۵ سال سابقه مدیریتی در حوزه محیط زیست، حداقل یک دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی، برخورداری از پژوهش‌ها و تألیفات مرتبط با موضوع خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی، عضویت هیئت علمی در رشته‌های مرتبط با خط‌مشی‌گذاری عمومی در دانشگاه‌های دولتی. مصاحبه‌ها (بین ۶۰ تا ۱۲۰ دقیقه) ضبط می‌شد تا با مرور چندباره گفتگوها، تحلیل و بررسی دقیق‌تری نسبت به دیدگاه‌های طرح شده مشارکت‌کنندگان انجام شود.

جدول ۲ - مشخصات نمونه تحقیق

مشخصات حوزه تخصصی	تعداد	محدوده سنی	جنسیت	میانگین سابقه کاری	تحصیلات
مدیر حوزه محیط زیست	۴ نفر	بالای ۴۵ سال	۳ نفر مرد ۱ نفر زن	۲ نفر ۱۰ سال ۲ نفر ۱۵ سال	۲ نفر کارشناسی ۱ نفر کارشناسی ارشد ۱ نفر دکتری
فعال تشکل‌های مردمی محیط زیست	۲ نفر	بین ۳۰ تا ۴۰ سال	۲ نفر مرد	۵ سال	۱ نفر کارشناسی ۱ نفر کارشناسی ارشد
نماینده مجلس شورای اسلامی	۲ نفر	بالای ۵۰ سال	۲ نفر مرد	۴ سال	کارشناسی ارشد
پژوهشگر محیط زیست	۴ نفر	بین ۳۰ تا ۴۵ سال	۳ نفر مرد ۱ نفر زن	۱۰ سال	۳ نفر کارشناسی ارشد ۱ نفر دکتری
عضو هیئت علمی دانشگاه	۴ نفر	۳ نفر بین ۳۰ تا ۴۰ سال ۱ نفر بالای ۵۰ سال	۲ نفر مرد ۲ نفر زن	۳ نفر ۵ سال ۱ نفر ۲۰ سال	دکتری

تجزیه و تحلیل اطلاعات در روش تحلیل مضمون مبتنی بر فرآیند «کدگذاری» است. مضمون یا تم، بیان‌گر چیز مهمی در داده‌ها در رابطه با سؤالات تحقیق است و تا حدی معنی و مفهوم الگوی موجود در مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد. این روش، فرآیندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Braun & Clarke, 2006: 88). در نهایت، فرآیند تحلیل داده‌ها منجر به ظهور دو دسته مضامین «فرعی» و «اصلی» می‌شود. نهایتاً طبقه‌بندی مضامین فرعی در کنار یکدیگر منجر به ایجاد مضامین اصلی تحقیق می‌شود (Ryan & Bernard, 2003). اعتبار و روایی در پژوهش حاضر نیز همانند آنچه در تحقیقات کیفی مرسوم است «با تأکید بر قابلیت اعتماد، اصالت داده‌ها، مربوط بودن، و موثق بودن» انجام گرفته است (Homan, 2006: 60-62). علاوه بر این از نظر کرسول پژوهشگران کیفی به منظور افزایش اعتبار پژوهش‌های خود باید حداقل از دو راهبرد استفاده کنند (Creswell, 2005). در پژوهش حاضر اقدامات زیر انجام شد:

- تطبیق اعضا: با توجه به دشواری دسترسی مجدد به مصاحبه شوندگان، نیمی از آنها (۸ نفر)، نظر خود را درباره خروجی تحلیل داده‌ها عرضه کردند و مطابق نظرات آنها، نتایج بازبینی شد که در حد اصلاح «عناوین» برخی مضامین اصلی و مضامین فرعی زیرمجموعه آنها بوده است.
- کثرت گرایی: منظور تنوع سطوح مصاحبه شوندگان و محتوای بررسی شده (مدیران اجرایی، نمایندگان مجلس، اساتید دانشگاهی و محتوای اسناد بالادستی محیط زیست) می‌باشد.

### جایگاه محیط زیست در اسناد بالادستی کشور

در این بخش اسناد بالادستی کشور در حوزه محیط زیست در چهار بخش «قانون اساسی»، «سند چشم‌انداز»، «سند ملی محیط زیست» و «برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور» مورد بررسی قرار می‌گیرد:

اصل ۵۰ قانون اساسی: محیط زیست در قانون اساسی ایران از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است به طوری که یک اصل به صورت جداگانه و مستقیم به آن اختصاص یافته (اصل پنجاهم قانون اساسی<sup>۲</sup>). این در حالی است که قانون اساسی شماری از کشورهای توسعه یافته درباره جایگاه محیط زیست سکوت کرده است. با این وجود مطابق با داده‌های بدست آمده عدم ترجمه

1 - Trustworthiness

۲ - «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد؛ از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است.» علاوه بر این اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز مرتبط با قلمرو موضوعی خط مشی‌گذاری زیست‌محیطی می‌باشد.

مفاد اصل ۵۰ قانون اساسی به خط‌مشی‌ها و اسناد عملیاتی‌تر و خردتر مشکلاتی را پدید آورده است. سند چشم‌انداز کشور (افق ۱۴۰۴): در بند چهارم سند چشم‌انداز بر برخورداری آحاد مختلف جامعه از محیط زیست مطلوب تأکید شده است. سیاست‌های کلی محیط زیست: این سیاست‌ها در سال ۱۳۹۴ به عنوان یک خط‌مشی فراگیر و حاکم بر نظام برنامه‌ریزی محیط زیست کشور به ویژه در تنظیم برنامه‌های توسعه پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، توسط رهبری در ۱۵ بعد به قوای سه‌گانه ابلاغ شد. سند ملی محیط زیست: یکی از خبرگان در مورد این سند که متولی تنظیم آن شورای عالی انقلاب فرهنگی در است چنین می‌گوید: «برخی از موارد مندرج در این سند در تمام کشورهای عضو سازمان ملل، شاهکار و بی‌نظیر است و در صورت تصویب آن به لحاظ رعایت‌های محیط زیستی گام بسیار خوبی به جلو برداشته می‌شود. C» نکته حائز اهمیت در مورد سند مذکور آن است که عرصه فعلی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی از یک ابرخط‌مشی عملیاتی‌تر نسبت به اصل ۵۰ قانون اساسی و یا سند چشم‌انداز رنج می‌برد و همین خلأ سیاستی، آسیب‌های فراوانی را در هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و تقنینی مربوط بوجود آورده است. مفاد زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه: این مقوله برآمده از انجام «مطالعه تاریخی» است. منظور از مطالعه تاریخی بررسی‌های اجمالی مستندات مربوط به برنامه‌های توسعه کشور (برنامه اول تا ششم توسعه) از منظر ملاحظات زیست‌محیطی است. موضوع برنامه‌های توسعه از دو جهت قابل بررسی است. نخست سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه که به نوعی بر تدوین برنامه حاکم است و دوم محتوای برنامه‌های توسعه که در آن شاهد «تطور و تکامل تدریجی برنامه‌های توسعه» در خصوص موضوع محیط زیست می‌باشیم. بررسی برنامه‌های کلان توسعه کشور حاکی از آن است که هر چند جهت‌گیری‌های مثبتی در زمینه حفظ محیط زیست صورت گرفته و تلاش‌های قابل توجهی انجام پذیرفته، لکن این اقدامات در مقابل میزان تخریب و آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های توسعه‌ای بسیار ناچیزند.

### کنشگران و گروه‌های ذینفع خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور

کنشگران و گروه‌های ذینفع عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی در هر کشوری منحصر به فرد بوده و با توجه به نوع نظام حاکمیتی، قانون اساسی و بسیاری از عوامل دیگر از کشوری به کشور دیگر متفاوت می‌باشد. بررسی انجام شده حاکی از آن است که در کشور شاهد کنشگران

۱ - منظور مصاحبه شونده شماره سوم است. طبقه‌بندی مصاحبه شوندگان: با توجه به ۱۶ مصاحبه نیمه ساختاریافته صورت گرفته با خبرگان، از مصاحبه شونده اول تا نهم (A تا I) در زمره مصاحبه شوندگان با سابقه اجرایی مرتبط؛ مصاحبه شوندگان دهم تا دوازدهم (J تا L) نمایندگان سابق مجلس شورای اسلامی، سیزدهم تا پانزدهم (M تا O) دارای دانش تخصصی زیست‌محیطی و مصاحبه شونده شانزدهم (P) دارای دانش تخصصی مدیریت دولتی.

و گروه‌های ذینفع متکثری در موضوع خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی هستیم که عمده‌ترین آنها عبارتند از:

- کنشگران فراقوه‌ای: مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- کنشگران فرانهادی<sup>۱</sup>: شورای عالی محیط زیست؛ صندوق ملی محیط زیست؛ کمیته ملی توسعه پایدار؛ شورای عالی آب.
- کنشگران قوه مجریه: سازمان حفاظت محیط زیست؛ سازمان برنامه و بودجه؛ کمیسیون زیربنایی صنعت و محیط زیست؛ سازمان جنگل‌ها و مراتع؛ ۸ وزارتخانه کلیدی مرتبط.
- کنشگران قوه مقننه: کمیسیون کشاورزی آب و منابع طبیعی؛ فراکسیون محیط زیست و توسعه پایدار؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ دیوان محاسبات کشور.
- کنشگران قوه قضاییه: سازمان بازرسی کل کشور؛ شعب ویژه دادرسی زیست‌محیطی.
- کنشگران سطح محلی: شوراهای اسلامی شهر و روستا؛ شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
- کنشگران مستقل: رسانه‌های مکتوب، دیداری شنیداری و شبکه‌های اجتماعی؛ سازمان‌های مردم‌نهاد؛ دانشگاه‌ها پژوهشگاه‌های محیط زیست.
- کنشگران بخش خصوصی: صنایع و معادن خصوصی؛ کسب و کارها (Aslipour, Sharifzadeh, 2015).

### یافته‌های پژوهش

در این بخش عناوین مضامین اصلی تحقیق در قالب چارچوب نظری پژوهش ارائه شده‌اند. در ادامه ۸ دوگان استخراج شده از بطن مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از طریق استناد به اظهارات خبرگان و مصاحبه‌شوندگان تشریح می‌شوند.

### دوگان گرایش-کنش

منظور از «کنش»، برآیند «دانش» و «گرایش» بازیگران یا گروه‌های ذینفع است. توضیح آنکه اقدامات زیست‌محیطی بازیگران به صورت همزمان تحت تأثیر اطلاعات و دانسته‌های علمی آنان در حوزه محیط زیست (دانش زیست‌محیطی) و نیز علاقمندی آنان به موضوع «توسعه پایدار» و صیانت از محیط زیست (گرایش زیست‌محیطی) است. البته در این باره رایینز و جاج

۲- درباره تفاوت میان بازیگران فراقوه‌ای و فرانهادی، ارائه‌ی این توضیح ضروری است که «بازیگران فراقوه‌ای» فراتر از قوای سه‌گانه تشکیل شده و تصمیمات آنها مرتبط با وظایف و اختیارات هر کدام از قوا لازم الاجراست، حال آنکه «بازیگران فرانهادی» آن دسته از بازیگرانی هستند که در داخل قوه مجریه و فراتر از یک دستگاه اجرایی (یا یک وزارتخانه) تصمیم‌گیری و اعمال نفوذ می‌کنند.

(2012) سه عنصر اصلی «نگرش<sup>۱</sup>» افراد که منجر به بروز «کنش»‌های مختلف از سوی آنها می‌شود را این گونه برمی‌شمرند: نخست عنصر شناخت یا اطلاعات (بخش دانشی)، دوم عنصر احساسات و علائق (بخش گرایشی) و سوم عنصر قصد و نیت<sup>۲</sup>. در اینجا به دلیل قابلیت رهگیری و برآورد بسیار پایین عنصر سوم یا همان قصد و نیت، این عنصر در بررسی پایه‌های کنش‌های بازیگران و ذینفعان خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کنار گذاشته شده است. مطابق با اظهارات خبرگان در مورد بازیگران مختلف اجزاء متفاوت این کنش دچار دوگانگی است به طوری که در مورد بازیگران قوه مجریه (دستگاه‌های اجرایی کشور) شاهد دوگان وجه «گرایش» با اقدام یا «کنش» آنان هستیم و در مورد قوه قضاییه و بازیگران مستقل شاهد دوگان وجه «دانش» با «کنش» زیست‌محیطی می‌باشیم. در مورد قوه مجریه به دلیل حضور سازمان محیط زیست در هیئت دولت و به عنوان یکی از معاونین تأثیرگذار رئیس جمهور، معمولاً بخشی از دانش تخصصی محیط زیست (هر چند محدود) به مجموعه اجزای دولت، منتقل می‌شود. بنا به گفته رئیس سابق سازمان حفاظت محیط زیست: «بنده از ابتدای تشکیل کابینه از رئیس جمهور تقاضا کردم که تمامی وزیران برای برنامه‌هایشان پیوست زیست محیطی ارائه کنند. علاوه بر آن تمامی وزیران سوگند نامه‌ای برای تعهدشان به حفظ منابع طبیعی را قرائت کرده‌اند. F». این اقدامات (هر چند نمادین) موجب جلب توجه دستگاه‌های اجرایی به موضوع محیط زیست می‌شود، به علاوه آنکه سازمان حفاظت محیط زیست به دلیل حضور در قوه مجریه تعامل گسترده‌تری با تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سایر قوا و یا بازیگران مستقل دارد و این تعامل زمینه انتقال دانش محیط زیست به مسئولین اجرایی را فراهم می‌سازد. اما این وجه انتقال دانش لزوماً با «گرایش» و یا «علاقه‌مندی» دستگاه‌های اجرایی به موضوع محیط زیست همراه نیست و اینجاست که شاهد دوگان «گرایش- کنش» در این دستگاه‌ها هستیم. به گفته یکی از خبرگان «... عامل مهم دیگر (خارج از سازمان حفاظت محیط زیست)، نگاه حاکم بر بدنه دولت و مدیریت اجرایی است که اولویت را با مسائل توسعه‌ای می‌داند تا ملاحظات زیست‌محیطی. J» بنا بر اظهار رئیس سابق سازمان، «دستگاه‌های اجرایی (بهره‌بردار) بزرگترین مخرب محیط زیست کشور محسوب می‌شوند. F».

### دوگان دانش-کنش

همانطور که اشاره شد «کنش زیست‌محیطی» مجموعه‌ای از مفاهیم انتزاعی متعدّد است که از بطن داده‌های گردآوری شده ظهور یافته و برآیند «دانش» و «گرایش» زیست‌محیطی

1 - Attitude

2 - Intention

در کنار برخی ویژگی‌های متمایز کننده می‌باشد. بنابراین نقص در اطلاعات صحیح و دانسته‌های علمی زیست‌محیطی، نقص در کنش‌نهایی را منجر می‌گردد. قوه قضاییه از طریق سازمان بازرسی کل کشور و تشکیل دادگاه‌های رسیدگی به شکایات، یکی از ارکان خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی است. بنا به گفته یکی از خبرگان «در حال حاضر شعب ویژه‌ای در قوه قضاییه برای بررسی به شکایات و پرونده‌های زیست‌محیطی در نظر گرفته شده است A».

اما مؤلفه کلیدی در این زمینه «تأثیر آموزش زیست‌محیطی قضات» بر اخذ تصمیمات مربوط است. یکی از خبرگان در این رابطه می‌گوید: «قوه قضاییه در بعد نظارت مشکلاتی دارد چرا که آشنایی قضات با موضوعات زیست‌محیطی کم بوده و باید در این زمینه آموزش ببینند. البته تا کنون کارگاه‌های مؤثر آموزشی برای قضات برگزار شده و نتایج خوبی به همراه داشته است. این آموزش‌ها که به تدریج در اصلاح بینش‌های قضات مؤثر است، باید به صورت برنامه‌ریزی شده ادامه یابد. M». سازمان بازرسی کل کشور نیز می‌تواند کلیه دستگاه‌های حاکمیتی کشور را از جهت عمل به وظایف زیست‌محیطی خود مورد بررسی قرار دهد که البته در این بخش نیز نیازمند تکمیل و به روزرسانی دانش زیست‌محیطی هستیم. یکی دیگر از خبرگان در این باره این‌گونه اظهار داشته است: «در راستای بهبود این شرایط می‌توان اعضاء مؤثر قوه قضاییه نظیر سازمان بازرسی را به اجلاس‌ها، همایش‌ها و نشست‌های زیست‌محیطی فرستاد و به آنها اجازه سخنرانی در این زمینه داد تا به این صورت ناگزیر به توسعه دانش و مطالعه خود در مورد محیط زیست می‌شوند و در نتیجه به تدریج فرهنگ حمایت از محیط زیست به آنها منتقل می‌شود. C».

البته نکات مطرح شده درباره قوه قضاییه به هیچ وجه به این معنی نیست که وجه «دانشی» سایر بازیگران خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کامل و بدون نقص است. به عنوان مثال بنا بر داده‌های بدست آمده، تلقی ارتباط نادرست مقوله «توسعه پایدار» و «محیط زیست» در مسئولین اجرایی کشور که ناشی از ضعف تخصصی و آگاهی‌های کافی آنهاست، یکی از موانع مهم در این زمینه محسوب می‌شود. در این میان یک برداشت نادرست اما مصطلح (رایج) وجود دارد و آن اینکه معمولاً اصطلاح توسعه پایدار را معادل رعایت ملاحظات زیست‌محیطی تلقی می‌کنند. در حالی که «محیط زیست» فقط یکی از ابعاد چندگانه توسعه پایدار محسوب می‌شود و باید به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های توسعه پایدار محسوب شود نه معادل آن. اظهارات یکی از خبرگان در این باره کاملاً گویاست: «توسعه پایدار فراتر از یک وزارتخانه است. در حال حاضر نیز معاون رئیس‌جمهور به نیابت از رئیس‌جمهور ریاست کمیته ملی توسعه پایدار را به عهده دارد. معاون رئیس‌جمهور نه به عنوان رئیس سازمان محیط زیست بلکه به نیابت از شخص رئیس‌جمهور چرا که همانطور که گفته شد مباحث توسعه پایدار بسیار گسترده‌تر از حوزه وظایف و اختیارات

سازمان حفاظت از محیط زیست است. K». از سوی دیگر «کمیته ملی توسعه پایدار» نیز که در حال حاضر زیرمجموعه شورای عالی محیط زیست فعالیت می‌کند، درگیر یک تناقض مفهومی است. از یک سو و به لحاظ نظری، محیط زیست به عنوان یکی از ابعاد چهارگانه توسعه پایدار (در کنار سه بعد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) طرح می‌شود. به این معنا که توسعه در هر کدام از ابعاد چهارگانه بدون در نظر گرفتن سایر ابعاد، «ناپایدار» بوده و در بلندمدت آسیب‌هایی به همراه دارد. اما در ساختار اجرایی کشور، کمیته ملی توسعه پایدار زیرمجموعه ساختار شورای عالی محیط زیست قرار گرفته و به عنوان یکی از بازوهای فکری این شورا محسوب می‌شود به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان «متأسفانه در حال حاضر کمیته ملی توسعه پایدار کشور زائیده شورای عالی محیط زیست است. K».

### دوگان حفاظت-توسعه

نکته نخست در این باره اذعان خبرگان به نقض اصول توسعه پایدار در مقطعی از دهه‌های گذشته (به ویژه بعد از پایان دوران جنگ تحمیلی) است. در این باره اظهارات دو تن از خبرگان آمده است: «بعد از جنگ تحمیلی در دهه ۷۰ موضوع سازندگی و توسعه کشور به صورت جدی مطرح شد و در مقطعی شاهد یک دوره توسعه شتابزده بودیم. توسعه اگر پایدار نباشد می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. در این مقطع زمانی ساختارهای لازم برای توجه به محیط زیست ایجاد نشده بود. M» «ما باید توسعه پایدار و رشد صنعتی و اشتغال داشته باشیم اما در کنار آن نمی‌توانیم از مسائل محیط زیستی غافل بمانیم چرا که ظرفیت رشد اقتصادی ما همین طبیعت است. بخش عمده اقتصاد ما اقتصاد کلاسیک است که هنوز به منابعی چون آب و خاک اتکا دارد، این منابع باید باشد که اقتصاد و زندگی بچرخد. F». البته ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که اولویت گرفتن موضوع توسعه نسبت به حفاظت، ریشه در عوامل اقتصاد کلان جامعه دارد. بنا بر گفته یکی از خبرگان «اگر تخلفی در دولت اتفاق بیافتد محیط زیست می‌تواند آن کارخانه دولتی را تعطیل کند ولی به دلیل وجود مسائل دیگر نظیر پایین بودن سطح فعلی تولید و نیز تأثیر مستقیم تعطیل کارخانه‌های تولیدی بر افزایش بیکاری و مسائل حاشیه‌ای آن، دولت چنین کاری نمی‌کند. C» یکی دیگر از خبرگان در این باره چنین گفته است: «به عنوان مثال در بحث جنگل دو دیدگاه وجود دارد. یکی دیدگاه بهره‌برداری (سازمان جنگل‌ها) و دیگری دیدگاه حفاظتی (سازمان حفاظت محیط زیست). در حال حاضر میزان جنگل‌های ما در کشور به حدی کاهش یافته که باید نگاه دوم یعنی نگاه حفاظتی در اولویت قرار گیرد. J». مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از اصلی‌ترین بازیگران عرصه تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی نقش بسیار مهمی در چگونگی



شکل‌گیری و مشروعیت بخشی خط مشی‌ها دارد. اگر چه ذیل قوه مقننه بازیگران متعددی در حوزه مسائل زیست‌محیطی ایفای نقش می‌کنند (نظیر «دیوان محاسبات کشور» و «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی») اما مطابق با اظهارات خبرگان، در این میان «کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی» دارای نقش کلیدی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی محسوب می‌شود. البته به فراخور موضوع، امکان ورود سایر کمیسیون‌های تخصصی مجلس به ویژه کمیسیون «عمران»، «انرژی» و «صنایع و معادن» در موضوعات زیست‌محیطی وجود دارد. حتی در موارد مربوط به مسائل زیست‌محیطی مرزی نظیر آب‌های مرزی و ... به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی نیز ارسال می‌شود اما جمع‌بندی مباحث به منظور ارائه در صحن علنی توسط «کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی» صورت می‌پذیرد.<sup>۱</sup> نقیصه مهم مربوط به این کمیسیون به عنوان بازوی اصلی خط‌مشی‌گذاری قوه مقننه در موضوعات زیست‌محیطی، کم‌رنگ بودن وجه محیط زیست در آن است به طوری که حتی عبارت «محیط زیست» نیز در عنوان کمیسیون مذکور وجود ندارد. یکی دیگر از خبرگان در این زمینه این‌گونه اظهار داشته است: «اگر چه این کمیسیون فعالیت‌های زیست‌محیطی را مورد توجه قرار می‌دهد، اما باید گفت که حتی در قوه مقننه جایگاه محیط زیست متناسب با اهمیت محیط زیست در قانون اساسی که یک اصل به خود اختصاص داده، قابل بهبود است. L». مطابق با نظر مشارکت‌کنندگان در تحقیق، نکته بسیار مهم در مورد کمیسیون مذکور «اشکال در شأن بهره‌برداری و حفاظت کمیسیون کشاورزی» است. به این معنا که حوزه کشاورزی به عنوان یکی از حوزه‌های «بهره‌بردار» محیط زیست، همزمان ایفای نقش «حفاظت» از آن را نیز بر عهده دارد که این موضوع کم‌رنگ شدن وجه حفاظتی یعنی وجه زیست‌محیطی را (به ویژه در مباحث مربوط به توسعه کشاورزی) به دنبال داشته است. به طوری که یکی از خبرگان چنین پیشنهادی را طرح نمود: «در مجلس حتماً کمیسیون توسعه پایدار شکل گیرد و به صورت فعال نقش آفرینی کند. K» یکی دیگر از خبرگان نیز درباره تناقض ماهوی موضوع «حفاظت محیط زیست» و «توسعه (کشاورزی)» این‌گونه اظهار نظر کرده است: «۱۳۰۰ میلیارد تومان بودجه‌ای که برای ۲۴ راهکار نجات دریاچه ارومیه در نظر گرفته شده بود، بخش عمده‌ای از آن به اسم نجات دریاچه ارومیه صرف توسعه کشاورزی در سایر مناطق شد. L»

۱ - شایان ذکر است در زمان بررسی لایحه بودجه سالیانه کشور موضوعات زیست‌محیطی در کمیسیون تلفیق بودجه ذیل «کمیته امور عمومی» مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

## دوگان ساختار-کارکرد

در ساختار قوه مجریه، «سازمان حفاظت محیط زیست» به عنوان معاونت رئیس جمهور و فراتر از وزارتخانه‌ها عمل می‌کند، اما مطابق با نتایج بدست آمده از خبرگان، اختیارات واقعی این معاونت متناسب با جایگاه رسمی آن نیست. نکته حائز اهمیت در این میان نگاه مسئولین اجرایی به موضوعات زیست محیطی به عنوان «یک مانع جدی» در پیش‌برد طرح‌ها و برنامه‌های مد نظرشان است. بنا به گفته یکی از خبرگان: «عمده نگاهی که از سوی وزارتخانه‌ها به موضوع محیط زیست وجود دارد، نگاه مانع بودن رعایت ملاحظات زیست محیطی است. اگر به ظاهر هم پشتیبانی صورت گیرد اما در باطن نیست چرا که آنرا مانع می‌دانند. F». منظور از «بوروکراسی محیط زیست» کشور همان «سازمان حفاظت محیط زیست» است که به عنوان بازوی تخصصی ساختار کلان اجرایی کشور در حوزه محیط زیست ایفای نقش می‌کند. اما بنا بر اظهارات خبرگان این سازمان با مشکلات مهمی در این زمینه روبروست. این مشکلات باعث شده که اختلالات جدی در «کارکرد» سازمان ایجاد شود. منظور از «کارکرد» همان برون‌داد و خروجی «ساختار» محیط زیست کشور است: سازمان حفاظت محیط زیست علیرغم جایگاهی که در قوه مجریه به عنوان معاون رئیس جمهور و فراتر از تمامی وزارتخانه‌ها داراست، کارکردهای اثرگذار و حاکم نسبت به اقدامات وزارتخانه‌ها ندارد بنا به گفته یکی از خبرگان «بر روی کاغذ اختیارات معاون رئیس جمهور (رئیس سازمان حفاظت محیط زیست) از وزرا بالاتر است اما در عمل این‌طور نیست. به عنوان مثال اختیارات رسمی رئیس یکی از شرکت‌های پتروشیمی کشور در حد یکی از مدیرکل‌های وزارتخانه‌ها و یا سازمان حفاظت محیط زیست نیست ولی در عمل به دلیل قوت بودجه‌ای و گردش مالی فوق‌العاده از نفوذ بیشتری برخوردار است و به همین دلیل در صورت آسیب‌رسانی چنین شرکتی به محیط زیست، اختیارات واقعی سازمان در مواجهه با آن قابل قیاس با اختیارات رسمی نیست A». «سازمان محیط زیست از وزن لازم در سید اولویت‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت برخوردار نیست. بنده خودم شاهدت جلسه ارزیابی سد باران‌دوز بودم. در همین جلسه به مدیر کل محیط زیست استان گفته که اگر می‌خواهی مخالفت کنی دیگر نمی‌توانی در مسئولیت ادامه کار دهی. یعنی خیلی راحت ملاحظات زیست محیطی را زیر پا می‌گذارند. B». علاوه بر این سازمان حفاظت محیط زیست در درون خود از کاستی‌هایی رنج می‌برد که رفع برخی از آنها حتی به حل مسائل زیست محیطی کشور اولویت دارد چرا که با وجود چنین ضعف‌هایی شاهد بهبود کارکردهای سازمان نخواهیم بود. از جمله آن «ضعف بدنه مدیریتی بوروکراسی محیط زیست»، «ضرورت برنامه‌ریزی راهبردی متناسب با بلوغ سازمان» و مهم‌تر از این دو «اولویت و فوریت حل مسائل درون‌سازمانی بر مسائل زیست محیطی» است. بنا

به گفته یکی از معاونین سابق سازمان «نگاه حاکم بر سازمان باعث شده که کارشناسان اهتمام لازم را نداشته و به تدریج نسبت به اهداف عالی سازمان بی تفاوت شوند. سازمان باید راهکارهایی را به کار گیرد تا علاوه بر انگیزش مادی و معنوی، یک هویت بخشی برای منابع انسانی بوجود آید و افراد احساس بهره‌وری و فایده در نتیجه فعالیت‌های خود نمایند ... وضعی که در سازمان وجود دارد هم در بدنه مدیریتی است و هم بخش کارشناسی سازمان. سازمان باید به لحاظ کارشناسی آنقدر قوی باشد که وقتی یک کارشناس صنعت نفت یا راه و شهرسازی و ... مراجعه می کند اطلاعات کارشناس سازمان کمتر از مراجعه کننده نباشد تا توان توجیه و استدلال کافی را داشته باشد. G».

### دوگان نشانه-ریشه

زاهدی (2010) ایجاد تعادل و تلفیق اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی - یعنی سه بعد اولیه و اساسی توسعه پایدار- را مستلزم داشتن چشم‌اندازی بلندمدت‌تر و تعیین تأثیرات تصمیم‌گیری و تصمیمات فعلی روی نسل‌های آینده، وضع قوانین، مقررات و سیاست‌ها می‌داند. معمولاً چنین رویکرد بلندمدتی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی وجود ندارد و اهتمام خط‌مشی‌گذاران بر حل مسائل کوتاه مدت متمرکز می‌شود. نکته حائز اهمیت دیگر در این باره آن است که در یافتن راه‌حل‌ها (خط‌مشی‌ها)ی زیست‌محیطی به جای توجه به ریشه‌ها و علل اصلی، معمولاً به حل موقتی بحران‌ها یا به عبارت بهتر تسکین عارضه‌های بیرونی اکتفا می‌شود. اظهار نظر دو تن از خبرگان در این زمینه کاملاً گویاست: «باید دید ریشه اصلی بحران‌هایی مانند آلودگی هوا که طی این مدت به نتیجه نرسیده چه بوده است؟ شاید مهمترین دلیل آن این بوده که ما صاحب واقعی را در حوزه محیط زیست در کشور نداریم و با یک مدیریت پینگ‌پنگی در بسیاری از بحران‌ها مانند آلودگی هوا سازمان‌ها و ارگان‌ها (به ویژه شهرداری و سازمان محیط زیست) توپ را در زمین هم انداخته‌اند. به نظرم کاری که چند صاحب داشته باشد، بی‌صاحب است، آلودگی هوا نیز به نوعی بی‌صاحب است. J». «در حال حاضر راهکارهایی که در مسئله آلودگی هوا اتخاذ می‌شود کوتاه مدت است نظیر تعطیلی مدارس یا زوج و فرد کردن خودروها. دلیل این امر شرایط اضطرار آلودگی است. تا وقتی نتوانیم برنامه‌های بلند مدت را اجرایی کنیم به ناچار به دنبال چنین برنامه‌هایی خواهیم بود. H».

### دوگان نفع عمومی-بخشی

اگرچه تأمین «منفعت عمومی» به عنوان هدف غایی و مقدس در ادبیات مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری عمومی مطرح می‌شود، اما متأسفانه در «محیط سیاسی» حاکم بر خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور شاهد عدم پیوستگی برنامه‌های مربوط در دولت‌های متوالی هستیم، به طوری که تحت تأثیر قرار گرفتن رویکرد سیستمی دولتمردان از جانب نگاه جناحی و سیاسی دولت خود، منجر به بروز مشکلاتی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی شده است: «... به دلیل اینکه معمولاً یک دولت برنامه توسعه را تدوین می‌کند و دولت بعدی باید بخشی از اجرای برنامه را به عهده گیرد و همین مسئله مشکلاتی را پدید می‌آورد. در حالی که نگاه مسئولین باید سیستمی باشد نه آنکه وابسته به افراد باشد. I» نظر یکی دیگر از خبرگان در این باره این چنین است: «به عنوان مثال ممکن است دولت بگوید برنامه‌ای را به دلایلی درست نمی‌دانم و اجرا نمی‌کنم همانطور که در برنامه‌های توسعه قبل این اتفاق روی داد. K». نکته حائز اهمیت دیگر، تأثیر «گرایش‌های قومی» در واکنش به خط‌مشی‌های زیست‌محیطی است. «متأسفانه امروز شاهد آن هستیم که برخی گرایش‌های سیاسی و قومی نفوذ کردند در طراحی بسیاری از پروژه‌ها. مثلاً الان راه‌آهن اصلی ما در یکی از استان‌ها از مسیر بسیار سختی می‌گذرد که فردی که آن را طراحی کرده در صدد آن بوده که منطقه خود در آن حوزه را از بن بست خارج کند. Q».

### دوگان کالای اساسی-لوکس

یکی از یافته‌های بسیار مهم بدست آمده از مصاحبه‌ها، ارائه کنش‌های زیست‌محیطی شهروندان، خط‌مشی‌گذاران و بوروکرات‌ها متناسب با سطح رفاه اجتماعی بوده است. به این معنا که در جوامع توسعه یافته و برخوردار از رفاه بیشتر، ارائه کنش‌های زیست‌محیطی بیشتر و به عبارت دیگر حساسیت عمومی در قبال رخداد‌های مربوط شدیدتر است: «بنده با این موضوع که اهتمام به مسائل زیست‌محیطی در کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته تفاوت محسوسی ندارد زیاد موافق نیستم. چرا که مثال‌های زیادی برای نقض آن وجود دارد. به عنوان نمونه می‌توان به ماجرای اشتوتگارت ۲۱ اشاره کرد.<sup>۱</sup> مثال دیگر تضاهراتی است که در آلمان و فرانسه علیه توسعه نیروگاه‌های هسته‌ای می‌شود. در کشور ما، مردم برای پافشاری بر احداث جاده از میان جنگل ابر راهپیمایی می‌کنند و موضوع قطع درختان اهمیتی نزد عموم ندارد. در واقع باید گفت متناسب با کیفیت رفاه در هر جامعه‌ای تعلق خاطر به رعایت ملاحظات

۱ - این ماجرا مربوط می‌شود به تأسیس یک راه‌آهن زیرزمینی در منطقه اشتوتگارت آلمان که منجر به قطع شدن ۳۰۰ اصله درخت می‌شد. مردم اشتوتگارت ۱۰ سال مانع از اجرای این طرح شدند. هزینه کل پروژه ۷ میلیارد یورو بود و موجب توسعه کسب و کار و رونق تجاری می‌شد اما با این حال مردم منطقه از بروز آن جلوگیری کردند.

زیست‌محیطی در آن جامعه کم و زیاد می‌شود. A». چنین واکنش زیست‌محیطی شهروندان اروپایی در قبال رخداد‌های زیست‌محیطی در حالی است که مطابق با اظهارات خبرگان در کشور ما نه تنها چنین حساسیت عمومی وجود ندارد، بلکه شهروندان در پاره‌ای موارد به دلیل تأمین نیازهای معیشتی اقدام به تخریب محیط زیست می‌نمایند. «... اما در مقابل، مردمی هم هستند که کارهایی بر ضد آن انجام می‌دهند. به عنوان مثال اینکه درخت‌ها را به طور گسترده‌ای و برای منافع کارفرمایان قطع می‌کنند. H». چنین موضوعی به خوبی در بروز بحران دریاچه ارومیه قابل پیگیری است، به این شکل که بنا بر نظر خبرگان یکی از علل اصلی بروز بحران و شاید اصلی‌ترین عامل خشک شدن دریاچه، توسعه بی‌رویه کشاورزی و تأمین نیازهای معیشتی شهروندان در منطقه و اقدامات مرتبط با آن بوده است: «بخشی از سدسازی‌ها به دلیل فشار نمایندگان مجلس و رفع برخی از مشکلات مربوط به بیکاری مردم منطقه بوده است. P...» (وقتی آب زیادی که سهمیه دریاچه (ارومیه) بوده است از طریق حفر هزاران چاه غیر مجاز در منطقه در حال مصرف بی‌رویه در بخش کشاورزی است بروز بحران طبیعی است. N) «الان فقط نباید بحث کشاورزی را مطرح کرد بلکه منابع طبیعی و مراتع ما نیز دستخوش تغییر و بحران شده است. چیزی در حدود دو برابر و نیم دام بیشتر در چراگاه‌ها و مراتع استان (آذربایجان غربی) در حال چرا هستند که این باعث تخریب منابع طبیعی ما شده است. R». این بدان معناست که متناسب با افزایش سطح رفاه اجتماعی و عبور شهروندان از نیازهای معیشتی، توجه آنها به رعایت ملاحظات زیست‌محیطی افزایش می‌یابد. همانطور که در کشورهای توسعه یافته اروپایی شاهد حساسیت‌های به مراتب بیشتری از جانب شهروندان نسبت به رعایت ملاحظات زیست‌محیطی هستیم. علاوه بر اظهارات مصاحبه‌شوندگان، یافته‌های کمی تأیید کننده دیگری نیز بر این ادعا وجود دارد. نتایج پژوهش بانک جهانی که در سال ۲۰۰۸ با موضوع وضعیت محیط زیست ایران و میزان اهمیت آن از نظر مردم صورت گرفته و طی آن با ۱۲۰۰ تن از ساکنین تهران انجام شده بود حاکی از آن است که مسائل زیست‌محیطی در مقایسه با سایر مسائل عمومی کشور از نظر اکثریت پرسش‌شوندگان اولویت بسیار پایینی دارد به طوری که فقط ۴ درصد از پرسش‌شوندگان قائل به اهمیت مسائل زیست‌محیطی بالاتر از مسائل اقتصادی و معیشتی بوده‌اند. (Calabrese, 2008: 14-16). با تحلیل نظری یافته‌های بدست آمده، پژوهشگر معتقد است که متناظر با سلسله مراتب نیازهای فردی انسان (آبراهام مزلو) که از سطوح نیازهای فیزیولوژیک آغاز شده و نهایتاً به نیازهای زیبایی‌شناختی و خودشکوفایی فردی در اوج هرم ختم می‌شود، در «سطح اجتماعی» نیز می‌توان جایگاه «نیاز احترام به محیط زیست» را به شکل دقیق‌تری مشخص نمود به این شکل که جایگاه موضوع محیط زیست در «سلسله مراتب نیازهای

اجتماعی» انسان را در نقاط بالایی هرم دانست. بنابراین عبور از «نیازهای معیشتی» (متناظر با سطح نیازهای فیزیولوژیک در سلسله مراتب نیازهای فردی) در راستای توجه بیشتر به موضوع محیط زیست و ارتقای حساسیت ملی در این رابطه ضروری است. معنای دیگر این سخن آن است که مادامی که نیازهای معیشتی شهروندان در حد ضرورت برطرف نشده است، انتظار بروز حساسیت از جانب آنان در قبال مسائل زیست‌محیطی، انتظار بیجایی است. البته ذکر این نکته به هیچ وجه به این معنی نیست که محیط زیست را باید یک کالای لوکس (و نه کالای اساسی) تلقی کرد، بلکه صرفاً ناظر به ادراک شهروندان از موضوع محیط زیست و توجه آنها به ملاحظات زیست‌محیطی است.

### دوگان تعامل-تحفظ

همانطور که بخش مهمی از مسائل زیست محیطی ملی هر کشوری ریشه در مسائل زیست‌محیطی منطقه‌ای و بین‌المللی دارد، خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی نیز می‌بایست در تعامل با بازیگران مرتبط جهانی و منطقه‌ای صورت پذیرد. در اهمیت عوامل «محیط جهانی» همین بس که اساساً یکی از علل اصلی جب توجه خط‌مشی‌گذاران داخلی به موضوع محیط زیست به ویژه در برنامه اول و دوم توسعه تحت تأثیر چند رویداد (بحران) جهانی و به تبع آن اجلاس‌های برگزار شده در این زمینه بوده است. یکی از خبرگان در این باره گفته است: «در دهه ۸۰ میلادی بحث تغییرات آب و هوا و گرم شدن زمین مطرح شد و توجه جهان را به سمت محیط‌زیست معطوف کرد. پدیده‌هایی مثل تحلیل رفتن لایه ازن تبعات گسترده‌ای را برای محیط‌زیست انسانی به وجود آورد و حرکت‌هایی که در سطح جهانی در زمینه محیط‌زیست صورت گرفت. نشست‌های مهم دیگری در سطح جهانی موجب شد که وجود سازمان حفاظت محیط‌زیست و بها دادن به آن در اولویت قرار گیرد. MI» با ادامه چنین رویکردی بود که برنامه سوم توسعه، در مقایسه با دو برنامه قبل تبدیل به عنوان نقطه عطفی در بها دادن به موضوع محیط زیست گردید: «اجرای پروژه‌های کوچک بین‌المللی از طریق تسهیلات جهانی محیط زیست توسط تشکل‌های زیست‌محیطی از جمله فعالیت‌های مثبت در برنامه سوم توسعه بوده که اثرگذاری خوبی در زمینه نهادینه کردن حفاظت از محیط زیست در جامعه داشته است. E». رئیس سابق سازمان حفاظت محیط زیست نیز در مورد اهمیت بهره‌گیری از فرصت‌های پیش آمده عرصه بین‌الملل چنین اظهار داشته است: «یکی از راهبردهای مورد توجه دولت حاضر بهره‌گیری از دیپلماسی محیط زیست است، ما معتقدیم از طریق اجرای الزامات محیط زیست و عمل به تعهدات کشورها در قبال تعهدات بین‌المللی زیست محیطی همکاری‌های بین‌ملتها نزدیک‌تر و روابط این کشورها

بهبود می یابد. F. یکی دیگر از خبرگان (شهردار اسبق تهران) نیز بر بهره‌گیری مالی از فرصت‌های بین‌المللی تأکید کرده است: «همانطوری که مکزیکوسیتی آلودگی هوای خود را از طریق حمایت‌های بانک جهانی و برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد حل کرد، ما نیز در در بحران‌های زیست محیطی می‌توانیم از حمایت فنی و مالی دستگاهها و مجامع بین‌المللی استفاده کنیم. J. مصاحبه شونده دیگری شرایط محیطی جهان را به عنوان عامل توجه خط‌مشی‌گذاران به تعهدات بین‌المللی حوزه محیط زیست دانسته است: «میزان تأثیرگذاری این کنوانسیون‌ها و توافق‌نامه‌ها بر برنامه‌ریزی کلان زیست‌محیطی کشور به دو عامل وابسته بوده است: یکی به مدیریت کلان زیست‌محیطی (رئیس سازمان و رئیس جمهور) کشور و دیگری تحولات جهانی. I. طبعاً در «محیط جهانی» کشورهای نزدیک‌تر به ایران (کشورهای منطقه و همسایه) اهمیت بیشتری نسبت به سایر کشورها دارند. یکی دیگر از خبرگان درباره بحران دریاچه ارومیه در این باره گفته است: «به عنوان مثال در حوزه ارس سه استان آذربایجان غربی، شرقی و اردبیل ذینفع هستند و علاوه بر آن کشورهای همسایه که از آب ارس استفاده می‌کنند. N. نکته‌ای که به صورت مشترک توسط چند تن از خبرگان به عنوان یکی از مصادیق مهم تأثیرگذار تکرار شد، تأثیر تحریم‌ها و عوامل اقتصاد کلان کشور بر شرایط تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی بود. «من معتقدم که رفع تحریم‌ها در برطرف کردن برخی مسائل تأثیر داشته و به ویژه دسترسی به تکنولوژی‌های روز در مورد محیط زیست را تسهیل می‌کند. H» «تحریم‌های غیر عادلانه نه تنها به تخریب محیط زیست کمک کرده بلکه به محیط زیست جهانی لطمه زیادی زده است. F. اما در این بین اتخاذ برخی رویکردهای امنیتی به موضوع محیط زیست مانع تعامل موثر با بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی مربوط شده است. اگرچه این موضوع صرفاً توسط یکی از خبرگان (O) مورد تأکید قرار گرفت، اما از نظر پژوهشگر در توسعه «دیپلماسی زیست‌محیطی» - که به عنوان یک بند مستقل در سند سیاست‌های کلی محیط زیست به قوای سه‌گانه ابلاغ شده است - نقش قابل توجهی ایفا می‌نماید.

جدول ۳ - عناوین چالش‌ها (دوگان‌های) خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی و مولفه‌های آن‌ها

ابعاد اصلی	مضامین اصلی	مولفه‌ها
کنشگران خط‌مشی	دوگان گرایش - کنش	اهمیت گرایش (علاقتمندی) زیست‌محیطی ضعف کنشگران دستگاه اجرایی
	دوگان دانش - کنش	اهمیت دانش (تخصص) زیست‌محیطی ضعف کنشگران دستگاه قضایی
	دوگان حفاظت - توسعه	اولویت توسعه اقتصادی به حفاظت محیط زیست ضعف ساختاری کمیسیون کشاورزی قوه مقننه

اختیارات صوری معاونت رئیس جمهور بودجه غیرمتوازن معاونت رئیس جمهور ضعف مدیریتی بوروکراسی محیط زیست	دوگان ساختار- کارکرد	ساختار کنشگران
اکتفا به تسکین عارضه‌های بیرونی عدم اهتمام به ریشه‌های مسائل زیست‌محیطی	دوگان نشانه- ریشه	محتوای خط‌مشی
نقش سطح رفاه عمومی بر حساسیت زیست‌محیطی شهروندان نقش تأمین نیازهای معیشتی شهروندان بر تخریب محیط زیست	دوگان کالای اساسی- لوکس	بستر و زمینه خط‌مشی عمومی
حاکمیت رویکرد سیاسی به خط‌مشی محیط زیست تأثیر گرایش‌های قومی در خط‌مشی محیط زیست	دوگان نفع عمومی-بخشی	
نقش اجلاس‌های جهانی در خط‌مشی محیط زیست اهمیت توسعه دیپلماسی محیط زیست	دوگان تعامل- تحفظ	

شناسایی چالش‌های خط‌مشی‌گذاری محیط زیست در ادبیات موضوع، معمولاً مبتنی بر روش‌هایی نظیر تحلیل‌های آماری پیامدهای محیط زیستی و نیز به کارگیری محاسبات ریاضی در اندازه‌گیری آلاینده‌ها، (Werf, 2012) تحلیل سناریوهای تصمیم‌گیری و نیز استفاده از مدل‌های عامل‌محور تطبیقی<sup>۱</sup> (Lempert et al., 2009) - که همگی مبتنی بر روش‌های کمی است - صورت می‌گیرد. هم‌چنین در ارزیابی خط‌مشی‌های زیست‌محیطی از رویکرد سیستماتیک در چهار بخش «ارزیابی زمینه خط‌مشی»، «ارزیابی ورودی‌ها و منابع»، «ارزیابی فرآیند خط‌مشی» و «ارزیابی محصول خط‌مشی» نیز استفاده می‌شود (Crabbe & Leroy, 2009). بررسی یافته‌های سایر پژوهش‌ها در تحلیل چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی بیانگر آن است که بخش قابل توجهی از آنها بر عدم هماهنگی خط‌مشی‌های زیست‌محیطی یک زیرسیستم با خط‌مشی‌های حاکم بر سیستم بزرگتر نظیر عدم هماهنگی خط‌مشی سیستم ایالتی با حکومت فدرال مرکزی در ایالات متحده آمریکا (Jacobs et al., 2007) یا عدم هماهنگی خط‌مشی کشورهای اروپایی با خط‌مشی اتحادیه اروپا (Straaten, 2007) و یا خط‌مشی محیط زیستی یک کشور با کشورهای همسایه خود (Hills and Roberts, 2010) تأکید دارد. بنابراین تأکید پژوهش حاضر بر به کارگیری رویکرد کیفی در شناسایی چالش‌ها مبتنی بر مصاحبه با خبرگان مرتبط و نیز تمرکز بر چالش‌های خط‌مشی‌گذاری در بستر سیستم داخلی کشور از جمله تمایزات این تحقیق با سایر پژوهش‌هاست. این مهم به ویژه با توجه به خاص بودن سیستم سیاسی ایران (منبعث از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و نیز خاص بودن اسناد بالادستی حاکم بر خط‌مشی‌گذاری



زیست‌محیطی کشور اهمیت بیشتری یافته و چالش‌های متفاوتی را در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی ایران نسبت به سایر سیستم‌های سیاسی و نیز کشورهای دیگر نتیجه خواهد داد. با این حال اهمیت چرخه سیاسی در بروز چالش خط‌مشی‌گذاری محیط زیست (Sprinz, 2012) با قسمتی از محتوای دوگان نفع عمومی-بخشی؛ اهمیت توسعه تعاملات بین‌المللی محیط زیست (Mabroor, 2017) با بخشی از محتوای دوگان تعامل-تحفظ؛ تأثیر رفاه عمومی بر کنش زیست‌محیطی شهروندان (Humphreys, 2009; Calabrese, 2008) با محتوای دوگان کالای اساسی-لوکس و اهمیت ریشه‌یابی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی (Arponen, 2014) با بخشی از محتوای دوگان نشانه-ریشه هم‌راستاست. نهایتاً ذکر این نکته ضروری است که علاوه بر عنوان‌گذاری‌های بدیع در دوگان‌های حاکم بر خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور، اساساً استفاده از ابزار زبانی «دوگان»ها در تبیین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی نوآوری اصلی پژوهش حاضر محسوب می‌شود.

### توصیه‌های سیاستی

ارتقاء «شورای عالی محیط زیست» به «شورای عالی توسعه پایدار»: بنا بر تعاریف، بُعد «محیط زیست» به عنوان یکی از ابعاد چهارگانه توسعه پایدار (شامل ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی) مورد بحث قرار می‌گیرد. این در حالی است که در ساختار اجرایی فعلی قوه مجریه موضوع «توسعه پایدار» ذیل محیط زیست قرار گرفته است به این صورت که «کمیته ملی توسعه پایدار» به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های «شورای عالی محیط زیست» فعالیت می‌کند. این نقیصه خدشه دار شدن انسجام خط‌مشی‌های اقتصادی و زیست‌محیطی را به دنبال خواهد داشت.

احیاء سیاست «یک در هزار» به عنوان راهکار پایدار تأمین مالی خط‌مشی‌های زیست‌محیطی: در برنامه دوم توسعه به منظور برطرف ساختن محدود بودن منابع مالی و بودجه‌ای خط‌مشی‌های زیست‌محیطی «سیاست یک در هزار» به عنوان راهکار پایدار تأمین مالی خط‌مشی‌های زیست‌محیطی در نظر گرفته شد. سیاست مذکور ناظر به تخصیص بخشی از بودجه کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور به مسائل زیست‌محیطی مرتبط با حوزه کاری‌شان بود که احیاء آن موانع بسیار اجرای خط‌مشی‌های زیست‌محیطی را برطرف خواهد ساخت. به لحاظ ساختاری نیز «صندوق ملی محیط زیست» بستر مناسبی برای اجرای این سیاست محسوب می‌شود.

تفکیک کمیسیون «کشاورزی» و «محیط زیست» در مجلس شورای اسلامی: همانطور که اشاره شد بررسی موضوعات زیست‌محیطی در مجلس شورای اسلامی از طریق کمیسیون تخصصی آن یعنی «کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی» صورت می‌پذیرد. نقیصه اصلی کمیسیون مذکور همزمان شدن شأن بهره‌برداری (کشاورزی) و حفاظت (محیط زیست) در آن است.

**تقویت بعد آموزشی و تخصصی محیط زیست برای کنشگران:** مطابق با یافته‌های تحقیق برگزاری دوره‌های آموزشی برای کنشگران قوه قضائیه، زمینه صیانت از محیط زیست و برخورد جدی با متخلفان را بیش از پیش فراهم می‌سازد. همچنین تقویت موضوع محیط زیست در کتب و برنامه‌های درسی آموزش و پرورش و نیز ارائه درس مشترک محیط زیست برای کلیه رشته‌های دانشگاهی زمینه تغییر نگرش تدریجی نسل بعدی به این مهم را مهیا می‌نماید.

**شکل‌گیری مرکز و مرجع رسمی جهت ارائه آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور:** مطابق با نظر خبرگان، آمار و اطلاعات زیست‌محیطی در موضوعی مشابه، بعضاً متفاوت است به طوری که به عنوان مثال در خصوص بحران دریاچه ارومیه هر نهاد و یا منبعی، آمار زیست‌محیطی خاص خود را ارائه می‌دهد. با توجه به اهمیت آمار و اطلاعات صحیح، دقیق و بهنگام در تصمیم‌گیری‌های کلان، شکل‌گیری یک مرجع رسمی جهت ارائه آمار مربوط، صحیح، دقیق و بهنگام زیست‌محیطی ضروری به نظر می‌رسد.

**تقویت بعد رسانه‌ای محیط زیست:** توجه به این سیاست باعث می‌شود فرآیند تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی از حال تقریباً منفعل فعلی - که نسبت به بروز مسائل زیست‌محیطی تا سرحد بحران واکنش خاصی نشان نمی‌دهد - شکل «فعال» و یا حتی «بیش‌فعالی» به خود بگیرد. در این زمینه راه‌اندازی شبکه مستقل محیط زیست در رسانه ملی (شبکه تلویزیونی و رادیویی مستقل) و نیز صدور مجوز انتشار مطبوعات مکتوب و یا مجازی از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بسیار راهگشا خواهد بود. البته در سطح پایین‌تر اختصاص بخش ثابتی از برنامه‌های یک شبکه خاص در رسانه ملی به موضوعات زیست‌محیطی و نیز صفحه ثابتی از مطبوعات مکتوب و مجازی کشور به این موضوعات نیز منجر به بهبود شرایط فعلی خواهد شد.

## References:

- 1- Agenda 21, (1992). The United Nations Conference on Environment and development (UNCED), Chapter 28, section 1-5.
- 2- Arponen, V., (2014). The Cultural Causes of Environmental Problems, Environmental ethics, Vol. 36 (2).
- 3- Aslipour, Hossein, (2014). Compiling the local model of Iran's environmental policy, PhD dissertation, Tehran: Allameh Tabatabai University, Faculty of Management and Accounting [in Persian].

- 4- Aslipour, Hossein, Sharifzadeh, Fattah (2015). The country's environmental policy strategy in the context of conventional theories of public decision-making, year 22, number 83 [in Persian].
- 5- Azar, Adel, Khosravani, Farzaneh, Jalali, Reza (2016). Research in soft operations, structuring approaches to the problem, Tehran: Publications of Industrial Management Organization, second edition [in Persian].
- 6- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- 7- Calabrese, D. (2008). Environmental policies and strategic communication in Iran; The value of public opinion research in decision making, World Bank Publication, Washington, D.C.
- 8- Checkland, P. Holwell, S. (1998). *Information, Systems and Information Systems-making sense of the field*, Wiley; 20 (4).
- 9- Crabbe, Ann; Leroy, Pieter, (2008). *The Handbook of environmental policy evaluation*, London: Earthscan.
- 10- Creswell, J. W. (2005). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*, London: Sage Publication.
- 11- Deleon, P; Overman, E; (2008). *A history of Policy Science*, University of calaroda at Denver.
- 12- Denhardt, Robert B. (1990). *Public administration theory: the state of the discipline*, NJ: Chatham House Publishers.
- 13- Enayatollah, Soheil, Milovievich, Ivana (2016). *Layered analysis of causes*, translated by Alireza Nasr Esfahani, Tehran: Shakib Press, first volume [in Persian].
- 14- Hills, Peter, Roberts, Peter, (2010). *Political Integration, Transboundary Pollution and Sustainability: Challenges for Environmental Policy in the Pearl River Delta Region*, *Journal of environmental planning and management*, Vol. 44 (4).
- 15- Homan, Heider Ali (2006). *Practical Guide to Qualitative Research*, Tehran: SAMT Press [in Persian].
- 16- Howlett, Michael, (2009). *Studying Public Policy*, Oxford New York University Press, Third Edition.
- 17- Humphreys, David (2009). Environmental and ecological citizenship in civil society. *The International Spectator*, Vol. 44(1) pp. 171-183.
- 18- Jacobs, David, Kelly, Tom, (2007). *Linking Public Health, Housing, and Indoor Environmental Policy: Successes and Challenges at Local and Federal Agencies in the United States*, *Environmental Health Perspectives*, Vol. 115 (6).
- 19- Judge, Timothy, Robbins, Steven (2018). *Organizational behavior*, translated by Mehdi Zare, Tehran: Nas Press [in Persian].
- 20- Lempert, Robert, Scheffran, Jurgen, Sprinz, Detlef; (2009). *Methods for Long-Term Environmental Policy Challenges; Global Environmental Politics*, Vol. 9 (3).
- 21- Mabroor, Hassan, (2017). *Environmental diplomacy in South Asia: Considering the environmental security, conflict and development nexus*, *Geoforum*, Vol 82.
- 22- Mirzaei Ahranjani, Hassan (1998). *Analysis of the factors affecting work conscience and social discipline in the organization*, M.A thesis, Islamic Azad University, Qazvin branch [in Persian].
- 23- Mirzaei Ahranjani, Hassan, Sarlak, Mohammad Ali (2005). *A look at organizational epistemology: the evolution of schools and management applications*, *Peik-e Noor*, No. 11, pp. 69-78 [in Persian].
- 24- Motahari, Morteza (2005). *Collection of works*, Tehran: Sadra Publications, third volume [in Persian].
- 25- Rao, Krishna, (2006). *Sustainable Development, Economics and Mechanisms*, Tehran: University of Tehran Press [in Persian].
- 26- Robbins, S., Judge, T. (2012). *Organizational Behavior*, NY: Prentice Hall, 15th edition.
- 27- Ryan, W., Bernard, H., (2003). *Techniques to identify themes in qualitative data*, *Field Methods*, Vol. 17.
- 28- Sabatier, Paul, (2007). *Theories of the policy process*, NY: Routledge.
- 29- Shafritz, J; Borick, Christopher P. (2008). *Introducing Public Policy*, NY: Longman Press.
- 30- Smith, Kevin, Larimer, Christopher (2016). *An introduction to the theory of public policy*, translated by Hasan Danaiefard, Tehran: Saffar Publications (Eshraghi) [in Persian].
- 31- Sohail Inayatullah, (2009). *Causal Layered Analysis in Futures Research Methodology version 3.0*.
- 32- Sprinz, Detlef, (2012). *Long-Term Environmental Policy: Challenges for Research*, *Journal of Environment & Development*, Vol. 21 (1).

- 
- 33- Straaten, Jan, (2007). A sound European environmental policy: Challenges, possibilities and barriers, *Journal of environmental politics*, Vol. 1 (4).
- 34- Strauss, A. & Corbin J. (1998). *Basics of qualitative research*, Newbury Park, CT: Sage Publications.
- 35- Werf, Edwin, Maria, Corrado, (2012). Imperfect environmental policy and polluting emissions: the green paradox and beyond, *International Review of Environmental and Resource Economics*, Vol. 6.
- 36- Zahedi, Shams al-Sadat (2010). *Sustainable Development*, Tehran: SAMT Press [in Persian].