

۲۴

مقام دوم است و در این مقام  
مجلس

تجدید و نهادهای سیاسی

5

# The Practice and Study of Policy Formation

Christopher J. Bosso

Northeastern University, Boston, Massachusetts

## L REGIME POLITICS, REGIME POLITICAL SCIENCE

Reflecting on the state of American political science, Lowi (1992:1) argues that "every regime tends to produce a politics consonant with itself; therefore every regime tends to produce a political science consonant with itself. Consonance between the state and political science is a problem worthy of the attention of every political scientist." The same can be said about the study of policy formation, which as an approach consciously or not always seems to shift with the political winds. From its origins in wartime operations research through the early 1970s, the literature on policy formation reflected, indeed, provided the rationale for, a relatively nonideological and even nonpartisan tilt toward activist governance in the United States and other advanced industrial societies. These decades marked the apogee of scholarly and governmental faith in "scientific" approaches to policy analysis, and, as a result, of a field known as "policy sciences" or "policy studies." The Policy Studies Organization itself was founded in 1971. Programs in policy analysis sprouted within graduate schools of all types, and everybody professed the need to apply "proper" analytic techniques to the conceptually separate stages of policy formation and program evaluation. In fact, implementation was lamented widely as a "missing link" in the policy process (Palumbo and Calista, 1990).

That omission was rectified by the early 1980s as government reacted to skyrocketing budgets and resive taxpayers by turning sharply away from policy innovation and expansive policy agendas. Scholars worried darkly of system overload and the policy literature as a whole began to exhibit keener attention to adjusting existing statutory and regulatory policy to the hard lessons learned in "bringing truth to power" (Wildavsky, 1979). Much of the earlier optimism about and enthusiasm for policy formation had dimmed as did, it seemed, the general vibrancy of the policy literature. The action instead lay in implementation, a shift with profound impacts inasmuch as that literature's mantra about "feasibility" endowed great legitimacy on cost-benefit and other economic-infused approaches. Most of this literature

۱۰



of course proved in a rather narrow sense that programs almost never work, and probably should never be tried to begin with. Such conclusions meshed well with (or were produced by) potent conservative assaults on decades of government activism in more than one regime. To read much of the literature on policy formation during this time is to conclude: Nothing worked. Small wonder that Jones began the 1984 edition of his *Introduction to the Study of Public Policy* with a chapter entitled simply, "The Causes of Policy Failure Are, at Root, Political."

In the 1990s the study of policy formation and the making of public policy both are going through fundamental rethinking. Most of the classic literature on policy formation had emerged decades earlier, in an era of relatively healthy budgets and nonideological governance, but by the 1990s the picture was of widespread austerity and sharp ideological conflict about the proper spheres of government action. What new programs emerged in the late 1980s seemed to contain a goodly share of largely symbolic outputs; for example, legislation on plant closings (Portz, 1991) and workfare (Palumbo and Calista, 1990), each enacted in the heat of the 1988 presidential election. Others, because of legal budgetary restrictions, required proponents to cannibalize other programs, move financing off-budget, or, increasingly, simply pass off the costs of mandates to other units or levels of government. Add to these conditions unsettled electorates and the strength of organized interests defending entrenched programs, and the picture was of general policy stalemate and flaccid support for programs with weak or unpopular constituencies. This picture was not confined to the United States, nor even to advanced industrial societies, as the experiences of nations ranging from Sweden to Zimbabwe attest.

The current scholarship on policy formation has reacted to these conditions by going back to *prepolicy* or, at least, *predecision* dynamics. "Having been discovered, dissected, and declared no longer missing from policy action," observed May (1991a, 187), "implementation appears to be on the wane as a focal point for those seeking broader lessons for improving public policies. Much of the current literature about public policy formation is now centered on conceptual aspects of problem attribution and construction of alternative policies." In this vein, the study of policy formation has begun to settle out along two distinct but interlinked dimensions. The first is agenda-setting, concerned with how problems are—or are not—defined as in the legitimate purview of government and do—or do not—get onto the formal policy agenda. With ever-more crowded agendas, but also apparently enervated governmental capacity or will, what few problems actually become priorities is no longer solely an academic question. The literature on agendas certainly is not new (e.g., Schattschneider, 1960; Edelman, 1964), but it is blossoming at a time of acute ideological competition over the very purpose of government.

The second dimension is tied to agenda-setting, but focuses more on what has come to be called policy design. This construct requires, among other things, "a model of the structural logic of policy; a model of individual decision makers whose behavior impinges upon policy; and a model of the contexts within which decisions relevant policy are made" (Schneider and Ingram, 1990: 78). This last point is particularly important, because it turns the study of policy formation away from some of its less restrained efforts to "control" for contextual factors. "Regardless of definition," May (1991a-188-189) adds, "an important perspective of those writing about policy design is the *emphasis on matching content of a given policy to the political context in which the policy is formulated and implemented*" (emphasis supplied). Context matters, and it is not entirely manipulable.

More than that, the policy design perspective reflects not only the crowdedness of the contemporary agenda for action but, also, its stunningly universal austerity. Governments



ranging from the new republics of the former Soviet Union to local governments in California grapple with aging physical infrastructures, tight budgets, and, perhaps also universal, citizenries far less willing to accede to the agendas and spending wishes of those who govern. Policy design as an angle of vision in many ways is an effort—part scholarly, part ideological, perhaps—to return the study of policy formation to basic questions about what works, what does not and why, without discarding any option a priori because of ideological or theoretical bias. In many ways it is a back-to-basics movement spawned by frustrations over what had become a rather truncated set of policy options. In shifting the focus *back* to policy formation, argue Linder and Peters (1990: 54), “the range of available design choices expands from those limited by existing capabilities and supportive climate in prospective implementing organizations to the full armamentarium of government’s policy instruments.” In this regard, students of policy formation who ignore the nature of public problems, the contexts surrounding policy formation, and, perhaps most critical, the centrality of ideas, also probably forget that to study public policymaking is to study, in the words of Lowi (1992: 5) “an unnatural universe that requires judgment and evaluation.” If our theories and methods do in fact mirror the real world, we are long overdue for radical rethinking.

## II. THE CROWDED AGENDA OF GOVERNMENT IN THE 1990s

\*Political conflict is not like an intercollegiate debate in which the opponents agree in advance on a definition of the issues. As a matter of fact, *the definition of the alternatives is the supreme instrument of power* [our emphasis]. He who determines what politics is about runs the country, because the definition of alternatives is the choice of conflicts, and the choice of conflicts allocates power. (Schattschneider, 1960: 68).

The dynamics by which problems get atop the agenda of action, and where alternatives are defined by and for policy makers, powerfully shape policy formation in any political system. This is true especially in an American context of weak party cohesion, relatively permeable governing institutions, and the evolution (or degeneration) of much of politics into uncompromising catfights over values and ideas. Yet the United States seems increasingly unexceptional in this regard, as one is reminded in looking at the tremors induced by instantaneous global telecommunications.

How these conditions bode generally for policy formation in any single system, much less across systems, is as yet unclear. It *can* be asserted with some confidence that any government’s capacity to maintain some sort of reasonable control over its own agenda for action is more problematic than ever, particularly when the issues at hand (e.g., AIDS) increasingly transcend ever-evanescent national boundaries. The specter of uncontrollability suggested in the previous sentence is intentional, both with respect to policymaking and the study of policy formation. The rapidity with which issues cascade through societies and political systems, and the ever-more apparent interconnections among a great many supposedly separate issues, can make formal agendas *seem* random and temporary, even as we know that they also are shaped by core societal values, institutional and legal constraints, and, in no small way, by history. The interaction effects produced between the turbulence of issues and the relatively greater constancy of other contexts are not as yet fully appreciated, but one gets a partial inkling of the future in such policy-shaping events as the media-saturated 1984 Ethiopian (see Bosso, 1989) or 1992 Somalian famines, the live pictures from Baghdad and Jerusalem during the 1991 Persian Gulf conflict, or, far less dramatically, the 1992 Earth Summit in Rio de Janeiro. In each case, more than one national government altered at least its public



rhetoric in the face of (or for fear of creating) a global public spectacle. The phenomenon of course is not confined to the world stage, as any local city councillor can attest about the effects of the television cameras when it comes time to pass decisions on controversial issues.

To study policy formation is to study problems. The question of agendas thus is central, and can be divided into three prime avenues for inquiry: the perceived nature of problems; the institutional contours through which problems (and possible solutions) flow; and, finally, the key interactions between perceived problems and institutional venues, mediated by strategic elites, that in no small part shape agendas and policy choices.

### A. On Problems

Jones and Matthes (1983: 119) argue that "much of what government does represents efforts to deal with contradictory and conflictual definitions of and solutions to society's problems." Not all problems are alike, of course. More accurately, not all problems are *perceived* to be alike by policymakers, attentive interests, or the mass public. We can list below just a few variables that influence greatly how problems are perceived:

- mass versus elite issue saliency (Schattschneider, 1960)
- novelty of problem (Downs, 1972)
- perceived distribution of costs and benefits (Wilson, 1972)
- technical/social/economic/political complexity (Nelkin and Pollack, 1982)
- images of those affected (Rochefort, 1986; Baumgartner and Jones, 1990a)
- manipulability of images (Cobb and Elder, 1972; Baumgartner, 1989)
- values about the proper role of government, etc. (Mucciaroni, 1991)

To a great degree, perceptions about a problem and the probability of its "solution" depends on whether there is consensus that some goal is good or, more central, that it is a legitimate matter for government intervention. For example, the often-posed "moon-ghetto" conundrum—"If we can put a man on the moon why can't we solve the problems of the ghetto?"—stems from vast differences in societal consensus about the goals themselves. Going to the moon was an easy goal to spell out because success or failure could be judged rather cleanly (getting there and returning safely), the goal meshed with prevailing social values (for example, technological innovation, the frontier spirit, competing with the Soviets), and, as Nelson (1977: 14) argues, it "had the advantage of not threatening significant interests and of promising something to several." Curing poverty, however, is a far less consensual goal, if only because those who see poverty as a personal failing understandably resist spending money on the "undeserving." Nor can one design an antipoverty program without generating some unpopular impacts on others, such as the working class, if the program is perceived to threaten their own relative social status.

Even supposing consensus on goals, there is no guarantee about agreement on *means*. Returning to the moon-ghetto metaphor, in many ways the space program was a simple engineering problem (albeit one of great *technical* complexity), where most involved agreed roughly about how to get to the moon and back safely. Problems whose solutions might require redistribution (Ripley and Franklin, 1984) or, at least, the perceived imposition of disproportionate costs (Wilson, 1972), however, hardly are the same as those that seem more distributive or positive-sum. Going to the moon was a problem with consensual goals and positive-sum solutions. Solving poverty has neither advantage.

A rough typology along the dimensions of agreement on goals and means gives a sense that *types of problems* truly matter (Bosso, 1987). Some problems are relatively "simple" ①



not in and of themselves but because there exists wide consensus on ends *and* means—we know where we want to go and agree more or less about how to get there. A good example is Project Head Start, a remnant of Lyndon Johnson's Great Society which even conservatives can support. After all, giving underprivileged children a chance to excel in school—the helping hand, not the handout—echoes deeply rooted societal values about equality of opportunity, and generally is not perceived as coming at the expense of other goals or interests. The popularity of Head Start, that everyone wants to be included, is a sure sign that the program is at least a political success.

Problems on which there is a general agreement on goals but conflict over means are what we might call “technical” problems. For example, few policymakers or citizens traditionally have questioned the value of economic growth. Instead, the battle always seems to be over whether government should boost spending, restrict itself to manipulating the money supply, cut taxes, pursue some combination of these approaches—or do nothing at all and let the invisible hand of the market take over. The options pursued may be affected greatly by values or broad ideology, but one certainly can influence the choice of policy instruments by showing that one at least in theory works better than the others, as was the case with supply-side economics in the early 1980s.

For a third type of program the conflict is largely over goals, while debate about the choice of means recede into the background. In this vein, the problems are more “morally complex” than anything else. For example, the most ardent opponents of abortion care little whether science ever “proves” the moment of fetal viability, or if use of the RU486 pill legally would constitute an abortion. For them the issue simply is the taking of life, a matter of religious, ethical or moral beliefs, not the efficacy of any particular technique. Whether a society imposes the death penalty also depends little on the methods of execution chosen, although making the methods of execution more “humane” certainly can affect public acceptance of capital punishment. Instead, the focus is on a normative debate over whether it is right for the state to exact such a punishment. These are moral issues, not easily solved by “rational” analysis, although they can become less salient or divisive because of technological or societal changes. Abortion, for example, might disappear as a major societal issue if advances in birth control technology make the need for most abortions moot.

Not surprisingly, the problems of greatest intractability are those with no consensus on either goals or means, as Bosso (1987: xiii) suggests with the battle over the U.S. government's policy on chemical pesticides:

With respect to pesticides, it is almost impossible to find agreement on ends because the ends themselves often are clearly incompatible: environmentalists may seek to rid the earth of pesticides at any cost; chemical firms may seek to maximize profits; farmers want inexpensive and effective pesticides to maintain high crop yields at lower costs; public health officials want to eradicate disease. Consumers . . . want cheap food, which might lead them to support the wide use of pesticides, but they also fear the possibly carcinogenic effects of pesticides residues in that food or in the environment.

Contemporary governance increasingly confronts such quandaries. For policy maker and scholar alike, such problems contain arrays of interconnections, both among their constituent parts and, more troublesome, with other problems. Transboundary problems like acid rain bedevil policy makers, who must decide *which* problem in any bundle of interrelated problems is the most important. They also must estimate out how addressing that problem will affect the others. Finally, because some might throw up their hands at the complexities lain before them, they must calculate the costs of doing nothing at all.



With this in mind, the question of problems and agendas, and about the choices that confront policy makers, ultimately may come down to broader values and societal priorities. As Stone (1988: 7) argues, "the essence of policy making in political communities" is "the struggle over ideas." She continues:

Ideas are the medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money and votes and guns. . . . Ideas are at the center of all political conflict. Policy making, in turn, is a constant struggle over the criteria for classification, the boundaries of categories, and the definition of ideals that guide the way people behave.

"Policy makers are not faced with a given problem," wrote Lindblom (1966: 13), "they have to identify and formulate the problem." This is the guts of politics, a constant struggle among interests to get their respective problems onto the agenda of action, or, alternately, seeking with equal ardor to keep some matters out of the public realm. Such conflicts come in many guises: some problems seemingly never get onto the agenda of government action because prevailing social values, ideologies, or norms keep them off almost without debate. For others a pluralist conception of interested publics pushing for access onto the agenda seems the appropriate description of reality. Regardless which image holds in any particular situation, agenda formation is a process shaped by conflict.

### B. Institutions and Agenda Setting

To acknowledge this last point also is to admit that the formal system of institutions and procedures within which problem definition and agenda-setting take place hardly is a neutral arena. Indeed, perhaps more noticeable than in any other facet of the study of policy formation generally is the reaffirmation of the importance of formal institutions, rules, procedures, and organizational hierarchies. The renewed interest in institutions within policy studies is a welcome reminder, at least for (and from) political scientists, that even the most "rational" human behavior takes place within contexts, some of them more sharply defined and enduring than others.

The formal superstructure of a system of governance powerfully shapes how problems are at least drawn to and dealt with by government. Writes Schattschneider (1960: 71):

A conclusive way of checking the rise of conflict is simply to provide no arena for it or to create no public agency with power to do anything about it. There are an incredible number of devices for checking the development of conflict within the system. . . . All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because *organization is the mobilization of bias*. Some issues are organized into politics and others are organized out.

In a critique of Kingdon's (1984) pathbreaking work on agenda formation, Mucciaroni (1991: 10) argues that the literature frequently fails to appreciate the impacts on agendas generated by system structure. "Political institutions are structures with perhaps the greatest impact on policy," says Mucciaroni. "[They] make up the topography, the banks and riverbeds that channel and shape participants' behavior." And yet, as Schattschneider (1960: 72) argued, "One difficulty scholars have experienced in interpreting American politics has always been that the grand strategy of politics has concerned itself first of all with the structure of institutions. The function of institutions is to channel conflict; institutions do not treat all forms of conflict impartially." Studies of agenda setting focus generally on *nonstructural* variables—strategic elites, policy "streams," and so on—all of which probably are critical at the mid- and



micro-levels of analysis, the levels of particular decision processes, formal governmental agendas, individual elites. But far less is discussed about the macro level, the "topography" of the system itself. Scholars acknowledge, usually in passing, that system structure has independent impacts of *some kind* (see Kingdon, 1984: 81), but there is remarkably little straightforward discussion about how features like genuine federalism, true separation of institutional power, distinctive means and staggered terms of selection have had *independent* impacts on the ways issues flow into and are dealt with by government in the United States.

Some scholars have addressed these matters more recently. Baumgartner (1989: 196) argues that all political elites practice Schattschneider's strategies of "socializing" and "privatizing" conflict regardless of institutional structures, yet, as he shows in comparing United States and French nuclear power policy making, precisely *how* respective elites do so is constrained by the system itself:

The complicated institutional structures of the United States and the autonomy of a number of governmental authorities allowed opponents many opportunities to shift the venue of the debate to one where they could be successful. In France, on the other hand, a determined set of governmental agencies use a streamlined set of institutions and procedures in order to keep consideration of nuclear power restricted to a small set of experts with a shared interest in the growth of the program.

Systems of governance *do* have shapes—fixed points, boundaries, doorways, and so forth—and to recognize a system's shape also is to know something about the patterns of policy-making *possible* within that system. Looking at policy formation this way allows the scholar to turn away from reductionism and toward a renewed effort to ask superficially simple questions about the macro-effects of any system of governance. The roles played by strategic elites, organized interests, political parties, and other actors without doubt are critical in agenda setting, and policy formation generally, but *only* as conditioned or structured by the biases of the system itself. Much of the literature on agenda setting talks about "access" as if institutions were mere gates, albeit with sentient gatekeepers. Yet, by virtue of constitutionally-mandated function, fundamental design, and legal jurisdiction, formal institutions do shape the way that issues get onto the agenda for action and are addressed (if only rhetorically) by policy makers. Policy entrepreneurs may shop for appropriate and opportune venues, and elites may define issues, but this freedom is constrained at least in part by the system's topography. Although Baumgartner and Jones (1990: 4) argue rightly that "there are no immutable rules which determine which institution in society will be granted jurisdiction over particular issues," there are nonetheless patterns influenced by formal rules and structures. What follows are but a few examples:

### **1. Degree of Centralized Governing Authority**

A distinguishing feature of the U.S. system is its constitutional apportionment of true governing authority among a national government and an array of less powerful, but equally distinct, subnational bodies, each dealing with issues and problems within its particular jurisdiction. The effects of this particular structural feature on agendas—for example, how many or what types of issues never get to the national government in the first place, or, perhaps, not for a long while—still are not well understood. The British scholar H. G. Nicholas (1981: 21) reminds us that the U.S. Constitution "gives the federal government very little power to oblige the states to take positive action when they have a mind not to. . . . The overwhelming mass of American law is state-originated and state enforced without interference by the agencies of the federal government." Problems thus may percolate up to the national government



only when they will not or cannot be addressed adequately by the various states. This picture is a bit simplified as past decades have witnessed tremendous blurring of jurisdictional lines and the creation of innumerable sectors of vertical linkages among federal, state and local officials based on program and problem realms, but the constitutional bifurcation of power remains, powerfully shaping issue dynamics. Variations in formal systems of governance among the various American states also provide a particularly rich medium of institutional niches and channels through which issues may bounce long before they become national agenda items. The tax revolt that marked so much of the politics of the 1980s began with California's Proposition 13 in no small way because that state's lenient initiative process provided a readier mechanism for translating majoritarian impulses into public policy than any found in many other states, or in the U.S. Constitution. Starting on the West Coast, the tax rebellion leapfrogged from state to state depending usually on the availability and stringency of state initiative and petition laws, before hitting Washington in more diffuse but still palpable ways.

Seen as a whole, the friction created by conflict among semi-autonomous states, added to tensions between the states and the national government, makes the process by which issues get to the national government more *dissipative* in the United States as compared to a more unitary system, where policy decisions radiate from the central government and where, by necessity, all issues must go for resolution. Federalism is a topography of many distinct (and surely not serial) sluiceways into which issues can be siphoned off before they build up the velocity necessary to reach the national government. This structural arrangement preserves a higher degree of localism in agendas than one might find in more unitary systems, and of course creates tremendous obstacles to rapid changes in national policy—just as the framers of the Constitution in many ways intended.

## **2. Separation of Institutional Powers**

Another obvious question is how the tripartite division of functions embedded in the U.S. Constitution affects how issues are drawn to and dealt with by the national government. It is a systemic centrifuge of divided institutional power and fractionated representation that, in concert with federalism, is directed ultimately at dissipating spasms of majoritarian issue saliency before they produce rapid and potentially destabilizing national change. On the other hand, that same system, particularly through a legislature based on geographical representation, readily grants to smaller, more narrowly configured constituency interests a great deal of access—the basis of pluralist politics and theory. With this in mind, it may be no surprise, as Mucciaroni (1991: 11) suggests, that a Kingdom model of agenda setting—with its focus on the converging “streams” of ideas, actors, and political contexts—may be useful most “for describing policy-making in the United States, where the institutional structure is fragmented and permeable, where participation is particularistic and fluid, and coalitions are often temporary and ad hoc.” How it applies to more centripetal or less articulated political systems, particularly those marked by strong party government or hegemonic bureaucracies, is far less certain.

## **3. Institutionally Induced Rhythms**

The American system also provides a rather unique (even peculiar) *periodicity* to its issue dynamics via its constitutional provision for staggered-but-set terms of office and totally separate means of election. These create predictable “windows” (to use Kingdom's [1984] term) that, upon their opening, provide powerful if momentary avenues for agenda setting. The rigidity of the system also means, however, that legislators and, particularly, executives alike have



much less control over their agendas than might those where incumbents can call elections or where the selection of one set of officials can influence powerfully that of the other. The opportunities for agenda influence where governments have more control over the spacing and timing of elections gives one a sense of possibly distinctive patterns in American issue dynamics.

#### **4. Institutionally-Induced Instability**

Finally, the robust constitutional array of checks and balances also means that these institutions—particularly Congress and the presidency—actively vie for primacy over agenda setting and problem definition in ways rare in other national systems of governance. For example, as Harrison and Hoberg (1991: 6) find in comparing regulatory styles in the United States and Canada, "conflict between legislative and executive branches in the U.S. often publicizes the regulatory agenda. In contrast, Canadian regulatory agencies and ministers exercise greater discretion with respect to publicizing their agenda." The tensions among the three separate and largely autonomous branches thus makes for highly fluid issue dynamics, particularly if viewed from the mid-level perspectives of congressional committees and executive agencies, or from the micro-level perspectives of individual decision makers. In the absence of strong, cohesive parties, the conflict between the executive and a bicameral legislature along—particularly with splits across partisan lines—makes predicting issue dynamics in the American system rather problematic.

With respect to its overall effects on agenda setting, the American system of governance is both absorptive and highly dissipative. Its competing centers of authority and many avenues for issue representation provide for more niches into which demands can go, a permeability that in many ways gives the system its resiliency and legitimacy. On the other hand, most issues are never dealt with by the national government because they are sluiced off either by other centers (e.g., the states) or bounce around almost indefinitely among the levels of federalism or the branches of the national government. The system's very design militates against a broadly arrayed issue (e.g., national health care) even getting serious attention within the national government unless societal or political perturbations are powerful enough to "boost" the issue with sufficient velocity to overcome the system's innate centrifuge. Seen from overhead, the U.S. system is incredibly bumpy and creates tremendous turbulence: friction that dissipates energy not unlike the ways in which the many eddies and channels of rock-filled streams slow the flow of water. In such ways, majoritarian impulses are chopped and channeled and major change is harder to achieve. Institutional design, seen from this perspective, shapes policy formation.

#### **C. Images, Venues, Strategic Actors—And Politics**

Although the nature of problems and the institutional superstructure of any system greatly shape the ways that issues get onto the agenda for action and, once there, how they are dealt with by policy makers, such "pre-decision" factors certainly are not deterministic. Politics, motivated by simple self-interest, shared ideals, values, or whatever, still matters in propelling problems through and past the obstacles that keep the agenda for action from getting overloaded. Someone has to care passionately if a perceived problem is to be something more—the *intensity* factor pluralists long have pointed to as a factor explaining why some groups succeed and others do not.

Some of the factors that propel problems onto the agenda for action obviously are exogenous: natural catastrophes, unanticipated human events (e.g., the 1990 Iraqi invasion of Kuwait), and technological or ecological changes, such as the legal implications of biotechnical research (Cobb and Elder, 1972: 84). And, of course, the pervasive and instantaneous



nature of global communications allows events to dominate agendas ever more starkly and immediately, such as when images of famine in Africa or alleged atrocities in Bosnia stir mass publics and impel leaders into action. The telecommunications-imposed coziness of the global order may allow leaders far less latitude over their agendas than they might recognize, a condition some already are calling the "CNN curve" after the Cable News Network that has done so much to alter global news coverage and viewership. On the other hand, the rapidity with which news stories change might make externally induced agendas rather fluid. Mass publics whipsawed by shifting images might well be more easily placated by highly public but essentially symbolic responses.

Beyond these external factors, however, are the intense interests and strategic actors whose support for or hostility to issues matters most immediately in structuring the formal agenda for action. The opportunities for agenda influence, and the positions of leverage necessary for and available to potential actors of course vary across systems: ideologically cohesive parties (e.g., Israel, Jamaica); national or, even, subnational elites who control major voting blocs (e.g., India); strong bureaucratic (e.g., France), ruling party (e.g., Cuba), religious (e.g., Iran), or military (e.g., Nigeria) elites; hegemonic economic interests of whatever kind (e.g., the drug cartel in Colombia). In the United States the picture is of many actors and interests competing for access and influence from an abundance of strategic positions. Given the features of the formal system and the diversity within the nation itself, it is no wonder that studies of agenda formation in the United States tend to take as their point of departure the pluralist image of competition among organized interests, both in and out of government.

"In a system like the U.S.," argues Miliward (1991: 3), "there are many different access points and one institution or jurisdiction rarely controls a given policy domain. *Policy communities* serve to knit this fragmented system of governance together." Whether such a community is depicted as a "subgovernment" (Freeman, 1955), "issue network" (Hecio, 1978), or "advocacy coalition" (Sabatier, 1988), within each there are assumed to exist "actors from a variety of public and private organizations at all levels of government who share a set of basic beliefs (policy goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules of various government institutions in order to achieve those goals over time" (Sabatier, 1991: 279). This depiction in many respects remands the discussion to Schattschneider's (1960: 3) classic assessment, "At the nub of politics are, first, the way in which the public participate in the spread of conflict, and second, the processes by which the unstable relation of the public to the conflict is controlled." Political conflict is, to repeat, a tension between those seeking to expand (or socialize) participation in a debate and those working to minimize (or privatize) participation. "Public policies are made through the interaction of the images which are used to explain them and the institutions which are able to claim jurisdiction over them." Baumgartner and Jones (1989: 1) argue. "Policy makers attempt to manipulate both of these factors in order to achieve their programmatic goals." However stated, struggle is over both the definition of issues and control over the processes and arenas within which decisions are made. Having formal jurisdiction is not enough.

Several recent longitudinal studies of policy formation bear out this point forcefully. Bosso (1987: 256), examining 40 years of U.S. federal policy toward chemical pesticides, concludes that perhaps "the most powerful change in the pesticides policy case was its being redefined as an environmental matter; *loss of the power to define the issue* was probably the most critical factor causing the decline of the pesticides subgovernment" [our emphasis]. Mucciaroni (1990: 266), in a lengthy study of postwar federal employment policy, argues



Of the three factors (interests, institutions, and ideas), none had a more substantial and direct impact on charting the direction and framing the content of employment policy than ideas. . . . Institutions may have blocked certain alternatives, shaped the packaging of programs, influenced the timing of changes, and led to implementation failures. The political activities of organized interests (or lack of them) may have influenced the level and distribution of program benefits and circumscribed the role of employment programs in the economy. But it was the subjective predispositions that policy makers brought to their task and their receptivity to the ideas of experts and reformers that had the greatest influence on the substance of policy.

Such case studies are given critical empirical support in important comparative work by Baumgartner and Jones (1990a, 1990b), who look at several policy areas (smoking, pesticides, nuclear power) over time and conclude that "failure to control the images associated with a policy can lead to loss of control over the policy itself, even when it appears to be firmly within the institutional jurisdiction of influential groups all of whom favor the current direction of public policy. Control over issue definition is key to policy formation.

These studies also unearth strikingly similar long-term issue dynamics. In most cases, policies were formulated originally under conditions of relatively limited participation and mostly positive public perceptions of the issue's image. The result is subgovernment dominance, an irony in that most of these policy areas studies began with the late 1940s and early 1950s, when pluralism emerged as the guiding paradigm of American politics and political science. What follows are efforts by defenders of the status quo to manipulate both the image of the policy area and the venues for policy formation, particularly as more and over-diverse interests both in and outside government recognize a stake in and, thus, demand to take part in (or be part of) decision making for what becomes an increasingly controversial issue. In each case, and usually in the early 1970s, the subgovernment defending the status quo crumbles or becomes distended, and in its place emerges a broader, more permeable, and far more inclusive "sloppy hexagon" (Jones, 1979), "issue network" (Heclo, 1987), "policy community" (Milward, 1991), or "advocacy coalition" (Sabatier, 1988). This relentless socialization of conflict eventually produces great policy fluidity and, even, stalemate, at least until the next time there occurs an imbalance among public perceptions and the array of interests (see Baumgartner and Jones, 1990a; Bosso, 1987; Hoberg, 1992; Jones, 1975; Mucciaroni, 1990). Whether it be the "intrusion" of environmental perspectives into the debate over pesticides, of health views in the cases of smoking or nuclear power, or the battle over core values on an array of social policies, whoever best manipulates the image of an issue has an edge in the battle over the agenda for action and, as a result, an advantage in policy formation.

Finally, these studies share a focus on configurations of shared policy or issue interests, not on mass behavior, the rough structure of the economy, class or other elite backgrounds, individual leaders, or any single institution. As Sabatier (1991: 269) argues clearly, "one of the clearest conclusions to emerge from the policy literature is that understanding the policy process requires looking at the intergovernmental policy community or subsystem—composed of bureaucrats, legislative personnel, interest group leaders, researchers, and specialist reporters within a substantive policy area—as the basic unit of study." This perspective has practical and normative implications. In tracing policy configurations these longitudinal studies of policy formation conclude that, at least in the United States, the nature of the policy agenda and, thus, the direction of public policy, usually is in greater flux than one might assume by looking at class structure, ideologies, or institutions alone. There is change amidst seeming stability. As Baumgartner and Jones (1990a: 24) suggest



Pluralism, then, is not invariably conservative. The existence of multiple venues certainly makes it difficult to rout the old order. But it also allows new policy ideas to find niches within which to flourish. Because powerful economic interests cannot normally dominate all venues, they can lose control of the policy image that protects them if they do not also control policy images. As images change, so does the possibility for dramatic policy change contrary to the will of those previously favored by governmental arrangements.

How much this assessment pertains to other political systems is as yet unclear, largely because of the relative scarcity of good longitudinal policy studies, especially across systems (but see Baumgartner, 1989; Lundqvist, 1980). A cursory look at other advanced industrial systems, at least, suggests that much of the same kinds of issue-based dynamics take place, although in forms congruent with a system's particular structural characteristics and underlying social values (Vogel, 1986). In any case, the primacy of agenda setting in policy formation is more evident than ever.

### III. POLICY DESIGN AND THE CHOICE OF INSTRUMENTS

Formulation is the least analytically developed stage in the conventional policy-making process model; knowledge of its dynamics is limited to actual experience or to case study accounts. As yet, we do not have the degree of understanding about how governments fashion remedies that we do about how they choose problems to address, or have those problems thrust upon them. (Linder and Peters, 1990b: 104-105)

Having stressed the importance of agendas and issue definition, we acknowledge that these dynamics are only parts of the broader policy formation equation. The remainder involves designing specific formal policy *outputs*—statutes, programs, regulations, and so forth—that can generate the necessary and sufficient clearance from those who influence decision making (e.g., legislatures, executives, bureaucrats, and, even, citizens) and, one hopes, actually attack the problem. The implementation literature of the 1970s and early 1980s greatly improved our understanding of why policies sometimes fail, but, as Palumbo and Calista (1990: 4-6) point out, much of this scholarship too frequently erred in assuming (1) policies almost *always* fail, if only because costs and benefits were defined so narrowly and instrumentally that "success" was unlikely; (2) implementation, like administration, was somehow both conceptually and operationally separate from other aspects of policymaking, such as obtaining political support; (3) definitions of implementation as an activity in and of itself usually were narrow and technical, focussing almost exclusively on the delivery systems of "nonpolitical" bureaucratic agencies; and finally (4) problem definitions and policy designs usually are clear and unambiguous, thus program failure results inherently from misdirected or poor implementation. But, as Palumbo and Calista (1990: 5) say about this last point, "problem definition and policy design are *political activities* [our emphasis], and therefore, they are products of conflict that results in bargaining and compromise." Formation and implementation cannot be thought of as separate activities.

The literature on policy design to emerge in the mid-1980s begins from this point of reference, and has, as May (1991a: 188) writes, an overall "emphasis on matching content of a given policy to the political context in which the policy is formulated and implemented." Those writing in this vein in many ways want to reorient the scholarship on policy formation



back to the acknowledgement that the *initial design* of formal policy outputs matters, and that the policy studies have precious little understanding about the actual efficacy of various kinds of formal outputs, particularly across policies or nations. More important, this approach seeks to address directly the reality that every choice of "policy instrument" reflects, and therefore must take into account, broader societal, economic, technical, and political contexts both among decision makers and those for whom policy outputs are intended. Effective policies, say Schneider and Ingram (1990: 77), "must motivate individuals to engage in policy-preferred behavior." A more elegant definition of effectiveness is yet to be found.

## A. The Elements of Design

Keeping in mind this goal of creating effective policy outputs, any theory of policy design contains elements that address the (1) the nature of problems, goals, and, outcomes—what is to be achieved and why; (2) the nature of target populations—who is to be affected; (3) rules that specify what target populations and the agents of policy implementation can and cannot do; and (4) the tools or incentives embedded in policy outputs that will make it likelier that goals will be achieved. Much of the discussion that follows is adapted from Schneider and Ingram (1990: 80–88).

### 1. Problems, Goals, and Outputs

We already have spent a great deal of time discussing the nature of problems and the definition of alternatives; but beyond these dynamics is the actual expression, through formal policy outputs, of what decision makers want to achieve. Yet policies too often contain multiple goals, either explicit or implicit, which themselves also "change over time and change in relation to perceptions of what is possible to achieve" (Schneider and Ingram, 1990: 83), so implementation is part of a hopefully iterative process of policy learning. Any valid theory of design thus must be able, at minimum, to explain how differences in the nature of goals and policy outputs will lead directly to, or at least make more likely, distinct policy outcomes.

### 2. Target Populations

The behavior of target populations powerfully affects policy success or failure, and thus the contours of policy design. In crafting a policy designed to deter drug abuse, or sexual practices linked to the spread of AIDS, the choice of policy instruments will vary tremendously according to whether target populations are educated, affluent, and generally healthy or, by contrast, uneducated, poor, and generally unserved by the health system. The former are likelier to respond sufficiently to the availability of information connecting behavior to outcomes, and to the implications that continued behavior might well jeopardize their lives; the latter probably will need an array of additional social services (e.g., health care, jobs) to reinforce any message, no matter how potent normatively.

Any study of policy design, particularly in democratic political systems, thus must take into account "*policy participation*," which refers to "the decisions and actions of direct and indirect target populations that impinge upon achievements of policy goals" (Schneider and Ingram, 1990: 84). Such participation can be assessed along several dimensions, keeping in mind that the nature of the problem and of the target groups still play major roles in the choices made:

a. *Voluntary Utilization of Available Opportunities Versus Induced Compliance with Directives.* Policies designed according to the former can be oriented more to providing information to individuals (e.g., locations and operating hours of recycling centers), and thus are



easier to design and implement (not to mention less expensive), while those requiring compliance probably will focus more on sanctions (e.g., higher waste disposal costs for nonrecyclers). In the latter case, policy participation is likely to be more conflictual, and success more problematic.

b. *Society Versus the Individual*. The perceived nature of the goods will affect policy participation. Outputs might be public goods (e.g., pollution abatement) where policy makers need to educate citizens and spread out risk, or merely may distribute particularistic benefits (e.g., social security checks) requiring little of the individual save political support should benefits get threatened. Simple distributive policy outputs thus are far easier to design and implement than any attempting to deal with public goods and their attendant "free rider" problems (see Bosso, 1987; Ripley and Franklin, 1984).

c. *Coproduction Versus Counterproduction*. The first concept refers to voluntary "decisions and actions taken by citizens in response to policy initiatives that constitute or facilitate the achievement of policy goals," the latter as "decisions and actions taken by citizens in response to policy initiatives that thwart achievement of policy goals" (Schneider and Ingram, 1990: 85-86). This dimension may involve, for example, whether individuals during a drought respond to pleas to conserve water or, in line with perfectly (if narrowly) self-interested behavior, they take advantage of the situation by continuing wasteful practices in the assumption that even more water will be available if everyone else conserves. The latter type of behavior—or a priori assumptions that such responses will dominate—obviously would compel far more coercive policy outputs.

d. *Parallel Production Versus Parallel Counterproduction*. This final dimension refers to when citizens act independently, without directives, and their actions promote or thwart the achievement of policy goals. People who pick up litter or conserve water because it seems like "the right thing to do" can be said to engage in parallel production; those who litter or waste water obviously are acting counterproductively, even though there may be no policy directing them not to act in these ways. This dimension, not surprisingly, concerns such factors as levels of education, societal norms, culture, ideologies, and values (i.e., "Driving my car whenever, wherever, and for as long as I like is my right as an American") and designing policies to undo years of accepted (or ignored) behavior obviously is rather problematic.

"Policy designs are more likely to be successful," say Schneider and Ingram (1990: 86), "if they include targets who are connected in logical ways to desired ends, and who can be motivated to engage in the policy participation that is needed." In this sense, and fortunately for most modern democracies, citizens generally are willing to act in ways that boost the likelihood of policy success. They generally obey the law, respond to appeals of what they regard as legitimate authority, take advantage of opportunities to maximize their own well-being, and even display notions about a public good. Political culture, public values, a policy's history, and the degree to which citizens regard government and the law as legitimate, all matter, although how much and in what particular mix remains a question.

We also should note, in this regard, that the level of government and the nature of policy agents—those responsible for implementation—also must be factored into the equation. "Whereas most national politics is about principles, regulations, and fundings," argue Soland, et al. (1991:16), "politics at the local level tends more directly to concern people and their needs." National policy makers can argue that principles are important (e.g., whether a city has a responsibility for its homeless population), but for "street level bureaucrats" like social workers or police officers the "targets" of public policy have names and faces. Policies guided by grand ideals or ideologies that fail to take into account elemental human factors



probably will be regarded as misdirected, even cruel, by those in the front lines, and the success of a policy will be undermined accordingly.

### 3. Policy Rules

Policy rules tell targets and agents what they must (or may) do, or what they must not do, when to do it, and how it should be done" (Schneider and Ingram, 1990: 86). Policy participation in this line of thought is affected by rules governing *timing* of action, how quickly compliance is supposed to occur, and those that control "feedback about effects"—how quickly evaluation of program success or failure is supposed to happen. Rules mandating speedy implementation and almost instantaneous evaluation, such as in crises, obviously structure a far different participatory role among both agents and target populations than do those where implementation proceeds in phases and where measuring results can take years (see, e.g., Ripley and Franklin, 1984).

## B. Tools: The Choice of Policy Instruments

A line of inquiry in its own right is to understand and, perhaps, prescribe the choices of tools used by government to address perceived problems. Schneider and Ingram (1991: 87) define tools as "explicit or implicit incentives and other means imbedded in the policy that increase the probability of agents and targets taking actions in concert with policy objectives." Policies can only work through people, both as the agents of implementation and the target populations, so the choice of tools hinges on assumptions about human motivations. Schneider and Ingram examine the behavioral assumptions within policy tools by looking at dimensions based on strategies the tools employ to elicit the desired policy participation. In each case the choice of tools requires some assessment of the type of policy participation needed and, more important, of how target populations will react to policy proposals.

### 1. Authority

This dimension refers to reliance on the inherent power of the state, and the expertise that resides within its hierarchical arrangements. Policy instruments based on authority can include those aimed at enhancing citizen belief in the justice of the law and the legitimacy of the state, both of which can induce compliance. However, as Schneider and Ingram (1990: 4; see also Bolland, et al., 1991) argue, "tools that rely upon authority are not likely to work as expected when there are strong cross-cutting factors, such as those exerted by powerful and influential interest groups on local-level officials who are attempting to implement federal policy guidelines." The record of federal intervention in local implementation of civil rights laws comes to mind as an example of what happens when moral appeals alone do not work.

### 2. Incentives

In this dimension government employs payoffs, either positive or negative, to induce desired behavior. Reliance on incentives assumes that individuals will respond, which is not necessarily the case when issues involve core values (e.g., opposition to sex education in the schools) or when people truly cannot overcome entrenched behavior. Using tangible, direct payoffs might be the easiest way to induce desired behavior (e.g., cash subsidies to lower grain production), but such incentives may not always be available.

### 3. Capacity Building

This dimension involves providing knowledge, information, or resources to enable individuals or groups to take the actions needed, or it simply can involve removing obstructions to



action. It also may presume norms that support an activist citizenry. The data provisions in the 1986 Emergency Planning and Community Right to Know Act, for example, enable communities to know what kinds of chemical emissions are being generated by local businesses. Such data on possible health threats are credited for giving grassroots activists the capacity to mobilize citizens who might not be active in politics or even consider themselves environmentalists.

#### 4. *Symbolic and Hortatory*

Such instruments aim to change individual perceptions through manipulation of symbols or policy "rationales," or through public relations campaigns, among other mechanisms. Exhortations during World War II to buy Liberty Bonds worked because of shared beliefs about aiding the war effort. Discussions about problem definition fits into this dimension, particularly insofar that mass media are instrumental vehicles for altering perceptions of events, issues, or problems. Policy makers facing austere budgets or entrenched opposition to substantive outputs can always resort to public appeals or the manipulation of symbols to achieve a degree of desired behavior, although the longer-term efficacy of such approaches is somewhat in doubt.

#### 5. *Learning*

Such tools "provide mechanisms for gaining feedback about the effects of previous actions, or reactions of others to the results of previous actions" (Schneider and Ingram, 1990: 95). Using surveys to gauge public responses to policy directions, and making changes in policies as a result of the survey data, might be considered one such tool.

#### 6. *Policy Design Without Publics*

May (1991a: 191-192) adds another dimension to this interplay of target groups, contexts, and instrument choice when he asks how the relative presence or absence of an issue "public" or "publics" affects the overall equation. Most of the literature on policy formation in the United States, at least, falls in the tradition of pluralist conceptions of politics, and thus looks almost entirely at policies *with* publics. In such cases, and in line with key pluralist tenets, policy options "are fashioned and choices are made in policy worlds comprised of multiple publics with competing interests and differential resources." At the other end of the continuum, however, are policies shaped in the absence of strongly interested publics and within almost apolitical policy environments. Says May (1991a: 194):

Publics surrounding the issue are neither extensive nor a source of major conflict. Issue networks or policy communities are only weakly developed. Belief systems concerning problems and solutions are tentative and dominated by technocratic expert opinions. Relevant policy discussions take place in the backwaters of political institutions.

The possibilities available to policy makers in such a case obviously differ greatly from an issue context of salient public conflict, strong partisanship, and highly visible decision dynamics.

However, issues and thus policymaking dynamics are not fixed in stone. An issue without an apparent public can evolve with time into one marked by "normal" politics, at least as practiced in the United States. See, for example, Bosso (1987) on the evolution of pesticides policy; Weingast (1980) or Baumgartner and Jones (1990a) on perceptions about nuclear power. The point is that such differences pose distinct design and implementation challenges. Designing and implementing policies addressed to discernible and competing publics requires balancing acts, with policymakers worrying both about structuring interest representation and building sufficient coalitions of political support. The picture is of classic pluralist



conflict, with outputs legitimized as the good policy if only they survived the gauntlet. But for policies without publics May (1991a: 198) says, "problems are ill-defined, responses uncertain, and the political environment unlikely to be a severe constraint." Policy under such contexts is likely to be made by experts guided by their own, probably narrower, conceptions of the public good, and, while there are fewer obvious constraints to implementation, policies are likelier to fail for sheer lack of public support, rather than any active opposition. As May suggests, the broader policy environment must be taken into account in discussing policy design, choice of instruments, or implementation.

### C. Tools and National Contexts

Finally, a key question to be addressed is whether the policy design literature—indeed, the policy literature as a whole—is overly nation-specific. Theories of policy design cannot help but be constrained by the same contexts that constrain policymaking (Linder and Peters, 1990b: 104). Howlett (1991: 15), after assessing prevailing theoretical approaches to policy design in American, British, and Canadian policy studies, finds that none are close to being the "general theories" that transcend national boundaries or styles of policy making. Given the assumptions embedded in the policy design approach, he adds, this apparent lack of transportability is "a direct result of the fact that, as all of the analysts have pointed out, instrument choice is context bound. As such, it can never exist as a separate theory of political life, but must exist as part of a more general theory of national public policy making."

Howlett concludes that a fruitful avenue lies in the expanding on the notion of "national styles" of policymaking explored previously by such works as Lundqvist (1980) and Kelman (1981) on the United States and Sweden; Nelkin and Pollack (1982) on France and West Germany; Richardson, et al. (1982) on Western Europe broadly; Harrison and Hoberg (1991) on the United States and Canada; and Vogel (1986) on the United States and Great Britain. The relative aridity of comparative policy studies might be reversed with a renewed appreciation for the relative *distinctiveness* of national policy styles amidst problem-induced similarities. For example, as Vogel (1986: 250) points out in comparing the United States and Britain on environmental policy, "the relative formalism of the American regulatory system—its reliance on clearly defined rules and standards—reflects the inadequacy of informal mechanisms of social control within a highly individualistic culture . . ." The United States is different, but so is Canada, Kenya, and Argentina. While to compare is first and foremost to seek out similarities—ideally, generalizable statements that apply across problem types and systems—it is also to admit to a sensitivity for the unique. Thus, there may be no single model, no grand theory of policy design, but there are nonetheless plenty of common problems, instruments, and to some degree, policy styles. Much more comparatively focussed empirical and conceptual work needs to be done to flesh out the relationships between national (and subnational) policy styles and the selection of policy instruments, but also needed are more solid case studies upon which good mid-level theories can be built. Particularly useful would more comparative versions of the kinds of longitudinal case studies that have begun to shed new light on how problems, policies, and policy communities evolve. Even as the world seems gripped by change, what change looks like is not at all clear.

## IV. POLICY FORMATION IN A TURBULENT WORLD

Rosenau (1990) argues persuasively that the world is entering into an age of unparalleled "turbulence" with respect to the interactions among nation-states, subnational and cross-national institutions and nongovernmental organizations, and publics. Citizens everywhere



are more informed, and more sophisticated, if only because of the effects of telecommunications technology, travel, and an ever-interdependent global economy. These same exogenous variables have eroded the hegemony of any nation-state, even over its own citizens, while nongovernmental organizations (e.g., Greenpeace) operate freely as global entities. The picture is of a "hyper-pluralistic" and "multicentric" world, where interactions (e.g., among American environmental groups, the United Nations, transnational corporations, and Brazil over saving Amazonian rain forests) are more interconnected, more fluid, less predictable, and, most apparent to the average citizen, disturbingly fast paced. Says Rosenau (1990: 8):

Unlike conventional diplomatic or organizational situations, which evolve in the context of formal procedures, cautious bargaining, and bureaucratic inertia, those beset by turbulent conditions develop rapidly as the repercussions of the various participants' actions cascade through their networks of interdependence. Sustained by the complexity and dynamism of diverse actors whose goals and activities are inextricably linked to each other, and facilitated by technologies that transmit information almost instantaneously, turbulent conditions tend to be marked by quick responses, insistent demands, temporary coalitions, and policy reversals, all of which propel the course of events swiftly if erratically along the fault lines of conflict and cooperation.

Perturbations taking place in such a world cascade with maddening rapidity through societies and political systems, and straining the fabric of the one and the formal processes of the other. The real world also challenges our constructs about policy formation in two ways. First, it makes even more useful as a focal point Sabatier's notion of advocacy coalitions, because the very idea denotes networks of alliances based on specific problems and issues, narrowly focused and ever fluid dynamics that mirror what probably is happening. The focus for the student of public formation should be on such coalitions and, ideally, in a comparative perspective.

The second point to be made concerns the traditional linearity of the study of public policy processes. We always understood that stage models were *meant* as heuristics, that the real world seemed sloppier and more random than our models ever could convey. Yet too often those subtle caveats were forgotten or ignored in a physics/economics-induced search for grand unified theories of causality. The nature of such theories certainly clashed with gut feelings that the real world was a lot less linear and mechanistic than the models could handle. The physical and natural sciences themselves are themselves turning away from models and toward the far more dynamic conceptions of nonlinear systems, such as chaos theory, if only because such approaches better explain *change* in a world characterized by flux, not stable equilibria.

Chaos theory is beginning to be applied within the social sciences, and the conceptual implications, at least, are profound. For example, among the key tenets of chaos theory is the notion of "sensitive dependence on initial conditions," the realization that relatively small changes in original conditions can have profound systemic impacts. In this vein, as Cobb and Elder (1972), among many, long have pointed out, relatively small technological or societal perturbations can have massive effects on issue dynamics, and thus on policy formation. A single private citizen using a portable videocamera to record a case of apparent police brutality in Los Angeles can produce "shock waves" that reverberate throughout the society (even the world) and which can themselves affect policies at several levels of government. Applying the same concept to the American system of government, we can see how macro-level relationships among the three branches also can be affected powerfully by relatively microscopic changes in initial conditions—such as a single senatorial election—because such



perturbations are amplified by the struggle among the branches. All this probably looks a lot less chaotic as we focus away from the macro-level of analysis and toward more mid-level (e.g., committee jurisdictions) and micro-level (e.g., legislative districts) issue dynamics, which can seem very stable even as the macro picture gets incredibly messy. The point is that such a world of interconnected components and constant flux looks a lot different, but truer to form, than those created through models that assume equilibrium as normalcy.

In many ways, the healthiest trend is the admission, albeit a grudging one for many, that policy making is not engineering and the study of policy formation cannot be a laboratory science. In policy making contexts do matter, citizens do not always act according to narrow economic self-interest, and decisions are made on the basis of incomplete or biased information. Worse, at least for the elegance of our models, such "irrational" factors as ideas, values, and passions do have impacts. After all, politics is about values, not just "interests." As Nelson (1977: 14) reminds us, "The questions of what values, and whose values, ultimately are to count inherently must be answered through political process, not rational analysis alone."

## REFERENCES

- Bachrach, P., and Baratz, M. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford University Press, New York.
- Baumgartner, F. R. (1989). *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Baumgartner, F. R., and Jones, B. D. (1989). Shifting images and venues of a public issue: Explaining the demise of nuclear power in the United States. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 1989, Atlanta, Georgia.
- (1990). Attention and valence in agenda-setting. Paper presented at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, Georgia.
- Bolland, J. M., Hofer, R. M., and Wilson, J. V. (1991). The Multiple Faces of Agenda-Setting. Paper presented at the 1991 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.
- Bosso, C. J. (1987). *Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- (1989). Setting the Public Agenda: Mass Media and the Ethiopian Famine. In M. Margolis and G. Mauser (Eds.), *Manipulating Public Opinion: Essays on Public Opinion as a Dependent Variable*. Brooks-Cole, Monterey, Calif., pp. 153-174.
- Cobb, R. W., and Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Allyn & Bacon, Boston.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology: The issue-attention cycle. *Public Interest* 28: 38-50.
- Edelman, M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press, Urbana.
- Freeman, J. L. (1955). *The Political Process*. Random House, New York.
- Gleick, J. (1987). *Chaos: Making a New Science*. Penguin Books, New York.
- Harrison, K., and Hoberg, G. (1991). Setting the environmental agenda in Canada and the United States: The cases of dioxin and radon. *Canadian Journal of Political Science* 24 (1): 1-27.
- Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In *The New American Political System*. A. King (Ed.). American Enterprise Institute, Washington, DC, pp. 87-124.
- Hoberg, G. (1992). *Pluralism by Design: Environmental Policy and the American Regulatory State*. Praeger, New York.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal* 19(Spring): 1-21.
- Jensen, R. V. (1987). Classical chaos. *American Scientist* 75: 168-181.
- Jones, C. O. (1975). *Clean Air: The Policies and Politics of Air Pollution Control*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.



- (1979). American politics and the organization of energy decision making. *Annual Review of Energy* 4: 99-110.
- Jones, C. O., and Matthes, D. (1983). Policy formation. In *Encyclopedia of Policy Studies*. S. S. Nagel (Ed.). Marcel Dekker, New York. pp. 117-142.
- Kelman, S. (1981). *Regulating America... Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Kingdon, J. (1984). *Ideas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown, Boston.
- Lindblom, C. (1966). *The Policymaking Process*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Linder, S. H., and Peters, B. G. (1990a). Research perspectives on the design of public policy: Implementation, formulation, and design. In *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. D. J. Palumbo and D. J. Calista (Eds.). Greenwood Press, Westport, CT, pp. 51-66.
- (1990b). The design of instruments for public policy. In *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*. S. S. Nagel (Ed.). Greenwood Press, Westport, CT, pp. 104-119.
- Lowi, T. J. (1992). The state of political science: How we became what we study. *American Political Science Review* 86(March): 1-7.
- Lundqvist, L. J. (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- May, P. J. (1991a). Reconsidering policy design: Policies and publics. *Journal of Public Policy* 11: 187-206.
- (1991b). Policy learning and policy failure. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.
- Milward, H. B. (1991). Ideas, agendas and public policy. *Policy Currents* 1(January): 2-3.
- Milward, H. B., and Laird, W. (1990). Where does policy come from? Paper presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Newport Beach, CA.
- Mucciaroni, G. (1991). *A Critique of the Garbage Can Model of Policy-Making*. Mimeograph.
- (1991). *The Political Failure of Employment Policy, 1945-1982*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Nagel, S. S. (1988). Projecting trends in public policy. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.
- Nelkin, D., and Pollack, M. (1982). *The Atom Besieged: Antinuclear Movements in France and Germany*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Nelson, R. R. (1977). *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis*. Norton, New York.
- Nicholas, H. G. (1980). *The Nature of American Politics*. Oxford University Press, New York.
- O'Brien, D. (1986). *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*. Norton, New York.
- Paehlke, R. (1989). *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*. Yale University Press, New York, CT.
- Palumbo, D. J., and Calista, D. J. (1990). Opening up the black box: Implementation and the policy process. In *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. D. J. Palumbo and D. J. Calista (Eds.). Greenwood Press, Westport, CT, pp. 3-17.
- Portney, K. E. (1986). *Approaching Public Policy Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Portz, J. (1990). *The Politics of Plant Closings*. Kansas University Press, Lawrence.
- Richardson, J. (Ed.) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. Allen and Unwin, London.
- Ringquist, E. (1992). Reason, scientific certainty, and strategically crafted argument: Alternative theories of public policy in water development. Presented at the 1992 Annual Meeting of the Western Political Science Association, San Francisco.
- Risner, R. B. (1985). *Policy Analysis in Political Science*. Nelson-Hall, Chicago.
- Roemer, D. A. (1986). *American Social Welfare Policy: Dynamics of Formulation and Change*. Westview Press, Boulder, CO.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21(Fall): 129-68.



- (1991). Public Policy: Toward better theories of the policy process. In *Political Science: Looking to the Future*, vol. II, W. Crotty (Ed.). Northwestern University, Evanston, Ill.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Dryden Press, Hinsdale, IL.
- Schneider, A. L., and Ingram, H. (1990). Policy design: Elements, premises, and strategies. In *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, S. S. Nagel (Ed.). Greenwood Press, Westport, CT, pp. 77-101.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Scott, Foresman, Glenview, IL.
- Thaysen, U., Davidson, R. H., and Livingston, R. G. (1991). *The U.S. Congress and the German Bundestag*. Westview Press, Boulder, CO.
- Truman, D. B. (1964). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Knopf, New York.
- Vogel, D. (1986). *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Wilson, J. Q. (1973). *Political Organizations*. Basic Books, New York.
- Winter, S. (1990). Integrating implementation research. In *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, D. J. Palumbo and D. J. Calista (Eds.). Greenwood Press, Westport, CT, pp. 20-38.



کریستوفر جی. پیرس

یک. سیاست رژیم، علوم سیاسی رژیم

لجوزی با تأمل در علوم سیاسی آمریکایی می گوید: «هر رژیمی تمایل به این دارد که سیاستهای ثابت و مختص به خود داشته باشد؛ بنابراین هر رژیمی تمایل به این دارد که علم سیاسی ثابت و مختص به خود را داشته باشد. هماهنگی میان دولت و علم سیاست مشکلی است که ارزش آن را دارد که مورد توجه و تدقیق هر دانشمند علم سیاست قرار گیرد.»

می رسد همیشه توسط جناحهای سیاسی دچار تغییر می گردد. از ریشه های این مبحث در تحقیقات عملیاتی زمان جنگ در اوایل دهه ۱۹۷۰ و بر اساس آنچه که تاریخ سیاستگذاری نشان می دهد، سیاستگذاری بی گمان یک تمایل تقریباً غیر اینثواوریک و حتی بیطرفانه را نسبت به حکومت اکتیویست در آمریکا و دیگر جوامع پیشرفته صنعتی فراهم آورده است. این دهه ها نقطه اوج اعتماد دانشمندان و دولتی به رویکردهای تحلیل سیاستگذاری و در نتیجه شاخه ای است که به عنوان «علوم سیاستگذاری» یا «مطالعات سیاستگذاری» مشهور است. سازمان مطالعات سیاستگذاری، خود در سال ۱۹۷۱ تأسیس گردید. برنامه های تحلیل سیاستگذاری در همه انواع مدارس تحصیلات عالی برقرار گردید و هر کسی نیاز به بکارگیری تکنیکهای صحیح تحلیلی در زمینه مراحل مختلف سیاستگذاری و ارزیابی برنامه ها را اظهار می نمود. در واقع اجرایی شدن حلقه گمشده ای بود در فرآیند سیاستگذاری (پالمر و کالیستا، ۱۹۹۰).

این غفلت در اوایل دهه ۱۹۸۰ اصلاح شد؛ زمانی که دولت در برابر افزایش سریع بودجه و مالیات پردازان سرکش به کلی از ابداعات و برنامه های گسترده در زمینه سیاستگذاری روی برگرداند. صاحب نظران از زیاد بودن برنامه های دولت ابراز نگرانی کردند و آثار نوشتاری سیاسی موجود سعی کردند توجه حادتری به مقوله مطابقت سیاستگذاری قانونی و تنظیمی با درس دشوار از پیش آموخته شده یعنی «آوردن حقیقت به فضای قدرت» نمایند (ویلندوسکی، ۱۹۷۹). با نوسان مذکور در آثار نوشتاری درباره سیاستگذاری، خوشبینی و شور اشتیاق بیشین نسبت به سیاستگذاری تا حد زیادی رخت برپست



در عوض فعالیتها متوجه اجرای شدن گشت و یک چرخش با تأثیرات عمیق رخ داد. اغلب این نوشتارها در حدی محدود ثابت نمودند که برنامه ها تقریباً هرگز عمل نمی کنند و احتمالاً نباید با آنها کار را آغاز نمود. این نتایج با حملات

شدید محافظه کاران در دهه های که دولت عملگرا (اکتیریسیم) بر مسند بود هماهنگ است. با خواندن بیشتر مطالب نوشته شده درباره سیاستگذاری عمومی در این دوران می توان نتیجه گرفت که هیچ چیزی عمل نمی کرد. جونز در سال ۱۹۸۴ چاپ جدید کتابش با عنوان «مقدمه ای بر مطالعه سیاستگذاری عمومی» را با فصلی با عنوان «عوامل شکست سیاستها اساساً سیاسی اند» آغاز نمود.

در دهه ۱۹۹۰ مطالعه سیاستگذاری و فرآیند تعیین سیاستهای عمومی به طور اساسی مورد بازنگری قرار گرفت. بیشتر نوشته های کلاسیک درباره سیاستگذاری در دهه های پیشین به تحریر درآمده بود؛ در دوره ای که بودجه های کت و کلفت و حکومت غیر ایدئولوژیک حاکم بود. اما در دهه ۹۰ تصویر غالب عبارت بود از ریاضت گسترده و کشمکشهای شدید ایدئولوژیک درباره حوزه های صحیح در عملکرد دولت. برنامه های جدید در اواخر دهه ۱۹۸۰ به نظر می رسید که بخشی مفید از برون دانه های سمبولیک فراوان باشند. به عنوان مثال وضع قانون درباره اتمام برنامه (یورتر، ۱۹۹۱) و ژرکفیر (یلامبو و کالیستا، ۱۹۹۰) که هر دو در اوج انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۸۸ وضع شدند. دیگر موارد به خاطر محدودیتهای قانونی در بودجه نیازمند طرفدارانی برای پیاده کردن بوده و جابجایی سرمایه خارج از بودجه یا خرد کردن اختیارات به واحدها و سطوح دولت بودند. در کنار این شرایط ناراضی بودن واجدین شرایط رأی دادن و قدرت منافع سازمان یافته که از برنامه های تثبیت شده دفاع می کنند را نیز باید اضافه نمود. تصویر حاصل حاکی از بن بست سیاستهای کلی و حمایت کم مایه و شلخته از برنامه ها به همراه حوزه های انتخاباتی ضعیف و غیرمردمی بود. این تصویر

مختصر به ایالات متحده نیست و حتی به کشورهای پیشرفته نیز مختصر نیست. این را تجربه کشورهای مختلف از سوئد گرفته تا زیمبابوه تصدیق می کند.

دانش امروزی در زمینه سیاستگذاری با برگشتن به پیش از سیاست و یا تحرکات پیش از تصمیم گیری نسبت به این وضعیت واکنش نشان داده است. طبق بیان می (۱۹۹۱، ۱۸۷) «با کشف، موشکافی و اعلام این که دیگر کمبودی در عملکرد سیاستی وجود ندارد» به نظر می رسد اجرایی شدن دروغ به افول باشد. این یک نکته اصلی برای آنجا است که به

دنبال درسهای بسط یافته تر برای بهبود سیاستهای عمومی هستند. بیشتر نوشته های کنونی درباره ایجاد سیاستهای



شیوهی اکنون بر وجه مفهومی توصیف مشکل و ساختن سیاستهای جایگزین است» در این حالت مطالعه سیاستگذاری

بر دو بعد مجزا اما متسلسل برقرار می گردد: اولی بر پایه برنامه است و درباره این است که چگونه مشکلات در قلمرو اجرای قانونی دولت تعریف می شوند و یا تعریف نمی شوند و این که آیا در دستور کار یا برنامه سیاستی رسمی قرار می گیرند یا نه. با برنامه هایی که همیشه در حال افزایشند و در عین حال توانایی و یا خواست آشکارا تضعیف شده دولت، تعیین مشکلاتی که واقعا به اولویتهای دولت تبدیل می شوند دیگر بحثی نیست که فقط آکادمیک باشد. مسلما آثار نوشتاری موجود درباره برنامه و دستور کاری جدید و نو نیستند (اسکات اشتایدر، ۱۹۶۰؛ ادلسن، ۱۹۶۴) اما در زمانی که رقابت ایدئولوژیکی شدیدی درباره هدف دولت وجود دارد، این آثار در حال شکوفایی هستند.

بعد دوم متصل به بستر برنامه کاری است اما بیشتر روی چیزی تمرکز می کند که بدان می گوئیم طراحی سیاست. این ساختار در کنار نیاز به دیگر چیزها، نیازمند مدلی است از منطق ساختاری سیاست؛ مدلی از تصمیم گیران منفرد که رفتارشان بر سیاست تأثیر می گذارد؛ و مدلی از متنی که در آن تصمیمات مربوط به سیاست گرفته می شود (اشتایدر و اینگرام، ۱۹۹۰: ۷۸) این نکته آخر مخصوصا مهم است زیرا مطالعات درباره سیاستگذاری را از برخی از تلاشهای محدودش به سمت و سویی می برد که به کنترل عوامل متنی درآید. می (۱۹۹۱ - ۱۸۸ - ۱۸۹) «بدون توجه به تعریف» می افزاید «آنهايي که درباره طرح سیاست نوشته اند چشم انداز مهم شان تأکید بر هماهنگی فحوای سیاست ارائه شده با متن سیاسی موجود است که طی آن سیاست مذکور بتواند پی ریزی و اجرایی شود» متن است که دارای اهمیت است.

بالاخر از این باید گفت که چشم انداز طراحی سیاستها نه تنها نشان می دهد که انبوهی از برنامه های کاری برای اجرا وجود دارند، که حتی به نحو حیرت انگیزی کمبود جهانی آن را هم نشان می دهد. دولتها از جمهوری های تازه تأسیس شوروی سابق گرفته تا دولتهای محلی در کالیفرنیا، همگی با کهنگی زیرساختهای فیزیکی، بودجه های غیرمنعطف و نیز

جمیتهای مواجهند که بسیار کمتر از گذشته تمایل به رضایت از برنامه های کاری و خواستهای حاکمان دارند. نقشه یا طرح سیاست به عنوان یک زاویه نگرش در بسیاری از جهات تلاشی است، قسمتی دانش بنیان و قسمتی ایدئولوژیک، برای بازگرداندن روند مطالعه سیاستگذاری به سوی این سوال اساسی که چه چیزی جواب می دهد و چه چیزی جواب

نمی دهد و چرا؛ البته بدون چشم پوشیدن از هر گزینه ای در اثرتعیات ایدئولوژیک و تنوریک



از خیلی جیات، این یک جنبش برای بازگشت به میثاق که در آن سرحدی از مجموعه بی نز و نه انتخابی

سیاستی حاصل شده است. در بازگشت توجه به سوی سیاستگذاری، طبق مطالعات لیندر و پترز (۱۵۴ - ۱۹۹۰)

«گستره گزینه های قابل دسترس در زمینه طرح از آن دسته که محدود به ظرفیت های کنونی و شرایط مؤثر در مؤسسات اجرایی احتمالی می شوند است تا به کلبه تجهیزات دولت در زمینه سیاستها» دانشجویان سیاستگذاری که ماهیت مشکلات اجتماعی را نادیده می گیرند، متن یا بستری که سیاستگذاری در محدوده آن صورت می پذیرد و شاید مهمترین مورد یعنی تمرکز ایده ها احتمالا فراموش می کنند که مطالعه سیاستگذاری عمومی، طبق گفته های لووی (۱۹۹۲: ۵) مطالعه یک دنیای غیرطبیعیست که نیازمند قضاوت و ارزیابی است «اگر نظریه ها و روشهای ما همچون آینه ای منعکس کننده دنیای حقیقی باشند معلوم می شود که برای تجدید نظر رادیکال مدتهاست که عقب افتاده ایم.

دو - ازدیاد برنامه های کاری دولت در دهه ۱۹۹۰

کشمکش سیاسی مثل یک بحث درون دانشگاهی نیست که در آن طرفین قبل از بحث بر سر تعریف مطلب توافق کرده باشند. در حقیقت تعریف جایگزین این است: ابزار عالی برای قدرت. کسی که تشخیص می دهد علوم سیاسی چیست، دارد به نوعی کشور را به پیش می برد. زیرا تعریف اختیارات مساوی است با انتخاب کشمکش ها و انتخاب کشمکشها قدرت را تجویز می کند. (اسکات اشنايدر ۱۹۹۰: ۶۸)

تحرکات یا فعالیتهایی که با آنها مشکلات در دستور کار قرار می گیرند، در جایی که اختیارات برای و توسط سیاستگذاران تعریف شده اند، قدرتمندانه به سیاستگذاری در هر سیستم سیاسی سر و شکل می دهند. این مطلب مخصوصا در مورد

متن موجود در جوامع آمریکایی که پیوند حزبی در آنها ضعیف است، مؤسسات دولتی شان بیستارخیه و نفوذ پذیرند و

منقلب شدن و دگرگونی، بسیاری از سیاست ها را به سمت کشمکش های بی امان سوق داده است، کاملا صحیح است.

هر چند که با نگاه کردن به ایالات متحده در این خصوص بیش از پیش بی عیب و نقص به نظر می رسد.

این که چنین شرایطی چگونه می تواند نشانه ای کلی از حضور سیاستگذاری در هر سیستم منفردی است هنوز روشن

نیست. می توان با حدی از اطمینان بر این پای فشرده که توانایی هر دولت برای تثبیت یک کنتری معقول رزی برنامه

کاری اش بیش از هر زمانی مشکل ساز شده است، به خصوص اکنون که موضوعات مطروحه به طور فزاینده ای از



محدوده های دائمی ناپایدار قبلی فراتر رفته است. گابوس عدم توانایی بر تبار و کنترل که در جمله قبلی عنوان شده است هم در زمینه سیاستگذاری و هم مطالعه آن، دانسته و عمدی رخ می دهد.

سرعت و شتابی که با آن موضوعات در جوامع و نظام های سیاسی جاری می شوند و پیوندهای آشکار دائمی میان موضوعات بیشتر به ظاهر مجزا از هم، ممکن است سبب شوند که برنامه های رسمی کاری تصادفی و موقتی به نظر آیند، حتی در صورتی که بدانیم آنها از ارزشهای قانونی جامعه، قید و بندهای موسساتی و قانونی و البته نه در مقیاس کوچکی، از تاریخ برداشته شده اند. تأثیرات متقابلی که میان آشفتگی مباحث و ثبات نسبتاً بیشتری که در بسترهای دیگر وجود دارد هنوز به طور کامل درک و فهم نشده است، در عین حال می توان از دل برخی از رویدادها، نشانه هایی از آنچه که در آینده ممکن است اتفاق بیافتد را یافت؛ رویدادهایی چون، قحطی سال ۱۹۹۲ در سومالی، تصاویر زنده ای که از بغداد و اورشلیم در جریان جنگ ۱۹۹۱ خلیج فارس مخابره شد و یا با شدت کمتری در «اجلاس زمین» ریودوژانیرو رخ داد. در هر مورد تعداد بیش از یک دولت، دست کم لفاظی های عمومی خود را در پوشش (یا در ترس از ایجاد) یک نمایش اجتماعی جهانی جای دادند. بی شک این پدیده محدود به صحنه جهانی نیست، از آنجا که هر عضو شورای یک شهر منطقه ای نیز می تواند تأثیرات دورین های تلویزیونی را در زمان اخذ تصمیمات و سیاستهای مناقشه آمیز و جنجالی تصدیق نماید.

مطالعه سیاستگذاری، مطالعه مشکلات و معضلات است. از این رو مسأله «برنامه کاری» مسأله محوری است. می توان آن را به سه شاخه اصلی برای تحقیق تقسیم نمود: ماهیت فهمیده شده از مشکلات؛ خطوط و مرزهای سازمانی که مشکلات (و راه حل های ممکن) از مسیر آنها جریان می یابند؛ و در نهایت روابط متقابل میان مشکلات درک شده و جایگاه های سازمانی آنها. این مشکلات توسط نخبگان استراتژیک شناسایی شده و مورد بررسی قرار می گیرند؛ نخبگانی که نقش بسزایی در شکل دادن به برنامه های کاری و تصمیمات سیاسی دارند.

الف - در باب مشکلات



much less control over their agendas than might those where incumbents can call elections or where the selection of one set of officials can influence powerfully that of the other. The opportunities for agenda influence where governments have more control over the spacing and timing of elections gives one a sense of possibly distinctive patterns in American issue dynamics.

#### 4. Institutionally-Induced Instability

Finally, the robust constitutional array of checks and balances also means that these institutions—particularly Congress and the presidency—actively vie for primacy over agenda setting and problem definition in ways rare in other national systems of governance. For example, as Harrison and Hoberg (1991: 6) find in comparing regulatory styles in the United States and Canada, "conflict between legislative and executive branches in the U.S. often publicizes the regulatory agenda. In contrast, Canadian regulatory agencies and ministers exercise greater discretion with respect to publicizing their agenda." The tensions among the three separate and largely autonomous branches thus makes for highly fluid issue dynamics, particularly if viewed from the mid-level perspectives of congressional committees and executive agencies, or from the micro-level perspectives of individual decision makers. In the absence of strong, cohesive parties, the conflict between the executive and a bicameral legislature along with particularly with splits across partisan lines—makes predicting issue dynamics in the American system rather problematic.

With respect to its overall effects on agenda setting, the American system of governance is both absorptive and highly dissipative. Its competing centers of authority and many venues for issue representation provide for more niches into which demands can go, a permeability that in many ways gives the system its resiliency and legitimacy. On the other hand, most issues are never dealt with by the national government because they are sluiced off either by other centers (e.g., the states) or bounce around almost indefinitely among the levels of federalism or the branches of the national government. The system's very design militates against a broadly arrayed issue (e.g., national health care) even getting serious attention within the national government unless societal or political perturbations are powerful enough to "boost" the issue with sufficient velocity to overcome the system's innate centrifuge. Seen from overhead, the U.S. system is incredibly bumpy and creates tremendous turbulence: friction that dissipates energy not unlike the ways in which the many eddies and channels of rock-filled streams slow the flow of water. In such ways, majoritarian impulses are chopped and channeled and major change is harder to achieve. Institutional design, seen from this perspective, shapes policy formation.

#### C. Images, Venues, Strategic Actors—And Politics

Although the nature of problems and the institutional superstructure of any system greatly shape the ways that issues get onto the agenda for action and, once there, how they are dealt with by policy makers, such "pre-decision" factors certainly are not deterministic. Politics, motivated by simple self-interest, shared ideals, values, or whatever, still matters in propelling problems through and past the obstacles that keep the agenda for action from getting overloaded. Someone has to care passionately if a perceived problem is to be something more—the intensity factor pluralists long have pointed to as a factor explaining why some groups succeed and others do not.

Some of the factors that propel problems onto the agenda for action obviously are exogenous: natural catastrophes, unanticipated human events (e.g., the 1990 Iraqi invasion of Kuwait), and technological or ecological changes, such as the legal implications of biotechnical research (Cobb and Elder, 1972: 84). And, of course, the pervasive and instantaneous



بر دیگران، مثلاً طبقه کارگران، برنامه‌ای برای مقابله با فقر طراحی نماییم، در شرایطی که ممکن است گروه‌های مثل این طبقه در جامعه، برنامه مذکور را به عنوان یک تهدید برای وضعیت اجتماعی خود به حساب آورند.

حتی اگر فرض کنیم بر هدفی اتفاق عمومی آرا وجود دارد، هیچ تضمینی بر توافق و هم نظری درباره ابزار و روش‌ها نیست. اگر به مثال محله روی ماه بازگردیم، می‌بینیم که برنامه فضایی از بسیاری جهات، یک مشکل مهندسی ساده (گرچه از لحاظ فنی، بسیار پیچیده) را مطرح می‌کند. برنامه‌ای که در آن اغلب افراد بر چگونگی سلامت رفتن به ماه و بازگشتن از آن اتفاق نظر دارند. هرچند مشکلاتی که راه حل‌هایشان ممکن است توزیع مجدد (رییلی و فرانکلین، ۱۹۸۴) و یا دست کم وضع یا اعمال هزینه‌های نامناسب را بطلبد (ویلسون، ۱۹۷۲) کاملاً متفاوتند از آن دسته از مشکلاتی که بیشتر توزیعی یا positive-sum هستند. رفتن به ماه یک مشکل با اهداف مورد اتفاق عموم و راه حل‌های آن positive-sum بود. حل مشکل فقر هیچ یک از این منافع را ندارد.

یک نوع شناسی اجمالی از جنبه‌های مختلف توافق روی اهداف و وسیله‌ها [یا ابزارها] این احساس را به وجود می‌آورد که «نوع مشکلات» واقعاً دارای اهمیت است (یوسو، ۱۹۸۲). برخی از مشکلات به نسبت «ساده» هستند، البته نه در ذات خود بلکه به خاطر این که درباره اهداف و وسیله‌هایشان اتفاق نظر گسترده‌ای وجود دارد؛ یعنی می‌دانیم به کجا می‌خواهیم برویم و کم و بیش بر روی این که در آنجا یا نقطه هدف چه چیزی به دست آوریم توافق نظر داریم. یک مثال خوب «هد استارت پروجکت» است؛ باقی مانده‌ای از «جامعه بزرگ لیندی جانسون» که حتی محافظه کاران نیز می‌توانند از آن حمایت کنند. فرصت دادن به کودکان محروم برای این که بتوانند در مدارس حضور یابند، یعنی دستگیری و البته نه صدقه، ارزشهای عمیق اجتماعی درباره برابری فرصتها برای افراد را بازتاب می‌دهد. اقبال عمومی به «هد استارت» تا به اندازه‌ای که هر کسی دلش می‌خواهد در آن نقشی داشته باشد، مطمئناً نشانه‌ای است از این که برنامه

دست کم یک موفقیت سیاسی است.

مشکلاتی که در آنها روی اهداف توافقات کلی وجود دارد اما روی وسیله‌هایش تضاد و مشاجره است، مشکلاتی هستند که آنها را «تکنیکی» می‌نامیم. مثلاً از گذشته تا کنون کمتر سیاستگذار یا شهروندی بوده که ارزش رشد اقتصادی را

زیرو سوال برده باشد. بالعکس، به نظر می‌رسد همیشه کشمکش روی این مسأله باشد که آیا دولت باید بودجه را افزایش



داده. باید خود را محدود به استفاده از ذخیره مالی کند، مالیات‌ها را کاهش دهد، ترکیبی از این راهکارها را به کار بندد و

یا این که آیا هیچ کاری نکند و بگذارد دستان نامرئی بازار، زمام امور را به دست گیرند. گزینه هایی که مورد پیگیری قرار می گیرند، ممکن است تا حد زیادی تحت تأثیر یک سری ارزش ها یا یک ایدئولوژی فراگیر انتخاب شده باشند، اما بی گمان می توان با نشان دادن این که در تئوری کدام گزینه از دیگر موارد بهتر کار می کند بر انتخاب ابزارهای سیاستی تأثیر گذارد، مانند مثال اقتصادهای تدارک نگر در اوایل دهه ۱۹۸۰.

در نوع سوم از برنامه ها کشمکش بیشتر روی اهداف است، در حالی که بحث درباره انتخاب ابزارها یا وسیله ها تا حد حاشیه تنزل پیدا می کند. در این حالت مشکلات بیشتر «از لحاظ اخلاقی پیچیده اند» تا از هر لحاظ دیگری. به عنوان مثال اغلب مخالفان سر سخت سقط جنین کمتر به این موضوع توجه دارند که آیا علم هیچ وقت امکان زنده بودند جنین را اثبات کرده است و یا این که اگر از قرص قانونی و مشروع آر - یو چهارصد و هشتاد و شش استفاده گردد، عمل کوتاه انجام می گردد. آنچه که برای این افراد مهم است گرفتن حیات از یک جنین است و این، موضوعی است دینی، اخلاقی و براساس عقاید ارزشی و نه کارآیی یک تکنیک خاص. این که یک جامعه مجازات مرگ را وضع کند نیز بستگی اندکی به روشهای برگزیده برای اعدام دارد، اگرچه هر قدر که روش اعدام کردن «انسانی تر باشد، در پذیرش این نوع از اشد مجازات توسط جامعه بیش از پیش موثر خواهد بود. به جای آن تمرکز بر این بحث هنجار بنیاد است که آیا درست است دولت این مجازات را تحمیل کند یا نه؟ این ها مباحثی اخلاقی هستند و نمی توان به آسانی با تحلیل عقلانی آنها را حل نمود، هرچند که تغییرات تکنولوژیکی و اجتماعی می تواند از اهمیت و تفرقه افکنی آنها بکاهد. مثلاً اگر در فن آوری کنترل موالید پیشرفت هایی حاصل کرده که نیاز موجود را پوشش دهد، سقط جنین به عنوان یک چالش مهم اجتماعی ممکن است از میان برداشته شود.

مشکلات لاینحل و غیر قابل کنترل از آن دسته اند که هیچ اتفاق نظری روی اهداف و وسیله های آنان وجود ندارد. همانگونه که بوسو (xiii: ۱۹۸۷) در زمینه مبارزه با سیاست دولت آمریکا درباره حشره کش های شیمیایی بدان می پردازد



«در باره حشره کشها تقریباً توافق کردن روی اهداف غیر ممکن است زیرا اهداف خودشان اغلب اوقات سازگار و متضادند»

طرفداران محیط زیست به دنبال این هستند که به هر قیمتی از شر این مواد خلاص شوند؛ شرکت های تولیدی شیمیایی در عوض می خواهند سودهای شان افزایش یابد؛ کشاورزان برای این که با قیمتی کمتر غلات خود را از شر آفات حفظ کنند، حشره کش ها را ارزان و مؤثر می خواهند و مقامات رسمی بهداشت عمومی می خواهند بیماری ها را ریشه کن کنند، مصرف کنندگان غذای ارزان می خواهند و این ممکن است آنها را به حمایت از مصرف حشره کش ها سوق دهد اما آنها در عین حال از تأثیرات کارینوژنیک که حشره کش ها در غذاهای تولید شده و یا محیط به جای می گذارند هراس دارند.»

اداره حکومت در جهان کنونی هر چه بیشتر و بیشتر با معماهایی این چنینی مواجه است. این مشکلات برای سیاستگذار و نیز متخصصان علمی این فن دربردارنده یک سری ارتباطات فی مابین است؛ هم روابط میان اجزاء سازنده و از آن مشکلات روابط با دیگر مشکلات. مشکلات فراصرزی مثل باران اسیدی برای سیاستگذاران باعث دردسر می شود زیرا آنها باید تصمیم بگیرند که کدام مشکل، در میان مجموعه ای از مشکلات مرتبط به هم، از بقیه مهمتر است. آنها باید این را هم تخمین بزنند که مشکل مورد نظر چه تاثیری بر دیگر مشکلات دارد. در نهایت باید گفت از آنجا که برخی ممکن است در مقابله با دشواریهای پیش رو دستهای شان را به علامت تسلیم بالا ببرند، باید گزینه های دست روی دست گذاشتن و هیچ کار انجام ندادن را هم محاسبه کنند.

با در نظر داشتن این موارد، مباحث مربوط به مشکلات، برنامه کاری و گزینه هایی که پیش روی سیاستگذار قرار می گیرند، ممکن است در نهایت به معیارها و اولویتهای اجتماعی گسترده تری منتهی شوند. همانگونه که استون (۱۹۸۸):

(۷) استدلال می کند: «ماهیت و جوهره سیاستگذاری در جمعیهای سیاسی، کشمکش بر روی ایده هاست.» او این گونه ادامه می دهد:

«ایده ها وسیله ای برای بده بستن هستند و راهی برای تأثیرگذاری که حتی قدرتمندتر از پول، رأی و اسلحه است ... ایده ها نقطه کانونی همه کشمکشهای سیاسی اند. در مقابل، سیاستگذاری یک تلاش و کوشش دائمی است برای طبقه

بندی روابط، تعیین حد و حدود مقوله ها و تعریف ایده الهایی که هدایت کننده رفتار مردم است.»



مشکلات : «لیندیلوم (۱۹۶۶: ۱۲) می نویسد: «سیاستگذاران با یک مشکل معین روبرو نیستند، آنها باید مشکل را شناسایی و قاعده مند کنند.» محتوای درونی سیاست عبارت است از کشمکش پایداری میان تمایلات برای رسیدن به مشکلات مربوطه و قرار دادن آنها در دستور کار؛ و یا کند و کاو مشتاقانه برای خارج کردن برخی از مشکلات از ساحت اجتماع. این کشمکشها با چهره های گوناگونی ظاهر می گردند: برخی از مشکلات از قرار معلوم هرگز راحی به برنامه های عملی دولت پیدا نمی کنند زیرا ارزشهای اجتماعی، ایدئولوژیها و هنجارهای رایج آنها را تقریباً بدون هیچ بحثی کنار می زنند. فارغ از هرگونه تصور و پنداشتی که در موقعیتی خاص ممکن است حاکم باشد باید گفت که شکل دهی به برنامه کاری فرآیندی است که با کشمکش حاصل می گردد.

## ب. سازمانها و بستر برنامه کاری

تصدیق این مطلب آخری، به معنای پذیرفتن آن است که نظام رسمی سازمانها و رویه هایی که طی آنها تعریف مشکلات و بستر برنامه کاری شکل می گیرند، عرصه ای است که کمتر در آن بی طرفی موجود است. بی گمان اهمیت سازمان رسمی، قوانین، رویه ها و سلسله مراتب تشکیلاتی در مطالعه سیاستگذاری، بیش از هر جای دیگری در اینجا مورد تأکید مجدد قرار می گیرد. این تمایل برای پرداختن به سازمانها در مطالعه سیاستگذاری دستکم برای دانشمندان علم سیاست یادآوری بجایی است از این نکته که حتی «عقلانی ترین» رفتارهای بشری هم در بسترهایی رخ می دهد. البته برخی از این بسترها تعریف شده تر و باثبات تر از بقیه اند.

---

روبنای رسمی یک نظام حکومت داری، مقتدرانه به چگونگی در دستور کار قرار گرفتن مشکلات و مواجهه با آنها توسط دولت سرو شکل می دهد. اسکات اشنایدر (۱۹۶۰: ۷۱) در این باره می نویسد:

«یک روش قاطع برای بررسی بروز چالشها و کشمکشها این است که هیچ عرصه و جولانگاهی برای آن فراهم نکنیم یا این که هیچ نهاد صاحب نفوذی را برای اعمال تمهینات در برابر آن ایجاد نکنیم. شمار باورنکردنی از راهکارها برای بررسی میزان گسترش کشمکش در یک سیستم وجود دارند. همه انواع تشکیلات سیاسی گرایش به این دارند که از برخی از



کشیکشها جانبداری نبوده و برخی دیگر را سرکوب نمایند، زیرا «تشکیلات همان بسیج کردن گرایشهاست. برخی از مباحث در سیاستها سازماندهی می شوند و برخی دیگر به فضای بیرون آن رانده می شوند».

موجیارونی (۱۰ : ۱۹۹۱) در نقد اثر خط شکن کینگدن (۱۹۸۲) در زمینه تولید برنامه کاری اظهار می دارد که آثار نوشتاری یا چاپی جامعه بارها و بارها در درک تأثیرات برنامه های کاری شکل گرفته به وسیله ساختار سیستمی درمانده اند. او می افزاید: «نهادهای سیاسی ساختارهایی هستند که احتمالا بیشترین تأثیر را روی سیاستها می گذارند.» و نیز می گوید: «آنها مسیر و جهتی را که طی آن رفتارها، احاد جامعه در آن شکل می گیرد، نقشه پردازی نموده و بستر و حاشیه آن را شکل می دهند.» همچنین اسکات اشنايدر (۷۲ : ۱۹۶۰) می نویسد: «یکی از مشکلاتی که صاحب نظران در تفسیر سیاستهای آمریکایی با آن مواجه اند این است که استراتژی اصلی در سیاست همواره توجه خود را معطوف به ساختار سازمانها نموده است. کارکرد موسسات جهت دادن به کشمکش هاست. سازمانها با همه انواع کشمکش ها و درگیری ها رفتار عادلانه و منصفانه ای ندارند. مطالعات درباره بستر برنامه کاری عموما بر متغیرهای غیرساختاری تمرکز دارد مثل نخبگان استراتژیک، «جریانهای» سیاسی و غیره که احتمالا همگی آنها در سطوح متوسط و یا پایین تحلیل ها، فرآیندهای تصمیم گیری های خاص، برنامه های کاری رسمی دولتی و نخبگان منفرد قرار می گیرند. اما آنچه که در سطوح بالا و عمده کار قرار دارد ولی بسیار کمتر مورد توجه و بررسی قرار می گیرد همان «نقشه پردازی» است. صاحب نظران معمولا به طور ضمنی تصدیق می کنند که ساختار سیستم تحت تأثیر نوعی از تأثیرات هست (مراجعه کنید به کینگدن، ۸۱ : ۱۹۸۴)، اما به طور مشخص کمتر مباحثه ای درباره این که چگونه مواردی چون طرفداری واقعی از حکومت فدرال (یا همان فدرالیسم)، تفکیک صحیح در قدرت سازماني، ابزار مشخص و مناسبات متناوب برای امر انتخاب بر مسیری که طی آن دولت آمریکا به موضوعات و مباحث مختلف می پردازد، تأثیرات مستقلی می گذارند.

برخی از صاحب نظران اخیرا به این موضوعات پرداخته اند. بومگارتنر (۱۹۶ : ۱۹۸۹) می گوید همه نخبگان سیاسی استراتژیهای اسکات اشنايدر در زمینه کشمکش «سوسیالیستی کردن» و «خصوصی کردن» را بدون توجه به ساختار سازمانی به کار می گیرند. همانگونه که او در مقایسه سیاستگذاری دولتیای آمریکا و فرانسه در زمینه نیروی هسته ای به صراحت نشان می دهد که نخبگان مرتبط امر، تاجچه چند در قید و بند سیستم اند.



سیستم های حکومت دارای اشکال و قالبهایی هستند؛ مکانها، مرزها و سرحدات، ورودیها و سایر قسمتهای آن ها. همچنین یکی دیگر از مواردی که به شناخت قالب سیستم کمک می کند، دانستن درباره الگوهای سیاستگذاری درون آن است. نگرش این چنینی به سیاستگذاری به صاحب نظر امکان می دهد تا از تجزیه گرایی روی برگردانده و به تلاش مجدد روی آورد و در آن پرسش هایی به ظاهر ساده را درباره تأثیرات عمده هر سیستم از منلکت داری مطرح نماید. بی شک نقش نخبگان استراتژیک، منافع سازمان یافته، جناح های سیاسی و دیگر فعالان در شکل دادن به بستر برنامه کاری و در کل سیاستگذاری مهم و حیاتی است، اما این موارد هم تحت تأثیر شرایط و ساختاری هستند که خود سیستم بدان تمایل و گرایش دارد. اغلب آثار نوشتاری در بحث بستر برنامه کاری چنان درباره مسیر دسترسی به دولت صحبت می کنند انگار که سازمان های دولتی فقط دروازه های ورودی اند، البته با دربانانی ذی شعور. موسسات و سازمانهای دولتی با استفاده از کارکرد الزام شده براساس قانون اساسی، طرح بنیادین و اختیارات قانونی به سبک و سیاقی که طی آن موضوعات به برنامه کاری تبدیل می شوند و نیز به وسیله سیاستگذاران به کار گرفته می شوند، سر و شکل می دهند. کارفرمایان یا پیمان کاران سیاستگذاری ممکن است دنبال خرید جایگاه های مناسب و مقتضی باشند و نخبگان به دنبال تعریف موضوعات باشند، اما این آزادی عمل دست کم تا حدودی به وسیله «نقشه پردازی» سیستم محدود می شود، اگر چه بومگارتز و جونز (۱۹۹۰:۴) به درستی ابراز داشته اند که: «هیچ قوانین تغییر ناپذیری وجود ندارند که تعیین کنند چه

سازمانی در جامعه، در قبال موضوعات خاص از اختیارات قانون برخوردار خواهد بود». با این همه نمونه هایی هم هستند که از قوانین و ساختارهای رسمی تأثیر می پذیرند چند مثال در ادامه می آید:



یکی از ویژگی های متمایز سیستم آمریکا توزیع صحیح اختیارات دولتی بر اساس قانون اساسی است میان یک دولت ملی و مجموعه ای از گروه های زیر مجموعه مجزا از دولت و با قدرت کمتر که هر یک با موضوعات و مشکلات مختص به حوزه اختیارات خود مواجه اند. تأثیرات این مدل خاص ساختاری روی برنامه های کاری هنوز به درستی شناخته شده نیستند. مثلاً این که چه تعداد و یا چه انوائی از موضوعات هرگز به عنوان مسئله درجه اول به دولت ملی راه نمی یابند و یا ... دانشمند بریتانیایی اچ. جی. نیکولاس (۱۹۸۱: ۲۱) یادآوری می کند که قانون اساسی آمریکا «قدرت و نفوذ بسیار اندکی را در اختیار دولت فدرال قرار می دهد تا در زمانی که ایالات قصد اقدام مؤثری در یک زمینه خاص را ندارند، آن ها را مجبور به انجام آن کند. مجموعه گنج کننده قوانین امریکایی از ایالتها سرچشمه گرفته و توسط آنها اعمال می گردند و در این میان اداوات دولت فدرات هیچ دخالتی ندارند؟ بنابراین مشکلات تنها زمانی از فیلترها گذشته و به دولت ملی می رسند که ایالتهای مختلف به شکلی مناسب بدان پردازند یا نتوانند به آن پردازند. درک این وضعیت اکنون و پس از دهه ها مشاهده آشفتهی سرسام آور در مسیرهای اختیارات قانونی و ایجاد بخشهای بیشمار برای ارتباطات طولی میان دولت فدرال، دولت ایالتی و دولت محلی در زمینه های برنامه ریزی و رسیدگی به مشکلات و در عین حال بر جای ماندن انشعابات در قانون اساسی و ... اندکی آسانتر شده است. تنوع ها و دگرگونی ها در سیستم های رسمی حکومت داری میان ایالتهای مختلف در آمریکا، همچنین شبکه ای از مسیرها و جایگاه های سازمانی را به دست می دهد که موضوعات آن ممکن است مدت زیادی جست و خیر کنند تا این که به آیم هایی برای برنامه کاری ملی مبدل شوند. شورش مالیاتی که بسیاری از سیاستهای دهه ۱۹۸۰ را تحت تأثیر قرار داد با لایحه ۱۳ تغییر قانون ایالتی کالیفرنیا آغاز شد زیرا روند برنامه

تساؤل گرای این ایالت در مقایسه با دیگر ایالات و نیز قانون اساسی آمریکا، مکانیسم مپیتری را برای تبدیل تمایلات اکثریت جمعیت به سیاستهای عمومی ارائه می داد. این شورش با آغاز از سواحل غربی و بسته به قابلیت دسترسی و درجه سختی برنامه کاری ایالت و قوانین دادخواستی از ایالتی به ایالت دیگر جهید قبل از این که واشنگتن را به شکلی پراکنده تر ولی ملموس تر تحت تأثیر قرار دهد.

اگر نگاهی کلی داشته باشیم، اختلاف نظری که در نتیجه کشمکش میان ایالتهای نیمه خود مختار حاصل شد به تشبیهی میان ایالتها و دولت ملی افزوده گردید و روندی را سبب گردید که طی آن در مقایسه با سیستم واحدی که در آن



تصمیمات سیاستگذاری از دولت مرکزی صادر می‌شود و همه موضوعات الزامات تفکیک می‌شوند، در سیستم ایالات متحده موضوعات با پراکندگی در اختیار دولت قرار می‌گیرند. فدرالیسم یک نقشه پردازی از تعداد زیادی کانالهای مجزا (و البته نه به صورت پیاپی) است که موضوعات را قبل از این که به شتاب لازم برای رسیدن به برنامه های دولت ملی دست یابند، پراکنده و متفرق می‌سازند. این نظام ساختاری در مقایسه با سیستم های حکومتی واحد، منطقه (یا محل) گرایی بیشتری در برنامه های کاری خود دارد و بی گمان موانع بیشتری را در مسیر تغییرات سریع در سیاستهای ملی ایجاد می‌کند، همان چیزی که طراحان قانون اساسی تا حد زیادی مبادرت به شکل گیری آن داشتند.

## ۲ - تفکیک قدرتهای سازمانی

یکی دیگر از سوالات آشکار این است که چگونه تقسیمات سه گانه کارکردها در قانون اساسی آمریکا بر روندی که طی آن موضوعات به سوی دولت ملی کشانده شده و پرداخته می‌شوند تأثیر می‌گذارد. این سیستم همچون یک ساتریزیوز همستی از قدرت سازمانی تقسیم شده و نمایندگی های بخش بخش شده عمل می‌کند که به اتفاق فدرالیسم تمایل دارد در نهایت موضوعات برجسته مورد نظر اکثریت جامعه را پراکنده نموده و تغییرات ملی سریع و ماهیتا بی ثبات کننده حاصل کند. از دیگر سو ..... بر این اساس شاید عجیب نباشد این که مویچارونی (۱۱ : ۱۹۹۱) ابراز دارد که مدل کینگدن درباره بستر برنامه کاری (با تأثیراتی که بر نحوه انتقال «جریانات» فکری، فعالان و بسترهای سیاسی می‌گذارد) ممکن است بیش از همه «در تعریف سیاستگذاری در آمریکا که در آن ساختار سازمانی شکسته و بخش بخش و نفوذپذیر است، مشارکت ها خاص و بی ثبات است و ائتلافها اغلب مقطعی و اضطراری اند، مفید و ثمر بخش باشد».

این که این چگونه در سیستمهای سیاسی مرکزگرا و یا سیستمیایی با پراکندگی کمتر، به خصوص آنها که دولتهای حزبگرای قویتر یا بوروکراسی استوارتری دارند، به کار می‌رود مشخص نیست.

## ۳ - ریشمهای کاهش وابسته سازمانی



سیستم آمریکایی همچنین یک حالت تناوبی مختص به خود (و عجیب و غریب) را از طریق تدارکات قانون اساسی محورش برای حالات نامنظم اما با برنامه اداری و ابزارهای کاملاً مجزای انتخاباتی برای پویایی و فعالیت موضوعات حاصل کرده است. این ها «دزیچه های» (واژه مورد استفاده توسط کینگدم ۱۹۸۴) قابل پیش بینی هستند که از طریق آنها مسیرهایی مقتدر و در عین حال مقتضی برای بستر برنامه کاری میبیا می گردد. استحکام سیستم همچنین بدین معناست که قانونگذاران و نیز به خصوص مجریان قانون در مقایسه با آن سیستمهایی که متعدیانش می توانند فراخوان انتخاباتی دهند و یا جایی که در آنها یک سری از مقامات رسمی می توانند به شدت گروهی دیگر را تحت تأثیر قرار دهند، کنترل بسیار کمتری روی برنامه های کاری شان دارند. فرصتها .....

#### ۴. بی ثباتی حاصل از سازمان

در نهایت، آرایش قدرتمند و قانون اساسی محور تقابلات و تعادلات نشان دهنده این است که سازمانها (به خصوص کنگره و دولت) فعالانه برای زدن حرف اول در زمینه برنامه کاری رقابت می کنند، آنهم به اشکالی که به قدرت در دیگر سیستمهای حکومتی دیده می شود. مثلاً بر اساس یافته هریسون و هوبرگ (۶: ۱۹۹۱) در روند مقایسه سبکهای نظارتی در ایالات متحده و کانادا «کشش میان قوه های قانونگذار و مجری قانون در آمریکا اغلب برنامه کاری را در زمینه نظارت عمومی (یا رسانه ای) می کند. در مقایسه با آن ارگان های نظارتی و وزارتها در کانادا احتیاط بیشتری در قبال عمومی کردن برنامه کاری خود به خرج می دهند.» بنابراین تنشها میان سه قوه مجزا و مستقل از هم، باعث بی ثباتی زیادی در پویایی و فعالیت موضوعات می شود به خصوص این که از چشم انداز سطح میانی کمتته های کنگره و دفاتر اجرایی یا از

چشم انداز سطح بالایی تصمیم گیرندگان منفرد بدان دگریسته شود. چالش میان مجری و مجلسهای دوگانه یعنی سنا و نمایندگان (به خصوص با انشعاباتی در آرایش طرفداران) در نبود جناحهای یکپارچه، پیش بینی پویایی و فعالیت موضوعات را در سیستم آمریکایی تا حدی دشوار می سازد.

سیستم حکومتی آمریکا با توجه به مجموعه تاثیراتی که بر بستر برنامه کاری وارد می آورد، هم جذب کننده است و هم به شدت متفرق کننده و پراکننده. مراکز صاحب قدرت که در رقابت با یکدیگر فعالیت می کنند و بسیاری از مسیرهایی



که موضوعات را منتقل می سازند جایگاههای مناسبی برای انتقال تقاضاها فراهم می آورند ؛ یک نفوذپذیری که از بسیاری جهات به سیستم حالت ارتجاعی و نیز مشروعیت می دهد . از دیگر سو بسیاری از موضوعات توسط دولت ملی پردازش نمی شوند زیرا در برنامه دیگر مراکز (مثلا ایالات) جریان می یابند یا در میان سطوح مختلف یا زیرمجموعه های دولت فدرال جست و خیز می کنند . طرح و نقشه خود سیستم در برابر موضوعاتی با آرایش گسترده (مثل نظام بهداشت عمومی) به ستیز می پردازد و حتی توجهات جدی را از درون دولت ملی به خود معطوف می دارد ؛ مگر این که آشفتگی های اجتماعی و سیاسی به اندازه ای شدید باشند که موضوع مورد نظر را با شتاب مناسب ارتقا دهند و بر مرکزگرایی درونی سیستم غالب شوند . اگر به سیستم ایالات متحده از بالا بنگریم خواهیم دید که به شکل غیرقابل باوری ناهموار است و آشفتگی های بسیاری ایجاد می کند ؛ اصطکاکی که نیروها را پراکنده می سازد آنهم به روشی که متفاوت نیست از گردابها و جوی ها آبی که از میان صخره ها جریان می یابند و از شتاب شان کاسته می شود . بدین ترتیب تحرکات جمعیت حداکثری جدا جدا و شاخه شاخه می شود و تغییر اساسی دشوار می شود . از این چشم انداز ، طرح و نقشه سازمانی به سیاستگذاری سر و شکل می دهد .

#### پ . تصورات ، حوزه ها ، فعالان استراتژیک و سیاست

اگرچه ماهیت مشکلات و روبنادهای سازمانی در هر سیستمی تا حد زیادی به مسیری که طی آن موضوعات به برنامه کاری راه می یابند شکل می دهد و چگونگی پرداخته شدن به آنها را توسط سیاستگذاران روشن می سازد ، اما این عوامل «پیش از تصمیم گیری» حتمی و قطعی نیستند . سیاست که تحت تأثیر عواملی چون منافع شخصی ، ایده آلهای مشترک ، ارزشها و دیگر موارد برانگیخته می شود ، در پیش بردن مشکلات و عبور از موانع دارای اهمیت است تا این که برنامه کاری بیش از اندازه سنگین نشود . باید کاملا مراقب بود تا یک مشکل درک شده بیش از آن اندازه ای نباشد که مورد درک و فهم قرار گرفته است . شدت عاملی است که تکثرگرایان مدت هاست به عنوان فاکتوری بدان اشاره کرده اند که توصیف می کند چرا عده ای موفق می شوند و عده ای نه .



برخی از عواملی که مشکلات را به سمت برنامه کاری رهنمون می شوند به شرح هستند : بالایی طبیعی ،

وقایع بشری غیرقابل پیش بینی (مثل حمله ۱۹۹۰ عراق به کویت) و تغییرات تکنولوژیکی و زیست-محیطی از قبیل آثار جانبی مشروع حاصل از آزمایشات بیوتکنولوژیکی (کوب و اندر ، ۸۴ : ۱۹۷۲) بی شک ماهیت فراگیرنده و آنی ارتباطات جهانی این امکان را می دهد که رویدادها به سرعت و به گونه ای تمام و کمال بر برنامه های کاری تسلط و نفوذ یابند مثل تصاویر قحطی در آفریقا یا اتمام به شرارت و وحشیگری نسبت به مردم بوسنی و اجبار دولت برای وارد عمل شدن . راحتی هایی که ارتباطات ماهواره های به نظم جهانی امروزی تحصیل نموده است ممکن است به رهبران حتی بیش از آن مقداری که خودشان بشنوند در زمینه برنامه کاری آزادی و وسعت عمل بدهد . شرایطی که برخی آن را پس از تلاش بسیار شبکه اخبار کابلی برای جایگزین شدن در زمینه پوشش خبری جهانی ، «سنحی سی ان ان» نامیدند ، از سویی دیگر سرعت تغییر در اخبار ممکن است سبب شود تا برنامه های کاری القا شده از بیرون تا حدی بی ثبات گردند . توده های مردمی که با تغییر یافتن تصورات آسیب دیده اند را می توان بسیار آسانتر از هر روشی با پاسخهای کاملاً اجتماعی اما ماهیتاً سمبولیک آرام نمود .

هرچند که در ورای این عوامل خارجی ، مصالح و فعالان استراتژیک قدرتمندی حضور دارند که حمایت یا عداوت آنها در قبال موضوعات از آن جهت اهمیت دارد که در شکل دهی به برنامه های کاری سریعترین تأثیر را دارد . فرصتهای موجود برای تأثیرگذاری در برنامه کاری و جایگاههای اعمال نفوذ لازم و یا در دسترس برای فعالان بالقوه ، از سیستمی به سیستم دیگر متفاوت است : احزاب متحد از لحاظ استراتژیک (اسرائیل و جامائیکا) ؛ نخبگان ملی و یا حتی درجه پایینتر که جبهه های عمده آرا را در کنترل دارند (هند) ؛ بیروکراسی قدرتمند (فرانسه) ؛ حزب حکومتی (کوبا) ؛ نخبگان مذهبی (ایران) ؛ نخبگان نظامی (نیجریه) و یا منافع سلطه جویانه اقتصادی از هر نوع (اتحادیه صنایع دارویی در کلمبیا) . در

آمریکا روند کار به شکل رقابت فعالان و منافع بسیار است بر سر دستیابی به و تأثیرپذیری از فراوانی موقعیتهای استراتژیک . بر اساس ویژگیهای سیستم رسمی و تنوعی که در جامعه آمریکا وجود دارد ، عجیب نیست اگر مطالعات مربوط به تولید برنامه های کاری گرایش به این داشته باشد که مباحثش را با انگاره پلورالیستی ، مبنی بر رقابت میان مصالح [یا تمایلات] سازمان یافته خواه در درون و خواه بیرون از دولت ، آغاز کند .



بیلزارد (۱۹۹۱: ۳) می نویسد: «در سیستمی مثل آمریکا نقاط دسترسی فراوانند و یک سازمان و یا حوزه قضایی به قدرت بتواند محدوده مربوط به یک سیاست معین را به کنترل خود درآورد. کار انجمن های سیاستگذاری پیوند دادن بخش های گسسته این سیستم حکومتی به یکدیگر است.» خواه چنین انجمنی به عنوان «زیرمجموعه دولت» (فرینس، ۱۹۵۵) شکل یابد خواه به عنوان «شبکه صدور آرا» (مکلو، ۱۹۷۸) و یا «ائتلاف وکالتی» (ساباتیر، ۱۹۸۸)، فرض بر این است که در هر کدام «فعالیتی از جامعه و سازمانهای خصوصی مختلف در همه سطوح حضور داشته باشند و همگی آنها یک سری از عقاید بنیادین (اهداف مربوط به سیاستگذاری به علاوه درکیات دیگر) مشترک داشته باشند. آنها با دستکاری در مقررات سازمانهای مختلف دولتی به دنبال دسترسی به اهدافی معین در گذر زمان هستند.» (ساباتیر، ۲۷۹: ۱۹۹۱) این نوع از شکل از خیلی جهات بحث مربوط به آینده ارزیابی سنتی اسکات اشنایدر (۳: ۱۹۶۰) را دوباره مطرح می سازد: «نکات اصلی سیاست دو چیز است: اول، سبکی که عموم جمعیت در پراکندگی کشمکش بر اساس آن رفتار می کند و دوم، فرآیندهایی که به وسیله آنها ارتباطات بی ثبات عموم جمعیت با کشمکش مورد نظر کنترل می گردد.» دوباره می گوئیم که کشمکش سیاسی تنشی است میان آنها که به دنبال گسترش (یا عمومی کردن) میزان مشارکت مبحثی هستند و آنها که به دنبال محدود (یا خصوصی) کردن آنند. «سیاستهای عمومی از درون تعامل میان برداشتهایی خارج می شود که به کار می روند تا خود را توضیح دهند و نیز سازمانهایی که مدعی نظارت بر آنها هستند.» بومگارتر و جونز (۱: ۱۹۸۹) می گویند: «سیاستگذاران تلاش می کنند این عوامل را جرح و تعدیل کنند تا به اهداف برنامه ریزی شده دست یابند.» هرچند همانگونه که گفته شد چالش هم بر سر تعریف موضوعات است و هم کنترل فرآیندها و ساحتهایی که تصمیمات در آنها ساری و جاری می شوند. اعمال نظارت رسمی به تنهایی کافی نیست.

---

بسیاری از مطالعات طولی در زمینه سیاستگذاری این نکته را مجدانه نشان می دهند. بوسو (۲۵۶: ۱۹۸۷) با بررسی ۴۰ سال از سابقه حکومت فدرال آمریکا در زمینه آفت کش های شیمیایی نتیجه گیری می کند که شاید «قویترین تغییر در

زمینه سیاست مربوط به آفت کشهای شیمیایی بازتعریف آن به عنوان یک مسئله زیست محیطی بوده است. احتمالاً نبود قدرت و نفوذ کافی برای تعریف موضوع مهمترین عامل افول ..... بوده است.» موچیارونی (۲۶: ۱۹۹۰) در مطالعه ای

مفصل درباره سیاست استخدام در دولت فدرال پس از جنگ این گونه استدلال می کند که:



«از میان سه عامل مصالح [یا تمایلات]، سازمانها و ایده ها، هیچ یک تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر و سر راست قری از ایده ها

در نقشه پردازی برای مسیر حرکت و شکل دادن به محتوای سیاست استخدام را ندارند ... مؤسسات و سازمانها ممکن است برخی از گزینه ها را متوقف کرده باشند، چارچوب دهی به برنامه را انجام داده باشند، در زمان انجام تغییرات تأثیراتی گذاشته باشند و به سمت اشتیادات اجرایی سوق داده باشند. فعالیت‌های سیاسی مصالح [یا تمایلات] سازمان یافته (یا عدم وجود آنها) ممکن است سطح و میزان توزیع منافع حاصل از برنامه را تحت تأثیر قرار دهد و نقش برنامه های استخدامی را در اقتصاد محدود کند. اما آنچه که بیشترین تأثیر را در محتوای سیاستها بر جای گذارد، ورود تمایلات شخصی سیاستگذاران به کارشان بود و همچنین میزان پذیرندگی آنها از نظرات کارشناسان و اصلاح گرایان.»

این مطالعات موردی با کار مهمی متایسه ای که بومگارتنر و جونز (۱۹۹۰ الف، ۱۹۹۰ ب) انجام داده اند، پایگاه تجربی مهمی یافته است. آنها با مشاهده حوزه های مختلف سیاستگذاری (مواد مخدر، آفت کش های شیمیایی، نیروی هسته ای) در طول زمان به این نتیجه رسیدند که «اشتباه در کنترل تصورات و برداشتهای مرتبط با یک سیاست ممکن است به ضعف در کنترل آن سیاست منجر شود، حتی زمانی که این عمل در نظارت سازمانی برخی از گروههای بانفوذی انجام پذیرد که همه شان روند کنونی سیاستگذاری عمومی را می پذیرند. کنترل داشتن بر تعریف موضوعات در فرآیند سیاستگذاری مسئله ای کلیدی است.

این مطالعات همچنین پویایی ها و فعالیت های موضوعی بلندمدت خیلی شبیه به هم را کشف نمود. در اغلب موارد سیاستها تحت شرایط مشارکت نسبتا محدود و غالبا با درکیات مثبت عموم مردم از موضع شکل گرفتند. نتیجه آن تسلط از سوی زیرمجموعه دولت است و آنچه طنز آمیز است این که در اغلب حوزه های سیاستگذاری مطالعات از اواخر دهه ۱۹۴۰ و اوایل دهه ۱۹۵۰ آغاز شد یعنی زمانی که پلورالیسم به عنوان الگوی پیشاهنگ در سیاست آمریکایی و علوم

سیاسی بر خاسته بود. در پی آن تلاشهای حامیان این وضعیت برای جرح و تعدیل تصور موجود از حوزه سیاستی و نیز جایگاههای سیاستگذاری شکل گرفت، به خصوص در زمانی که گرایشات بیشتر و متنوعتری، هم از درون و هم بیرون دولت سهمی در فرآیند برای خود طلبیدند و می خواستند در تصمیم گیری برای اموری که مناقشه برانگیز است شریک باشند. در هر مورد و به طور معمول در اوایل دهه ۱۹۷۰ زیرمجموعه دولت که از این وضعیت دفاع می کرد تکه تکه و یا

متورم شد و به جای آن یک «شش وجهی سازمان نیافته» (جونز ۱۹۷۹)، «شبکه موضوعات» (هاسکو، ۱۹۸۸)، «انجمن



سیاستگذاری» (میلوارد، ۱۹۹۱) و یا «اتلاف طرفداران» (ساباتیر، ۱۹۸۸) وسیعتر، نفوذپذیرتر و کمتر قرار گرفت. این

سویالیستی کردن بی وقفه کشمکشها سرانجام سبب بی ثباتی شدیدی و حتی بن بست در سیاستگذاری گردید و حداقل تا آینده ای نامشخص، یک عدم تعادل میان درکیات عموم و آرایش مصالح و تمایلات به وجود آمد. (مراجعه کنید به بومگارتنر و جونز، ۱۹۹۰؛ بوسو، ۱۹۸۷؛ هوبرگ، ۱۹۹۲؛ جونز، ۱۹۷۵؛ مویچارونی، ۱۹۹۰). خواه موضوع «داخل نبودن» دورنماهای زیست محیطی در بحث آفت کش ها باشد، خواه نگرش های بهداشتی درباره سیگار کشیدن و نیروی هسته ای باشد و یا درگیری بر سر منافع اصلی در آرایشی از سیاستهای اجتماعی، هر کسی که بتواند به بهترین وجه برداشت و تصور از یک موضوع را جرح و تعدیل نماید، او یک طرف کشمکش در زمینه برنامه کاری و در نتیجه نافع در سیاستگذاری است.

این مطالعات در تمرکزشان روی ترکیب بندی های سیاست مشترک و یا گرایشات در زمینه موضوع با هم سهیم بودند و البته در زمینه هایی چون رفتار جمعی، ساختار ناهموار اقتصاد، سطح یا دیگر پیش زمینه های مربوط به نخبگان، مدیران و هنر موسسه یا سازمان منفردی با هم سهیم و شریک نبودند. طبق نظر ساباتیر (۲۹: ۱۹۹۱) «یکی از شفاف ترین نتیجه گیری هایی که از آثار منتشره در زمینه سیاستگذاری می توان کرد این است که درک فرآیند سیاستگذاری نیازمند نگاه به مجموعه درون دولتی سیاستگذار و یا زیرمجموعه هاست (که شامل می شوند بر کارمندان دولت، پرسنل قانونگذاری، رهبران گروههای مورد حمایت، محققان و گزارش کنندگان متخصص در یک حوزه سیاستی حقیقی) به عنوان یک واحد ابتدایی برای مطالعه». این دورنما دارای اشارات ضمنی کاربردی و دستوری است. این مطالعات طولی درباره سیاستگذاری در توصیف و تشریح ترکیب بندی های سیاستی نتیجه می گیرند که دست کم در آمریکا، ماهیت برنامه کاری و در نتیجه جهت سیاستگذاری عمومی معمولاً در تغییر و تحول بزرگتری است از آنچه که ممکن است با نگاه

صرف به ساختار، ایدئولوژی ها و موسسات و سازمان ها پنداشته شود. در هنگامی که ثبات به چشم می آید، تغییر در حال انجام است. همان گونه که بومگارتنر و جونز (۲۴: ۱۹۹۰) ابراز می دارند:

«پلورالیسم به طور پیوسته محافظه کار نیست. مسلماً وجود حوزه های متعدد سبب می شود تا در هم شکستن آرایش قدرتی دشوار گردد. اما این شرایط همچنین امکان می دهد تا ایده های سیاستی جدید جاگاههایی بیابند تا در آنها

شکوفا شوند. از آنجا که گرایشات قدرتمند اقتصادی نمی توانند به طور معمول همگی جایگاهها را تسخیر کنند،



..... چنین که برناشتها تغییر می یابند ، سیاستهای کلان هم بر خلاف خواسته افراد مورد حمایت دولت تغییر می یابند .»

این که تا چه اندازه چنین ارزیابی به سیستمهای سیاسی دیگر هم می تواند ارتباط داشته باشد هنوز هم نامشخص است و این تا حد زیادی به خاطر کمبود مطالعات طولی مناسب در زمینه سیاستگذاری و به خصوص بر محور سیستم هاست (مراجعه کنید به بومگارتر ، ۱۹۸۹ ؛ لانکوئست ، ۱۹۸۰) . یک نگاه اجنالی به دیگر سیستمهای پیشرفته صنعتی حداقل نشان می دهد که بخش زیادی از پویایی ها و فعالیتهای موضوع محور هم نوع در این سیستمها ، به شکلی هماهنگ با ویژگی های خاص ساختاری و نیز ارزشهای زیربوستی اجتماعی آنها اتفاق می افتد (ووگل ، ۱۹۸۶) . در هر مورد اولویت داشتن برنامه کاری در سیاستگذاری بیشتر از هر زمانی روشن است .

### سه . طرح سیاستگذاری و انتخاب ابزارها

« طرح ریزی در مدل روند سیاستگذاری معمول امروزی ، پایین ترین مرحله تحلیلی شکل گرفته است . آگاهی از فعالیتهایی که باید در این مرحله انجام پذیرد به تجربه های حقیقی و یا گزارشهای حاصل از مطالعات موردی محدود می شود . تا به حال به آن میزان از درک نرسیده ایم که چگونه دولتها راه حل های لازم را شکل می دهند ، چگونه مشکلات را برای حل کردن از میان موارد دیگر انتخاب می کنند و این که چگونه به آن مشکلات می پردازند. (لیندر و پترز ، ۱۹۹۰ ، ۱۰۴-۱۰۵) »

پس از بیان اهمیت برنامه کاری و تعریف موضوع بر این صحنه می گذاریم که این فعالیتهای تنها بخشی از معمای گسترده

---

سیاستگذاری هستند . باقی بخشها شامل می شوند بر طراحی محصولات خاص رسمی سیاستگذاری ( متصوبات ، برنامه ها ، مقررات و ... ) که می توانند جواز لازم و مناسب را از آنها که در زمینه سیاستگذاری تأثیرگذارند ( مثل قانون گذاران ، مجریان ، کارمندان دولت و حتی شهروندان ) دریافت داشته و به سوی مشکلات هجوم برند . سابقه اجرایی دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ تا حد زیادی درک ما را درباره این که چرا بعضی وقتها سیاستها مردود می شوند بهبود بخشید اما آنگونه

---

که پالمر و کالیتا ( ۴-۶ : ۱۹۹۰ ) خاطر نشان ساخته اند ، بخش اعظم این دانش و تخصص بارها در چهار اشتباه شده است در پنداشتن این که « ( ۱ ) سیاستها تقریباً همیشه مردود می شوند ، تنها اگر هزینه ها و سودها آنقدر محدود و مختصراً



باشند که موفقیت دور از دسترس شود؛ (۲) اجرا مثل مدیریت، هم از لحاظ مفهومی و هم عملیاتی از دیگر بخشهای سیاستگذاری مثل کسب حمایت سیاسی، جداست؛ (۳) تعاریف از اجرا به عنوان یک فعالیت معمولاً محدود و فنی بوده است و تمرکز تقریباً انحصاری آن بر سیستم انتقالی ادارات دولتی «غیرسیاسی» است؛ و در نهایت (۴) تعریف مشکلات و طرحهای سیاستگذاری معمولاً شفاف و روشن هستند، بنابراین شکست برنامه از اجرای ضعیف یا بد جهت گیری شده نشأت می گیرد. در عین حال پالمبو و کالیستا (۵: ۱۹۹۰) درباره این مطلب آخری ابراز می دارند که «تعریف مشکل و برنامه سیاستگذاری فعالیتهای سیاسی هستند و از این رو آنها محصولات کشمکش هستند که منتج می شود به چانه زنی و مصالحه». طرح ریزی و اجرا را نمی توان فعالیتهایی جدا از هم تصور نمود.

آثار نوشته شده درباره طرح سیاستگذاری که در اواسط دهه ۱۹۸۰ پدیدار شدند از این نقطه مرجع آغاز گردیدند و طبق بیان می (۱۸۸، ۱۹۹۱) «یک تاکید همه جانبه دارند بر تطابق یک سیاست مفروض با بستر سیاسی که سیاست در آن طرح ریزی و اجرا می گردد». این نوشته ها با چنین بسکی به اشکال مختلف می خواهند تخصص و علم را در زمینه سیاستگذاری به سمت عقب متمایل سازند یعنی به سمت تصدیق این که طرح ابتدایی برای محصولات [یا بازدهی های] سیاست رسمی جوابگو است و این که مطالعات در باب سیاستگذاری درک اندک و تصنعی را درباره تأثیر واقعی که انواع مختلف محصولات [یا بازدهی های رسمی] بر سیاستها و ملتهای بر جای می گذارد به دست می دهد. مهمتر این که این رویکرد به دنبال پرداختن مستقیم به واقعیتی است که هر انتخاب در زمینه «ابزار سیاستگذاری» منعکس می کند و از این رو می باید بسترهای اجتماعی، اقتصادی، فنی و سیاسی گسترده تری را هم در میان تصمیم گیرندگان و هم آنها که محصولات سیاست مفروض متوجه آنهاست مد نظر داشته باشد. طبق بیان اشنايدر و اینگرام (۷۷: ۱۹۹۰) «سیاستهای موثر می باید افراد را تشویق کنند تا بر اساس مدل پیشنهادی سیاست مفروض رفتار کنند» یک تعریف برآورنده تر برای

تأثیرگذاری چیزی است که باید هنوز هم تلاش کرد تا بدان دست یافت.

الف. عناصر طرح



با در ذهن داشتن این هدف که محصولات مؤثر سیاستگذاری ایجاد کنیم، هر تئوری از طرح سیاستگذاری شامل بر سه عنصر می شود که می پردازند به: (۱) ماهیت مشکلات، اهداف و نتایج (این که چه چیزی باید حاصل گردد و چرا)؛ (۲) ماهیت جمعیت هدف (که باید تأثیر مورد نظر روی آنها اعمال گردد)؛ (۳) مقرراتی که مشخص می کند جمعیت هدف و کادر اجرایی چه کار می توانند و یا نمی توانند انجام دهند؛ و (۴) ابزار یا مشوق هایی که در محصولات سیاستگذاری وجود دارند و احتمال بدست آوردن اهداف را محتمل تر می کنند. بیشتر بحثی که در ادامه می آید بر گرفته از اشنايدر و اینگرام (۸۸-۸۰، ۱۹۹۰) است.

## ۱. مشکلات، اهداف و محصولات

پیش از این زمان زیادی را صرف این نمودیم که تا درباره ماهیت مشکلات و تعریف انتخابها بحث کنیم اما فراتر از این فعالیتها، نبود حقیقی سیاست هاست که از طریق محصولات یک سیاست رسمی حاصل می گردد؛ یعنی این که سیاستگذاران می خواهند چه چیزی به دست آورند. اما سیاستها اغلب دربردارنده اهداف متعددی که آشکار و چه ضمنی؛ که «با گذشت زمان و نیز تغییر در ادراکات نسبت به این که دستیابی به چه هدفی ممکن است و چه هدفی نه، این اهداف هم خود تغییراتی می کنند» (اشنايدر و اینگرام، ۸۳: ۱۹۹۰) از این رو اجرا بخشی است از روند تکراری یادگیری سیاست. پس هر تئوری معتبری از طرح سیاستگذاری باید در کمترین سطح قادر باشد توضیح دهد که چگونه تفاوتها در ماهیت اهداف و محصولات سیاست باعث حرکت مستقیم به سوی (یا دست کم افزایش احتمال حرکت به سوی) نتایج مجزا در اثر سیاست اتخاذ شده می گردد.

## ۲. جمعیت هدف

رفتار جمعیت هدف تأثیر شدیدی بر موفقیت یا شکست یک سیاست و بدین ترتیب بر طراحی برنامه سیاستی می گذارد. در شکل دهی به یک سیاست که برای بازداري از استعمال مواد مخدر یا رفتارهای جنسی مرتبط با شیوع ایدز طراحی می گردد، انتخاب ابزار سیاستگذاری به تناسب این که جمعیت هدف تحصیل کرده باشند یا درس نخوانده، ثروتمند باشند یا فقیر، یا تحت پوشش سیستم بهداشت عمومی باشند یا نباشند، تفاوتهای زیادی خواهد کرد. گروه اول در هر یک از این مقایسه ها از احتمال بیشتری برای دادن پاسخ صحیح به رفتارهای مورد انتظار نتیجه سیاستها و نیز اشارات ضمنی به این



که ادامه رفتار ممکن است زندگی شان را نابود کند، برخوردارند. گروه دوم احتمالاً نیازمند یکسری خدمات اجتماعی بیشتر (مثل مراقبت های بهداشتی و کار) هستند.

هر مقاله ای در باب طرح سیاست، به خصوص در سیستمهای سیاسی دموکراتیک، باید «مشارکت سیاستی» را لحاظ کند؛ که به معنای «تسمیات و فعالیتهای جمعیت های هدف مستقیم و غیرمستقیم است که در اهداف سیاستگذاری دخیل هستند» (اشنایدر و اینگبارم، ۸۴: ۱۹۹۰) این مشارکت می تواند در ابعاد مختلفی حاصل شود البته با در نظر داشتن این مطلب که ماهیت مشکل و گروههای هدف نقشهای اصلی را در انتخابها بازی می کنند:

(۱) بکارگیری داوطلبانه فرصتهای موجود در برابر پذیرش اجباری همراه با تحکیمات؛ با توجه به دو گروه اشاره شده در سطور بالا، سیاستهایی که بر اساس مقتضیات گروه اول طراحی می شوند می توانند گرایش بیشتری به ارائه اطلاعات به افراد حاصل کنند (مثل جایگاه ها و ساعتی اجرای مراکز بازتوانی) و از این رو