



# السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

الدكتور  
فهمي خليفة الفهداوي



رقم التصنيف : 350  
المؤلف ومن هو في حكمه : فهمي خليفة الفهداوي  
عنوان الكتاب : السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل  
رقم الإيداع : 2001/7/1485  
الواصفات : الإدارة العامة  
بيانات النشر : عمان - دار المسيرة للنشر والتوزيع

تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

### حقوق الطبع محفوظة للناشر

جميع حقوق الملكية الأدبية والفنية محفوظة لدار المسيرة للنشر والتوزيع عمان - الأردن  
ويحظر طبع أو تصوير أو ترجمة أو إعادة تنضيد الكتاب كاملاً أو مجزئاً أو تسجيله على اشربة  
كاسيت أو إدخاله على الكمبيوتر أو برمجته على إسطوانات ضوئية إلا بموافقة الناشر خطياً

Copyright © All rights reserved

No part of this publication may be translated,  
reproduced, distributed in any form or by any means, or stored in a data base  
or retrieval system, without the prior written permission of the publisher

الطبعة الأولى 2001م - 1422هـ    الطبعة الثانية 2013م - 1434هـ  
الطبعة الثالثة 2014م - 1430هـ    الطبعة الرابعة 2016م - 1437هـ  
الطبعة الخامسة 2019م - 1440هـ    الطبعة السادسة 2022م - 1443هـ  
الطبعة السابعة 2023م - 1444هـ



دار  
المسيرة  
للنشر والتوزيع والطباعة  
شركة جمال أحمد حيف وإخوانه

عنوان الدار

الرئيسي : عمان - العبدلي - مقابل البنك العربي    هاتف : 962 6 5627049    فاكس : 962 6 5627059  
الفرع : عمان - ساحة المسجد الحسيني - سوق البنراء    هاتف : 962 6 4640950    فاكس : 962 6 4617640  
صندوق بريد 7218 عمان - 11118 الأردن

E-mail: Info@massira.jo . Website: www.massira.jo

التصميم والازراج : دائرة الانتاج

www.massira.jo

# السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

الدكتور  
فهمي خليفة الضهداوي



## الفهرس

المقدمة ..... 17

### الفصل الأول

#### نشأة السياسة العامة وتطور مفاهيمها الحديثة

أولاً: نشأة السياسة العامة وتطورها ..... 29

ثانياً: مفاهيم السياسة العامة وتطورها في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة ..... 34

السياسة العامة من منظور ممارسة القوة ..... 34

السياسة العامة من منظور تحليل النظام ..... 35

السياسة العامة من منظور الحكومة ..... 37

ثالثاً: العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة ..... 42

المطالب السياسية ..... 43

قرارات السياسة ..... 44

إعلان محتويات السياسة ..... 44

مخرجات السياسة ..... 44

أثر السياسة ..... 45

رابعاً: الأهداف المترتبة عن دراسة السياسة العامة ..... 45

تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسة العامة ..... 45

دعم الإمكانيات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة ..... 47

تنضيج الأفكار والتجارب السياسية ..... 48

خامساً: خصائص السياسة العامة ..... 48

أن السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية ..... 49

- 49..... أن السياسة العامة ذات سلطة شرعية.
- 50..... أن السياسة العامة نشاط هادف مقصود
- 51..... أن السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية
- 52..... أن السياسة العامة شاملة وتمتد لعموم المجتمع المقصود بها
- 52..... أن السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية
- 53..... أن السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام
- 54..... أن السياسة العامة تعكس ما يسمى (الجدوى السياسية)
- 56..... مصادر الفصل الأول

## الفصل الثاني

### أنماط السياسة العامة ومرتكزاتها البنيوية

- 63..... أولاً: مستويات السياسة العامة ضمن الإطار العام
- 63..... السياسة العامة الكلية
- 64..... السياسة العامة الجزئية
- 65..... السياسة العامة الفرعية
- 66..... ثانياً: المستوى (العقيم) في السياسة العامة
- 66..... هل ثمة مستوى عقيم للسياسة العامة؟
- 71..... ثالثاً: مستويات السياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة أو الحكومة
- 72..... السياسات العامة على المستوى التشريعي
- 72..... السياسات العامة على المستوى الحكومي
- 73..... السياسات العامة على المستوى التنفيذي الإداري
- 74..... السياسات العامة على المستوى الفني والإجرائي
- رابعاً: تصنيف أنواع السياسات العامة في ضوء الأهداف الكبرى التي تقوم عليها
- 76..... علاقات الدولة أو الحكومة مع مجتمعتها الداخلي، ومع المحيط الخارجي
- 76..... السياسات العامة المتخذة لأجل الحفاظ على نمو وتطوير المجالات الاقتصادية

السياسات العامة المتخذة لأجل تحسين الظروف المعيشية والاجتماعية للمجتمع	76
السياسات العامة المتخذة لأجل الحفاظ على الأمن الوطني	77
خامسا: تصنيف السياسات العامة في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة ضمن المجتمع المعني بها، وما يترتب عن ذلك من الآثار القائمة على صعيد المجتمع والسياسة	78
السياسات العامة (الاستخراجية)	78
السياسات العامة (التوزيعية)	79
السياسات العامة (لإعادة التوزيع)	80
السياسات العامة (التنظيمية)	80
السياسات العامة (الرمزية)	82
سادسا: تصنيف أنواع السياسات العامة في ضوء القوى السياسية المتنافسة ضمن البناء التعددي للمجتمع	83
السياسات العامة تمثل (الأغلبية)	83
السياسات العامة تمثل (جماعة المصلحة)	83
السياسات العامة تمثل (العميل أو التابع)	84
السياسات العامة تمثل (صاحب الاهتمام العام)	85
السياسات العامة تمثل (الأحزاب السياسية)	85
سابعا: الأدوات المعتمدة في السياسات العامة	88
القواعد الملزمة	89
عمليات البرنامج	90
الإعانة المالية و دفع الأجور	91
فرض الضريبة	92
الإقناع الأخلاقي	92
مصادر الفصل الثاني	94

### الفصل الثالث

#### تحليل السياسة العامة: الأطر، والمنهجية، والأبعاد

99	مدخل
99	أولاً: تطور الاهتمام بتحليل السياسة العامة
103	ثانياً: تعريف تحليل السياسة العامة
106	ثالثاً: الاختصاصات الشاملة لتحليل السياسة العامة
106	من حيث مرتكز الاهتمامات
106	من حيث نطاق ومجالات الدراسة والتحليل
108	رابعاً: الخطوات المنهجية لتحليل السياسة العامة
108	التعرف على مشكلة السياسة العامة، ودراسة أبعادها
109	تجميع المعلومات المتكاملة
111	ترشيح بدائل الحلول
112	اختيار البديل الأفضل
113	الاختبار التجريبي للبديل
115	التنفيذ الفعلي للبديل
116	المتابعة ورقابة التنفيذ
118	تقويم النتائج والآثار
119	خامساً: الخصائص المميزة لتحليل السياسة العامة
124	سادساً: الصعوبات التي تواجه المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة
127	سابعاً: الاشتراطات الهامة في التحليل للسياسة العامة بصورة فاعلة
129	مصادر الفصل الثالث

## الفصل الرابع

### نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة

- أولاً: الأنموذج الكلي الرشيد ..... 135
- العناصر الأساسية التي تشكل آليات الأنموذج الكلي الرشيد في عملية اتخاذ القرار  
للسياسة العامة ..... 136
- مبررات الرشد في أنموذج القرارات للسياسة العامة ..... 136
- النظرة التحليلية في تفسير آليات الأنموذج الكلي الرشيد المعتمدة في اتخاذ القرار .... 138
- ثانياً: الأنموذج التدريجي ..... 140
- نقد (لندبلوم) للأنموذج الكلي الرشيد ..... 141
- المنطق الفلسفي للأنموذج التدريجي ..... 142
- الأساسيات المنهجية في الأنموذج التدريجي لاتخاذ القرارات ..... 144
- ثالثاً: أنموذج الفحص المختلط ..... 146
- رابعاً: أنموذج نظرية اللعب ..... 154
- المكونات المنهجية والمعرفية لنظرية اللعب ..... 155
- دور أنموذج نظرية اللعب في عملية صنع القرار واتخاذها ..... 156
- الإمكانية التطبيقية لأنموذج نظرية اللعب في عملية اتخاذ القرارات للسياسة  
العامة ..... 157
- خامساً: أنموذج الاختيار العام ..... 159
- الأساس الاقتصادي لأنموذج الاختيار العام ..... 160
- المضامين الفلسفية لأنموذج الاختيار العام ..... 161
- تطبيق أنموذج الاختيار العام في اتخاذ القرار وفي تقدير السياسة العامة ..... 163
- سادساً: القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذيها في السياسة العامة ..... 165
- القيم السياسية ..... 167
- قيم السياسة العامة ..... 167



168	القيم التنظيمية
169	القيم الإيديولوجية
170	القيم الفردية
170	القيم الموقفية
172	مصادر الفصل الرابع

### الفصل الخامس

#### نماذج صنع السياسة العامة من منظور العملية

179	تقديم
180	أولا: أنموذج الجماعة
	المحور الفكري الذي يعبر عن أنموذج الجماعة وعن بنائها ووظيفتها، وعن دورها وتأثيرها في السياسة العامة
181	المحور التوازني الذي يحقق توازن النظام السياسي
182	ثانيا: أنموذج النخبة
183	الفلسفة التي يقوم عليها أنموذج النخبة
184	تطبيقات أنموذج النخبة في تحليل السياسة العامة
185	ثالثا: أنموذج النظم
187	الرؤية الفلسفية للأبعاد التي يطرحها أنموذج النظم
188	النمذجة التجريدية لغرض تمثيل الحياة السياسية والوقوف الحقيقي لدراسة السياسة العامة، كأسلوب اعتمده أنموذج النظم في تحليلاته للسياسة العامة
188	المنهجية التشغيلية لأنموذج النظم في السياسة العامة
189	رابعا: الأنموذج المؤسسي
193	خامسا: أنموذج العمليات والأنشطة والوظائفية
197	العمليات الوظيفية من خلال الأنشطة السبعة التي قدمها هارولد لاسويل
198	الأنشطة والمبادئ التي تمثل القواعد الأساسية الخمسة التي قدمها (إي كويد)

- الأنشطة والعمليات بناء على علاقتها بالسياسة العامة التي تمثل خمس مراحل  
199..... أساسية، كما ذكرها (توماس داي)  
202..... سادسا: أ نموذج دراسة الحالة  
207..... مصادر الفصل الخامس

## الفصل السادس

### البيئة المؤثرة وصنع السياسة العامة

- أولا: البيئة التي تتفاعل معها السياسة العامة  
211.....  
الثقافة السياسية  
213.....  
الظروف الاجتماعية والاقتصادية  
218.....  
الظروف والمتغيرات الدولية والعالمية  
223.....  
ثانيا: الجهات الصانعة للسياسة العامة  
228.....  
صنع السياسة العامة الرسميون  
229.....  
صنع السياسة العامة غير الرسميين  
235.....  
مصادر الفصل السادس  
244.....

## الفصل السابع

### عملية صنع السياسة العامة

- أولا: جدول مهام السياسة العامة (الأجندة)  
249.....  
ثانيا: طرق تنظيم الأجندة أو جدول قضايا السياسة العامة  
251.....  
الجدول النظامي  
251.....  
الجدول المؤسسي  
251.....  
ثالثا: فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة  
253.....  
رابعا: صياغة أ نموذج عملي - تجريبي (مقترح) لصنع سياسة عامة وطنية في إحدى  
حكومات الدول العربية إزاء قضية التأمين الصحي لمواطنيها  
257.....

- 258 ..... مبررات تحول مشكلة التأمين الصحي للمواطنين إلى قضية سياسية عامة
- 259 ..... طبيعة رد الفعل الحكومي والمؤسسي إزاء التعامل الموقفي مع المطالب العامة التي  
جسمت لقضية التأمين الصحي للمواطنين
- 260 ..... منطلقات الجهود التحليلية والتقويمية للمحللين، ولدراسات اللجان المختصة،  
فمن تكلفوا رسميا بدراسة وتحليل القضية محط الاهتمام
- 261 ..... جدولة القضية ضمن أجندة أعمال الحكومة والمناقشة مع البرلمان بخصوصها
- 262 ..... مناقشة القضية
- 263 ..... صياغة السياسة العامة إزاء القضية المطروحة
- 265 ..... تبني توصيات السياسة العامة النهائية
- 267 ..... إعلان قرار السياسة العامة على المواطنين
- 267 ..... خامسا: المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة
- 268 ..... قيم الفرد
- 270 ..... الانتماء لحزب سياسي
- 270 ..... مصالح الناخبين
- 271 ..... الرأي العام
- 272 ..... سادسا: استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة
- 274 ..... المساومة
- 275 ..... تشكيل التحالف
- 276 ..... المنافسة
- 277 ..... الصراع
- 277 ..... التعاون
- 278 ..... الإقناع
- 278 ..... الأمر
- 280 ..... سابعا: مشكلات عملية صنع السياسة العامة

مشكلات تتعلق بالمعلومات والتغذية الراجعة التي تحتاجها عملية صنع السياسة العامة	281
مشكلات ترتبط بالقيود المفروضة على السياسة العامة من خلال الإطار المؤسسي المحيط بعملية الصنع	282
مشكلات تتعلق بصانع السياسة شخصيا، وكميقات مؤسسية	282
مشكلات تتعلق بإخفاق السياسات العامة المتخذة	283
مصادر الفصل السابع	285

## الفصل الثامن

### عملية تنفيذ السياسة العامة

أولا: التعريف بمفهوم تنفيذ السياسة العامة	289
ثانيا: الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة (الأجهزة الإدارية)	290
المشروعون	291
القضاء أو المحاكم	291
مجموعات الضغط والناخبون	292
وسائل الإعلام	293
الوسطاء	293
ثالثا: مستلزمات العملية التنفيذية للسياسة العامة	295
عناصر التنفيذ	295
البناء التنظيمي للإدارات التنفيذية	296
الطاعة والاستجابة القانونية	300
الاعتبارات الإدارية والتنظيمية في صنع السياسات الإدارية والتنفيذية	303
رابعا: وصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة في تحليل السياسة العامة	306
خامسا: طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة	314

- 314 ..... الأ نموذج الهرمي التقليدي
- 316 ..... الأ نموذج الحديث غير التقليدي
- 322 ..... مصادر الفصل الثامن

## الفصل التاسع

### تقويم السياسة العامة

- 327 ..... مدخل
- 328 ..... أولا: التعريف بمفهوم التقويم
- 330 ..... ثانيا: تقويم أثر السياسة العامة
- 333 ..... ثالثا: الجهات التي تتولى عملية تقويم السياسة العامة
- 334 ..... التقويم من قبل صانعي السياسة العامة
- 335 ..... التقويم من قبل منفذي السياسة العامة
- 336 ..... التقويم من قبل المقومين المتخصصين
- 337 ..... رابعا: أنواع التقويم في السياسة العامة
- 337 ..... التقويم المتقدم أو تقويم السياسة العامة
- 338 ..... التقويم الاستراتيجي
- 338 ..... تقويم عمليات تنفيذ البرنامج
- 338 ..... تقويم الفاعلية
- 338 ..... تقويم الكفاءة
- 339 ..... تقويم النتائج
- 339 ..... خامسا: معايير التقويم في السياسة العامة
- 343 ..... سادسا: المستلزمات الإجرائية في عملية تقويم السياسة العامة
- 343 ..... متطلبات عملية التقويم
- 343 ..... إدارة عملية التقويم والمباشرة بتنفيذها والتأكد من جدواها

344	سابعاً: مظاهر أداء عملية التقييم في السياسة العامة
344	الإشراف أو المراجعة البرلمانية
344	مكتب المحاسبة العام
345	المجالس الرئاسية
345	الإدارات الحكومية
347	ثامناً: مشكلات تقييم السياسة العامة
348	المشكلات المنهجية المندرجة في التقييم الفني والتخصصي
349	المشكلات التقييمية المندرجة ضمن محيط البرنامج محل التقييم
350	المشكلات التقييمية المندرجة في طبيعة السياسة العامة
350	المشكلات المتعلقة بنتائج التقييم
351	المشكلات المتعلقة بالبيئة والمحيط الخارجي
351	المشكلات المتعلقة بالأبعاد الفلسفية لمضمون النفع العام والخدمة العامة
352	المشكلات المتعلقة بالجوانب الأخلاقية
353	تاسعاً: موقف عملية التقييم من آثار السياسة العامة
356	مصادر الفصل التاسع