Studies in Public Service Administration
Fall 2025, 3 (9), 51-90
spsa.atu.ac.ir
DOI: 10.22054/spsa.2026.90136.1096

ATU PRESS

Original Research
Received:07/12/2025 Revised: 03/01/2026 Accepted: 07/02/2026
ISSN: 3092-6270 eISSN: 3041-9484

A Scoping Review of Theories of Discourse in Public Policy

Hadi Khanmohammadi — Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran

Hamidreza Damiri * — PhD student of public administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran

Abstract

The present study aims to explain and systematize policy discourse. This field has become one of the main streams of policy analysis after the argumentative turn and the expansion of interpretive approaches. Despite the extensive capacities of discourse approaches such as critical discourse analysis, narrative-centric policy, and discursive institutionalism, the existing literature still faces conceptual fragmentation and the lack of a comprehensive picture of the components of policy discourse. Therefore, the study, using the scoping review method and examining scientific sources, has extracted the fundamental components of policy discourse, explained

* Corresponding Author: Hamidrezadamiri815@gmail.com

How to Cite: Khanmohamadi, H. and Damiri, H. (2025). A Scoping Review of Theories of Discourse in Public Policy. *Studies in Public Service Administration*, *3*(9), 51 - 90. doi: 10.22054/spsa.2026.90136.1096

its main mechanisms, and conducted an analytical critique of each identified dimension. The findings show that policy discourse is not merely a linguistic layer but a mechanism for meaning-making, problem representation, narrative construction, the organization of semantic alliances, the exercise of power, and institutionalization in the policymaking process. Discourse operates within social and institutional contexts and shapes policymakers' perceptions and interpretations through tools such as framing, argumentation, and discursive action. The research concludes that policy discourse analysis is a powerful tool for understanding the relationships among meaning, power, and action and can help improve decision-making and develop more equitable policies.

Keywords: Policy discourse, discourse analysis, framing, policy narrative, discursive institutionalism.

1. Introduction

In contemporary public policy analysis, discourse has moved from the margins to the center of theoretical and empirical debate. Classical models, grounded in instrumental rationality and linear problem-solving cycles, proved insufficient for capturing the complexity, conflict, and multi-actor nature of real-world policymaking, where decisions emerge from negotiations among diverse coalitions rather than from a single, unified rationality. In this context, discourse-oriented approaches argue that policies are not straightforward responses to pre-given problems but outcomes of meaning-making processes through which issues are represented, interpreted, and contested within specific social and institutional settings.

The central problem addressed in this paper is that, despite the rapid expansion of discourse approaches—such as critical discourse analysis, narrative policy frameworks, discursive institutionalism, and problematization methods—the literature remains fragmented and lacks an integrated map of the core components and mechanisms of

policy discourse. Concepts like framing, narrative, discourse coalitions, semantic power, legitimation, and discursive institutionalization are often developed in separate traditions with limited cross-fertilization, making it difficult to grasp how they jointly structure the policy process.

To address this gap, the paper employs a scoping review of key theoretical and empirical sources to extract, organize, and critically assess the fundamental dimensions of policy discourse. By systematically synthesizing dispersed contributions, it constructs a conceptual framework that links context, meaning-making, problem representation, narrative construction, discourse coalitions, power, and institutionalization into a single analytical chain running through the policy cycle. This framework provides the entry point for the paper's main discussion, which explores how discourse simultaneously constructs reality, organizes conflict and cooperation, and shapes the possibilities for more democratic and equitable policymaking.

2. Literature Review

The literature on policy discourse challenges positivist and linear models of policymaking by emphasizing interpretation, meaning, and power relations. Foundational works, such as Fischer and Forester's "argumentative turn," reconceptualize policy analysis as a process of debate, persuasion, and meaning-making rather than neutral technical problem-solving. Critical discourse analysis, post-structural approaches, and interpretive perspectives further highlight how language, narratives, and symbols actively construct social problems, allocate responsibility, and legitimize particular solutions. Within this broad field, several overlapping frameworks have emerged. Discursive institutionalism focuses on how cognitive and normative ideas mediate between institutions and actors. The Narrative Policy Framework analyzes policy stories across multiple levels, while

Bacchi's WPR approach examines how policies produce specific problem representations and their social and political effects.

3. Methodology

This study employs the scoping review method as a robust evidence synthesis approach to map research scope, evidence types, key concepts, and knowledge gaps in the theoretically plural and conceptually diverse field of public policy discourse analysis. The research follows a five-stage protocol. First, the research question was designed to identify and critically frame the key dimensions of policy discourse, addressing theoretical weaknesses by examining how these dimensions are constructed, how they can be integrated into a unified framework, and the major critiques they face. Second, systematic searches were conducted in ScienceDirect, Springer, Taylor & Francis, SAGE, and Google Scholar using keywords such as "Policy Discourse," "Policy Discourse Analysis," and "Policy Discourse Framework" to retrieve relevant studies. Third, study selection and screening were performed: from 265 initial records, 30 duplicates were removed, 185 irrelevant or ineligible studies were excluded through title and abstract screening, and 21 inaccessible full texts were eliminated, resulting in 29 peer-reviewed articles. Fourth, data extraction involved repeated full-text readings, open coding, and thematic clustering of key propositions and excerpts, leading to the identification and refinement of 12 core dimensions. Finally, the results were synthesized into a conceptual framework that highlights theoretical fragmentation, methodological biases, and research gaps, providing directions for future studies.

4. Results

The findings of the study show that policy discourse is not simply a linguistic surface but a structuring mechanism that shapes how problems are represented, narratives are constructed, coalitions are organized, power is exercised, and institutional arrangements are

stabilized in the policy process. Discourse operates within social and institutional contexts and, through framing, argumentation, and discursive action, shapes how policymakers perceive and interpret issues and solutions. By synthesizing interpretive and critical approaches such as critical discourse analysis, the narrative policy framework, discursive institutionalism, and problem-representation analysis, the review identifies twelve core dimensions of policy discourse, covering context, sense-making, problematisation, framing, narratives, discourse coalitions, discursive institutionalism, legitimation, multi-level discourse, semantic power and hegemony, and discursive practices.

The findings also reveal important gaps: an over-reliance on Western contexts, insufficient attention to non-Western and marginalized voices, a tendency to depict discourse coalitions as stable and coherent, and a limited focus on micro, everyday, and informal practices that can re-articulate policy meanings in practice

5. Discussion and Conclusion

The study offers an integrated conclusion on the nature and analytical value of policy discourse. It first demonstrates that policy discourse is not merely a "linguistic layer" but a constitutive mechanism of sense-making, problem representation, narrative construction, coalition building, power exercise, and institutionalization throughout the policy process. Discourse operates within social and institutional contexts and shapes policymakers' interpretations through framing, argumentation, and discursive action. By synthesizing diverse theories—critical discourse analysis, narrative policy approaches, discursive institutionalism, and problem-representation methods—the research identifies 12 core dimensions that together form a chain from context and meaning-making to hegemony, legitimation, and discursive institutionalization. This consolidation addresses previous conceptual fragmentation and provides a more systematic framework for studying policy discourse. At the same time, the study's critical

layer highlights limitations in the literature: over-emphasis on Western cases, a tendency to treat discourse coalitions as overly coherent, and inadequate attention to marginalized voices and everyday practices.

Overall, the research concludes that policy discourse analysis is a powerful tool for understanding how meaning, power, and action interrelate, and can contribute to more reflective, transparent, and potentially more equitable policymaking.

مطالعات مدیریت خدمات عمومی
دوره ۳، شماره ۹، پاییز ۱٤۰٤، ۵۱-۹۰
spsa.atu.ac.ir
DOI: 10.22054/spsa.2026.90136.1096

مقاله پژوهشی
تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۱۶ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۱/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۱۸
ISSN:3092-6270
eISSN: 3041-9484

مرور دامنه ای نظریه‌های گفتمان خط‌مشی

هادی خان محمدی دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

حمیدرضا دمیری * دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

پژوهش حاضر باهدف تبیین و نظام‌مندسازی گفتمان خط‌مشی انجام شده که پس از گسترش رویکردهای تفسیری، به یکی از جریان‌های اصلی تحلیل خط‌مشی تبدیل شده است. باوجود ظرفیت‌های گسترده رویکردهای گفتمانی همچون تحلیل گفتمان انتقادی، روایت‌محوری در خط‌مشی و نهادگرایی گفتمانی، ادبیات موجود همچنان با پراکندگی مفهومی و فقدان تصویری جامع از مؤلفه‌های گفتمان خط‌مشی مواجه است. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش مرور دامنه‌ای، به استخراج مؤلفه‌های بنیادین گفتمان خط‌مشی پرداخته و نقد تحلیلی را نسبت به هر یک از ابعاد شناسایی شده انجام داده است. یافته‌ها نشان می‌دهد گفتمان خط‌مشی صرفاً یک‌لایه زبانی نیست، بلکه سازوکار معناسازی، بازنمایی مسئله، روایت‌پردازی، سازمان‌دهی ائتلاف‌های معنایی، اعمال قدرت و نهادینه‌سازی را در فرایند خط‌مشی‌گذاری بر عهده دارد. گفتمان در بستر زمینه‌های اجتماعی و نهادی عمل کرده و از طریق ابزارهایی چون قاب‌بندی، استدلال و کنش گفتمانی، ادراک و تفسیر خط‌مشی‌گذاران را شکل می‌دهد. جمع‌بندی نتایج پژوهش نشان می‌دهد که تحلیل گفتمان خط‌مشی ابزار توانمندی برای فهم رابطه میان معنا، قدرت و کنش است و می‌تواند در ارتقای فرایند تصمیم‌سازی و توسعه خط‌مشی‌های عادلانه‌تر نقش‌آفرینی کند.

کلیدواژه‌ها: گفتمان خط‌مشی، تحلیل گفتمان، قاب‌بندی، روایت خط‌مشی، نهادگرایی گفتمانی.

* نویسنده مسئول: Hamidrezadamiri815@gmail.com

مقدمه

خط‌مشی عمومی[1] را می‌توان مجموعه‌ای از اقدامات نسبتاً پایدار، هدفمند و سازمان یافته دولت در جهت پاسخ‌گویی به دغدغه‌ها، مسائل و نیازهای عمومی جامعه قلمداد کرد (Dye, 1992).فرایند خط‌مشی‌گذاری نیز به طور سنتی به‌عنوان چرخه‌ای متشکل از شناسایی مسائل، طراحی راه حل‌های بدیل، اتخاذ تصمیم، اجرا، ارزیابی و اصلاح خط‌مشی‌ها تعریف شده است (Cairney, 2019). الگوهای کلاسیک در خط‌مشی‌گذاری که عمدتاً مبتنی بر عقلانیت ابزاری و فرض تبعیت را ه‌حل از مسئله بوده‌اند، طی سالیان متمادی چارچوب غالب تحلیل خط‌مشی محسوب می‌شدند. با این حال، تجربه‌ی عملی نشان داده است که تصمیم‌گیری در عرصه عمومی بسیار پیچیده‌تر، غیرخطی‌تر و متأثر از عوامل چندوجهی است(Parsons, 1995).

اندیشمندانی چون کینگدان[2] و ساباتیه[3] با تأکید بر مفهوم «عقلانیت محدود[4]» و برجسته‌سازی نقش بازیگران متنوع در فرایند خط‌مشی‌گذاری، نگاه خطی و مکانیکی به خط‌مشی‌گذاری را مورد نقد قرار داده‌اند و بر این باورند که دستور کار خط‌مشی برآیند تعامل و چانه‌زنی میان کنشگران آشکار و پنهان است. کنشگرانی که در قالب ائتلاف‌ها و شبکه‌ها می‌کوشند تعریف خاص خود از مسئله و راه‌حل‌های مطلوب را به فرایند خط‌مشی‌گذاری تحمیل کنند. از این منظر، خط‌مشی‌گذاری نه محصول یک عقلانیت یکپارچه، بلکه نتیجهٔ رقابت و همکاری میان گروه‌های ذی‌نفع است که هر یک تلاش دارند معنای مسلط خود را بر فرایند خط‌مشی حاکم سازند(Weible, 2023).

در این میان، مفهوم «گفتمان» اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. گفتمان را می‌توان مجموعه‌ای از شیوه‌های زبانی، روایی و نمادین دانست که از رهگذر آن‌ها مسائل اجتماعی بازنمایی و معنادار می‌شوند. گفتمان‌ها به‌مثابه قالب‌های هژمونیک در میدان‌های اجتماعی، نظام‌های معنایی و ایده‌های جمعی متمایزی تولید کرده و از این طریق در خط‌مشی‌گذاری و

1 Public policy
2 Kingdon
3 Sabatier
4 Bounded rationality

تصمیم‌گیری‌های عمومی مداخله می‌کنند(Schmidt, 2008). تحلیل گفتمان خط‌مشی آشکار می‌سازد که روایت‌ها و زبان خط‌مشی صرفاً بازتاب واقعیت اجتماعی نیستند، بلکه خود به طور فعال در ساخت و بازتولید آن واقعیت نقش دارند (Lamb, 2013).

ادبیات بین‌المللی اخیر در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی نشان می‌دهد که خط‌مشی به‌مراتب بیش از آنکه صرفاً برآیند نهادهای رسمی باشد، نتیجهٔ تقابل و تعامل میان گفتمان‌ها و ائتلاف‌های گفتمانی هستند. نظریه «ائتلاف‌های مدافع[1]» نمونه بارزی از این نگرش است که تبیین می‌کند چگونه کنشگران با اشتراک‌گذاری روایت‌ها و دال‌های مرکزی مشترک، ائتلاف‌هایی قدرتمند تشکیل می‌دهند تا دستور کارها را شکل دهند و در فرایند تصمیم‌گیری اثرگذار باشد؛ بنابراین، خط‌مشی‌گذاری را می‌توان حاصل تعادل یا توافق موقت میان منافع متعارض دانست و تغییرات خط‌مشی را بازتابی از تحولات گفتمانی تلقی کرد(Weible, 2023) .

براین‌اساس، اهمیت تحلیل گفتمان خط‌مشی در آن است که می‌تواند لایه‌های پنهان زبان، روایت‌ها و بازنمایی‌ها را آشکار ساخته و نشان دهد که چگونه واقعیت اجتماعی از رهگذر این فرایندها ساخته و بازتولید می‌شود. باوجود پیشرفت‌های چشمگیر در این حوزه، همچنان ادبیات موجود با چالش‌هایی نظیر پراکندگی چارچوب‌های تحلیلی، فقدان انسجام در شناسایی مؤلفه‌های کلیدی گفتمان مواجه است

بر مبنای این کاستی‌ها، پژوهش حاضر بر آن است تا باهدف پر کردن شکاف‌های موجود، چارچوبی نظام‌مند برای مطالعه گفتمان خط‌مشی ارائه نماید. این چارچوب با تمرکز بر ابعاد و مؤلفه‌های اصلی گفتمان خط‌مشی، می‌تواند هم به غنای ادبیات نظری این حوزه بیفزاید و هم ابزار تحلیلی کارآمدی در اختیار خط‌مشی‌گذاران و پژوهشگران قرار دهد. از این منظر، پرسش‌های اصلی مقاله عبارت‌اند از: ابعاد و مؤلفه‌های کلیدی گفتمان خط‌مشی کدام‌اند؟ و چه نقدهایی به این ابعاد وارد است؟

1 Advocacy coalitions

مبانی نظری

پارادایم‌های مطالعات خط‌مشی (اثبات‌گرایی، تفسیری، انتقادی)

در ادبیات خط‌مشی، رویکرد اثبات‌گرایی با تأکید بر عینیت، قابلیت سنجش تجربی و امکان تبیین علّیِ پدیده‌های خط‌مشی معرفی می‌شود. در این رویکرد، زبان خط‌مشی به منزله حامل اطلاعات و متغیرهای قابل اندازه‌گیری دیده می‌شود و خط مشی‌پژوهی بر سنجش اثربخشی، کارایی و پیش‌بینی‌پذیری خط‌مشی‌ها تمرکز می‌کند (Fischer & Forester, 1993). در برابر، رویکرد تفسیری با «چرخش استدلالی/تفسیری» در خط‌مشی بیان می‌کند که خط‌مشی «از جنس زبان و استدلال» است؛ معنا، هویت، روایت و استعاره‌ها سازنده واقعیت خط‌مشی هستند و پژوهش باید به فهم شیوه های شکل‌گیری معنا در بسترهای نهادی و تعاملی بپردازد (Rhodes & Bevir, 2015). از این منظر، تحلیل متون، گفتارها و کنش‌های معنادار در میدان خط‌مشی، روش‌های مطلوبی چون قوم‌نگاری سیاسی، مشاهده مشارکتی، تحلیل روایت و تحلیل چارچوب‌بندی را ضروری می‌کند (Yanow & Schwartz-Shea, 2015). رویکرد انتقادی نیز با الهام از تحلیل گفتمان انتقادی و مطالعات انتقادی خط‌مشی، بر قدرت، هژمونی، ایدئولوژی و بازتولید نابرابری‌ها تمرکز دارد و می‌کوشد سازوکارهای طبیعی‌سازی معانی مسلط و پیامدهای توزیعی و هنجاری خط‌مشی ها را آشکار کند (Durnová, 2024). در این رویکرد، زبان نه صرفاً ابزار انتقال اطلاعات، بلکه میدان منازعه بر سر معنا و مشروعیت است و مفاهیم کلیدی همچون «مسأله‌سازی خط مشی»، «حذف/سکوت‌ها» و «برساخته‌گی» در کانون توجه قرار می‌گیرند (Tawell & McCluskey, 2022).

به‌طور کلی، این سه رویکرد در سطح پیش‌فرض‌ها، روش‌ها و اهداف تفاوت دارند: اثبات‌گرایی به جست‌وجوی قوانین و الگوهای علّیِ عام، تفسیری به فهم معناسازی و عمل در متن‌های خاص، و انتقادی به برملاکردن روابط قدرت و امکان رهایی/توانمندسازی می‌پردازد (Tawell & McCluskey, 2022). در نتیجه، ادبیات معاصر خط‌مشی بر تکثر روش‌شناختی تأکید کرده و «تحلیل مبتنی بر استدلال/گفت‌وگو» را مکمل سنجش‌های اثباتی می‌داند؛ بدین معنا که گفت‌وگوی انتقادی، مشارکت ذی‌نفعان و حساسیت به بافت

اجتماعی-نهادی، کیفیت داوری‌های خط‌مشی و مشروعیت دموکراتیک را ارتقا می‌دهد (Wagenaar, 2022). این جمع‌بندی، مبنایی برای گذار به چارچوب‌های گفتمانی فراهم می‌کند که در آن، ایده‌ها و گفت‌وگوها نیروی محرکه تغییر نهادی و خط‌مشی تلقی می‌شوند

تاریخچه و تعریف گفتمان

گفتمان در معنای کلی، مجموعه‌ای از ایده‌ها، مفاهیم و دسته‌بندی‌هایی است که از طریق آن‌ها به پدیده‌ها معنا داده می‌شود(Jones & McBeth, 2010). و این مجموعه در چارچوب عملکردهای اجتماعی تولید، بازتولید و دگرگون شده و نقش مهمی در معنابخشی به واقعیت‌های فیزیکی و اجتماعی ایفا می‌کند(Leipold et al., 2019). در تحلیل گفتمان انتقادی، گفتمان به‌عنوان فرایند دلالت اجتماعی فهم می‌شود که با بهره‌گیری از شیوه‌های مختلف نشانه‌شناختی، از جمله زبان، تصویر و صدا، در بستری اجتماعی - فرهنگی شکل می‌گیرد و از منظر عملیاتی نیز به استفاده الگودار و سازمان‌یافته از زبان اطلاق می‌شود که از مشارکت در کنش‌های اجتماعی نشئت‌گرفته و نه‌تنها بازتاب‌دهنده عمل اجتماعی است، بلکه در ساختاردهی و سامان‌دهی آن نقش‌آفرینی می‌کند (Mulderrig et al., 2019). نظریه گفتمان بر این فرض استوار است که نسبت انسان با جهان از طریق نظام‌های معنایی نمادین و جمعی میانجی‌گری می‌شود و تحلیل گفتمان انتقادی نیز بر مطالعه ساختارهای گفتمانی، به‌ویژه گفتمان‌های هژمونیک، غالب و مغلوب تمرکز دارد (Van Hulst et al., 2025).

ورود رویکردهای تفسیری به جریان اصلی تحلیل خط‌مشی پس از «چرخش استدلالی[1]» در تحلیل و برنامه‌ریزی خط‌مشی رخ داد؛ چرخشی که بر اهمیت ارتباطات، استدلال و نقش آن‌ها در بسیج، استفاده و ارزیابی اقدامات ارتباطی در فرایند خط‌مشی‌گذاری تأکید داشت(Fischer & Gottweis, 2013). و ریشه‌های نظری تحلیل گفتمان را می‌توان در حوزه‌هایی مانند نظریه ایدئولوژی و قدرت، جامعه‌شناسی

1 Argumentative Turn

علم و فلسفه زبان جست‌وجو کرد، به طوری که نظریه‌های گفتمانی عمدتاً بر بنیان‌های پساساختارگرایی و نظریه‌های هنجاری-مشاوره‌ای استوار شده‌اند(Van Hulst et al., 2025).

یکی از مهم‌ترین منابع نظری تحلیل گفتمان، فلسفه پساساختارگرا و پسامدرن و به‌ویژه اندیشه‌های میشل فوکو[1] درباره نقش گفتمان و معانی در شکل‌دهی به عملکردهای اجتماعی، رژیم‌های قدرت و ذهنیت‌های فردی است(Montessori, 2023). پژوهش‌های گفتمانی به‌طور گسترده تحت تأثیر تحلیل فوکویی قدرت و دانش قرار گرفته‌اند(Leipold et al., 2019. از دل این میراث، مفهوم «نظامات گفتمانی» در تحلیل گفتمان انتقادی به کار گرفته شد تا قدرت ساختاری و تنظیمی گفتمان در شکل‌دهی به عملکردها و ارتباط آن با شبکه‌های اجتماعی گسترده‌تر توضیح داده شود(Mulderrig et al., 2019).

تحلیل گفتمان پساساختارگرا که با آثار لاکلاو و موفه[2] توسعه یافت، رویکردی هژمونیک را به مطالعات انتقادی خط‌مشی وارد کرد و این نظریه باتکیه‌بر هستی‌شناسی رادیکال ماتریالیستی و تلقی هویت سیاسی به‌عنوان محصول فرایندهای هژمونیک شناخته می‌شود(Montessori, 2023). نظریه‌پردازان پساساختارگرا با الهام از فوکو ظهور گفتمان‌های هژمونیک، پایداری آن‌ها و نقش آن‌ها در انضباط‌بخشی به افراد در نسبت با نهادها را مطالعه کرده‌اند و از سوی دیگر کار یورگن هابرماس[3] در توسعه نظریه‌های هنجاری-مشاوره‌ای نقش چشمگیری در گسترش رویکردهای گفتمانی و مشورتی در خط‌مشی‌گذاری داشته است(Van Hulst et al., 2025).

به‌طورکلی، مطالعات گفتمانی از تحلیل هژمونی گفتمانی که ریشه در آثار گرامشی، لاکلاو و موفه دارد، و همچنین از رویکردهای قدرت ایده‌ای - ساختاری الهام گرفته‌اند(Leipold et al., 2019). به این ترتیب، گفتمان از مفهومی صرفاً زبانی به چارچوبی تحلیلی و قدرتمند برای فهم ساختارها، ایدئولوژی‌ها، فرایندهای قدرت و

1 Michel Foucault
2 Laclau and Mouffe
3 Jürgen Habermas

سامان‌دهی کنش اجتماعی و خط‌مشی‌گذاری تبدیل شده است، به گونه‌ای که قادر است سازوکارهای اجتماعی، سیاسی و معرفتی پنهان در پس تولید معنا و جهت‌دهی به خط‌مشی‌ها را آشکار سازد و به یکی از مهم‌ترین روش‌شناسی‌های تفسیر در حوزه خط‌مشی عمومی بدل شود.

اهمیت و جایگاه گفتمان در خط‌مشی‌گذاری عمومی

اهمیت و جایگاه گفتمان در خط‌مشی‌گذاری عمومی در مطالعات خط‌مشی بسیار حیاتی است، چرا که رویکردهای تفسیری[1] پس از چرخش استدلالی به بخشی از جریان اصلی تحلیل خط‌مشی تبدیل شده‌اند (Van Hulst et al., 2025). این چرخش، که از دهه ۱۹۹۰ آغاز شد، بر نقش زبان و ایده‌ها در خط‌مشی‌گذاری تأکید کرد و رویکرد نوپوزیتویستی در تحلیل خط‌مشی را به چالش کشید(Fischer & Gottweis, 2013).

گفتمان در خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان عنصری فعال و سازنده در نظر گرفته می‌شود (Jones, 2009). گفتمان مجموعه‌ای از مفاهیم، ایده‌ها و دسته‌بندی‌هایی است که از طریق آن‌ها معنا به پدیده‌های اجتماعی و فیزیکی اختصاص می‌یابد و از لحاظ هستی‌شناختی یکی از عناصر زندگی اجتماعی است که به صورت دیالکتیکی با سایر عناصر غیرگفتمانی (مانند قدرت اجتماعی) مرتبط است(Farrelly, 2014). گفتمان عمل اجتماعی را بازتاب داده و به شکل‌گیری آن کمک می‌کند (Hellman et al., 2017). رویکردهای تفسیری در این حوزه، توسعه نقد خط‌مشی و حمایت از جهانی دموکراتیک‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر را تشویق می‌کنند(Yanow, 2007).

گفتمان نقش مهمی در ساخت و ساز واقعیت اجتماعی و تعیین دستور کار دارد. مسائل خط‌مشی صرفاً واقعیت‌های خارجی نیستند، بلکه از طریق داستان‌ها و روایت‌هایی که کنشگران خط مشی تعریف می‌کنند ساخته و پرداخته می‌شوند(Stone, 2022). روایت‌ها و گفتمان‌های خط مشی مشخص می‌کنند چه موضوعاتی به‌عنوان مسائل اجتماعی در نظر گرفته شوند و سزاوار توجه دولت باشند(Jones, 2009). روایت‌های علی[2] که ریشه در

1 Interpretive Approaches
2 Causal Narratives

کار دبورا استون[1] در سال ۱۹۸۹ دارند . مسائل را تعریف می‌کنند و توضیح می‌دهند که چگونه به وجود آمده‌اند(Hickey, 2004). این روایت‌ها در چارچوب‌بندی مسائل اجتماعی، تخصیص مسئولیت و هدایت پاسخ‌های خط مشی نقش اساسی دارند (Hwang, 2024).یک گفتمان مسلط می‌تواند گزینه‌های خط مشی و محدوده کنشگران مشروع را در یک سیستم محدود سازد .گفتمان خط‌مشی یک فرایند ساختاریافته است که در آن ایدئولوژی‌های غالب، چارچوب کلی را تعیین می‌کنند که در آن گفتمان‌های مختلف عمل می‌کنند(Stone, 2022).

علاوه بر این، گفتمان ابزار قدرت و مشروعیت‌بخشی نیز هست. گفتمان با قدرت و ایدئولوژی پیوند خورده و نظام‌های حقیقت ایجاد می‌کند که مشخص می‌کنند چه چیزی دانش معتبر یا واقعیت تلقی شود (Farrelly, 2014). کنشگران از گفتمان به صورت استراتژیک برای تأثیرگذاری بر خط‌مشی استفاده می‌کنند و مشروعیت بخشی به خط مشی ها یکی از کارکردهای اصلی آن است(Jacobs & Sobieraj, 2007). ایده‌های زیربنایی خط‌مشی از طریق گفتمان‌هایی که منطق برنامه را تشریح می‌کنند (ایده‌های شناختی) و با توسل به ارزش‌های ملی مناسب بودن خط‌مشی را اثبات می‌نمایند (ایده‌های هنجاری)، مشروعیت می‌یابند. در رویکرد نهادگرایی گفتمانی، گفتمان هماهنگی میان نخبگان خط‌مشی و ارتباط با عموم مردم را برای مشروعیت بخشی و ترویج ایده ها بر عهده دارد(Williams & Kuzma, 2022).

گفتمان همچنین امکان تبیین و تفسیر فرآیندهای خط‌مشی را فراهم می‌کند. تحلیل گفتمان خط‌مشی انتقادی می‌تواند جزئیات متنی ظریف را که اغلب در تحلیل خط‌مشی نادیده گرفته می‌شوند، آشکار سازد (Montessori, 2023). ائتلاف‌های گفتمانی، که توسط مارتین هاجر تعریف شده‌اند، شامل مجموعه‌ای از خطوط داستانی، کنشگران و رویه‌های فعالیت گفتمانی هستند(Hajer, 2002). این ائتلاف‌ها برای کسب تسلط گفتمان با یکدیگر رقابت می‌کنند (Leipold et al., 2019). خطوط داستانی، بیانیه‌های فشرده‌ای هستند که روایت‌های پیچیده را خلاصه می‌کنند و کنشگران از آن‌ها به‌عنوان «میان‌بر» در

1 Deborah Stone

بحث‌ها استفاده می‌کنند. تسلط گفتمانی زمانی رخ می‌دهد که مجموعه‌ای از خطوط داستانی توسط تعداد فزاینده‌ای از کنشگران پذیرفته شده و در عملکردهای نهادی منعکس شود(Leifeld, 2018).

مطالعات گفتمانی، به‌ویژه رویکردهای انتقادی خط‌مشی، به دنبال بازگرداندن تحلیل خط‌مشی به اهداف دموکراتیک و مشارکتی هستند (Fairclough, 2013). گفتمان استدلالی بر مباحثه، مشورت و استدلال عملی در خط‌مشی‌گذاری تأکید دارد و تحلیل استدلالی به فهم پیوندهای بین ادعاهای تجربی و معیارهای هنجاری در استدلال‌های خط‌مشی می‌پردازد. گفتمان و خط‌مشی به یکدیگر وابسته هستند و گفتمان راهی برای درک چگونگی توسعه، تعامل و تولید خط‌مشی توسط ساختارها و تعاملات اجتماعی ارائه می‌دهد. خط‌مشی‌گذاری نتیجه یک فرایند پیچیده است که تا حدی برآمده از تعامل ساختارهای دانش و ترتیبات حکمرانی است (Fischer & Gottweis, 2013). گفتمان در این فرایند صرفاً یک واسطه خنثی نیست، بلکه نیرویی ساختاری است که بر تصمیم‌گیری‌ها، تفسیر واقعیت و پویایی قدرت تأثیر می‌گذارد و به‌عنوان محرک کلیدی در چارچوب‌بندی و حل یا عدم حل مسائل عمومی عمل می‌کند.

رهیافت‌های اصلی در تحلیل گفتمان خط‌مشی

۱ .چرخش استدلالی

چرخش استدلالی نقطه آغاز تحول رویکردهای تفسیری و گفتمانی در تحلیل خط‌مشی عمومی به شمار می‌آید. این چرخش که حدود سه دهه پیش در حوزه تحلیل خط‌مشی و برنامه‌ریزی رخ داد، موجب شد رویکردهای تفسیری به بخش مهمی از جریان اصلی مطالعات خط‌مشی تبدیل شوند(Van Hulst et al., 2025). هدف اصلی این تحول، ارائه یک نظریه منسجم درباره استدلال و گفتمان در فرایند خط‌مشی نبود، بلکه ایجاد زمینه‌ای بود تا پژوهشگران بتوانند از این افق جدید برای توسعه روش‌شناسی‌های گفتمانی بهره‌برداری کنند. گرایش حاصل از این چرخش به سمت زبان، تعاملات و ارتباطات، سبب شد مجموعه‌ای از مباحث همچون دموکراسی مشورتی، تحلیل گفتمان، تخصص

خط‌مشی، حکمرانی و روش‌های تفسیری در کانون توجه قرار گیرند(Fischer & Gottweis, 2013).

۲ .نهادگرایی گفتمانی(DI)[1]

نهادگرایی گفتمانی چارچوبی تحلیلی برای فهم نقش ایده‌ها و گفتمان در تغییرات سیاسی و نهادی ارائه می‌کند و از آن با عنوان «چهارمین نهادگرایی نوین» یاد می‌شود(Schmidt, 2010). این رویکرد به تبیین قدرت ایده‌ها و اهمیت گفتمان در فرایند شکل‌گیری خط‌مشی می‌پردازد. اشمیت در این زمینه نشان می‌دهد که ایده‌های زیربنایی یک خط‌مشی و گفتمان مرتبط با آن، نه‌تنها واقعیت سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بلکه الگوهای رفتاری بازیگران خط‌مشی را نیز توضیح می‌دهند. در این چارچوب، ایده‌ها به دو دسته شناختی و هنجاری تقسیم می‌شوند(Schmidt, 2008):

- ایده‌های شناختی به ترتیبات عملی خط‌مشی شامل تعاریف، دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی مرتبط‌اند.
- ایده‌های هنجاری به ارزش‌ها، باورها و هویت‌های اجتماعی نهفته در کنش‌های خط‌مشی اشاره دارند.

۳ .چارچوب خط‌مشی‌های روایی(NPF)[2]

چارچوب خط‌مشی‌های روایی بر تحلیل ساختاری و تجربی روایت‌ها در خط‌مشی عمومی تمرکز دارد. این رویکرد با هدف مطالعه نظام‌مند روایت‌های خط‌مشی و بررسی نحوه تأثیر روایت‌ها بر نگرش‌های فردی و افکار عمومی شکل گرفته است(Jones & McBeth, 2010). روایت‌ها از طریق سازمان‌ها و ائتلاف‌هایی که آنها را تولید و به‌کار می‌گیرند، نقش مهمی در جهت‌دهی به برداشت‌های سیاسی ایفا می‌کنند(Bertrand et al., 2024). در NPF روایت‌ها دارای مؤلفه‌های ساختاری ضروری‌اند؛ مؤلفه‌هایی که در چارچوب‌ها الزامی نیستند. این نظریه‌پردازی، ماهیتی قیاسی و ساختارگرا دارد و با

1 Discourse Institutionalism
2 Narrative Policy Framework

عملیاتی‌سازی ساختار روایت و آزمون فرضیه‌ها، امکان ابطال‌پذیری را فراهم می‌کند (Jones & McBeth, 2010).روایت‌ها در این چارچوب در سه سطح عمل می‌کنند(Bertrand et al., 2024):

- سطح خرد:روایت‌های فردی،
- سطح میانه: روایت‌های ائتلافی و گروهی،
- سطح کلان: روایت‌هایی در سطح نهادی، اجتماعی و فرهنگی

سطح کلان این روایت‌ها، بیانگر روایت‌هایی است که در حوزه خط‌مشی‌گذاری و ساختارهای نهادی گسترده‌تر به کار می‌روند (Stauffer, 2023).

٤ .رویکرد مسئله‌سازی(WPR)

رویکرد مسئله‌سازی که توسط کارول باچی مطرح شده، یک روش‌شناسی انتقادی با رویکرد پساساختارگرا برای تحلیل خط‌مشی عمومی است. این چارچوب با طرح پرسش «مسئله چگونه بازنمایی شده است؟ راهبردی قوی برای تحلیل انتقادی خط‌مشی و آشکارساختن پیش‌فرض‌های پنهان در بازنمایی مسائل ارائه می‌دهد. در این رویکرد، خط‌مشی نه به‌عنوان اقدامی برای حل یک مسئله از پیش موجود، بلکه به‌عنوان کنشی که خود به تولید و بازنمایی مسئله می‌انجامد تحلیل می‌شود. برخلاف رویکردهای سنتی که بر یافتن «راه‌حل» تمرکز دارند، رویکرد مسئله‌سازی بر پرسشگری درباره نحوه ساخته‌شدن مسئله تأکید می‌کند(Riemann, 2023).

عناصر کلیدی در گفتمان خط‌مشی

۱-کنشگران: کنشگران نیز عنصری مرکزی در گفتمان خط‌مشی هستند (Van Hulst et al., 2025). کنشگران سیاسی شامل قانون‌گذاران، گروه‌های ذینفع، کارگزاران و افراد هستند که در مورد یک موضوع بیانیه‌های عمومی ارائه می‌کنند. در تحلیل گفتمان، کنشگران از زبان به صورت استراتژیک برای دستیابی به اهداف خود استفاده می‌کنند (Stone, 2022). کنشگران برای پیشبرد ایده‌های خود، حول خطوط داستانی مشترک متحد می‌شوند تا ائتلاف‌های گفتمانی را تشکیل دهند(Hajer, 2002). در چارچوب

روایت خط‌مشی، کنشگر اغلب در قالب یک شخصیت در روایت ظاهر می‌شود و قدرت از طریق راوی که اغلب یک کنشگر سیاسی است، اعمال می‌شود این عناصر در تعامل پویا با یکدیگر قرار دارند تا تسلط گفتمانی را در فرایند خط‌مشی‌گذاری تعیین کنند (McDermid & Winton, 2023).

۲-ایده‌ها: مضمون گفتمان را شکل می‌دهند. به عبارتی گفتمان از «مجموعه‌ای از ایده‌ها، مفاهیم و دسته‌ها» تشکیل می‌شود که چارچوب فکری خط‌مشی را رقم می‌زند. این ایده‌ها شامل دانش علمی، باورهای ارزشی و اصول نظری است که در زبان خط‌مشی گذاران و مستند سازی‌ها بازتاب می‌یابد (Gasper & Apthorpe, 1996).

۳-روایت‌ها: داستان‌ها یا سناریوهایی هستند که کنشگران برای توصیف علل و پیامدهای یک مشکل سیاسی می‌سازند. هر روایت ساختاری از شناخت است که شاخص‌های مسئله را برجسته و راه‌حل‌ها را پیشنهاد می‌کند. روایت‌های غالب می‌توانند به مدیریت کردن مسئله کمک کرده یا گروهی را در موضع برتر قرار دهند؛ برای مثال، روایت آموزش «درمان مشکل اعتیاد» یا «مسئله پزشکی» شکل‌دهنده چگونگی برخورد دولت با بحران موادمخدر هستند. روایت‌های گفتمانی در خط‌مشی گذاران وظیفه بسیج حمایت، توجیه اقدام و تغییر برداشت عامه را بر عهده دارند(Jennings et al., 2013).

۴-قدرت: توزیع نا متقارن قابلیت تأثیرگذاری بر گفتمان است. در دیدگاه تحلیل گفتمان، قدرت و دانش در هم تنیده‌اند؛ اینکه چه دانشی مشروع محسوب شود و کدام روایت شنیده شود، بستگی به مناسبات قدرت در جامعه دارد. به بیانی دیگر، هر روایت سیاسی نمایانگر ذی نفوذانی است که زبان خط‌مشی را شکل می‌دهند و با مسلط کردن تفسیر خود از واقعیت، قدرت را باز تولید می‌کنند(Atkinson et al., 2010).

۵-مشروعیت: ظرفیت یک روایت برای پذیرفته شدن به‌عنوان «واقعیت موجه». پروژه‌های خط مشی از طریق گفتمان مشروعیت می‌یابند؛ پژوهش‌ها نشان داده است دانش و معیارهایی که پس از تصمیم‌گیری به‌عنوان «آمارها» یا «نتایج» ارائه می‌شوند، اغلب پسینی و برای توجیه همان تصمیم به‌کار می‌روند. به بیان دیگر، آنچه به‌عنوان دستاورد موفق یا

دانش معتبر در نظر گرفته شود خود تابع یک گفتمان حاکم است و خط مشی‌گذاران با استناد به این دانش، عمل خود را قانونی و اخلاقی جلوه می‌دهند (Jones, 2009).

پیشینه پژوهش

در سطح بین‌المللی، ادبیات تحلیل گفتمان خط‌مشی از رهگذر آثار مرجع تثبیت شده است. فیشر و فارستر (۱۹۹۳) در کتاب خود با عنوان The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning بر اهمیت استدلال و گفت‌وگو در تمامی مراحل خط‌مشی‌گذاری تأکید کرده‌اند و نشان داده‌اند که خط‌مشی نه تنها یک فرایند فنی، بلکه عرصه‌ای از مباحثه و اقناع است. هاجر (۱۹۹۳) در پژوهش موردی خود درباره باران اسیدی در بریتانیا، مفهوم «ائتلاف‌های گفتمانی» را مطرح کرد و نشان داد که گفتمان مسلط قادر است هویت‌های خط‌مشی، ائتلاف‌ها و قواعد گفت‌وگو را سازمان‌دهی کند. اشمیت (۲۰۰۸؛ ۲۰۱۰) با معرفی چارچوب «نهادگرایی گفتمانی»، ظرفیت تبیین‌گری ایده‌ها و گفت‌وگوها برای توضیح تغییر نهادی و خط مشی را صورت‌بندی نمود و استدلال کرد که گفتمان واسطه‌ای میان ساختارها و کارگزاران خط‌مشی است. ون‌دایک (۱۹۹۷) و فیروکلا (۲۰۰۱) در چارچوب «تحلیل گفتمان انتقادی»، دستورکاری برای پیوند الگوهای زبانی با ساختارهای قدرت ارائه کردند و نشان دادند که زبان نه صرفاً ابزار ارتباطی، بلکه مکانیزمی برای بازتولید یا به چالش کشیدن سلطه است. گسپر (۱۹۹۶) در مقاله خود با عنوان Introduction:Discourse analysis and policy discourse بر ضرورت تحلیل نظام‌مند استعاره‌ها، چارچوب‌بندی و روایت‌ها در مطالعه خط‌مشی تأکید نمود و آن را ابزاری برای کشف معانی پنهان در خط‌مشی‌ها دانست. در سال‌های اخیر نیز، متونی همچون Poststructural Policy Analysis نوشته باکی و گودوین (۲۰۱۶) مسیرهای عملی و روش‌شناختی برای اجرای پژوهش‌های گفتمانی خط‌مشی فراهم کرده‌اند و نشان داده‌اند چگونه می‌توان با رهیافت تفسیری، ساختارهای قدرت و معنا را در متن خط‌مشی‌ها شناسایی کرد.

ادبیات داخلی تحلیل گفتمان در حوزه خط‌مشی‌گذاری، تصویری پیچیده و چند ساحتی از نقش گفتمان‌ها، بازیگران و سازوکارهای قدرت در شکل‌دهی به خط‌مشی‌های

عمومی در ایران ارائه می‌دهد. یکی از مطالعات برجسته در این حوزه، پژوهش سلیمی و کاظمی (۱۴۰۰) است که با تمرکز بر خط‌مشی‌گذاری عدالت جنسیتی در ایران، نشان می‌دهد درهم‌تنیدگی روند برنامه‌ریزی زنان و خانواده با گفتمان‌ها و جریان‌های سیاسی و اجتماعی، به تکثر و تعارض جدی در سیاست‌های این حوزه منجر شده است. این پژوهش با بهره‌گیری از تحلیل گفتمان انتقادی لاکلا و موفه و سپس تحلیل روایت بازیگران پنهان و آشکار، نشان می‌دهد که تعدد گفتمانی خرده سیستم‌ها و نقش ائتلاف‌های گفتمانی، موجب شکل‌گیری جهت‌گیری‌های چندگانه و حتی واگرا در سیاست‌های رسمی زنان شده و فرایند مسئله‌شناسی و ارائه راه‌حل‌ها را به‌شدت تحت‌تأثیر قرار داده است.

در حوزه خط‌مشی مسکن، پژوهش حسینی و همکاران (۱۴۰۳)تکیه بر رویکرد گفتمانی لاکلا و موفه، ظهور و تغییر سیاست‌های مسکن در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور را واکاوی کرده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که هر یک از این برنامه‌ها تلاش کرده‌اند معنای خاصی از عدالت یا توسعه را در قالب گفتمان هژمونیک تثبیت کنند؛ به‌گونه‌ای که برنامه چهارم توسعه، عدالت اجتماعی را در پیوند با توانمندسازی و تخصیص کارآمد منابع بازتعریف کرده، درحالی‌که برنامه پنجم توسعه، توسعه پایدار را در نسبت با حفاظت محیط‌زیست، عدم مداخله کالبدی و توسعه درونی صورت‌بندی کرده است. این تحلیل نشان می‌دهد که خط‌مشی مسکن نه محصول تصمیمات اجرایی، بلکه بازتابی از میدان تخاصم میان گفتمان‌های رقیب است.

در سطح خط‌مشی‌گذاری شهری، قربانی و همکاران (۱۴۰۴) با تحلیل گفتمان بازیگران حوزه شهرسازی در استان مازندران، چهار گفتمان مسلط ـ سیاسی، نهادی، تخصصی و مشارکتی را شناسایی کرده است که در بسیاری موارد در تضاد با یکدیگر قرار دارند. این پژوهش نشان می‌دهد که این تضادها سبب بروز ناکارآمدی، عدم انسجام و ضعف مشارکت در خط‌مشی‌های شهرسازی شده و تنها در چارچوب مدلی مبتنی بر تعامل گفتمان‌ها، بازنگری نهادی و تقویت مشارکت شهروندی می‌توان به سیاست‌گذاری مؤثر شهری دست یافت.

روش

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش مرور دامنه‌ای[1] انجام شده است. مرور دامنه‌ای یکی از روش‌های معتبر در سنتز شواهد محسوب می‌شود که باهدف ترسیم ماهیت و گستره پژوهش‌های انجام‌شده در یک حوزه مطالعاتی، شناسایی انواع شواهد موجود، روشن‌سازی مفاهیم کلیدی، و کشف خلأهای پژوهشی در ادبیات علمی به کار می‌رود. این روش به‌ویژه برای حوزه‌هایی مناسب است که دارای تکثر نظری، تنوع مفهومی و پراکندگی چارچوب‌های تحلیلی هستند؛ وضعیتی که به طور بارز در ادبیات تحلیل گفتمان خط‌مشی عمومی مشاهده می‌شود .مطالعه حاضر با تبعیت از الگوی پنج‌مرحله‌ای مرور دامنه‌ای انجام شده است که مراحل آن به ترتیب در ادامه تشریح می‌شود.

مرحله اول: طراحی سؤال تحقیق

در گام نخست، سؤال پژوهش به‌گونه‌ای طراحی شد که ناظر بر شناسایی، انتزاع و صورت‌بندی مفهومی ادبیات موجود باشد. این سؤال به طور خاص بر ابعاد کلیدی گفتمان خط‌مشی عمومی تمرکز دارد و به تحلیل انتقادی آن‌ها در راستای شفاف‌سازی چالش‌ها و نقاط ضعف نظری موجود در ادبیات می‌پردازد. بدین ترتیب، سؤال اصلی پژوهش به شرح زیر تدوین شد:

ابعاد و مؤلفه‌های کلیدی گفتمان خط‌مشی عمومی در ادبیات علمی چگونه صورت‌بندی شده‌اند؟ چگونه می‌توان آن‌ها را در قالب یک چارچوب مفهومی یکپارچه سازمان‌دهی کرد و چه نقدهایی به این ابعاد وارد است؟

مرحله دوم: جست‌وجو و استخراج مطالعات مرتبط

به‌منظور شناسایی ادبیات مرتبط، جست‌وجویی گسترده و نظام‌مند در پایگاه‌های علمی معتبر شامل ScienceDirect، Springer، Taylor & Francis، SAGEو همچنین Google Scholar انجام شد. جست‌وجو با استفاده از ترکیبات متنوعی از کلیدواژه‌های

1 Scoping Review

مرتبط با موضوع گفتمان خط‌مشی صورت گرفت که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- Policy Discourse
- Policy Discourse Analysis
- Policy Discourse Framework

هدف از این جست‌وجو، دستیابی به مجموعه‌ای متنوع از منابع علمی بود که از حیث نظری و تحلیلی با موضوع گفتمان خط‌مشی عمومی ارتباط مستقیم داشته باشند.

مرحله سوم: انتخاب و غربال مطالعات مرتبط

در نتیجه جست‌وجوی اولیه در پایگاه‌های علمی منتخب، تعداد ۲۶۵ مقاله شناسایی شد. به‌منظور سازمان‌دهی، مدیریت منابع و شناسایی موارد تکراری، کلیه سوابق وارد نرم‌افزار EndNote گردید. در این مرحله، ۳۰ مقاله تکراری شناسایی و از مجموعه مطالعات حذف شدند. در گام بعدی، عنوان و چکیده مقالات باقی‌مانده باهدف ارزیابی میزان ارتباط مفهومی آن‌ها با پرسش پژوهش و نیز انطباق با معیارهای ورود مورد بررسی قرار گرفت. در این مرحله، ۱۸۵ مقاله به دلیل عدم ارتباط موضوعی یا عدم احراز معیارهای ورود به مطالعه کنار گذاشته شدند. در ادامه فرایند غربال‌گری، متن کامل مقالات منتخب بررسی شد که طی آن، ۲۱ مقاله به دلیل عدم دسترسی به متن کامل از چرخه بررسی خارج گردیدند. در نهایت، ۲۹ مقاله علمی که از بیشترین تناسب نظری، تحلیلی و روش‌شناختی با اهداف و پرسش پژوهش برخوردار بودند، به‌عنوان مطالعات نهایی وارد مرحله تحلیل شدند.

معیارهای ورود به مطالعه شامل آثار علمی معتبر، از جمله مقالات پژوهشی و مروری و کتاب‌های مرجع، با تمرکز مشخص بر ابعاد گفتمانی خط‌مشی عمومی بود. در مقابل، منابع تکراری، غیرمرتبط با موضوع پژوهش، فاقد معیارهای ورود، یا بدون دسترسی به متن کامل، از فرایند بررسی حذف شدند.

مرحله چهارم: استخراج و خلاصه‌سازی اطلاعات و داده‌ها

پس از نهایی‌شدن فهرست مقالات، متن کامل هر مقاله چند بار و با اهداف مختلف خوانده شد. در بار اول، هدف بیشتر آشناشدن با فضای کلی هر متن، رویکرد نظری نویسنده و نوع مواجهه او با گفتمان خط‌مشی بود. در این مرحله، تلاش شد تصویری کلی از استدلال‌ها و مفاهیم اصلی هر مقاله به دست آید و هم‌زمان بخش‌های مهم از طریق های‌لایت، حاشیه‌نویسی و یادداشت‌برداری اولیه مشخص شود. در خواندن‌های بعدی، مطالعه‌ها باهدف مشخص‌تری انجام گرفت و تمرکز بر استخراج نظام‌مند داده‌های مرتبط با ابعاد مختلف گفتمان خط‌مشی قرار گرفت.

در این مرحله، در عمل دو فرایند به طور هم‌زمان پیش رفت. از یک‌سو، گزاره‌ها، مضامین و نقل‌قول‌هایی که به طور روشن به جنبه‌های مختلف گفتمان خط‌مشی مربوط بودند، از متن هر مقاله استخراج شدند. ازسوی‌دیگر، برای همین قطعات متنی، کدگذاری باز انجام گرفت؛ به این معنا که برای هر گزاره یا بخش معنادار، یک یا چند برچسب مفهومی متناسب انتخاب شد.

در گام بعد، این برچسب‌ها در یک فرایند تدریجی و تکرارشونده کنار هم قرار گرفتند و کدهای هم‌معنا یا نزدیک به یکدیگر، در خوشه‌های مفهومی بزرگ‌تر ادغام شدند. برای مثال، کدهایی مانند برجسته‌سازی جنبه‌های خاص واقعیت، انتخاب و حذف اطلاعات، مرزبندی پیرامون مسئله، جهش از هست به باید که همگی به شیوه‌های طرح و تعریف مسئله اشاره داشتند، ذیل یک بُعد کلی‌تر با عنوان «بازنمایی و قاب‌بندی مسئله» سامان‌دهی شدند. این فرایند، یک‌باره و خطی نبود؛ بلکه چندین بار میان متون، کدها و خوشه‌های مفهومی رفت‌وبرگشت صورت گرفت و با ورود هر مقاله جدید، امکان بازبینی، اصلاح یا جابه‌جایی برخی کدها فراهم می‌شد .در نهایت، از دل این رفت‌وبرگشت‌های تحلیلی و ادغام‌های مفهومی، ۱۲ خوشه یا بُعد اصلی استخراج شد.

مرحله پنجم: گزارش و ترکیب نتایج

پس از آنکه ۱۲ بُعد اصلی استخراج و تا حد قابل‌قبولی تثبیت شد، گام بعدی به ترکیب و نظم‌بخشی تحلیلی این ابعاد اختصاص یافت. در این مرحله، صرفِ ارائه یک فهرست مجزا از ابعاد کافی تلقی نشد؛ بلکه تلاش شد هر بُعد به‌صورت مستقل، اما در نسبت با سایر ابعاد، تبیین و صورت‌بندی مفهومی شود تا از پراکندگی تحلیلی جلوگیری گردد.

برای این منظور، برای هر بُعد، متنی روایی و توضیحی تدوین شد که تمرکز اصلی آن بر دو محور بود: نخست، تبیین این‌که هر بُعد دقیقاً به کدام جنبه از گفتمان خط‌مشی اشاره دارد و مرزهای مفهومی آن در ادبیات موجود چگونه ترسیم شده است؛ و دوم، شناسایی و برجسته‌سازی شواهد، نمونه‌ها و مصادیقی از مقالات مختلف که حضور و کارکرد آن بُعد را در تحلیل‌های گفتمانی خط‌مشی نشان می‌دهند. این شرح‌های روایی، با اتکا به رفت‌وبرگشت مستمر میان متون، کدها و ابعاد استخراج‌شده شکل گرفتند و در طول فرایند تحلیل، چندین بار بازبینی و اصلاح شدند.

هم‌زمان با این مرحله از ترکیب و تبیین مفهومی، یک‌لایه تحلیل انتقادی نیز بر کل فرایند حاکم بود. در این لایه، به محدودیت‌ها، سوگیری‌ها و خلأهای احتمالی ادبیات شناسایی‌شده توجه شد. به‌عنوان نمونه، مشاهده گردید که بخش قابل‌توجهی از مطالعات، متکی بر تجربه‌های کشورهای غربی است و توجه کمتری به بافت‌های غیرغربی و صداهای حاشیه‌ای دارد. افزون بر این، روشن شد که برخی از ابعاد استخراج‌شده ریشه در سنت‌های نظری متفاوت و گاه ناهمساز دارند؛ برای مثال، مفاهیمی برآمده از تحلیل گفتمان انتقادی در کنار مفاهیمی از نهادگرایی گفتمانی یا رویکردهای روایت‌محور قرار گرفته‌اند. این هم‌نشینی، از یک سو امکان گفت‌وگوی میان رویکردی و غنای تحلیلی را فراهم می‌کند و ازسوی‌دیگر، تنش‌ها و چالش‌های نظری را پدید می‌آورد که خود نیازمند تأمل انتقادی است.

یافته‌ها

مطالعات گفتمان خط‌مشی، به‌ویژه در رویکردهای تفسیری و انتقادی نظیر تحلیل گفتمان انتقادی، چارچوب روایت خط‌مشی و نهادگرایی گفتمانی، بر این نکته تأکید دارند که خط‌مشی نه محصول صرف تصمیمات فنی یا خروجی عقلانیت ابزاری، بلکه نتیجه فرایند پویا، تعاملی و همواره در حال تحولِ معناسازی در بستر منازعات و تعاملات سیاسی و اجتماعی است. این رویکرد با تأکید بر این‌که واقعیت خط‌مشی ساخته می‌شود و نه کشف، ابعاد کلیدی گفتمان را به‌مثابه نیروهای ساختاری و علّی معرفی می‌کند که شکل‌دهنده ادراکات، ترجیحات و الگوهای کنش خط مشی‌ورزان‌اند و از طریق برساختن معنا، دامنه امکان‌پذیری کنش را تعیین می‌کنند(Montessori, 2023).

فرایند تحلیل گفتمان با شناسایی بافت و زمینه[1] آغاز می‌شود(Jones, 2009). جایی که شرایط اجتماعی، تاریخی، فرهنگی و نهادی حاکم شناسایی می‌شوند، زیرا این زمینه‌ها نه‌تنها گفتمان را شکل می‌دهند بلکه از طریق بازتاب‌دهی و سامان‌دهی عمل اجتماعی، توسط آن بازتعریف نیز می‌شوند (Montessori, 2023).گفتمان به مثابه یک عنصر بنیادین حیات اجتماعی، همواره در رابطه‌ای دیالکتیکی با عناصر غیرگفتمانی مانند ساخت قدرت، روابط نهادی و حتی فضا و مکان قرار دارد، به‌گونه‌ای که تغییر در هر یک از این سطوح بر دیگری اثر می‌گذارد و بر شکل‌گیری نظم معنایی جدید اثرگذار است(Fairclough, 2013).

در این چارچوب معناسازی[2]، به‌عنوان محور مرکزی تحلیل گفتمان مطرح می‌شود(Keller, 2011). گفتمان مجموعه‌ای از ایده‌ها، مفاهیم، طبقه‌بندی‌ها و گزاره‌هاست که کنشگران از طریق آن جهان پیرامون را قابل فهم و قابل مداخله می‌کنند. کنشگران خط‌مشی با تکیه بر ابزارهای شناختی و منابع تفسیری موجود، به بازنمایی مسئله[3] می‌پردازند؛ فرآیندی که نشان می‌دهد چگونه یک وضعیت پیچیده، مبهم یا چندوجهی به‌عنوان یک مسئله خط مشی خاص تعریف می‌شود و چگونه فرضیات، ارزش‌ها و

1 Context and Setting
2 Sense-making
3 Problem Representation

پیش‌فهم‌های نهفته در این تعریف در پنهان‌ترین لایه‌ها عمل می‌کنند و جهت‌گیری کنش را شکل می‌دهند (Riemann, 2023).

بازنمایی مسئله زمانی عملیاتی می‌شود که کنشگران از مکانیسم قاب‌بندی[1] استفاده می‌کنند (Van Hulst et al., 2025). قاب‌بندی شامل انتخاب گزینشی و استراتژیک برخی ابعاد واقعیت و برجسته‌سازی آن‌هاست. مانند تعیین مقصر، تشخیص ریشه مسئله یا ارائه یک راه‌حل محتمل،درحالی‌که دیگر ابعاد نادیده گرفته می‌شوند. این انتخاب‌های معنایی چارچوب فکری اولیه‌ای را برای درک موقعیت و تصمیم‌گیری‌های بعدی فراهم می‌سازند (White, 1994).

برای ایجاد قابلیت اقناع، بسیج حمایت اجتماعی و گسترش نفوذ معنایی، قاب‌بندی‌ها و ایده‌ها در قالب روایت‌های خط‌مشی[2]ساختاربندی می‌شوند(Miller, 2020). روایت‌ها مجموعه‌های معنادار و نظام‌مند از عناصر داستانی هستند که شامل شخصیت‌ها، زمینه، طرح داستان و راه‌حل که با ساده‌سازی و سازمان‌دهی پیچیدگی‌های جهان اجتماعی، به مخاطبان امکان می‌دهند تا پدیده‌ها را در قالب الگوهای آشنا فهم کنند. این روایت‌ها، علاوه‌بر کارکرد شناختی، بر نگرش‌ها، باورها، احساسات و ارزیابی‌های فردی نیز اثر می‌گذارند و به این ترتیب، نقش قدرتمندی در جهت‌دهی به ترجیحات خط مشی ایفا می‌کنند (Jones & McBeth, 2010). استدلال و بلاغت[3] نیز این روایت‌ها را تکمیل می‌کنند و چارچوبی منطقی و ساختاری برای پیوند دادن وضعیت موجود (به مثابه مقدمه) با اهداف و ارزش‌های مطلوب (به‌مثابه ادعا یا راه‌حل خط مشی) فراهم می‌سازند (Fischer & Gottweis, 2013).

مبارزات سیاسی در خط‌مشی‌گذاری حول تسلط بر این روایت‌ها شکل می‌گیرد؛ در این میان، ائتلاف‌های گفتمان[4] ظهور می‌کنند(Leifeld, 2018). این ائتلاف‌ها گروه‌هایی از کنشگران (شامل نخبگان، رسانه‌ها و سازمان‌ها) هستند که حول مجموعه‌ای از خطوط

1 Framing
2 Policy Narratives
3 Argumentation and Rhetoric
4 Discourse Coalitions

داستانی مشترک متحد شده و برای تحمیل گفتمان خود بر فرایند خط‌مشی‌گذاری رقابت می‌کنند(McDermid & Winton, 2023).

قدرت معنایی و هژمونی[1] هسته اصلی تحلیل گفتمان انتقادی را تشکیل می‌دهد (Montessori, 2023) این بعد نشان می‌دهد که چگونه یک گفتمان یا ائتلاف، از طریق تکرار و نهادینه‌سازی، بر فضای گفتمانی مسلط شده و روایت خود را به‌عنوان «حقیقت» یا «عقل سلیم» تثبیت می‌کند، به طوری که جایگزین‌ها را به حاشیه می‌راند یا ناممکن جلوه می‌دهد (Shanahan et al., 2025). نهادگرایی گفتمان[2] سازوکار نظری این فرایند را تبیین می‌کند؛ این رویکرد ایده را به دو دسته شناختی (تعاریف فنی) و هنجاری (ارزش‌های مشروعیت‌بخش) تقسیم کرده و نشان می‌دهد که گفتمان، عاملی واسطه‌ای است که بر تغییرات نهادی و رفتار کنشگران تأثیر می‌گذارد(Schmidt, 2008). نتیجه تسلط گفتمانی ، دستیابی به مشروعیت‌بخشی گفتمانی[3] است، وضعیتی که در آن یک خط‌مشی یا راه‌حل پیشنهادی، با اتکا به ایده‌های هنجاری و ارزش‌های مورد پذیرش عمومی، در حوزه عمومی، نهادی و تخصصی به‌عنوان راه‌حلی موجه و قابل‌قبول پذیرفته می‌شود (Jacobs & Sobieraj, 2007).

در نهایت، تمام این ابعاد نه به صورت ایستا، بلکه به صورت پویا و چندوجهی عمل می‌کنند .چندسطحی بودن گفتمان[4] بر لزوم تحلیل این فرایندها در سطوح خرد (ساخت‌های ادراکی و فردی) ، میانی (شبکه‌ها و ائتلاف‌های گفتمانی) و کلان (نظام‌های نهادی و فرهنگی) تأکید دارد، چرا که روایت‌ها می‌توانند از یک سطح به سطح دیگر سرایت کنند و به تدریج، نظم معنایی و خط مشی جدیدی ایجاد کنند (Bertrand et al., 2024) . کنش و عمل گفتمانی[5] نیز نشان می‌دهد که گفتمان صرفاً بازتاب خط‌مشی نیست، بلکه از طریق الگوهای زبانی تثبیت شده، فعالانه در خلق، تثبیت و تغییر خط‌مشی نقش‌آفرینی می‌کند(Fairclough, 2013).

---

1 Semantic Power and Hegemony
2 Discursive Institutionalism
3 Discursive Legitimation
4 Multi-level Discourse
5 Discursive Action/Practice

در ادامه و پس از تبیین مبانی نظری و فرایندی گفتمان خط‌مشی، برای روشن‌تر شدن سازوکارهای مفهومی و کارکردی آن، ابعاد و مؤلفه‌های اصلی این رویکرد در جدول زیر ارائه شده است؛ مؤلفه‌هایی که هر یک نمایانگر بخشی از زنجیره معناسازی، بازنمایی، قدرت سازی و نهادینه‌سازی در خط‌مشی‌گذاری بوده و همراه با تعریفی موجز، زمینه درک دقیق‌تر پویایی‌های گفتمانی را فراهم می‌کنند.

جدول ۱. ابعاد و مؤلفه‌های کلیدی گفتمان خط‌مشی

بعد/مؤلفه	تعریف فشرده	نویسنده/سال
بافت و زمینه	شرایط غیرگفتمانی (مانند زمان، قدرت اجتماعی و نهادها) که ساختار تولید و تفسیر گفتمان را تعیین کرده و گفتمان به‌صورت دیالکتیکی با آن‌ها مرتبط است	Gasper(1996) Yanow(2007) Fairclough (2005)
بازنمایی مسئله	فرایند انتقادی تعریف و ساختن یک وضعیت به‌عنوان یک مشکل خط‌مشی خاص که شامل مجموعه‌ای از فرضیات نهفته و مفروضات پنهان است	Bacchi (1999, 2009) Stone (1989) Riemann (2023)
روایت‌های خط‌مشی	داستان‌های ساختارمند (شامل شخصیت‌ها، طرح و راه‌حل) که ابزار اصلی سازماندهی شناختی، بسیج حمایت عمومی و پیونددادن علل به راه‌حل‌های خط‌مشی هستند	Jones& McBeth(2010) Shanahan(2018)
ائتلاف‌های گفتمان	گروه‌هایی از کنشگران که حول خطوط داستانی و ایده‌های مشترک متحد شده و برای تسلط بر فضای گفتمانی و نهادینه‌سازی گفتمان خود رقابت می‌کنند	Hajer(1995) Leifeld (2018) Metze & Dodge (2016)
نهادگرایی گفتمان	رویکردی که ایده‌ها (شناختی و هنجاری) و گفتمان (هماهنگی و ارتباطی) را به‌عنوان نیروهای علّی در توضیح تغییرات نهادی و مشروعیت‌بخشی خط‌مشی‌ها می‌داند	Schmidt, V.A. (2008, 2010)

ادامه جدول ۱.

بعد/مؤلفه	تعریف فشرده	نویسنده/سال
قاب‌بندی	انتخاب استراتژیک برخی جنبه‌های واقعیت و برجسته‌سازی آن‌ها در یک متن ارتباطی برای ترویج یک تعریف مسئله، تفسیر علّی یا راه‌حل خاص	Rein&Schon(1993) Chong & Druckman (2007) Metze (2018) Dewulf et al. (2011)
فرایند معناسازی	عمل اجتماعی دلالت که از طریق منابع نشانه‌شناختی صورت می‌گیرد و کنشگران از طریق آن به پدیده‌ها معنای مشترک می‌بخشند	Keller & Yanow(2000) Wagenaar(2020) Wetherell & Potter (1988)
مشروعیت بخشی گفتمانی	استفاده از گفتمان (ایده‌های هنجاری و گفتمان ارتباطی) برای توجیه خط‌مشی‌ها در حوزه عمومی، تبدیل آن‌ها به "واقعیت موجه" و تقویت هنجارهای حاکم	Jacobs & Sobieraj (2007) Schmidt (2010) Schmidt (2015) Theine & Rieder (2022)
استدلال و بلاغت	ساختاردهی منطقی برای پیونددادن وضعیت موجود به اهداف مطلوب؛ تأکید بر گفتمان به‌عنوان یک فرایند مباحثه‌ای و مشورتی	Fischer& forester(1993) Fairclough (2013) Finlayson (2007)
چندسطحی بودن گفتمان	گفتمان در سطح فردی، شبکه‌ای و نهادی باید تحلیل شود	Bertrand et al. (2024) Schlaufer et al. (2022)
قدرت معنایی و هژمونی	تمرکز بر ابعاد زبانی قدرت و سلطه: ظرفیت گفتمان برای تثبیت خود به‌عنوان «حقیقت» یا «عقل سلیم» و به حاشیه راندن روایت‌های رقیب	Fairclough (2013) Montessori (2011)
کنش و عمل گفتمانی	گفتمان به‌عنوان یک عمل اجتماعی و روش‌های الگودار استفاده از زبان (ژانرها) که نه‌تنها خط‌مشی را بازتاب می‌دهد، بلکه فعالانه آن را شکل و سامان می‌دهد	Gasper(1996) Singh et al. (2013) Hajer (2006) Keller (2011)

تحلیل انتقادی ابعاد گفتمان خط‌مشی عمومی

یافته‌های این پژوهش، مجموعه‌ای نسبتاً جامع از ابعاد گفتمان خط‌مشی را آشکار کرده است؛ بااین‌حال، خودِ این ابعاد را نیز می‌توان موضوع نقد قرارداد. نخست آنکه بافت و زمینه اگرچه به‌درستی به‌عنوان نقطه آغاز تحلیل گفتمانی معرفی شده است، اما در بخش

زیادی از ادبیات، به سطح توصیف ساختارهای رسمی و شرایط نهادی تقلیل می‌یابد و به پویایی‌های تاریخی، منازعات اجتماعی و تضاد منافع پشت‌صحنه کمتر پرداخته می‌شود. بدین ترتیب، خطر آن وجود دارد که «بافت» به پس‌زمینه‌ای خنثی تبدیل شود، نه میدان منازعه‌ای که خود در حال ساخته‌شدن و بازتعریف است.

در بازنمایی مسئله نیز ادبیات شناسایی‌شده عمدتاً نشان می‌دهد چگونه مسائل از طریق زبان، شاخص‌ها و استعاره‌ها ساخته می‌شوند؛ اما کمتر به این می‌پردازد که چه بازیگران و سازوکارهای قدرتی تعیین می‌کنند کدام بازنمایی اصلاً امکان طرح یافتن در دستور کار را داشته باشد. به بیان دیگر، تمرکز بر صورت‌بندی مسئله، گاه باعث محوشدن «مسئله‌مندیِ» خودِ فرایند دستورکارگذاری و حذف صداهای نامرئی می‌شود.

روایت‌های خط‌مشی و ائتلاف‌های گفتمانی اگرچه به‌خوبی نشان می‌دهند که خط‌مشی‌ها حاصل داستان‌ها، ائتلاف‌ها و شبکه‌های معنا هستند، اما ادبیات موجود اغلب این ائتلاف‌ها را نسبتاً منسجم و پایدار ترسیم می‌کند. در عمل، مرز میان ائتلاف‌ها سیال، اقتضایی و متأثر از مصالح لحظه‌ای است و تحلیل‌ها کمتر به گسست‌ها، شکاف‌های درونی و شکست روایت‌های مسلط می‌پردازند. این امر می‌تواند به‌نوعی «بیش از حد منسجم دیدن» نظم گفتمانی منجر شود و ظرفیت تغییر و مقاومت را در حاشیه قرار دهد.

در مورد نهادگرایی گفتمانی، اگرچه تأکید بر نقش نهادها در تثبیت یا چالش گفتمان‌ها ضروری است، اما بخشی از مطالعات، نهادها را بیشتر به‌مثابه ظرف گفتمان می‌بیند تا خودِ نوعی کنش گفتمانی. بدین ترتیب، شکاف میان سطح «گفتمان» و سطح «نهاد» بازتولید می‌شود و کمتر نشان داده می‌شود که چگونه قواعد رسمی، رویه‌ها و روال‌های اداری، خود نوعی زبانِ نهادیِ دارای سوگیری‌های هنجاری‌اند.

قاب‌بندی و فرایند معناسازی در بسیاری از متون، با تمرکز بر تکنیک‌های زبانی، بلاغت و انتخاب واژگان تحلیل می‌شوند، اما این رویکرد، گاه به‌نوعی «زبان‌گرایی صوری» می‌انجامد که مناسبات مادی، منافع اقتصادی و ساختارهای نابرابری را به حاشیه می‌راند. به‌علاوه، در بخش مهمی از ادبیات، معناآفرینی بیشتر به سطح نخبگان سیاسی و

بوروکراتیک محدود می‌شود و سهم کنشگران حاشیه‌ای، گروه‌های فرودست و مردم عادی در فرایند معناسازی کمتر دیده می‌شود.

مشروعیت‌بخشی گفتمانی و استدلال و بلاغت به‌خوبی نشان می‌دهند که خط‌مشی‌ها فقط با ابزارهای حقوقی و فنی، بلکه با استدلال‌های هنجاری و بلاغی مشروعیت می‌یابند. بااین‌حال، رویکردهای موجود اغلب بر توصیف استراتژی‌های مشروعیت‌بخشی تمرکز می‌کنند و کمتر به پرسش‌های هنجاری بنیادین مانند: «مشروعیت برای چه کسی و بر اساس کدام ارزش‌ها؟» و «چه صداهایی در این فرایند حذف یا بی‌اعتبار می‌شوند؟» نزدیک می‌شوند. در نتیجه، تحلیل‌ها خطر آن را دارند که ناخواسته خود به بخشی از منطق مشروعیت‌بخشی نظم موجود بدل شوند.

مفهوم چندسَطحی بودن گفتمان به‌درستی نشان می‌دهد که گفتمان‌ها در سطوح محلی، ملی و فراملی درهم‌تنیده‌اند؛ اما بخش قابل‌توجهی از مطالعات، این چندسطحی بودن را بیشتر به معنای «تعدد مقیاس‌ها» می‌گیرد و کمتر به تعارضات، ناهماهنگی‌ها و ترجمه‌های متقابل میان سطوح مختلف می‌پردازد. به بیان دیگر، گویی گفتمان جهانی و ملی و محلی کمابیش همسو فرض می‌شوند، درحالی‌که شکاف‌ها و ترجمه‌های تحریف‌شده میان سطوح، خود منبع مهمی برای فهم سیاست و قدرت‌اند.

در قدرت معنایی و هژمونی، تمرکز بر گفتمان‌های مسلط ضروری است، اما خطر اصلی در بخشی از ادبیات، نوعی «فراقدرت‌مند» دیدن هژمونی است که مجال اندک برای کنش مقاوم، بازتعریف از پایین و گفتمان‌های بدیل باقی می‌گذارد. این رویکرد می‌تواند به بدبینی نظری و نوعی جبرگرایی گفتمانی منجر شود که با روح انتقادی مطالعات گفتمان در تعارض است.

در نهایت، کنش و عمل گفتمانی در برخی متون به سطح گفتار نخبگان و اسناد رسمی محدود می‌شود و از کنش‌های خرد، روزمره و غیررسمی‌ای که می‌توانند معانی خط‌مشی را در عمل بازتعریف کنند غفلت می‌شود. همچنین، شکاف میان «گفتار» و «پیامدهای مادی» خط‌مشی‌ها در بخشی از ادبیات همچنان پر نشده است؛ به این معنا که نسبت میان گفتمان‌های خط‌مشی و تجربه زیسته گروه‌های مختلف اجتماعی، کمتر به‌صورت نظام‌مند

بررسی می‌شود. برآیند این نقدها آن است که هرچند ابعاد کشف‌شده، چارچوبی مفید برای مطالعه گفتمان خط‌مشی فراهم می‌آورند، اما برای تقویت ظرفیت انتقادی آن‌ها لازم است سه جابه‌جایی عمده صورت گیرد:

۱-حرکت از توصیف صرف ساختارهای معنایی به سمت تحلیل مناسبات قدرت و منافع
۲- گسترش دامنه کنشگرانِ مورد توجه از نخبگان رسمی به کنشگران حاشیه‌ای و تجربه‌های زیسته
۳- توجه بیشتر به پویایی، تعارض و ناهمگونی درون گفتمان‌ها و ائتلاف‌ها، به جای فرض‌گرفتن انسجام و ثبات آن‌ها

چنین نگاهی می‌تواند چارچوب گفتمان خط‌مشی را از یک ابزار صرفاً تحلیلی، به ابزاری انتقادی برای آشکارسازی حذف‌ها، سکوت‌ها و امکان‌های بدیل در خط‌مشی‌گذاری عمومی تبدیل کند.

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر نشان می‌دهد که تحلیل گفتمان خط‌مشی، نه یک رویکرد جانبی بلکه یکی از مسیرهای بنیادین برای فهم ماهیت خط‌مشی‌گذاری در جهان معاصر است. گذار از عقلانیت ابزاری به رویکردهای تفسیری و انتقادی، خط‌مشی‌گذاری را به‌عنوان عرصه‌ای برای تعریف واقعیت، برساخت معنا و رقابت بر سر مشروعیت بازمی‌نمایاند. یافته‌های این مطالعه تأکید می‌کنند که خط‌مشی‌ها از دل داده‌ها یا شواهد عینی برنمی‌خیزند، بلکه در بستر فرایندهای گفتمانی شکل می‌گیرند؛ جایی که روایت‌ها، قاب‌بندی‌ها، استدلال‌ها و سازوکارهای بلاغی، معنا را تولید کرده و مسیرهای ممکن کنش را محدود یا گشوده می‌سازند.

گفتمان خط‌مشی، سازوکاری برای سازمان‌دهی ادراک، هدایت توجه و تعیین حدود «ممکن» و «ناممکن» در خط‌مشی‌گذاری است. این پژوهش نشان می‌دهد که روابط قدرت نه‌تنها از طریق ساختارهای رسمی بلکه از طریق تثبیت روایت‌ها و نهادینه‌سازی شیوه‌های خاص معناپردازی عمل می‌کنند. ائتلاف‌های گفتمانی، روایت‌هایی را به‌عنوان «برداشت

معتبر» از واقعیت پیش می‌برند و با تکرار و نهادینه‌سازی آنها، هژمونی معنایی ایجاد می‌کنند؛ هژمونی‌ای که در نهایت به مشروعیت‌بخشی به خط‌مشی‌ها، محدودسازی بدیل‌ها و شکل‌دهی رفتار کنشگران نهادی می‌انجامد.

نتایج پژوهش همچنین بر ماهیت چندسطحی گفتمان تأکید دارد. گفتمان‌ها نه‌تنها در سطح فردی بر برداشت‌ها و قضاوت‌های کنشگران اثر می‌گذارند، بلکه در سطح گروهی از طریق ائتلاف‌ها و شبکه‌های معنایی گسترش می‌یابند و در سطح کلان، بر جهت‌گیری نهادها و قواعد رسمی حکمرانی اثر می‌گذارند. انتقال روایت‌ها میان این سطوح، نظم معنایی جدیدی را در نظام خط‌مشی‌گذاری تثبیت کرده و امکان بازتولید یا تغییر ساختارهای سیاستی را فراهم می‌سازد.

از منظر انتقادی، تحلیل گفتمان ابزاری برای آشکارسازی سازوکارهای سلطه و بازنمایی‌های مسلط است. این رویکرد نشان می‌دهد که چگونه برخی صداها برجسته و برخی دیگر حاشیه‌نشین می‌شوند و چه منافع و ایدئولوژی‌هایی در تعریف مسائل خط‌مشی‌گذاری پنهان است. از این منظر، توانایی خط‌مشی‌گذاران و پژوهشگران در نقد روایت‌های مسلط و کشف لایه‌های پنهان قدرت، شرط ضروری برای دستیابی به خط‌مشی‌های عادلانه‌تر، پاسخ‌گوتر و مبتنی بر شناخت چندبعدی واقعیت است.

در مقایسه با ادبیات پیشین، یافته‌های این پژوهش با سنت‌های تحلیل گفتمان انتقادی و نهادگرایی گفتمانی همسو است که بر نقش روایت‌ها، قاب‌بندی مسئله و هژمونی معنایی در شکل‌دهی خط‌مشی‌ها تأکید می‌کنند؛ بااین‌حال، تمایز اصلی مطالعه حاضر در تلفیق این بینش‌ها در قالب یک چارچوب چندبعدی و چندسطحی است که هم‌زمان سطوح خرد، میانی و کلان را در فرایند خط‌مشی‌گذاری در نظر می‌گیرد. برخلاف بسیاری از مطالعاتی که بر یک مرحله خاص از چرخه خط‌مشی (مثلاً دستور کارگذاری یا اجرا) متمرکزند، این پژوهش پیوستگی میان مراحل مختلف و جابه‌جایی روایت‌ها میان سطوح مختلف حکمرانی را برجسته می‌سازد. از حیث مشابهت، نتایج با مطالعات پیشین در تأکید بر نقش قدرت، مشروعیت‌بخشی و طرد صداهای حاشیه‌ای هم‌داستان است، اما تلاش

می‌کند با برجسته کردن امکان نقد و بازگشایی فضای گفتمانی، بُعد هنجاری و رهایی‌بخش تحلیل گفتمان خط‌مشی را پررنگ‌تر کند.

در نهایت، لازم است به محدودیت‌های روش‌شناختی این مطالعه نیز توجه شود. هرچند رویکرد دامنه‌ای امکان ترسیم نقشه‌ای گسترده از ادبیات را فراهم می‌کند، ماهیت آن بیش از آنکه برای داوری قاطع درباره اثربخشی یا برتری رویکردها مناسب باشد، برای شناسایی دامنه، تنوع و شکاف‌های موجود در پژوهش‌ها کارآمد است. براین‌اساس، برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود: نخست، ابعاد و مؤلفه‌های این چارچوب در قالب مطالعات میدانی و موردی در حوزه‌های مختلف سیاستی نظیر آموزش، سلامت و رفاه اجتماعی به طور تجربی آزمون و در بسترهای خاص بومی‌سازی شود؛ دوم، از منابع داده‌ای متنوع‌تری همچون مصاحبه با کنشگران خط‌مشی، تحلیل متون رسانه‌ای، اسناد رسمی و گفت‌وگوهای عمومی استفاده شود تا تنوع گفتمان‌ها و صداهای به حاشیه رانده‌شده بهتر بازتاب یابد؛ و سوم، ظرفیت انتقادی تحلیل گفتمان برای شناسایی بدیل‌های مغفول، شکاف‌های مشروعیت و سازوکارهای نابرابری در فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌صورت عمیق‌تر به کار گرفته شود. چنین مسیری می‌تواند ضمن غنی‌تر ساختن ادبیات نظری، به طراحی و اجرای خط‌مشی‌هایی یاری رساند که بر پایه درکی چندبعدی از پیوند میان معنا، کنش و قدرت استوار است و پاسخ‌گوی پیچیدگی‌های حکمرانی معاصر خواهد بود.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Hadi Khanmohammadi http:/orcid.org/0000-0002-2290-6431

Hamidreza Damiri http:/orcid.org/0009-0002-2717-4281

منابع

۱. سلیمی، ناهید،کاظمی، سیدحسین(۱۴۰۰). گفتمان‌ها و روایت‌های خط‌مشی‌گذاری عدالت‌جنسیتی در ایران: واکاوی علل و جهات تکثر برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها، *زن در توسعه و سیاست*، ۱۹(۲)،۲۶۹-۳۰۴. doi: 10.22059/jwdp.2021.318461.100795

۲. حسینی، سید کاظم، دانایی فرد، حسن، کاظمی، سید حسین (۱۴۰۲). فهم گفتمانی ظهور و تغییر خط‌مشی مسکن در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور، *مدیریت دولتی*، ۱۵(۲)، ۲۹۳-۳۱۸. doi: 10.22059/jipa.2023.352545.3262

۳. قربانی، حسین، عباسی،طیبه،عسگری، ناصر (۱۴۰۴). تحلیل گفتمان بازیگران خط مشی شهرسازی با رویکرد تحلیل گفتمان (مطالعه موردی: استان مازندران به عنوان مقصد گردشگری ایران)، *برنامه ریزی و توسعه گردشگری* doi: 10.22080/jtpd.2025.29751.4020

4. Bertrand, A. R., Lyon, M. A., & Jacobsen, R(2024) .Narrative spillover: A narrative policy framework analysis of critical race theory discourse at multiple levels. *Policy Studies Journal, 52*(2), 391-423 . https://doi.org/10.1111/psj.12523
5. Cairney, P. (2019). Understanding public policy: Theories and issues (Vol. 2). *Bloomsbury Publishing* . https://doi.org/10.1111/1478-9302.12016_5
6. Durnová, A. (2024). Critical Policy Studies. In *Encyclopedia of Public Policy (pp. 1-8).* Springer . https://doi.org/10.4337/9781783472352.00005
7. Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical policy studies, 7*(2), 177-197 . https://doi.org/10.1080/19460171.2013.798239
8. Farrelly, M. (2014). *Discourse and democracy: Critical analysis of the language of government.* Routledge . https://doi.org/10.4324/9781315777948

9. Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis* and planning. Duke University Press . https://doi.org/10.1215/9780822381815
10. Fischer, F., & Gottweis, H. (2013). The argumentative turn in public policy revisited: Twenty years later. *Critical policy studies, 7*(4), 425-433 . https://doi.org/10.1080/19460171.2013.851164
11. Gasper, D., & Apthorpe, R. (1996). Introduction: Discourse analysis and policy discourse . https://doi.org/10.1080/09578819608426650
12. Hajer, M. A. (2002). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. *In Argument turn policy anal plan (pp. 51-84). Routledge* . https://doi.org/10.4324/9780203499467-4
13. Hellman, C. M. E., Monni, M., & Alanko, A. M. (2017). Declaring, shepherding, managing: The welfare state ethos in Finnish government programmes, *1950-2015. Research on Finnish society, 10*(1), 9-22 . https://doi.org/10.51815/fjsr.110762
14. Hwang, K. (2024). The complex interplay of causal narratives in public policy and political discourse .https://doi.org/10.24294/jipd.v8i2.3079
15. Jacobs, R. N., & Sobieraj, S. (2007). Narrative and legitimacy: US congressional debates about the nonprofit sector. *Sociological theory*, .(https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2007.00295
16. Jennings, B., Hoppe, R., Hajer, M. A., Forester, J., & Fischer, F. (2013). *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. In The argumentative turn in policy analysis and planning (pp. 43)* Duke University Press. https://doi.org/10.1215/9780822381815-003
17. Jones, H. (2009). Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature. *ODI-IKM Working Paper, 5*, 1-37 . https://docs.edtechhub.org/lib/85MXGEIF.

18. Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong ?*Policy Studies Journal*, *38*(2), 329-353 . https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x
19. Keller, R. (2018). The sociology of knowledge approach to discourse (S*KAD). Human studies,* *34*(1), 43-65 . https://doi.org/10.4324/9781315170008-2
20. Lamb, E. C. (2013). Power and resistance: New methods for analysis across genres in critical discourse analysis. *Discourse & Society, 24*(3), 334-360 . https://doi.org/10.1177/0957926512472041
21. Leifeld, P. (2016). *Discourse Network Analysis. Policy Debates as Dynamic Networks,*[w:] JN Victor, AH Montgomery, M. Lubell (red.). In: The Oxford Handbook of Political Networks, Oxford. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25
22. Leipold, S., Feindt, P .H., Winkel, G., & Keller, R. (2019). Discourse analysis of environmental policy revisited: traditions, trends, perspectives. *In (Vol. 21, pp. 445-463): Taylor & Francis*. https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1660462
23. McDermid, P., & Winton, S. (2023). What's 'fairness' got to do with it? Discourse coalitions, arguments, and discursive struggles over public funding of Ontario's private schools. *Journal of Educational Administration and History,* *55*(3), 341-357 . https://doi.org/10.1080/00220620.2022.2137479
24. Miller, H. T. (2020). Policy narratives: the perlocutionary agents of political discourse .*Critical policy studies,* *14*(4), 488-501 . https://doi.org/10.1080/19460171.2020.1816483
25. Montessori, N. M. (2023). *Critical policy discourse analysis.* In The Routledge handbook of discourse analysis (pp. 610-624). Routledge . https://doi.org/10.4337/9781788974967
26. Mulderrig, J., Montessori, N. M., & Farrelly, M. (2019). Introducing critical policy discourse analysis. In *Critical policy discourse analysis*

(pp. 1-22). Edward Elgar Publishing . https://doi.org/10.4337/9781788974967.00006

27. Parsons, D. W. (1995). Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis. https://doi.org/10.1177/014473949601600112

28. Rhodes, R., & Bevir, M.(2015) *Routledge handbook of interpretive political science* . https://doi.org/10.4324/9781315725314

29. Riemann, M. (2023). Studying problematizations: The value of Carol Bacchi's 'What's the problem represented to be?'(WPR) methodology for IR. *Alternatives, 48*(2), 151-169 . https://doi.org/10.1177/03043754231155763

30. Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, *11*(1), 303-326 . https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342

31. Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, *2*(1), 1-25 . https://doi.org/10.1017/S175577390999021X

32. Shanahan, E. A., DeLeo, R., Koebele, E. A., Taylor, K., Crow, D. A., Blanch-Hartigan, D., Albright, E. A., Birkland, T. A., & Minkowitz, H. (2025). Narrative power in the narrative policy framework. *Policy Studies Journal* . https://doi.org/10.1111/psj.70038

33. Stauffer, B. (2023). What's the grand story? A macro-narrative analytical model and the case of Swiss child and adult protection policy. *Policy Studies Journal, 51*(1), 33-52 . https://doi.org/10.1111/psj.12465

34. Tawell, A., & McCluskey, G. (2022). Utilising Bacchi's what's the problem represented to be?(WPR) approach to analyse national school exclusion policy in England and Scotland: a worked example. *International Journal of Research & Method in Education, 45*(2), 137-149 . https://doi.org/10.1080/1743727x.2021.1976750

35. Van Hulst, M., Metze, T., Dewulf, A., De Vries, J., Van Bommel, S., & Van Ostaijen, M. (2025). Discourse, framing and narrative: three ways of doing critical, interpretive policy analysis .*Critical policy studies, 19*(1), 74-96 . https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2326936

36. Wagenaar, H. (2022). Deliberative policy analysis. *Research methods in deliberative democracy,* 423-437 . https://doi.org/10.1093/oso/9780192848925.003.0029

37. White, L. G. (1994). Policy analysis as discourse. *Journal of policy analysis and management*, *13*(3), 506-525. https://doi.org/10.2307/3325389

38. Williams, T. T., & Kuzma, J. (2022). Narrative policy framework at the macro level—Cultural theory-based beliefs, science-based narrative strategies, and their uptake in the Canadian policy process for genetically modified salmon. *Public Policy and Administration, 37*(4), 480-515 . https://doi.org/10.1177/09520767211065609

39. Yanow, D. (2007). Interpretation in policy analysis: On methods and practice. *Critical policy analysis, 1*(1), 110-122 . https://doi.org/10.1080/19460171.2007.9518511

40. Yanow, D., & Schwartz-Shea ,P. (2015). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn.* Routledge . https://doi.org/10.4324/9781315703275

Refrences [In Persian]

1. Salimi, N. and Kazemi, S., H. (2021). Discourses and Narratives of Gender Justice Policy-making in Iran: Investigating the Causes and Directions of the Multiplicity of Programs and Policies. *Woman in Development & Politics*, *19*(2), 269-304. doi: 10.22059/jwdp.2021.318461.1007957

2. Hoseini, S. K. , Danaeefard, H. and Kazemi, S. H. (2023). Understanding the Discourse of Emergence and Alternation of Housing Policy in Iran's

4th and 5th Development Plans. *Journal of Public Administration*, *15*(2), 293-318. doi: 10.22059/jipa.2023.352545.3262

3. Ghorbani, H. , Abbasi, T. , Asgari, N. (2025). Discourse analysis of urban development policy actors with a discourse analysis approach (Case study: Mazandaran province as a tourist destination in Iran). *Journal of Tourism Planning and Development*, doi: 10.22080/jtpd.2025.29751.4020

استناد به این مقاله: خان محمدی, هادی و دمیری, حمیدرضا . (۱۴۰۴). مرور دامنه ای نظریه‌های گفتمان خط‌مشی. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۳ (۹)، ۵۱ – ۹۰.

doi: 10.22054/spsa.2026.90136.1096

Journal of Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License..