

Editor-in-Chief Lecture

The Institutional Grammar of Public Policies: Understanding Institutional Silences in the Context of Policymaking in Iran



Hassan DanaeeFard ¹

1. Professor, Public Administration Department, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

email: hdanaee@modares.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2026.255883

22/06/2026

Abstract

Public policies shape institutional arrangements not only through what they explicitly state but also through what they leave unspecified, which may have significant implications for implementation, accountability, discretion, and institutional coordination. In other words, public policies sometimes speak and sometimes remain silent. By introducing the concept of institutional silence, this article extends the institutional grammar approach beyond its predominant focus on identifying and coding institutional presence to examine institutional incompleteness in policy design. First, the article distinguishes institutional silence from ordinary omissions and conceptualizes it as the consequential failure to specify essential elements of institutional arrangements. It then draws on developments in institutional grammar, particularly Institutional Grammar 2.0, to develop a diagnostic framework for identifying different forms of institutional silence, including silences concerning responsibilities, authority, coordination, resources, and enforcement mechanisms. Finally, the article examines the Iranian policymaking context as a setting for demonstrating the analytical significance of this concept. The article argues that understanding what policies leave unsaid is an essential complement to analyzing what they explicitly state.

Keywords: Institutional Grammar; Institutional Silence; Policy Design; Institutional Incompleteness; Policymaking in Iran.

Citation: Danaeefard, H. (2025). The Institutional Grammar of Public Policies: Understanding Institutional Silences in the Context of Policymaking in Iran. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 9(2), 1–23.





گرامر نهادهای خطمشی‌های عمومی: فهم سکوت‌های نهادهای در بستر خطمشی‌گذاری ایران

حسن دانائی‌فرد^۱

۱. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت‌مدرس، تهران، ایران.

email: hdanaee@modares.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2026.255883

چکیده

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۴/۲۰

خطمشی‌های عمومی تنها از طریق آنچه به‌صراحت بیان می‌کنند، ترتیبات نهادهای را شکل نمی‌دهند؛ بلکه آنچه را مشخص نمی‌کنند نیز می‌تواند پیامدهای مهمی برای اجرا، پاسخ‌گویی، اختیار و هماهنگی نهادهای داشته باشد. به عبارت دیگر گاهی خطمشی‌های عمومی سخن می‌گویند و گاهی سکوت می‌کنند. این مقاله با طرح مفهوم سکوت نهادهای، رویکرد گرامر نهادهای را از تمرکز غالب بر شناسایی و کدگذاری حضور نهادهای فراتر می‌برد و به تحلیل ناتمامی نهادهای در طرح خطمشی می‌پردازد. مقاله ابتدا سکوت نهادهای را از حذف‌های معمولی متمایز کرده و آن را به‌عنوان مشخص‌نشدن پیام‌دار عناصر ضروری ترتیبات نهادهای مفهوم‌پردازی می‌کند. سپس، با اتکا به تحول گرامر نهادهای و به‌ویژه نسخه دوم گرامر نهادهای، چارچوبی تشخیصی برای آشکارسازی گونه‌های مختلف سکوت، از جمله سکوت در مسئولیت، اختیار، هماهنگی، منابع و ضمانت‌های اجرایی، ارائه می‌دهد. در ادامه، بستر خطمشی‌گذاری ایران به‌عنوان زمینه‌ای برای نشان دادن اهمیت تحلیلی این مفهوم بررسی می‌شود. مقاله استدلال می‌کند که فهم آنچه خطمشی‌ها نمی‌گویند، مکمل ضروری تحلیل آن چیزی است که می‌گویند.

واژگان کلیدی:

گرامر نهادهای، سکوت نهادهای، طرح خطمشی، ناتمامی نهادهای، خطمشی‌گذاری ایران.

استناد: دانائی‌فرد، حسن (۱۴۰۵). گرامر نهادهای خطمشی‌های عمومی: فهم سکوت‌های نهادهای در بستر

خطمشی‌گذاری ایران، مطالعات مدیریت دولتی/ایران. ۹(۲). ۲۳-۱.

۱. مقدمه

هر سند قانونی یا مقرراتی که خطمشی‌های عمومی در قالب آن‌ها بیان و ابلاغ می‌شوند، از نوعی دستور زبان نهادی پیروی می‌کند؛ دستور زبانی که مشخص می‌کند چه کسی، چه اقدامی را، در چه شرایطی، با چه میزان الزام یا اختیار و با چه پیامدهایی انجام می‌دهد. بر این اساس، گرامر نهادی^۱ به ما امکان می‌دهد این ساختار را در متون خطمشی شناسایی و تحلیل کنیم. اما پرسش مهم‌تری نیز وجود دارد که کمتر به آن توجه شده است: اگر سند خطمشی مشخص نکند چه کسی مسئول است، اختیار و منابع لازم در اختیار چه کسی قرار دارد، هماهنگی میان نهادها چگونه باید شکل گیرد یا در صورت اجرا نشدن تعهدات چه اتفاقی می‌افتد، چه چیزی را باید در این متن جست‌وجو کنیم؟ این مقاله از این پرسش آغاز می‌کند و مفهوم «سکوت نهادی»^۲ را برای فهم آن دسته از ناگفته‌های متن خطمشی معرفی می‌کند که ممکن است پیامدهای مهمی برای اجرا، پاسخگویی و هماهنگی داشته باشند. به این ترتیب، مقاله می‌کوشد نشان دهد که برای فهم یک خطمشی، تنها نباید پرسید متن چه می‌گوید؛ بلکه باید پرسید چه چیزهایی را مشخص نمی‌کند و این مشخص نکردن‌ها چگونه می‌توانند بر عمل نهادها اثر بگذارند. این نگاه، گرامر نهادی را از ابزاری برای خواندن آنچه در متن آمده است، به رویکردی برای کشف آنچه در طرح نهادی غایب مانده اما اهمیت دارد، گسترش می‌دهد. در این راستا، به‌طور سنتی، تحلیل خطمشی‌های عمومی بر بررسی ترتیبات نهادی صریحی متمرکز بوده است که این خطمشی‌ها ایجاد می‌کنند. پژوهشگران حوزه طرح خطمشی و تحلیل نهادی، سال‌ها بر این نکته تمرکز داشته‌اند که خطمشی‌ها چگونه قواعد را تعریف می‌کنند، اقدامات را تجویز می‌کنند، رفتارها را مجاز می‌سازند، مسئولیت‌ها را تعیین می‌کنند و سازوکارهای تبعیت و ضمانت‌های اجرایی را ایجاد می‌کنند. در این دیدگاه، متون یا اسناد خطمشی به عنوان ترتیبات نهادی ساختاریافته‌ای درک می‌شوند که روابط میان کنشگران را سازمان‌دهی کرده و الگوهای کنش جمعی را شکل می‌دهند. رویکردهای نهادی، به جای آنکه خطمشی‌ها را صرفاً بیانگر قصد دولت بدانند، آنها را نظام‌هایی از قواعد در نظر می‌گیرند که اختیار را تخصیص می‌دهند، تعهدات را تعریف می‌کنند و تعاملات میان کنشگران خطمشی را ساختاربندی می‌نمایند (Basurto et al., 2010; Siddiki et al., 2011).

بااین حال، خطمشی‌های عمومی تنها از طریق آنچه به صراحت بیان می‌کنند حکمرانی نمی‌کنند؛ بلکه از طریق آنچه مشخص نمی‌کنند نیز بر رفتار نهادی تأثیر می‌گذارند. یک خطمشی ممکن است هدفی مطلوب را مشخص کند، اما روشن نکند چه کسی مسئول تحقق آن است؛ ممکن است تعهداتی ایجاد کند، بدون آنکه سازوکارهای اجرای آنها را تعریف کند؛ ممکن است مسئولیت‌های نهادی ایجاد کند، بدون آنکه اختیار یا منابع متناسب با آن مسئولیت‌ها را فراهم آورد؛ یا ممکن است نیازمند هماهنگی میان سازمان‌ها باشد، بدون آنکه روابطی را که هماهنگی باید از طریق آنها شکل گیرد، مشخص کند. این حذف‌ها صرفاً ضعف‌های متنی نیستند. در شرایط خاص، آنها می‌توانند به ویژگی‌های پیامددار طرح نهادی تبدیل شوند؛ زیرا بر اجرا، پاسخگویی، اختیار عمل و هماهنگی تأثیر می‌گذارند. با این توصیف، توسعه روزافزون گرامر نهادی، توانایی پژوهشگران را برای تحلیل ساختار رسمی متون خطمشی به طور چشمگیری افزایش داده است. گرامر نهادی با تکیه بر گرامر نهادهای کرافورد و آستریم، ابزار گرامر نهادی^۳ را به عنوان رویکردی نظام‌مند برای شناسایی مؤلفه‌های گزاره‌های نهادی ارائه می‌کند؛ از جمله کنشگران، تجویزهای وجه التزامی یا تکلیفی، اقدامات، شرایط و پیامدها (ببینید: Siddiki et al., 2011). تحولات بعدی، به ویژه نسخه دوم گرامر نهادی، با فراهم کردن امکان ثبت ساختارهای نهادی پیچیده‌تر، ویژگی‌های معنایی و گزاره‌های نهادی ترکیبی، دقت تحلیلی این رویکرد را افزایش داده‌اند (Frantz & Siddiki, 2021; Frantz & Siddiki, 2022). در نتیجه، گرامر نهادی به یکی از رویکردهای اثرگذار برای مطالعه طرح خطمشی، تنظیم گری، تبعیت و تغییر نهادی تبدیل شده است.

¹ Institutional Grammar

² Institutional Silence

³ Institutional Grammar Tool

با وجود این پیشرفت‌ها، پژوهش‌های موجود در حوزه گرامر نهادهی عمدتاً بر شناسایی و کدگذاری حضور نهادهی تمرکز داشته اند؛ یعنی اینکه چه کنشگرانی، چه قواعدی، چه تعهداتی، چه مجوزهایی و چه ضمانت‌های اجرایی در ترتیبات خطمشی وجود دارند. مطالعات نشان داده اند که چگونه می‌توان گزاره‌های نهادهی را تجزیه و در حوزه های مختلف خطمشی، از جمله حکمرانی محیط‌زیست، نظام‌های تنظیم‌گری، پایداری و ترتیبات بخش عمومی، با یکدیگر مقایسه کرد (نمونه‌ها را ببینید: Siddiki et al., 2012; Deslatte et al., 2022; Siddiki & Frantz, 2024). با این حال، توجه کمتری به این پرسش تحلیلی معطوف شده است که هنگامی که عناصر ضروری نهادهی غایب، مبهم، منفصل یا به اندازه کافی مشخص نشده باشند، چه اتفاقی رخ می‌دهد. این مقاله استدلال می‌کند که فهم طرح خطمشی عمومی نیازمند عبور از تحلیل حضور نهادهی¹ و حرکت به سوی تشخیص سکوت نهادهی است. سکوت نهادهی صرفاً به معنای فقدان اطلاعات در یک سند خطمشی نیست؛ بلکه به مشخص نشدن پیامدار عناصر نهادهی ضروری برای ایجاد روابط منسجم میان کنشگران، اختیار، مسئولیت‌ها، اقدامات، شرایط، منابع و پیامدها اشاره دارد. بنابراین، سکوت نهادهی زمانی رخ می‌دهد که آنچه مشخص نشده است، بر ظرفیت یک ترتیبات خطمشی برای ایجاد رفتار قابل پیش‌بینی، پاسخگو و هماهنگ تأثیر بگذارد. پرسش اصلی این مقاله عبارت است از: چگونه می‌توان از گرامر نهادهی خطمشی‌های عمومی برای آشکارسازی سکوت‌های نهادهی نهفته در طرح خطمشی‌ها استفاده کرد؟ برای پاسخ به این پرسش، مقاله سه موضوع مرتبط را بررسی می‌کند. نخست، مفهوم سکوت نهادهی را مفهوم‌پردازی کرده و آن را از غایب‌بودن‌های معمولی که ممکن است پیامد نهادهی نداشته باشند، متمایز می‌سازد. دوم، چارچوبی مبتنی بر گرامر نهادهی برای تشخیص گونه‌های مختلف سکوت ارائه می‌دهد؛ از جمله ابهام در مسئولیت، اختیار، هماهنگی، منابع و ضمانت‌های اجرایی. سوم، بررسی می‌کند که چگونه بستر خطمشی‌گذاری ایران می‌تواند زمینه‌ای ارزشمند برای نشان دادن اهمیت تحلیلی سکوت نهادهی فراهم کند؛ به ویژه در محیط‌های خطمشی‌ای که با ترتیبات اداری پیچیده و مسئولیت‌های نهادهی هم پوشان مشخص می‌شوند. این مقاله سه دستاورد دارد. نخست، از حیث نظری، با گسترش گرامر نهادهی فراتر از شناسایی گزاره‌های نهادهی، به تحلیل ناتمامی نهادهی می‌پردازد. دوم، از نظر روش شناختی، چارچوبی تحلیلی ارائه می‌دهد که به پژوهشگران امکان می‌دهد سکوت‌های نهادهی را در متون خطمشی به صورت نظام‌مند شناسایی و طبقه‌بندی کنند. سوم، از نظر تجربی، ارتباط این دیدگاه را در بستر خطمشی‌گذاری ایران نشان می‌دهد؛ بستری که ترتیبات پیچیده حکمرانی در آن زمینه‌ای مهم برای بررسی این موضوع فراهم می‌کند که روابط نهادهی مشخص نشده چگونه بر اجرای خطمشی تأثیر می‌گذارند. مطالعات در کشورمان، هرچند تاکنون مفهوم «سکوت نهادهی» را به‌طور مستقل صورت‌بندی نکرده‌اند، به ابعاد مختلفی از پدیده موردنظر اشاره کرده‌اند. برخی پژوهش‌ها امکان کاربرد ابزار گرامر نهادهی در تحلیل قوانین فارسی را نشان داده‌اند (حسان و همکاران، ۱۳۹۹) و گروهی دیگر، حفره‌ها، هم‌پوشانی‌ها و محدودیت‌های هماهنگی خطمشی در ایران را آشکار ساخته‌اند (حمیدی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷). مطالعات انجام‌شده در حوزه‌های آب، جنگل، حمل‌ونقل، مالیات و خطمشی‌های قضایی نیز نشان می‌دهند که ابهام در نقش کنشگران، ضعف هماهنگی، نبود ظرفیت اجرایی و گسست میان مسئولیت و ابزارهای اقدام می‌تواند اجرای خطمشی را مختل کند. با این حال، این مطالعات، چنین کاستی‌هایی را در قالب یک چارچوب منسجم برای تشخیص «آنچه متن خطمشی به‌صورت پیامدار مشخص نمی‌کند» مفهوم‌پردازی نکرده‌اند. مفهوم سکوت نهادهی برای پوشش این شکاف ارائه می‌شود.

۲. خطمشی‌های عمومی به‌مثابه معماری‌های نهادهی

درک خطمشی عمومی به‌عنوان معماری نهادهی مستلزم عبور از تلقی آن به‌مثابه بیان ساده اهداف دولت است. خطمشی‌ها فقط نتایج مطلوب را اعلام نمی‌کنند؛ آن‌ها از طریق تعیین کنشگران، تخصیص اختیار، تعریف مسئولیت، تجویز رفتار و پیش‌بینی پیامدها، میدان کنش جمعی را سازمان می‌دهند. از این منظر، زبان خطمشی کارویژه‌ای تأسیسی دارد: روابطی را می‌سازد که بر اساس آن کنشگران درمی‌یابند چه کسی باید، می‌تواند یا نباید چه کاری را، در چه شرایطی و با چه پیامدی انجام دهد. بنابراین، کیفیت یک خطمشی را نمی‌توان صرفاً با وضوح اهداف آن سنجید؛ انسجام روابط نهادهی‌ای که برای تحقق آن اهداف ایجاد می‌کند نیز اهمیت دارد. تمایز میان

¹ institutional presence

سازمان و نهاد برای این تحلیل بنیادی است. سازمان‌ها کنشگران جمعی‌اند، اما نهادها قواعد، هنجارها و راهبردهایی هستند که تعاملات آن‌ها را ساختار بندی می‌کنند. چارچوب تحلیل و توسعه نهادی نشان می‌دهد که قواعد از طریق شکل دادن به موقعیت‌های کنش، فرصت‌ها و محدودیت‌های کنشگران را تعریف می‌کنند. از همین رو، یک سند خط‌مشی را می‌توان مجموعه‌ای از گزاره‌های نهادی دانست که مشارکت، اختیار، اطلاعات، هزینه‌ها، منافع و ضمانت‌های اجرا را توزیع می‌کند (Basurto et al., 2010؛ ساباتی، ۲۰۱۷، ترجمه دانایی‌فرد، ۱۳۹۸).

گرامر نهادهای کرافورد و آستروم این امکان را فراهم کرد که قواعد نه به صورت فرمان‌هایی تجزیه‌ناپذیر، بلکه به عنوان ترکیب‌هایی ساخت یافته از عناصر زبانی تحلیل شوند. ابزار گرامر نهادی این منطق را برای تحلیل اسناد خط‌مشی عملیاتی کرد و مسیر تحلیلی «متن خط‌مشی سپس شناسایی گزاره نهادی و در نهایت مشخص کردن انتظار رفتاری» را پدید آورد (Siddiki et al., 2011). در نسخه نخست، ساختار ای.دی.ای.سی.او^۱ پنج مؤلفه را متمایز می‌کند: بازیگر نهادی^۲، وجه التزامی یا تکلیفی^۳، هدف یا کنش^۴، شرط^۵ و پیامد نقض یا «در غیر این صورت»^۶. برای مثال، در گزاره «شهرداری‌ها باید پسماند شهری را مطابق استانداردهای زیست‌محیطی مدیریت کنند»، شهرداری بازیگر، «باید» وجه التزامی یا تکلیفی، مدیریت پسماند کنش و رعایت استانداردها شرط اجرای قاعده است. اگر پیامد عدم رعایت نیز تعیین شود، گزاره از نظر گرامری به یک قاعده کامل نزدیک می‌شود. این تجزیه، تفاوت میان راهبردها، هنجارها و قواعد را نیز آشکار می‌کند. راهبردها معمولاً فاقد وجه الزام‌آور و ضمانت اجرا هستند؛ هنجارها انتظار رفتاری را بیان می‌کنند، اما پیامد رسمی نقض را مشخص نمی‌سازند؛ قواعد علاوه بر انتظار رفتاری، پیامدی برای عدم تبعیت دارند. این تمایز نشان می‌دهد که وجود عبارتی هنجاری در متن لزوماً به معنای وجود قاعده‌ای عملیاتی نیست. ممکن است سندی مملو از الزام‌های ظاهری باشد، اما به دلیل فقدان مسئول مشخص، شرط کاربرد یا ضمانت اجرا، ظرفیت محدودی برای هدایت رفتار داشته باشد.

نسخه دوم گرامر نهادی این رویکرد را از چند جهت توسعه داد. نخست، امکان تحلیل ساختارهای تودرتو و گزاره‌های ترکیبی را فراهم ساخت؛ امری ضروری برای متون حقوقی که در آن‌ها چند کنشگر، کنش و شرط در یکدیگر قرار می‌گیرند. دوم، با افزودن ویژگی‌های معنایی و تمایز دقیق‌تر میان موضوع، کنش و شرایط، مقایسه نظام‌مند متون را تقویت کرد. سوم، پیوند میان قواعد تأسیسی و تنظیمی را روشن‌تر ساخت؛ برخی گزاره‌ها رفتار را تجویز می‌کنند و برخی دیگر موقعیت‌ها، نقش‌ها و اشخاص نهادی را ایجاد می‌کنند (Frantz & Siddiki, 2021, 2022). این تحولات ظرفیت گرامر نهادی را برای تحلیل پیچیدگی طرح خط‌مشی، تنظیم‌گری و حکمرانی چندکنشگری افزایش داده‌اند. کاربردهای معاصر این رویکرد از تحلیل تبعیت و تنظیم‌گری تا حکمرانی آب، پایداری شهری، خط‌مشی‌های دخیانیت، داده و انرژی گسترش یافته است. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که کدگذاری نهادی می‌تواند تفاوت در میزان اجبار، توزیع نقش‌ها، تراکم قواعد و تحول طرح‌های خط‌مشی را آشکار کند (Siddiki et al., 2012; Deslatte et al., 2022; Ambrose et al., 2024). همچنین، توسعه کدگذاری ماشینی امکان تحلیل مجموعه‌های بزرگ متنی را فراهم کرده است (Rice et al., 2021). با این حال، واحد مشاهده در بیشتر این مطالعات همچنان عنصر حاضر در متن است؛ چه کسی نام برده شده، چه التزامی یا تکلیفی مقرر شده و چه پیامدی تصریح شده است. این کانون تمرکز، دستاورد مهم گرامر نهادی و درعین حال مرز تحلیلی آن را نشان می‌دهد. بازشناسی عناصر موجود لزوماً مشخص نمی‌کند آیا این عناصر روابط نهادی منسجمی می‌سازند یا نه. مسئولیت ممکن است وجود داشته باشد، اما به اختیار یا منابع پیوند نخورده باشد؛ چند سازمان ممکن است نام برده شوند، اما سازوکار هماهنگی آن‌ها تعیین نشده باشد؛ الزام ممکن است صریح باشد، اما نظارت و پیامد نقض آن نامعلوم بماند. بنابراین، تحلیل طرح نهادی باید از شناسایی اجزا به بررسی پیوند میان اجزا حرکت کند.

¹ ADICO

² Attribute

³ Deontic

⁴ Aim

⁵ Condition

⁶ Or Else

بر این اساس، مقاله میان دو سطح مکمل تمایز می‌گذارد. سطح نخست، حضور نهادهی است و می‌پرسد کدام بازیگران، تجویزها، کنش‌ها، شرایط، موضوعات و پیامدها در متن بیان شده‌اند. سطح دوم، پیوستگی نهادهی است و می‌پرسد آیا مسئولیت به اختیار و منابع، الزام به نظارت و ضمانت اجرا و تعدد کنشگران به سازوکار هماهنگی متصل شده است یا نه. ترکیب این دو سطح، مفهوم کامل‌بودگی نهادهی را شکل می‌دهد. یعنی تحلیل جامع طرح نهادهی به پیوند حضور نهادهی+پیوستگی نهادهی اشعار دارد. کامل‌بودگی در اینجا به معنای تصریح همه جزئیات نیست. خطمشی‌ها برای سازگاری با موقعیت‌های متنوع به اختیار و انعطاف نیاز دارند و برخی ترتیبات نیز ممکن است در اسناد مکمل تعریف شده باشند. منظور آن است که روابط لازم برای قابلیت اجرا، پاسخ‌گویی و هماهنگی نباید به گونه‌ای پیامدار گسسته بمانند. این تمایز، مبنای گذار از گرامر عناصر حاضر به تحلیل «سکوت نهادهی» است؛ یعنی بررسی نظام‌مند آنچه فقدان، ابهام یا گسست آن، معماری خطمشی را مختل می‌کند.

۳. تحول پرشی تحلیلی: از شناسایی قواعد تا ارزیابی طرح نهادهی

ارزش گرامر نهادهی در آن است که مقایسه خطمشی‌ها را از داوری کلی درباره «خوب» یا «بد» بودن متن به بررسی ساختار قابل مشاهده گزاره‌ها منتقل می‌کند. باین‌حال، ارزیابی طرح نهادهی مستلزم یک گام دیگر است. کدگذاری ای.دی.ای.سی.او (ADICO) یا نسخه دوم گرامر نهادهی می‌تواند نشان دهد که کدام مؤلفه‌ها در متن حضور دارند، اما تشخیص کارویژه خطمشی مستلزم بازسازی روابط میان گزاره‌ها در سطح سند و مجموعه اسناد مرتبط است. در این سطح، واحد تحلیل صرفاً گزاره تکی نیست، بلکه «آرایش نهادهی» است. ممکن است اختیار در یک ماده، مسئولیت در ماده‌ای دیگر و ضمانت اجرا در آیین‌نامه‌ای مکمل بیان شده باشد. از این‌رو، نبود یک مؤلفه در یک جمله به تنهایی شاهد سکوت نیست. پژوهشگر باید بررسی کند آیا عنصر موردنظر در شبکه اسناد معتبر تأمین شده و آیا پیوند آن با سایر عناصر برای کنشگران قابل تشخیص است. این نگاه از دو خطا جلوگیری می‌کند: نخست، تلقی هر اختصار متنی به عنوان نقص؛ و دوم، فرض اینکه پراکندگی عناصر در اسناد متعدد خودبه‌خود یک نظام منسجم می‌سازد.

پیوستگی نهادهی را می‌توان در چند رابطه کلیدی ارزیابی کرد: رابطه مسئولیت و اختیار؛ رابطه وظیفه و منابع؛ رابطه الزام و ضمانت اجرا؛ رابطه تعدد کنشگران و هماهنگی؛ رابطه هدف و اقدام؛ و رابطه قاعده با زمان، شرایط کاربرد و رویه‌های مداخله در وضعیت شکست. این روابط، پلی میان تحلیل زبانی و تحلیل ظرفیت حکمرانی ایجاد می‌کنند. هرچا یکی از این پیوندهای ضروری به صورت پیامدار مفقود، مبهم یا متناقض باشد، امکان شناسایی سکوت نهادهی پدید می‌آید. در نتیجه، مقاله گرامر نهادهی را کنار نمی‌گذارد، بلکه جهت استفاده از آن را توسعه می‌دهد. گرامر متعارف معماری آشکار تجویزها را بازسازی می‌کند؛ تحلیل سکوت، نقاط ناتمام این معماری را تشخیص می‌دهد. این جابه‌جایی پرسش، از «چه چیزی در متن هست؟» به «چه رابطه ضروری‌ای هنوز حل نشده است؟»، نوآوری نظری مقاله را بنیان می‌گذارد.

۴. گذر از حضور نهادهی به سوی مفهوم پردازی سکوت نهادهی

توسعه گرامر نهادهی، توانایی پژوهشگران را برای بررسی چگونگی ایجاد ترتیبات نهادهی توسط خطمشی‌های عمومی به طور چشمگیری افزایش داده است. همان طور که گفته شد، گرامر نهادهی با شناسایی کنشگران، تجویزها، اقدامات، شرایط و پیامدها، معماری رسمی را آشکار ساخته است که خطمشی‌ها از طریق آن تلاش می‌کنند کنش جمعی را سازمان دهی کنند. با این حال، تمرکز صرف بر گزاره‌های نهادهی که به صورت صریح وجود دارند، تنها تصویری ناقص از طرح خطمشی ارائه می‌دهد. ترتیبات نهادهی ممکن است همچنین تحت تأثیر عناصری قرار گیرند که مفقود، مبهم، منفصل یا به اندازه کافی مشخص نشده‌اند. این ابعاد نادیده گرفته شده طرح نهادهی، همان چیزی است که این مقاله آن را «سکوت نهادهی» مفهوم پردازی می‌کند. مفهوم سکوت نهادهی بر بینش اصلی گرامر نهادهی استوار است که زبان را عنصری بنیادین در طرح نهادهی می‌داند. اگر ترتیبات نهادهی از طریق گزاره‌های ساختاریافته ایجاد و منتقل می‌شوند، بنابراین فقدان یا ناتمامی این ساختارها نیز می‌تواند بر نحوه عمل نهادها اثر بگذارد. خطمشی‌ای که تعهداتی را مشخص می‌کند اما اختیار لازم

برای اجرای آنها را تعریف نمی‌کند، یا خطامشی‌ای که مسئولیت‌هایی ایجاد می‌کند اما سازوکارهای پاسخ‌گویی را پیش‌بینی نمی‌کند، صرفاً دارای یک حذف متنی نیست؛ بلکه شرایطی نهادی ایجاد می‌کند که در آن کنشگران ممکن است با عدم قطعیت، تفسیرهای رقیب یا دشواری‌های اجرایی مواجه شوند. بنابراین، سکوت نهادی صرفاً به معنای نبود واژه‌ها در یک سند خطامشی نیست. بلکه به نبود عناصر نهادی دارای پیامد اشاره دارد؛ عناصری که برای ایجاد یک ترتیبات منسجم و کارآمد از قواعد ضروری هستند. این دیدگاه، گرامر نهادی را با انتقال تمرکز تحلیلی از تنها پرسش «چه مؤلفه‌های نهادی وجود دارند؟» به پرسش گسترده‌تر «کدام مؤلفه‌های نهادی ضروری همچنان مشخص نشده‌اند؟» توسعه می‌دهد.

۴-۱. تعریف سکوت نهادی

سکوت نهادی را می‌توان چنین تعریف کرد: فقدان، ابهام یا گسست پیام‌دار عناصر نهادی ضروری برای ایجاد روابط منسجم میان کنشگران، اختیار، مسئولیت‌ها، اقدامات، شرایط، منابع و پیامدها در درون یک ترتیبات نهادی. این تعریف بر سه ویژگی مهم تأکید دارد. نخست، سکوت نهادی مربوط به عناصر نهادی است، نه اطلاعات عمومی. تمرکز بر این نیست که آیا یک خطامشی تمام جزئیات ممکن را دربر گرفته است یا خیر؛ بلکه پرسش این است که آیا عناصر ضروری برای درک و ایفای نقش‌های نهادی توسط کنشگران مشخص شده‌اند یا نه. برای مثال، یک خطامشی لازم نیست تمام رویه‌های اجرایی را توضیح دهد، اگر این رویه‌ها از طریق نهادهای مکمل و مشروع تعیین شده باشند. اما اگر یک خطامشی مسئولیتی را به یک کنشگر واگذار کند، بدون آنکه مشخص کند آیا آن کنشگر اختیار لازم برای انجام این مسئولیت را دارد یا خیر، این حذف به یک مسئله نهادی معنادار تبدیل می‌شود. دوم، سکوت نهادی دارای پیامد است. هر عنصر مفقودی بر عملکرد نهادی اثر نمی‌گذارد. ممکن است یک خطامشی برخی اطلاعات را حذف کند، بدون آنکه مشکل عملی ایجاد شود؛ زیرا کنشگران انتظارات مرتبط را از طریق هنجارهای موجود، قواعد مکمل یا رویه‌های سازمانی می‌شناسند. سکوت نهادی تنها زمانی شکل می‌گیرد که نبود یک مشخصه بر اجرا، هماهنگی، پاسخ‌گویی، تبعیت یا تفسیر اثر بگذارد. سوم، سکوت نهادی تنها شامل فقدان کامل نیست، بلکه ابهام و گسست را نیز در بر می‌گیرد. ممکن است یک عنصر نهادی در متن وجود داشته باشد، اما ارتباط کافی با دیگر عناصر ترتیبات نهادی نداشته باشد. برای مثال، یک خطامشی ممکن است چندین سازمان مسئول حل یک مسئله عمومی را معرفی کند، اما مشخص نکند این سازمان‌ها چگونه باید با یکدیگر هماهنگ شوند. در این حالت، مشکل نبود کنشگران نیست؛ بلکه نبود روابط میان آنهاست. همچنین ممکن است یک خطامشی ضمانت‌های اجرایی را تعیین کند، اما آنها را به تعهدات مشخص یا کنشگران مسئول مرتبط نسازد و در نتیجه درباره نحوه اجرای آنها ابهام ایجاد شود. این مفهوم‌پردازی امکان می‌دهد سکوت نهادی به عنوان ویژگی طرح نهادی درک شود، نه صرفاً ضعف در نگارش خطامشی. همان‌طور که گرامر نهادی ساختار گزاره‌های نهادی را بررسی می‌کند، تحلیل سکوت نهادی نیز بررسی می‌کند که در کدام نقاط، ساختار انتظارات نهادی ناتمام باقی مانده است.

۴-۲. سکوت نهادی صرفاً فقدان ساده نیست

یکی از چالش‌های اصلی در اقامه مفهوم سکوت نهادی، تمایز آن از نبودن‌های معمولی است. اگر هر عنصر مشخص نشده در یک خطامشی به عنوان سکوت نهادی تلقی شود، این مفهوم ارزش تحلیلی خود را از دست خواهد داد. خطامشی‌های عمومی نمی‌توانند و نباید همه جنبه‌های زندگی نهادی را مشخص کنند. بسیاری از جزئیات به صورت عمدی باز گذاشته می‌شوند، زیرا انعطاف‌پذیری، سازگاری و اختیار از ویژگی‌های ضروری حکمرانی هستند. بنابراین، هر عنصر مفقودی نشان‌دهنده سکوت نهادی نیست. ممکن است یک عنصر به این دلیل وجود نداشته باشد که به صورت عمدی به سطح دیگری از نهاد واگذار شده است. برای مثال، یک خطامشی ملی ممکن است اصول کلی را تعیین کند، اما اختیار تعیین رویه‌های اجرایی را به مقامات محلی واگذار کند. در چنین مواردی، نبود دستورالعمل‌های جزئی لزوماً سکوت نهادی محسوب نمی‌شود؛ زیرا خطامشی به صورت آگاهانه اختیار را توزیع کرده است. همچنین ممکن است یک عنصر در جای دیگری تنظیم شده باشد. خطامشی‌های عمومی معمولاً در محیط‌های نهادی گسترده‌تری عمل می‌کنند

که در آن مسئولیت ها، رویه ها و ضمانت های اجرایی میان اسناد قانونی و اداری مختلف توزیع شده اند. یک خطمشی ممکن است سازوکارهای اجرا را به صورت صریح تعریف نکند، زیرا این سازوکارها پیشتر در یک ترتیبات نهادهی مشروع دیگر تعیین شده اند. بر این اساس، یک عنصر ممکن است به دلیل بدیهی بودن در بستر نهادهی نیز حذف شده باشد. کنشگران باتجربه ممکن است درک مشترکی از نقش ها و رویه ها داشته باشند که نیازی به بیان صریح آنها وجود نداشته باشد. در چنین شرایطی، سکوت موجب عدم قطعیت نمی شود، زیرا دانش نهادهی موجود این شکاف را پر می کند. علاوه بر این، برخی عناصر ممکن است اساساً قابل تعیین از پیش نباشند. محیط های پیچیده خطمشی اغلب نیازمند سازگاری هستند، زیرا شرایط آینده به طور کامل قابل پیش بینی نیستند. مشخص سازی بیش از حد ممکن است انعطاف پذیری نهادهی را کاهش داده و توانایی کنشگران برای واکنش مؤثر به شرایط متغیر را محدود کند. در نهایت، برخی حذف ها ممکن است نتیجه مذاکرات سیاسی باشند. ابهام گاهی به صورت راهبردی حفظ می شود، زیرا به کنشگران دارای منافع متعارض اجازه می دهد از یک خطمشی مشترک حمایت کنند. در چنین مواردی، سکوت ممکن است نشان دهنده سازش سیاسی باشد، نه شکست نهادهی. بنابراین، سکوت نهادهی باید به عنوان پدیده ای وابسته به زمینه درک شود. سکوت نهادهی زمانی وجود دارد که یک عنصر مشخص نشده به عاملی مؤثر بر عملکرد نهادهی تبدیل شود. وظیفه تحلیل گر این نیست که همه حذف ها را شناسایی کند، بلکه باید مشخص کند کدام حذف ها بر انسجام و عملکرد ترتیبات نهادهی اثر می گذارند.

۳-۴. شرایط شناسایی سکوت نهادهی

برای تمایز میان سکوت نهادهی معنادار و فقدان معمولی، این مقاله سه شرط تحلیلی پیشنهاد می کند. شرط نخست به این موضوع مربوط است که آیا عنصر مفقود برای ترتیبات نهادهی اهمیت دارد یا خیر (ارتباط نهادهی). پژوهشگران باید بپرسند: آیا عنصر مشخص نشده بر نحوه درک و انجام نقش های کنشگران اثر می گذارد؟ برای مثال، اگر یک خطمشی سازمانی را مسئول تنظیم یک فعالیت معرفی کند، اما مشخص نکند که آیا آن سازمان اختیار لازم برای اعمال تصمیم ها را دارد یا خیر، عنصر مفقود یعنی اختیار، از نظر نهادهی اهمیت دارد؛ زیرا بر توانایی سازمان برای اقدام اثر می گذارد. شرط دوم به این موضوع مربوط است که آیا مشخص کردن عنصر مفقود، به صورت واقعی بر اجرا یا هماهنگی اثر خواهد گذاشت یا خیر (ضرورت کاربسته ای). پرسش اصلی این است: آیا صریح کردن این عنصر، نحوه عمل خطمشی را تغییر می دهد؟ برای مثال، اگر یک خطمشی چندین سازمان را ملزم به هماهنگی کند، اما مرجع هماهنگ کننده را مشخص نکند، تعیین این رابطه می تواند به طور قابل توجهی پویایی اجرا را تغییر دهد. در چنین شرایطی، حذف موجود یک شکاف کاربسته ای است، نه صرفاً نبود جزئیات. شرط سوم به این موضوع مربوط است که آیا حذف مورد نظر پیامدهای عملی ایجاد می کند یا خیر (اثر پیامدی). پژوهشگران باید بپرسند: آیا این فقدان موجب ایجاد عدم قطعیت، تعارض، اختیار بیش از حد یا مشکلات پاسخ گویی می شود؟ سکوت نهادهی زمانی از نظر تحلیلی مهم می شود که پیامدهایی مانند مسئولیت نامشخص، تفسیرهای ناسازگار، اجرای ضعیف، هماهنگی پراکنده یا فضای بیش از حد برای اعمال اختیار ایجاد کند.

این سه شرط در کنار یکدیگر مبنایی برای شناسایی نظام مند سکوت نهادهی فراهم می کنند. آنها تضمین می کنند که این مفهوم از نظر تحلیلی دقیق باقی بماند؛ زیرا کانون تمرکز آن نه بر آنچه خطمشی ها بیان نکرده اند، بلکه بر آن چیزی است که خطمشی ها در شرایطی که مشخص سازی برای عملکرد مؤثر نهادهی ضروری است، مشخص نکرده اند. با معرفی مفهوم سکوت نهادهی، این مقاله گرامر نهادهی را از چارچوبی برای تحلیل حضور نهادهی به سوی رویکردی گسترده تر توسعه می دهد که قادر است هم ابعاد آشکار و هم ابعاد پنهان طرح نهادهی را بررسی کند. بخش بعدی گونه شناسی سکوت های نهادهی را توسعه داده و شیوه های مختلفی را شناسایی می کند که از طریق آنها ترتیبات نهادهی ناتمام می توانند در خطمشی های عمومی شکل گیرند.

۵. گونه شناسی سکوت های نهادهی در خطمشی های عمومی

گونه شناسی زمانی سودمند است که انواع متمایز ناتمامی را به پرسش های تشخیصی تبدیل کند. دسته های زیر نه فهرستی از هر آنچه در متن نیامده، بلکه روابطی هستند که فقدان، ابهام یا گسست آن ها می تواند اجرا، هماهنگی یا پاسخ گویی را مختل کند.

۱-۵. سکوت کنشگر: چه کسی باید اقدام کند؟

این سکوت زمانی رخ می‌دهد که هدف یا نتیجه مطلوب بیان شده، اما بازیگر مسئول تحقق آن تعیین نشده است. در نتیجه، چند سازمان ممکن است مسئولیت را متوجه دیگری بدانند و هدف، با وجود پذیرش رسمی، بدون مالک اجرایی باقی بماند. یکی از اصلی‌ترین حفره‌های انداختن تو کاسه دیگری است (ببینید: دانایی‌فرد، ۱۴۰۳).

۲-۵. سکوت اختیار: چه کسی حق تصمیم و اقدام دارد؟

در این حالت، مسئولیت تعیین شده است، اما حقوق تصمیم‌گیری، اختیار قانونی یا قدرت اداری متناسب روشن نیست. کنشگر در برابر نتیجه پاسخگو قلمداد می‌شود، بی‌آنکه بتواند منابع تخصیص دهد، تصمیم را اجرا کند یا همکاری دیگران را الزام‌آور سازد.

۳-۵. سکوت مسئولیت: چه کسی پاسخ‌گوی نتیجه است؟

برخلاف سکوت کنشگر، در اینجا چند بازیگر حضور دارند، اما مالکیت نتیجه و حدود پاسخ‌گویی میان آن‌ها مبهم است. این وضعیت امکان انتقال تقصیر، تداخل وظایف و گریز از پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهد.

۴-۵. سکوت اقدام: دقیقاً چه کاری باید انجام شود؟

خط‌مشی ممکن است اهدافی مانند «افزایش شفافیت» یا «بهبود هماهنگی» را مقرر کند، اما رفتارها و فعالیت‌های سازنده آن را توضیح ندهد. اختیار تفسیر می‌تواند سازگاری محلی را تقویت کند، ولی ابهام بیش از حد به اجرای ناهمگون می‌انجامد.

۵-۵. سکوت شرطی: قاعده در چه وضعیتی اعمال می‌شود؟

این نوع سکوت به نام‌شخص‌بودن شرایط زمانی، مکانی یا موقعیتی کاربرد قاعده مربوط است. نبود معیار فعال‌سازی، استثناها یا حدود کاربرد، تفسیرهای متفاوت و تصمیم‌های اجرایی ناسازگار ایجاد می‌کند.

۶-۵. سکوت رابطه‌ای: بازیگران چگونه با یکدیگر مرتبط‌اند؟

صرف‌نام‌بردن از چند سازمان، هماهنگی ایجاد نمی‌کند. اگر مرجع هماهنگ‌کننده، جریان اطلاعات، رویه تصمیم‌مشتک و سازوکار حل تعارض تعیین نشده باشد، تعدد بازیگران می‌تواند به پراکندگی، تکرار فعالیت و اجتناب از مسئولیت منجر شود.

۷-۵. سکوت منابع: اجرا با چه ظرفیتی انجام می‌شود؟

این سکوت هنگامی شکل می‌گیرد که وظایف بدون تعیین منابع مالی، انسانی، فناورانه یا سازمانی واگذار شوند. شکاف میان انتظار رسمی و ظرفیت عملی، کنشگر را مسئول نتیجه‌ای می‌سازد که ابزار دستیابی به آن را در اختیار ندارد.

۸-۵. سکوت ضمانت اجرا: در صورت عدم تبعیت چه رخ می‌دهد؟

الزام بدون پایش، فرایند اصلاح یا پیامد نقض ممکن است بیش از آنکه قاعده‌ای عملیاتی باشد، بیانی نمادین باقی بماند. در زبان ای.دی.ای.سی.او (ADICO)، مؤلفه «در غیر این صورت» غایب یا ناکافی است؛ هرچند وجود ضمانت در اسناد مکمل باید بررسی شود.

۹-۵. سکوت زمانی: اقدام چه وقت و تا چه زمانی انجام می‌شود؟

نام‌شخص‌بودن مهلت، تناوب، مدت اجرا و دوره بازبینی، برداشت‌های متفاوتی از فوریت ایجاد می‌کند و سنجش عملکرد را دشوار می‌سازد. تعیین زمان فقط مسئله برنامه‌ریزی نیست، بلکه بخشی از ساختار انتظار نهادی است.

۱۰-۵. سکوت تشدید: وقتی تریبالات عادی شکست می‌خورند چه می‌شود؟

خط‌مشی ممکن است مسئولیت‌های عادی را تعریف کند، اما برای حل اختلاف، انتقال اختیار، مداخله اضطراری یا بازتخصیص مسئولیت رویه‌ای نداشته باشد. این سکوت ظرفیت سازگاری آرایش نهادی را در بحران یا شکست اجرا محدود می‌کند.

انواع یادشده می‌توانند به صورت ترکیبی ظاهر شوند. مسئولیت بدون اختیار ممکن است با کمبود منابع همراه شود؛ همکاری بدون هماهنگ‌کننده نیز ممکن است پاسخ‌گویی را مبهم سازد. بنابراین، هدف گونه‌شناسی شمارش منفرد سکوت‌ها نیست، بلکه بازسازی الگوهای ناتمامی و بررسی پیامدهای متقابل آن‌ها است.

۶. منطق تحلیلی گرامر نهادهای سکوت

گونه شناسی پیشین زمانی به یک ابزار تحلیلی تبدیل می شود که پژوهشگر میان «وجود عنصر» و «کفایت رابطه» تمایز بگذارد. گرامر نهادهای متعارف، بازیگر، وجه التزامی یا تکلیفی، کنش، شرط، موضوع و پیامد را در گزاره ها آشکار می کند. گرامر نهادهای سکوت، سپس می پرسد آیا این عناصر در سطح آرایش نهادهای به روابط لازم برای اجرا متصل شده اند یا خیر. بنابراین، سکوت ممکن است از فقدان یک مؤلفه، ابهام در معنای آن یا گسست میان دو مؤلفه موجود ناشی شود. هسته تشخیص را می توان در چند زوج رابطه ای خلاصه کرد: مسئولیت بدون اختیار؛ وظیفه بدون منابع؛ الزام بدون نظارت و ضمانت اجرا؛ تعدد سازمان ها بدون سازوکار هماهنگی؛ هدف بدون کنش عملیاتی؛ و اختیار بدون پاسخ گویی. این الگوها نشان می دهند که ناتمامی نهادهای غالباً نه در جمله ای منفرد، بلکه در فاصله میان گزاره ها و اسناد ظاهر می شود. از این رو، تحلیل باید هم ساختار درونی گزاره و هم پیوند آن با سایر گزاره های معتبر را دربرگیرد. بر این مبنا، کامل بودگی نهادهای یک ویژگی مطلق یا دوگانه نیست، بلکه درجه ای و رابطه ای است. آرایش های خطمشی ممکن است در برخی ابعاد، مانند تعیین بازیگر و اقدام، نسبتاً کامل و در ابعادی دیگر، مانند منابع یا تشدید مداخله، ناتمام باشند. این تلقی امکان مقایسه اسناد، حوزه ها و دوره های زمانی را فراهم می کند و از برجسب زنی ساده «کامل-ناقص» می پرهیزد. همچنین، تشخیص سکوت را به بررسی پیامدهای آن مشروط می سازد: تنها هنگامی می توان از سکوت نهادهای سخن گفت که ناتمامی مزبور عدم قطعیت، تعارض، گریز از پاسخ گویی، اختیار مهار نشده یا ناتوانی اجرایی ایجاد کند.

۷. روش شناسی تشخیص سکوت های خطمشی از طریق گرامر نهادهای

مفهوم سکوت نهادهای نیازمند یک فرایند تحلیلی است که به پژوهشگران اجازه دهد فراتر از تفسیرهای صرف حرکت کنند و ناتمامی نهادهای را به صورت نظام مند شناسایی کنند. از آنجا که سکوت نهادهای به عناصر مفقود، مبهم یا گسسته در درون طرح های خطمشی اشاره دارد، نمی توان آن را صرفاً با جستجوی واژه ها یا گزاره های غایب شناسایی کرد. در عوض، پژوهشگران باید بررسی کنند که آیا ساختار نهادهای ایجاد شده توسط یک خطمشی، دارای شکاف هایی است که بر اختیار، مسئولیت، هماهنگی، اجرا یا پاسخ گویی تأثیر می گذارند. بر این اساس، با تکیه بر رویکرد گرامر نهادهای (Siddiki et al., 2011; Frantz & Siddiki, 2021)، این مقاله یک فرایند تحلیلی پنج مرحله ای برای شناسایی سکوت های نهادهای پیشنهاد می کند. این فرایند، کدگذاری سنتی گرامر نهادهای را با یک فرایند تشخیصی تکمیلی ترکیب می کند که هدف آن آشکار ساختن گسست های نهادهای است. هدف این رویکرد، جایگزین کردن گرامر نهادهای نیست؛ بلکه گسترش ظرفیت تحلیلی آن از شناسایی حضور نهادهای به سمت تشخیص کامل بودگی نهادهای است.

مرحله اول: انتخاب اسناد خطمشی

مرحله نخست شامل شناسایی پیکره نهادهای مورد تحلیل است. سکوت نهادهای می تواند در انواع مختلف اسناد خطمشی ظهور کند؛ زیرا ترتیبات نهادهای معمولاً در میان سطوح مختلف حکمرانی رسمی توزیع شده اند. بنابراین، پژوهشگران نباید تحلیل خود را به یک سند خطمشی محدود کنند، بلکه باید محیط نهادهای گسترده تری را که خطمشی ها در آن فعالیت می کنند، در نظر بگیرند مآخذ مرتبط می توانند شامل موارد زیر باشند:

قوانین: اسناد رسمی قانون گذاری که حقوق، تعهدات، اختیارات و مأموریت های نهادهای را ایجاد می کنند. همین طور مقررات یعنی قواعد اداری که رویه های اجرایی و الزامات عملیاتی را مشخص می کنند. برنامه های راهبردی یعنی اسناد خطمشی که اهداف بلندمدت، اولویت ها و تعهدات سازمانی را تعریف می کنند. دستورالعمل های اداری یا همان دستورالعمل های اجرایی که خطمشی های کلی را به انتظارات عملیاتی تبدیل می کنند. انتخاب اسناد باید بر اساس پرسش پژوهش و حوزه خطمشی هدایت شود. برای مثال، مطالعه ای درباره حکمرانی محیط زیست می تواند قوانین محیط زیستی، استانداردهای نظارتی، دستورالعمل های سازمانی و بخشنامه های اجرایی را بررسی کند. همچنین، مطالعه ای درباره خطمشی های تحول دیجیتال می تواند راهبردهای ملی، مقررات اداری و چارچوب های اجرایی سازمانی را تحلیل کند. در این مرحله، پژوهشگران باید مرزهای نهادهای تحلیل را نیز مشخص کنند. از آنجا که خطمشی ها معمولاً با دیگر

ترتیبات نهادی تعامل دارند، ضروری است تعیین شود که تحلیل بر یک ابزار خطمشی خاص تمرکز دارد یا یک نظام خطمشی گسترده‌تر را بررسی می‌کند.

مرحله دوم: کدگذاری گزاره‌های نهادی

مرحله دوم شامل شناسایی و کدگذاری گزاره‌های نهادی موجود در متون خطمشی است. این مرحله از منطق نسخه دوم گرامر نهادی پیروی می‌کند که چارچوبی نظام‌مند برای رمزگذاری ساختارها و معانی نهادی فراهم می‌کند. پژوهشگران متون خطمشی را بررسی کرده و گزاره‌های مرتبط را به اجزای نهادی تجزیه می‌کنند. فرایند کدگذاری عناصری مانند موارد زیر را شناسایی می‌کند: بازیگر نهادی؛ کنشگر چه کسی است؟ وجه التزامی یا تکلیفی؛ آیا رفتار الزامی، مجاز یا ممنوع است؟ هدف؛ چه اقدام یا نتیجه‌ای انتظار می‌رود؟ شرط؛ این قاعده در چه شرایطی اعمال می‌شود؟ موضوع؛ چه چیزی تحت تأثیر قرار می‌گیرد؟ پیامد؛ در صورت رعایت یا نقض قاعده چه پیامدی ایجاد می‌شود؟ برای مثال، گزاره: «مقامات شهرداری باید بر دفع پسماندهای صنعتی مطابق با استانداردهای زیست‌محیطی نظارت کنند» می‌تواند به شکل زیر کدگذاری شود:

بازیگر نهادی: مقامات شهرداری؛ وجه التزامی یا تکلیفی: باید؛ هدف: نظارت بر دفع پسماندهای صنعتی؛ شرط: مطابق با استانداردهای زیست‌محیطی؛ موضوع: دفع پسماندهای صنعتی؛ پیامد: مشخص نشده است.

در این مرحله، پژوهشگر بر شناسایی آنچه خطمشی به‌صراحت بیان کرده است، تمرکز می‌کند. هدف، بازسازی گرامر نهادی گزاره‌های خطمشی پیش از بررسی سکوت‌های احتمالی است. این تمایز اهمیت دارد؛ زیرا سکوت نهادی بدون شناخت نخستین حضور نهادی قابل شناسایی نیست. پژوهشگر باید بداند خطمشی تلاش دارد چه روابطی را ایجاد کند، سپس مشخص کند که این روابط در کجا ناقص می‌شوند.

مرحله سوم: بازسازی روابط نهادی

پس از کدگذاری گزاره‌های نهادی، مرحله سوم شامل بازسازی روابط نهادی گسترده‌تری است که توسط خطمشی ایجاد شده‌اند. طرح نهادی از گزاره‌های تکی تشکیل نمی‌شود؛ بلکه از ارتباط میان کنشگران، اقدامات، اختیار، مسئولیت‌ها، منابع و پیامدها شکل می‌گیرد. فرایند ترسیم تحلیلی را می‌توان به صورت زیر نمایش داد: کنشگر ← اقدام ← اختیار ← مسئولیت ← منابع ← پیامدها. این فرایند بررسی می‌کند که آیا هر جزء از ترتیبات نهادی به‌طور مناسب به اجزای دیگر متصل شده است یا خیر. برای مثال، یک خطمشی ممکن است چنین مقرر کند: سازمان الف ... باید پایش زیست‌محیطی را اجرا کند.

در نگاه نخست، این خطمشی کامل به نظر می‌رسد؛ زیرا یک کنشگر و یک الزام را مشخص کرده است. اما تحلیل عمیق‌تر ممکن است پرسش‌های زیر را آشکار کند: آیا سازمان الف اختیار قانونی برای اجرای الزامات پایش را دارد؟ آیا سازمان دیگری مسئول نظارت بر عملکرد آن است؟ آیا منابع لازم برای اجرا فراهم شده است؟ اگر پایش انجام نشود، چه اتفاقی رخ خواهد داد؟ بنابراین، مرحله بازسازی، از گزاره‌های نهادی تکی فراتر می‌رود و به معماری روابط میان عناصر نهادی توجه می‌کند. این مرحله اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا بسیاری از مشکلات نهادی نه از فقدان گزاره‌ها، بلکه از ضعف ارتباط میان گزاره‌های موجود ناشی می‌شوند. یک خطمشی ممکن است دارای کنشگران، مسئولیت‌ها و اهداف باشد، اما نتواند آن‌ها را در قالب یک نظام حکمرانی منسجم به هم پیوند دهد.

مرحله چهارم: شناسایی گسست‌های نهادی

مرحله چهارم شامل شناسایی گسست‌ها در روابط نهادی بازسازی شده است. سکوت نهادی زمانی آشکار می‌شود که یک عنصر نهادی وجود دارد، اما ارتباط ضروری آن با عنصر دیگری برقرار نشده است. چند الگوی رایج گسست را می‌توان شناسایی کرد:

۱- مسئولیت بدون اختیار: در این الگو، مسئولیتی به یک کنشگر واگذار شده است، اما حقوق تصمیم‌گیری یا اختیار اجرایی لازم برای انجام آن وجود ندارد. خطمشی انتظار عملکرد دارد، اما ظرفیت نهادی لازم برای اقدام را فراهم نمی‌کند. برای مثال: «وزارتخانه باید رعایت استانداردهای ملی را تضمین کند». اما خطمشی مشخص نمی‌کند که آیا وزارتخانه اختیار اعمال مجازات یا الزام سایر کنشگران به همکاری را دارد یا خیر. این وضعیت نشان‌دهنده سکوت اختیار است.

۲- الزام بدون ضمانت اجرا: در این الگو، خطمشی الزامات مشخصی ایجاد می کند، اما پیامدهای عدم رعایت را تعیین نمی کند. برای مثال «سازمان ها باید عملکرد سالانه پایداری خود را گزارش کنند»، اما هیچ سازوکار نظارت، ضمانت اجرا یا فرایند اصلاحی تعریف نشده است. این وضعیت نشان دهنده سکوت اجرا و ضمانت است.

۳- هماهنگی بدون هماهنگ کننده: در این الگو، خطمشی چندین سازمان را معرفی می کند، اما مشخص نمی کند چه کسی مسئول مدیریت هماهنگی است. برای مثال «سازمان های مرتبط باید در مدیریت بحران همکاری کنند» اما هیچ سازمانی به عنوان مرجع هماهنگ کننده تعیین نشده است. این وضعیت نشان دهنده سکوت رابطه ای است.

۴- اختیار بدون پاسخ گویی: در این الگو، کنشگران دارای قدرت تصمیم گیری هستند، اما سازوکارهای پاسخ گویی وجود ندارد. برای مثال: سازمانی اختیار تخصیص منابع عمومی را دارد، اما خطمشی هیچ الزامی برای گزارش دهی، نظارت یا ارزیابی عملکرد تعیین نکرده است. این وضعیت نشان دهنده سکوت مسئولیت یا پاسخ گویی است. از طریق این مقایسه ها، پژوهشگران مشخص می کنند که در کدام نقاط، ترتیبات نهادهی قادر به ایجاد روابط کامل میان عناصر ضروری نیستند.

مرحله پنجم: طبقه بندی سکوت نهادهی

مرحله نهایی شامل تخصیص گسست های شناسایی شده به دسته های مختلف سکوت نهادهی است. این فرایند طبقه بندی، مشاهدات خام را به یافته های تحلیلی معنادار تبدیل می کند. پژوهشگران می توانند شکاف های شناسایی شده را در طبقات زیر قرار دهند: سکوت کنشگر؛ سکوت اختیار؛ سکوت مسئولیت؛ سکوت اقدام؛ سکوت شرطی؛ سکوت رابطه ای؛ سکوت منابع؛ سکوت اجرا؛ سکوت زمانی؛ سکوت تشدید. برای مثال: این طبقه بندی به پژوهشگران امکان می دهد سکوت های نهادهی را در میان خطمشی ها، بخش ها و نظام های حکمرانی مختلف مقایسه کنند.

نتیجه آنکه رویکرد روش شناختی پیشنهادی در این مقاله، گرامر نهادهی را با افزودن یک لایه تشخیصی مبتنی بر کامل بودگی نهادهی توسعه می دهد. گرامر نهادهی سنتی می پرسد: چه عناصر نهادهی در گزاره های خطمشی وجود دارند؟ رویکرد سکوت نهادهی این پرسش را اضافه می کند: کدام روابط ضروری نهادهی همچنان ناقص باقی مانده اند؟ از طریق یک فرایند پنج مرحله ای شامل انتخاب اسناد خطمشی، کدگذاری گزاره های نهادهی، بازسازی روابط نهادهی، شناسایی گسست ها و طبقه بندی انواع سکوت، پژوهشگران می توانند به صورت نظام مند بررسی کنند که خطمشی ها نه تنها از طریق آنچه مشخص می کنند، بلکه از طریق آنچه حل نشده باقی می گذارند نیز چگونه حکمرانی می کنند. این رویکرد، سکوت نهادهی را از یک ایده صرفاً مفهومی به یک پدیده تحلیلی قابل مشاهده تبدیل می کند. همچنین، چارچوبی منظم برای بررسی این موضوع فراهم می سازد که چگونه طرح های نهادهی ناقص بر اجرا، هماهنگی، پاسخ گویی و پیامدهای خطمشی تأثیر می گذارند. بخش بعدی این چارچوب را در زمینه خطمشی ایران به کار می گیرد تا نشان دهد چگونه سکوت های نهادهی می توانند در ترتیبات خطمشی پیچیده و چند لایه ظهور کنند.

۸. پیشینه پژوهش های داخلی

بررسی مطالعات در کشورمان نشان می دهد که اگرچه مفهوم «سکوت نهادهی» تاکنون به طور مستقل و نظام مند در ادبیات خطمشی گذاری ایران صورت بندی نشده، پژوهش های داخلی به برخی از ابعاد تشکیل دهنده و پیامدهای آن توجه کرده اند. نزدیک ترین مطالعه به مبانی روش شناختی پژوهش حاضر، مقاله حسان و همکاران (۱۳۹۹) با عنوان «پردازش نظام مند قانون: مطالعه موردی قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی» است. این پژوهش، ابزار گرامر نهادهی را برای پردازش قوانین فارسی به کار گرفته و نشان داده است که گزاره های قانونی را می توان بر اساس مؤلفه های ویژگی، وجه التزامی یا تکلیفی، هدف، شرایط و پیامد یا «وگرنه» تجزیه و تحلیل کرد. اهمیت این مطالعه برای پژوهش حاضر در آن است که امکان کاربرد گرامر نهادهی در تحلیل متون فارسی را اثبات می کند و درعین حال، حساسیت های زبانی کدگذاری الزام، منع و اجازه را در زبان فارسی نشان می دهد. بالین حال، تمرکز این پژوهش

عمدتاً بر شناسایی عناصر موجود در گزاره‌های قانونی است و به‌صورت مستقل بررسی نمی‌کند که فقدان، ابهام یا گسست میان این عناصر چگونه می‌تواند به ناتمامی ترتیبات نهادی منجر شود.

بخش دیگری از مطالعات داخلی بر مسئله هماهنگی و روابط میان کنشگران خطمشی متمرکز شده‌اند. حمیدی‌زاده و همکاران (۱۳۹۷)، در مقاله «پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خطمشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری»، نشان داده‌اند که پراکندگی ساختاری دولت، وجود حفره‌ها و هم‌پوشانی‌های نهادی و ضعف ظرفیت هماهنگی می‌تواند انسجام خطمشی‌های ملی را کاهش دهد. یافته‌های این مطالعه با مفهوم «سکوت رابطه‌ای» در پژوهش حاضر ارتباط دارد؛ زیرا نشان می‌دهد صرف حضور سازمان‌های متعدد در یک حوزه خطمشی، بدون تعیین روابط، مرزهای مسئولیت و سازوکارهای هماهنگی، الزاماً به شکل‌گیری یک ترتیبات نهادی منسجم نمی‌انجامد. کریمیان و همکاران (۱۳۹۸) نیز در مقاله «طبقه‌بندی ویژگی‌های حکمرانی از طریق شبکه‌های خطمشی با استفاده از روش فراترکیب»، هماهنگی، انسجام، یکپارچگی، ارتباطات، اعتماد، مشارکت، یادگیری و تسهیل اجرای خطمشی را از ویژگی‌های اصلی حکمرانی شبکه‌ای شناسایی کرده‌اند. این یافته‌ها نشان می‌دهد که مشخص‌نشدن روابط میان کنشگران و مجاری هماهنگی می‌تواند ظرفیت اجرای جمعی خطمشی را تضعیف کند. همچنین، مطالعه «طراحی الگوی تدوین خطمشی عمومی با رویکرد حکمرانی شبکه‌ای: مورد مطالعه حمل‌ونقل عمومی شهر تهران» بر اهمیت مشارکت ذی‌نفعان، توزیع روشن نقش‌ها و ایجاد سازوکارهای ارتباط و هماهنگی در طراحی خطمشی‌های مربوط به مسائل پیچیده تأکید کرده است. این پژوهش نیز مؤید آن است که نام‌بردن از کنشگران متعدد، بدون تعیین چگونگی ارتباط و هماهنگی میان آنان، برای ایجاد یک معماری نهادی کارآمد کافی نیست. مطالعات مربوط به اجرای خطمشی نیز شواهدی درباره پیامدهای ناتمامی ترتیبات نهادی فراهم کرده‌اند. حسین‌پور و همکاران (۱۴۰۳)، در مقاله «ارائه چارچوبی از عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌های حوزه حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌های شمال کشور»، نشان داده‌اند که اجرای خطمشی به اقدام هماهنگ ذی‌نفعان، آرایش شبکه‌ای کنشگران، ظرفیت سازمانی و ارتباط میان سطوح مختلف حکمرانی وابسته است. از منظر پژوهش حاضر، واگذاری مسئولیت بدون فراهم‌کردن اختیار، منابع، ظرفیت اجرایی یا سازوکار هماهنگی می‌تواند به شکل‌های مختلف سکوت نهادی منجر شود. کشوریان‌آزاد و همکاران، (۱۴۰۱) نیز در پژوهش «طراحی مدل اجرای خطمشی‌های قضایی در نهاد قضایی کشور» نشان داده‌اند که اجرای اثربخش خطمشی‌های قضایی مستلزم وجود خط مشی‌های اجرایی روشن، تقویت بستر فعالیت بازیگران، حکمرانی شبکه‌ای، ساختار اجرایی مناسب و توانمندسازی منابع انسانی است. این یافته‌ها بیانگر آن است که ایجاد تکلیف رسمی برای کنشگران، در غیاب ظرفیت‌ها و ترتیبات پشتیبان، نمی‌تواند اجرای خطمشی را تضمین کند.

برخی مطالعات نیز به انسجام درونی ابزارها و قواعد خطمشی پرداخته‌اند. قربانلو و همکاران (۱۴۰۴)، در مقاله «واکاوی مفهوم آمیخته ابزار خطمشی عمومی و معیارهای طراحی آن با روش فراترکیب»، استدلال کرده‌اند که اثربخشی خطمشی فقط به انتخاب جداگانه ابزارها وابسته نیست، بلکه هماهنگی، سازگاری و انسجام میان مجموعه ابزارهای خطمشی نیز اهمیت دارد. این دیدگاه با استدلال پژوهش حاضر هم‌راستاست؛ زیرا یک خطمشی ممکن است شامل شمار زیادی از عناصر و ابزارهای نهادی باشد، اما روابط میان این عناصر به‌اندازه کافی مشخص نشده باشد. در چنین شرایطی، مسئله نه فقدان کامل قواعد، بلکه گسست در معماری نهادی خطمشی است. شیخ‌حسینی و همکاران (۱۳۹۷) نیز در مقاله «تحلیل خطمشی‌گذاری مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده ایران» نشان داده‌اند که تعدد قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها الزاماً به انسجام خطمشی منجر نمی‌شود و نادیده‌گرفتن اصول و ناسازگاری میان تصمیم‌ها می‌تواند مشکلات اجرایی ایجاد کند. بنابراین، فراوانی گزاره‌های قانونی را نمی‌توان به‌طور خودکار نشانه کامل‌بودن ترتیبات نهادی دانست؛ زیرا ممکن است عناصر متعددی در متن حضور داشته باشند، اما ارتباط میان آن‌ها مبهم، متعارض یا ناقص باقی بماند.

مطالعات حکمرانی آب نیز شواهد تجربی مناسبی درباره آثار پراکندگی و ناتمامی ترتیبات نهادی در ایران ارائه کرده‌اند. یادگاری (۱۳۹۷)، در مقاله «تحلیل نهادی ساختار حکمرانی آب در حوضه زاینده‌رود»، ساختار نهادی حکمرانی آب را بررسی کرده و بر نقش قواعد، سازمان‌های متعدد و روابط نهادی در شکل‌گیری نتایج حکمرانی تأکید کرده است. یافته‌های این مطالعه را می‌توان از منظر پژوهش حاضر به مسئله پراکندگی مسئولیت، ابهام در نقش کنشگران و ضعف پیوند میان اختیار و پاسخ‌گویی مرتبط دانست. اگرچه این پژوهش

مستقیماً از گرامر نهادهی یا مفهوم سکوت نهادهی استفاده نمی کند، نشان می دهد که مسائل حکمرانی آب صرفاً پیامد کمبود منابع طبیعی نیستند و از ساختار قواعد و روابط میان کنشگران نیز تأثیر می پذیرند. از این رو، حکمرانی آب زمینه تجربی مناسبی برای بررسی این موضوع فراهم می کند که چگونه فقدان قواعد روشن درباره مسئولیت، اختیار، هماهنگی، منابع و ضمانت اجرا می تواند ظرفیت اقدام جمعی را محدود کند. در نهایت، خسروی و همکاران (۱۴۰۴)، در مقاله «واکاوی دلایل انفعال دولت در برخی از عرصه های عمومی: یک مطالعه کیفی»، توجه را از اقدامات آشکار دولت به موقعیت هایی معطوف کرده اند که در آن ها دولت از اقدام مؤثر خودداری می کند یا در وضعیت انفعال قرار می گیرد. اگرچه انفعال دولت با سکوت نهادهی مترادف نیست، میان این دو مفهوم می توان رابطه ای تحلیلی برقرار کرد. سکوت در تعیین کنشگر مسئول، حدود اختیار، منابع مورد نیاز، سازوکار هماهنگی یا پیامدهای عدم اجرا ممکن است شرایطی ایجاد کند که در آن سازمان های عمومی مسئولیت اقدام را به یکدیگر منتقل کنند یا از پذیرش مسئولیت اجتناب ورزند. در این معنا، انفعال می تواند یکی از پیامدهای رفتاری و سازمانی ناتمامی نهادهی باشد.

در مجموع، مطالعات انجام شده در کشورمان سه جریان نسبتاً متمایز را نشان می دهند: نخست، پژوهش هایی که امکان استفاده از گرامر نهادهی برای تحلیل قوانین فارسی را فراهم کرده اند؛ دوم، مطالعاتی که ضعف هماهنگی، پراکندگی مسئولیت، هم پوشانی نهادهی و مشکلات حکمرانی شبکه ای را بررسی کرده اند؛ و سوم، پژوهش هایی که عوامل مؤثر بر اجرا، انسجام ابزارهای خطمشی و ظرفیت کنشگران را شناسایی کرده اند. با وجود اهمیت این مطالعات، در مطالعات مدیریت دولتی و خطمشی گذاری عمومی در کشور هنوز چارچوبی منسجم برای تشخیص نظام مند عناصری که متون خطمشی به صورت پیامدار مشخص نمی کنند، ارائه نشده است. پژوهش حاضر با طرح مفهوم «سکوت نهادهی» می کوشد این خلأ را پوشش دهد و نشان دهد خطمشی ها نه تنها از طریق قواعد و الزاماتی که بیان می کنند، بلکه از طریق مسئولیت ها، اختیارات، منابع، روابط، شرایط و پیامدهایی که مبهم یا حل نشده باقی می گذارند نیز بر اجرا و حکمرانی تأثیر می گذارند.

۹- تأملی بر گرامر خطمشی های عمومی و فهم اهمیت سکوت نهادهی در آنها در ایران

مطالعه سکوت نهادهی به ویژه در محیط های خطمشی ای اهمیت دارد که ترتیبات نهادهی شامل کنشگران متعدد، فرایندهای پیچیده اجرا و اشکال هم پوشان اختیار هستند. زمینه خطمشی در ایران، بستری ارزشمند برای بررسی سکوت های نهادهی فراهم می کند؛ نه به این دلیل که ایران به طور منحصربه فرد با طرح های نهادهی ناقص شناخته می شود، بلکه به این دلیل که بسیاری از نظام های حکمرانی معاصر (چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته) با چالش هایی مرتبط با هماهنگی، تخصیص مسئولیت و پیچیدگی اجرا مواجه هستند. ایران نمونه ای از نظر تحلیلی مفید است؛ زیرا خطمشی های عمومی در آن اغلب از طریق ترتیبات اداری چندلایه ای اجرا می شوند که در آن مسئولیت های رسمی، ظرفیت های سازمانی و سازوکارهای اجرایی باید میان کنشگران نهادهی مختلف با یکدیگر هماهنگ شوند. در بسیاری از حوزه های خطمشی، خطمشی های عمومی ایران ترکیبی از تصمیم گیری متمرکز، سازمان های اداری متعدد، حوزه های صلاحیت هم پوشان و زنجیره های طولانی اجرا هستند. این ویژگی ها شرایطی ایجاد می کنند که در آن روابط نهادهی ممکن است مبهم یا ناقص شوند. بنابراین، بررسی سکوت نهادهی در ایران فرصتی فراهم می کند تا نشان داده شود چگونه فقدان پیوندهای نهادهی مشخص می تواند بر اجرای خطمشی و پیامدهای حکمرانی تأثیر بگذارد. هدف از تحلیل زمینه ایران، ارائه ادعاهای هنجاری درباره کیفیت خطمشی گذاری ایران در مقایسه با سایر کشورها نیست. بلکه مورد کشورمان، یک استدلال نظری گسترده تر را نشان می دهد: حتی زمانی که خطمشی ها شامل تعداد زیادی گزاره نهادهی هستند، ممکن است همچنان ناقص باقی بمانند؛ اگر روابط حیاتی میان کنشگران، اختیار، مسئولیت، منابع و پیامدها به اندازه کافی مشخص نشده باشند.

۹-۱. حکمرانی آب به عنوان یک حوزه نمونه

حکمرانی آب حوزه ای مهم برای بررسی سکوت نهادهی است؛ زیرا خطمشی های آب معمولاً شامل تعاملات پیچیده میان سازمان های دولتی، نهادهای تنظیم گر، کاربران محلی و سازمان های مدیریت منابع هستند. مشابه بسیاری از کشورهایی که با چالش های حکمرانی آب مواجه اند، بخش آب ایران نیز شامل کنشگران متعدد با مسئولیت ها، ساختارهای اختیاری و نقش های اجرایی متفاوت است. پژوهش

اخیر میرزایی و تیسفلد (۲۰۲۵) که با استفاده از گرامر نهادی به بررسی قوانین آب‌های زیرزمینی ایران پرداخته است، مبنای ارزشمندی برای بررسی این موضوع فراهم می‌کند. تحلیل آن‌ها نشان می‌دهد که گرامر نهادی می‌تواند ساختار گزاره‌های حقوقی و نهادی موجود در ترتیبات حکمرانی آب را آشکار سازد. یافته‌های آن‌ها وجود برخی چالش‌های نهادی را نشان می‌دهد؛ از جمله شرایط نامشخص، تعهدات بدون مجازات‌های مشخص و توزیع پراکنده مسئولیت‌ها. از منظر چارچوب سکوت نهادی ارائه‌شده در این مقاله، این یافته‌ها را می‌توان نه تنها به عنوان ضعف‌های طرح خط‌مشی، بلکه به عنوان شکل‌های مشخصی از سکوت نهادی تفسیر کرد.

نخست، شرایط نامشخص یا متناقض را می‌توان به عنوان سکوت شرطی درک کرد. قواعد نهادی به شرایط روشنی نیاز دارند که مشخص کنند چه زمانی تعهدات، مجوزها یا محدودیت‌های خاص اعمال می‌شوند. هنگامی که گزاره‌های خط‌مشی شامل شرایط مبهم باشند، کنشگران ممکن است قواعد را به شکل‌های متفاوت تفسیر کنند و در نتیجه اجرای ناهماهنگ شکل گیرد. برای مثال، اگر مقررات، الزامات مربوط به استفاده از منابع آب زیرزمینی را تعیین کنند، اما شرایط دقیق اعمال محدودیت‌ها را مشخص نکنند، کنشگران مختلف ممکن است برداشت‌های متفاوتی از انتظارات مربوط به رعایت قواعد داشته باشند. دوم، تعهدات بدون مجازات‌های مشخص، نشان‌دهنده سکوت اجرا و ضمانت هستند. گرامر نهادی بر اهمیت مؤلفه «یا در غیر این صورت» تأکید می‌کند؛ زیرا پیامدها نقش مهمی در تأثیرگذاری قواعد بر رفتار دارند. هنگامی که خط‌مشی‌ها مسئولیت‌هایی ایجاد می‌کنند، اما سازوکارهای نظارت، ضمانت اجرا یا اقدامات اصلاحی را مشخص نمی‌کنند، رعایت قواعد به تفسیر داوطلبانه یا اجرای غیررسمی وابسته می‌شود. در چنین شرایطی، ترتیبات نهادی دارای الزام است، اما سازوکاری که الزام را به پیامد رفتاری پیوند دهد، وجود ندارد. سوم، پراکندگی مسئولیت میان کنشگران متعدد می‌تواند نشان‌دهنده سکوت رابطه‌ای و سکوت مسئولیت باشد. حکمرانی آب معمولاً نیازمند هماهنگی میان سازمان‌های اداری مختلف است، اما صرف معرفی چندین کنشگر مسئول، به طور خودکار یک نظام حکمرانی کارآمد ایجاد نمی‌کند. بدون روابط مشخص، سازوکارهای هماهنگی و ساختارهای پاسخ‌گویی، سازمان‌ها ممکن است بر اساس اولویت‌های مستقل خود عمل کنند. ارزش تحلیلی دیدگاه سکوت نهادی در این است که فراتر از بیان وجود "شکاف" در خط‌مشی حرکت می‌کند. این دیدگاه مشخص می‌کند که چه نوع رابطه نهادی ناقص است و چرا این ناتمامی اهمیت دارد. فقدان یک مجازات، صرفاً یک جزئیات حذف‌شده نیست؛ بلکه نشان‌دهنده سکوت اجرا است. وجود سازمان‌های متعدد بدون قواعد هماهنگی نیز صرفاً یک ساختار پیچیده نیست؛ بلکه نشان‌دهنده سکوت رابطه‌ای است.

۲-۹. فراتر از حکمرانی آب: کاربردهای گسترده‌تر در ایران

اگرچه حکمرانی آب نمونه‌ای مناسب برای تبیین این مفهوم است، سکوت نهادی محدود به خط‌مشی‌های محیط‌زیستی نیست. چالش‌های مشابه در حوزه‌های مختلف خط‌مشی که اجرای آن‌ها وابسته به روابط پیچیده نهادی است نیز می‌تواند ظهور کند. خط‌مشی‌های محیط‌زیستی معمولاً نیازمند همکاری میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌های تنظیم‌گر، شهرداری‌ها، صنایع و شهروندان هستند. این خط‌مشی‌ها ممکن است اهداف محیط‌زیستی را تعیین کنند، اما مشخص نکنند چه کسی مسئول نظارت بر رعایت مقررات، هماهنگی کنشگران یا واکنش به تخلفات است. برای مثال، یک خط‌مشی ممکن است سازمان‌ها را ملزم به کاهش آثار زیست‌محیطی کند، اما سازوکارهای گزارش‌دهی، اختیار اجرایی یا تخصیص منابع را مشخص نکند. چنین ترتیباتی می‌تواند ترکیبی از سکوت مسئولیت، سکوت اجرا و سکوت منابع ایجاد کند. خط‌مشی‌های تحول دیجیتال حوزه دیگری هستند که سکوت نهادی در آن اهمیت دارد؛ زیرا اجرا نیازمند هماهنگی میان سازمان‌های متعدد، ظرفیت‌های فناورانه و سطوح مختلف اداری است. خط‌مشی‌ها ممکن است اهدافی مانند بهبود خدمات دیجیتال یا افزایش یکپارچگی داده‌ها را تعیین کنند، اما مشخص نکنند کدام سازمان اختیار حکمرانی داده، استانداردهای امنیت سایبری یا هماهنگی میان سازمانی را بر عهده دارد. در چنین شرایطی، تحول دیجیتال نه به دلیل فقدان اهداف راهبردی، بلکه به دلیل ناقص بودن روابط نهادی ممکن است با مانع مواجه شود. سکوت اختیار زمانی ایجاد می‌شود که سازمان‌ها انتظار دارند نظام‌های دیجیتال را هماهنگ کنند، اما حقوق تصمیم‌گیری مشخصی ندارند. همچنین، سکوت رابطه‌ای زمانی شکل می‌گیرد که سازمان‌های متعدد درگیر هستند، اما سازوکارهای هماهنگی تعریف نشده‌اند.

اصلاحات اداری حوزه دیگری است که سکوت نهادهی می تواند بر اجرای آن تأثیر بگذارد. برنامه های اصلاحی معمولاً اهدافی مانند افزایش کارایی، شفافیت یا بهبود سازمانی را دنبال می کنند. اما اجرای موفق نیازمند تخصیص روشن مسئولیت ها، منابع، سازوکارهای ارزیابی و ترتیبات پاسخ گویی است. یک خطمشی اصلاحی ممکن است تغییرات مطلوب را مشخص کند، اما درباره اینکه کدام نهاد باید اجرای آن را هدایت کند، پیشرفت چگونه سنجیده شود و در صورت شکست چه پیامدهایی وجود داشته باشد، ابهام داشته باشد. چنین شرایطی می تواند سکوت کنشگر، سکوت مسئولیت و سکوت زمانی ایجاد کند.

خطمشی های اجتماعی نیز شامل زنجیره های پیچیده اجرایی میان سازمان های ملی، مدیریت های محلی، ارائه دهندگان خدمات و شهروندان هستند. این خطمشی ها ممکن است حقوق یا مزایایی را ایجاد کنند، اما رویه های دسترسی افراد به این حقوق یا سازوکارهای پاسخ گویی سازمان ها در ارائه خدمات را مشخص نکنند. در چنین شرایطی، سکوت نهادهی می تواند بر رابطه میان تعهدات رسمی خطمشی و تجربه عملی شهروندان تأثیر بگذارد.

۳-۹. دلالت های نظری برای شرایط ایران

شرایط کشورمان با نشان دادن اهمیت بررسی هم زمان حضور نهادهی و غیاب نهادهی، به استدلال نظری گسترده تر این مقاله کمک می کند. مطالعات پیشین گرامر نهادهی ارزش شناسایی کنشگران، الزامات و پیامدها را در ترتیبات خطمشی نشان داده اند. دیدگاه سکوت نهادهی، بعد تحلیلی دیگری را اضافه می کند و می پرسد آیا این عناصر به اندازه کافی به یکدیگر متصل شده اند یا خیر. مورد ایران نشان می دهد که متون خطمشی ممکن است شامل گزاره های نهادهی فراوانی باشند، اما همچنان روابط حیاتی را حل نشده باقی بگذارند. یک خطمشی ممکن است مسئولیت ها را مشخص کند، اما اختیار را تعیین نکند؛ تعهد ایجاد کند، اما ضمانت اجرا نداشته باشد؛ یا سازمان ها را معرفی کند، اما سازوکار هماهنگی را تعریف نکند. بنابراین، پرسش تحلیلی صرفاً این نیست: آیا خطمشی شامل نهادها است؟ بلکه پرسش اساسی تر این است: آیا خطمشی دارای ساختار نهادهی به اندازه کافی مرتبط و منسجم است که بتواند اقدام هماهنگ ایجاد کند؟ این تمایز اهمیت دارد؛ زیرا اثربخشی خطمشی نه تنها به وجود قواعد، بلکه به کامل بودن روابط میان عناصر نهادهی نیز وابسته است. بنابراین، زمینه خطمشی ایران محیطی نمونه برای نشان دادن سودمندی تحلیلی مفهوم سکوت نهادهی فراهم می کند. این زمینه نشان می دهد که چگونه چارچوب پیشنهادی می تواند پژوهش های موجود گرامر نهادهی را تکمیل کند؛ زیرا ابعادی از طرح خطمشی را آشکار می سازد که زمانی که تحلیل صرفاً بر گزاره های نهادهی صریح تمرکز دارد، پنهان باقی می ماند. بخش بعدی، این چارچوب را از طریق یک تحلیل نمونه خطمشی به کار می گیرد و نشان می دهد چگونه می توان گرامر نهادهی سنتی و تشخیص سکوت نهادهی را برای بررسی عملی طرح خطمشی ترکیب کرد.

۱۰- نمایش عملی چارچوب در حکمرانی آب ایران

برای توضیح قابلیت تشخیصی چارچوب، می توان چند گزاره نوعی در خطمشی آب را بررسی کرد. این مثال ها بازسازی تحلیلی ساختارهای رایج اند و قرار نیست جای تحلیل تجربی یک قانون مشخص را بگیرند. هدف آن است که تفاوت میان کدگذاری حضور نهادهی و تشخیص سکوت نهادهی روشن شود.

گزاره نخست را در نظر بگیرید: «سازمان مسئول باید مصرف آب را بر اساس استانداردهای تعیین شده تنظیم کند.» گرامر نهادهی، سازمان مسئول را بازیگر نهادهی، «باید» را وجه التزامی یا تکلیفی، تنظیم مصرف را کنش و استانداردهای تعیین شده را شرط یا معیار عمل شناسایی می کند. با این حال، این کدگذاری پاسخ نمی دهد که سازمان مزبور چه اختیار قانونی برای محدود کردن مصرف، دسترسی به اطلاعات یا الزام سایر کنشگران دارد. اگر این اختیارات در اسناد مرتبط نیز تعیین نشده باشند و فقدان آن ها اجرای وظیفه را مختل کند، آرایش مزبور واجد سکوت اختیار است. اگر منابع پایش و نیروی انسانی نیز تعیین نشده باشد، سکوت منابع با سکوت اختیار گره می خورد.

گزاره دوم می‌تواند چنین باشد: «سازمان‌های مرتبط باید در مدیریت منابع آب همکاری کنند». حضور بازیگران و الزام همکاری روشن است، اما رابطه میان آن‌ها همچنان نامشخص می‌ماند. چه نهادی هماهنگ‌کننده است؟ اطلاعات چگونه مبادله می‌شود؟ تعارض میان اولویت‌های بخشی را چه مرجعی حل می‌کند؟ تصمیم مشترک چگونه الزام‌آور می‌شود؟ در نبود پاسخ نهادی معتبر، این گزاره نمونه سکوت رابطه‌ای است. واژه «همکاری» بدون تعیین معماری هماهنگی، انتظار اخلاقی ایجاد می‌کند، اما لزوماً ظرفیت کنش جمعی نمی‌سازد.

در گزاره سوم، «کاربران باید از مقررات آب پیروی کنند»، بازیگر نهادی، وجه التزامی یا تکلیفی و هدف رفتاری مشخص‌اند؛ ولی اگر روش پایش، مرجع تشخیص تخلف، پیامد عدم تبعیت و فرایند اصلاح تعیین نشده باشد، سکوت ضمانت اجرا پدید می‌آید. در این حالت، الزام ممکن است از نظر نمادین قوی اما از نظر عملیاتی ضعیف باشد. باین‌حال، پیش از چنین داوری‌ای باید بررسی شود که آیا ضمانت‌های اجرا در قانون یا آیین‌نامه دیگری وجود دارد و ارجاع میان اسناد برای مخاطبان قابل تشخیص است یا نه.

گزاره چهارم، «اهداف حفاظت از آب باید محقق شود»، ممکن است هم‌زمان واجد سکوت کنشگر و سکوت اقدام باشد. هدف بیان شده است، اما معلوم نیست کدام سازمان مالک نتیجه است و چه مجموعه اقداماتی تحقق هدف را تشکیل می‌دهد. اگر زمان‌بندی، شاخص بازیابی و رویه واکنش به انحراف نیز غایب باشد، سکوت زمانی و سکوت تشدید به این آرایش افزوده می‌شوند. این مثال نشان می‌دهد که انواع سکوت می‌توانند به صورت منفرد یا ترکیبی ظاهر شوند و آثار یکدیگر را تشدید کنند.

این نمایش عملی سه نکته را برجسته می‌سازد. نخست، وجود مؤلفه‌های ای.دی.ای.سی.او (ADICO) شرط لازم تحلیل است، اما برای داوری درباره کامل‌بودگی آرایش نهادی کافی نیست. دوم، نبود در جمله با سکوت نهادی برابر نیست؛ واحد ارزیابی باید شبکه اسناد معتبر و روابط میان گزاره‌ها باشد. سوم، تشخیص نهایی به شواهد پیامدی نیاز دارد. برای مثال، اختلاف سازمان‌ها بر سر مرجع تصمیم، تأخیر ناشی از زمان‌بندی نامعلوم، ناتوانی نهاد مسئول در دسترسی به داده یا تداوم تخلف به دلیل نبود ضمانت اجرا، شواهدی هستند که تفسیر سکوت را تقویت می‌کنند.

بنابراین، چارچوب پیشنهادی تحلیل را در دو گام به هم پیوسته پیش می‌برد: ابتدا معماری آشکار خطمشی از طریق کدگذاری گزاره‌ها بازسازی می‌شود؛ سپس پیوندهای ضروری میان مسئولیت، اختیار، منابع، هماهنگی، زمان و پیامد ارزیابی می‌شوند. حاصل، فهرستی از کلمات غایب نیست، بلکه نقشه‌ای از نقاطی است که ناتمامی نهادی می‌تواند قابلیت اجرا و پاسخ‌گویی را محدود سازد.

۱۱. بحث

مفهوم سکوت نهادی کانون تحلیل را از حضور عناصر رسمی به کیفیت پیوند میان آن‌ها منتقل می‌کند. گرامر نهادی نشان می‌دهد خطمشی‌ها چگونه بازیگران، تکالیف، کنش‌ها، شرایط و پیامدها را صورت‌بندی می‌کنند؛ اما وجود این عناصر به تنهایی تضمین نمی‌کند که آرایش حاصل قابل اجرا، پاسخ‌گو یا هماهنگ باشد. مسئولیت ممکن است به سازمانی واگذار شود، بی‌آنکه اختیار یا منابع متناسب در اختیارش قرار گیرد؛ الزام ممکن است وجود داشته باشد، بی‌آنکه نظارت و پیامد نقض مشخص باشد؛ و مشارکت چند سازمان ممکن است مقرر شود، بی‌آنکه مرجع هماهنگی یا حل تعارض تعیین شود. تحلیل سکوت نهادی این روابط حل‌نشده را به موضوع تحقیق تبدیل می‌کند. نخستین دستاورد نظری مقاله، مفهوم‌پردازی طرح نهادی به مثابه ساختاری رابطه‌ای است. در ادبیات گرامر نهادی، توجه اصلی غالباً معطوف به ساختار گزاره‌ها بوده است. چارچوب حاضر استدلال می‌کند که سطح مهم دیگری میان گزاره و نتیجه خطمشی وجود دارد: پیوستگی آرایش نهادی. در این سطح، کارآمدی بالقوه خطمشی به سازگاری میان مسئولیت، اختیار، منابع، هماهنگی، زمان و پیامد وابسته است. از این رو، تراکم بالای قواعد لزوماً نشانه ظرفیت نهادی بیشتر نیست؛ مجموعه‌ای از قواعد پرشمار اما گسسته می‌تواند عدم قطعیت را بازتولید کند. دومین دستاورد، تمایز سکوت نهادی از نبود یا غیبت ساده است. این تمایز برای جلوگیری از تورم مفهومی ضروری است. خطمشی‌ها نمی‌توانند همه موقعیت‌ها را پیش‌بینی کنند و تصریح افراطی نیز ممکن است انعطاف، یادگیری و سازگاری محلی را محدود سازد. افزون بر این، اجزای یک آرایش نهادی ممکن است به‌طور مشروع میان قوانین، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های

اداری توزیع شده باشند. بنابراین، سکوت تنها زمانی قابل انتساب است که فقدان، ابهام یا گسست اولاً به رابطه ای نهادهی و ضروری مربوط باشد، ثانیاً کارویژه اجرا یا هماهنگی را تغییر دهد و ثالثاً پیامدی قابل مشاهده مانند تعارض، تأخیر، گریز از پاسخ گویی یا اختیار مهارنشده ایجاد کند. این استدلال همچنین مرز میان سکوت کارویژه ای و سکوت مسئله‌زا را روشن می‌کند. برخی عدم تصریح‌ها آگاهانه‌اند و فضایی برای قضاوت حرفه‌ای یا انطباق با شرایط محلی فراهم می‌کنند. چنین وضعیتی زمانی کارویژه ای است که حدود اختیار، مرجع پاسخ گویی و سازوکار بازبینی روشن باشد. در مقابل، انعطاف بدون این حفاظا می‌تواند به تفسیرهای متعارض یا توزیع نامتقارن قدرت منجر شود. بنابراین، پرسش مناسب این نیست که آیا خطمشی باید همه چیز را بگوید، بلکه این است که کدام عناصر باید صریح، کدام عناصر می‌توانند تفویض و کدام عناصر باید از طریق سازوکارهای بازبینی مدیریت شوند.

پیامد سوم به تحلیل قدرت مربوط است. سکوت نهادهی خنثی نیست. ابهام در اختیار یا معیارهای تصمیم می‌تواند فضای صلاحیت را برای برخی بازیگران افزایش دهد، درحالی که مسئولیت رسمی را بر دوش بازیگران دیگری قرار می‌دهد. به همین ترتیب، نامشخص بودن مرجع پاسخ گویی می‌تواند امکان انتقال تقصیر را میان سازمان‌ها فراهم کند. از این منظر، تحلیل سکوت فقط تشخیص نقص فنی نیست؛ بلکه بررسی می‌کند ناتمامی خطمشی چه کسانی را قادر، چه کسانی را مقید و چه کسانی را از پاسخ گویی مصون می‌سازد. چهارمین دستاورد، پیوند گرامر نهادهی با ادبیات اجرای خطمشی و ظرفیت حکمرانی است. بسیاری از مسائل اجرا نه از فقدان کامل قواعد، بلکه از گسست میان وظایف و ظرفیت‌ها ناشی می‌شوند. چارچوب پیشنهادی اجازه می‌دهد این گسست‌ها پیش از انتساب شکست به «ضعف اجرا» در سطح سازمان‌ها شناسایی شوند. به بیان دیگر، بخشی از آنچه در مرحله اجرا به صورت مقاومت، تأخیر یا هماهنگی ضعیف ظاهر می‌شود، ممکن است ریشه در معماری ناتمام خود خطمشی داشته باشد. این ادعا نیازمند آزمون تجربی است و مقاله حاضر آن را به عنوان گزاره‌ای نظری مطرح می‌کند، نه نتیجه‌ای قطعی درباره همه موارد شکست.

از نظر روش‌شناختی، مقاله یک منطق دومرحله‌ای پیشنهاد می‌کند. در مرحله نخست، پژوهشگر با استفاده از گرامر نهادهی حضور بازیگران، تجویزها، کنش‌ها، شرایط، موضوعات و پیامدها را کدگذاری می‌کند. در مرحله دوم، روابط میان گزاره‌ها و اسناد بازسازی و از نظر پیوستگی ارزیابی می‌شوند. این ترتیب اهمیت دارد؛ زیرا از استنباط غیاب بر اساس یک جمله منفرد جلوگیری می‌کند. تحلیل‌گر باید اسناد مکمل، ارجاعات حقوقی و ترتیبات غیرمکتوب معتبر را نیز بررسی کند و سپس شواهد پیامدی را از مصاحبه، مشاهده، پرونده‌های اجرایی یا داده‌های عملکردی به دست آورد.

بستر ایران برای توسعه این دستورکار پژوهشی مناسب است، زیرا در بسیاری از حوزه‌ها اجرا در شبکه‌ای از دستگاه‌ها، سطوح حکمرانی و اسناد متعدد رخ می‌دهد. باین حال، مقاله نباید از این زمینه به ادعای استثناگرایی نهادهی درباره ایران برسد. پیچیدگی، تداخل صلاحیت و پراکندگی اسناد در بسیاری از نظام‌های حکمرانی مشاهده می‌شود. ارزش مورد ایران در آن است که امکان مطالعه رابطه میان تراکم مقررات رسمی و تداوم ابهام‌های اجرایی را فراهم می‌کند. مطالعات آینده می‌توانند با مقایسه حوزه‌هایی مانند آب، محیط‌زیست، تحول دیجیتال یا سیاست اجتماعی بررسی کنند کدام انواع سکوت بیشتر تکرار می‌شوند و تحت چه شرایطی پیامدهای شدیدتری دارند. چارچوب حاضر چند محدودیت دارد. نخست، تشخیص «عناصر ضروری» ممکن است تحت تأثیر داوری پژوهشگر قرار گیرد؛ بنابراین، تعریف قواعد کدگذاری، استفاده از چند کدگذار و گزارش موارد اختلاف اهمیت دارد. دوم، وجود سکوت در متن لزوماً علت مستقیم شکست نیست و باید در کنار ظرفیت سازمانی، منافع بازیگران و شرایط سیاسی بررسی شود. سوم، برخی قواعد مؤثر ممکن است غیررسمی باشند و تحلیل صرف اسناد رسمی آن‌ها را نادیده بگیرد. چهارم، انواع سکوت احتمالاً مستقل نیستند؛ برای مثال، سکوت منابع می‌تواند آثار سکوت اختیار را تشدید کند. پژوهش‌های بعدی باید برهم‌کنش این انواع و تغییر آن‌ها در طول زمان را بررسی کنند. بر این اساس، چند مسیر پژوهشی پیشنهاد می‌شود. نخست، ساخت شاخص‌های سنجش پیوستگی نهادهی و آزمون پایایی آن‌ها در مجموعه اسناد مختلف. دوم، مقایسه طرح رسمی با تجربه مجریان برای بررسی اینکه کدام سکوت‌ها واقعاً پیامددار می‌شوند. سوم، مطالعه طولی اصلاحات خطمشی و ارزیابی اینکه آیا رفع یک سکوت به پیدایش سکوتی دیگر منجر می‌شود. چهارم، بررسی رابطه

سکوت نهادی با قدرت، صلاحدید و پاسخ‌گویی. و پنجم، استفاده محتاطانه از کدگذاری محاسباتی برای غربال اسناد، همراه با تفسیر کیفی روابطی که ماشین صرفاً از طریق فقدان واژه قادر به تشخیص آن‌ها نیست.

۱۱- نتیجه‌گیری

این مقاله استدلال کرد که خط‌مشی‌های عمومی نه فقط از طریق آنچه تصریح می‌کنند، بلکه از طریق آنچه در معماری نهادی حل نشده باقی می‌گذارند نیز بر حکمرانی اثر می‌گذارند. برای صورت‌بندی این مسئله، مفهوم سکوت نهادی به عنوان فقدان، ابهام یا گسست پیام‌دار در عناصر و روابط ضروری طرح نهادی معرفی شد. این مفهوم هر حذف متنی را نقص نمی‌داند؛ تشخیص آن به ارتباط نهادی، ضرورت کارویژه‌ای و اثر پیام‌دی وابسته است. سهم یاری اصلی مقاله، تکمیل تحلیل حضور نهادی با تحلیل پیوستگی نهادی است. گرامر نهادی معماری آشکار قواعد را نشان می‌دهد و تحلیل سکوت نقاطی را آشکار می‌کند که مسئولیت از اختیار، وظیفه از منابع، الزام از ضمانت اجرا یا تعدد کنشگران از هماهنگی جدا مانده است. گونه‌شناسی ده‌گانه و فرایند تشخیصی پیشنهادی، این ایده را به چارچوبی قابل استفاده برای تحلیل اسناد و مقایسه حوزه‌های خط‌مشی تبدیل می‌کند. تحلیل تبیینی حکمرانی آب نشان داد که یک گزاره ممکن است از نظر گرامری قابل کدگذاری باشد، اما همچنان روابط لازم برای عمل را نامشخص بگذارد. با این حال، اثبات سکوت مستلزم بررسی شبکه اسناد و شواهد اجرای واقعی است. این احتیاط، مرز میان تحلیل علمی ناتمامی نهادی و تهیه فهرستی از جزئیات ذکر نشده را حفظ می‌کند. در یک عبارت، تحلیل جامع طرح نهادی مستلزم مطالعه هم‌زمان گفتار نهادی و سکوت نهادی است. این دیدگاه می‌تواند توضیح دهد چرا برخی خط‌مشی‌های برخورد از قواعد فراوان، همچنان در هماهنگی، پاسخ‌گویی و اجرا با مشکل روبه‌رو می‌شوند و نقطه آغاز دقیق‌تری برای بازطراحی آن‌ها فراهم آورد.

حمایت مالی

نویسنده این مقاله هیچ‌گونه حمایت مالی برای انجام پژوهش، نگارش یا انتشار این مقاله دریافت نکرده است.

تعارض منافع

نویسنده اعلام می‌دارد که در ارتباط با این مقاله، هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

مآخذ

حسان، رضا؛ صدیقی، امیرحسین؛ و شریفزاده، رحمان (۱۳۹۹). پردازش نظام مند قانون: مطالعه موردی قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی. *پژوهشنامه پردازش و مدیریت اطلاعات*، ۳۵(۴)، ۸۹۳-۹۲۰.

حمیدی زاده، علی؛ دانایی فرد، حسن؛ معافی، مهدی؛ و اخوان علوی، سیدحسین (۱۳۹۷). پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خطمشی های ملی در ایران: واکاوی سه گانه سخت افزاری، نرم افزاری و ذهن افزاری. *سیاست گذاری عمومی*، ۴(۴)، ۱۷۹-۲۰۳.

حسین پور، داود؛ الوانی، سیدمهدی؛ اصلی پور، حسین؛ و قربانی پاجی، عقیل (۱۴۰۳). ارائه چارچوبی از عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی های حوزه حفاظت و بهره برداری از جنگل های شمال کشور. *مدیریت دولتی*، ۱۶(۴)، ۷۴۶-۷۱۰.

خسروی، مهدی؛ دانایی فرد، حسن؛ کاظمی، سیدحسین؛ دلخواه، جلیل؛ و فروزنده، لطف الله (۱۴۰۴). واکاوی دلایل انفعال دولت در برخی از عرصه های عمومی: یک مطالعه کیفی. *مدیریت دولتی*، ۱۷(۴)، ۸۳۴-۸۷۱.

شریف زاده، فتاح؛ کاظمیان، غلامرضا؛ حسین پور، داود؛ و قیطاسی وند، فاطمه (۱۳۹۹). طراحی الگوی تدوین خطمشی عمومی با رویکرد حکمرانی شبکه ای: مورد مطالعه حمل و نقل عمومی شهر تهران. *سیاست گذاری عمومی*، ۶(۱)، ۸۹-۱۱۳.

شیخ حسینی، علی؛ فقیهی، ابوالحسن؛ و دانش فرد، کرم الله (۱۳۹۷). تحلیل خطمشی گذاری مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۰(۱)، ۱۳۷-۱۶۰.

قربانلو، محسن؛ یوسفی امیری، مظاهر؛ و چگین، میثم (۱۴۰۴). واکاوی مفهوم آمیخته ابزار خطمشی عمومی و معیارهای طراحی آن با روش فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۷(۲)، ۳۷۴-۴۰۷.

کشوریان آزاد، رقیه؛ اعتباریان خوراسگانی، اکبر؛ هادی پیکانی، مهربان؛ و شاهنوشی، مجتبی (۱۴۰۱). طراحی مدل اجرای خطمشی های قضایی در نهاد قضایی کشور. *مدیریت دولتی*، ۱۴(۱)، ۱۲۹-۱۶۴.

کریم میان، زهره؛ محمدی، مهدی؛ قاضی نوری، سیدسپهر؛ و ذوالفقارزاده، محمدمهدی (۱۳۹۸). طبقه بندی ویژگی های حکمرانی از طریق شبکه های خطمشی با استفاده از روش فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۳)، ۳۷۷-۴۰۲.

یادگاری، آمنه؛ یوسفی، علی؛ و امینی، امیرمظفر (۱۳۹۷). تحلیل نهادهی ساختار حکمرانی آب در حوضه زاینده رود. *تحقیقات منابع آب ایران*، ۱۴(۱)، ۱۸۴-۱۹۷.

- Ambrose, G., Gregoire-Zawilski, M., Siddiki, S., & Oesterling, N. (2024). Understanding policy evolution using institutional grammar: Net metering policies in the United States. *Policy Design and Practice*, 7(2), 227–249.
- Basurto, X., Kingsley, G., McQueen, K., Smith, M., & Weible, C. M. (2010). A systematic approach to institutional analysis: Applying Crawford and Ostrom's grammar. *Political Research Quarterly*, 63(3), 523–537.
- Bushouse, B. K., Schweik, C. M., Siddiki, S., Rice, D., & Wolfson, I. (2023). The institutional grammar: A method for coding institutions and its potential for advancing third sector research. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 34(1), 76–83.
- Chen, S. (2024, December). Research on the optimization of domestic waste classification policy: An analysis based on the institutional grammar tool. In *2024 4th International Conference on Modern Educational Technology and Social Sciences (ICMETSS 2024)* (pp. 326–332). Atlantis Press.
- Deslatte, A., Helmke-Long, L., Anderies, J. M., Garcia, M., Hornberger, G. M., & Ann Koebele, E. (2022). Assessing sustainability through the Institutional Grammar of urban water systems. *Policy Studies Journal*, 50(2), 387–406.

- Dunlop, C. A., Kamkhaji, J. C., & Radaelli, C. M. (2019). A sleeping giant awakes? The rise of the Institutional Grammar Tool (IGT) in policy research. *Journal of Chinese Governance*, 4(2), 163–180.
- Dunlop, C. A., Kamkhaji, J. C., Radaelli, C. M., & Taffoni, G. (2021). The institutional grammar tool meets the narrative policy framework: Narrating institutional statements in consultation. *European Policy Analysis*, 7, 365–385.
- Ebenhöh, E. (2007). Modelling rules, norms, and institutional change using the grammar of institutions. In *Proceedings of the 4th Conference of the European Social Simulation Association (ESSA '07), September 10–14, 2007, Toulouse, France* (p. 225).
- Espinosa, S. (2015). Unveiling the features of a regulatory system: The institutional grammar of tobacco legislation in Mexico. *International Journal of Public Administration*, 38(9), 616–631.
- Filgueiras, F., Lui, L., Rosa, T. G., & Candido Ferreira, G. (2025). The institutional design of data governance in Brazil: Entropy, restrictiveness and institutional grammar. *Policy Design and Practice*, 8(1), 64–88.
- Firdous, N., Ch, M. Z. A., & Ashraf, M. U. (2025). The politics of grammar: How morphosyntax is used to impose ideology in Pakistan's legal and bureaucratic texts. *Research Consortium Archive*, 3(2), 668–679.
- Frantz, C. K., & Siddiki, S. (2021). Institutional Grammar 2.0: A specification for encoding and analyzing institutional design. *Public Administration*, 99(2), 222–247.
- Frantz, C. K., & Siddiki, S. (2022). Institutional Grammar 2.0: Conceptual foundations and general syntax. In *Institutional Grammar: Foundations and Applications for Institutional Analysis* (pp. 75–140). Springer International Publishing.
- Frantz, C. K., & Siddiki, S. (2022). Institutional Grammar 2.0: Deep structural parsing and hybrid institutional statements. In *Institutional Grammar: Foundations and Applications for Institutional Analysis* (pp. 141–191). Springer International Publishing.
- Frantz, C. K., & Siddiki, S. (2022). Institutional Grammar 2.0: Semantic features and analytical linkages. In *Institutional Grammar: Foundations and Applications for Institutional Analysis* (pp. 193–242). Springer International Publishing.
- Frantz, C. K., & Siddiki, S. (2022). Motivation for a new institutional grammar. In *Institutional Grammar: Foundations and Applications for Institutional Analysis* (pp. 53–73). Springer International Publishing.
- Frantz, C. K., & Siddiki, S. N. (2020). *Institutional grammar 2.0 codebook*. arXiv preprint arXiv:2008.08937.
- Frantz, C., & Siddiki, S. (2022). *Institutional grammar: Foundations and applications for institutional analysis*. Palgrave Macmillan.
- Frantz, C., Purvis, M. K., Nowostawski, M., & Savarimuthu, B. T. R. (2013, December). (ADICO): A nested grammar of institutions. In *International Conference on Principles and Practice of Multi-Agent Systems* (pp. 429–436). Springer Berlin Heidelberg.
- Ghorbanloo, M., Yousefi Amiri, M., & Chegin, M. (2025). Analyzing the concept of public policy instrument mix and its design criteria using meta-synthesis. *Public Administration*, 17(2), 374–407. [in Persian]
- Guan, Y., & Yi, H. (2024). The development process and research frontiers of institutional grammar: A systematic literature review. *China Public Administration Review*, 6(3), 248–270.
- Hamidizadeh, A., Danaeefard, H., Mo'afi, M., & Akhavan Alavi, S.-H. (2018). Antecedents of national policy coordination capacity in Iran: A tripartite analysis of hardware, software, and mindware. *Public Policy*, 4(4), 179–203. [in Persian]

- Hassan, R., Sedighi, A.-H., & Sharifzadeh, R. (2020). Systematic processing of law: A case study of the Law on Prevention and Combating Fraud in the Preparation of Scientific Works. *Journal of Information Processing and Management*, 35(4), 893–920. [in Persian]
- Hosseinpour, D., Alvani, S.-M., Aslipour, H., & Ghorbani Paji, A. (2024). Presenting a framework of factors affecting the implementation of policies in the field of protection and exploitation of forests in the north of the country. *Public Administration*, 16(4), 710–746. [in Persian]
- Keshvarian Azad, R., E'temadian Khorasgani, A., Hadi Peykani, M., & Shahnooshi, M. (2022). Designing a model for the implementation of judicial policies in the country's judicial institution. *Public Administration*, 14(1), 129–164. [in Persian]
- Khosravi, M., Danaeefard, H., Kazemi, S.-H., Delkhah, J., & Forouzandeh, L. (2025). Analyzing the reasons for government passivity in some public domains: A qualitative study. *Public Administration*, 17(4), 834–871. [in Persian]
- Lai, C. H., & Zhao, J. (2023). Decomposing the institutional structure of interstate river basins using institutional grammar and institutional analysis and development framework. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 149(7), 04023022.
- Lien, A. M. (2020). The institutional grammar tool in policy analysis and applications to resilience and robustness research. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 44, 1–5.
- Lien, A. M., Schlager, E., & Lona, A. (2018). Using institutional grammar to improve understanding of the form and function of payment for ecosystem services programs. *Ecosystem Services*, 31, 21–31.
- McKenna, D. (n.d.). *Strategies, norms and rules: Applying the grammar of institutions to local politics*.
- Meng, Q., & Wei, B. (2025). Characteristics of policy regulation in public data authorized operation: An analysis based on the institutional grammar tool. *China Public Administration Review*, 7(1), 33–55.
- Mirzaei, A., & Theesfeld, I. (2025). Diving deep into legal layers: institutional grammar's insight into Iran's groundwater laws. *Water Policy*, 27(4), 477–500.
- Pacheco-Vega, R. (2019). Institutional analysis with the institutional grammar. *Policy Studies Journal*.
- Pérez-Ibarra, I., Tenza-Peral, A., Soler-Navarro, D., Iglesia, D. A. D. L., & Garate-Marín, C. (2023). Evolution and diversity of institutions: Using institutional grammar to analyze governance changes in traditional crop-livestock systems. *International Review of Public Policy*, 5(5:2), 161–179.
- Pieper, L., Virgüez, S., Schlager, E., & Schweik, C. (2023). The use of the institutional grammar 1.0 for institutional analysis: A literature review. *International Journal of the Commons*, 17(1), 256–270.
- Pîndaru, L. C., Niță, A., Niculae, I. M., & Rozyłowicz, L. (2024). Institutional Grammar Tool for Policy Analysis: A systematic review of literature. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 15(2), 97.
- Rice, D., Siddiki, S., Frey, S., Kwon, J. H., & Sawyer, A. (2021). Machine coding of policy texts with the Institutional Grammar. *Public Administration*, 99(2), 248–262.
- Roditis, M. L., Wang, D., Glantz, S. A., & Fallin, A. (2015). Evaluating California campus tobacco policies using the American College Health Association guidelines and the institutional grammar tool. *Journal of American College Health*, 63(1), 57–67.

- Schluter, A., & Theesfeld, I. (2008). The grammar of institutions: The challenge to distinguish between norms and rules. In *Colloquium Series of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Bloomington, IN.
- Schlüter, A., & Theesfeld, I. (2010). The grammar of institutions: The challenge of distinguishing between strategies, norms, and rules. *Rationality and Society*, 22(4), 445–475.
- Sharifzadeh, F., Kazemian, G., Hosseinpour, D., & Gheitasi Vand, F. (2020). Designing a public policy formulation model with a network governance approach: The case of public transportation in Tehran. *Public Policy*, 6(1), 89–113. [in Persian]
- Sheikh Hassani, A., Faghihi, A., & Daneshfard, K. (2018). Analysis of tax policymaking in Iran's value-added tax system. *Public Administration*, 10(1), 137–160. [in Persian]
- Siddiki, S. (2013). *Policies and perceptions: Using the Institutional Grammar Tool to assess policy design, appropriateness, and coerciveness*.
- Siddiki, S., & Frantz, C. (2022). The institutional grammar in policy process research. *Policy Studies Journal*, 50(2), 299–314.
- Siddiki, S., & Frantz, C. K. (2024). Understanding regulation using the Institutional Grammar 2.0. *Regulation & Governance*, 18(3), 674–687.
- Siddiki, S., Basurto, X., & Weible, C. (2010). *Comparing formal and informal institutions with the institutional grammar tool*. Access at: <https://scholarworks.indianapolis.iu.edu/items/f2383472-5905-4dd4-aeel-5c536069ad93>.
- Siddiki, S., Basurto, X., & Weible, C. M. (2012). Using the institutional grammar tool to understand regulatory compliance: The case of Colorado aquaculture. *Regulation & Governance*, 6(2), 167–188.
- Siddiki, S., Brady, U., & Frantz, C. K. (2023). The institutional grammar: Evolving directions in current research. *International Review of Public Policy*, 5(5:2), 121–136.
- Siddiki, S., Heikkila, T., Weible, C. M., Pacheco-Vega, R., Carter, D., Curley, C., ... & Bennett, A. (2022). Institutional analysis with the institutional grammar. *Policy Studies Journal*, 50(2), 315–339.
- Siddiki, S., Weible, C. M., Basurto, X., & Calanni, J. (2011). Dissecting policy designs: An application of the institutional grammar tool. *Policy Studies Journal*, 39(1), 79–103.
- Vannoni, M. (2022). A political economy approach to the grammar of institutions: Theory and methods. *Policy Studies Journal*, 50(2), 453–471.
- Yang, C., & Jia, W. (2025). How policy designs influence the innovation performance of China's emergency industry: An institutional grammar perspective. *Kybernetes*, 54(2), 1199–1218.