

Eighth Edition

①

خدا مهر و نر ایزد

استاد درة فاطمة
دفتر سوابق

Understanding Public Policy

Thomas R. Dye

McKenzie Professor of Government and Public Policy
Florida State University

۲۵۰۰

2

MODELS OF POLITICS

SOME HELP IN THINKING
ABOUT PUBLIC POLICY

specific policies. Following is a brief description of each model, with particular attention to the separate ways in which public policy can be viewed.

INSTITUTIONALISM: POLICY AS INSTITUTIONAL OUTPUT

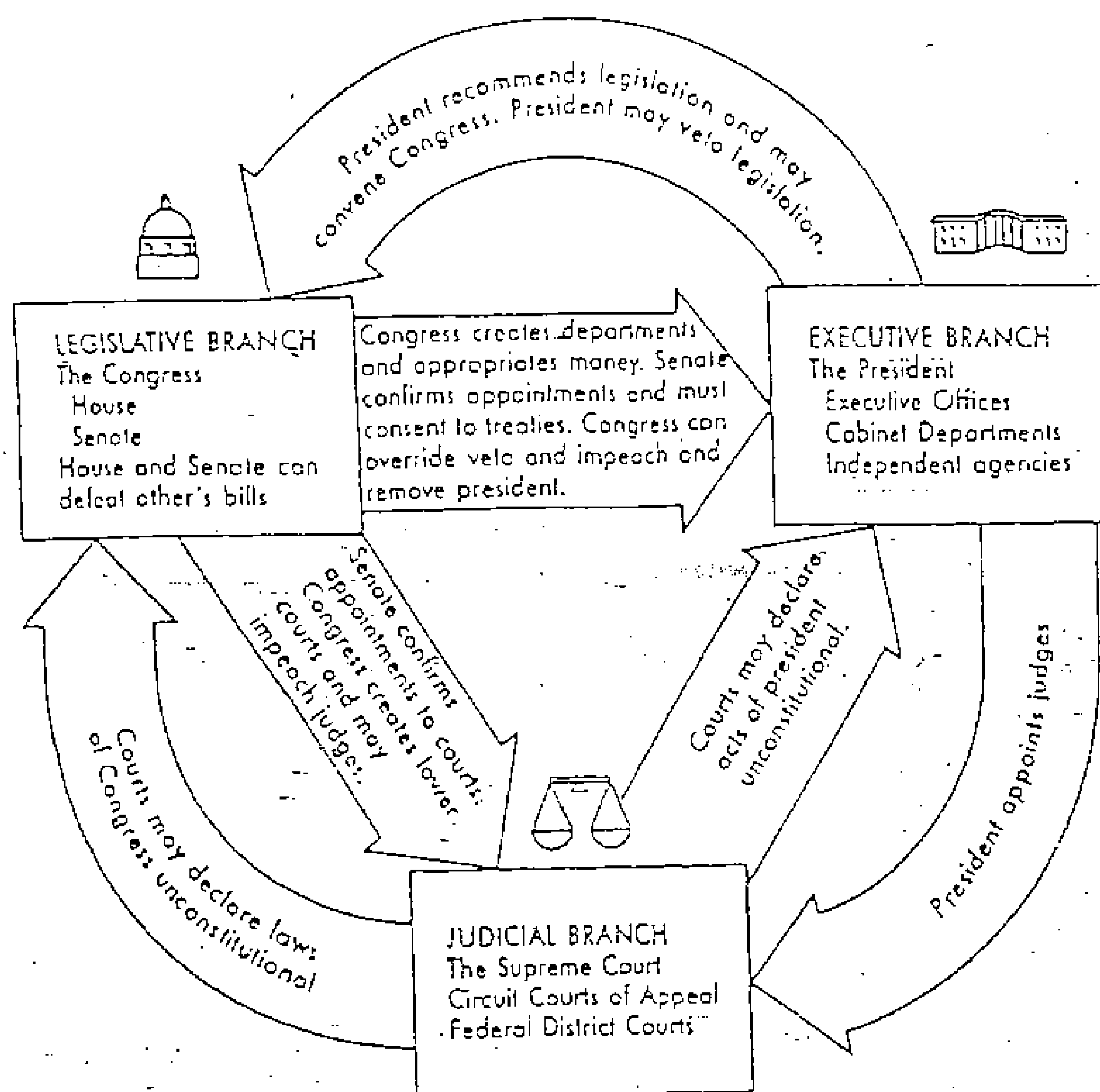
Government institutions have long been a central focus of political science. Traditionally, political science has been defined as the study of government institutions. Political activities generally center around particular government institutions—Congress, the presidency, courts, bureaucracies, states, municipalities, and so on. Public policy is authoritatively determined, implemented, and enforced by these institutions.

The relationship between public policy and government institutions is very close. Strictly speaking, a policy does not become a public policy until it is adopted, implemented, and enforced by some government institution. Government institutions give public policy three distinctive characteristics. First, government lends *legitimacy* to policies. Government policies are generally regarded as legal obligations that command the loyalty of citizens. People may regard the policies of other groups and associations in society—corporations, churches, professional organizations, civic associations, and so forth—as important and even binding. But only government policies involve legal obligations. Second, government policies involve *universality*. Only government policies extend to all people in a society; the policies of other groups or organizations reach only a part of the society. Finally, government monopolizes *coercion* in society—only government can legitimately imprison violators of its policies. The sanctions that can be imposed by other groups or organizations in society are more limited. It is precisely this ability of government to command the loyalty of all its citizens, to enact policies governing the whole society, and to monopolize the legitimate use of force that encourages individuals and groups to work for enactment of their preferences into policy.

Traditionally, the institutional approach in political science did not devote much attention to the linkages between the structure of government institutions and the content of public policy. Instead, institutional studies usually described specific government institutions—their structures, organization, duties, and functions—without systematically inquiring about the impact of institutional characteristics on policy outputs. Constitutional and legal arrangements were described in detail, as were the myriad government offices and agencies at the federal, state, and local level. (See Figure 2-1 for a description of federal constitutional arrangements.) However, the linkage between institutional arrangements and policy remained largely unexamined.

Despite the narrow focus of early institutional studies in political science, the institutional approach is not necessarily an unproductive one. Government institutions are really structured patterns of behavior of individuals and groups. By "structured" we mean that these patterns of behavior tend to persist over time. These stable patterns of individual and group behavior may affect the content of public policy. Institutions may be so structured to facilitate certain policy

FIGURE 2-1 An Institutional Model: Constitutional Checks and Balances.



outcomes and to obstruct other policy outcomes. They may give advantage to certain interests in society and withhold advantage from other interests. Certain individuals and groups may enjoy greater access to government power under one set of structural characteristics than under another set. In short, the structure of government institutions may have important policy consequences.

The institutional approach need not be narrow or descriptive. We can ask what relationships exist between institutional arrangements and the content of public policy, and we can investigate these relationships in a comparative, systematic fashion. For example, in the area of urban affairs we can ask, Are the policies of the federal government more responsive to popular preferences than the policies of state or local governments? How does the division of responsibility among federal, state, and local governments affect the content of public policy? These questions, which can be dealt with systematically, involve institutional arrangements.

It is important to remember that the impact of institutional arrangements on public policy is an empirical question that deserves investigation. Too frequently, enthusiastic reformers have asserted that a particular change in institu-

INSTITUTIONALISM: APPLYING THE MODEL

Government institutions and organizations are mentioned throughout this book. But in Chapter 11, "American Federalism: Institutional Arrangements and Public Policy," we shall examine some of the problems of American federalism—the distribution of money and power among federal, state, and local governments.

tional structure would bring about changes in public policy without investigating the true relationship between structure and policy. They have fallen into the trap of assuming that institutional changes will bring about policy changes. We must be cautious in our assessment of the impact of structure on policy. We may discover that *both* structure and policy are largely determined by social or economic forces and that tinkering with institutional arrangements will have little independent impact on public policy if underlying forces remain constant.

PROCESS: POLICY AS POLITICAL ACTIVITY

Political processes and behaviors have been a central focus of political science for several decades. Modern "behavioral" political science since World War II has studied the activities of voters, interest groups, legislators, presidents, bureaucrats, judges, and other political actors. One of the main purposes has been to discover patterns of activities—or "processes." Recently some political scientists have tried to group various activities according to their relationship with public policy. The result is a set of *policy processes*, which usually follow this general outline:

- | | |
|--|--|
| Identifying problems | Expressing demands for government action |
| Setting the agenda for decision making | Deciding what issues will be decided and what problems to address |
| Formulating policy proposals | Developing policy proposals to resolve issues and problems |
| Legitimizing policies | Selecting a proposal |
| | Building political support for it |
| | Enacting it as a law |
| Implementing policies | Organizing bureaucracies |
| | Providing payments or services |
| | Levying taxes |
| Evaluating policies | Studying programs |
| | Reporting outputs of government programs |
| | Evaluating impacts of programs on target and nontarget groups in society |
| | Suggesting changes and adjustments |

In short, one can view the policy process as a series of political activities—problem identification, agenda setting, formulation, legitimization, implementation, and evaluation. A popular example of the process approach is shown in Table 2-1.

It has been argued that political scientists must limit their studies of public policy to these *processes* and avoid analyses of the *substance* of policies. According to political scientist Charles O. Jones,

I maintain that the special purview of the political scientist is the political process and how it works. His or her interest in the substance of problems and policies, therefore, is in how it interacts with process, not necessarily in the substance itself. . . . this also suggests that my remedies for the social system tend to be of the process variety—more access for more interest, providing for criticism and opposition, publicizing decisions, and how they are made.¹

This argument allows students of political science to study *how* decisions are made, and perhaps even how they *should* be made. But it does not permit them to comment on the substance of public policy—who gets what and why. Books organized around the process theme have sections on identifying problems, setting the agenda for decision making, formulating proposals, legitimating policies, and so on. It is not the *content* of public policy that is to be studied but rather the *processes* by which public policy is developed, implemented, and changed.

Despite the narrow focus of the process model, it is still useful in helping us to understand the various activities involved in policymaking. We want to keep in mind that *policymaking* involves agenda setting (capturing the attention of

TABLE 2-1 The Policy Process—A Framework for Analysis

Functional Activities	Categorized in Government	And As Systems	With Output
Perception Definition Aggregation Organization Representation	Problems to Government	Problem Identification	Problem to Demand
Formulation Legitimation Appropriation	Action in Government	Program Development	Proposal to Budgeted Program
Organization Interpretation Application	Government to Problem	Program Implementation	Varies (service, payments, facilities, controls, etc.)
Specification Measurement Analysis	Program to Government	Program Evaluation	Varies (justification, recommendation, etc.)
Resolution/ Termination	Problem Resolution or Change	Program Termination	Solution or Change

Source: Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. (Boston: Duxbury, 1978) p. 12. Copyright © 1977 by Wadsworth Publishing Co., Inc. Reprinted by permission of the publisher, Brooks/Cole Publishing Co., Monterey, CA.

policymakers), formulating proposals (devising and selecting policy options), legitimating policy (developing political support; winning congressional, presidential, or court approval), implementing policy (creating bureaucracies, spending money, enforcing laws), and evaluating policy (finding out whether policies work, whether they are popular).

Indeed, it may even be the case that the way policies are made affects the content of public policy and vice versa. At least this is a question that deserves attention. But again, just as we warned readers in the discussion of the institutional model, we do not want to fall into the trap of assuming that a change in the process of policymaking will always bring about changes in the content of policy. It may turn out that social, economic, or technological constraints on policymakers are so great that it makes little or no difference in the content of policy whether the process of policymaking is open or closed, competitive or noncompetitive, pluralist or elitist, or whatever. Political scientists are fond of discussing how a bill becomes a law, and even how various interests succeed in winning battles over policy questions. But changing either the formal or informal processes of decision making may or may not change the content of public policy.

We all may prefer to live in a political system where everyone has an equal voice in policymaking; where many separate interests put forward solutions to public problems; where discussion, debate, and decision are open and accessible to all; where policy choices are made democratically; where implementation is reasonable, fair, and compassionate. But merely because we prefer such a political system does not necessarily mean that it would produce significantly different policies in national defense, education, welfare, health, or criminal justice. The linkages between *process* and *content* must still be investigated.

GROUP THEORY: POLICY AS GROUP EQUILIBRIUM

Group theory begins with the proposition that interaction among groups is the central fact of politics.² Individuals with common interests band together formally or informally to press their demands on government. According to political scientist David Truman, an interest group is "a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in the society"; such a group becomes political "if and when it makes a claim through or upon any of the institutions of government."³ Individuals are important in politics only when they act as part of, or on behalf of, group interests. The group becomes the essential bridge between the

PROCESSES: APPLYING THE MODEL

Political processes and behaviors are considered in each of the policy areas studied in this book. Additional commentary on the impact of political activity on public policy is found in Chapter 13, "The Policymaking Process: Getting Inside the System."

individual and the government. Politics is really the struggle among groups to influence public policy. The task of the political system is to *manage group conflict* by (1) establishing rules of the game in the group struggle, (2) arranging compromises and balancing interests, (3) enacting compromises in the form of public policy, and (4) enforcing these compromises.

According to group theorists, public policy at any given time is the equilibrium reached in the group struggle (see Figure 2-2). This equilibrium is determined by the relative influence of any interest groups. Changes in the relative influence of any interest groups can be expected to result in changes in public policy; policy will move in the direction desired by the groups gaining influence and away from the desires of groups losing influence. Political scientist Earl Latham described public policy from the group theory viewpoint as follows:

What may be called public policy is actually the equilibrium reached in the group struggle at any given moment, and it represents a balance which the contending factions or groups constantly strive to tip in their favor. . . . The legislature referees the group struggle, ratifies the victories of the successful coalition, and records the terms of the surrenders, compromises, and conquests in the form of statutes.

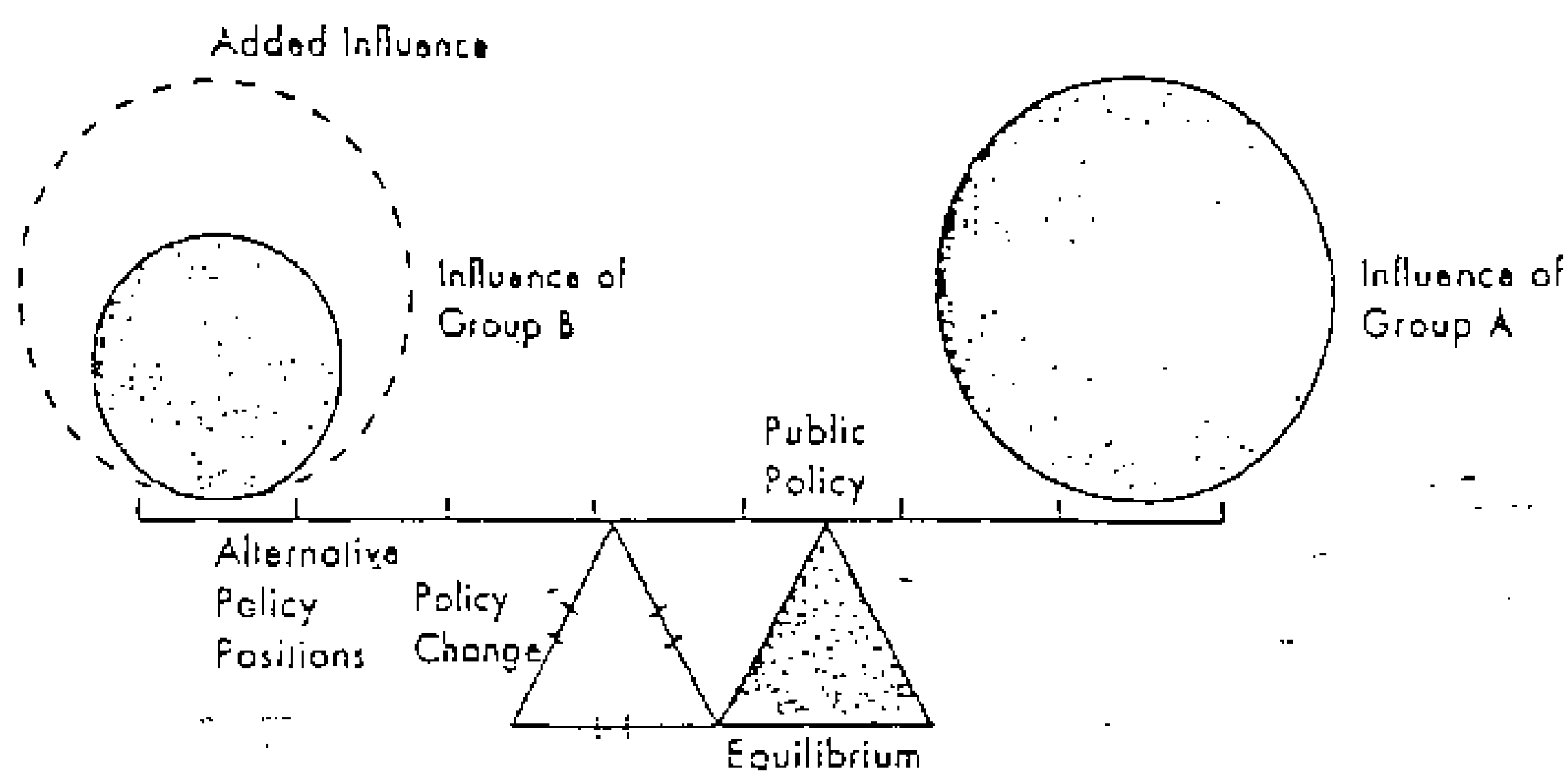
The influence of groups is determined by their numbers, wealth, organizational strength, leadership, access to decision makers, and internal cohesion.

Group theory purports to describe all meaningful, political activity in terms of the group struggle. Policymakers are viewed as constantly responding to group pressures—bargaining, negotiating, and compromising among competing demands of influential groups. Politicians attempt to form a majority coalition of groups. In so doing, they have some latitude in determining what groups are to be included in the majority coalition. The larger the constituency of the politician, the greater the number of diverse interests and the greater his or her latitude in selecting the groups to form a majority coalition. Thus, members of the House have less flexibility than senators, who have larger and generally more diverse constituencies; and the president has more flexibility than members of Congress and senators. Executive agencies are also understood in terms of their group constituencies.

Parties are viewed as coalitions of groups. The Democratic party coalition from the Roosevelt era until recently was made up of labor, central-city dwellers, ethnic groups, Catholics, the poor, liberal intellectuals, blacks, and Southerners. The difficulties of the Democratic party today can be traced largely to the weakening of this group coalition—the disaffection of the South and the group conflict between white labor and ethnic groups and blacks. The Republican coalition has consisted of rural and small-town residents, the middle class, whites, Protestants, white-collar workers, and suburbanites.

The whole interest group system—the political system itself—is held together in equilibrium by several forces. First, there is a large, nearly universal, *latent group* in American society that supports the constitutional system and prevailing rules of the game. This group is not always visible but can be activated to administer overwhelming rebuke to any group that attacks the system and threatens to destroy the equilibrium.

FIGURE 2-2 The Group Model.



Second, *overlapping group membership* helps to maintain the equilibrium by preventing any one group from moving too far from prevailing values. Individuals who belong to any one group also belong to other groups, and this fact moderates the demands of groups who must avoid offending their members who have other group affiliations.

Finally, the *checking and balancing* resulting from group competition also helps to maintain equilibrium in the system. No single group constitutes a majority in American society. The power of each group is checked by the power of competing groups. "Countervailing" centers of power function to check the influence of any single group and protect the individual from exploitation.

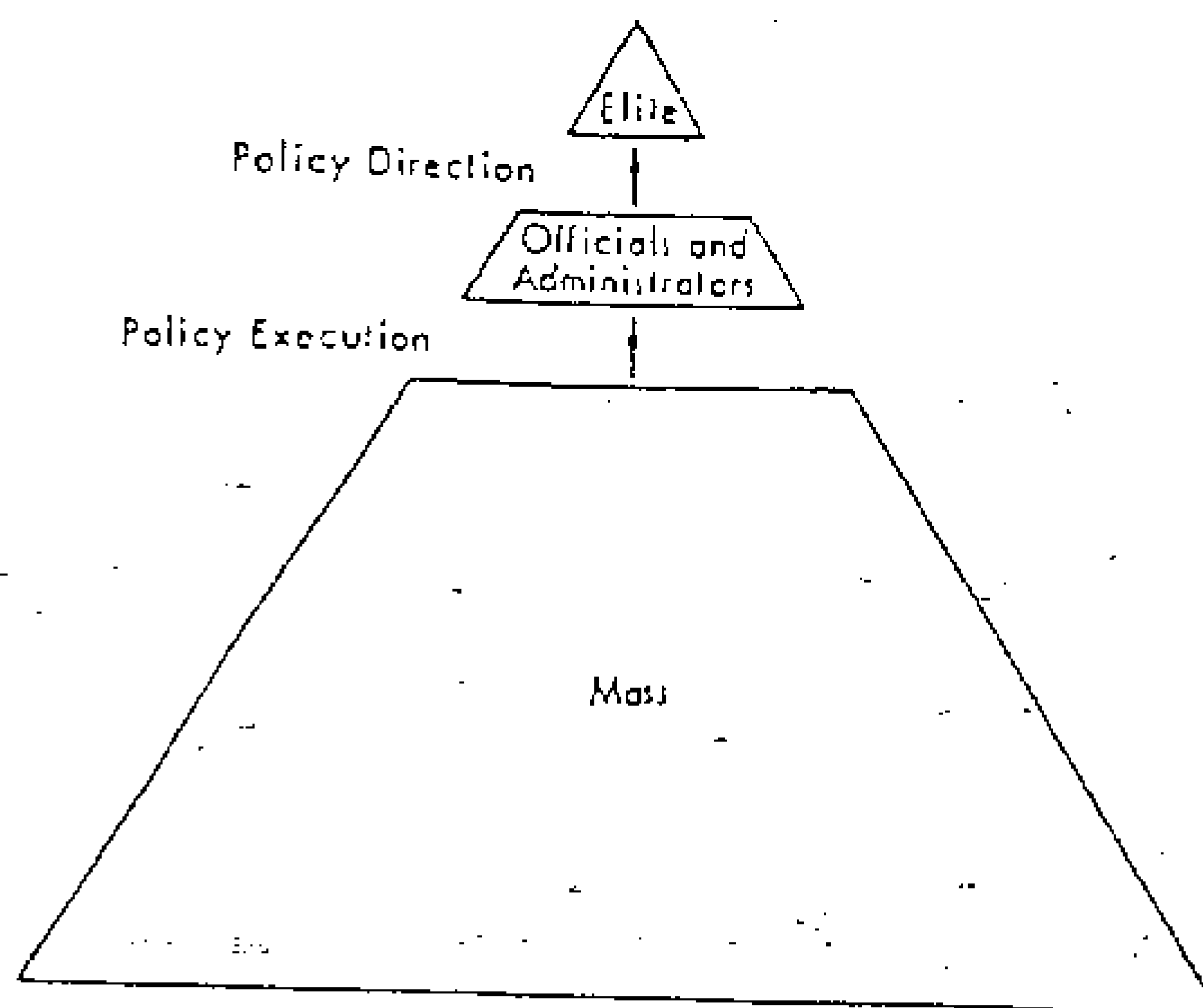
ELITE THEORY: POLICY AS ELITE PREFERENCE

Public policy may also be viewed as the preferences and values of a governing elite.⁵ Although it is often asserted that public policy reflects the demands of "the people," this may express the myth rather than the reality of American democracy. Elite theory suggests that the people are apathetic and ill informed about public policy, that elites actually shape mass opinion on policy questions more than masses shape elite opinion. Thus, public policy really turns out to be the

GROUP THEORY: APPLYING THE MODEL

Throughout this volume we will describe struggles over public policy. In Chapter 6, "Education: The Group Struggle," we will examine group conflict over public policy in the discussions of education and school issues. In Chapter 10, "Tax Policy: Battling the Special Interests," we will observe the power of interest groups in obtaining special treatments in the tax code and obstructing efforts to reform the nation's tax laws.

FIGURE 2-3 The Elite Model.



preferences of elites. Public officials and administrators merely carry out the policies decided on by the elite. Policies flow downward from elites to masses; they do not arise from mass demands (see Figure 2-3).

Elite theory can be summarized briefly as follows:

- Society is divided into the few who have power and the many who do not. Only a small number of persons allocate values for society; the masses do not decide public policy.
- The few who govern are not typical of the masses who are governed. Elites are drawn disproportionately from the upper socioeconomic strata of society.
- The movement of nonelites to elite positions must be slow and continuous to maintain stability and avoid revolution. Only nonelites who have accepted the basic elite consensus can be admitted to governing circles.
- Elites share consensus in behalf of the basic values of the social system and the preservation of the system. In America, the bases of elite consensus are the sanctity of private property, limited government, and individual liberty.
- Public policy does not reflect the demands of masses but rather the prevailing values of the elite. Changes in public policy will be incremental rather than revolutionary.
- Active elites are subject to relatively little direct influence from apathetic masses. Elites influence masses more than masses influence elites.

What are the implications of elite theory for policy analysis? First, elitism implies that public policy does not reflect the demands of the people so much as it does the interests and values of elites. Therefore, change and innovations in public policy come about as a result of redefinitions by elites of their own values. Because of the general conservatism of elites—that is, their interest in preserving the system—change in public policy will be incremental rather than revolutionary.

ELITE THEORY: APPLYING THE MODEL

Chapter 3, "Civil Rights: Elite and Mass Interaction," portrays the civil rights movement as an effort by established national elites to extend equality of opportunity to blacks. Opposition to civil rights policies is found among white masses in the states.

Public policies are frequently modified but seldom replaced. Changes in the nature of the political system occur when events threaten the system, and elites, acting on the basis of enlightened self-interest, institute reforms to preserve the system and their place in it. The values of elites may be very "public regarding." A sense of noblesse oblige may permeate elite values, and the welfare of the masses may be an important element in elite decision making. Elitism does not mean that public policy will be against mass welfare but only that the responsibility for mass welfare rests on the shoulders of elites, not masses.

Second, elitism views the masses as largely passive, apathetic, and ill informed; mass sentiments are more often manipulated by elites, rather than elite values being influenced by the sentiments of masses; and for the most part, communication between elites and masses flows downward. Therefore, popular elections and party competition do not enable the masses to govern. Policy questions are seldom decided by the people through elections or through the presentation of policy alternatives by political parties. For the most part these "democratic" institutions—elections and parties—are important only for their symbolic value. They help tie the masses to the political system by giving them a role to play on election day and a political party with which they can identify. Elitism contends that the masses have at best only an indirect influence over the decision-making behavior of elites.

Elitism also asserts that elites share in a consensus about fundamental norms underlying the social system, that elites agree on the basic rules of the game, as well as the continuation of the social system itself. The stability of the system, and even its survival, depends on elite consensus in behalf of the fundamental values of the system, and only policy alternatives that fall within the shared consensus will be given serious consideration. Of course, elitism does not mean that elite members never disagree or never compete with one another for preeminence. It is unlikely that there ever was a society in which there was no competition among elites. But elitism implies that competition centers on a very narrow range of issues and that elites agree more often than they disagree.

RATIONALISM: POLICY AS MAXIMUM SOCIAL GAIN

A rational policy is one that achieves "maximum social gain"; that is, governments should choose policies resulting in gains to society that exceed costs by the greatest amount, and governments should refrain from policies if costs are not exceeded by gains.

Note that there are really two important guidelines in this definition of maximum social gain. First, no policy should be adopted if its costs exceed its benefits. Second, among policy alternatives, decision makers should choose the policy that produces the greatest benefit over cost.

In other words, a policy is rational when the difference between the values it achieves and the values it sacrifices is positive and greater than any other policy alternative. One should *not* view rationalism in a narrow dollars-and-cents framework, in which basic social values are sacrificed for dollar savings. Rationalism involves the calculation of *all* social, political, and economic values sacrificed or achieved by a public policy, not just those that can be measured in dollars.

To select a rational policy, policymakers must (1) know all the society's value preferences and their relative weights, (2) know all the policy alternatives available, (3) know all the consequences of each policy alternative, (4) calculate the ratio of benefits to costs for each policy alternative, and (5) select the most efficient policy alternative.⁴ This rationality assumes that the value preferences of *society as a whole* can be known and weighted. It is not enough to know and weight the values of some groups and not others. There must be a complete understanding of societal values. Rational policymaking also requires *information* about alternative policies, the *predictive capacity* to foresee accurately the consequences of alternate policies, and the *intelligence* to calculate correctly the ratio of costs to benefits. Finally, rational policymaking requires a *decision-making system* that facilitates rationality in policy formation. A diagram of such a system is shown in Figure 2-4.

This model of maximum social gain is often used to think about the optimal size of government programs. Government budgets should increase until maximum net gain is achieved, and then no more should be spent. The model of maximum social gain is applied to public policymaking in benefit-cost analysis. The first applications were developed in the 1930s by the U.S. Corps of Engineers in programs for dams and river basin development. Today it is applied to virtually all government policies and programs. It is the principal analytic framework used to evaluate public spending decisions.

However, there are many barriers to rational decision making. In fact, there are so many barriers to rational decision making that it rarely takes place at all in government. Yet the model remains important for analytic purposes because it helps to identify barriers to rationality. It assists in posing the question, Why is policymaking not a more rational process? At the outset we can hypothesize several important obstacles to rational policymaking:

- No societal benefits are usually agreed on but only benefits to specific groups and individuals, many of which are conflicting.
- The many conflicting benefits and costs cannot be compared or weighted; for example, it is impossible to compare or weigh the value of individual dignity against a tax increase.
- Policymakers are not motivated to make decisions on the basis of societal goals but instead try to maximize their own rewards—power, status, reelection, money, and so forth.

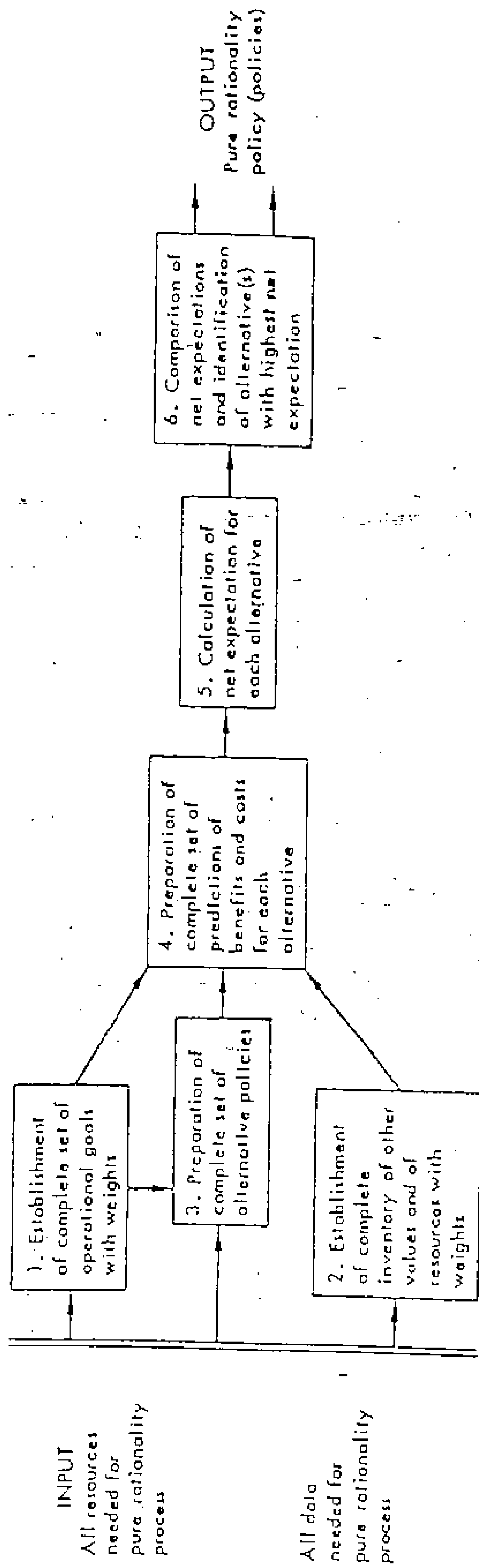


FIGURE 2-4 A Rational Model of a Decision System.

- Policymakers are not motivated to maximize net social gain but merely to satisfy demands for progress; they do not search until they find "the one best way"; instead they halt their search when they find an alternative that will work.
- Large investments in existing programs and policies (sunk costs) prevent policymakers from reconsidering alternatives foreclosed by previous decisions.
- There are innumerable barriers to collecting all the information required to know all possible policy alternatives and the consequences of each, including the cost of information gathering, the availability of the information, and the time involved in its collection.
- Neither the predictive capacities of the social and behavioral sciences nor those of the physical and biological sciences are sufficiently advanced to enable policymakers to understand the full benefits or costs of each policy alternative.
- Policymakers, even with the most advanced computerized analytical techniques, do not have sufficient intelligence to calculate accurately costs and benefits when a large number of diverse political, social, economic, and cultural values are at stake.
- Uncertainty about the consequences of various policy alternatives compels policymakers to stick as closely as possible to previous policies to reduce the likelihood of disturbing, unanticipated consequences.
- The segmentalized nature of policymaking in large bureaucracies makes it difficult to coordinate decision making so that the input of all the various specialists is brought to bear at the point of decision.

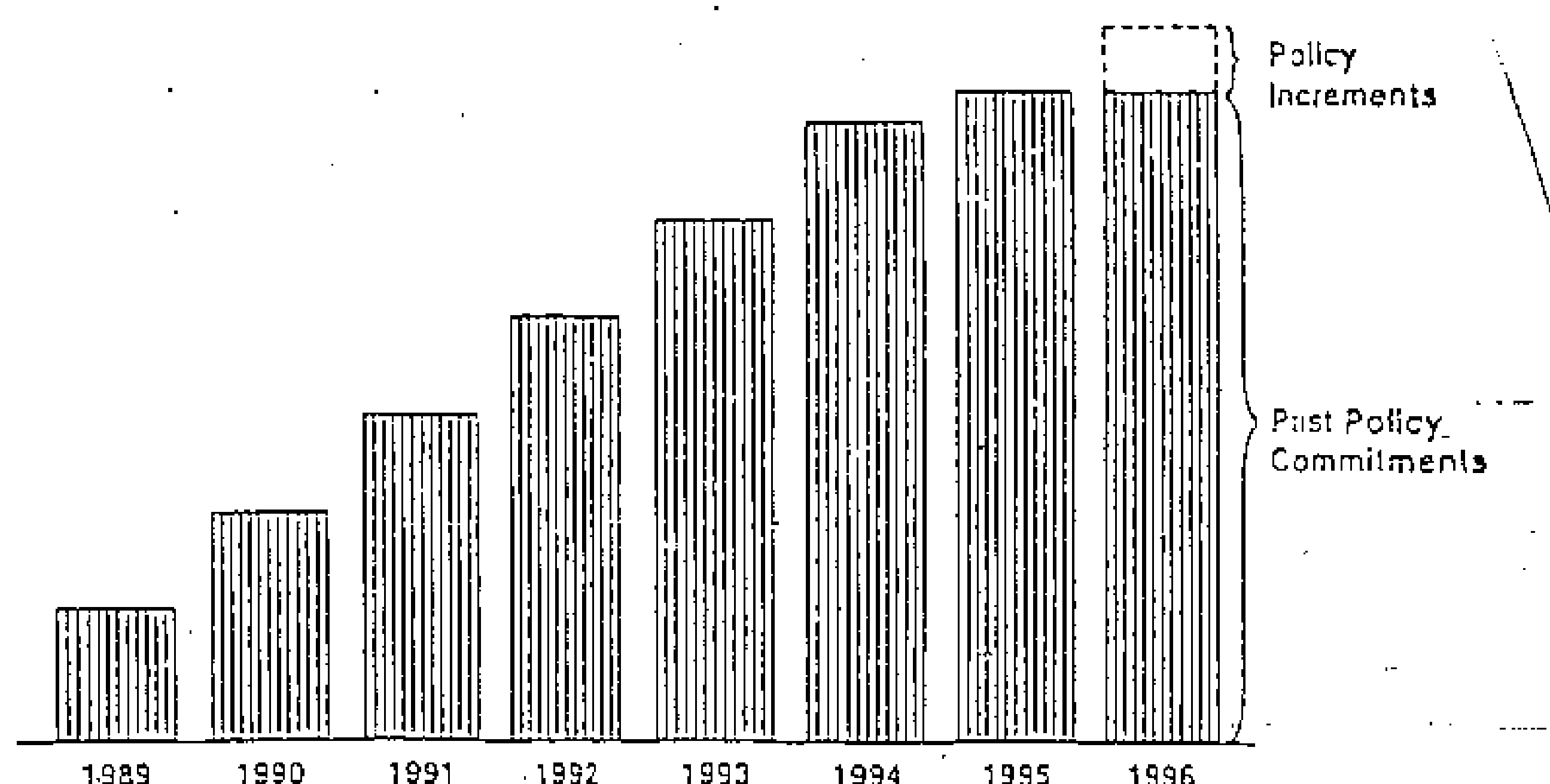
INCREMENTALISM: POLICY AS VARIATIONS ON THE PAST

Incrementalism views public policy as a continuation of past government activities with only incremental modifications. Political scientist Charles E. Lindblom first presented the incremental model in the course of a critique of the traditional rational model of decision making.⁸ According to Lindblom, decision makers do not annually review the whole range of existing and proposed policies, identify

RATIONALISM: APPLYING THE MODEL

Chapter 4, "Criminal Justice: Rationality and Irrationality in Public Policy," shows that rational policies to deter crime—policies ensuring certainty, swiftness, and severity of punishment—have seldom been implemented and that the nation's high crime rate is partly a product of this irrationality. The problems of achieving rationality in public policy are also discussed in Chapter 5, "Health and Welfare: The Search for a Rational Strategy." We will consider the general design of alternative strategies in dealing with poverty, health, and welfare. We will observe how these strategies are implemented in public policy, and we will analyze some of the obstacles to the achievement of rationality in public policy.

FIGURE 2-5 The Incremental Model.



societal goals, research the benefits and costs of alternative policies in achieving these goals, rank order of preferences for each policy alternative in terms of the maximum net benefits, and then make a selection on the basis of all relevant information. On the contrary, constraints of time, information, and cost prevent policymakers from identifying the full range of policy alternatives and their consequences. Constraints of politics prevent the establishment of clear-cut societal goals and the accurate calculation of costs and benefits. The incremental model recognizes the impractical nature of "rational-comprehensive" policymaking, and describes a more conservative process of decision making.

Incrementalism is conservative in that existing programs, policies, and expenditures are considered as a base, and attention is concentrated on new programs and policies and on increases, decreases, or modifications of current programs. (For example, budgetary policy for any government activity or program for 1996 might be viewed incrementally, as shown in Figure 2-5.) Policymakers generally accept the legitimacy of established programs and tacitly agree to continue previous policies.

They do this, first, because they do not have the time, information, or money to investigate all the alternatives to existing policy. The cost of collecting all this information is too great. Policymakers do not have sufficient predictive capacities, even in the age of computers, to know what all the consequences of each alternative will be. Nor are they able to calculate cost-benefit ratios for alternative policies when many diverse political, social, economic, and cultural values are at stake. Thus completely "rational" policy may turn out to be "inefficient" (despite the contradiction in terms) if the time and cost of developing a rational policy are excessive.

Second, policymakers accept the legitimacy of previous policies because of the uncertainty about the consequences of completely new or different policies. It is safer to stick with known programs when the consequences of new programs cannot be predicted. Under conditions of uncertainty, policymakers continue past policies or programs whether or not they have proven effective.

Third, there may be heavy investments in existing programs (sunk costs), which preclude any really radical change. These investments may be in money, buildings, or other hard items, or they may be in psychological dispositions, administrative practices, or organizational structure. It is accepted wisdom, for example, that organizations tend to persist over time regardless of their utility, that they develop routines that are difficult to alter, and that individuals develop a personal stake in the continuation of organizations and practices, all of which makes radical change very difficult. Hence, not all policy alternatives can be seriously considered, but only those that cause little physical, economic, organizational, and administrative dislocation.

Fourth, incrementalism is politically expedient. Agreement comes easier in policy making when the items in dispute are only increases or decreases in budgets or modifications to existing programs. Conflict is heightened when decision making focuses on major policy shifts involving great gains or losses, or "all-or-nothing," "yes-or-no" policy decisions. Because the political tension involved in getting new programs or policies passed every year would be very great, past policy victories are continued into future years unless there is a substantial political realignment. Thus incrementalism is important in reducing conflict, maintaining stability, and preserving the political system itself.

The characteristics of policy makers themselves also recommend the incremental model. Rarely do human beings act to maximize all their values; more often they act to satisfy particular demands. People are pragmatic; they seldom search for the "one best way" but instead end their search when they find "a way that will work." This search usually begins with the familiar—that is, with policy alternatives close to current policies. Only if these alternatives appear to be unsatisfactory will the policymaker venture out toward more radical policy innovation. In most cases modification of existing programs will satisfy particular demands, and the major policy shifts required to maximize values will be overlooked.

Finally, in the absence of any agreed-on societal goals or values, it is easier for the government of a pluralist society to continue existing programs rather than to engage in overall policy planning toward specific societal goals.

GAME THEORY: POLICY AS RATIONAL CHOICE IN COMPETITIVE SITUATIONS

Game theory is the study of rational decisions in situations in which two or more participants have choices to make and the outcome depends on the choices made by each. It is applied to areas in policymaking in which there is no independently "best" choice that one can make—in which the "best" outcomes depend upon what others do.

The idea of a "game" is that decision makers are involved in choices that are interdependent. "Players" must adjust their conduct to reflect not only their own desires and abilities but also their expectations about what others will do. Perhaps the connotation of a "game" is unfortunate, suggesting that game theory is not really appropriate for serious conflict situations. But just the opposite is

INCREMENTALISM: APPLYING THE MODEL

Special attention to incrementalism is given in the discussion of government budgeting in Chapter 9, "Priorities and Price Tags: Incrementalism at Work."

true: game theory can be applied to decisions about war and peace, the use of nuclear weapons, international diplomacy, bargaining and coalition building in Congress or the United Nations, and to a variety of other important political situations. A "player" may be an individual, a group, or a national government—indeed, anybody with well-defined goals who is capable of rational action.

Game theory is an abstract and deductive model of policymaking. It does not describe how people actually make decisions but rather how they would go about making decisions in competitive situations if they were completely rational. Thus, game theory is a form of rationalism, but it is applied in competitive situations in which the outcome depends on what two or more participants do.

The rules of the game describe the choices that are available to all the players. The choices are frequently portrayed in a "matrix"—a diagram that presents the alternative choices of each player and all the possible outcomes of the game. A two-by-two matrix is the simplest; there are only two players, and each player has only two alternatives to choose from:

		-- PLAYER A --	
		Alternative A ₁	Alternative A ₂
PLAYER B	Alternative B ₁	Outcome	Outcome
	Alternative B ₂	Outcome	Outcome

There are four possible outcomes to this simple game, each represented by a cell in a matrix. The actual outcome depends on the choices of both Player A and Player B.

In game theory, *payoff* refers to the values that each player receives as a result of his or her choices and those of the opponent. Payoffs are frequently represented by numerical values; these numerical values are placed inside each cell of the matrix and presumably correspond to the values each player places on each outcome. Because players value different outcomes differently, there are two numerical values inside each cell—one for each player.

Consider the game of "chicken." Two adolescents drive their cars toward each other at a high speed, each with one set of wheels on the center line of the highway. If neither veers off course they will crash. Whoever veers is "chicken." Both drivers prefer to avoid death, but they also want to avoid the "dishonor" of being "chicken." The outcome depends on what both drivers do, and each driver must try to predict how the other will behave. This form of "brinkmanship" is common in international relations (see Figure 2-6).

		DRIVER A	
		Stay on Course	Veer
DRIVER B	Stay on course	A: -10 B: -10	A: -5 B: +5
	Veer	A: +5 B: -5	A: -1 B: -1

FIGURE 2-6 A Game-Theoretic Matrix for the Game of Chicken. The game theorist himself or herself supplies the numerical values to the payoffs. If Driver A chooses to stay on course and Driver B chooses to stay on course also, the result might be scored as -10 for both players who wreck their cars. But if Driver A chooses to stay on course and Driver B veers, then Driver A might get +5 ("courage") and Driver B -5 ("dishonor"). If Driver A veers but Driver B stays on course, the results would be reversed. If both veer, each is dishonored slightly (-1) but not as much as when one or the other stayed on course.

Inspection of the payoff matrix suggests that it would be better for both drivers to veer in order to minimize the possibility of a great loss (-10). But the matrix is too simple. One or both players may place a different value on the outcomes than is suggested by the numbers. For example, one player may prefer death to dishonor in the game. Each player must try to calculate the values of the other, and neither has complete information about the values of the opponent. Moreover, bluffing or the deliberate misrepresentation of one's values or resources to an opponent is always a possibility. For example, a possible strategy in the game of chicken is to allow your opponent to see you drink heavily before the game, stumble drunkenly toward your car, and mumble something about having lived long enough in this rotten world. The effect of this communication on your opponent may increase his or her estimate of your likelihood of staying on course, and hence provide incentive for your opponent to veer and allow you to win.

A key concept in game theory is *strategy*. Strategy refers to rational decision making in which a set of moves is designed to achieve optimum payoff even after consideration of all of the opponent's possible moves. Game theorists employ the term *minimax* to refer to the rational strategy that either *minimizes the maximum loss or maximizes the minimum gain* for a player, regardless of what the opponent does. The minimax strategy is designed to protect a player against the opponent's best play. It might be viewed as a conservative strategy in that it is designed to reduce losses and ensure minimum gains rather than to seek maximum gains at the risk of great losses. But most game theorists view minimax as the best rational strategy. (The rational player in the game of chicken will veer because this choice minimizes the player's maximum loss.)

It should be clear from this discussion that game theory embraces both very complex and very simple ideas. The crucial question is whether any of them is really useful in studying public policy.

Game theory is more frequently proposed as an analytic tool by social scientists than as a practical guide to policymaking by government officials. The conditions of game theory are seldom approximated in real life. Seldom do policy

GAME THEORY: APPLYING THE MODEL

Game theory is frequently applied in international conflicts. We will explore the utility of game theory in our own efforts to describe and explain in Chapter 8, "Defense Policy: Strategies for Serious Games."

alternatives present themselves neatly in a matrix. More important, seldom can policymakers know the real payoff values for themselves or their opponents of various policy alternatives. Finally, as we have already indicated, there are many obstacles to rational policymaking by governments.

Yet game theory provides an interesting way of thinking clearly about policy choices in conflict situations. Perhaps the real utility of game theory in policy analysis at the present time is in suggesting interesting questions and providing a vocabulary to deal with policymaking in conflict situations.

PUBLIC CHOICE THEORY: POLICY AS COLLECTIVE DECISION MAKING BY SELF-INTERESTED INDIVIDUALS

Public choice is the economic study of nonmarket decision making, especially the application of economic analyses to public policymaking. Traditionally, economics studied behavior in the marketplace and assumed that individuals pursued their private interests; political science studied behavior in the public arena and assumed that individuals pursued their own notion of the public interest. Thus, separate versions of human motivation developed in economics and political science: the idea of *homo economicus* assumed a self-interested actor seeking to maximize personal benefits; that of *homo politicus* assumed a public-spirited actor seeking to maximize societal welfare. But public choice theory challenges the notion that individuals act differently in politics than they do in the marketplace. This theory assumes that all political actors—voters, taxpayers, candidates, legislators, bureaucrats, interest groups, parties, bureaucracies, and governments—seek to maximize their personal benefits in politics as well as in the marketplace. James Buchanan, the Nobel-Prize-winning economist and leading scholar in modern public choice theory, argues that individuals come together in politics for their own mutual benefit, just as they come together in the marketplace; and by agreement (contract) among themselves they can enhance their own well-being, in the same way as by trading in the marketplace.⁹ In short, people pursue their self-interest in both politics and the marketplace, but even with selfish motives they can mutually benefit through collective decision making.

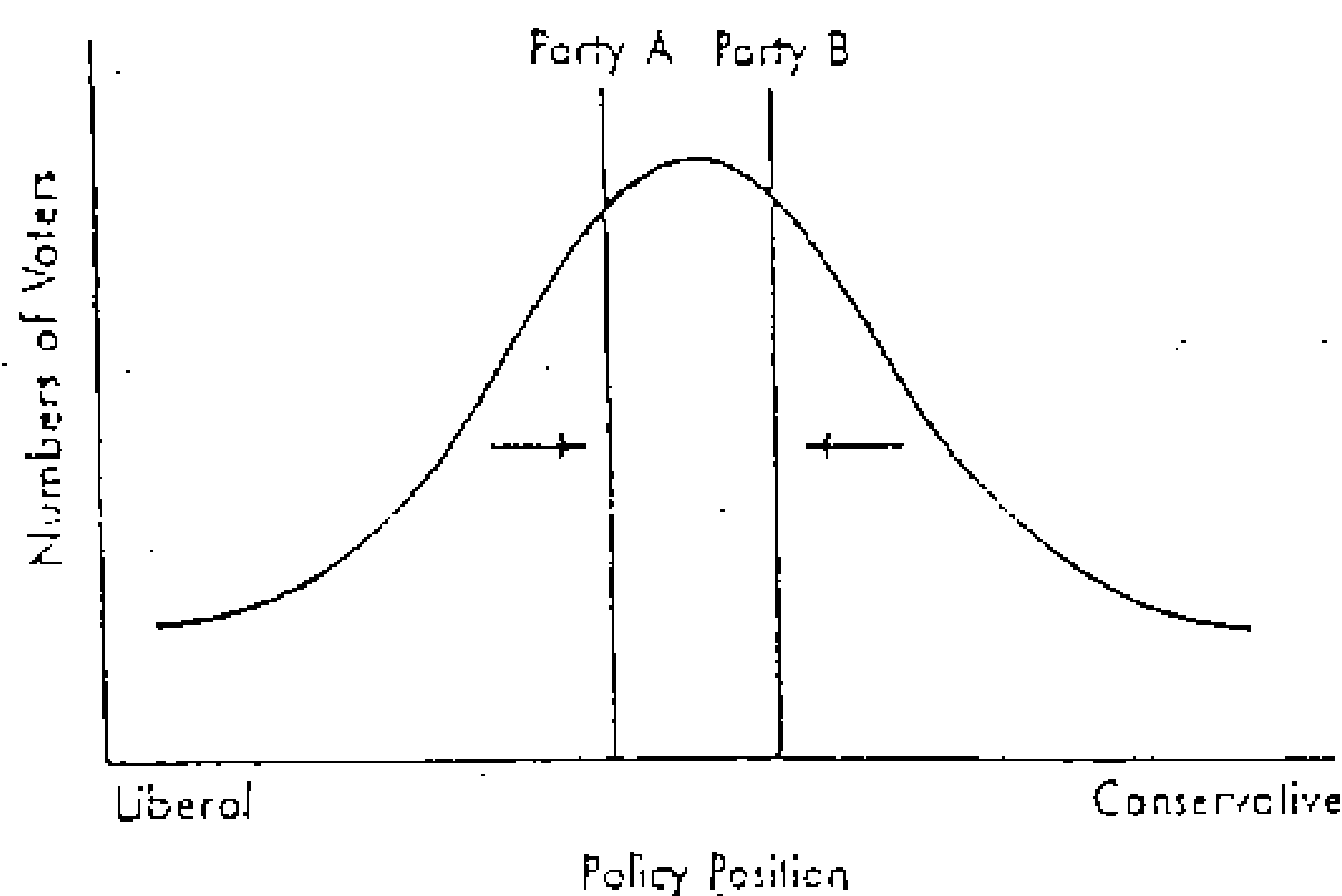
Government itself arises from a social contract among individuals who agree for their mutual benefit to obey laws and support the government in exchange for protection of their own lives, liberties, and property. Thus, public choice theorists claim to be intellectual heirs to the English political philosopher

John Locke, as well as to Thomas Jefferson, who incorporated this social contract notion into the American Declaration of Independence. Enlightened self-interest leads individuals to a constitutional contract establishing a government to protect life, liberty, and property.

Public choice theory recognizes that government must perform certain functions that the marketplace is unable to handle; that is, it must remedy certain "market failures". First, government must provide *public goods*—goods and services that must be supplied to everyone if they are supplied to anyone. The market cannot provide public goods because their costs exceed their value to any single buyer, and a single buyer would not be in a position to keep nonbuyers from using it. National defense is the most common example: protection from foreign invasion is too expensive for a single person to buy, and once it is provided no one can be excluded from its benefits. So people must act collectively through government to provide for the common defense. Second, *externalities* are another recognized market failure and justification for government intervention. An externality occurs when an activity of one individual or firm or local government imposes uncompensated costs on others. The most common examples are air and water pollution: the discharge of air and water pollutants imposes costs on others. Governments respond by either regulating the activities that produce externalities or imposing penalties (fines) on these activities to compensate for their costs to society.

Public choice theory helps to explain why political parties and candidates generally fail to offer clear policy alternatives in election campaigns. Parties and candidates are not interested in advancing principles but rather in winning elections. They formulate their policy positions to win elections; they do not win elections to formulate policy. Thus each party and candidate seeks policy positions that will attract the greatest number of voters.¹⁰ Given a unimodal distribution of opinion on any policy question (see Figure 2-7), parties and candidates will move toward the center to maximize votes. Only "ideologues" (irrational, ideologically motivated people) ignore the vote-maximizing centrist strategy.

FIGURE 2-7 Public Choice: A Vote-maximizing Model of Party Competition.



But public choice theory has developed its own critique of the simple median-voter model by recognizing the separate interests of politicians and bureaucrats in contrast to the interest of voters. The interests of politicians and bureaucrats are to win reelection, garner generous campaign contributions, expand agency budgets, gain greater authority and prestige, and expand the power of government. The constitutional rules for government decision making do not always ensure that the interests of politicians and bureaucrats coincide with those of the median voter. Even a totally selfless, altruistic public official who tries diligently to implement the preferences of his or her constituents—the median voters—may find many obstacles. Government officials do not have continuous information to assess changing preferences of consumers-taxpayers. Unlike marketplace consumers, voter consumers do not engage in continuous voting. When politicians find out what the voters really want, it may be too late, for the election will be won or lost. Even after the contest, elected officials can only guess at what they did right or wrong. Voting outcomes are not always policy informative.

In the absence of good information about citizen preferences, the "natural tendencies" of politicians and bureaucrats to expand their power in society are unchecked. They exaggerate the benefits of government spending programs and understate their costs. Various "fiscal illusions"—hidden taxes, payroll deductions, and deficit financing—contribute further to the citizens' underestimation of the costs of government. These "political failures" all contribute to the government's oversupply of public goods and services and to its overtaxing of the citizens.

Public choice theory also contributes to our understanding of interest groups and their effects on public policy. Most government programs provide "quasi-public goods"—services that benefit some groups in society more than others. It is rational for individuals seeking specific benefits, subsidies, privileges, or protections to organize themselves to pressure for government action. The costs of these specific benefits can be dispersed to all taxpayers, none of whom individually bears enough of the cost to merit spending time, energy, or money to organize in opposition to the expenditure. This concentration of benefits to the few and dispersal of costs to the many results in an interest group system that favors small, well-organized, homogenous interests seeking expansion of government activity at the expense of larger but less organized groups of citizens-taxpayers. Over long periods of time, the activities of many special interest groups, each seeking concentrated benefits to themselves and dispersed costs to others, results in an overproduction of government regulations, programs, and services. Indeed, the cumulative effect of interest group activity on society is "organizational sclerosis"—a political economy so encrusted with subsidies, benefits, regulations, protections, and special treatments for organized interest groups that work, productivity, and investment are discouraged.

To attract members and contributions, interest groups must dramatize and publicize their cause. Interest groups leaders must compete for members and money by exaggerating the dangers to society of ignoring their demands. Even when governments meet their original demands, interest groups must generate new demands with new warnings of danger if they are to remain in business.

PUBLIC CHOICE: APPLYING THE MODEL

The public choice theory is employed in Chapter 7, "Environmental Policy: Externalities and Interests," to aid in recognizing environmental pollution as a problem in the control of externalities in human activity. Public choice theory also helps us to understand the behavior of environmental interest groups in dramatizing and publicizing their cause.

In short, interest groups, like other political actors, pursue their self-interest in the political marketplace.

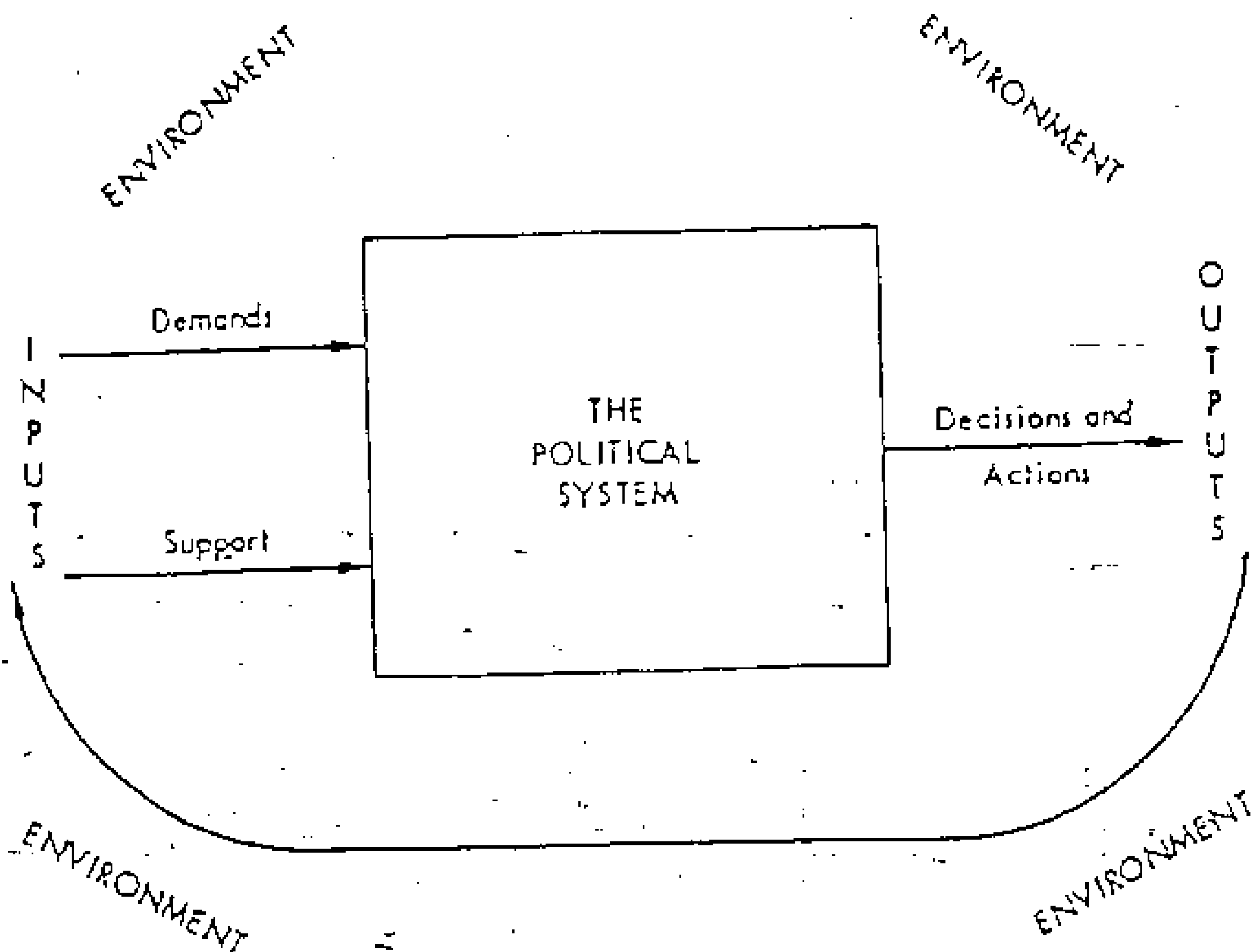
SYSTEMS THEORY: POLICY AS SYSTEM OUTPUT

Another way to conceive of public policy is to think of it as a response of a political system to forces brought to bear on it from the environment.¹¹ Forces generated in the environment that affect the political system are viewed as *inputs*. The *environment* is any condition or circumstance defined as external to the boundaries of the political system. The *political system* is that group of interrelated structures and processes that functions authoritatively to allocate values for a society. *Outputs* of the political system are authoritative value allocations of the system, and these allocations constitute *public policy*.

This conceptualization of political activity and public policy can be diagrammed as in Figure 2-8. This diagram is a simplified version of the idea of the political system described at great length by political scientist David Easton. The notion of a political system has been employed, either implicitly or explicitly, by many scholars who have sought to analyze the causes and consequences of public policy.

Systems theory portrays public policy as an output of the political system. The concept of *system* implies an identifiable set of institutions and activities in society that functions to transform demands into authoritative decisions requiring the support of the whole society. The concept of *system* also implies that elements of the system are interrelated, that the system can respond to forces in its environment, and that it will do so to preserve itself. Inputs are received into the political system in the form of both demands and support. Demands occur when individuals or groups, in response to real or perceived environmental conditions, act to affect public policy. Support is rendered when individuals or groups accept the outcome of elections, obey the laws, pay their taxes, and generally conform to policy decisions. Any system absorbs a variety of demands, some of which conflict with one another. To transform these demands into output (public policies), it must arrange settlements and enforce these settlements on the parties concerned. It is recognized that outputs (public policies) may have a modifying effect on the environment and the demands arising from it, and they may also have an effect on the character of the political system. The system pre-

FIGURE 2-8 The Systems Model.



serves itself by (1) producing reasonably satisfying outputs; (2) relying on deeply rooted attachments to the system itself; and (3) using, or threatening to use, force.

The value of the systems model to policy analysis lies in the questions that it poses:

- What are the significant dimensions of the environment that generate demands on the political system?
- What are the significant characteristics of the political system that enable it to transform demands into public policy and to preserve itself over time?

SYSTEMS THEORY: APPLYING THE MODEL

The systems model is particularly helpful in Chapter 12, "Inputs; Outputs, and Black Boxes: A Systems Analysis of State Policies," in examining public policies in the American states. By comparing states, we will assess the impact of various environmental conditions—particularly income—on levels of spending, benefits, and services in education, welfare, highways, police, corrections, and finance. We will see how federal policy sometimes tries to offset the impact of environmental variables on domestic policy in the states. We will examine the impact of political system characteristics—particularly party competition and voter participation—on levels of taxing, spending, benefits, and service, and we will compare the impact of these system characteristics on public policy with the impact of environmental conditions.

- How do environmental inputs affect the character of the political system?
- How do characteristics of the political system affect the content of public policy?
- How do environmental inputs affect the content of public policy?
- How does public policy affect, through feedback, the environment and the character of the political system?

MODELS: HOW TO TELL IF THEY ARE HELPING OR NOT

A model is merely an abstraction or representation of political life. When we think of political systems or elites or groups or rational decision making or incrementalism or games, we are abstracting from the real world in an attempt to simplify, clarify, and understand what is really important about politics. Before we begin our study of public policy, let us set forth some general criteria for evaluating the usefulness of concepts and models.

Order and Simplify Reality. Certainly the utility of a model lies in its ability to order and simplify political life so that we can think about it more clearly and understand the relationships we find in the real world. Yet too much simplification can lead to inaccuracies in our thinking about reality. On the one hand, if a concept is too narrow or identifies only superficial phenomena, we may not be able to use it to explain public policy. On the other hand, if a concept is too broad and suggests overly complex relationships, it may become so complicated and unmanageable that it is not really an aid to understanding. In other words, some theories of politics may be too complex to be helpful, while others may be too simplistic.

Identify What Is Significant. A model should also identify the really significant aspects of public policy. It should direct attention away from irrelevant variables or circumstances and focus on the real causes and significant consequences of public policy. Of course, what is "real," "relevant," or "significant" is to some extent a function of an individual's personal values. But we can all agree that the utility of a concept is related to its ability to identify what it is that is really important about politics.

Be Congruent with Reality. Generally, a model should be congruent with reality—that is, it ought to have real empirical referents. We would expect to have difficulty with a concept that identifies a process that does not really occur or symbolizes phenomena that do not exist in the real world. However, we must not be too quick to dismiss unrealistic concepts if they succeed in directing our attention to why they are unrealistic. For example, no one contends that government decision making is completely rational—public officials do not always act to maximize societal values and minimize societal costs. Yet the concept of rational decision making may still be useful, albeit unrealistic, if it makes us realize how irrational government decision making really is and prompts us to inquire why.

Provide Meaningful Communication. A concept or model should also communicate something meaningful. If too many people disagree over the meaning of a concept, its utility in communication is diminished. For example, if no one really agrees on what constitutes an elite, the concept of an elite does not mean the same thing to everyone. If one defines an elite as a group of democratically elected public officials who are representative of the general public, one is communicating a different idea in using the term than one who defines an elite as an unrepresentative minority that makes decisions for society based on its own interests.

Direct Inquiry and Research. A model should help to direct inquiry and research into public policy. A concept should be operational—that is, it should refer directly to real-world phenomena that can be observed, measured, and verified. A concept, or a series of interrelated concepts (which we refer to as a model), should suggest relationships in the real world that can be tested and verified. If there is no way to prove or disprove the ideas suggested by a concept, the concept is not really useful in developing a science of politics.

Suggest Explanations. Finally, a model approach should suggest an explanation of public policy. It should suggest hypotheses about the causes and consequences of public policy—hypotheses that can be tested against real-world data. A concept that merely describes public policy is not as useful as a concept that explains public policy, or at least suggests some possible explanations.

NOTES

1. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. (Boston: Duxbury, 1978), p. 6.
2. The classic statement on group theory is David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).
3. *Ibid.*, p. 37.
4. Earl Latham, "The Group Basis of Politics," in *Political Behavior*, ed. Heinz Eulau, Samuel J. Eldersveld, and Morris Janowitz (New York: Free Press, 1956), p. 239.
5. Elite theory is explained at length in Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, 9th ed. (Monterey, CA: Wadsworth, 1993).
6. See Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Re-examined*, Part IV, An Optional Model of Public Policy-Making (San Francisco: Chandler, 1968).
7. See Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959), 79-88; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1964).
8. Lindblom, "The Science of Muddling Through."
9. James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).
10. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957).
11. This conceptualization was first put forth by David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965).

BIBLIOGRAPHY

BUCHANAN, JAMES M., and GORDON TULLOCK. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

DOWNS, ANTHONY. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

DYE, THOMAS R., and HARMON ZEIGLER. *The Irony of Democracy*. 9th ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1993.

EASTON, DAVID. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965.

LINDBLOM, CHARLES E., and EDWARD J. WOODHOUSE. *The Policy-Making Process*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

TRUMAN, DAVID B. *The Government Process*. New York: Knopf, 1954.

WILDAVSKY, AARON. *The New Politics of the Budgetary Process*. 2nd ed. New York: Harper-Collins, 1992.

تیم جمعی از دانشجویان

دکتر فاطمه

مدیر

درک مفهوم سیاستگذاری عمومی

توماس آر. دای

استاد سیاستگذاری عمومی و حکومتی کالج مکنزی

دانشگاه فلوریدا

مدل های سیاستگذاری

کمکی در جهت مذاقه در باب سیاستگذاری عمومی

مدلهایی در تحلیل سیاستگذاری

یک مدل یا الگو بازتابی ساده ای است از وجهی از دنیای حقیقی. ممکن است یک بازتابی فیزیکی ملموس باشد مثل یک مدل هواپیما و یا ماکتهای ساختمانی رومیزی که طراحان سازه از آنها بهره میبرند تا نشان دهند هر سازه ای در پایان پروژه چگونه به چشم خواهد آمد و یا یک فلوجارت که کارشناسان علم سیاست از آن استفاده می کنند تا نشان دهند که یک لایحه طی چه مراحل طی به قانون تبدیل می شود.

استفاده از مدل ها: مدلهایی که در مطالعه شاخه سیاستگذاری از آنها بهره می بریم مدلهای مفهومی هستند. این ها مدلهایی کلامی هستند که می خواهند

- ذهنیت ما را نسبت به سیاست و سیاستگذاری عمومی سهل نموده و روشن سازند.

- اهم مشکلات موجود در مسیر سیاستگذاری را شناسایی کنند.

- به ما کمک کنند تا با تمرکز بر ویژگیهای اصلی حیات سیاسی با یکدیگر ارتباط برقرار کنیم.

- تلاشهایمان را در راه درک بهتر سیاستگذاری عمومی با نشان دادن موارد ضروری و غیر ضروری هدفمند سازند.

- توضیحات و توجیحات مربوط به سیاستگذاری عمومی را نشان داده و نتایج مورد انتظار را پیش بینی کنند.

مدلهای منتخب سیاستگذاری: طی سالها دانش سیاست همچون دیگر رشته های علمی مدلهایی را بر و شکل داده است تا به ما در درک حیات سیاسی

کمک کند. در این کتاب تلاش خواهیم کرد تا ببینیم آیا این مدلها در مطالعه سیاستگذاری عمومی سودمند هستند یا خیر. به طور مشخص می خواهیم

سیاستگذاری عمومی را از دیدگاه مدلهای ذیل بررسی کنیم:

سازمانهای دولتی از دیرباز تا کنون مرکز اصلی تمرکز بر علوم سیاسی بوده اند. طبق روال مرسوم، علم سیاست را به مطالعه نهادهای دولتی تعریف کرده اند. فعالیتهای سیاسی عموماً در سازمانهای دولتی خاص تمرکز دارند، همچون کنگره، دولت، دادگاههای قضایی، سازمان اداری مملکت، استانداری ها یا فرماندازان ایالات، شهرداری ها و غیره. سیاستگذاری عمومی با اختیار و زعامت این نهاد های حکومتی تعیین، محقق و اجرا می گردد.

(Government – institutions)

ارتباط میان سیاستگذاری عمومی و نهادهای دولتی بسیار نزدیک است. اگر بخواهیم دقیق بگوییم یک سیاست تا زمانی که توسط گروهی از سازمانهای دولتی معین محقق نشده و به اجرا در نیاید به یک سیاست عمومی مبدل نخواهد شد. نهاد های حکومتی به سیاستگذاری عمومی سه ویژگی مجزا می دهند: *اول*، حاکمیت به سیاستها مشروعیت می بخشد. سیاستهای حکومتی عموماً مقررات قانونی به حساب می آیند که شهروندان می باید به آنها پایبند باشند. مردم ممکن است سیاستهای دیگر گروهها و جمعیتهای موجود در جامعه همچون شرکتهای تجاری، کلیسا ها، موسسات حرفه ای، شرکتهای شهری و از این دست را مهم و حتی الزام آور به حساب آورند. اما تنها سیاستهای حکومتی شامل مقررات قانونی و الزام آور هستند.

دوم این که سیاستهای دولت جامع و فراگیر است. تنها سیاستهای حکومت دربرگیرنده تمامی افراد جامعه است و سیاستهای دیگر گروهها و سازمانها نظر به بخشی از جامعه است. مورد آخر هم این که اجبار به رعایت و اجرای قوانین انحصاراً در دست حکومت است و تنها حاکمیت است که می تواند نقض کنندگان سیاستهای خود را به زندان افکند. مصوباتی که دیگر گروهها و سازمانها می توانند بر جامعه تحمیل کنند بسی محدودتر و کمتر از موارد حکومتی است. این به وضوح نمایانگر قدرت حکومت در زعامت امور و مطالبه وظیفه شناسی در تک تک افراد جامعه است برای فرآیند تصویب سیاستها و نیز حق مشروع و انحصاری بکارگیری از زور و فشار برای ترغیب اشخاص و گروهها در انجام کار و فعالیت جهت تبدیل اولویتها به سیاست.

(The relationship – policy)

به طور سنتی، رویکرد نهاد گرایانه در علوم سیاسی توجه چندانی به ارتباط میان ساختار نهادهای حکومتی و محتوای سیاستگذاری عمومی نداشته است. به جای آن، مطالعات نهاد گرایانه معمولاً نهاد ها و موسسات به خصوص دولتی – و ساختار، نظام، وظایف و کارکردهای آنان – را توصیف نموده اند بدون این که درباره تاثیر ویژگیهای نهادی بر داده های سیاستگذاری به صورت نظام مند تحقیق و پژوهش کنند. آرایشات مطابق بر قانون اساسی با جزئیات توصیف شده اند و به همین ترتیب ادارات حکومتی بشمار و آژانسهای فدرال، ایالتی یا استانی و محلی (برای دستیابی به توصیف مربوط به آرایشات فدرال منطبق بر قانون اساسی مراجعه کنید به شکل ۲ – ۱). در این میان اما ارتباط میان آرایشات نهادی و سیاست از لحاظ قانونی مورد بررسی قرار نمی گیرد.

(Traditionally – unexamined)

به رغم توجه اندکی که مطالعات ابتدایی نهادگرا در علوم سیاسی خرج کرده اند اما رویکرد نهادگرایانه لزوماً رویکردی نازا نیست. نهادهای حکومتی در واقع الگوهایی ساخت یافته ای هستند که نمایانگر رفتارهای فردی و گروهی در جامعه اند. منظور ما از "ساخت یافته" این است که چنین الگوهایی از رفتار، در طول مدت زمان باقی می ماند. این الگوهای پایدار از رفتار شخصی و گروهی ممکن است محتوای سیاستگذاری عمومی را تحت تاثیر قرار می دهد. نهادها ممکن است آنچنان ساخت یافته باشند تا بتوانند سبب نتیجه گیری یک سیاست یا خط مشی شده و از به نتیجه رسیدن سیاست دیگر ممانعت به عمل آورند. آنها ممکن است برخی مصالح را در جامعه در اولویت قرار دهند و برخی دیگر از مصالح را مسدود کنند. برخی از گروهها و اشخاص ممکن است با

عملی شدن یک سری شاخصه های ساختاری به جای دیگر موارد ، به اختیارات حکومتی بیشتری نسبت به افراد و یا گروههای دیگر جامعه دسترسی پیدا کنند . کوتاه سخن این که چگونگی ساختار نهادهای حکومتی ممکن است پیامدهای قابل توجه سیاسی داشته باشد .

(Despite – consequences)

رویکرد نهادگرایانه می باید محدود و توصیفی باشد . می توان در این رویکرد پرسید که رابطه میان آرایشات نهادی و مفاد سیاستگذاری عمومی چیست و می توان این رابطه ها را در یک پژوهش مقایسه ای نظام مند بررسی کرد . به عنوان مثال در محدوده امور شهری می توان این پرسش را مطرح نمود که آیا سیاستهای دولت فدرال برای رسیدگی به مصالح عمومی سودمند تر است یا سیاستهای دولتهای ایالتی و یا محلی ؟ تقسیم مسئولیتها میان دولتهای فدرال ، ایالتی و محلی تا چه حد در مفاد و فحوای سیاستهای عمومی تاثیرگذار است ؟ این پرسشها را که می توان با آنها برخوردی نظام مند داشت در محدوده آرایشات نهادی قرار می دهند .

(The institutional – arrangements)

به خاطر بسیاری که تأثیر آرایشات نهادی بر سیاستگذاری عمومی خود یک پرسش آزمایشی است که ارزش تحقیق کردن را دارد ، بارها و بارها اصلاح طلبان مشتاق از این ایده حمایت کرده اند که یک تغییر به خصوص در

نهادگرایی : استفاده از مدل

نهادهای سازمانهای حکومتی در این کتاب ذکر شده اند . اما در فصل یازدهم «حکومت فدرال آمریکا : آرایشات نهادی و سیاستگذاری عمومی» برخی از مشکلاتی را که حکومت فدرال آمریکا با آن مواجه است بررسی خواهیم کرد همچون : توزیع سرمایه و قدرت میان حکومتهای فدرال ، ایالتی و محلی .

ساخت بندی نهادی حکومت ممکن است سبب بروز تغییراتی در سیاستگذاری های عمومی گردد ، البته بدون این که تحقیق مناسبی در باب ارتباط میان ساخت و سیاست انجام داده باشند . آنها در دام این پنداشت گرفتار شده اند که تغییرات نهادی در حکومت سبب تغییرات در سیاستگذاری خواهد شد . ممکن است به این نتیجه برسیم که ساخت و سیاست ، هر دوی شان به میزان چشمگیری بر اساس نیروهای اجتماعی و اقتصادی معین می شوند و این که در ارتباط میان سیاستگذاری عمومی با آرایشات نهادی در شرایطی که نیروهای فوق دارای ثبات باشند ، سیاستگذاری تاثیر مستقل اندکی از تغییرات نهادی حکومتی می پذیرد .

(It is important – constant)

فرآیند : سیاستگذاری به عنوان یک فعالیت سیاسی

فرآیندها و رفتارهای سیاسی طی چندین دهه توجه اصلی را در علوم سیاسی به خود معطوف نموده اند . علوم سیاسی "رفتاری" مدرن از زمان جنگ جهانی دوم فعالیتهای رای دهندگان ، گروههای سیاسی ، قانونگذاران ، روسای دولتها ، دیوان سالاران ، قضات و دیگر بازیگران عرصه سیاست را مورد مطالعه قرار داده است . یکی از اهداف اصلی دستیابی به الگوهای مربوط به فعالیتها و یا "فرآیندها" بوده است . اخیرا برخی از دانشمندان علم سیاست تلاش کرده اند تا فعالیتهای مختلف را بر اساس رابطه شان با سیاستگذاری عمومی دسته بندی کنند . نتیجه آن یک سری از فرآیندهای سیاستگذاری است که پیرو رئوس ذیل هستند :

(مشکلات در تشخیص و تمیز دادن ----- که بیان درخواست ها برای اقدام دولتی

(ترتیب دادن دستور کار برای تصمیم گیری ----- که این که برای چه مسئله ای تصمیم گیری شود و کدام مشکلات در

دستور کار قرار گیرند

(تشکیل طرح های پیشنهادی سیاستگذاری ----- بـطـ طـرح های پیشنهادی سیاستگذاری برای حل مشکلات و مسائل

مشروعیت بخشی به سیاستها ----- انتخاب یک طرح - فراهم آوردن حمایت سیاسی برای آن - تصویب آن به عنوان یک قانون اجرای سیاستها -----
- سازماندهی تأسیسات اداری - فراهم آوری بودجه و خدمات - گرفتن مالیات

سیاستهای ارزشیابی ----- برنامه های مطالعاتی - گزارش نمودن درباره محصولات مربوط به فعالیتهای دولتی - هدف قرار
گروهها در جامعه - تغییرات و اصلاحات در جامعه

کوتاه این که می توان فرایند سیاستگذاری را یک سری فعالیتهای سیاسی ارزیابی نمود (تشخیص مشکلات ، تهیه دستور کاری ، شکل دهی به امور ،
قانونگذاری ، اجرا و ارزشیابی) . یک نمونه معروف از رویکرد فرآیندی در جدول ۲ - ۱ نمایش داده شده است .

(In short - Table 2-1)

آنچه که به بحث و چالش کشیده شده این عقیده است که می گوید دانشمندان علم سیاست باید مطالعات شان را در زمینه سیاستگذاری عمومی به این
فرآیندها محدود کنند و از تجزیه و تحلیل مفاد سیاستها بپرهیزند . طبق نظر دانشمندان علوم سیاسی چارلز آ جونس :

« من از این دیدگاه حمایت می کنم که میدان دید یک دانشمند سیاسی باید فرآیند سیاسی باشد و این که چگونه این فرآیند رخ می دهد . بنابراین وجوه
اولویت او در زمینه مشکلات و سیاستگذاریها در چگونگی تعامل او با فرآیند روشن می گردد و نه مفاد . این همچنین بیانگر آن است که راه حل های من
برای سیستم اجتماعی میل به گوناگونی در فرآیند دارند (مداخل های بیشتر برای اولویت های بیشتر ، آمادگی جهت نقد و تقابل فکری ، تصمیماتی برای
عموم و چگونگی شکل دهی به این تصمیمات) »

این بحث به دانشجویان علوم سیاسی امکان می دهد که فرآیند چگونگی تصمیم گیری را مطالعه کنند و شاید حتی این که آنها (تصمیمات) چرا گرفته می
شوند . اما این به آنها اجازه نمی دهد تا روی مفاد سیاستگذاری عمومی بحث کنند (این که چه کسی آنها را اخذ کرده و برای چه ؟) کتابهایی که درباره
فرآیند سیاستگذاری تألیف شده اند دارای بخشهایی هستند همچون : مشکلات شناسایی ، پی ریزی دستور کاری برای اخذ تصمیمات ، تشکیل طرح ، قانونی
نمودن و غیره . این مفاد سیاستگذاری عمومی نیست که قرار است مورد مطالعه قرار گیرد بلکه فرآیندی که طی آن سیاستگذاری عمومی بسط و توسعه می
یابد ، اجرا می شود و تغییر می کند .

(This arrangement - changed)

علی رغم تمرکز محدود مدل فرآیندی ، همچنان این مدل در کمک رساندن به ما در جهت درک فعالیتهای گوناگون در مسیر سیاستگذاری سودمند است .
می خواهیم به ذهن بسپاریم که سیاستگذاری شامل می شود بر پی ریزی دستور کار (جلب نظر سیاستگذاران) ، شکل دهی به طرحها (کشیدن نقشه و
انتخاب موارد مناسب برای امر سیاستگذاری) ، قانونی کردن سیاست مورد نظر (گسترش حمایت قانونی ، جذب تائیدات از سوی کنگره ، دولت و دادگاه) ، ...
اجرای سیاست تعیین شده (ایجاد تأسیسات مورد نیاز اداری ، سرمایه گذاری و بکارگیری قوانین و مقررات لازم) و ارزشیابی سیاست اجرا شده (پیگیری این
که آیا سیاستهای اجرا شده کار می کنند ، و این که آیا عمومی و مردمی هستند) .

پی ریزی دستور کار
شکل دهی طرح
قانونی کردن
اجرای سیاست تعیین شده
ارزشیابی سیاست اجرا شده

(Despite – popular)

بی گمان روشنی که طی آن سیاستی عملی می شود بر محتوا و مفاد آن تاثیر می گذارد و عکس این نیز صادق است. دست کم این پرسشی است که ارزش توجه و تعمق نمودن را دارد. اما بار دیگر همان گونه که در توضیح مدل نهادی برای خوانندگان محترم توضیح داده شد باید مراقب باشیم تا در دام این فرض و گمان گرفتار نشویم که تغییر در فرآیند سیاستگذاری همیشه تغییرات در مفاد آن را به همراه خواهد داشت. ممکن است موضوع به این شکل باشد که قید و بندهای اجتماعی، اقتصادی و یا تکنولوژیکی که سیاستگذاران را تحت فشار و محدودیت قرار می دهند تا به اندازه ای هستند که دیگر برای مفاد سیاست مورد نظر فرقی ندارد که فرآیند سیاستگذاری باز باشد یا بسته، مقایسه ای باشد یا نه، تکرارگر باشد یا نخبه و خاص گرا و فاکتورهایی از این دست دانشمندان علوم سیاسی علاقمندند که بحث کنند چگونه یک لایحه به قانون تبدیل می شود و حتی این که چگونهی مختلف در نبرد با مشکلات مربوط به سیاستگذاری به موفقیت می رسند. اما تغییر در فرآیندهای رسمی و غیررسمی سیاستگذاری ممکن است در مفاد سیاستهای عمومی تغییر ایجاد کند و یا نکند.

(Indeed – policy)

همه ما ترجیح می دهیم در یک سیستم سیاسی زندگی کنیم که در آن هر کسی نقش یکسانی با دیگران در روند سیاستگذاری دارد؛ جایی که در آنی مجزراه حل نهایی را برای مشکلات اجتماعی پیش روی قرار می دهند، جایی که بحث و مذاکره و تصمیم گیری برای همه آزاد و قابل دسترسی باشد؛ جایی که تصمیمات در فضایی دموکراتیک اتخاذ می گردند؛ جایی که عملیات اجرایی عاقلانه، عادلانه و با شفقت انجام می گیرد. اما تنها به خاطر این که ما چنین سیستمی را ترجیح می دهیم بدان معنا نیست که این سیستم لزوما سیاستهای مختلفی را در زمینه های امنیت، آموزش، رفاه، بهداشت و عدالت قضایی تولید می کند. ارتباطات میان فرآیند و مفاد می باید هنوز هم که هنوز است مورد تحقیق و پژوهش قرار گیرد.

(We all – investigated)

نظریه گروهی: سیاست به عنوان توازن گروهی

نظریه گروهی با این پیشنهاد آغاز می گردد که ارتباطات متقابل میان گروهها موضوع اصلی سیاست است. اشخاص با علایق مشترک به صورت رسمی یا غیر رسمی در کنار هم گرد می آیند تا درخواست هایشان را به حکومت تحمیل کنند. طبق نظر دیوید ترومن، دانشمند علم سیاست، یک گروه «یک گروه متحد الرأی هستند که درباره دیگر گروهها در جامعه ادعاهایی مطرح می کنند»؛ چنین گروهی «زمانی سیاسی می شود که درباره هر یک از نهادهای حکومتی ادعاهایی را مطرح کند.» در عالم سیاست، اشخاص زمانی اهمیت می یابند که به عنوان بخشی از یا از طرف گروهی عمل کنند. گروه به یک پل ارتباطی مهم مبدل می شود که میان

فرآیندها: یکارگیری مدل

فرآیندها و رفتارهای سیاسی در هر یک از قسمتهای این کتاب که درباره سیاستگذاران در آن سخن به میان رفته است مورد بررسی قرار گرفته اند. شرح بیشتر در زمینه تاثیر فعاليت سياسي در فصل ۱۳ با عنوان «فرآیند سیاستگذاری: ورود به سیستم» آمده است.

اشخاص و حکومت ارتباط برقرار می کنند. سیاست در واقع درگیری میان گروههاست برای تاثیر گذاری بر سیاستگذاری عمومی. کار سیستم سیاسی مدیریت کشمکشهای گروهی است با استفاده از: ۱- تعیین مقررات بازی در درگیریهای گروهی ۲- ترتیب دادن مصالحه و سازش برقراری تعادل در ۳- تصویب سیاستهایی برای تحقق مصالحه و سازش عمومی و ۴- الزام در برقراری این سازشها.

(Group – compromises)

طبق ایده نظریه پردازان گروه گرا، سیاستگذاری عمومی در هر زمانی توازنی است که در نتیجه کشمکشهای گروهی حاصل می گردد (به شکل ۲-۲ نگاه کنید). این توازن با تاثیر نسبی هر یک از گروههای مشخص و معین می گردد. می توان انتظار داشت که تغییرات در تاثیر نسبی هر یک از گروهها سبب تغییر در سیاستگذاری عمومی گردد؛ سیاستگذاری در مسیری حرکت می کند که گروه های تاثیرگذار تعیین می کنند و از سمت و سویی که گروههایی با تاثیر از دست رفته به آن نظر دارند دور می گردد. دانشمند علم سیاست ازل لانتهام سیاستگذاری اجتماعی را بر اساس تئوری گروه محور بدین گونه مورد ارزیابی قرار داده است:

(According – follows)

«آنچه که سیاستگذاری عمومی نامیده می شود در واقع توازنی است که از کشمکش میان گروهها در هر لحظه حاصل می شود و نمایانگر تعادلی است که ...»

تأثیر گروهها با تعدادشان، سرمایه شان، قدرت موسساتی آنها، قدرت زعامت آنها، دسترسی شان به سیاستگذاران و یکپارچگی درونی شان معین می گردد

(the influence – cohesion)

نظریه گروهی مدعی است که همه فعالیتهای معنادار سیاسی را از نگاه کشمکش گروهی بررسی می کند. سیاستگذاران به عنوان افرادی هستند که به فشارهای گروهها (تعامل و داد و ستد، مذاکره و چانه زنی، و مصالحه میان درخواست های رقابتی گروههای موثر) پاسخ می دهند. سیاستمداران تلاش می کنند تا یک ائتلاف حداکثری را میان گروهها به وجود آورند. در اینجا آنان برای تعیین نمودن گروههای ائتلاف دارای آزادی عمل هستند. هر چه حوزه

نظریه بازی یک مدل انتزاعی و استنتاجی در زمینه سیاستگذاری است. این نظریه توضیح نمی دهد که مردم چگونه تصمیم می گیرند بلکه چگونه در محیطی که کاملاً عقلانی است و در شرایطی رقابتی تصمیم گیری می کنند. بنابراین نظریه بازی‌ری از معقول گرایی است اما در شرایطی رقابتی مورد استفاده قرار می گیرد که در آن نتیجه بستگی به این دارد که دو یا تعداد بیشتر شرکت کنندگان چه عملی از خود به جای می گذارند.

قوانین بازی توصیف کننده انتخابهایی است که برای همه شرکت کنندگان در دسترس هستند. انتخابها ذاتاً در یک جدول نمایش داده می شوند (یک دیاگرام که نمایش دهنده انتخابهای جایگزین برای هر بازیگر و همه نتایج ممکن بازی است) یک جدول دو به دو ساده ترین نوع است. تنها دو شرکت کننده حضور دارند و هر یک دو انتخاب دارند. چهار نتیجه ممکن برای این بازی ساده که هریک در یکی از سلولهای جدول نمایش داده می شود وجود دارد. نتیجه واقعی بستگی به انتخاب هر دوی بازیگران الف و ب دارد.

در نظریه بازی پی اف اشاره به مقادیری دارد که هر شرکت کننده به عنوان نتیجه انتخابش دریافت می دارد و نیز مواردی را که رد می کند. پی اف ها با اعداد نمایش داده می شوند. این مقادیر عددی در هر خانه جدول نمایش داده می شوند و به طور احتمالی منطبق با مقادیری هستند که هر شرکت کننده در هر نتیجه گیری خود قرار می دهد. از آنجا که بازیگران به نتایج ارزشهای متفاوتی می دهند در هر خانه جدول دو ارزش عددی نمایان می شود. هر یک برای یکی از بازیگران. تنها دو شرکت کننده حضور دارند و هر یک دو انتخاب دارند. چهار نتیجه ممکن برای این بازی ساده که هریک در یکی از سلولهای جدول نمایش داده می شود وجود دارد. نتیجه واقعی بستگی به انتخاب هر دوی بازیگران الف و ب دارد.

نظریه انتخاب عمومی: سیاستگذاری به توان تصمیم گیری دسته جمعی توسط افراد، منفعتهای

انتخاب عمومی مطالعه اقتصادی تصمیم گیری غیربازاری است، به خصوص استفاده از تحلیلهای اقتصادی در سیاستگذاری عمومی. اقتصاد به طور سنتی رفتار را در محیط فروشنده‌ای مورد مطالعه قرار داده است و اینگونه پنداشته است که افراد منافع شخصی خود را دنبال کرده اند. علوم سیاسی نیز رفتار انسان را در محیط عمومی بررسی کرده و این گونه پنداشته که افراد به دنبال منافع شخصی خویش اند. بنابراین گونه های مختلف محرکات انسانی در اقتصاد و سیاست می گویند که ایده هومو ایکونومیکس می پندارد که یک بازیگر خود منفعتهای جو در پی بهره برداری حداکثری در جهت منافع خویش است و هومو پالیتمیکس می پندارد که شخص منفعتهای جو در پی این است که آسایش و رفاه اجتماعی حداکثری خویش را فراهم سازد. اما نظریه انتخاب عمومی بحث می کند بر سر این که افراد در فضای سیاسی رفتارشان با آنچه که در فروشنده از آنان دیده می شود تفاوت دارد. این نظریه منفعتهای طلبی بازیگران سیاسی در جامعه متشکل از رای دهندگان، پرداخت کنندگان مالیات، کاندیداها، قانونگذاران، کارکنان سیستم اداری و غیره را به چالش می کشد. جیمز بوچانان اقتصاددانی که در زمینه نظریه انتخاب عمومی صاحب نظر بوده و برنده نوبل اقتصادی هم شده است بر سر این موضوع بحث می کند که افراد در فضای سیاسی برای منافع متقابل دور هم جمع شده و عمل می کنند درست به مانند رفتارشان در فروشگاه که بلا توافقی با یکدیگر سعی می کنند به حیات بهتر خویش کمک کنند.

سیاستگذاری اجتماعی را می توان همچنین به عنوان تقدم و اصول و موازين يك طبقه نخبگان حاكم بر جامعه نیز نگریست . گرچه غالبا بر این پافشاری می شود که سیاستگذاری عمومی در جهت درخواست های مردم است اما در دموکراسی آمریکایی این تنها اسطوره ای بیش نیست . نظریه نخبگان می خواهد بگوید که مردم درباره سیاستگذاری های عمومی بی تفاوت و سرد و ناآگاهند و این که در واقع بیشتر ، نخبگان به نظر توده مردم درباره مشکلات سیاستگذاری سر و شکل می دهند تا این که توده مردم بخواهند به نظرات نخبگان سر و شکلی دهند . بنابراین سیاستگذاری اجتماعی واقعا تبدیل می شود به

نظریه گروهی : بکارگیری مدل

در این کتاب کشمکشهای موجود بر سر سیاستگذاری عمومی را شرح خواهیم داد . در فصل ۶ با عنوان «آموزش : کشمکش گروهی» تاثیر درگیری های گروهی را بر سیاستگذاری عمومی در مباحث آموزش و مدارس بررسی خواهیم نمود . در این بحث به قدرت گروههای در ایجاد برخوردهای ویژه در زمینه کدهای مالیاتی و منابع شدن از تلاشهایی که به دنبال اصلاحات قوانین مالیاتی ملی هستند مباحثی را مشاهده خواهیم نمود .

تقدم های و اولویت های نخبگان ، مسئولان جامعه و مدیران به ندرت سیاستهای تصمیم گیری شده توسط نخبگان را عملی می کنند . سیاستها در یک سیر نزولی از سوی نخبگان به سمت توده مردم جاری می شوند ؛ آنها از روی درخواستهای مردمی صادر نمی شوند (شکل ۲-۳ را ببیند)

(Public - demands)

نظریه نخبگان را می توان به این موارد ذیل خلاصه نمود :

- جامعه تقسیم می شود به تعداد اشخاص اندکی که قدرت در دست آنان است و بیشتر مردم سهمی در آن ندارند . تنها تعداد اندکی از افراد جامعه ارزشها و اولویتهای آن را اختصاص می دهند و آحاد مردم نقشی در تصمیم گیری برای سیاستگذاری عمومی ندارند
- گروه اندکی که حکومت می کنند نمایاننده کلیت موجود در جامعه نیستند . نخبگان به شکل نامتناسبی در افشار اجتماعی اقتصادی بالایی جامعه قرار گرفته اند .
- حرکت طبقه عامه به سوی مناسب نخبگان باید آهسته باشد و مداوم ، تا سبب تحکیم باشد و از انقلاب جلوگیری نماید . تنها آن دسته از غیر نخبگانی که نظرات عمومی نخبگان را پذیرفته اند می توانند وارد حلقه های حکومتی شوند .
- نخبگان این نظر عمومی را به نمایندگی از ارزشهای پایه ای سیستم اجتماعی و نیز حفظ سیستم به اشتراک می گذارند . در آمریکا اساس این عقیده همگانی نخبگان تقدس طبقه خاص ، دولت محدود و آزادی فردی است .

• سیاستگذاری اجتماعی منعکس کننده درخواستهای آحاد مردم نیست بلکه ارزشهای رایج طبقه نخبگان را نشان می دهند. تغییرات در سیاستگذاری عمومی رشد یافته است و نه انقلابی.

• حتی نخبگان آماده برای ارتباط با مردم نیز ارتباط مستقیم اندکی با آحاد بی تفاوت جامعه پیدا می کنند. نخبگان بیشتر در زندگی مردم عامه تاثیر دارند تا مردم عامه در نخبگان.

در یافته‌های ضمنی از نظریه نخبگان در تحلیل سیاستگذاری چیست ؟ اول این که نخبگی به طور ضمنی می گوید که سیاستگذاری عمومی منعکس کننده خواسته های مردمی نیست آنگونه که دربردارنده علایق و ارزشهای نخبگان است. بنابراین تغییرات و نوآوریها در سیاستگذاری عمومی طی تغییر تعاریف ارزشی خود طبقه نخبه حاصل می شود. به خاطر محافظه کاری طبقه نخبه (تمایل برای حفظ قدرت) تغییر در سیاستگذاری عمومی فرآیند رشد یافته دارد و نه انقلابی.

(What are – revolutionary)

نظریه نخبگان : به کار گیری مدل

فصل سوم «حقوق شهروندی : ارتباط متقابل نخبه و عامه» جنبش حقوق شهروندی را به عنوان تلاشی از سوی نخبگان جهت فراهم نمودن فرصتهایی برای سیاهان معرفی می کند. مخالفت با سیاستهای قوانین شهروندی در میان جمعیت سفید پوستان دیده می شود.

سیاست های عمومی بارها اصلاح و ویرایش شده اند اما به ندرت تغییر یافته اند. تغییرات در ماهیت سیستم سیاسی زمانی رخ می دهد که اتفاقاتی سلامت سیستم حکومتی را تهدید کنند و طبقه نخبگان بر اساس رفتار روشنفکرانه حامی منافع خود، اصلاحاتی را برای حفظ حکومت و جایگاه خود در آن تدارک ببینند. ارزشهای مورد نظر نخبگان ممکن است خیلی «مرتبط با عامه» باشد. ممکن است حسی از اشراف زادگی در ارزشهای نخبگان نفوذ داشته باشد و آسایش و رفاه عمومی فاکتور مهمی در تصمیم گیری های نخبگان باشد. نخبگی بدین معنا نیست که سیاستهای عمومی مخالف رفاه عامه مردم باشد بلکه مسئولیت رفاه آحاد مردم به عهده طبقه خاص نخبگان باشد و نه خود مردم.

(Public – masses)

دوم این که از دیدگاه نخبگی، عامه به میزان زیادی تسلیم و بی اراده، بی تفاوت و نا آگاهند؛ شور و احساسات عامه اغلب اوقات توسط نخبگان برانگیخته می شود به جای این که ارزشهای نخبگان از شور و احساس عامه تاثیر پذیرد؛ و مهمتر از همه این که ارتباط میان نخبگان و مردم رو به پایین در جریان

است. از این رو انتخابات مردمی و رقابت‌های حزبی و جناحی عامه را قادر نمی‌سازد تا حکومت را مدیریت کنند. سوالات مربوط به سیاستگذاری به ندرت با انجام انتخابات و یا از طریق سیاستگذارهای جایگزین از سوی احزاب سیاسی توسط مردم تصمیم‌گیری می‌شود. بدین صورت این نهاد های دموکراتیک یعنی انتخابات و احزاب بیشتر دارای ارزش سمبولیک هستند. این عوامل کمک می‌کنند تا عامه به سیستم سیاسی موجود از طریق نقش‌شان در انتخابات و یا حمایت از حزب سیاسی مطلوب خود متصل شوند. دیدگاه نخبگی مدعی است که عامه مردم تنها می‌تواند تأثیری غیرمستقیم بر فرآیند سیاستگذاری نخبگان داشته باشد.

(Second – elites)

دیدگاه نخبگی همچنین اصرار می‌ورزد که نخبگان دارای یک ایده همگانی اساسی هستند که پایه سیستم جامعه است و این که نخبگان بر سر قوانین پایه ای بازی توافق نظر دارند و همین طور بر همه فعالیت سیستم، پایداری سیستم و حتی بقای آن بستگی به ایده عمومی خواهد داشت. البته نگاه نخبگی بدین معنا نیست که خود نخبگان هرگز با هم اختلاف نظر ندارند و یا برای برتری بر یکدیگر با هم رقابتی ندارند. بعید است جامعه بوده باشد که در میان نخبگان آن هیچ رقابتی برای برتری وجود نداشته باشد. اما ایده نخبگی بدان معناست که رقابت نخبگان با هم در یک فضای محدود صورت می‌گیرد و آنها بیش از آنکه با هم مخالف باشند با یکدیگر موافقت.

(Elitism – disagree)

عقل گرایی: سیاستگذاری به عنوان یک منفعت اجتماعی حداکثری

یک سیاست معقول آن سیاستی است که «بیشترین منفعت اجتماعی را ببار آورد»، یعنی این که حکومت می‌بایست سیاستهایی را تعیین و اعمال کند که برای جامعه در قبال هزینه ای که ببار می‌آورد بیشترین میزان سود را به ارمغان آورد و از طرف دیگر باید از سیاستهایی که در قبال هزینه انجام شده سود چندانی در پی نمی‌آورند چشم‌پوشد.

(A rational – gains)

توجه داشته باشید که دو سر خط مهم در تعریف بالا وجود دارد. اول این که هیچ سیاستی که مخارج آن بر منافع حاصل از آن برتری دارد نباید اتخاذ گردد. دوم این که در میان سیاستهای جایگزین موردی را باید یافت که در قبال خرج اولیه بیشترین بازدهی را نسبت به دیگران به دست دهد.

(Note-cost)

به بیان دیگر زمانی بکارگیری یک سیاست معقول است که برآیند بهایی که حاصل می‌کند و بهایی که صرف می‌کند مثبت باشد و این برآیند در مقایسه با سیاستهای دیگر مقدار بزرگتری باشد. نباید عقلانیت تعریف شده را تنها در دایره دلار و سنت دید، در حالیکه برخی از منافع اساسی اجتماع به خاطر

ذخیره دلار فدا می شوند. معقول گرایی شامل می شود بر محاسبه همه منافع اجتماعی، سیاسی و اقتصادی که در بکارگیری یک سیاست عمومی فدا می شوند و نیز به دست می آیند و البته نه فقط آنچه که بتوان با دلار محاسبه اش نمود.

(In other – dollars)

برای انتخاب یک سیاست معقول سیاستگذاران می بایست ۱- اولویتهای منفعتی تمام جامعه را بشناسند و تخمین بزنند ۲- بهترین سیاستهای جایگزین قابل دسترس را شناسایی کنند ۳- تمام نتایج حاصله از یک سیاست جایگزین را بدانند ۴- نسبت مخارج و منافع را در سیاستهای جایگزین محاسبه کنند ۵- بهترین سیاست جایگزین را انتخاب کنند. این معقولیت فرض را بر این می گذارد که اولویتهای منفعتی یک جامعه به عنوان یک کل قابل شناسایی و تخمین زدن است. این کافی نیست که منفعت برخی گروهها را بدانیم و در تخمین محاسبه کنیم و گروهی دیگر را از قلم بیندازیم. باید درک کاملی از منافع اجتماعی وجود داشته باشد. سیاستگذاری معقول همچنین می طلبد که درباره سیاستهای جایگزین اطلاعات داشته باشیم؛ توانایی پیش بینی شفاف درباره نتایج سیاستهای جایگزین را داشته باشیم و فراست کافی در محاسبه نسبت میان هزینه و سود را بکار گیریم. در نهایت این که سیاستگذاری معقول نیازمند یک نظام تصمیم گیری است که متضمن بکارگیری عقلانیت در سیاستگذاری باشد. یک طرح از چنین سیستمی در شکل ۲-۴ نمایش داده شده است.

(To select – Figure 2-4)

این مدل از منفعت حداکثری اجتماعی اغلب برای فکر کردن و بررسی درباره تعیین مطلوبترین اندازه از برنامه های حکومتی بکار می رود. بودجه های دولتی باید افزایش یابند تا نتایج حداکثری حاصل شوند و پس از آن دیگر پولی خرج نشود. مدل دریافت منفعت حداکثری در تحلیلهای خرج و درآمدی به کار می رود. اولین استفاده کنندگان در سال ۱۹۳۰ گروهی از مهندسان در آمریکا بودند که طرحشان گسترش بستر رودخانه و سد بوده است. امروزه این طرح برای همه گونه برنامه و سیاست حکومتی مورد استفاده قرار می گیرد.

(This model – decisions)

موانع بسیاری بر سر راه تصمیم گیری معقول وجود دارد. در واقع موانع در مسیر تصمیم گیری معقول آنقدر بسیاریند که این فرآیند به ندرت در دولت اتفاق می افتد. با این حال این نوع مدل برای اهداف تحلیل گرا مهم و ضروری است زیرا کمک می کند تا موانع معقولیت را بشناسیم. این به ما کمک می کند تا بررسییم: چرا دیگر سیاستگذاری فرآیندی معقول نیست؟ در ابتدا می توانیم چند مانع بر سر راه سیاستگذاری معقول را به عنوان فرضیه مطرح کنیم:

(However – policymaking)

• هیچ منفعتی در سطح کل جامعه مورد اتفاق نیست و فقط منافعی در حد گروهها و اشخاص. بسیاری از منافع محل درگیری و کشمکش هستند.

- بسیاری از منافع و هزینه های مورد کشمکش و بحث را نمی توان مقایسه نمود یا تخمین زد؛ مثلاً غیرممکن است که شدن و وقار اشخاص را در برابر افزایش میزان مالیات محاسبه یا مقایسه کنیم.
- سیاستگذاران به سمت و سوی گرفتن تصمیماتی بر مبنای اهداف جامعه ترغیب و تشویق نمی شوند بلکه به جای آن تلاش می کنند پاداشها، قدرت، جایگاه، انتخاب مجدد، سرمایه و از این دست موضوعات شخصی شان را ارتقا دهند.
- سیاستگذاران ترغیب به این نمی شوند که شبکه منافع اجتماعی را به رشد حداکثری برسانند بلکه تنها می خواهند درخواستهای موجود برای پیشرفت و ترقی را پاسخگو باشند؛ آنها برای یافتن بهترین راه جستجو نمی کنند و به جای آن هر گاه که در جستجوی شان یک راه جانشین پیدا کردند که جوابگو باشد جستجوی خود را متوقف می کنند.
- سرمایه گذاریهای بزرگ با برنامه ها و سیاستهای غیرا مانع از این می شود که سیاستگذاران سیاستهای جایگزین را که در گذشته کنار گذاشته شده اند را مورد بازبینی قرار دهند.
- در راه جمع آوری همه اطلاعات مورد نیاز برای شناختن سیاستهای جایگزین و نتایج حاصله از هر کدام که شامل می شود بر هزینه جمع آوری اطلاعات، در دسترس بودن اطلاعات و زمان لازم برای جمع آوری اطلاعات موانع بیشماری وجود دارد.
- نه ظرفیت پیشگویانه موجود در علوم اجتماعی و رفتاری و نه چنین ظرفیتی در علوم فیزیکی و زیستی هیچیک به اندازه ای پیشرفته نیستند تا به سیاستگذاران در درک کامل منافع و هزینه های هر سیاست جایگزینی کمک کنند.
- سیاستگذاران حتی با استفاده از پیشرفته ترین سیستمهای محاسباتی هم فراست و زیرکی کافی برای محاسبه شفاف ارزشهای و منافع بسیاری در زمینه هایی چون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را ندارند.
- عدم اطمینان از نتایجی که ممکن است سیاستهای جایگزین داشته باشند سیاستگذاران را ناچار می سازد تا آنجا که می توانند به سیاستهای پیشین اتکا کنند.
- بخش بخش بودن امر سیاستگذاری در دستگاههای اداری بزرگ سبب می شود تا در مسیر تصمیم گیری هماهنگی به دشواری حاصل گردد بنا براین نیروی همه کارشناسان در مرحله تصمیم گیری به هدر می رود.

ترقی گرایی: سیاستگذاری به عنوان تغییر گونه های سابق

دیدگاه ترقی گرایانه سیاستگذاری عمومی را به عنوان ادامه ای برای فعالیتهای پیشین دولت به حساب می آورد که اصلاحاتی توسعه گرایانه روی آن انجام می شود. دانشمند علوم سیاسی چارلز ای. لیشندروم اولی بار مدل ترقی گرا را در زمینه نقد یک مدل سنتی عقلانیت گرا به کار برده بود. طبق نظر لیشندروم تصمیم گیرندگان سالانه سیاستهای موجود و سیاستهای پیشنهادی را بازبینی نمی کنند؛ اهداف جامعه را شناسایی نمی کنند؛ درباره منافع و هزینه های سیاستهای جایگزین در رسیدن به اهداف تحقیق نمی کنند؛ اولیتهای هر یک از سیاستهای جایگزین را بر اساس منافع شبکه ای حداکثری رده بندی نمی کنند؛ و آنگاه از میان تمام داده های حاصله انتخابی صورت نمی دهند. درست برعکس آن، به خاطر محدودیتهای زمانی، اطلاعاتی و مالی سیاستگذاران از شناسایی چنین طیف وسیعی از سیاستهای جایگزین و نتایج آنها رویگردان هستند. محدودیتهای سیاسی سبب ممانعت از تأسیس اهداف اجتماعی صریح و محاسبه دقیق قیمتها و منافع می شود. مدل ترقی گرا این ماهیت غیر کاربردی مدل پیچیده عقلانیت گرا در امر سیاستگذاری را توضیح داده و راه بسیار به صرفه تری را برای اتخاذ تصمیم ارائه می دارد.

روشن ترقی گرایی سبب گراست از آن لحاظ که برنامه ها، سیاستها و هزینه های کنونی در آن پایه و اساس به حساب می آیند و توجهات بر روی برنامه ها و سیاستهای جدید و افزایشها و ویرایشات در وضعیت موجود استوار است. (به عنوان مثال سیاست بودجه دهی برای فعالیتهای و یا برنامه های دولتی در سال ۱۹۹۶ را می توان در شکل ۵ - ۲ طبق مدل ترقی گرا مشاهده نمود) سیاستگذاران عموماً درستی برنامه های شکل یافته را می پذیرند و به طور ضمنی با ادامه سیاستها موافقت می کنند.

آنها این کار را می کنند زیرا زمان، اطلاعات و هزینه کافی ندارند تا همه سیاستهای جایگزین را بررسی کنند. هزینه جمع آوری این همه اطلاعات بسیار عظیم است. سیاستگذاران ظرفیتهای مناسب پستیگونه آنها در تصرف آوریهای نوین رایانه ای در اختیار ندارند تا بتوانند نتایج هر یک از سیاستهای جایگزین را تخمین بزنند. همچنین آنها نمی توانند برآیند حاصل از هزینه و سود زمانی که ارزشهای متفاوتی چون ارزشهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قابل بررسی هستند محاسبه کنند. بنابراین یک مدل کاملاً معقول تبدیل به مدلی نامناسب می گردد (علی رغم تضادی که در واژه ها موجود است) زمانی که زمان و هزینه گسترش یل سیاست عقلانیت گرا عظیم است.

دوم این که سیاستگذاران درستی سیاستی را درک می کنند زیرا به نتایج یک سیاست کاملاً جدید اطمینان و اعتماد ندارند. در حالی که نتایج یک سیاست کاملاً جدید قابل پیش بینی نیست بهتر است به برنامه های شناخته شده بپردازیم. در چنین شرایطی که اطمینان و اعتمادی به برنامه های نو وجود ندارد سیاستگذاران برنامه ها و سیاستهای سابق را دنبال می کنند خواه موثر بودن آنها ثابت شده باشد و خواه نشده باشد.

سوم، ممکن است که سرمایه گذاری سنگینی برای سیاست های کنونی شده باشد که واقعا از هر گونه تغییر رادیکالی جلوگیری کند. چنین سرمایه گذاریهایی ممکن است در زمینه پول، سازه و دیگر سخت افزارها، روانشناسی، امور مدیریتی و یا ساختارهای موسساتی باشد. از لحاظ عقلانی مورد قبول است که مثلاً سازمانهای مختلف بر فاکتور زمان دستی بودن در نظر گرفتن بهره ای که برای شان دارد اصرار داشته باشند؛ این که آنها فرآیندهایی را حاکم کرده باشند که جایگزین کردنشان دشوار است؛ این که اشخاص با ادامه کار در یک سازمان بخشی از سهام آن را به خود تعلق داده باشند. همه اینها تغییرات

رادیکال را بسیار دشوار می کند. از این رو، نه همه سیاستهای جایگزین بلکه برخی از آنها که تغییرات فیزیکی، اقتصادی، سازسانی و اداری کمتری ایجاد کنند می توانند به طور جزئی مورد بررسی قرار گیرند.

چهارم این که ترقی گرایی از لحاظ سیاسی متروک به محاجت است. زمانی که موضوع تغییرات اساسی تنها افزایش و کاهش بودجه و با اصلاحاتی در برنامه های کنونی باشد توافق در زمینه سیاستگذاری آسانتر حاصل می شود. کشمکش زمانی در امر تصمیم گیری بیش از هر زمانی خود را نشان می دهد که تغییرات بنیادین در کسب و یا از دست دادن، همه یا هیچ را پذیرفتن و بله یا خیر گفتن به یک سیاست مطرح می شود. از آنجا که تشنجات سیاسی در پی به روی کار آمدن برنامه ها و سیاستهای جدیدی که هر ساله روی کار می آیند بسیار خواهد بود، باید موقیتهای سیاستهای گذشته طی سالهای بعد نیز ادامه یابد مگر این که یک تغییر آرایش سیاسی بوجود آید. بنابراین ترقی گرایی برای کاهش کشمکشا، حفظ ثبات و سیستم حکومتی مهم است.

بزرگمای خود سیاستمداران نیز مدل ترقی گرا را پیشنهاد می دهد. انسان به ندرت تلاش می کند تا همه منافعش را به حداکثر ارتقا دهد. انسانها اغلب سعی می کنند برخی از خواسته های به خصوص را آن را برآورده سازند. مردم واقع گرا هستند و به ندرت به دنبال «یک راه بهترین واحد» می گردند بلکه جستجو می کنند تا به توافقی برسند که جواب خواهد داد. این جستجو معمولاً با تجربیات آشنا آغاز می شود (یعنی سیاستهایی نزدیک به سیاست کنونی). تنها زمانی که این سیاستها جوابگو نباشند سیاستگذار به خود جرئت داده به دنبال موارد رادیکال تری می رود. در اغلب موارد اصلاحاتی در سیاست کنونی جوامعی، خواسته داشت و از تغییرات کلی سیاستها برای رسیدن به منافع حداکثری در غنظر می شود.

در نهایت در مورد اهداف و ارزشهای مورد توافق در جوامع تکثر گرا کار بسیار آسانتر است که حکومت برنامه های کنونی را حفظ کند تا این که بخواهد برای رسیدن به چند هدف خاص کلیت سیاست ها را تغییر دهد.

نظریه بازی: سیاستگذاری به عنوان انتخابی عقلانی برای شرایط رقابتی

نظریه بازی مطالعه تصمیمات عقلانی در موقعیتهایی است که دو یا تعداد بیشتری شرکت کننده حق انتخاب دارند و نتایج بستگی به انتخابهای هر یک دارد. این روش برای مناهفتی که در آنها هیچ «بهترین» انتخاب مستقلی وجود ندارد و بهترین نتایج هم بستگی به این دارد که دیگران چگونه عمل میکنند.

آینده «بازی» از آنجاست که تصمیم گیرندگان درگیر انتخابهایی می شوند که مستقل هستند. «بازی کنندگان» باید عملکردشان تنظیم کنند تا نه تنها خواسته ها و توانندهای شان را بلکه توقعات از دیگران را نیز منعکس کنند. شاید معنایی که کلمه بازی در اینجا در ذهن می آورد نامناسب باشد و این گونه به نظر آید که نظریه بازی برای کشمکشهای جدی مناسب نیست اما درست برعکس آن صحیح است. نظریه بازی میتواند برای تصمیماتی همچون جنگ و صلح، استفاده از بمب های هسته ای، دیپلماسی بین المللی، ساختمان ائتلافی کنگره، سازمان ملل و هر فعالیت مهم سیاسی دیگری بکار گرفته شود. بازیگر ممکن است منفرد، گروه و یا دولت باشد.

نظریه بازی یک مدل انتزاعی و استنتاجی در زمینه سیاستگذاری است. این نظریه توضیح نمی دهد که مردم چگونه تصمیم می گیرند بلکه چگونه در محیطی که کاملاً عقلانی است و در شرایطی رقابتی تصمیم گیری می کنند. بنابراین نظریه بازی فرمی از معقول گرایی است اما در شرایطی رقابتی مورد استفاده قرار می گیرد که در آن نتیجه بستگی به این دارد که دو و یا تعداد بیشتر شرکت کنندگان چه عملی از خود به جای می گذارند.

قوانین بازی توصیف کننده انتخابی است که برای همه شرکت کنندگان در دسترس هستند. انتخابها ذاتاً در یک جدول نمایش داده می شوند (یک دیگرام که نمایش دهنده انتخابهای جایگزین برای هر بازیگر و همه نتایج ممکن بازی است) یک جدول دو به دو ساده ترین نوع است. تنها دو شرکت کننده حضور دارند و هر یک دو انتخاب دارند. چهار نتیجه ممکن برای این بازی ساده که هر یک در یکی از سلولهای جدول نمایش داده می شود وجود دارد. نتیجه واقعی بستگی به انتخاب هر دوی بازیگران الف و ب دارد.

در نظریه بازی پی اف اشاره به مقادیری دارد که هر شرکت کننده به عنوان نتیجه انتخابش دریافت می دارد و نیز مواردی را که رد می کند. پی اف ها با ابعاد نمایش داده می شوند. این مقادیر عددی در هر خانه جدول نمایش داده می شوند و به طور احتمالی منطبق با مقادیری هستند که هر شرکت کننده در هر نتیجه گیری خود قرار می دهد. از آنجا که بازیگران به نتایج ارزشهای متفاوتی می دهند در هر خانه جدول دو ارزش عددی نمایان می شود. هر یک برای یکی از بازیگران. تنها دو شرکت کننده حضور دارند و هر یک دو انتخاب دارند. چهار نتیجه ممکن برای این بازی ساده که هر یک در یکی از سلولهای جدول نمایش داده می شود وجود دارد. نتیجه واقعی بستگی به انتخاب هر دوی بازیگران الف و ب دارد.

نظریه انتخاب عمومی: سیاستگذاری به عنوان تصمیم گیری دسته جمعی توسط افراد منفعته جو

انتخاب عمومی مطالعه اقتصادی تصمیم گیری غیربازاری است، به خصوص استفاده از تحلیلهای اقتصادی در سیاستگذاری عمومی. اقتصاد به طور سنتی رفتار را در محیط فروشگاهی مورد مطالعه قرار داده است و اینگونه پنداشته است که افراد منافع شخصی خود را دنبال کرده اند. علوم سیاسی نیز رفتار انسان را در محیط عمومی بررسی کرده و این گونه پنداشته که افراد به دنبال منافع شخصی خویش اند. بنابراین گونه های مختلف محرکات انسانی در اقتصاد و سیاست می گردند که: ایده هومو ایکونومیکس می پندارد که یک بازیگر خود منفعت جو در پی بهره برداری حداکثری در جهت منافع خویش است و هومو یالیتیکوس می پندارد که شخص منفعت جو در پی این است که آسایش و رفاه اجتماعی حداکثری خویش را فراهم سازد. اما نظریه انتخاب عمومی بحث می کند بر سر این که افراد در فضای سیاسی رفتارشان با آنچه که در فروشگاه از آنان دیده می شود تفاوت دارد. این نظریه منفعت طلبی بازیگران سیاسی در جامعه متشکل از رای دهندگان، پرداخت کنندگان مالیات، کاندیداها، قانونگذاران، کارکنان سیستم اداری و غیره را به چالش می کشد. جیمز بوچانان اقتصاددانی که در زمینه نظریه انتخاب عمومی صاحب نظر بوده و برنده نوبل اقتصادی هم شده است بر سر این موضوع بحث می کند که افراد در فضای سیاسی برای منافع متقابل دور هم جمع شده و عمل می کنند درست به مانند رفتارشان در فروشگاه که بلا توافق با یکدیگر سعی می کنند به حیات بهتر خویش کمک کنند.

خود حکومت در نتیجه قرارداد میان اشخاص و با توافق شان برای اطاعت از قوانین و حمایت از حکومت تشکیل شده است و در قبال آن حکومت تعهد می کند تا زندگی، آزادی و املاک و مستقات آنان را مورد حمایت و حفاظت خود قرار دهد. نظریه پردازان انتخاب عموم مدعی اند که وارث جان لاک فیلسوف سیاست انگلیسی و نیز توماس جفرسون هستند که این ایده قرارداد اجتماعی را با اعلام استقلال امریکا ادغام نموده است.

نظریه انتخاب عمومی بیان می دارد که حکومت باید برخی کارکردهایی را انجام دهد که فروشگاه تجاری نمی تواند آن را انجام دهد یعنی باید برخی از «اشتباهات فروشگاه» را درمان کند. اول این که دولت باید اسباب عمومی را برای همه افراد فراهم کند. فروشگاه نمی تواند اسباب عمومی این چنینی را فراهم کند زیرا هزینه آنها بسیار بیشتر از ارزش آنهاست و یک خریدار ساده در جایگاهی نیست که بتواند آنهایی که آن را نمی خرد را از آن محروم کند. رایجترین مثال دفاع ملی است. دفاع از خطر حملات خارجی هزینه ای بسیار سنگینتر از آن دارد که فردی بخواهد آن را برای خود بخرد و زمانی که چنین حفاظتی محقق شد همه از نتیجه آن بهره مند می شوند. بنابراین مردم باید از طریق حکومت با یکدیگر تشریک مساعی کنند تا این حفاظت محقق شود. دوم، عوامل «دگرز» که یکی دیگر از اشتباهات رایج در مثال فروشگاه و توجیهی برای مداخله دولت است، عامل دگرزا زمانی اتفاق می افتد که فعالیت یک فرد، شرکت و یا دولت محلی نتایج غیرقابل جبرانی را برای دیگری به وجود می آورد. مثال معروف در این زمینه آلودگی هواست. آلودگی آب و هوا از سوی شخص یا گروهی هزینه هایی را بر دیگران تحمیل می کند.

نظریه انتخاب عمومی به ما کمک می کند تا شرح دهیم که چرا جناحهای سیاسی و کاندیدها عموماً نمی توانند سیاستهای جایگزین مناسبی را در کمین های انتخاباتی ارائه کنند. جناحها و کاندیدها به پیشرفت علاقه ای ندارند بلکه به دنبال پیروزی در انتخابات هستند. آنها سیاستهای شان را به شکلی تنظیم می کنند که در انتخابات پیروز شوند. بنابراین جناحها و کاندیدها به دنبال سیاستهایی می گردند که بیشتر از هر مورد دیگری رای دهندگان را جذب کند. (شکل ۲-۳)

اما نظریه انتخاب عمومی ایده خود را با مدل ساده خط میانی - رای دهنده که میان علایق سیاستمداران و مدیران اداری با رای دهندگان فاصله می اندازد، بسط و گسترش داده است. علاقه سیاستمداران و مدیران اداری این است که در انتخابات مجدد پیروز شوند، قدرت و پرستیژ بیشتری کسب کنند، مقررات و قوانین اساسی موجود همیشه این را تضمین نمی کنند که علایق سیاستمداران و مسئولان اداری با علایق و خواسته های رای دهندگان یکی باشد. مقامات دولتی اطلاعات دائمی برای تخمین تغییرات مورد انتظار در بازار مصرف کننده - مالیات نموده را در اختیار ندارند. بر خلاف مصرف کنندگان فروشگاه، مصرف کنندگان رای به طور پیوسته درگیر این امر نیستند. زمانی که سیاستمداران بفهمند که رای دهندگان واقعا چه چیزی نیاز دارند ممکن است دیگر خیلی دیر باشد زیرا انتخابات پیروزی یا شکست را به همراه خواهد داشت. همیشه نتیجه آرا نشان دهنده جهت سیاستها نیست.

نظریه سیستمها: سیاستگذاری به عنوان برون داد سیستم

راه دیگر فکر کردن به سیاستگذاری عمومی این است که آن را به عنوان پاسخی از سوی نظام سیاسی به نیروهایی که از محیط اطراف و اکثاف به آن وارد می شوند، بینگاریم. این نیروها درون داد به حساب می آیند. محیط به هر گونه شرایط و موقعیتهای بیرونی و پشت مرزهای نظام سیاسی اطلاق می شود. نظام سیاسی مجموعه ای است از ساختارها و فرایندهای مرتبط با هم است که کارکردشان برقراری ارزشها و منافع برای یک جامعه است. برون دادهای یک نظام سیاسی، تخصیص منافع به سیستم از یک روند صاحب امری است و این تخصیصات شکل دهنده سیاستگذاری عمومی هستند.

این مفهوم سازی از فعالیت های سیاسی و سیاستگذاری عمومی را می توان در شکل ۸-۲ به صورت یک دیاگرام مشاهده نمود. این دیاگرام خلاصه ای از ایده نظام سیاسی است که به طور مشروحی توسط دانشمندان علوم سیاسی دیوید ایستون بیان شده است. ایده نظام سیاسی، چه بصورت ضمنی و چه بلاواسطه توسط بسیاری از کارشناسانی مورد استفاده قرار گرفته است که سعی داشتند علل و نتایج سیاستگذاری عمومی را شرح دهند.

نظریه سیستمها سیاستگذاری عمومی را به عنوان برون داد یک نظام سیاسی تصویر می کند. مفهوم سیستم یا نظام به طور ضمنی بیانگر یک سری از موسسات و فعالیتها در جامعه است که کارکردشان تبدیل خواستهها و نیازها به تصمیمات معتبری است که نیازمند حمایت همه آحاد جامعه است. مفهوم سیستم همچنین بیانگر این است که عوامل سیستم با هم ارتباط فی مابین دارند؛ این که سیستم می تواند به نیروهای محیطی پاسخ دهد و این کارها را برای بقای خود انجام می دهد. درون دادها در نظام سیاسی در شکل خواسته ها و حمایت ها خود را نشان می دهند. خواسته ها زمانی رخ می نمایند که اشخاص یا گروههای درون نظام در پاسخ به شرایط واقعی یا مفروض محیطی عکس العمل نشان می دهند تا سیاستگذاری عمومی را تحت تاثیر خود قرار دهند. حمایت زمانی انجام شده است که اشخاص یا گروهها نتایج انتخابات را بپذیرند، از قوانین پیروی کنند، مالیات خود را بپردازند و این که کم کم با سیاستگذاری عمومی منطبق گردند. یک سیستم خواستههای گونه گونی را به خود می پذیرد که برخی از آنها با یکدیگر در تعارض اند. برای انتقال این خواستهها به برون داد (سیاست عمومی) باید توافقاتی حاصل شود و این توافقات به اجرا در آید. این مورد تایید است که برون داد (سیاست عمومی) می تواند تاثیر اصلاحی بر محیط و خواستههای ناشی از آن داشته باشد و این که آنها می توانند بر شخصیت یک نظام سیاسی تاثیر بگذارند. سیستم به طرق ذیل از خود حفاظت می کند: ۱- تولید برون دادهای مناسب و معقول ۲- پاسخ به خود سیستم با بکارگیری یافته های قوی ریشه دار ۳- استفاده یا تهدید به استفاده از زور

ارزش مدل سیستمها برای امر تحلیل سیاستها در پرستشهایی است که مطرح می کند:

• وجوه مهم محیط که درخواست ها را از سیستم به وجود می آورد کدام است؟

• مشخصه های مهم نظام سیاسی که آن را قادر می سازد تا خواستهها را به سیاست عمومی منتقل نموده و در طول زمان از خود حفاظت نماید

چيست؟

• چگونه درون دادهای محیطی طبیعت یک نظام سیاسی را تحت تاثیر خود قرار می دهند؟

• چگونه ویژگیهای یک نظام سیاسی محتوای سیاست عمومی آن را تحت تأثیر قرار می دهند؟

• چگونه در بین داده‌های محیطی محتوای یک نظام سیاسی را تحت تأثیر قرار می دهند؟

• چگونه سیاستگذاری عمومی محیط و ماهیت یک نظام سیاسی را تحت تأثیر قرار می دهد.

مدل‌ها: چگونه می توان گفت آنها موثر هستند یا نه

یک مدل، انتزاع و یا نماینده یک حیات سیاسی است. وقتی به نظامهای سیاسی یا نخبگان یا گروهها یا اتخاذ تصمیم معقول یا ترقی گرایی و یا بازی فکر می کنیم داریم از دنیای واقعی به فضایی انتزاعی می رویم تا تلاش کنیم برای ساده نمودن، روشن نمودن و درک این که چه چیزی درباره سیاستگذاریها صحیح و بجا نیست. پیش از این که درباره سیاستگذاری عمومی صحبت کنیم اجازه دهید معیارهایی برای سنجش سودمندی مفاهیم و مدلها پیش روی بگذاریم.

نظم دهی و آسان نمودن واقعیت: مسلماً سودمندی یک مدل در توانمندی آن برای منظم نمودن و تسهیل حیات سیاسی است تا بتوانیم شفاف تر بدان فکر کرده و ارتباطاتی را که دنیای واقعی مشاهده می کنیم درک نماییم. گرچه آسانی بیش از اندازه نیز ما را به سمت عدم صحت در شناخت حقایق سوق می دهد. از سوی دیگر اگر مفهومی بیش از اندازه محدود باشد یا تنها به شناخت تصنعی پدیده ها بیانجامد، ممکن است نتوانیم از آن در توضیح سیاستهای عمومی بهره گیریم. از طرف دیگر اگر مفهومی بیش از اندازه گسترده و بیانگر روابط پیچیده باشد، ممکن است بسیار سر در گم کننده و غیر قابل مدیریت باشد و واقعا نتواند کمکی به فهم و سرک مسائل کند. به دیگر سخن بعضی از نظریه‌های سیاسی ممکن است زیاده از حد پیچیده باشند تا بتوانند به ما کمکی بکنند در حالی که هدف ای دیگر ممکن است زیاده از حد ساده نگر باشند.

شناسایی آنچه که مهم است: یک مدل همچنین باید وجوه مهم سیاستگذاری عمومی را شناساند، باید توجهات را از متغیرها و شرایط نامربوط جدا نموده و دلایل واقعی و نتایج مهم سیاستگذاری عمومی متمرکز کند. البته این که چه چیزی «واقعی»، «مربوط» و «مهم» است تا حدی به کارکرد ارزشهای شخصی افراد مرتبط است. اما به اتفاق می توانیم بگوییم که سودمندی یک مفهوم مربوط می شود به توانایی آن در شناساندن هر آنچه که درباره سیاست مهم است.

انطباق با واقعیت: عموماً یک مدل باید منطبق بر واقعیت باشد یعنی واقعیت عینی داشته باشد. انتظار داریم که در مواجهه با مفهومی که می خواهد روندی را شناساند که واقعا وجود بیرونی ندارد و یا سمبل پدیده ای بشود که در دنیا وجود حقیقی ندارد به مشکل بر می خوریم. هر چند که نباید در کنار گذاشتن مفاهیم غیرحقیقی عجله به خرج دهیم البته در صورتی که آن مفاهیم در کشاندن توجه ما با این سو که چرا آنها غیر حقیقی اند موفق باشند. به عنوان مثال هیچ کسی بر سر این موضوع که تصمیم گیریهای حکومتی کاملاً عقلانی هستند مجادله نمی کند. مسئولان مملکتی همیشه در جهت منافع

اجتماعی حداکثری و هزینه های اجتماعی حداقلی عمل نمی کنند. از این رو مفهوم تصمیم گیری عقلانی می تواند هنوز هم مفید باشد هر چند که غیر حقیقی باشد. اما اگر به ما کمک کند که بفهمیم چگونه تصمیم گیری های غیر عقلانی در حکومت رخ می دهد و چرا؟

برقراری ارتباط معنادار: یک مفهوم یا مدل باید چیزی معنادار را انتقال دهد. اگر بسیاری از مردم درباره معنای یک مفهوم اختلاف نظر داشته باشند شانس کمی در ارتباطات دچار نقص می شود. مثلاً اگر هیچ کسی بر این نکته که چه چیزی یک نخبه را به وجود می آورد انگاه معنای نخبه برای همه یکی نخواهد بود. اگر کسی نخبه را به عنوان گروهی از مسئولان که به صورت دموکراتیک برگزیده می شوند و نمایندگان عموم هستند، شخصی هم ممکن است نخبه را به عنوان اقلیتهایی تعریف کند که بر اساس علایق خود برای جامعه تصمیم می گیرند.

پیش از تحقیق مستقیم: یک مدل باید کمک کند تا پرسشها و تحقیقات به سوی سیاستگذاری عمومی سوق دهد. یک مفهوم باید عملی باشد یعنی این که به صورت بدون واسطه و مستقیم به جهان حقیقی مرتبط شود که بتوان آن را دید، اندازه گرفت و اثبات نمود. یک مفهوم و یا یک سری از مفاهیم مرتبط در دنیای حقیقی باید حقیقت را بگویند و ارتباطات مهم در جهان حقیقی را نشان دهند.

ارائه تشریحی از موضوع: نهایتاً یک مدل باید شرحی از سیاستگذاری عمومی را به دست دهد. باید فرضیه هایی را درباره دلایل و نتایج سیاستگذاری عمومی ارائه کند. فرضیه هایی که با اطلاعات دنیای حقیقی قابل امتحان باشند. مفهومی که تنها سیاستگذاری عمومی را تعریف می کند به اندازه مفهومی که آن را شرح می دهد یا حداقل مقداری شرح برای آن ارائه می ندارد مفید و سودمند نیست.