

Erik Damgaard
Lektor, cand.scient.pol.

Om en definition af politik og dennes konsekvenser.

Forbemærkning:

I oktober 1969 skrev jeg et personligt oplæg til diskussion af nogle for mig at se fundamentale problemstillinger: Hvordan har vi defineret politik, og hvad indebærer definitionen af praktiske konsekvenser? Nedenfor bringes oplægget i så godt som uændret skikkelse. I den anledning skal jeg bemærke: 1) I det væsentlige er jeg enig med mig selv, 2) min for tiden stedfindende gennemgang af Komparativ Politik B-emnet "Politisk output analyse" er et beskedent forsøg på bl.a. at inddrage det aspekt, som nævnes i oplæggets sidste afsnit. Velegnede introduktioner til denne og beslægtede problemformuleringer er f.eks.

Thomas R. Dye, Politics, Economics, and the Public; Chicago: Rand McNally & Co., 1966.

Austin Ranney (ed.), Political Science and Public Policy; Chicago: Markham Publishing Company, 1968.

Ira Sharkansky, Policy Analysis in Political Science; Chicago: Markham Publ. Co., 1970.

I. Vi definerer politik som omfattende alle de handlinger, eller handlingsaspekter, der er relevante for den autoritative fordeling af værdier i et samfund (eller fordeling af værdier med gyldighed for et samfund). Formuleringen er David Eastons, men interpretationen er vor egen. For mig at se involverer fortolkningen to hovedproblemer: Hvad betyder "autoritativ" fordeling, og hvad betyder "i et samfund"?

For at tilvejebringe et grundlag for en stillingtagen her til finder jeg det hensigtsmæssigt at gå "bag om" Eastons formulering. Easton¹⁾ diskuterer bl.a. Lasswells (og Kaplans) definition af poli-

1) David Easton, The Political System, 1953.

Erik Damgaard
Lektor, cand.scient.pol.

Om en definition af politik og dennes konsekvenser.

Forbemærkning:

I oktober 1969 skrev jeg et personligt oplæg til diskussion af nogle for mig at se fundamentale problemstillinger: Hvordan har vi defineret politik, og hvad indebærer definitionen af praktiske konsekvenser? Nedenfor bringes oplægget i så godt som uændret skikkelse. I den anledning skal jeg bemærke: 1) I det væsentlige er jeg enig med mig selv, 2) min for tiden stedfindende gennemgang af Komparativ Politik B-emnet "Politisk output analyse" er et beskedent forsøg på bl.a. at inddrage det aspekt, som nævnes i oplæggets sidste afsnit. Velegnede introduktioner til denne og beslægtede problemformuleringer er f.eks.

Thomas R. Dye, Politics, Economics, and the Public; Chicago: Rand McNally & Co., 1966.

Austin Ranney (ed.), Political Science and Public Policy; Chicago: Markham Publishing Company, 1968.

Ira Sharkansky, Policy Analysis in Political Science; Chicago: Markham Publ. Co., 1970.

I. Vi definerer politik som omfattende alle de handlinger, eller handlingsaspekter, der er relevante for den autoritative fordeling af værdier i et samfund (eller fordeling af værdier med gyldighed for et samfund). Formuleringen er David Eastons, men interpretationen er vor egen. For mig at se involverer fortolkningen to hovedproblemer: Hvad betyder "autoritativ" fordeling, og hvad betyder "i et samfund"?

For at tilvejebringe et grundlag for en stillingtagen her til finder jeg det hensigtsmæssigt at gå "bag om" Eastons formulering. Easton¹⁾ diskuterer bl.a. Lasswells (og Kaplans) definition af poli-

1) David Easton, The Political System, 1953.

tik, specielt formuleringen "the study of changes in the shape and composition of the value patterns of society"²⁾, samt bogtitlen "Politics: Who Gets What, When, How." Eastons hovedindvending er, at pol.vid. kun bør beskæftige sig med den autoritative fordeling af værdier: "This is the reason why Lasswell's intention,..., to describe political science as the study of the distribution and composition of value patterns in society must be considered far too broad." , idet nemlig "all social mechanisms are means for allocating values."³⁾ Easton indfører altså en begrænsning v.h.a. begrebet autoritativ, og siger: "A policy is authoritative when the people to whom it is intended to apply or who are affected by it consider that they must or ought to obey it."⁴⁾ Såvidt Easton i 1953. I A Systems Analysis of Political Life⁵⁾ er han mere præcis. Der er således ikke tvivl om, at den autoritative fordeling er den, som sker via myndighedernes beslutninger og handlinger. Myndighederne er i moderne samfund de personer, som besidder posterne i statsorganerne, jfr. Easton:

"If we use the concept "authorities" to identify these occupants [of the authority roles], generically it can be said to include members of a system who conform to the following criteria. They must engage in the daily affairs of a political system; they must be recognized by most members of the system as having the responsibility for these matters; and their actions must be accepted as binding most of the time by most of the members as long as they act within the limits of their roles. Specifically, we refer to such occupants of authority roles as elders, paramount chiefs, executives, legislators, judges, administrators, councilors, monarchs, and the like."⁶⁾

I Erik Rasmussen, Komparativ Politik accepteres denne restriktive anvendelse af autoritetsbegrebet ikke, idet også andre end de nævnte offentlige myndigheder kan træffe autoritative afgø-

2) Ibid., p. 120.

3) Ibid., p. 131.

4) Ibid., p. 132.

5) 1965.

6) A Systems Analysis of Political Life, 1965, p. 212.

relser (i den oprindelige forstand). Der argumenteres for dette synspunkt under benyttelse af illustrationerne: arbejdsmarkedet, smørpriserne og ferieforholdenes ordning. Skønt disse er overbevisende eksempler, forekommer den efterfølgende konklusion mig at være lidt af en tilsnigelse. Det hedder: "I de anførte eksempler er der tale om en pluralisme, hvor grænserne mellem statens og andre organers kompetence trækkes nu ét nu et andet sted."⁷⁾ Såfremt begrebet kompetence skal forstås i sædvanlig juridisk forstand, er konklusionen falsk, idet staten altid er kompetent, jfr. diverse indgreb. Men hvis der blot tænkes på en skiftende praksis, er det naturligvis rigtigt, at hvadenten de pågældende beslutninger træffes af stat eller organisationer, så er virkningerne de samme for berørte mennesker.

Helt bortset fra, at vi kan beskæftige os med de nævnte problemer også under Eastons senere definition, kan man nu rejse det spørgsmål, om arbejdsmarkedets og andre organisationer overhovedet træffer beslutninger, der har gyldighed for hele samfundet. Smørpriseeksemplet synes at tale for, medens lønfastsættelse og ferieaftaler kun har gyldighed for de pågældende organisationsmedlemmer. Jeg antyder altså hermed, at der er en vanskelig gennemførlig grænsedragning i hele denne problematik: Hvordan skal vi afgøre, hvornår der er tale om værdifordeling med gyldighed for en gruppes/organisations medlemmer, og hvornår er der tale om gyldighed for hele samfundet? Erik Rasmussens ræsonnement bygger jo på, at en autoritativ fordeling, som potentielt kan ske via staten, men som aktuelt sker via mindre omfattende grupper/organer/institutioner, er en for pol.vid. relevant fordeling. Altså står vi til syvende og sidst uden nogen afgrænsning i denne henseende, med mindre der indføres en eller anden kvantitativ begrænsning (så og så mange mennesker skal i så og så høj grad være omfattet af den pågældende værdifordeling). For mig at se er definitionen derfor ikke hensigtsmæssig. Man behøver ikke at være marxist for at erkende, at der foretages en nok så vidtgående autoritativ værdifordeling uden om staten eller med dennes stiltiende samtykke. Vi må principielt interessere os for så forskellige autoritative værdifordelinger, som f.eks. følger af

7) Erik Rasmussen, Komparativ Politik 1, 1968, p. 135.

benzinselskabernes prisfastsættelse og universiteternes interne struktur samt 117 andre spørgsmål. Vort udgangspunkt er jo den autoritative værdifordeling, og det andet afgrænsningskriterium "med gyldighed for samfundet" er i virkeligheden indholdsløst (med mindre en kvantitativ begrænsning vedtages). Det vil, så vidt jeg kan se, sige, at vi er tilbage ved Lasswells og Kaplans afgrænsning, blot at "frivillig" eller "ikke-autoritativ" værdifordeling ekskluderes.

II. Hvis min tankegang er holdbar - og jeg vil hellere end gerne overbevises om det modsatte - og hvis man ikke vil tage konsekvensen deraf, er der naturligvis den mulighed at følge Easton i A Systems Analysis of Political Life, således at afgrænsningen foretages ved hjælp af myndighedernes værdifordeling. Med hensyn til denne udvej må dog fremhæves, at Easton heri ikke beskæftiger sig med værdifordelingen som sådan, ej heller med den, som sker via myndighederne, men med "system's persistence", jfr. f.eks. p. 476:

"Indeed, in the very way in which I have described political life generally, as those interactions through which values are authoritatively allocated, one might be forgiven for inferring that allocation is central to a general theory formulated in this kind of context. However, it should be clear by this time that my introduction of support as a central variable, for example, flows not from an interest in the part that it plays in helping to determine the way in which values are authoritatively allocated among the members. Support has been analyzed in systems rather than allocative terms, as it concerns stress on a system and the capacity of the system to cope with it. ... I have been arguing that insofar as political analysis and research have been attempting to explain and understand allocative functions within a system, the system within which the allocation takes place has been consistently overlooked."

Eastons approach er derfor ikke en generelt anvendelig løsning. The Political System efterlod det indtryk, at Easton søgte en generel fordelingsteori (og uet gjorde han måske også). Men i A Systems Analysis of Political Life er han i hvert fald nået til en væsentlig erkendelse:

"We no longer expect the theoretician to search for the massive substantive theories such as were contrived by the great social and political philosophers of the past, all-embracing in their scope and definitive in their presumed validity. Even though some still nostalgically strive for it, the day of the single grand design for the interpretation of political life is past."⁸⁾

Easton begrænser sig til undersøgelse af problemerne vedr. systemers fortsatte eksistens, der er forudsætningen for, at autoritativ værdifordeling overhovedet kan finde sted. Foruden denne problematik, kunne vi nu sige, vil vi beskæftige os med den fordeling af værdier, som sker via statsorganerne, herunder også påvirkningen af disse fra interesseorganisationer etc. Det er åbenbart, at mange forskellige approaches vil være anvendelig i udforskningen af disse spørgsmål. Endvidere dækker definitionen praktisk talt, hvad vi hidtil har beskæftiget os med.

III. Et særdeles essentielt problem står dog endnu uløst tilbage. Hvad enten man følger Erik Rasmussens definition i Komparativ Politik eller den snævrere, rejser det spørgsmål sig, om vi faktisk har taget eller vil tage, hvad jeg anser for den logiske (undskyld det strenge ord) konsekvens af definitionen: Interesserer vi os for værdiernes fordeling i samfundet, eller blot for de strukturer og aktiviteter, hvorigennem den autoritative værdifordeling sker? Dette er et punkt, hvorom meget kunne siges. Men en ting står dog aldeles urokkelig fast, nemlig at strukturer og processer altid vil være af central interesse for pol.vid. Men ligesom Easton kun interesserer sig for outputs virkninger på omgivelserne f.s.v. som de frembringer reaktioner, der er relevante for efterfølgende krav og tilslutning under system-opretholdelses-synsvinklen, og ikke for outcomes, således har vi efter min opfattelse ikke beskæftiget os med, hvordan værdierne er fordelt og fordeles i samfundet, det være sig via myndigheder eller på anden (autoritativ) vis. Dette sagforhold er måske blot paradoksalt, men jeg ser desværre ikke nogen mulighed for at bortforklare denne evt. blot tilsyneladende selvmodsigelse: Erik Rasmussen argumenterer mod Eastons senere autoritetsde-

8) p. 489.

inition under henvisning til, at virkningerne af diverse beslutninger er de samme (jfr. ovenfor), men i øvrigt optager virkningerne os ikke !!

Jeg er meget vel klar over, at jeg hermed er trådt ind på et "farligt" problemområde. Men det bliver nu engang ikke mindre farligt af at ignoreres. Mange har i de senere år taget til orde for en drejning i den antydede retning. Jeg kan her f.eks. citere Meehan, der mod slutningen af Contemporary Pol. Thought skriver (pp. 419 f.):

"The remoteness of the questions that political scientists tend to study from the kinds of problems raised by social critics is truly striking. The December, 1966, issue of the American Political Science Review contains the following major articles: "Political Theory and Political Science", "Transaction Flows in the International System", "Political Aspects of Mobility in China's Urban Development", "Discerning a Causal Pattern among Data on Voting Behavior", "The Governor and His Legislative Party", and "Some Effects of Interest Group Strength in State Politics. Is it any wonder that those who believe - rightly, in my judgment - that in the last analysis the most important thing about any political system is its consequences for the members of society abandon hope of obtaining anything useful from the profession most directly concerned with the study of politics? Perhaps these problems are really meant for sociology or anthropology? Utter nonsense. If political science is concerned with politics, it must be concerned with the effect of politics as well as its machinery. What else is there to be concerned with?"⁹⁾

Den problemstilling, som her er opridset, er også behandlet af Austin Ranney¹⁰⁾ for så vidt som Ranney tager til orde for, at man også bør studere "a much-neglected but critical aspect of the political process, namely, the impact of public policies on

9) Eugene J. Meehan, Contemporary Political Thought, 1967.

10) Austin Ranney, Toward the Comparative Study of Public Policy Impacts, paper til IPSA-konferencen i Torino, september 1969.

the life situations, activities, and attitudes of the persons they affect." "The impact segment" opfattes nærmest som et "missing link" i Eastons system/kredsløbs-betragtning. Skønt jeg trænger til at fordøje Ranneys artikel lidt mere, er der for mig ikke tvivl om, at han har ganske ret, når han (p. 8) konkluderer, at "we cannot fully understand how political systems operate until we know a good deal more than we now know about what happens to the target and other affected populations as a result of the policies governments choose and implement". Dette falder helt i tråd med, hvad jeg har sagt om den logiske konsekvens af vor definition af politik.

Ranneys "policy impact approach" kan betragtes som en udfordring til den politiske videnskabs udøvere, skønt der ikke er grundlag for neuroser i den eller anden anledning. Når jeg har opfordret til diskussion af forskellige problemer, er det udelukkende fordi jeg har fundet en vis afklaring tiltrængt. Det sker desuden i bevidstheden om, at vi fortsat hver især vil beskæftige os med de problemstillinger, der interesserer os. Og med henblik på en evt. diskussion vil jeg for mit vedkommende tilføje, for at ingen kan være i tvivl, at jeg tilslutter mig Meehan's standpunkt, som det kommer til udtryk i følgende citat: "Easton could, of course, simply assert that "political" means no more than the phenomena that political scientists investigate; and that, incidentally, is probably all that it can mean."¹¹⁾

11) Meehan, op.cit., p. 172.