

دکتر حمیدرضا ملک محمدی*

بر شان‌های لاسول تا مرز بی‌مرزی در سیاست‌گذاری

چکیده:

جنبه لاسولی سیاست‌گذاری عمومی، حکایتی تحسین‌برانگیز از نگاه تیزبین تحلیلگری است که چهارچوب ملی اندیشه تصمیم‌گیری برای دولت‌های مرزپسند را در فراخنای مسایل مرزگریز جهانی، ناکافی و کوچک می‌پندارد. بر شان‌های اندیشه لاسول است که روندها و فرایندهای جهانی، جای خود را در دل ملاحظات سیاست‌گذاری عمومی می‌یابند و قواعدی جدید را در تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها، پی می‌ریزند...

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، جهانی شدن، لاسول، وابستگی متقابل، ملت - کشور.

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:
«نگاهی به پدیده دولت قانونمند در متون سیاسی - حقوقی اروپایی»، سال ۷۶، شماره ۳۸ - «دولت قانونمند و دولت رفاه، چالش‌ها و نظریه در عرصه سیاسی - حقوقی اروپا»، سال ۷۷، شماره ۴۲ - «رویکردهای نو در سیاست‌گذاری عمومی؛ از منطق سامان‌گریزی تا راهکارهای سامانمند»، سال ۷۸، شماره ۴۵ - «بر لبه بسامانی و سامان‌گریزی اجتماعی»، سال ۷۹، شماره ۴۷ - «بررسی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۸۰، شماره ۵۴ - «بازخوانی نظریهٔ جوامع منشوری ریگز و مسأله‌یابی سیاست‌گذاری عمومی در ایران»، سال ۸۲، شماره ۵۹ - «باز مهندسی دولت در قالب دولت الکترونیکی؛ راهی نو به سوی تولید و اجرای سیاست‌ها»، سال ۸۳، شماره ۶۵، «رویکردی تلفیقی از مثلث‌های اتزبونی و هیرشمن در اجرا و ارزیابی سیاست‌ها»، سال ۸۴، شماره ۶۷.

آغاز سخن

اگرچه اندیشه سیاست جهانی، نقطه محورین مفهوم مورد نظر لاسول از علوم سیاست‌گذاری بود اما در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی است که به مدد نقش آفرینی نظریه‌های مربوط به جهانی شدن، جنبه لاسولی ابعاد سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها، دیده به جهان می‌گشاید. لاسول بر این باور بود که علوم سیاست‌گذاری به گاه بررسی مسائل سیاست‌گذاری باید روندها و نیروهای جهانی را مورد توجه دقیق قرار دهد (لاسول ۱۹۳۵)، کمی بعد، فاکس در نگاهی برگرفته از اندیشه‌های لاسول، از تأکید چهار دهه‌ای او سخن می‌گوید که بر آن اساس، وحدت فرایند سیاسی جهانی، نیازمند قرار دادن سیاست‌های ملی و بین‌المللی در یک چهارچوب نظری واحد است (فاکس ۱۹۶۹، ص ۳۶۷).

لاسول زمانی که از علوم سیاست‌گذاری در حوزه دموکراسی یاد می‌کند بر آن است که این پدیده را باید در مقیاسی جهانی و با فرضیه‌هایی جهان‌شمول، فراگیر و روشنگر الگوهای نهادین که با آنها و به سمت آنها حرکت می‌کنیم، مورد توجه قرار داد. (لاسول، ۱۹۵۱، ص ۱۳). باور لاسول آن بود که با تنگ شدن جهان در چهارچوب وابستگی متقابل و اهمیت یافتن بی‌مثال دانش و فناوری، علوم سیاست‌گذاری نیز وجهه‌ای بی‌بدیل خواهد یافت. وابستگی متقابل، تحمیل‌گر این واقعیت است که همه اعضا و تمامی موضوعاتی که در فرآیند اجتماعی حاضرند، از محیطی که در آن قرار گرفته‌اند یا در آن به وقوع می‌پیوندند شدیداً متأثر خواهند شد. (لاسول، ۱۹۶۸، ص ۱۸۴)

در همین دوره معین سال‌های دهه ۱۹۶۰ میلادی شاهد نوشته‌های اتزیونی هستیم که همچون مشاهده‌گری تیزبین، ردپای وابستگی متقابل میان ملت‌ها و اقتصادها و ظهور نظام‌های فراملی را رصد می‌کند. او نیز بر شانه نوشته‌های لاسول از نیاز به دیدگاهی فراخ‌تر تا مرز کم‌رنگی مرزهای ملت - کشوری سخن می‌گوید. (اتزیونی، ۱۹۶۸، ص ۶۰۷) اما این شانه‌های با صلابت، هنوز توان آن را داشت که محملی برای تغییر نگاه‌ها شود. قالب‌بندی تقویم سیاست‌گذاری و تعریف مسئله که از نقاط اصلی تمرکز در سیاست‌گذاری است، در اواخر قرن بیستم، چنان می‌نمود که دیگر توان بقا در مرزهایی صرفاً ملی را ندارد. نظام سیاسی نیز در درون چیزی عمل

می‌کرد که آن را نظام جهانی می‌خواندند. (والرشتاین، ۱۹۷۹) برقی مفهوم جهانی شدن، چنان نوری را از خود می‌پراکند که حتی جعبه سیاه ایستونی که اساساً برای کار در محیط داخلی طراحی شده بود نیز در پرتو آن، از جلایی کمتر نسبت به گذشته برخوردار بود. از این رو، بیراه نبود که دویچ به‌رغم داشتن نیم‌نگاهی به دولت ملی، از آن به عنوان «گریز ناپذیری ناکافی» یاد می‌کند (دویچ، ۱۹۸۱، ص ۳۳۱).

کاخ‌ها و کوخ‌های ملی، دیگر نه جایی مناسب برای طراحی سیاست‌ها بود و نه بستری کافی برای اجرای آنها محسوب می‌شد. اینک همه چیز به شناخت سیاست‌های جهانی بستگی داشت.

یکم - ویژگی‌های سیاست جهانی

امروزه میدان عمل سیاست‌گذاری عمومی، دیگر تنها نظام‌های سیاسی ملی نیستند بلکه در کنار آن، باید از نظام جهانی نیز سخن گفت. به همین دلیل، شناسایی این محیط و ویژگی‌های آن، طراحان سیاست‌ها را از ابزارهایی کارآمدتر برای برخورد با مسائل برخوردار می‌نماید. از این رهگذر، مک‌گرو و لوئیس (مک‌گرو و لوئیس، ۱۹۹۲) از ۵ ویژگی اساسی برای سیاست جهانی یاد می‌کنند:

۱- تنوع و پیچیدگی. به باور آنها، دیگر مسائل دفاعی یا مسائل مربوط به روابط بین‌الملل، تنها مسائلی نیستند که در زمره مباحث بین‌المللی ثبت شوند. رفاه اقتصادی، مواد مخدر و محیط زیست نیز از دایره تقویم سیاست‌گذاری‌های ملی خارج شده‌اند و تنوع و پیچیدگی خاصی را در سطح جهانی به سیاست‌ها بخشیده‌اند.

۲- الگوی تعامل شدید. سیاست جهانی، عرصه بی‌مانند تعاملاتی کم‌نظیر است که شبیه به آن در ادوار گذشته به چشم نمی‌خورد.

۳- تراوایی نظام ملت - کشوری. تعاملات روزافزون در نظام جهانی بدان معنی است که تقویم سیاست‌گذاری‌های ملی بیش از پیش نسبت به تحولات کشورهای دیگر نفوذپذیر شده‌اند.

۴- تغییرات سریع و آبشاری. تغییرات نه تنها شتابان صورت می‌گیرند بلکه قادرند به گونه‌ای

فراتر از تصور در حوزه مسائل دیگر نیز وارد شوند.

۵- نظم شکننده. سیاست جهانی در مقایسه با سیاست‌های ملی از قوتی کمتر و شکنندگی بیشتری برخوردار است.

کم توجهی به ویژگی‌های سترگ نظام جهانی که بی‌محابا خود را بر نظام‌های ملی تحمیل می‌کنند، نتیجه‌ای جز طراحی سیاست‌هایی کم‌رمق و کوتاه‌برد نخواهد داشت. نگاه جهانی‌بدان معناست که مجموعه‌ای گسترده از موضوعات و مسائل که به وسیله نیروها و جریان‌هایی بزرگ و خارج از دایره ملت - کشور، ساختار بندی شده‌اند، فرایند سیاست‌گذاری را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند.

اینک جای این پرسش باقی است که چه موضوعاتی در تقویم سیاست‌گذاری جهانی جای می‌گیرند تا با شناخت نسبی آنها، تعادل و تناسب در طراحی تقویم‌های سیاست‌گذاری داخلی رعایت شده و از همخوانی بیشتری با تقویم جهانی برخوردار گردند؟

دوم - موضوعات مطرح در تقویم سیاست‌گذاری جهانی

امروزه مجموعه‌ای از موضوعات وجود دارند که مرزهای تقویم سیاست‌گذاری ملی را پشت سرگذاشته و در سطحی جهانی، توجه عموم را به خود جلب می‌نمایند. از این رهگذر، شاید محیط زیست، نخستین و مهم‌ترین موضوع مطرح باشد. در این حال، شکی نیست که تأثیر اولین تصویر فضایی از کره خاکی پس از فتح ماورا جو در اواسط قرن بیستم، بر ایجاد حس مشترک زمینی بودن برای انسان‌هایی که در محاصره چهار رنگ آبی، سبز، قهوه‌ای و سفید یعنی آب، درخت، خاک و ابر زندگی می‌کردند، تأثیری شگرف بود. این تأثیر تا جایی پیش رفت که در دهه گذشته، اشکال سنتی حاکمیت‌های ملی از سوی واقعیت‌های اکولوژیکی به چالش کشیده شد و بحران‌های زیست محیطی به بحران‌هایی زمینی مبدل گردید. پدیده امنیت دسته‌جمعی زیست محیطی ما را بر آن می‌دارد تا امروز شعار یک زمین برای همه و همه برای یک زمین را سر دهیم. اما محیط زیست، تنها عاملی نبود که نوید دنیایی بی‌مرز را بر بام جهان فریاد می‌زد. اسب لجام گسیخته HIV نشان داد که بهداشت جهانی، دیگر نه شعاری بشر دوستانه برای مردمان

جنوب که ضرورتی انکارناپذیر برای شمال و جنوب است. ایدز به یک پارادایم جدید بهداشتی در جهان تبدیل شد. این مسئله‌ای است که فقیر و غنی از آن می‌گویند و زمینیان را کم و بیش به یک نسبت در معرض خود قرار می‌دهد.

صنعت و اقتصاد، سومین حوزه‌ای است که به موضوعی جدی در تقویم سیاست‌گذاری جهانی تبدیل گردیده است. از این رهگذر، تغییرات ایجاد شده در عرصه صنعت، محصول بروز تغییر در مقیاسی جهانی با منابعی قدرتمند همچون همکاری‌های میان - ملتی است که فرایند تولید را در سطح جهانی سامان می‌بخشد. به بیانی دیگر، الگوهای تغییر در این عرصه، به شکلی فزاینده، محصول نیروهای عمل‌کننده در مقیاس جهانی می‌باشند. اما از نگاهی کلان، این اجماع فراگیر شکل گرفته که اقتصاد، اساساً به پدیده‌ای پیچیده و در عین حال شکننده تبدیل شده است. این مسئله بدان معناست که کشورها، مناطق، شهرها و حتی اجتماعات کوچک و بزرگ، دیگر تنها تحت تأثیر رخدادهای اقتصادی حیات خلوت‌های خود نیستند بلکه آنچه در مقیاس‌های جغرافیایی گسترده و دوردست روی می‌دهد، فرایند سیاست‌گذاری و الگوهای پردازش سیاست‌ها از سوی دولت‌های ملی را در عرصه اقتصاد در معرض خود قرار داده و کامیابی دولت‌های ملی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را به تابعی از نگاه همگرایانه با اقتصاد جهانی تبدیل می‌نماید. این موضوعی است که از سوی نویسندگان مختلف مورد توجه قرار گرفته تا جایی که هلن میلتر بر این باور است که تأثیر تفاوت‌های موجود میان نظام‌های سیاسی در کشورهایی مانند ایالات متحده، انگلستان و فرانسه بر سیاست‌های تجاری آنها، بسیار کمتر از محدودیت‌های ناشی از وابستگی متقابل اقتصاد جهانی می‌باشد. (ویور، ۱۹۹۳) در همین ارتباط، تلاش‌هایی نیز صورت گرفته تا تأثیر چرخه اقتصاد جهانی بر تقویم سیاست‌گذاری‌های ملی آشکار گردد. از این میان، نظریه کندراتیف در خصوص چرخه اقتصاد جهانی از وجود چهار موج رونق، عقب‌گرد، کساد و بهبود سخن می‌گوید. با توجه به نظریه یاد شده، جانسون بر این باور است که سیاست‌های ملی در عرصه اقتصادی به شکلی گسترده به‌وسیله شرایط تحمیل شده از سوی چنین چرخه‌هایی تعیین می‌شوند (جانسون، ۱۹۹۳) و آنگاه این سیاست‌ها در تعاملی پیچیده، به تعیین سیاست‌های دیگر از جمله استراتژی‌های سیاسی منجر می‌شوند. بنابراین

تحلیل‌های سیاست‌گذاری عمومی در چنین چهارچوبی باید تحقق یابند یعنی با توجه به تغییر شرایط و واقعیت‌های اقتصادی جهان در دو دهه گذشته، ملاحظات دانشگاهی سیاست‌گذاری باید متناسب با آنها تغییر نمایند. اما اینها، تنها گوشه‌ای از مسائلی است که در سطح جهانی مطرح می‌گردند. دهها موضوع دیگر از مواد مخدر که زمانی گمان می‌رفت مشکلی اجتماعی و داخلی است تا سبک‌های زندگی و فرهنگ‌های ملی، همگی تجربه‌ای بی‌سابقه از بی‌مرزی را می‌آزمایند. در این حال اگرچه در برخی از موضوعات یاد شده به‌ویژه در سبک‌های زندگی و فرهنگ‌های ملی به دلیل آمیختگی با عنصر دلربای هویت و بخت یاری حمایت از سوی حامیانی چون ایدئولوژی‌ها، نشانه‌هایی از مقاومت در برابر جریان‌های همسان‌ساز و تمایل به حفاظت از وحدانیت فرهنگی با بنای دیواری جداساز از نفوذ خارجی به چشم می‌خورد اما این دیوار، یک دیوار شیشه‌ای بدون سقف است که با توان بازدارندگی محدودی قادر به عمل کردن می‌باشد. خسروان مرزپسند دیروز، صلاح مملکت خویش را باید در تصمیماتی ببینند که در تعاملی ظریف و پیچیده با سیاست‌های جهانی قرار دارند.

سوم - تصمیم‌گیری ملی در دنیای بی‌مرز

شاید این تصویری افراطی باشد که عصر ملت - کشوری را که مراحل قالب‌بندی و اجرای سیاست‌ها در چهارچوب آن به وقوع می‌پیوندد، عصری رو به زوال و به آخر راه رسیده بخوانیم و بر این ادعای خود، شواهدی از همسانی مسائل موجود همچون مباحث زیست‌محیطی، بیکاری، مواد مخدر، جنایت، ایدز، خشونت و مواردی نظیر آن را به عنوان دلیل مطرح نماییم. از سوی دیگر در مقابل افراط یادشده، روی آوردن به اندیشه ناتوانی جریان‌های جهانی در تحمیل تغییرات بر سیاست‌های داخلی و اعتقاد به توانی لایزال در پیشبرد مقاصد ملی بدون توجه به آنچه در ده نمای جهان در جریان است، گرایش به تفریطی ساده‌انگارانه تلقی می‌شود. آنچه در میان این دو حد نهایی وجود دارد، قائل شدن به نوعی تمایز میان مرحله تنظیم تقویم سیاست‌گذاری و مرحله تصمیم‌گیری و اجرای سیاست هاست. از این رهگذر، در مرحله تنظیم تقویم سیاست‌ها به سوی حد نخست یعنی تقویت گرایش‌های جهانی نزدیک می‌شویم.

در دهکده جهانی، واقعیت وجود فناوری پیشرفته ارتباطی در کنار مسائل عمده اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در سطحی فراگیر، حکایت از تأثیر بی‌مانند رویکردهای فراملی بر نظام‌های ملی دارد. آنچه باقی می‌ماند، مرحله تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌هاست که به سوی حد دوم یعنی تقویت گرایش‌های ملی، میل می‌کند. نکته‌ای اساسی که نباید از آن غفلت نمود آنکه صرف جهانی بودن یک مسئله، دلیلی برای لزوم تصمیم‌گیری و اجرایی جهانی در آن خصوص نیست. اگرچه در چنین مواردی، نهادها و مؤسساتی جهانی به کار تسهیل تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها کمک می‌کنند اما این مسئله، لزوماً به معنای کنار رفتن نهادهای ملی نمی‌باشد. آنچه نهادها و مؤسسات یاد شده از آن حکایت دارند، وجود نوعی همگرایی در سطح تعیین و توجه به مسائل پیش روی جوامع امروزی است در حالی که در سطح تصمیم‌گیری و اجرا، این رویکرد همگرایانه، به سوی نوعی واگرایی پیش می‌رود. بدین ترتیب پر بیراه نیست اگر جهانی شدن را در سطح تصمیم‌گیری و نه تعیین مسایل، در مسیری غیرهمگرا مورد توجه قرار دهیم. کوتاه سخن آنکه تصمیم‌گیری در دنیای بدون مرز، از مؤلفه‌هایی سه‌گانه تشکیل می‌شود: نگاهی جهانی، تصمیم‌گیری ملی و اجرای محلی. این سه مؤلفه، تبلور حرکتی رفت و برگشتی میان دو حدی است که از آن سخن گفتیم.

پایان سخن

ارائه تحلیل‌هایی دقیق و علمی از حوادث و رخداد‌های گذشته، به یقین، کاری دشوار و ارزنده است اما پیش‌بینی ضرورت‌ها و نه لزوماً حوادث آتی، کاری بس دشوارتر و شایسته تحسینی افزون‌تر است. آنانی که خبرگان چنین اموری هستند، پایه‌ای را فراهم می‌آورند که بسیاری از مقومات رویکردهای آتی بر آنها فرا می‌رویند.

از این رهگذر، هارولد لاسول در مجموعه‌ای از نوشته‌هایش با توجه به دانش سیاست‌گذاری، سخن از جهانی را بر زبان می‌راند که به سوی وابستگی متقابل در حرکت است. او توجه سیاست‌گذاران را به نیروها و روندهای جهانی جلب می‌کند. این رصدگر پرتوان مسائل سیاسی، از دنیایی سخن می‌گوید که برای فهم قواعد بازی در آن، باید مرزهای ملی را پشت سر

گذارد و در فراخوانی فرضیه‌هایی فراگیر و جهانشمول، تأثیرات محیط جهانی را بر محیط‌های ملی و زیر-ملی آزمود. اگرچه سیاست‌گذاری عمومی دانشی است که اساساً تنظیم کارکردهای یک دولت را در دو عرصه نظری و عملی مورد توجه قرار می‌دهد اما تحولات بی‌نظیر جهان به‌ویژه در دو دهه گذشته که بحث جهانی شدن را به کانون بحث‌ها و سپس تلاش‌های بازیگران جهانی تبدیل نموده است، سیاست‌گذاری عمومی را در عرصه تنظیم تقویم سیاست‌گذاری و تعریف مسایل، به جهتی رهنمون کرده که از آن می‌توان به جنبه لاسولی سیاست‌گذاری یاد کرد. در دنیای بی‌مرز یا دارای مرزهای کمرنگ امروز، اگرچه تصمیم‌گیری نهایی و شیوه‌های اجرای سیاست‌ها، هنوز در دست دولت‌هاست اما در عرصه تعیین مسایل و تنظیم تقویم سیاست‌گذاری، باید چهارچوبی را در نظر آورد که در آن، مسایل ملی در پرتو مسایل جهانی مورد توجه قرار می‌گیرند. بر شانه‌های لاسول، سیاست‌گذاری به دانشی ادغام‌گر از دیدگاه‌های جهانی در قالب‌هایی ملی تبدیل می‌شود.

منابع و مأخذ:

- 1 - Deutsch, K.W., (1981), The crisis of the state, "Government and opposition" , 16 (3).
- 2 - Etzioni, A. (1968), the Active Society: A Theory of Societal and political process, Free Press, New York.
- 3 - Fox, W.T.R. (1969), Harold Lasswell and the study of world politics: Configurative Analysis, garrison state and world commonwealth, in: Rogow, AA. (1969), politics, personality and social science in twentieth century, university of Chicago Press, Chicago.
- 4 - Johnson, R.J. (1993), the rise and decline of the state in : Taylor P.J. (1993), Political Geography of 20th Century: A Global Analysis, Belhaven Press, London.

- 5 - Lasswell, H.D. (1935), world politics and personal insecurity, Whittlessey House, New York.
- 6 - Lasswell, H.D. (1951), Democratic Character in: The political writings of Harold D. Lasswell, Free Press, Glencoe.
- 7 - Lasswell, H.D. (1968), "The Policy Sciences" in : The Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 12, Macmillan, Free Press, New York.
- 8 - Mc Crew, A. 9, Lewis, P.F., (1992), "Global politics", Polity Press, Oxford.
- 9 - Wallerstein, I. (1979), "The Capitalist World Economy", Cambridge University Press, Cambridge.
- 10 - Weaver, R.K. and Rockman, B.R. (1993), "Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and Abroad", Brookings Institution, Washington D.C.