

## سیاست گذاری و دموکراسی: مروری بر فرایندهای سیاست گذاری در آمریکا

Tomas R. Daye, *Top-Down Policymaking*, New York and London: Chatham House Publishers Seven Bridges Press, LLC. 2001, 189 pages.

دکتر داود غریب‌زندی

دانش آموخته دکترای علوم سیاسی

دانشگاه تربیت مدرس

یکی از مباحث عمده مورد نظر متخصصان سیاست گذاری عمومی این است که سیاست گذاری در یک نظام دموکراتیک بهتر انجام می پذیرد. به عنوان نمونه، باربارا جی. نیسون یکی از چهار قاعده فکری دانش سیاست گذاری عمومی را باور به مباحث دموکراتیک می داند.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، حکومت باید در امری سیاسی گذاری و تدوین راهبرد نماید که مسایل اصلی و مورد نظر مردم آن جامعه

باشد و در نهایت مشکلی را از پیش روی آنها بردارد. در نظام دموکراتیک که حکومت در قبضه مردم پاسخگو می باشد، سیاست گذاری انعکاس نظرات و باورهای مردم در عرصه سیاسی و عمومی است. مدلی که برای این گونه نظامها طراحی شده است، مدل فرایند سیاست گذاری از پایین به بالا (the bottom-up policy process model) است. در مقابل این مدل، مدل نخبه گرایانه وجود دارد که جامعه را به دو دسته دارنده قدرت و افراد فاقد قدرت تقسیم می کند و تعداد کمی از افراد بر توده ها حکومت می کنند و چرخه امور اقتصادی و اجتماعی در دست این افراد می باشد. آنها بیشتر بر اساس باورها، ترجیحات و مصالح خودشان تصمیم گیری می نمایند و برای پرهیز از انقلاب و ایجاد ثبات، نوعی اجماع در عرصه حکومت رانی دارند.<sup>۲</sup> این نوع سیاست گذاری از بالا به پایین (Top-Down Policymaking) خوانده می شود که بیشتر خاص نظامهای اقتدارگرا می باشد.

تامس ر. دای در کتاب جدید خود به

نام سیاست گذاری از بالا به پایین با بررسی

ساختار قدرت و ثروت در آمریکا، مدل سیاست‌گذاری این کشور را سیاست‌گذاری از بالا به پایین می‌داند. از آنجا که نظام سیاسی ایالات متحده نظامی دموکراتیک است و معمولاً به عنوان یکی از الگوهای عملی تحقق نظام دموکراتیک ممکن از آن نام برده می‌شود، آیا این نوع سیاست‌گذاری با نظام دموکراسی سازش‌پذیر است، یا نه نظام سیاسی موجود در آمریکا، نظامی اقتدارگراست؟ البته هدف دای در این کتاب، به طور مشخص پرداختن به این مسئله نیست، بلکه هدف کتاب آرایه تصویر روشنی از نظام تصمیم‌گیری آمریکا و ساختار قدرت و ثروتی می‌باشد که در پس این نظام است. به همین دلیل به موضوع دموکراسی به طور جسته و گریخته در فصول مقدماتی کتاب اشاره دارد. در ذیل ضامن پرداختن به دو مدل اصلی سیاست‌گذاری به معرفی کلی فصول کتاب نیز اشاره می‌شود تا در صورت تمایل با پیگیری هر موضوع، به طور مشخص به فصل مورد نظر مراجعه شود.

## مدل سیاست‌گذاری از پایین به بالا<sup>۲</sup>

مدل سیاست‌گذاری از پایین به بالا یا مدل دموکراتیک - چندگانه (democratic-pluralist) بر این فرض است که در یک جامعه باز هر مسئله‌ای می‌تواند توسط افراد و گروه‌ها شناسایی شده و فرایند سیاسی، مورد بحث، مناظره و بررسی قرار گیرد. شهروندان می‌توانند منافع خود را تعریف و آن را سازمان‌دهی نمایند، به مقامات حکومتی دست یابند، در تصمیم‌گیری شرکت کنند و بر اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های حکومت نظارت داشته باشند. تنوع نهادهای دموکراتیک به فرایند نفوذ شهروندان از پایین به بالا کمک می‌کند. گروه‌های هم‌سود، احزاب سیاسی، مقامات منتخب مردم و رسانه‌های جمعی همگی برای پاسخ به مباحث عمومی فعالیت می‌کنند.

## مدل سیاست‌گذاری از پایین به بالا

در این مدل گروه‌های هم‌سود به عنوان میانجی‌های مهم بین افراد و حکومت عمل می‌کنند و نظام انتخاباتی به عنوان ابزار نفوذ مستقیم بر سیاست

حکومت کار می‌کند. (ص ۱۰) گروه‌های هم سود سازمان یافته بر رفتار افراد در لابی‌ها، بررسی مذاکرات کنگره (پارلمان)، ارتباط با مقامات حکومتی، بررسی پیشرفت قانون‌گذاری و همچنین فعالیت نهادهای اجرایی نظارت می‌کنند. وجود احزاب سیاسی برای سازماندهی و نظارت اکثریت عمومی بر حکومت ضروری می‌باشد. در سطح نظریه، احزاب مسئول، برنامه‌های خود را با اصول موقعیتهای سیاست‌گذاری هماهنگ می‌نمایند و نامزدهایی را برای اداره عمومی معرفی می‌کند که موافق با اصول و سیاستها باشند، همچنین به رأی دهندگان در مورد مباحث عمومی آگاهی و آموزش می‌دهند.

انتخاب رقابتی در قلب فرایند دموکراتیک قرار دارد. اما برای انتقال تقاضاهای شهروندان به عرصه سیاست‌گذاری عمومی از طریق انتخابات چند شرط باید اعمال شود، نامزدها باید برنامه‌های خود را به طور شفاف به رأی دهندگان ارائه دهند، رأی دهندگان باید براساس ترجیحات سیاسی خود از حق رأی استفاده کنند و نامزدها باید سیاستهای کلی

را در برنامه‌های مبارزاتی خود در نظر بگیرند. رسانه‌های جمعی به عنوان آیین نظرات و مباحث عمومی جامعه در مدل پایین به بالا، نقش مهمی دارند. آنها در طرح مسئله و جلب توجه مردم به آن مسایل و ارزیابی فرایندهای سیاسی نقش غیررسمی ولی مهمی دارند. مدل سنتی از پایین به بالا بر این فرض است که مهمترین فعالیتهای سیاست‌گذاری در درون خود حکومت رخ می‌دهد. دستگاہهای حکومتی، مثلاً در آمریکا، رییس جمهور کاخ سفید، کمیته‌های کنگره، وزارتخانه‌ها، نهادهای اجرایی و دادگاهها در برابر فشارهای وارد بر آنها و در برابر فعالیتهای سیاست‌گذاری پاسخگو هستند. فرایند سیاست‌گذاری شامل شناسایی مسئله، ارائه دستور کار، تدوین اهداف سیاست‌گذاری، قانونی کردن سیاستها، اجرای سیاستها و ارزیابی است. این روال تا حد زیادی با فرایند دموکراسی به عنوان روش یا سبک حکومت هم خوانی دارد و به بهترین نحو، ترکیب بهینه‌ای می‌باید.

### مدل سیاست‌گذاری از بالا به پایین

تصور کلی از نظام سیاسی ایالات

متحدہ به طور عمدہ سیاست گذاری از پایین به بالا است که با دموکراسی هم خوانی زیادی دارد. اما دای با تصویری که از جامعه آمریکا ارایه می دهد، معتقد است نظام تصمیم گیری آمریکا به طور عمدہ در دست افراد اندکی است که ساختار قدرت و ثروت آمریکا را ساخته و آن را شکل می دهند. از نظر دای، سیاست گذاری از بالا به پایین به ارزیابی کلی فرایندهایی می پردازد که نخبه ملی ارزشها، منافع و ترجیحات خود را در جریان سیاست گذاری عمومی منتقل می نماید و حتی در یک نظام دموکراتیک هم سیاست گذاری عمومی از بالا به پایین و نه از پایین به بالا چیده می شود. دای در توصیف زنده ای که از محیط سیاست گذاری آمریکا می دهد، به بحث جهت گیری نخبگان در قبال سیاست گذاری شهروندان، سیاست تجارت جهانی، مالیات ترجیحی برای سیاست گذاران، نفوذ پول در سیاست، نگرش سیاسی متضاد مطبوعات و نخبگان تاجر، اصلاح بانکی، جدایی سیاست گذاری عمومی از ترجیحات عمومی، بی اعتمادی توده ای نسبت به دیوان سالاری حکومت، نظر افکار عمومی در مورد سترونی حکومتی

و ارزیابی سیاست رفاه می پردازد و نقش بنیاد فورد، شورای روابط خارجی و کمیسیون سه جانبه، شبکه سیاست محافظه کاری، میزگرد تجاری، امپراتوران مطبوعاتی و هیأت اندوخته های فدرال را مورد بررسی قرار می دهد.

مرحله تدوین سیاست در آمریکا زمانی شروع می شود که مجموعه نخبگان با بنیادها، مشاوران و سازمانهای برنامه ریزی سیاسی ارتباط برقرار کنند. نخبگان برای خدمت به بخش حاکم، منابع مالی مطالعه سیاست گذاری را فراهم می کنند. بنیادهای فورد (Ford) و نهادهای شورای روابط خارجی (The Council on Foreign Relations)، مؤسسه بروکینگز (Brookings Institution)، بنیاد هریتیج (Heritage Foundation) و مؤسسه هوور (Hoover Institute) در شناسایی مسایل سیاسی، ارایه اطلاعات مناسب و طرح بدیلهای سیاسی و ارایه مشاوره به مقامات عالی رتبه سیاسی نقش مهمی ایفا می کند. (به فصل سوم رجوع شود).

محور بعدی سیاست گذاری از بالا به

پایین در آمریکا، فرایند گزینش رهبری است. دای معتقد است پول، سیاستهای انتخاباتی در آمریکا را به تحرک وامی دارد. هیچ کس نمی تواند به طور جدی کرسی کنگره، یا میزبانی در اتاق بیضی شکل رییس جمهور به دست آورد، مگر اینکه پولی تهیه کند یا پولی صرف کند. هزینه مبارزاتی به طور سرسام آور در هر انتخابات افزایش می یابد. هر عضو مجلس نمایندگان به طور متوسط در هر سال ۱ میلیون دلار، سناتورها در هر شش سال بین ۵، ۱۰ و ۲۵ میلیون دلار هزینه می کنند. تمام نمایندگان کنگره و رییس جمهور در انتخابات سال ۲۰۰۰ بیش از ۱ میلیارد دلار هزینه کرده اند. (ص ۴ و ۵) این پول از کجا می آید؟ پاسخ مشخص است. از شرکتها، بانکها، شرکتهای بیمه، شرکتهای سرمایه گذاری، بنگاههای رسانه ای و افراد ثروتمند که نخبگان ملی آمریکا را می سازند. پول زیاد در سازمانهای حزبی، کمیته های کاری سیاسی، سازمانهای مستقل و همچنین خزانه رقابت نامزدها جریان می یابد. سیاستمدار دوراندیش قبل از تصمیم برای پذیرش مسئولیتی، باید با

نخبگان مالی تماس بگیرد. پاسخ سرد از طرف نخبه مالی به این معنی است که آن نامزد باید به دنبال شغل دیگری باشد. (ص ۵) (به فصل چهارم کتاب رجوع شود).

فرایند گروههای هم سود، حمایت مستقیم از ترجیحات سیاسی نخبگان را فراهم می آورد. گروههای همسود سازمان می یابند تا بر سیاست حکومت نفوذ کنند و منافع خاص، یارانه ها، امتیازات و حمایت برای موکلانشان را به دست آورند. آنها توسط برخی شرکتها، بانکها و نهادهای مالی، حرفه ای، قانونی، رسانه ای و مدنی که نخبه ملی را می سازند، حمایت مالی می شوند و به آنها نیز پاسخگو هستند. واشنگتن شبکه پیچ در پیچی از سازمانهایی با منافع خاص است (نظیر انجمن های تجاری و حرفه ای، مالی، حقوق دانان و شرکتهای حقوقی، نمایندگان شرکتهای بزرگ، لابی ها، مشاوران و شرکتهای روابط عمومی و حکومتی و کمیته کار سیاسی). (فصل پنجم)

نخبگان رسانه ای آمریکا نقش دوگانه ای در سیاست گذاری از بالا به پایین دارند: رهبری رسانه های جمعی به نوبه

مطرح می‌شود که فرایندی عمومی و باز است و به طور عمده مورد توجه اغلب محققان، مفسران و دانشمندان سیاسی قرار می‌گیرد. این مرحله شامل چانه زنی، نان قرض دادن (Logrolling) ترغیب، مصالحه و رقابت میان گروه‌های هم سود است. به عبارت دیگر، این مرحله در مقابل طرح ریزیهای پشت صحنه سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد و برخلاف مرحله پیشین، فرایندهای سیاست‌گذاری در معرض تحلیل و بررسی عمومی قرار می‌گیرد. در فرایند قانونی سیاست، فرایند رسمی چندان اهمیتی ندارد، زیرا به عنوان ابزار سیاست‌گذاری و نه غایت مطرح است.

فرایند سیاست‌گذاری با تصویب قانون توسط کنگره و امضای رییس جمهور پایان نمی‌یابد، بلکه به مرحله اجرا گذاشته شده و به وزارتخانه‌ها و سازمانهای بخش اجرایی ابلاغ می‌گردد. دیوان سالاران خود سیاست را شکل می‌دهند. بسیاری از فرایندهای سیاست‌گذاری نظیر ایجاد یا هدایت سازمان جدید، تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی، استخدام نیرو، انجام وظایف حکومت و غیره در درون اداره مدیریت و بودجه، هیأت

خود مولفه کلیدی نخبگان ملی است و در قدرت معادل نخبگان شرکتهای بزرگ، بانکها، بیمه‌ها، سرمایه‌گذاری و حکومت است. اما نخبگان رسانه‌ای، کارکرد دیگری برای ارتباط نگرشهای نخبگان برای تصمیم‌سازان حکومت و مردم آمریکا دارند. منبع اصلی قدرت رسانه‌ها، در ایجاد ارتباط با دستور کار سیاسی است یعنی به مقامات منتخب مسایل اصلی را گوشزد می‌کنند. رسانه‌های جمعی در اینکه مردم چگونه فکر کنند، موفق نیستند، اما در گفتن اینکه در مورد چه فکر کنند، موفق هستند. (ص ۶)

قدرت رسانه در شبکه‌های تلویزیونی (ABC, NBC, CNN, CBS) و رسانه‌های ملی معتبر (نیویورک تایمز، واشنگتن پست، وال استریت ژورنال، نیوزویک، تایمز، یو. اس. نیوز، ورلد ریپورت) متمرکز است. (به فصل ششم رجوع شود).

فرایند قانونی سیاست، کارکرد حکومت - کنگره، ریاست جمهوری و دادگاههاست که در فصل هفتم کتاب مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از آماده‌سازی مراحل قبلی، این مرحله از سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاری باز و مستقیم (Proximate)

اندوخته مالی فدرال، اداره حمایت از محیط زیست و صدها مرکز دیوان سالاری دیگر انجام می‌گیرد. در تمامی این مراحل هیچ کدام از گروههای هم سود سازمان یافته، کاخ سفید، کنگره و مطبوعات نمی‌توانند از اعمال درست قانون در دیوان سالاری مطمئن باشند؛ زیرا به هر میزان که جامعه وسیع تر و پیچیده تر شود، دیوان سالاری نیز قوی تر می‌شود. در نهایت، ارزیابی سیاستها توسط نهادهای خود حکومت و نیز رسانه‌های جمعی، گروههای هم سود، مشاوران و بنیادها که با نخبگان ملی رابطه منسجمی دارند، مورد بررسی قرار می‌گیرد. یعنی همه چیز در آمریکا تحت کنترل نخبگان ملی است.

آیا سیاست‌گذاری از بالا به پایین با دموکراسی سازش پذیر است؟

دای در این کتاب فراتر از بحث اصلی سیاست‌گذاری که عمدتاً به فرایند سیاست‌گذاری می‌پردازد، بافتار (context) و ساختار (Structure) سیاست‌گذاری عمومی در جامعه آمریکا را نیز مورد بحث قرار می‌دهد. این مسئله در رابطه با

دموکراسی مشکلاتی را پدید می‌آورد. به عبارت دیگر، اگر تمرکز بحث سیاست‌گذاری فارغ از بحث بافتار، ساختار و کارگزاران، بر فرایند باشد، بیشتر توجه پیرامون مباحث و مناظرات کنگره، کنگره با ریاست جمهوری، احزاب دموکرات و جمهوری خواه دور می‌زند و در این فرایند به دلیل باز و علنی بودن بخش عمده سیاست‌گذاریها و فعالیتهای شرکتهای، بنیادها و لابی‌ها، مشکلات جدی از منظر دموکراتیک ایجاد نمی‌شود. اما اگر همان طور که دای معتقد است، فرایندهای شکلی یعنی اینکه چه کسی اعتماد سیاسی به دست می‌آورد، چه کسی اداره و کنترل برنامه‌ها را به دست می‌گیرد، و دقیقاً چه میزان پول باید پرداخت شود، چندان مهم نیست، بلکه فرایندهای پیش از سیاست‌گذاری در عرصه حکومتی اهمیت بیشتری دارد. پس فعالیتهای رسانه‌های جمعی، بنیادها، احزاب سیاسی و غیره که تضمین‌کننده تداوم دموکراسی در جامعه است، دچار مشکل جدی خواهد شد. پس اگر تعدادی افراد نخبه در عرصه جامعه‌ای (Societal) آمریکا تمام امور را در دست

دارند، یعنی افکار عمومی را شکل می دهند و حتی بر اعضای کنگره نیز نفوذ دارند، دموکراسی چندان مفهوم جدی نمی یابد.

دای در این کتاب این مسئله را که آیا این نوع سیاست گذاری با دموکراسی مناسبت دارد یا خیر، به دقت مورد بحث قرار نمی دهد و تنها به طور پراکنده اشاره هایی به مطلب می کند و جسته و گریخته به آن می پردازد. برای مثال، در جایی می گوید این کتاب «توصیه یا تجویزی برای جامعه آمریکا ندارد و تنها مدعی تحلیلی برای کمک به فهم و توضیح واقعیت‌های زندگی سیاسی در دموکراسی است.» (ص ۱۴) و در جایی دیگر عنوان می کند که «سیاست گذاری از بالا به پایین با دموکراسی سازش پذیر نیست.» (ص ۱۴) و یا «تأکید بر اینکه سیاست گذاری عمومی نمایانگر تقاضاهای مردم است بیشتر بیان یک افسانه است تا واقعیت دموکراسی» (ص ۱). دای در کنار این مطالب، دو مطلب دیگر را نیز مطرح می کند. ابتدا معتقد است که دموکراسی چیزی نیست که حکومت به مردم اعطا کند، پس سیاست گذاری از بالا به پایین نمی تواند مغایرتی با دموکراسی

داشته باشد. «گفتن اینکه سیاست گذاری عمومی در جامعه دموکراتیک از بالا به پایین است، کوچک شمردن دموکراسی نیست. ارزشهای اصلی دموکراسی - آزادی و برابری - شأن انسان را تعریف می کند. اینها ارزشهای اخلاقی بنیادین هستند و توسط حکومت اعطا نمی گردد، بلکه متعلق به هر یک از افراد به عنوان موضوع حق طبیعی است و حکومت به واسطه رضایت حکومت شوندگان - با انتخاب آزاد، دوره ای و رقابتی که رأی هر فرد با فرد دیگر برابر است - فرایند حداقلی دموکراسی را توصیف می کند.» (ص ۱) دوم، دای معتقد است بنیان گذاران نخستین آمریکا که در سال ۱۷۸۷ در فیلادلفیا قانون اساسی را نوشتند نیز به جای کلمه دموکراسی از واژه جمهوری استفاده کردند، آنها انتظار داشتند مردم با رضایت توسط افراد مدیر و سرمایه دار حکومت شوند. «بنیان گذاران به آریستوکراسی طبیعی معتقد بودند. آنها باور داشتند که تمام مردم به طور برابر حقوق طبیعی، زندگی، آزادی و مالکیت را محترم می شمارند، اما برای بنیان گذاران برابری به این معنی نبود که مردم در هوش،



استعداد، ثروت یا فضیلت برابر هستند. آنها نابرابری ثروت و قدرت را به عنوان محصول طبیعی تنوع بشری قبول داشتند. همچنین آنها تلاشهای حکومت برای کاهش نابرابریهای ناشی از تجاوز به آزادیهای بنیادین را مورد توجه قرار داده بودند. خلاصه، بنیان گذاران کاملاً با مقوله نخبه ملی آن طور که اکنون داریم، موافق بودند.» (ص ۱۵)

از این صحبت‌های ضد و نقیض دای، پاسخ درستی به دست نمی‌آید. خود مولف نیز ادعایی ندارد، ولی مشخص نیست ضرورت طرح این مباحث جسته و گریخته در چیست. اگر هدف طرح تحلیلی زنده و پویا از سیاست‌گذاری از بالا به پایین در آمریکا، ضرورتی برای توجیه آن به طور پراکنده نبود.

از فحوای مطالب کتاب می‌توان این گونه استنباط کرد که منظور دای این بوده است که بخشی از واقعیتهای سیاست‌گذاری - همان طور که لاسول گفت: «کشف اینکه در تمام جوامع بزرگ، تصمیمات در هر زمان معین نوعاً در دستان شمار اندکی از افراد قرار دارد، یک واقعیت

اساسی را شکل می‌دهد که حکومت همیشه حکومت تعداد اندکی است، خواه به نام تعدادی اندک، یا یک نفر یا افراد زیادی باشد.» (ص ۱) با مشارکت مردم تطابق و تقارن ندارد. اما این نوع سیاست‌گذاری ناگزیر به نظام اقتدارگرا نمی‌انجامد؛ زیرا نخبگان ملی در قالب قانون و محدودیتهای خاصی عمل می‌کنند و دوراندیشانه در صدد حفظ نظام سیاسی، ایجاد اختلافات و پاسخگویی مطلوب تر به مردم هستند تا نظام سیاسی دچار تغییر شدید و انقلابی نشود. در واقع، در میان نخبگان چانه زنی، موافقت، اجماع و مصالحه بیشتر از اختلاف وجود دارد، بنابراین، این نخبگان به تنهایی از قابلیت و توان مناسبی برخوردار نیستند و باید در قالب تشکیلات عمل نمایند تا هم گستره کار خود را تقویت کنند، هم کشور را هدایت کنند و هم افراد زیادی را به کار گیرند و فرد هر چقدر ثروتمند باشد، بدون تشکیلات و بازی با قاعده موجود، از نفوذ اندکی برخوردار خواهد بود. این بحث تقریباً شبیه بحث سی‌رایت میلز در بیش از دو تا سه دهه قبل است که معتقد بود سه ضلع نخبه نظامی، مالی و سیاسی در آمریکا

قدرت را در دست دارند و حتی از فرهنگ عمومی تقریباً مشابهی هم برخوردارند.<sup>۴</sup> حقیقت این است که دای سازش بین سیاست گذاری از بالا به پایین و دموکراسی را مقدور نمی داند و برای همین سعی دارد نظام آریستوکراسی طبیعی را در نظام جمهوری مطرح نماید که با باورهای بنیان گذاران این کشور نیز هم خوانی دارد. اما اینکه سیاست گذاری باید عمدتاً در دست عده ای خاص قرار گیرد که در رأس حکومت هستند، مغایرتی با دموکراسی ندارد. آن افراد می توانند انتخاب گردند و انتخابات هم از طریق مشارکت مردم پدید می آید. ولی باید در نظر داشت این نوع سیاست گذاری تمام بدنه جامعه را در دست عده ای اندک قرار می دهد که عاقلانه ترجیحات خود را دنبال می کنند و حتی افکار عمومی را به سمت و سوی خاصی سوق می دهند، به طوری که در جامعه فقدان جدی سازگاری بین اولویت سیاسی عموم آمریکاییان و سیاستهای ملی جاری دیده می شود که این امر با اصول دموکراسی حداقلی هم مغایرت جدی دارد. شاید مهمترین انتقادی که به بحث

دای می توان داشت، این است که حدود و سطح بحث خود را مشخص نمی سازد. اگر قایل به این باشیم که سیاست گذاری در چهار سطح بافتار، ساختار، فرایند و کارگزار عمل می کند؛ دای در صدد است تا از یک سو به فرایند ساختار بپردازد و در عین حال به کارگزار یا مهمتر از آن بافتار اشارات جسته و گریخته نماید. به عبارت دیگر، نوعی درهم ریختگی تحلیلی در متن ایجاد می شود. بحث ایدئولوژی، نظام اجتماعی، نظام سیاسی، فرهنگ سیاسی و غیره به طور عمده در حوزه بافتار جامعه قرار می گیرد و براساس این مقولات، ساختار قدرت و ثروت شکل می گیرد و در نهایت افرادی در این ساختار فرایندی برای تصمیم گیری ایجاد می کنند. اگر حوزه بافتار حل نشده باشد، سه مرحله بعد دچار مشکلات جدی می شود. دای با طرح جسته و گریخته خود، نوعی عدم تناسب در بحث ایجاد کرده است. براین اساس، چندان نمی توان مشخص کرد که آیا دموکراسی نمی تواند مبنای کار در سیاست گذاری باشد، یا نه هر نظامی که بخواهد در جامعه اتخاذ تصمیم نماید، ناگزیر باید توسط تنی

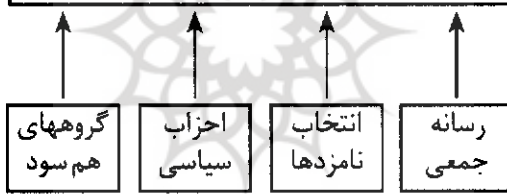
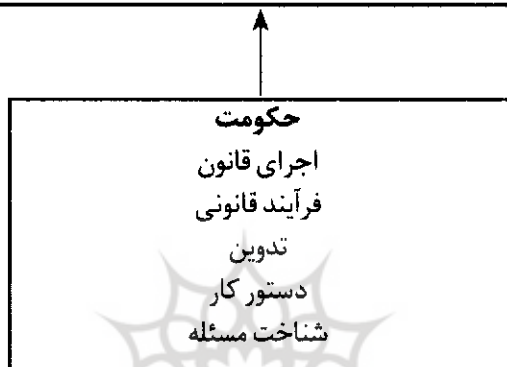
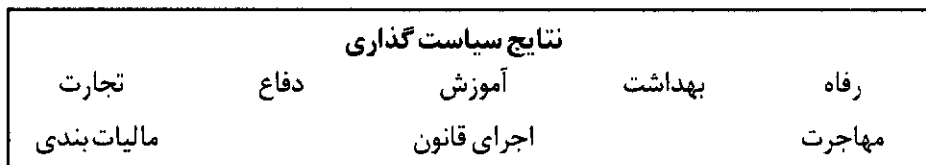
چند از افراد اداره شود و نظامهای سیاسی مختلف در نهایت در سیاست‌گذاری به یک نحو عمل خواهند کرد و هم شکل هستند. دای چه به این بحث پردازد یا نپردازد، این مسئله‌ای جدی در باب بنیانهای رشته سیاست‌گذاری محسوب می‌شود و جای بحث خواهد داشت. همچنان که متفکران زیادی به آن پرداخته‌اند. به عنوان نمونه می‌توان از رابرت دال نام برد.

رابرت دای به عنوان یکی از نظریه پردازان چندگانه‌گرای آمریکا نیز امکان تحقق دموکراسی به سبک کلاسیک آن را به گونه‌ای که عمدتاً لاک مطرح کرده است، رد می‌کند، روی این اصل بحث پولی‌ارشی (Polarchy) مطرح کرده است که رقابت بین نخبگان و به نوعی متکی بودن نخبگان به مردم را اصل اساسی و ممکن استقرار دموکراسی در جامعه آمریکا می‌داند.<sup>۵</sup>

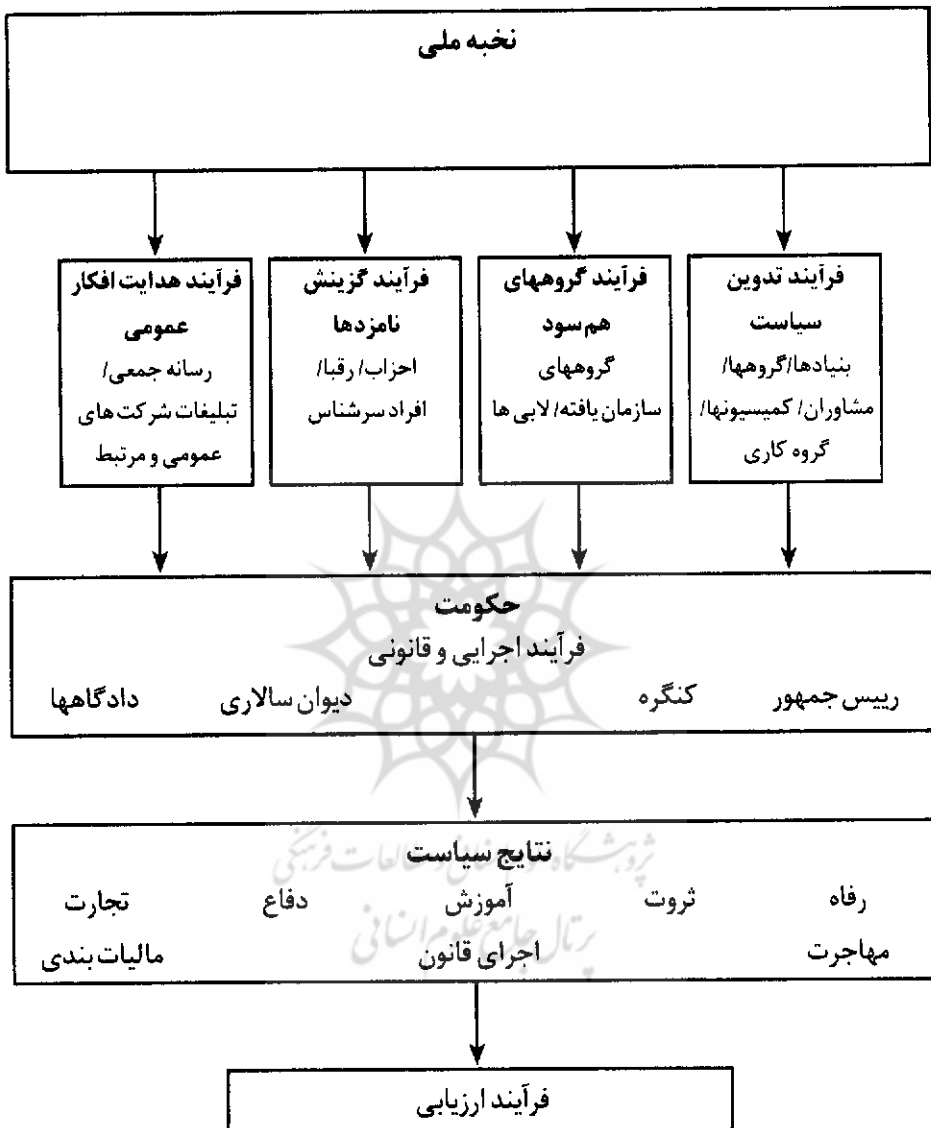
کتاب دای در تقابل جدی با این نظریه قرار دارد و شاید دای در صدد طرح مجدد نظریه قانون آهنین الیگارشی رابرت میشلز<sup>۶</sup> می‌باشد. در نهایت به نظر می‌رسد که دای در بحث خود جانب اعتدال را رعایت نکرده است. امروزه امکان تحقق مفهوم کنشی

قدرت (Action Theory of Power) حتی در نظامهای اقتدارگرا نیز رد شده و بحث کناکنشی (Interaction) از قدرت با فرایند دوجانبه‌ای قدرت مطرح است. دای تا جایی بر این فرایند اصرار می‌ورزد که نظر کارشناسی اندیشمندان جامعه آمریکا را که از طرف بنیادهای مختلف برای مطالعاتشان پول دریافت می‌کنند، متأثر از آن بنیادها می‌داند. چه، پذیرش سفارش و طرح مباحث به نفع آن بنیادها به معنی توجیه نظرات مقامات بنیادها نیست؛ زیرا اگر این گونه باشد، اصل مطالعه از اساس بی‌معنی خواهد بود. شاید تعامل نخبگان مالی و بدنه کارشناسی به فهم واقعی‌تر از امور بیرونی بیشتر کمک کند. هر چند که میزان تأثیر‌گذاری در این تعامل در همه جا و در همه موارد هیچ‌گاه نمی‌تواند برابر باشد.





مدل سیاست گذاری از پایین به بالا (ص ۱۰)



مدل سیاست گذاری از بالا به پایین در آمریکا (ص ۵)

## یادداشتها:

1. Barbara J. Neison, *Public Policy and Administration: An Overview*, A New Handbook of Political Science, edited by Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingmann, New York: Oxford University Press, 1996, p. 556.

2. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 8th ed, New Jersey: Printice Hall, Engewood Clifts, 1995, p. 26.

۳. برای مطالعه بیشتر این مدل به دو کتاب پیش گفته دای مراجعه شود:

-Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy, Ibid.*

- Thomas R. Dye, *Top-Down Policy Making, op.cit.*, p. 10-14.

4. See to C. Wright Mills, *The Power elite*, New York: Oxford University Press, 1956.

۵. برای مطالعه بحث دال به سه منبع زیر رجوع شود:

-رابرت دای، دموکراسی، ترجمه حسن فشارکی، تهران: شیرازه، ۱۳۷۸.

-دیوید میلر، مدل های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، تهران: روشنفکران، ۱۳۶۹.

-رابرت دال، «برابری در برابر نابرابری»، ترجمه داود غراباق زندی، مجله مطالعات راهبردی، شماره ۱۹، بهار ۱۳۸۲.

۶. رجوع شود به: رابرت میشلز، احزاب سیاسی، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: قومس، ۱۳۷۱.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی