

Alle de tre grundholdninger er vigtige. Ingen bør afskæres. Det er netop gennem metateoretiske overvejelser, at retsvidenskaben må skabe et fundament for at opretholde sin status som redskab til at løse praktiske retsspørgsmål, men også i stigende grad påtage sig den analytiske opgave at basere denne status på (kritiske) indsigter om normsystemernes historie, forandring og sociale effekter.

Personligt finder jeg Thomas Wilhelmssons hermeneutisk orienterede tilgang mest perspektivrig og en klar udfordring for de øvrige to grundholdninger. En udfordring, som ikke blot overfladisk kan afvises, således som Erik Boe gør i sit iøvrigt meget pluralistiske bidrag om koblingen fra traditionel retsvidenskabelig metode til andre videnskabelige metoder. Netop den hermeneutiske tilgang åbner vel for at betragte retlige normer som i stigende grad uafgrænset i forhold til andre normer. Dermed åbnes for at skabe tværvideenskabelige problemstillinger, som ikke i deres udgangspunkt forudsætter retsnormernes særlige autoritative karakter, men for eksempel ud fra en institutionalistisk synsvinkel ser dem som et af flere virksomme normsystemer i det (post)moderne samfund.

Ove K. Pedersen

Center for Offentlig Organisation og Styriing

Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics*, Sage Publications, London: 1990.

Det har længe været almenviden, at generelle og ikke sjældent funktionalistiske udsagn om den kapitalistiske stats form og funktioner ikke kunne erstatte et historisk og systematisk studie af, hvad staten faktisk gør, hvordan og hvorfor. Det er også åbenbart, at staternes udvikling må forklares ved såvel eksogene som endogene faktorer (og at skellet mellem international politik og komparativ politik derved må overskrides). Lige så selvkliart måtte analyser, som ikke gik tæt på en analyse af det offentliges apparater og administrative praksis, komme til kort over for det politiske i det offentliges virke; forvaltningen er selv et politisk magtcenter. Og endelig har det stået klart, at det offentliges organisationsformer er væsentlige forklaringsfaktorer bag politiske programmets succes eller mangel på samme. Forvaltningsressourcer og handlegapacitet er snævert forbundet med den enkelte nations policy-valg og policy-stil.

Relationen mellem politik og forvaltning er således en uomgængelig forståelsesaks, når man vil analysere den kapitalistiske stat og dens institutionalisering af magt og afmagt. Programmatisk har »Bringing the State Back In«-analyser anslået den tematiske vægtning, men det har knebet noget med samlende undersøgelser, som synes at kunne indløse forskningsprogrammet på et kritisk grundlag.

Philip G. Cernys bog *The Changing Architecture of Politics* kan ses som et udgangspunkt i så henseende, og undertitlen: »Structure, Agency and the Future of the State« signalerer også det høje ambitionsniveau, bogen har. Om ambition og præsentation så kan hænge sammen, vendes der tilbage til senere.

Alle de tre grundholdninger er vigtige. Ingen bør afskæres. Det er netop gennem metateoretiske overvejelser, at retsvidenskaben må skabe et fundament for at opretholde sin status som redskab til at løse praktiske retsspørgsmål, men også i stigende grad påtage sig den analytiske opgave at basere denne status på (kritiske) indsigter om normsystemernes historie, forandring og sociale effekter.

Personligt finder jeg Thomas Wilhelmssons hermeneutisk orienterede tilgang mest perspektivrig og en klar udfordring for de øvrige to grundholdninger. En udfordring, som ikke blot overfladisk kan afvises, således som Erik Boe gør i sit iøvrigt meget pluralistiske bidrag om koblingen fra traditionel retsvidenskabelig metode til andre videnskabelige metoder. Netop den hermeneutiske tilgang åbner vel for at betragte retlige normer som i stigende grad uafgrænset i forhold til andre normer. Dermed åbnes for at skabe tværvideenskabelige problemstillinger, som ikke i deres udgangspunkt forudsætter retsnormernes særlige autoritative karakter, men for eksempel ud fra en institutionalistisk synsvinkel ser dem som et af flere virksomme normsystemer i det (post)moderne samfund.

Ove K. Pedersen

Center for Offentlig Organisation og Styriing

Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics*, Sage Publications, London: 1990.

Det har længe været almenviden, at generelle og ikke sjældent funktionalistiske udsagn om den kapitalistiske stats form og funktioner ikke kunne erstatte et historisk og systematisk studie af, hvad staten faktisk gør, hvordan og hvorfor. Det er også åbenbart, at staternes udvikling må forklares ved såvel eksogene som endogene faktorer (og at skellet mellem international politik og komparativ politik derved må overskrides). Lige så selvkliart måtte analyser, som ikke gik tæt på en analyse af det offentliges apparater og administrative praksis, komme til kort over for det politiske i det offentliges virke; forvaltningen er selv et politisk magtcenter. Og endelig har det stået klart, at det offentliges organisationsformer er væsentlige forklaringsfaktorer bag politiske programmets succes eller mangel på samme. Forvaltningsressourcer og handlegapacitet er snævert forbundet med den enkelte nations policy-valg og policy-stil.

Relationen mellem politik og forvaltning er således en uomgængelig forståelsesaks, når man vil analysere den kapitalistiske stat og dens institutionalisering af magt og afmagt. Programmatisk har »Bringing the State Back In«-analyser anslået den tematiske vægtning, men det har knebet noget med samlende undersøgelser, som synes at kunne indløse forskningsprogrammet på et kritisk grundlag.

Philip G. Cernys bog *The Changing Architecture of Politics* kan ses som et udgangspunkt i så henseende, og undertitlen: »Structure, Agency and the Future of the State« signalerer også det høje ambitionsniveau, bogen har. Om ambition og præsentation så kan hænge sammen, vendes der tilbage til senere.

Cerny forsøger at tage nye briller på for at skildre de strukturelle forandringer, der sker her ved overgangen til det 21. århundrede og specielt de institutionelle problematikker, som efter hans opfattelse har været underbelyst i efterkrigstidens behavioralisme og post-behavioralisme. Cerny sætter sig for at udvikle en teori om, hvordan institutioner og strukturer opererer, og bestemme hvilken betydning, de har for samfundsudviklingen. Grundkritikken mod den politiske videnskab går på, at politiske strukturer har været behandlet som eksplanandum i stedet for som eksplanans. Forskningsprogrammet fører Cerny til at søge svar på spørgsmålet, hvad politik (politics) egentlig er, og på at fastlægge politiske institutioner og strukturers natur og forandringsdynamik.

Central bliver Cernys begreb om struktureringsprocesser (»structuration«), hvormed menes en kontinuær interaktion mellem agent og struktur, men hvor nogle handlevælg er mere sandsynlige end andre netop på grund af organiseringen af statsaktiviteterne. Cerny vil derfor undersøge statsinterne strukturer og processer i stedet for blot at interessere sig for deres effekter og implikationer. Sat på systemteoretiske versfødder – som Cerny bestemt ikke elsker – er det særlig »within-puts«, der er sat fokus på. De centrale variabler bliver struktureringsprocesser og institutionel form, men disse statsinterne variabler sættes sammen med eksterne, samfundsmæssige forandringer af både nationalstatlig og international karakter i spændingsfeltet mellem politisk og hierarkisk kontrol og markedsrelationer. Nationalstatens dage som isoleret udviklingsramme synes talte.

Det er en centrale tese, at vi er inde i en periode, der transformerer politikens strukturering, dens aktiviteter, på en sådan måde, at gammelkendte begrebsrammer bliver utilstrækkelige til at indfange den nye »konkurrencestats« handlinger og udviklingspotentialer (som velfærdsstatens efterfølger). Dette begrundes også med nye politiske værdier og ideer, som giver mulighed for globale strategiske handlevælg, monitoring og kontrol samtidig med strukturelle decentraliseringer. Politik vil blive noget andet i næste århundrede med nye politiske institutioner og nye politiske ideer som grundenheder i uafhængige konkurrencestaters samspil. Udviklingstrenden går ifølge Cerny for det første fra en makroøkonomisk mod en meso- og mikroøkonomisk styring, for det andet fra støtte til basisindustrier til fleksible konkurrencesvar på skiftende markedsbetingelser, og for det tredje på statstransformationen fra velfærdsstat til konkurrencestat: staten bliver i stigende grad markedsaktør, og statsaktiviteter vil tage sigte på at fremme »enterprise, innovation, and profitability in both private and public sector« (p.205).

Politisk økonomi har tydeligvis hjulpet Cerny til mange tankefigurer, og han er da heller ikke sen til at indrømme sine inspirationskilder, der derudover tæller komparativ politik og international politik. Det spændende og spændstige er forsøget på at integrere de ellers specialiserede tænkemåder, og særlig frugtbar forekommer brugen af den kontinentaleuropæiske statsteoritænkning at være i teoretiseringsforsøget. Det var jo også her nationalstatsdannelsen startede. Cerny tager afstand fra en »samfundscentreret« statsteori, men bygger kritisk videre på en »statscentreret« tænkning, hvor staten ikke gøres til en simpel funktion af dens sociale kontekst. Hans særlige bidrag er at fastholde staten som en struktur, og dermed gøre agent- eller aktørbeslutninger til begrænset frie. Cerny gennemgår for-

skellige teoriretningers måde at se på det dynamiske forhold mellem valg og kontrol i statsstruktureringen. Betonningen af denne sidste som kontingent, som præget af historiske kampe, koalitioner og tilfældigheder gør hans approach åben, men også mindre teoretisk fast end propaganderet. Det kan ikke påstås at være nogen revolutionerende ny indsigt, at historien udspiller sig inden for strukturelle rammer, og at struktureringen netop er historieprocessen. Her er analysen for løs. Mere overraskende er forsøgene på at godtgøre, at de strukturelle konsekvenser og begrænsninger på fremtidige handlinger alligevel er sammenlignelige på tværs af nationale særtræk. Der sker en institutionel reproduktion af aktiviteter omkring a) definitionen og legitimeringen af »samfundet« selv som social enhed, b) niveaudelte og krydsende politiske processer, c) statsapparaternes indretning og virkemåder, og d) skævvridning af beslutningers styringsforsøg og allokeringsprocessers indvirkning på samfundet.

Mange sunde ræsonnementer omkring statsapparaterne som endogent strukturerede handlingsarealer og interesseformidlinger må noteres. Men selv om vi får at vide, at staten er en kompleks samling af interaktive spil med skiftende struktureringer og forskelligartede logikker, hvor der gives mange historiske og aktuelle referencer, forbliver analysen tilsvarende generel, og nok ikke teoretisk tilfredsstillende udfoldet. Taksonomiske opstillinger blandt andet af politiske allokeringprocesser og statsstrukturers sammenhæng med interesseformidlingsformer, kan stadig ikke erstatte genuin teoretisering. Men typologier kan være klarificerende og nyttige for videre empiriske analyser. Forvaltningssidens implementerings- og policy-problemer med differente felter og arenaer kan heller ikke siges at være dybtgående behandlet. Alligevel formår Cerny med sine kommentarer til ortodokse strukturelle teorier (elitisme, klasseanalyse, korporatisme og statsteori) og til pluralisme- og public choice-teorier at pointere strukturings- og aktørproblematikken ganske grundigt – dog måske nok med en slagside til fordel for økonomi-analogier i analyserne. Begrænsningerne i partipolitik og politiske ledelse bliver også udmærket præciseret.

Cerny gør op med simple modstillinger af marked og hierarki, private og offentlige goder, og viser i stedet blandingsforholdene herimellem som del af strukturingsprocesserne med organisatoriske nedslag. Ikke kun handlerrestriktioner, men også mulighedsstrukturer fastlægges. Det er forsvaret for en diakron analyse af udnyttelsen af dine muligheder og de videre institutionaliseringseffekter, der føres så kraftfuldt igennem i bogen.

Disse sympatiske træk kunne alene begrunde en anbefaling af Cernys bog, men der er yderligere begrundelser i den diskussion af statstransformation, der føres efter strukturings-drøftelsen. Interessant nok er Cerny her ikke bange for at forudsige ændrede politiske betingelser for og transformationer af nationalstatens politik, mens han hidtil meget har betonet det historiske kontingente i de politiske udviklinger. Hans hovedpostulat er, at staten står ved en korsvej. Nationalstaten bliver en mindre vigtig ramme for social interaktivitet til fordel for dels multilaterale handlinger, dels globale socio-økonomiske strukturingsprocesser, om end forskelle i konkurrencepositioner vil tvinge nogle lande til nye former for statsinterventioner i økonomien. Koalitionsarealer vil dannes, men politi-

kere og politiske partier bliver gjort meget afmægtige i forhold til systemproblemer og differentieringer af statsstrukturer. Synspunktet kvalificeres dog meget ved at fremholde, at potentialet for statslige handlinger vil udnyttes meget forskelligt, og dermed åbnes op for forskellige nationale »skæbner«, som altså også hviler meget på beslutnings- og struktureringssevner.

Betoningen af strukturer som et sæt af restriktioner og muligheder, der udnyttes forskelligt i overensstemmelse med traditions- og institutionsophobninger i det enkelte land, placerer analysen nær nyere »realistiske« statsteorier. En historisk-kulturel dimension er påkrævet for at forklare variationer (tilfældigheder) og udnyttelsen af handlemuligheder i de enkelte landes udvikling. Cerny er dog så optaget af disse nationale strategiske politikvalg, at han ikke fører forskningsprogrammet om at studere »within-puts« konsekvent nok igennem. Han skulle i højere grad have set på policy frem for politics, forstået sådan, at variationerne i politikker blev set ud fra betingelsessammenhænge mellem politikkers indholds-, struktur- og processide. Her falder ambition og præstation fra hinanden.

Cernys analysemåde og generelle analyseniveau, hans noget rundhændede definitioner og åbne bestemmelser samt hans forkærlighed for taksonomisk tænkning kan nok provokere indvendinger, men i arbejdet mod en teori om politikkers egenart og struktureringsformer er Cernys bog et inspirerende indlæg – og et kærkommet alternativ til både nyinstitutionalismens ofte indholdsfattige organisationsudsagn og rigide, strukturelle statsteorier.

Henning Jørgensen  
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning  
Aalborg Universitetscenter

Jørgen Grønnegård Christensen, *Den usynlige stat*, København: Gyldendals Forlag, 1991, 263 s., kr. 215,00.

Vid sitt regeringstillträde 1982 var ett av den borgerliga fyrklöverregeringens reformprogram att utlova en genomgående regelförenkling av det danska samhället. Ett stort politiskt program lanserades med slagordet, att det genom en regelförenkling skulle »bli lättare att vara dansk«. Det är uppkomsten, genomförandet och konsekvenserna av denna politik, som är föremålet för Jørgen Grønnegård Christensens bok. Titeln, »den usynlige stat« syftar på att reglering, i jämförelse med offentlig finansiering och offentlig produktion är en mera svårkvantifierad del av staten. Det är svårt att direkt mäta hur stor en del av det civila samhället, som är reglerat, och hur mycket dessa regler tvingar medborgarna att förändra sitt beteende i jämförelse med vad som annars varit fallet.

Regelförenklingsprogrammet lanserades 1983 som en stort politiskt åtagande för att liberalisera Danmark, och författaren har valt att göra en policy- och implementeringsanalys. Vad gäller upprinnelsen till programmet, driver författaren tesen, att trots att likartade ansatser lanserades före och under samma tid i många