

مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی

جیمز ندرسون / ترجمه دکتر کیومرث اشتریان

اغلب مردم فکر می‌کنند سیاست‌گذاری عمومی فقط در «اشنگتن دی سی» یا در مکان‌هایی دور از دسترس و توسط افرادی غیر از خودشان انجام می‌گیرد. مثال‌های زیر روشن می‌کند که همه ما در زندگی روزانه خود عمیقاً تحت تأثیر سیاست‌گذاری عمومی هستیم.

به عنوان مثال طی چند دهه گذشته سیاست حقوق مدنی آمریکا در زمینه همگونی و یکسان‌سازی نژادی به صورت اساسی و با استناد از اقدامات قانونی و حقوقی دگرگون شده است. در پی این دگرگونی سیاسی، هزاران سیاه‌آمریکایی در رستوران‌ها، هتل‌ها و متل‌هایی غذا می‌خورند و اقامت می‌کنند که قبلاً آنها را به آن مکان‌ها راه نمی‌دادند. دادگاه‌ها، احکامی برای ادغام مدارس و اقامت سیاه‌پوستان در مکان‌هایی که پیشتر همه سفیدپوستان بودند صادر کردند. پیش از این و به موجب قوانین ممنوعیت تبعیض نژادی از سوی بنگاه‌داران و صاحبان املاک و مستغلات، ممنوعیت‌هایی در این زمینه وجود داشت. چنین تغییراتی در سیاست‌گذاری با اعتراض‌ها و تظاهراتی از طرف هر دو گروه سیاه‌پوستان در جنوب و شمال

۱. این مقاله ترجمه‌ای است از فصل اول کتاب ذیل:

James E. Anderson, "Public Policy & Politics in America", Monterey California. Brooks / Cole Publishing Company.

* عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

همراه شد، شورش‌های شهری، اعتراض‌های دسته‌جمعی در چند ایالت و واکنش‌های تند سیاه‌پوستان و سفیدپوستان از جمله پیامدهای این مسأله بود. همه ادعا می‌کردند که بروز این وقایع نتیجه سیاست حقوق مدنی جدید آمریکامی‌باشد. ارزیابی تأثیر مباحث حقوق مدنی و سیاست‌های اتخاذ شده مبتنی بر آن مسائل و نیز تأثیر آن سیاست‌ها بر ایالات متحده و شهروندان، امری غیر ممکن است.

امروزه، احتمالاً اکثر مردم موافق اقدام دولت برای کاستن از نرخ بالای تورم هستند. نمی‌توان کسی را سرخ‌گرفت که از کاهش قدرت خرید افراد حقوق‌بگیر و بازنشسته، به دلیل افزایش سریع قیمت‌ها رضایت داشته باشد. به غیر از افراد ثروتمند و خوش‌شاس، بقیه مردم در تنگنا نزار گرفته‌اند. توافقی درباره نحوه کاهش تورم وجود ندارد. آیا تورم موجود، ناشی از تقاضای بیش از اندازه، نحوه تعیین دستمزدها و قیمت‌ها یا انتظارات تورم‌زاست؟ تا چه اندازه سیاست‌های عمومی مانند کسری هزینه‌ها یا مقررات دست و پاگیر در ایجاد آن دخیل هستند؟ آیا به تصویب یک اصلاحیه در قانون اساسی برای برقراری توازن بودجه‌ای؟ آیا باید سیاست‌های سنتی پولی و مالی در پیش گرفته شود و یا مفروضات عرضه اقتصادی باید دنبال شود؟ کدام بخش در توازن تجارت و تولید ناخالص ملی ایفای نقش می‌کند؟ پاسخ در فهرست هزینه مصرف‌کننده (سبد خانوار) و دفترچه‌های مالی منعکس می‌شود.

سیاست‌گذاری‌های عمومی اغلب به امور روزمره مانند چگونگی جمع‌آوری زباله‌های ما یا نحوه جمع‌آوری و توزیع نامه‌ها توسط پست می‌پردازد. این کارها اتفاقی انجام نمی‌شوند بلکه حاصل فعالیت‌های مقامات رسمی در پاسخ به تقاضاهایی هستند که از آنها درخواست می‌شود.

هدف ما در این مقاله، بررسی برخی سیاست‌گذاری‌های عمومی آمریکا و فرایندهای سیاسی‌ای است که آنها را تولید می‌کنند. برای تسهیل تحلیل‌ها نیازمند تعریف دقیق و مختصر سیاست‌گذاری عمومی هستیم.

مفهوم سیاست‌گذاری عمومی

واژه سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند به صورت کاملاً گسترده مانند «سیاست‌گذاری اقتصادی امریکا» یا «سیاست‌گذاری نفتی عربستان سعودی» یا «سیاست‌گذاری کشاورزی اروپای غربی» به کار رود یا در شکل مشخص‌تر و جزئی‌تر مانند «سیاست‌گذاری کمیسیون مقررات هسته‌ای در ارتباط با انرژی هسته‌ای» به عنوان یک منبع قدرت. «سیاست‌گذاری شهر شیکاگو برای آلودگی دریاچه میشیگان» یا «سیاست‌گذاری ایالت تگزاس درباره تبلیغ در بزرگراه‌ها» دیده شود. بخش‌هایی از کتاب‌های درسی که سیاست‌گذاری عمومی را تعریف کرده‌اند، به طور سنتی سه یا چهار تعریف ارائه کرده‌اند سپس نارسایی آنها را نشان داده‌اند. ما به جای استفاده از این رویکرد، درباره ایده‌ها و عناصری صحبت می‌کنیم که باید یک تعریف رسا از سیاست‌گذاری عمومی واجد آن باشد، و سپس تعریف مورد نظر را ارائه می‌کنیم.

اگر یک تعریف از سیاست‌گذاری عمومی بخواهد ویژگی‌های اساسی سیاست عمومی را نشان بدهد باید بین آنچه دولتها قصد انجام آن را دارند و آنچه در عمل انجام می‌دهند تمایز قائل شویم. برای مثال ما نمی‌توانیم به این گفته راضی باشیم که تصمیم دولت در سال ۱۹۶۴ برای ریشه‌کنی فقر در آمریکا، به طور کامل نمایانگر سیاست‌گذاری عمومی در این زمینه است. در همین راستا یک تعریف مفید باید شامل این ایده باشد که سیاست‌گذاری عمومی را جریان یا انگویی از فعالیتها و نه صرفاً یک تصمیم در یک زمان یا یک مکان خاص بدانند. یعنی سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند همچون مجموعه‌ای از تصمیمات هدف‌دار برای دستیابی به اهداف خاص در نظر گرفته شود. هرچند تشخیص هدف اقدامات دولتی همیشه آسان نیست، ولی فرض این که سیاست‌گذاری عمومی نیازمند یک اقدام دولتی هدفمند است برای مطالعه سیاست‌گذاری عمومی ضروری است. در مجموع یک تعریف مفید از سیاست‌گذاری عمومی نشان خواهد داد که سیاست‌گذاری یک الگوی فعالیت‌های دولتی در چند موضوع یا مسأله برای رسیدن به هدف و منظور است. به علاوه در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری معادل سیاست نیست یا نباید اهداف اعلام شده را با آنچه واقعاً انجام می‌شود، اشتباه گرفته شود.

برای مثال، اگر به سیاست امکانات آموزشی برای دانش‌آموزان سیاه‌پوست و سفیدپوست در قوانین پیش از سال ۱۹۴۵ نگاهی بیندازیم و سیاست جداسازی یا برابری امکانات را مشاهده کنیم، می‌بینیم این سیاست در واقع جداسازی با امکانات نابرابر بوده است. زیرا نه تنها دولت فدرال بلکه دولت‌های ایالتی هم الزامات و مقررات برابری را تقویت نکردند. اگر کسی به این سیاست به عنوان یک یا چند تصمیم جداگانه نگاه کند و به دنبال آن تصمیمات ۱۹۵۴ و ۱۹۵۵ دیوان عالی را همچون یک تصمیم مجزا و منفرد تلقی کند نتیجه می‌گیرد که از آن تصمیمات هدف یکسان‌سازی و ملاً امکانات برابر حاصل شده است. تصویب قانون حقوق مدنی ۱۹۶۴ کنگره و دیوان عالی برای ادغام مدارس عمومی به عنوان یک سیاست کلی به یکدیگر پیوسته و یکپارچه شدند. با این همه، این امر تا بعد از سال ۱۹۶۹ محقق نشد، یعنی زمانی که دولت فدرال به طور واقعی از یکسان‌سازی حمایت کرد. بنابراین اشاره به این نکته مهم است که سیاست‌گذاری عمومی شامل اعمالی است که دولت برای دستیابی به هدف انجام می‌دهد و یک الگوی هدفمند از فعالیت است و یک تصمیم مفرد توسط یک گروه یا برخی اشخاص نیست. هر تعریفی از سیاست‌گذاری که این موضوعات را نادیده بگیرد خواننده را در بررسی سیاست‌گذاری دچار سردرگمی خواهد کرد. به طور مشخص سیاست‌گذاری عمومی چیزی بیش از اظهارات سیاست‌های رسمی مانند آئین‌نامه‌ها، قوانین اداری و آرای قضایی است.

با توجه به بحث‌های پیش گرفته تعریفی جامع از سیاست‌گذاری را ارائه می‌کنیم: مجموعه اقدامات هدفمند را که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا موضوع خاص دنبال می‌شود، سیاست‌گذاری نامیده می‌شود. این تعریف بر آنچه انجام می‌شود تمرکز دارد پس با آنچه قصد انجام دارد متفاوت است و آن را از تصمیمات متمایز می‌کند. سیاست‌گذاری‌های عمومی به وسیله نهادهای دولتی و مقامات رسمی در خلال فرایند سیاسی (یا سیاست‌ها) توسعه می‌یابند. آنها از انواع دیگر سیاست‌ها متمایز هستند زیرا نتیجه اقدام اقدار آمیز مشروع یک نظام سیاسی هستند. "دیوید ایستون" اقتدار در یک نظام سیاسی را ریش سفیدان، نخبگان، رؤساء، مقامات اجرایی، قانون‌گذاران، قضات، رؤسای

ادارات، مجریان، مشاوران، شاهان و دست‌اندرکاران امور روزانه یک نظام سیاسی معرفی می‌کند. به علاوه این افراد توسط اکثریت اعضای یک سیستم به عنوان مسئول انجام این امور تلقی می‌شوند و تاجایی که در محدوده نقش‌هایشان عمل می‌کنند، اکثر اوقات اقدامات آنها الزام‌آور است.

خلاصه‌ای از دلالت‌های این مفهوم از سیاست‌گذاری عمومی به ترتیب زیر است: نخست، سیاست‌گذاری عمومی رفتار معطوف به هدف است تا رفتاری شانس و اتفاقی. سیاست‌گذاری‌های عمومی اقدامات صرفاً اتفاقی نیستند حتی اگر همه نتایج یا تأثیرات آنها قابل پیش‌بینی نباشد. دوم، سیاست‌گذاری شامل مجموعه‌ای از اقدامات است، بیش از تصمیمات یا اقدامات جداگانه و مخفیانه که به وسیله مقامات دولتی انجام می‌شود. سیاست‌گذاری نه تنها تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون است بلکه نتایج اقدامات در ارتباط با اجر، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شود. سوم، سیاست‌گذاری آنچه دولت‌ها مثلاً برای کنترل تورم، پاکسازی محیط زیست، یا توزیع مجدد درآمد انجام می‌دهند، می‌باشد؛ نه آنچه می‌گویند می‌خواهند آن را انجام دهند یا قصد انجام آنها را دارند. برای مثال سیاست توزیع غذا مجمرعه اعمالی را در بر می‌گیرد که واقعاً برای تهیه غذای گرسنگان و نیازمندان انجام شده است. فقرای آمریکایی می‌توانند مقاصد خوب حکومت را بخورند! در نظر گرفتن یک مقصود سیاسی بدون توجه به پیامدهای آتی آن بی‌معنی است. چهارم، سیاست‌گذاری عمومی ممکن است مثبت یا منفی باشد. سیاست‌گذاری مثبت زمانی انجام می‌شود که دولت برای تأثیرگذاری بر یک مشکل خاص اقدام می‌کند و سیاست‌گذاری منفی زمانی رخ می‌دهد که دولت تصمیم می‌گیرد در یک حوزه‌ای که اقدام دولتی را می‌طلبد وارد نشود. به عبارت دیگر دولت‌ها می‌توانند، تصمیم بگیرند که اقدامی نکنند یعنی سیاست عدم مداخله یا آزدسازی را تعقیب کنند. پنجم، سیاست‌گذاری عمومی مبنی بر قانون بوده و اقدارآميز است. برای مثال، کسانی که از دادن مالیات شانه خالی می‌کنند و از قوانین دیون مالی در زمان جنگ سر باز می‌زنند، با انجام چنین کاری خود را با مجازات حبس و جریمه به خطر می‌اندازند. پس سیاست‌گذاری عمومی از یک تهدید ضمنی و اعمال زور قانونی

برخوردار است که معمولاً در سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های خصوصی وجود ندارد. و در نهایت، سیاست‌گذاری‌های عمومی اغلب به وسیله عوامل سیاسی سیاست‌گذاری عمومی تعیین می‌شوند.

یک رهیافت برای مطالعه سیاست‌گذاری

مطالعه سیاست‌گذاری عمومی یا اقدامات دولت‌ها با روش‌های زیادی قابل دستیابی است. رهیافت‌های نظری به وسیله دانشمندان علم سیاست فقط برای توضیح آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، به کار می‌رود. هرچند آن نظریه‌ها برای دستیابی به چنین هدفی می‌توانند با مشکل روبه‌رو شوند. از رهیافت‌های نظری عمده (برجسته) مطالعه سیاست‌گذاری عمومی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

(۱) نهادگرایی؛ (۲) نظریه نخبگان؛ (۳) نظریه گروه؛ (۴) مدل‌های برون‌داد و درون‌داد؛ (۵) نظریه سیستم‌ها. بر مبنای اینکه چه سیاست‌هایی مورد بحث باشند هر یک از این رهیافت‌ها توجه خود را به جنبه‌هایی از سیاست‌ها متمرکز می‌کند که کم و بیش مربوط به مطالعه سیاست‌گذاری عمومی است. بنابراین در مطالعه سیاست‌گذاری حقوق مدنی، نظریه نخبگان مناسب‌تر منطبق می‌شود در حالی که نظریه گروه، بهترین تحلیل‌ها را برای مطالعه مقررات انرژی اتمی دولت‌ها ارائه می‌کند. در اینجا تمرکز ما بر روی فرایندهای سیاستی است یعنی فعالیت‌های گوناگونی که به وسیله آن، سیاست‌گذاری عمومی عملاً شکل می‌گیرد. از آنجایی که فرایند واحدی درباره شکل‌گیری سیاست وجود ندارد، تغییر محتوای سیاست‌گذاری عمومی تغییر در روش سیاست‌سازی را به وجود می‌آورد. سیاست رفاهی، مقررات منابع طبیعی، سیاست ثبات اقتصادی و سیاست حقوق مدنی به واسطه فرایندهای مختلفی متمایز می‌شود. سیاست‌گذاری در این حوزه‌ها با نهادهای دولتی خاص، الگوهای رفتاری و موقعیت‌های سیاسی پیوند خورده است. مثلاً تأمین اجتماعی به عنوان بخشی از سیاست مالیاتی به‌طور آشکار با "کمیته روش‌ها و ابزارهای مجلس نمایندگان" پیوند خورده است، در حالی که حمایت از مصرف‌کنندگان از تباطو نزدیکی با نمایندگی‌های اداری همچون

کمیسیون تجارت فدرال دارد.

این موضوع بدان معنی است که محیط هر حوزه سیاستی چنان منحصر به فرد است که مانع تصمیم‌گیری دربارهٔ سیاست‌گذاری عمومی شود، بلکه بدان معنی است که بک 'کلان نظریه منسجم' دربارهٔ سیاست‌گذاری عمومی وجود ندارد. ما می‌توانیم به وسیلهٔ بررسی موضوعات اساسی شروع مفیدی پیرامون درک سیاست‌گذاری عمومی آمریکا داشته باشیم و برای این پرسش‌ها پاسخی مناسب بیابیم که چه کسی در شکل‌گیری سیاست‌گذاری دخیل است؟ بر چه نوع مسائلی و تحت چه شرایطی و با چه تأثیراتی؟ مشکلات سیاستی چگونه گسترش پیدا می‌کنند؟

مراحل فرایند سیاست‌گذاری

شکل‌گیری مسئله

یک مسئله در اینجا وضعیتی است از یک نیاز بشری، یک محرومیت یا یک نارضایتی که به وسیلهٔ خود شخص یا به وسیلهٔ دیگران قابل تشخیص باشد و برای حل این مشکلات به دنبال یک راه حل می‌گردد. برای مثال مسائلی هستند که از آنها به عنوان مشکل یاد می‌شود. آلودگی، تورم، جرم، بیکاری و سیاست نفتی اوپک. زیرا نگرانی‌ها و نارضایتی‌هایی را به وجود می‌آورند که باعث می‌شوند مردم به دنبال راه‌حل برای آنها باشند. همه نوع نیازها و درخواستها وجود دارد، تنها آن دسته از نیازها که مردم را به واکنش و می‌دارند و شفاف اظهار می‌شوند نیازمند ارائه راه‌حل‌های سیاستی هستند.

از آنجا که حوزهٔ علاقه ما مسائل عمومی است لازم است بدانیم که چگونه یک مشکل عمومی به وجود می‌آید. مهم‌ترین چیزی که مسائل عمومی را از خصوصی متمایز می‌کند، شمار افرادی است که در بک مسئله درگیر می‌شوند. بنابراین مسائل عمومی دامنه تأثیرات وسیعی دارند، پیامدهای آن شامل افرادی نیز می‌شود که به طور مستقیم مشمول آن نیستند (مثلاً رد یک مناقصه مدیر-کارگر). همه مسائلی که دولت با آنها درگیر است عمومی نیستند چون برای مثال اعضای کنگره اغلب برای افراد نوکل خود دستیار شخصی می‌گیرند (مثلاً

برای کمک به برخی افراد در دستیابی به یک منفعت رفاهی، چنین همکاری ممکن است برای افرادی که با آن درگیر هستند مهم باشد اما اهمیت آن برای عرضه عمومی اندک است به هر حال شمار افرادی که درگیر یک مسئله هستند برای تمایز مسائل عمومی و دولتی از مسائل خصوصی به کار می‌رود. مهم این است که توجه داشته باشیم مشکلی که عمومی می‌شود بستگی به شمار افرادی دارد که معتقدند دولت باید در آن مسئله دخالت کند، که این خود به این بحث برمی‌گردد که چرا برخی موضوعات توجه دولت را به خود معطوف کرده در حالی که برخی دیگر معطوف نمی‌کند.

دستور کار سیاسی

از هزاران نیاز و درخواستی که مردم برای اقدام دولتی دنبال می‌کنند فقط تعداد کمی توجه جدی دولت را به خود جلب می‌کند. مسائلی که توجه جدی سیاست‌گذاران را به خود معطوف می‌کنند دستور کار سیاسی را تشکیل می‌دهند. چرا برخی مسائل و مشکلات در دستور کار قرار می‌گیرند. به چرخه تصمیم‌گیری راه می‌یابند و برخی دیگر راه نمی‌یابند؟ یک دلیل آشکار این است که منافع یک گروه مهم به صورت رقابتی تحت تأثیر قرار می‌گیرد و این گروه به دنبال جبران آن به وسیله دولت هستند. دولت ممکن است بر مبنای قدرت، شرایط و شمار افراد یک گروه اقدام به قرار دادن یک مسئله در دستور کار خود بنماید و به آن توجه نماید.

از عوامل مهم دیگر تنظیم برنامه کار رهبری سیاسی است. به دلایل گوناگونی همچون کارآمدی در پیروزی انتخاباتی، گستردگی منافع شهروندان در حوزه سیاسی، به‌ویژه در علاقه‌مندی مقامات رسمی به منافع عمومی و امثال این - رهبران ممکن است ب مسئله‌ای علاقه‌مند شوند، آن را تصیم دهند و راه‌حلی در نظر بگیرند. مثلاً در آمریکا رئیس جمهور یکی از مهم‌ترین تنظیم‌کنندگان برنامه کاری است: در اواسط دهه ۱۹۷۰ به دلیل علاقه رئیس جمهور "فورد" سیاست تعدیل اقتصادی در دستور کار ملی قرار گرفت، و همچنین پرزیدنت "ریگان" کاهش درآمدهای مالیاتی را در دستور کار سال ۱۹۸۱ قرار داد.

وقایع بحرانی مانند جنگ‌ها و رکودها خودبه‌خود در زمرهٔ عناصر دستور کار قرار می‌گیرند. وقایعی که کمتر جنبهٔ فاجعه‌آمیز دارند همچون خشکسالی‌ها، بحران ماهواره‌های شوروی می‌توانند سرآغاز یک دستور کار برای تعیین وضعیت سائلی همچون تورم و پژوهش علمی باشند. اعتراضات عمومی گسترده مانند آشوب‌های نژادی ۱۹۶۸ در "دیترویت" و تظاهرات برای صلح در خلال جنگ ویتنام از دیگر محرکه‌هایی هستند که دستور کار دولت را تعیین می‌کنند. اما نکتهٔ مهم این است که هر مسئله‌ای توجه دولت را به خود جلب نمی‌کند و پی‌بردن به یک فرایند سیاست‌گذاری برای فهم اینکه چرا و چگونه مسائل خاصی در دستور کار راه می‌یابند، شکل است.

صورت‌بندی (تدوین) و اتخاذ سیاست‌ها

تدوین سیاست و صورت‌بندی سیاستی به نهم شرح و بسط مجموعه اعمال پیشنهادی مناسب و قابل قبول برای مواجهه با مسائل عمومی است. صورت‌بندی سیاستی الزاماً به پذیرش مجموعه‌ای از قوانین، احکام و دستورات نمی‌انجامد و به‌طور خلاصه مسئله‌ای که در دستور کار سیاستی هست به این معنی نیست که دولت برای حل آنها به‌طور مؤثر اقدام خواهد کرد. درآمدهای مالیاتی طبق دستور کاری در طی چند دهه اصلاح شده است اما به موفقیت کمتری دست یافته است.

رئیس‌جمهور و مشاورانش در حال حاضر از عوامل عمده طرح‌ها و پیشنهادات سیاستی در نظام سیاسی در سطح ملی هستند. اگر حیظهٔ بحث را بسط دهیم تا جایی که ادارات و بنگاه‌های گوناگون رادر برگیرند، آنگاه به‌وضوح مشاهده می‌شود که بسیاری از سیاست‌ها در شاخهٔ اجرایی ریشه دارند. مقامات اجرایی منصوب و حرفه‌ای که سیاست‌ها ر صورت‌بندی می‌کنند، دامنهٔ این سیاست‌ها را از تعیین استانداردهایی برای طرح‌های قدرت هسته‌ای تا تغییرات عمده در سیاست خارجی آمریکا گسترش داده‌اند. کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و گروه‌های مشورتی ریاست‌جمهوری نیز از عوامل صورت‌بندی سیاستی می‌باشند.

قانون‌گذاران و گروه‌های ذی‌فعل احتمالاً از جدیدترین عوامل صورت‌بندی (تدوین)

سیاستی می‌باشد. طرح مراقبت‌های بهداشتی ملی سناتور "ادوارد کندی" نمونه‌ای از درگیر شدن قوه مقننه با صورت‌بندی سیاستی است. گروه‌های ذینفع اغلب طرح‌های سیاستی را صورت‌بندی می‌کنند و بعد تمایل مقامات منصوب و منتخب برای طرح آن سیاست را به طور رسمی به دست می‌آورند.

صورت‌بندی‌های سیاستی موفق باید انتخاب راه‌حل‌های عملی که در حال حاضر بتوان آن را به کار بست در نظر بگیرد. عنصر اساسی پیشنهادهای سیاستی عبارت است از صورت‌بندی یک سیاست به نحوی که برنی کسانی که تصمیمات سیاستی را می‌سازند قابل قبول باشد. کسانی که سیاست‌گذاری را تدوین می‌کنند تحت تأثیر آن چیزی که پیشنهاد داده و انجام می‌دهند قرار خواهند گرفت به دلیل نیازی که به پذیرش و جا انداختن این سیاست‌ها و پیروزی آنها دارند، بنا به اینکه چه چیزی حامی یک سیاست پیشنهادی باشد بعضی از پیش‌بینی‌ها و پیشنهادهای پذیرفته شده و برخی نیز حذف می‌شوند.

مسئله اتخاذ یک سیاست عموماً عبارت از تشکیل یک اکثریت برای حمایت یک پیشنهاد سیاستی در کنگره می‌باشد بنابراین اتخاذ سیاست مالیاتی معمولاً در برگیرنده حمایت کمیته‌های راه‌ها و روش‌های مجلس "و سپس کسب اکثریت آراء در هر دو مجلس نمایندگان و سنا می‌باشد. البته پذیرش سیاستی همیشه نیازمند الگوی یکسان پیشنهادات قوه مجریه، تصویب کنگره‌ای و امضای ریاست جمهوری نیست. مقررات دولت نیکون بر سیاست‌های مالیاتی به طور قطع برای شرکت‌ها سودمند بود و این سیاست‌ها به وسیله کنگره تصویب نشدند و یا به وسیله دادگاه‌ها مورد تجدید نظر قرار نگرفتند، در حالی که این موارد به وسیله رئیس جمهور تا به آخر پذیرفته شدند. نکته مهم این است که پذیرش استراتژی‌ها و سپس صورت‌بندی سیاستی آنها با توجه به اینکه چه تعداد از بخش‌های دولتی را در فرایند پذیرش در بر می‌گیرد، متفاوت خواهد بود.

اجرای سیاست

هنگامی که مرحله اتخاذ فرایند سیاستی پشت سر گذاشته شود قانون، مقررات یا احکام

پذیرفته شده می‌تواند سیاست‌گذاری عمومی نامیده شود. از آنجا که محتوا و تأثیرات سیاست‌گذاری عمومی در زمان اجرا ممکن است نسبتاً تغییر یابد. بنابراین هر دوره اداره و اجرای یک فرایند سیاستی بسیار مهم است چرا که یک سیاست بدون اجرا نمی‌تواند اثر داشته باشد و به کارگیری پیشنهادات سیاسی گاه ماهیت آن سیاست را تغییر می‌دهد. نمایندگان اداری، نخستین مجریان سیاست‌های عمومی هستند ما بازیگران دیگری مانند کنگره و دادگاه‌ها را هم می‌تواند در برگیرد. کنگره به روش‌های متعددی بر اجرا تأثیر می‌گذارد. در بسیاری موارد کنگره مقررات جزئی و ویژه‌ای را تصویب می‌کند که دامنه اختیارات مجریان را شدیداً محدود می‌کند. علایق کنگره به جزئیات "برنامه جیره‌بندی غذا" و اینکه چه کسی باید از منافع آن بهره‌مند شود و چه کسانی بیشتر، یک نمونه خوب برای تبیین چگونگی تأثیر کنگره را اجرا است.

رابطه دادگاه‌ها با اجرای سیاست مستقیم‌تر از رابطه کنگره است. در بسیاری از موارد مفهوم واقعی یک سیاست از تفسیر قضایی قوانین یا احکام به دست می‌آید. برای مثال سیاست ضد انحصار اساساً به وسیله تفسیر قضایی و اجرای پیمان شرم‌ن شکل گرفت. ورشکستگی، بهبود وضعیت مهاجران، رویه‌های طلاق از دیگر نمونه‌های اجرای قضایی سیاست‌ها هستند. به هر حال مهم‌ترین روش تأثیر دادگاه‌ها بر اجرای سیاست‌ها از طریق تفسیر قوانین، احکام و مقررات اداری است.

البته ابزارهای عمده اجرای سیاست، نمایندگان اداری هستند، سیاست کشاورزی به وسیله بخش‌های گوناگون در ادارات کشاورزی اجرا می‌شود در حالی که سیاست نظامی به وسیله ادارات دفاعی و شاخه‌های آنها به کار گرفته می‌شود. نمایندگان اداری اغلب در مؤسساتی کار می‌کنند که در آنجا گستره وسیعی از مصلحت‌ها و پیچیدگی‌ها در سیاست‌گذاری و اجرای آن وجود دارد. به دلایل بی‌شماری که در بخش‌های بعدی مطرح خواهد شد کنگره اغلب به یک نماینده اقتدار زیادی محول می‌کند تا بتواند در فرایندهای اجرای تصمیمات سیاسی اعمال نظر نماید.

این مسلم است که مجریان، دادگاه‌ها و کنگره اغلب می‌توانند سیاست‌ها را به وسیله اجرای

آنها تغییر دهند (یا اصلاح کنند). یک تمایز روشن بین سیاست‌سازی و اجرا ممکن است مطلوب باشد ضرورتاً یک عمل دقیق برای بیان واقعیات فرایند سیاست‌گذاری آمریکایی نیست. در سراسر این کتاب نمونه‌هایی رای اجرای اصلاح سیاست و یا تغییر آن وجود دارد. این نکته کافی خواهد بود بگویم که اغلب مواقع اجرا بر مفهوم سیاست اثر می‌گذارد.

ارزیابی سیاست

آخرین مرحله فرایند سیاست‌گذاری، ارزیابی سیاست است. در این مرحله آن کسانی که سیاست را می‌سازند و به کار می‌گیرند یا آن کسانی که تحت تأثیر آن هستند تلاش می‌کنند که مشخص نمایند که آیا سیاست عمل کرده است یا نه. بنابراین ارزیابی‌ها علاقه‌مند به ارزیابی محتوای سیاست و تأثیرات آن هستند. ارزیابی ممکن است به نوبه خود به شکل‌گیری سیاست دیگری بیانجامد که دور سیاست‌گذاری را به وجود می‌آورد. به طور کلی دو نوع ارزیابی سیاسی وجود دارد: ارزیابی سیاسی و ارزیابی سیستماتیک. ارزیابی سیاسی در ذات خود احساسی است. چنین قضاوت‌هایی بر شواهد خود مبتنی هستند و اغلب جهت‌دار و ایدئولوژیک هستند. برای شرکت‌های هفتی تثبیت نفت یا مقررات محدودسازی سودهای باد آورده، ناکارآمد و غیر مولد هستند. نابر همین موضوع بود که دفتر فرصت‌های اقتصادی نمی‌وانست درباره موفقیت یا شکست سیاست مبارزه با فقر نظر بدهد به طور خلاصه ارزیابی سیاسی نمی‌تواند تمایلات شخصی را از منافع نمایندگی و آنچه واقعاً سیاست به آن دست پیدا کرده است، تمایز قائل شود.

ارزیابی سیستماتیک سیاست‌ها و برنامه‌ها به دنبال اندازه‌گیری عینی تأثیرات اجتماعی سیاست‌ها و گستره اهداف مورد نظر است. ارزیابی سیستماتیک بر تأثیرات مستقیم یک سیاست تمرکز می‌کند. بنابراین همه چیزهایی را که مربوط به فرایند سیاستی می‌شود ارائه می‌دهد، هر چیزی که در زمینه تأثیر یک سیاست احساس شده باشد.

مزایای رهیافت سلسله مراتبی (مرحله‌ای)

در مجموع رویکرد ما نسبت به مطالعه سیاست‌گذاری عمومی عبارتست از اینکه یک حوزه از سیاست همچون سیاست انرژی را ره‌گیری می‌کنیم یعنی از هنگامی که طی فرایندهایی تبدیل به یک مسئله می‌شود شروع و تا جایی که سیاست‌های انرژی بتوان ارزیابی کرد بررسی خواهیم کرد. اغلب فرایندهای سیاسی از یک چشم‌انداز نهادی دیده شده‌اند برای مثال می‌توان به رابطه بین کنگره و سیاست‌گذاری دولتی اشاره کرد یعنی حوزه‌های سیاسی به هر کجا که منتهی شود با نهاد مطالعه می‌نماید. در رهیافت سلسله مراتبی صورت‌بندی و تدوین توسط رئیس جمهوری انجام می‌پذیرد که سیاست‌ها را صورت‌بندی می‌کند و کنگره هم اغلب می‌پذیرد و یا رد می‌کند، البته سیاست‌هایی را که رئیس‌جمهور صورت‌بندی می‌کند کنگره اغلب می‌پذیرد، اما همیشه اینطور نیست. مسئله اینجاست که چارچوب مفهومی، فهم فرایندهای سیاسی را منعطف می‌کند.

این چارچوب علاوه بر انعطاف، امتیازهای دیگری نیز دارد نخست اینکه سیاست‌سازی غالباً به صورت سلسله مراتبی دنبال می‌شود، به گویای که رویکرد ما معمولاً منطبق بر جریان اقدام‌ها در فرایند سیاسی می‌شود. به علاوه گونه‌های متنوع داده‌ها (برای مثال، داده‌های قانونی، کمی، هنگامی) بارویکرد سلسله‌مراتبی سازگار هستند. به علاوه این رویکرد پویا بوده و ایستا نیست. این رهیافت بر روابط بین پدیده‌های سیاسی تأکید می‌کند و فقط به لیست عوامل یا ترسیم طبقه‌بندی ساده آنها نمی‌پردازد. در نهایت این رهیافت به ما کمک می‌کند تا حوزه‌های سیاسی را با مرزهای سیاسی مقایسه کنیم.

زمینه فرایندهای سیاسی

در بین زمینه‌هایی که فرایندهای سیاسی در آن به‌وقوع می‌پیوندند به‌طور قاطع درک چگونگی ترجیح برخی سیاست‌های خاص بر بعضی دیگر اهمیت اساسی دارد. در آمریکا تاریخ، یکی از بخش‌های مهم زمینه فرایندهای سیاسی است. عناصر دیگر شامل عوامل محیطی و ویژگی‌های ساختاری نظام سیاسی آمریکا هستند.

زمینه تاریخی

تغییرات سیاستی همیشه در زمینه‌ای رخ می‌دهند که به وسیله سیاست‌های گذشته آماده شده است. بنابراین، برای مثال تغییر در سیاست حمایت از مصرف‌کننده در چارچوب نمایندگی‌های مستقر موجود همچون سازمان غذایی و دارویی و نیز در چارچوب گرایش عمومی دولت‌ها به کنترل برخی محصولات توسط وضع مقررات دولتی و نه استفاده از نیروی بازار رخ می‌دهد. بسیاری از حوزه‌های سیاستی که در این کتاب مورد بحث قرار می‌گیرد، اغلب از ابعاد گوناگون بررسی می‌شوند. سازمان‌های درگیر با این مسائل اغلب سازمان‌های کاملاً استقرار یافته و شناخته‌شده‌ای همچون آژانس حفاظت از محیط زیست یا اداره کشاورزی هستند. بنابراین در هر کدام از فصل‌های بعدی ما، بیشتر به تاریخ سیاست‌گذاری عمومی در حوزه‌های مورد نظر توجه می‌کنیم چون تاریخ یک سیاست عمومی که در یک وضعیت خاص اتخاذ می‌شود، یکی از زمینه‌های مهم محدودیت‌ساز برای سیاست‌های حال است.

عوامل محیطی

یکی از آموزه‌های تئوری نظام‌های سیاسی این است که سیاست‌سازی نمی‌تواند فارغ از محیطی که سیاست‌گذاری در آن رخ می‌دهد، به اندازه کافی درک شود، از محیط است که تقاضا برای عمل سیاستی به وجود می‌آید، حمایت از نظام سیاسی شکل می‌گیرد و محدودیت‌ها با الزاماتی بر آنچه به وسیله سیاست‌سازان انجام می‌گیرد، به وقوع می‌پیوندد. از میان اجزای تشکیل دهنده محیط می‌توان به متغیرهای جغرافیایی مانند میزان جمعیت، توزیع سنی، ترکیب قومی، موقعیت سرزمینی، فرهنگ و افکار سیاسی، ساختار اجتماعی مانند نظام طبقاتی و نظام اقتصادی اشاره کرد. هنگامی که از سیاست خارجی بحث می‌شود سایر ملت‌ها به یک بخش مهم محیط سیاست‌گذاری تبدیل می‌شوند. در این بخش ما چند عامل محیطی را مورد توجه قرار می‌دهیم فرهنگ سیاسی، افکار عمومی، نظام اجتماعی و نظام اقتصادی. هدف ما توصیف آنها نیست بلکه قصد ما این است که نشان دهیم چگونه آنها می‌توانند بر

شکل‌گیری سیاست‌ها تأثیر بگذارند.

فرهنگ سیاسی

عامل مهم شکل دهنده رفتار افراد و گروه‌ها در تصمیم‌گیری دولتی مانند سایر جنبه‌های زندگی اجتماعی، فرهنگ خاص جامعه‌ای است که تصمیم‌گیری‌ها در آن رخ می‌دهد. هرچند افراد منحصر به فرد هستند اما آنها همچنین نقاط مشترک زیادی دارند. آنهایی که در یک جامعه خاص زندگی می‌کنند ارزش‌ها و باورهای مشترک زیادی دارند که قسمتی از آن فرهنگ را تشکیل می‌دهد.

فرهنگ به واسطه جامعه‌پذیری از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌شود و در آن هزاران تجربه ویژه از افراد خاص (والدین، دوستان، معلمان مدارس، رهبران سیاسی و غیره) و از وضعیت‌های خاص به دیگران انتقال می‌یابند و سبب می‌شود افراد ارزش‌ها، هنجارها و باورهای اجتماعی را بیاموزند. پس فرهنگ به وسیله فرد کسب می‌شود و بخشی از سرشت روانی فرد می‌گردد و در رفتار او تجلی می‌یابد.

لایه‌ای از فرهنگ عمومی یک جامعه می‌تواند تحت عنوان فرهنگ سیاسی در نظر گرفته شود. فرهنگ سیاسی در یک مفهوم گسترده تشکیل شده است از ارزش‌های مشترک و باورهای مربوط به ماهیت و اعمال قدرت سیاسی و اهدافی که برای آن به کار گرفته می‌شوند. به دلیل الگوهای متفاوت توسعه، شرایط محیطی و عوامل تاریخی، فرهنگ سیاسی یک جامعه ملی با جامعه دیگر متفاوت است. حداقل بخشی از گوناگونی در سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌سازی در میان کشورها می‌تواند به وسیله فرهنگ سیاسی توضیح داده شود. برای مثال، برنامه‌های مراقبت‌های پزشکی عمومی در اروپای غربی بیشتر و گسترده‌تر است چون آنجا توقع و پذیرش عمومی از چنین برنامه‌هایی به عنوان یک وظیفه مختص دولت پذیرفته شده است در مقابل در ایالات متحده گرایش‌های عمومی در جهت حمایت از آموزش عمومی در نزد توده مردم قوی‌تر است و این گرایش‌ها در نظام آموزش عمومی به شدت انعکاس یافته است.

ارزش‌ها، معیارها یا ملاک‌هایی هستند که به وسیله آن مردم خوبی‌ها یا بدی‌ها، مطلوبیت یا نامطلوبیت اهداف و اعمال را ارزیابی می‌کنند. آنها مانند اشکال و نشانه‌های کلی برای رفتار به کار گرفته می‌شوند. "روین ویلیامز" جامعه‌شناس شماری از "ارزش‌های عمده جهت‌دهنده" در جامعه آمریکا را آزادی فردی، برابری، رشد، کارآمدی و عمل قابل انجام توصیف کرده است. این ارزش‌ها و ارزش‌های دیگری نظیر دموکراسی، فردگرایی، انسان‌گرایی، پشرفت و موفقیت مادی به وضوح برای سیاست‌سازان دولتی اهمیت دارد. دموکراسی در یک شکل حداقل، مشارکت عمومی و کنترل دولت و نمایندگان دولتی برای پاسخگویی و برآورده شدن نیازهای مشخص مردم را ایجاب می‌کند. یک ضرب‌المثل مشهور می‌گوید که "مردم حق دارند شنبه شوند و شنیدن یک وظیفه برای مقامات است. چنین شرایطی در ایالات متحده در به وجود آمدن چیزی که فرهنگ سیاسی مشارکتی" نامیده می‌شود، نقش دارد. رهیافت عمومی آمریکایی‌ها نسبت به مسائل عمومی عملی یا عملگراست که عبارت است از ارائه راه‌حل‌هایی برای مشکلات موجود و نه ارائه طرح درازمدت و نظام‌مند و با نظریه پردازی صرف. بنابراین برنامه‌های مسکن در دهه ۱۹۳۰ برای تشریح مالکیت مسکن و رونق اقتصاد بنیان نهاده شد بدون اینکه دغدغه داشته باشند که آنها ممکن است در آینده بر توسعه شهری تأثیر داشته باشند. چنین وضعیتی برای احداث بزرگراه‌های بین ایالت‌ها نیز صادق بود.

شوشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

ماورها عباراتی هستند درباره آنچه واقعاً وجود دارند (یا آنچه ما معتقدیم وجود دارد) که برای توصیف محیط پیرامون ما به کار می‌روند آنها تصاویری از واقعیت هستند که ما در ذهن خودمان می‌سازیم؛ آنچه کمک می‌کند اقداماتمان را تعیین کنیم. ماوراهای گسترده و مشترک درباره ماهیت واقعی و عملکرد نظام اقتصاد مثلاً به شکل‌گیری منافع که گروه‌ها تلاش می‌کنند با اقدام دولتی آن را کسب کنند کمک می‌نماید. در نرن نوزدهم این باور که اقتصاد باید به وسیله قوانین اقتصاد طبیعی و یا آزادی اقتصادی اداره شود وجود داشت. این هر دو دیدگاه عقلایی و مفید بود هرچند که حرکت تدوین مقررات را کند می‌کرد. سیاست ضد تراست هنوز با این باور که کارخانه‌های بزرگ همیشه مفیدتر (پربازدهنر و کارآمدتر) از

بنگاه‌های کوچک هستند زمین‌گیر شده است. این باور که بخش خصوصی کارآمدتر از دولت است، نقش حداقلی برای بخش دولتی در جامعه آمریکایی نائل است. از سوی دیگر این باور که دولت تحت کنترل مردم است و لذا بسیاری از مشکلات اقتصادی و اجتماعی باید به وسیله اقدام دولتی برطرف شود در توسعه فعالیت دولتی نقش داشته است.

البته ارزش‌های اجتماعی مشترک به طور گسترده ثابت نمی‌مانند. موضوعاتی که زمانی فراتر از قدرت و توانایی دولتی بودند و به تدریج به موضوعاتی تبدیل شده‌اند که دولت می‌تواند در آنها دخالت نماید کم نیستند. باورهای قرن نوزدهم معتقد بودند که چرخه، فراتر از کنترل دولت است (چیزی که بر بسیاری چون "هربرت مور" تأثیرگذار بود حتی در مواجهه با رکورد بزرگ دهه ۱۹۳۰) و به این اعتقاد تبدیل شد که دولت می‌تواند به طور مؤثر برای حفظ ثبات اقتصادی عمل کند. باور اخیر به طور وسیع اعمال برخی مقررات دولتی را بر نیروهای اقتصادی افزایش داد. در واقع دولتی که هیچ تلاشی برای کنترل تورم یا بیکاری فزاینده انجام ندهد یا در آن راستا ناموفق باشد در ورطه مشکلات سیاسی جدی خواهد افتاد. پرزیدنت "کارتر" این مسئله را در سال ۱۹۸۰ آموخت.

در میان اتفاق نظرهایی که درباره یک موضوع مشخص ممکن است وجود داشته باشد همچون لزوم آموزش عمومی، تأمین اجتماعی یا حفظ رقابت اقتصادی، مسائلی هم برای عدم توافق باقی می‌ماند. *شورگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی*
هر چند باور متداول در ضرورت دخالت دولت در برنامه‌های تأمین اجتماعی بعید است که کنار گذاشته شود، هنوز هم مباحث و اختلاف نظرهای مستمری درباره موضوعاتی چون شرایط صلاحیت استحقاقی و میزان هزینه‌های دریافتی وجود دارد. به علاوه توافقی بر سر تریبیت لازم برای امکان رسیدن به این باور که دسترسی شهروندان به فرایند سیاست‌سازی یک ضرورت برای دولت دموکراتیک است وجود ندارد.

در مجموع ارزش‌ها و باورهای مشترک در تعیین تقاسمها و مطاببات نقش دارند و بر آگاه‌سازی، راهنمایی و محدودسازی آنها تأثیر می‌گذارند. همان‌گونه که "کارل دویج" اشاره می‌کند، فرهنگ سیاسی به فراوانی و احتمالات انواع گوناگون رفتار وابسته است و نه قطعیت

خشک و انعطاف‌ناپذیر آنها. همچنین باورها و ارزش‌های مشترک مبتنی برای صورت‌بندی‌های شفاهی (در بین عموم) به کار می‌آیند که به وسیله آن عمال مقامات دولتی تبیین شده یا عقلانی جلوه داده می‌شوند. مثل اینکه گفته می‌شود فلان سیاست "دموکراتیک"، "عملی" یا در "حمایت از آزادی‌های فردی" است تا حمایت عمومی از آنها جلب شود.

افکار عمومی

افکار عمومی به مفهومی که در اینجا به کار رفته ست بیان‌یستارها یا باورهای عمومی درباره مسائل رایج سیاسی نظیر نقش دولت در ممنوعیت، تبعیض در امر مسکن، جلب حمایت برای توسعه هواپیمای مافوق صوت، فرستادن یا عقب‌نشینی نیروهای آمریکایی در نقاط پر تنش و بحرانی جهان، یا تصویب قانونی مرقب‌های بهداشتی است. فرهنگ سیاسی که بنیادی‌تر و اساسی‌تر از افکار عمومی است زمینه دیدگاه‌های سیاسی را فراهم می‌کند و آنها را در موضوعات خاص شکل می‌بخشد. لذا وجود این مفهوم در فرهنگ سیاسی که پست عمومی یک امانت عمومی است؛ حمایت مردم را از مقاماتی که خود را درگیر مجادلات بیهوده سیاسی می‌کنند، سلب می‌کند. برعکس در جایی که کاربرد منصب عمومی برای منافع شخصی به طور وسیع در جامعه پذیرفته شده باشد دیدگاه‌ها و نقطه‌نظرات متفاوت می‌شوند.

در بررسی تأثیر افکار عمومی بر سیاست‌سازی باید بین تصمیماتی که جهت‌کلی سیاست را تعیین می‌کنند و تصمیمات روزمره و اغلب تکراری و تصمیمات مربوط به جنبه‌های خاصی از سیاست تمایز قائل شویم. افکار عمومی احتمالاً یک عامل برجسته در قسمت اخیر نیست. آنچنان که "وی. کی" به آن اشاره کرده است: «بسیاری از تصمیمات سیاستی، نه اکثریت آنها، در شرایطی به وسیله قانون‌گذاران و دیگر مقامات اتخاذ می‌شوند که برخی از عموم مردم اطلاع کمی در آن موضوع خاص دارند و البته بخش‌های بسیار کمتری از مردم از پیامدهای آن تصمیمات آگاهی دارند. قانونگذاری که تصمیم می‌گیرد چگونه به اصلاح یک ابهام یا یک قانون رأی دهد احتمالاً تحت تأثیر افکار عمومی قرار نمی‌گیرد. هر کسی باید سعی کند یک پیش‌بینی کلی از واکنش‌های عمومی داشته باشد اما تا حدودی فضایی را برای

خلاقیت حفظ کند. علاوه بر این، در طول دهه‌های گذشته، نظام‌های دولتی در آمریکا و اروپا به تدریج در دو مین تمایز مفید شامل بُعد زمانی است که سیاست‌سازی در درون آن اتفاق می‌افتد. در یک وضعیت بحرانی که در آن سیاست‌سازان احساس کنند که راجع به یک مسأله خاص نیاز به سرعت عمل در تصمیم‌گیری هست فرصت کمتری برای افکار عمومی ایجاد می‌شود که یک سیاست را تحمل کنند تا هنگامی که یک عمل در طول یک دوره زمانی طولانی تر انجام شود. در شرایط قبلی به نظر می‌رسد نکار عمومی کمتر تحت تأثیر قرار می‌گیرد. مثلاً مقوله توسعه انرژی اتمی در سال‌های ۱۹۴۵-۱۹۴۶ و بحران موشکی کوبا سال ۱۹۶۱ نسبت به تصویب قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۹۳۵ و قانون کنترل آلودگی هوا در سال ۱۹۷۰ افکار عمومی را کمتر تحت تأثیر قرار داد.

به طور کلی افکار عمومی بیش از آنکه محتوای سیاست‌ها را مشخص کند در ترسیم مرزها و جهت‌گیری‌های کلی سیاست‌گذاران نقش ایفا می‌کند. گرایش‌های عمومی موجود زمینه اقداماتی همچون ملی کردن صنعت فولاد، لغو قانون تأمین اجتماعی یا ترک قوانین حفاظت از محیط زیست و از این قبیل را می‌سازند. در مقابل برخی مقامات رسمی معتقدند که افکار عمومی اتخاذ بعضی از سیاست‌ها را همچون قانون اصلاح کار در سال ۱۹۵۹، قانون اصلاح مالیات در سال ۱۹۶۹ و قانون کاهش مالیات در سال ۱۹۸۱ را ایجاب کرد. این قوانین تقاضاهای خاص افکار عمومی می‌باشند و بیشتر تصمیماتی بردند که تعیین محتوای سیاست‌ها را به عهده‌کننده می‌گذارد. افکار عمومی ممکن است در مواردی طبیعتاً مدارا داشته باشد به طوری که از چیزی رضایت داشته باشد اما تقاضایی برای انجام عمل ایراز نکند.

نظام اجتماعی

جامعه آمریکایی به گستره متنوع و شمار زیادی گروه‌های جماعتی، اجتماعی، قومی، اقتصادی، سیاسی و مذهبی تقسیم شده است. بسیاری از این گروه‌ها با عنوان مبنایی برای انجمن‌های داوطلبانه، اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های حقوق مدنی، انجمن‌های کلیسایی، انجمن‌های تجاری (حرفه‌ای) و سازمان‌های تفریحی به کار گرفته می‌شوند که به نوبه خود در

جست‌وجوی تأثیرگذاری بر اندام دوتایی هستند. هنگامی که آنها این کارها را انجام می‌دهند گروه‌های فشار یا به تعبیر مؤدبانه‌تر گروه‌های ذینفع سیاسی نامیده می‌شوند.

در یک جامعه کثرت‌گرا مانند ایالات متحده گروه‌های سازمان‌یافته زیادی وجود دارند که برای پراکنده کردن و متعادل نمودن قدرت سیاسی به کار گرفته می‌شوند. قدرت برخی گروه‌ها به وسیله گروه‌های رقیب کنترل یا خنثی می‌شود. افراد ممکن است به چندین گروه تعلق داشته باشند که باید برای وفاداری و حمایتشان رقابت کنند. بنابراین قدرت در جامعه امریکا به شکل کاملاً بی‌سابقه‌ای پراکنده شده است. بعضی از لایه‌های جمعیت نسبت به دیگران خیلی بهتر سازماندهی شده‌اند، فعال‌ترند و بر سیاست‌ها بیشتر اثر می‌گذارند. منافع زیادی به طور ناقص؛ به وسیله نظام گروه‌های فشار نمایندگی می‌شوند. "اسکات اشناپدر" اظهار می‌دارد: بهنت تکثرگرایی این است که گروه‌های آسمانی با لهجه طبقات بالا آواز می‌خوانند. قصد ما در اینجا بحث دربارهٔ محاسن و معایب نظریه‌های تکثرگرایی یا نخبه‌گرایی جامعه آمریکایی نیست؛ و به طور ساده از واژه کثرت‌گرایی برای اشاره به شمار گسترده‌ای از گروه‌های مجزا در جامعه آمریکایی استفاده می‌کنیم. این یک واقعیت عینی است.

در نظام سیاسی آمریکایی گروه‌های فشار خصوصی یک منبع عمده تقاضا برای سیاست‌گذاری عمومی هستند که به وضوح از این لحاظ از احزاب سیاسی مهم‌تر هستند. گروه‌های خصوصی ناراضی با استفاده از مراقبت‌شان یا روابط خود با دیگر گروه‌ها مشترکاً به دنبال رسیدگی به تظلمات و خواسته‌هایشان هستند. شکل‌گیری سیاست‌گذاری عمومی، حداقل در موضوعات عمده، می‌تواند در برگیرنده کشمکش و مبارزه در بین گروه‌های رقیب در نظر گرفته شود. بنابراین وظیفه تحلیل‌گران سیاسی این است که توضیح دهند چرا برخی گروه‌ها برنده‌اند و برخی دیگر در موارد خاص بازنده یا به عبارت دیگر چگونه سیاست بر تصمیم‌گیری‌های سیاسی اثر می‌گذارد.

نظام اقتصادی

نظام اقتصادی یک جامعه مربوط به تولید، توزیع و مبادله کالاها و خدمات است. برخی نظام‌های اقتصادی مانند جمهوری چاد نسبتاً ساده هستند؛ برخی دیگر مانند ایالات متحده خیلی پیچیده‌اند. یکی از منابع اولیه کشمکش در جوامع مدرن فعالیت‌های اقتصادی است. کشمکش‌ها می‌تواند در بین متافع کارگران و کارفرمایان، مشاغل کوچک و مشاغل بزرگ، مصرف‌کنندگان و فروشندگان، بستانکاران و بدهکاران، واردکنندگان نفت و تولیدکنندگان داخلی، حرفه‌های مربوط به حمل و نقل ریلی و موتوروی، کاربران گوناگون، جنگل‌های ملی و از این قبیل‌گترین داشته باشد. کسانی که از روابط موجود ناراضی هستند با دیگر گروه‌های خصوصی اغلب همکاری دولتی را برای حفظ یا پیشبرد منافعشان دنبال می‌کنند. معمولاً این احزاب ضعیف یا آسیب‌پذیرند که در یک کشمکش داخلی به دنبال وارد کردن دولت در نزاع هستند. گروه مسلطی که توانسته است به طور رضایت‌بخشی به اهداف خود دست یابد انگیزه‌ای برای کشاندن پای دولت به نزاع ندارد. چنین عملکردی کشمکش را بسط خواهد داد و موجب تغییر در ماهیت و پیامدهای آن می‌شود. مثلاً با توسعه پیچیدگی یک اقتصاد، گروه‌های اقتصادی پر شمارتر و وابستگی متقابل افزون می‌شود و زمینه کشمکش‌ها فراهم می‌آید و درگیری دولت در آن افزایش می‌یابد. در ایالات متحده قانونگذاری در مسائل اقتصادی بخش مهمی از دستور کار سیاستی کنگره را تشکیل می‌دهد.

پرواضح است که سطح پیشرفت اقتصادی یک جامعه محدودیت‌هایی را برای تهیه کالاها و خدمات عمومی به وسیله دولت بر آن جامعه تحمیل می‌کند. هرچند این واقعیت گاه به وسیله کسانی که گمان می‌کنند شکست عمل دولت در چنین اموری ناشی از ضعف یا پاسخگو نبودن دولت است و نه از محدودیت منابع، نادیده انگاشته شده است. برای مثال عاملی که به وضوح دولت‌ها را در هزینه برنامه‌های رفاهی محدود می‌نماید؛ منابع اقتصادی قابل دسترس است. حتی در ایالات متحده که در حال حاضر یک اقتصاد چند تریلیون دلاری دارد دولت منابع تجدیدشدنی کافی ندارد و به همین دلیل باید از بین گزینه‌های مختلف یکی را انتخاب کند. وانگهی، منابع اقتصادی و مشکلات عمومی هر دو به صورت نابرابر در میان ایالت‌ها و مناطق

توزیع شده است.

کسانی که قدرت اقتصادی را بوسیله کنترل منابع اقتصادی در دست دارند اغلب به همین وسیله قدرت سیاسی را هم در اختیار می‌گیرند. این، احتمالاً به وضوح در جوامعی که یک کمپانی به طور انحصاری بر منابع اشتغال، سلطه دارد، دیده می‌شود. اگر مقامات محلی بخواهند عملی را رد کنند یک تهدید به وسیله مقامات کمپانی برای به حرکت درآوردن طرح‌ها می‌تواند کارآمد باشد و موجب عقب‌نشینی مقامات محلی گردد. به طور گسترده‌تر، برخی استدلال می‌کنند که دولت در ایالات متحده تحت سلطه صاحبان یا مدیران بنگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ است و سیاست‌گذاری عمومی معمولاً بازتاب منافع آنهاست. از این دیدگاه نهضت‌های اصلاحی "نیو دیل"، "ترقی" و "مردم‌گرا" که بین سال‌های ۱۸۹۰ و ۱۹۴۰ به وقوع پیوست نشان‌دهنده تلاش‌های رهبران جامعه تجاری برای استقرار نظم، ثبات و پیش‌بینی هرج و مرج‌های برخاسته از نظم سنتی است تا کارگران را به وسیله اتحادیه‌های محافظه‌کار در سیستم تجاری وارد نموده و با توزیع حداقل سود و منافع برای قرا از وقوع انقلاب اجتماعی جلوگیری کنند. اگرچه به طرز واضح تعامل و رابطه زیادی بین نظام‌های اقتصادی و سیاسی در جامعه آمریکایی وجود دارد، اعتبار چنین محادلات گسترده‌ای و دلایل آن کماکان قابل بحث است. با وجود این چنین اظهاراتی که نقطه نظر مهمی را ارائه می‌نماید نمی‌تواند نادیده انگاشته شود. سؤال چالش برانگیزی که باید به آن توجه شود عبارت است از اینکه: رابطه بین دولت و نظام اقتصادی چگونه باید باشد؟

زمینه نهادی

نهاد‌های رسمی دولتی در نظام سیاسی آمریکا به طور برجسته‌ای بر صورت‌بندی، اجرا و جوهره سیاست‌های عمومی اثر می‌گذارند. نهادها الگوهای مقررانی آداب و رسوم یا رفتارهای ثابتی هستند که در گذر زمان توسعه یافته‌اند و تداوم، ثبات و نگاه استحکام را برای فرایندهای سیاست‌سازی و اداری به ارمغان می‌آورند. برای درک این فرایندها باید به مقولاتی فراتر از انگیزه‌ها و منافع و گروه‌های خاص، تغییرات در افکار عمومی یا متغیرهای

اقتصادی - اجتماعی توجه کرد. باید همچنین زبانه‌های نهادی را که در درون آن چنین متبره‌هایی عمل می‌کنند یا تحت عمل آنها هستند در نظر گرفت. "هینز ایولا" اظهار داشته است رفتار رایج ضرورتاً به وسیله الگوهای گذشته احاطه شده و اجازه داده شده است که ما آنها را نهادها بنامیم. بنابراین هنجارهای کنگره‌ای که از ملاحظات کمیته‌ای در زمینه قانون‌گذاری حمایت می‌کند ما را در تبیین اهمیت کمیته‌های قانون‌گذاری در تصمیم‌سازی یاری می‌دهند. به غیر از این اقدامات کمیسیون‌های مستقل قانون‌گذاری همچون کمیسیون تجارت فدرال تحت تأثیر محدودیت‌های قضایی و رویه‌ای که به وسیله قانون مقرر شده، است قرار می‌گیرند.

فدرالیسم

در نظام فدرال آمریکایی قدرت دولت مطابق قانون اساسی بین دولت ملی و چندین دولت ایالتی تقسیم شده است. بنای تقسیم می‌تواند به طور خلاصه شرح داده شود. قانون اساسی به دولت ملی (یعنی کنگره) قدرت تنظیم تجارت بین ایالت‌ها و تجارت خارجی، جمع‌آوری مالیات‌ها و هزینه کردن آن برای رفاه عمرمی، برقراری دفاتر پست و جده‌ها و ضرب سکه و تنظیم ارزش آن افزایش و تقویت ارتش و نیروی دریایی تفویض می‌نماید. دولت ملی همچنین قدرت وضع همه قوانینی که به‌ویژه برای اعمال و اجرای قدرت لازم خواهد بود به اقتدار دائمی می‌دهد. براساس ماده دهم قانون اساسی قدرت‌هایی که به ایالات متحده داده نشده یا منعی هم برای ایالت‌ها در اعمال آن وجود ندارد، برای ایالت‌ها و مردم محفوظ هستند. قدرت‌های دولتی که برای ایالت‌ها محفوظ نگه‌داشته شده ولی به وسیله قانون اساسی مشخص نشده است می‌توانند در چهار گروه دسته‌بندی شوند:

- ۱) قدرت پلیس یا قدرت حفاظت و ارتقای سلامت عمومی، امنیت، رفاه و اخلاقیات.
- ۲) قدرت برای جمع‌آوری و هزینه کردن مالیات.
- ۳) عرصه مالکیت یا قدرت کسب اموال شخصی برای استفاده عمومی براساس پرداخت غرامت و جبران آن.
- ۴) قدرت مالکیت یا قدرت دارا بودن و عمل کردن در چارچوب مقایسه کاری اقتصادی.

با توجه به دکرین تفوق اقتدار ملی، قانون اساسی و مصوبات کنگره در دولت ملی بر ایالات و قانون اساسی ایالتی و قوانین عادی ارجحیت دارد؛ هنگامی که در بین آنها کشمکش به وجود آید.

تقسیم رسمی قدرت براساس قانون اساسی بین دولت های ملی و ایالتی همان تعبیری را دارد که در سال ۱۷۸۷ داشته است. اصلاحیه ای که قدرت به تصمیم گیران داده است. ماده شانزدهم اصلاحیه است که به دولت ملی اجازه می دهد درآمدهای مالیاتی را اخذ کند. هرچند تغییرات زیادی در تخصیص واقعی قدرت رخ داده است. در چارچوب زین گنگ و عمومی قانون اساسی و در پاسخ به فشارهای تغییرات سیاسی و موقعیت های اجتماعی و اقتصادی از دهه های آخر قرن نوزدهم به این سو نقش دولت امثالاً امروزه فعالیت های تنظیمی اقتصاد دولت ملی) مهم تر از فعالیت های تنظیمی ایالت ها است، هرچند که تأثیرگذاری آن بیشتر نیست.

عوامل زیادی در توسعه نقش سیاست گذاری دولتی فدرال مشارکت داشته اند. در گام نخست، دولت اغلب برای مواجهه با مسائلی که فراتر از توانایی و قدرت قانونی ایالت ها است فراخوانده می شود مسائلی همچون تورم، بیکاری، سرخ گذاری و مازاد محصولات کشاورزی، حمایت از مصرف کنندگان، انحصار صنعت و کنترل آلودگی محیط زیست مثال های برجسته ای در این زمینه هستند. در یک بحث کلی بری اینکه دولتی کارآمد باشد حیطة عملش باید به همان گستردگی مسائلی باشد که به آن مربوط می شود. برای مثال ایالت ها مطمئناً نمی توانند به طور انفرادی به صورت مؤثری با افزایش زرم و بیکاری برخورد کنند. در گام دوم در بعضی موارد اقدام یکپارچه ملی برای سیاست سازی مؤثر لازم است. قوانین مربوط به درجه بندی کالاها، برچسب زدن تولیدات و تعیین استاندارد کیفیت دروها مثال هایی در این زمینه هستند. وانگهی عمل دولت فدرال گاه در جهت کارآمدتر کردن سیاست های ایالت ها است. برای مثال "معاهده کونالی هات اوایل سال ۱۹۳۵" که بارگیری نفت باکشتی در تجارت بین ایالتی را به هنگام نقض قانونی یا ایالتی ممنوع کرده بود با هدف حمایت از تولید نفت ایالتی وضع شده بود. به علاوه بسیاری از برنامه های کمکی فدرال برای

تکمیل و ثنویت برنامه‌های ایالتی مثلاً در حوزه مراقبت‌های بهداشتی طراحی شده بود. در پایان، ناتوانی و ضعف برخی از گروه‌ها پای دولت فدرال را به موضوعاتی همچون کار کودکان، محافظت از منابع طبیعی، آزمایش بهداشتی انواع گوشت و مرغ، تأمین امنیت معدن و صنعت، حقوق مدنی و آموزش عمومی کشانیده است.

مبنای قانونی برای توسعه فعالیت‌های ماده ۱ بخش ۸ قانون اساسی به دولت ملی داده شده بود. این اختیارات در برگیرنده تدوین مقررات برای تنظیم تجارت بین ایالات، تجارت خارجی و وصول و صرف مالیات برای رفاه عمومی بود. در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم این مسئله وجود داشت که آیا دولت ملی برای یک عمل مهم و گاه تعیین‌کننده اختیارات قانونی دارد؟ تا نقش مهمی در سیاست‌گذاری عمومی ایفا کند؟ هرچند که رسم بر این بوده است که چگونه این اختیارات را دیوان عالی تفسیر کند، کنگره در حال حاضر به طور اساسی میزان اختیارات خودش را طبق قانون اساسی تعیین می‌کند. به‌رغم نبود محدودیت‌های رسمی قانونی هنوز هم محدودیت‌های زیادی برای فعالیت قدرت ملی وجود دارد. مخالفت سیاسی، مصلحت‌گرایی، رفتار قانونی (برای مثال این بارر که موضوعات زیادی همچون مجوزهای حرفه‌ای هنوز هم احتمالاً به وسیله ایالت‌ها صادر می‌شود) با عوامل دیگری می‌توانند مانع فعالیت دولت ملی شوند. با وجود گسترش دامنه عمل دولت ملی (فدرال) در زمینه‌های اقتصاد و رفاه اجتماعی در قرن بیستم، نقش اساسی و بنیادین ایالت‌ها ادامه داشته است. اگر آنچنان که برخی ادعا می‌کنند همه قدرت به طرف واشنگتن حرکت کرده است پس این راه باید به تائی صورت گرفته باشد. ایالت‌ها کماکن نخستین تصمیم‌گیران سیاسی در زمینه‌های حقوق مالکیت اموال، تنظیم نجاری و حرفه‌ای، فراهم کردن نهیلات آموزشی و رفاهی، نگهداری بزرگراه‌ها، تقویت قانون، و تنظیم‌کننده تولید نفت داخلی در مواقع بحران انرژی هستند. بسیاری از حوزه‌های عملیاتی مانند کنترل آلودگی، بانکداری، حمل و نقل و رفاه بین دولت ملی و دولت ایالتی مشترک است. هنگامی که دولت ملی در بخشی که پیشتر ایالت‌ها در آن فعالیت کرده‌اند دخالت می‌کند عمل دولت ملی تکمیل‌کننده است و نه جایگزین عمل ایالتی؛ در واقع پیاوردن حوزه‌هایی که دولت ملی و دولت ایالتی خودشان را

در آن درگیر نکرده باشند، ممکن است.

هدف برنامه فدرالیسم جدید دولت ریگان این بود که این وضعیت را با جداسازی شفاف نقش‌های دولت‌های ملی، ایالتی و محلی تغییر دهد. در سال ۱۹۸۱ برنامه‌های کمکی که به ۵۷ دسته طبقه‌بندی شده بود در قالب ۹ طرح جدید تحکیم شدند که اختیارات بیشتر را برای استفاده از منابع مالی به ایالت‌ها می‌داد. در سال ۱۹۸۲ دولت ریگان پیشنهاد کرد که دولت ملی مسئولیت کامل را برای خدمات دارویی به عهده بگیرد. اما مسئولیت کامل برای کمک به خانواده‌هایی که فرزندان معلول دارند و نیز برنامه‌های کربن غذایی را به ایالت‌ها واگذار کرد. دولت همچنین توصیه کرد که ترتیبی اتخاذ شود تا چهل و چهار طرح کمکی به تدریج به ایالت‌ها واگذار شود. این پیشنهادات که به منظور تجدید ساختار نظام فدرال ارائه شده بود با انتقاد قوی از سوی اشخاصی که می‌ترسیدند واگذاری این برنامه‌ها به ایالت‌ها سهم آنها را کاهش خواهد داد، مواجه شد. اجازه دهید گاهی بیندازیم به برخی از راههایی که فدرالیسم در صورت‌بندی و ماهیت سیاست‌گذاری عمومی تأثیر می‌گذارد. نخست فدرالیسم بر دسترسی گروه‌ها به دولت و به تبع آن افزایش فرصت‌ها برای اعمال نفوذ برقراریند سیاست‌گذاری مؤثر است. برخی گروه‌ها در سطح ملی بانفوذترند و برخی دیگر در سطح ایالتی، اما مخالفت‌ها با تصویب قانون مدنی اغلب به نام حقوق ایالت‌ها انجام گرفته است؛ با این استدلال که ایالت‌ها در آنجا مسئولیت اولیه را به عهده دارند. آنها بر این باور بودند که اگر سیاست‌گذاری حقوق مدنی در "ویرجینیا"، "ریچموند"، "جکسون"، "می‌سی‌سی‌پی" و نه در پایتخت صورت‌گیرد بیشتر به نفع آنها خواهد بود برعکس آنها که طرفدار حقوق مدنی بودند بیشتر طرفدار دولت ملی بودند.

گروه‌های کارگری دریافته‌اند که دولت ملی بیش از دولت ایالتی به منافع آنها پاسخ می‌دهد بنابراین آنها تمایل دارند از اقدام دولت ملی در مشکلات مربوط به امور حمایت‌کنند. در حالیکه گروه‌های تجاری مخالف منافع کارگران معمولاً عمل ایالت را ترجیح می‌دهند چرا که اغلب نظرات آنها نزدیک است به طور خلاصه مخالفت بیشتر گروه‌ها برای اینکه سیاست‌گذاری باید چگونه در سطح ملی و ایالتی شکل‌گیرد بیشتر تحت تأثیر منافع است تا

ملاحظات فلسفی و نظری درباره حقوق ایالتی و یا قدرت دولتی ملی.

دوم: در شکل‌گیری سیاست‌گذاری دولت ملی غالباً کنگره برای منافع محلی و ایالتی چه دولتی یا غیردولتی کاملاً حساس است و بی‌بیلی شدیدی درباره نقض قدرت و کاهش قدرت ایالت‌ها از خود نشان می‌دهد. بک پژوهشگر انگلیسی که درباره فدرالیسم آمریکا قلم زده است اشاره می‌کند کنگره متشکل از افرادی است که به طور همزمان هم دولت‌نورد ملی هستند و هم سیاستمدار محلی؛ اگرچه احتمالاً بعضی از افراد به ندرت به موقعیت یک سیاستمدار ملی دست یافته‌اند. هنگامی که کنگره، برنامه جبران بیکاری در سال ۱۹۳۵ را مقرر نمود عواملی مانند پیامدهای بیکاری، فقر مالی و وضعیت اداری ایالت‌ها در سراسر کشور و یک حمایت قوی از درون شاخه‌های اجرایی در آن مؤثر بودند هرچند کنگره برای دور زدن ایالت‌ها بی‌میل بود به طوری که یک همکاری ایالتی ملی را بنا نهاده بود. در اواسط دهه ۱۹۶۰ دولت جانسون به علت کیفیت پایین و عدم بهره‌وری بسیاری از برنامه‌های ایالتی توصیه کرد که برنامه‌ها با طرح حمایت از نیروی کار سازمان‌یافته ملی شوند؛ هرچند با چنین حرکتی مقامات رسمی ایالتی شدیداً مخالفت کردند و کنگره، با اجرای آن موافقت نکرد. برنامه‌های گوناگون ایالتی از حیث شرایط دسترسی عموم به آن و میزان پرداختی‌ها با یکدیگر کماکان متفاوت هستند.

سوم: در سیستم فدرال آمریکایی، ایالت‌ها که در پاسخ به منافع و درک‌های متفاوت از مسائل عمل می‌کنند، می‌توانند سیاست‌هایی را در پیش بگیرند که متناقض با سیاست ملی باشد و یا آن را نادیده بگیرد برای مثل تلاش‌های ملی برای حفظ رقابت اقتصادی به وسیله اعمال ایالتی مختل شده است؛ این اختلاف با یکسان‌سازی‌های شدید، قوانین مالیاتی، مقررات مربوط به حفظ قیمت‌گذاری‌ها و قوانین محدودکننده امتیازات مشاغل انجام شده است. (البته سیاست‌گذاری ملی در حوزه ضد ترست تصویر مستحکمی ندارد)

تلاش‌های هیأت خزانهداری فدرال برای کنترل عرضه پول و تثبیت اقتصادی توسط بانک‌های تحت نفوذ ایالت‌ها با مانع روبه‌رو شده است. مسائلی از این دست که احتمالاً از تشکیل بک سیستم واحد ممانعت می‌کنند، فرایند سیاست‌گذاری را پیچیده نموده و کارآمدی

برخی سیاست‌ها را کاهش می‌دهند.

چهارم: دستگاه اداری سیاست‌گذاری دولت ملی اغلب به صورت مهمی تحت تأثیر فدرالیسم قرار داد. مثلاً برخی برنامه‌ها با هماهنگی استانداردهای سیاست‌گذاری ملی توسط ایالت‌ها و مقامات رسمی محلی اجرا می‌شوند؛ به‌ویژه برنامه‌های کمک مالی در حوزه‌هایی چون رفاه، ساخت بزرگراهها، توسعه کشاورزی و مسکن عمومی. همکاری بین نمایندگی‌های ایالت‌ها و دولت ملی در چنین برنامه‌هایی برای کارآمدی سیاست‌گذاری ملی ضروری است. به علاوه، معمولاً مقامات رسمی ملی وضع مقررات و تغییر در برنامه‌ها را بدون مشورت با مقامات محلی و ایالتی انجام نمی‌دهند. همچنین واقعیت‌های سیاسی اجازه وجود اعمالی را می‌دهد که در تقابل با اهداف برنامه‌های ملی است. بنابراین پیمان تعلیم و تربیت مقاطع ابتدایی و میانی بودجه‌هایی را برای امکانات و فرصت‌های آموزشی برای کودکان فقیر فراهم می‌کند. هرچند مدارس محلی منطقه‌ای این بودجه را در اهداف عمومی دیگری صرف می‌کنند چرا که مقامات محلی و ایالتی به صورت سنتی آموزش عمومی را تحت سلطه داشته‌اند و حمایت قوی سیاسی در این زمینه دارند. مقامات رسمی وزارت آموزش و پرورش نمی‌توانند به سادگی دستورهای صادر کنند که در تعارض با اولویت‌های محلی باشد. آنها معمولاً از انجام چنین عملی بازداشته می‌شوند. مقامات رسمی و صاحبان منافع در سطح محلی و ایالتی تلاش می‌کنند تا ساختار اداری دولت، افراد منتخب و سیاست‌های ملی را در بسیاری حوزه‌ها تحت تأثیر قرار دهند. بنابراین منافع داندانان محلی تأثیر زیادی بر برنامه‌های اداره امور چراگاه‌های ملی در ایالت‌های غربی دارد. مقامات رسمی شهری کماکان به اعمال فشار در حمایت از سرگیری برنامه‌های اجتماعی محلی ادامه می‌دهند که تحت پیمان فرصت‌های اقتصادی که از سال ۱۹۶۴ آغاز شده بود آنها تا زمان روی کار آمدن ریگان موفق عمل کردند. تعامل بیشتری بین مقامات دولت ملی و محلی در زمینه کنترل آلودگی آب و هوا به وجود آمد. هرچند که تأثیر محلی‌گرایی بر دولت ملی و بر سیاست‌گذاری تنها به دلیل وجود ایالت‌ها و دولت‌های محلی نیمه مستقل نیست اما می‌توان گفت که وجود آنها در نفوذ قدرت سیاسی محلی و نفوذ منافع محلی تأثیرگذار بوده است. وجود ایالت‌ها و دولت‌های

محلی نیمه مستقل نیست اما می‌توان گفت که وجود آنها در نفوذ قدرت سیاسی محلی و نفوذ منافع محلی تأثیرگذار بوده است.

تفکیک قوا

در کنار جدایی منافع و قوای دولت و حکومت ملی، دومین ویژگی ساختاری اساسی نظام حکومتی آمریکا تقسیم قوای حکومتی به قوای جداگانه مقننه، مجریه و قضائیه است. بر اساس اصل منطقی نظارت و تعادل، هر قوه از ابزارهایی برای نظارت، مشارکت و ممانعت از کاربرد قدرت توسط قوای دیگر برخوردار است. بنابراین، هرچند قدرت ابتدایی قانون به کنگره واگذار شده است، اما رئیس‌جمهور می‌تواند مصوبه را رد کند و دادگاه می‌تواند بر اساس اهمیت آن و قانون اساسی حکم نماید. این نظام به عنوان نظامی با نهادهای "مجزا و قوای تقسیم شده" به خوبی ترسیم شده است.

در این ترتیب نهادی، دسترسی گروه‌ها و افراد برای نفوذ بر سیاست‌گذاری افزایش می‌یابد. اگر گروهی در دستیابی به اهداف در جریان کار کنگره موفق نگردد احتمالاً برای پیگیری به سراغ قوای اجرایی یا قضایی می‌رود. اگر نتواند جلوی تصویب قانون را در کنگره بگیرد، از حق وتوی رئیس‌جمهور استفاده می‌کند. اگر از این راه هم به نتیجه نرسد، می‌تواند بوسیله دادگاهها اهداف خود را پی بگیرد. هرچند احتمال مغایرت با قانون اساسی وجود ندارد، اما ممکن است به گونه‌ای تفسیر شود که در راستای منافع یک گروه قرار گیرد یا ممکن است در پیامد آن تعویقی صورت گرفته یا تعدیل گردد. حتی اگر گروهی در اینجانب موفق نگردد، هنوز می‌تواند برای نفوذ بر اداره مورد اعتماد اجرای آن قانون و برای اجرای مناسب‌تر آن، تلاش نمایند. به همین دلیل برخی اداره‌ها متهم هستند که اسیر گروه‌های خاص هستند. همچون کمیسیون تجارت بین‌دولتی و خطوط راه آهن^۱ و یا کمیسیون دریانوردی فدرال و شرکت‌های کشتی‌رانی.^۲

1. The Interstate Commerce Commission And The Railroads

2. The Federal Maritime Commission And The Companies

در درون کنگره، قدرت، پراکندگی بیشتری دارد. نه تنها قدرت بین مجلس نمایندگان و سنا تقسیم شده، بلکه در درون هر مجلسی در میان اعضا مثلاً رهبران و اعضای با نفوذ، کمیته‌های دائمی و اغلب کمیته‌های فرعی آن نیز پراکنده است. خلاصه، قدرت در کنگره پراکنده بوده و متمرکز نیست. به برخی از نتایج این واقعیت می‌توان اشاره کرد: یک، این امر برای کسانی که به دنبال عدم تصویب یک طرح هستند، مزایایی فراهم می‌آورد. برای موفقیت در این کار، یک گروه ممکن است نیاز به کسب حمایت از تنها یک مرکز قدرت کنگره نظیر یک کمیته یا کمیته فرعی یا نایب حتی یک رئیس کمیته داشته باشد. از طرف دیگر، این پراکندگی قدرت برای کسانی که تصویب یک طرح را دنبال می‌کنند، مضر است. زیرا درصد بلوکه شدن طرح را افزایش می‌دهد. حتی اگر یک لایحه به تدریج از کنگره بگذرد، ممکن است به طور اساسی تغییر یافته یا امکان تصویب آن کاهش یابد. یک نمونه کلاسیک در این زمینه، قانون اشتغال سال ۱۹۴۶ است.^۱ دوم نظام کمیته کنگره‌ای اغلب در سیاست‌گذاری معقول‌تر و جامع در حوزه‌هایی نظیر کشاورزی، مالیات و روابط کاری نقش دارد، در این موضوع‌ها، کمیته به واسطه تجربه طولانی‌ای که در رسیدگی به چنین لوایحی دارد، آن را تصویب می‌کند. نظام کمیته، شخصان سیاست‌گذاری برای کنگره را تأمین می‌کند. سومین پیامد پراکندگی قدرت این است که گاهی نظام کمیته ممکن است از شکل بخشی مؤثر سیاست جلوگیری کند. در رابطه با موضوعات شهری، صلاحیت قانون‌گذاری در هر مجلس بر عهده چندین کمیته است که بدون شک به ماهیت پراکنده و متفرق سیاست‌ملی در راستای سائل شهری باز می‌گردد. نوای مقته و مجریه اغلب درباره سیاست‌گذاری حتی زمانی که هر دو قوه تحت کنترل حزب واحدی قرار دارد، با هم اختلاف دارند. معمولاً کنگره به منافع محلی بیشتر از قوه مجریه پاسخگوست. احتمال اختلاف به واسطه وفاداری‌های نهادی که در طی زمان هم افزایش می‌یابد، بیشتر می‌شود. کنگره مخصوصاً اغلب از حق قانونی برای منابله با "تخطی"^۲ قوه مجریه استفاده می‌کند. اگر دو قوه تحت کنترل احزاب متفاوت باشند، همانند بیشتر دوره کابینه "آیزنهاور" و تمام دوره کابینه "بکسون" و "فورد"، تعصب حزبی دلیل

دیگر اختلاف بین قوا می‌شود. این مجموعه شرایط، تأثیرات مهمی بر سیاست‌گذاری می‌گذارند. بنابراین بسیاری از تصمیمات سیاسی مهم نیازمند تصویب یا حمایت هم‌کنگره و هم رئیس‌جمهور است. در نتیجه، برای پرهیز از یب‌بست و ناکارایی، چانه‌زنی و مصالحه ضروری است. برای مثال، در سال ۱۹۶۸ مجلسی که دموکرات‌ها آن را تحت کنترل داشتند، تصویب قانون افزایش مالیات برای مبارزه با تورم ارائه شده توسط کابینه جانسون را تا زمانی که کابینه با کاهش هزینه‌ها موافقت کرد، معوق گذاشت. همچنین کابینه ریگان در سال ۱۹۸۱ با دموکرات‌های محافظه‌کار در مجلس نمایندگان برای افزایش رأی مورد نیاز برای تصویب برنامه اقتصادی به مذاکره پرداخت. بخش عمده سیاست‌ها تنها بعد از توجه به طیف وسیعی از منافع و دیدگاه‌های تأثیرگذار اتخاذ می‌گردد. تفکیک قوا شاید در جامعیت محتوای سیاست‌گذاری و کندی انتخاب یک سیاست نیز مؤثر باشد.

توسعه دیوان‌سالاری وسیع و پیچیده بعد دیگری از تفکیک قوا در سطح ملی است. این که آیا کسانی خواستار طراحی دیوان اداری به عنوان "قوة چهارم حکومت" می‌باشند، همچنان که چنین نظری وجود دارد، مطلب قابل تأملی است. آنچه مهم است تشخیص این نکته است که سازمان‌ها اغلب به طور مستقل از مدیران اجرایی عمل می‌کنند. در عین حال آنها اغلب از کنگره خواستار آزادی عمل وسیع برای قانون‌گذاری و اجرای برنامه‌ها هستند. پس اداره‌ها ممکن است به کانون مناظره‌های سیاست‌گذاری فشرده در مباحثی نظیر اداره حمایت از محیط‌زیست^۱ و معیارهای کنترل آلودگی، یا کمیسیون تنظیم انرژی فدرال^۲ و نرخ‌های بین دولتی برای گاز طبیعی تبدیل شوند. خلاصه این که قدرت سیاست‌گذاری به دلیل وجود اداره اجرایی شبه خودمختاری که ممکن است سیاست‌های متناقض را سازگار یا دنبال کند، یا تصمیمات کنگره و ریاست جمهوری را به پیشبرد، بیشتر پراکنده است.

نظام حزبی

فدرالیسم و تفکیک قوا از توسعه احزاب سیاسی برای عمل یکپارچه در سطح ملی جلوگیری می‌کنند. فدرالیسم به تولید نظام حزبی غیرمتمرکزی کمک می‌کند که مبنای اولیه قدرت در دولت و سازمان‌های حزبی محلی است. تفکیک قوا از توسعه انسجام حزبی در درون کنگره و بین کنگره و رئیس جمهور، حتی زمانی که تحت کنترل حزب مشاغبی هستند، نیز جلوگیری می‌کند. این موقعیت ناشی از مقررات قانون اساسی است که متأثر از رئیس جمهور، مجلس نمایندگان و سنا، قوای سه‌گانه، حوزه‌های انتخاباتی متفاوت و شرایط اداری بتقاطع است. نبود احزاب قوی و منسجم با نگاه به مباحث سیاست‌گذاری، موقعیت گروه‌ها را همسود به ویژه در سیاست‌گذاری را تقویت می‌کند. بدون شک، این گروه‌ها تأثیر بیشتری از کشورهای با احزاب قوی و یکدست دارند. همان‌طور که "دیوید ترومن" اشاره کرده است: «به دلیل اینکه تصدی اداری قانونگذار بستگی به هیچ سازمان فراگیر ندارد، قانونگذار با توجه به نفوذ خود بدون توجه به اظهارات فراگیرش، فراتر از حوزه انتخاباتی محلی خود عمل می‌کند. مباحث ملی اغلب در بستر معانی که برای منافع دولت و منافع محلی دارند، نگریسته و عمل می‌شوند. نظام حزبی تنها به طور جزئی شکاف ایجاد شده بین رئیس جمهور و کنگره را که به ظاهر تفکیک قوا پدید می‌آید، پل می‌زند. فضای زیادی برای بازی گروه‌های همسود در سیاست‌گذاری فراهم می‌شود، خواه این امر خوشایند باشد یا نباشد، به شکل‌بندی فرایند سیاست کمک می‌کند.

سطوح سیاست‌گذاری

هیچ موقعیت سیاست‌گذاری از الگوی مشاغبی پیروی نمی‌کند. آنها براساس ویژگی‌هایی مانند طیف مشارکت‌کنندگان، گستره و ضرورت مباحث مطرح‌شده، موقعیت حکومت (برای نمونه کنگره یا دادگاه فدرال) و دامنه نگاه به مسائل و موقعیت، متفاوت‌اند. بنابراین، برخی نمونه‌های سیاست‌گذاری انجام شده در مباحث عمده بر تعداد بیشتری از افراد مؤثر بوده و برای طیف وسیعی از سیاست‌گذاران جذاب است. (نظیر مصوبه انرژی ۱۹۸۷) در عین حال

سیاست‌گذاری‌های دیگری که در مباحث نسبتاً محدود صورت می‌گیرد بر تعداد کمی تأثیر می‌گذارد و تنها طیف محدودی از سیاست‌گذاران به آن مشغول می‌شوند. (نظیر مصوبه شرط مالیات ویژه) در این بخش، به طور مختصر سه سطح سیاست‌گذاری سیاست‌خرد، سیاست‌های زیرسیستمی نظام‌های فرعی و سیاست کلان مطرح می‌شود. اگرچه ترمیم بین سیاست کلان و سیاست نظام‌های فرعی یا در مواردی، سیاست نظام فرعی و سیاست خرد مشکل است، اما از فایده این مفاهیم در مطالعه شکل‌بندی سیاست‌ها نمی‌کاهد.

سیاست خرد^۱

سیاست خرد معمولاً شامل تلاش افراد خاص، شرکت‌ها یا اجتماعات برای هدایت اعمال مورد نظر حکومت در راستای منافع خودشان است. افراد ممکن است به دنبال تصمیم دلخواه در مورد اجرا یا تصویب طراحی حوزه خصوصی باشند. شرکت‌ها ممکن است به دنبال طرحی در مورد خدمات درآمد داخلی یا قانونی کردن مسیر حمل موتوری از کمیسیون بازرگانی بین دولتی باشند. یک اجتماع ممکن است خواستار کارهای عمومی برای اداره توسعه اقتصادی باشد، یا با قرار گرفتن پروژه مسکن عمومی در محدوده اثر مخالفت نماید. معمولاً افراد و مقامات کمتری در این موقعیت قرار می‌گیرند. هرچند علاقه حکومت به این نوع سیاست مهم است، اما پیامد و نفع محدودی برای عموم دارد. بسیاری از شهروندان نه سودی در آن دارند، نه از آن تأثیر می‌پذیرند و نه از آن آگاهند. تصویب مقررات مالیات ویژه توسط کنگره نمونه خوبی از سیاست خرد است. هر سال یا هر دو سال، کنگره اصلاحیه‌ای برای کمک درآمد داخلی اعمال می‌کند که تعداد کمی از افراد شرکت‌ها را از پرداخت مالیات به شکل پرداخت پولی معاف می‌کند. اعضای کنگره از آن دفاع می‌کنند و وزارت خزانه‌داری (معمولاً به طور ناموفق) با آن مخالفت می‌کند، زیرا این لایحه عمدتاً قابل به ضرورت تصحیح "نابرابری‌ها" در قوانین مالیاتی موجود است. این قوانین مالیاتی ویژه توجه کمی را در فرایند قانون‌گذاری برمی‌انگیزد و نسبت به موضوعات عمومی، قابل

توجه نمی‌باشد اما برای افراد ذینفع سود و ارزش زیادی دارد.

سیاست‌های زیرسیستمی^۱

سیاست‌های زیرسیستمی معمولاً بر سیاست خاص یا حوزه کارکردی نظیر حمل و نقل بازرگانی هوایی، گسترش کشاورزی، توسعه رودخانه و بندرگاه، مدیریت مراتع عمومی یا پروانه بهره‌برداری تأکید دارد. به طور عادی، یک نظام فرعی (زیر سیستم) شامل الگوی روابط بین برخی کمیته‌های کنگره یا کمیته‌های فرعی، یک یا دو سازمان اداری و گروه‌های فشار متناسب با حوزه سیاست مورد بحث است. برای نمونه، نظام‌های فرعی که بر فعالیت گسترش کشاورزی تأکید دارند، شامل خدمات گسترش کشاورزی^۲، کمیته‌های کشاورزی مجلس نمایندگان و سنا^۳ و فدراسیون دفتر کشاورزی آمریکا^۴ می‌شود. دیگر نظام‌های فرعی که حول مدیریت مراتع عمومی در ایالات غربی متمرکز است، شامل کمیته‌های داخلی منابع طبیعی و انرژی سنا و مجلس نمایندگان^۵، کمیته‌های فرعی تخصصی مرتبط، دفتر مدیریت زمین^۶ و گروه‌های نمایندگی پرورش دهندگان دام غرب است این نظام‌های فرعی در سال‌های اخیر شامل برخی گروه‌های طرفدار محیط زیست نیز شده است.

نظام‌های فرعی (زیرسیستم‌ها) سیاسی، توسعه و دوام دارند. زیرا هیچ کدام از آنها با هیچ حوزه سیاست‌گذاری عمومی مرتبط نیستند، اطلاعات و منافع آنها منحصر به زمان معین و خاص نیست. بنابراین یک مشول یا شهروندی که مشتاقانه در سیاست کشتی‌رانی و دریانوردی سود می‌برد ممکن است توجه کمی یا هیچ علاقه‌ای به سیاست‌های گسترش کشاورزی یا مراتع عمومی نداشته باشد و در نتیجه آن را به افرادی واگذارد که منافع بیشتری دارند. در مقابل آنها هم به نوبه خود، ممکن است عمدتاً از حوزه سیاست ترجیحی دیگران

1. Subsystem Politics

2. Agricultural Extension Service

3. House and Senate Agriculture Committees

4. American Farm Bureau Fedzation

5. House Interior and Senate Energy and National Resurses

6. the Bureue and Land Managment

بی‌اطلاع باشند. در درون کبیته‌های خاص دیگر، حکومت و اداره‌های اجرایی هر یک از حوزه‌های سیاست‌گذاری عمومی تنظیم می‌گردد. آنها به عنوان منحصمان حکومت در این حوزه، روابط مستمرشان را با یکدیگر و با گروه‌های فشار مرتبط توسعه می‌دهند. این نظام‌های فرعی اغلب مستقل‌تر از دیگر سیاست‌گذاران در توسعه و اجرای سیاست‌گذاری در حوزه مربوط به خود هستند. در محدوده قانون‌گذاری موجود، آنها عمدتاً عمل حکومتی را در حوزه مربوط به خود شکل می‌دهند. بنابراین، در طی چهل سال نظام‌های فرعی شامل کمیته کشاورزی مجلس نمایندگان، بخش شکر وزارت کشاورزی و نمایندگان صنعت شکر (به ویژه تولیدکنندگان) در بدو امر مسئول تدوین سیاست قیمت‌گذاری بر شکر بودند. در سال ۱۹۷۴ مصوبه حمایت‌کنندگان از قیمت‌گذاری شکر در زمان رکود شدید تعدید شده بود. گروه‌های مصرف‌کننده و مصرف‌کنندگان صنعتی مخالف تعدید مصوبه بودند و قیمت بالای آن را علت ورشکستگی خود قلمداد می‌کردند. این مسأله نکته دومی را توضیح می‌دهد: زمانی که نیاز به مصوبه جدید با تعدید مصوبه احساس می‌شود، تأییدیه نظام سیاسی بزرگ‌تر لازم است. اغلب آن تأییدیه نیز همانند مورد شکر در چند دهه قبل، راهگشا خواهد بود، زیرا تمایل توجه به صادرکنندگان در این حوزه وجود دارد، اما برخی تحولات ممکن است اختلال در این حوزه را گسترش دهد و دلیل شکست یک نظام فرعی گردد یا این که کنترل نظام سیاسی بزرگ‌تر را در این زمینه موجب شود. باید اشاره کرد که برنامه شکر در سال ۱۹۷۷ دوباره به وضع سابق بازگشت اما در این زمان افراد همسود در قضیه شکر خواستار امکان چانه‌زنی با دیگر افراد همسود برای حفظ آرای مورد نیاز برای تصویب این مصوبه بودند.

سیاست کلان^۱

سیاست کلان شامل اجتماع به عنوان یک کل، که معمولاً در تدوین سیاست‌گذاری عمومی نظیر مبارزه با تورم، عرضه کالی انرژی یا اصلاح نظام رفاهی دخیل هستند، می‌شود. مشارکت‌کنندگان در حوزه سیاست کلان شامل رئیس جمهور، وزارت خانه‌های اجرایی،

رهبران کنگره، رسانه‌های جمعی، سخنگویان گروه‌ها و دیگران می‌شود. بنابراین، مشارکت‌کنندگان بسیار وسیع هستند. اغلب توجهات به سیاست کلان است، زیرا فرض بر این است که این سیاست‌ها روشن و سنجیده و کاملاً مبتنی بر کارشناسی است. زمانی که سیاست‌گذاری در حوزه سیاست کلان انجام می‌شود، منافع عمومی وسیعی باید به طور کامل در نظر گرفته شود.

تصمیمات سیاسی که در حوزه سیاست کلان اتخاذ می‌شود، از تصمیم‌سازی در سطح نظام فرعی کاملاً متفاوت است. سیاست‌های ارزی در این حوزه معمولاً در درون نظام‌های فرعی اتخاذ شده و به ویژه متأثر از افراد تولیدکننده ذینفع بوده است. حال آن‌که سیاست‌های ارزی و محیط زیست به حوزه سیاست کلان انتقال یافته و طیف مشارکت‌کنندگان گسترده شده است و تولیدکنندگان دیگر همانند گذشته در این حوزه غلبه ندارند.

از آنجا که اصلاحات محدود در سیاست‌های موجود احتمالاً توسط نظام‌های فرعی انجام می‌شود، اهداف تغییرات یا پیشرفت‌های عمده در سیاست‌گذاری عمومی معمولاً با سطح سیاست کلان مرتبط است. در سال ۱۹۸۱ چنین اهدافی شامل تمدید مصوبه حمایت از قیمت محصولات کشاورزی، گسترش قانون هوای پاک، اصلاح تأمین اجتماعی، اصلاح مالیات بر درآمد و آزادسازی قیمت گاز طبیعی بود اما اقدام منفید ققط درباره حامیان اصلاح و کاهش مالیات صورت گرفت. تغییرات عمده در سیاست‌های عمومی، در موارد زیادی به آسانی قابل دسترسی نیست.