

پیش درآمدی بر علوم سیاست‌گذاری

نویسنده:
هارولد دی لاسول

ترجمه:
دکتر حمید رضا ملک محمدی

فهرست مطالب

۹	دیباچه
۱۳	فصل اول: تحول علوم سیاست‌گذاری
۱۳	تعریف عملی
۱۹	مشاغل مرتبط با علوم سیاست‌گذاری
۲۶	روندهای تاریخی
۳۳	فصل دوم: زمینه‌ای بودن: ترسیم نقشه فرآیندهای اجتماعی و تصمیم‌گیری
۳۳	مقدمه
۳۵	یک مدل فرآیند اجتماعی
۵۱	یک مدل فرآیند تصمیم‌گیری
۶۳	فصل سوم: مسئله - محوری: کارهای روشنفکری
۶۳	مقدمه
۷۴	اهداف
۸۰	دیدگاه‌ها
۸۰	عرصه‌ها (موقعیت‌ها)
۸۱	ارزش‌های پایه
۸۲	راهبردها
۸۲	نتایج
۸۴	تأثیرات
۸۵	روندها
۸۷	شرایط

۹۳.....	پیش‌بینی
۹۶.....	راه‌های جایگزین
۱۰۱.....	فصل چهارم: تنوع: ترکیب روش‌ها
۱۰۱.....	مقدمه
۱۱۰.....	طراحی نقشه زمینه‌ای
۱۱۵.....	ساخت‌های توسعه‌ای
۱۱۸.....	فن ساخت نمونه اولیه
۱۲۳.....	وارد کردن شبیه‌سازی رایانه‌ای
۱۲۶.....	مشاهدات فرد مشارکت‌جو و دیگر دیدگاه‌ها
۱۲۹.....	فصل پنجم: خدمات حرفه‌ای: فرآیند‌های سیاست‌گذاری
۱۲۹.....	مقدمه
۱۲۹.....	گستره مشتریان
۱۳۵.....	مسئله اعتماد
۱۳۷.....	مسئله منافع تکمیلی
۱۴۳.....	ملاک‌های سیاست
۱۴۶.....	۱. ملاک‌های کارکرد اطلاعاتی
۱۴۹.....	۲. ملاک‌هایی برای کارکرد تبلیغی
۱۵۱.....	۳. ملاک‌های کارکرد تجویزی
۱۵۳.....	۴. ملاک‌های کارکرد فراخوان
۱۵۵.....	۵. ملاک‌های کاربست
۱۵۵.....	۶. ملاک‌های پایان
۱۵۶.....	۷. ملاک‌های کارکرد ارزیابی
۱۵۷.....	ملاک‌هایی برای تمام کارکردها و ساختارها
۱۶۱.....	سطوح متغیر تحلیل
۱۶۵.....	فصل ششم: خدمات حرفه‌ای: فرآیند سیاست‌گذاری اساسی
۱۶۵.....	مقدمه
۱۶۶.....	نقش اقتدار و کنترل تدوین شده
۱۶۸.....	اهداف و اصول

فصل هفتم: هویت حرفه‌ای..... ۱۸۵

مقدمه	۱۸۵
شبکه‌ای دانشی	۱۸۵
نشریات ادواری محوری	۱۸۸
تشویق مشارکت عمومی مستمر	۱۹۳
مشارکت در مقابل دیوان‌سالاری‌گرایی	۱۹۶
هویتی متمایز	۱۹۷
علم ستیزه‌جویی و الیگارشی	۲۰۰
ساختار داخلی نهادهای دانش	۲۰۲
علم به شدت سرمایه‌داری شده	۲۰۴
مرئی بودن و آسیب‌پذیری	۲۰۵
پیشنهاد‌های جاری	۲۰۶
آیا دانشمندان مانند دیگرانند؟	۲۰۸
نقشه‌ها و رویه‌های شناختی	۲۱۰
منافع مشترک [عام] در مقابل منافع خاص	۲۱۱
الگوهای شغلی	۲۱۳

فصل هشتم: آموزش حرفه‌ای..... ۲۱۵

مقدمه	۲۱۵
زمینه و تخصص	۲۱۸
مراکز، دانشکده‌ها، مدرسه‌ها	۲۲۱
صلاحیت‌ها	۲۲۳
فواید یک دفترچه راهنما	۲۲۸
ادغام: مطالعه و تجربه میدانی	۲۲۸
ادغام: جهت‌گیری مسئله	۲۲۹
ادغام: زمینه‌های فردی و موقعیتی	۲۳۰
همایش تصمیم‌گیری مستمر - به‌عنوان یک روش آموزشی	۲۳۰
الزامات و رویه‌های همایش	۲۳۲
اشاعه [گسترش] همایش	۲۴۹

۸ □ پیش درآمدی بر علوم سیاست‌گذاری

۲۵۳.....	آزمایشگاه‌های تکمیلی
۲۵۷.....	یادداشت‌های کتابشناسی
۲۶۹.....	نماینه

دیباچه

در طی بیست سالی که از ارائه واژه «علوم سیاست‌گذاری»^۱ می‌گذرد، تغییری قابل توجه در جهت‌گیری آموزش حرفه‌ای در گستره‌های فرهنگ، زیست‌شناسی و علوم فیزیکی به وجود آمده است. علوم اجتماعی به اندازه کافی «رونق» یافته تا چشم به آینده بدوزد. فیزیکدانان، زیست‌شناسان و همکارانشان، دغدغه پیامدهای اجتماعی و دلالت‌های سیاستی دانش را دارند. آن‌ها در حال رسیدن و گذر کردن از خطوط مرزی رشته‌ها هستند تا از این رهگذر با متخصصان دولت، حقوق و سیاست به مشورت و کار بنشینند. جوامع علمی در ایالات متحده و دیگر نقاط به تعیین کمیته‌هایی مبادرت می‌ورزند تا «علم و سیاست» را مد نظر قرار دهند. این کمیته‌ها شروع به تفسیر اختیارات خویش در قالب‌هایی وسیع‌تر از مطالعه منابع مالی برای [انجام] پروژه‌های علمی کرده‌اند. همایش‌های فراملی در خصوص مسائل مربوط به عمل عمومی به لحاظ عددی و موضوعی در حال افزایش هستند. مجلات و اجتماعات جدید، بازتاب‌دهندگان این تغییرند. مدارس حرفه‌ای، آکادمی‌ها و نهادهای مرتبط در جریان تغییری تدریجی قرار دارند.

۱. در این متن، واژه Policy در بسیاری موارد مترادف واژه سیاست‌گذاری گرفته شده است و عدم استفاده از واژه سیاست به منظور پرهیز از تداخل معنایی آن با واژه Politics است که در فارسی با همین برگردان استفاده می‌شود.

جریان جهت‌گیری شده به‌سوی دیدگاهی از علوم سیاست‌گذاری (زمینه‌ای^۱، مسئله - محور، چند روشی) به معنای دور شدن از چندپارچگی است. اغلب اوقات، وجود رهیافتی متفاوت برای از میان بردن دیدگاهی تنگ‌نظرانه و چندپارچه از مسائل سیاستی، مجاز می‌نماید. ابزارهای نوین تحلیل سیاستی و مدیریتی، هنگامی که به درستی با حقوق و رویه‌های قضایی، نظریه سیاسی و فلسفه پیوند می‌خورند، ابزارهای بی‌سابقه‌ای از نظر چندمنظوره بودن و اثربخشی به وجود می‌آورند. حتی فهرستی خلاصه شده نیز حکایت از وجود غنایی خارق‌العاده از ابداعات معاصر دارد: تحقیق عملیاتی، برنامه‌ریزی خطی و پویا، بودجه‌ریزی برنامه، تحلیل هزینه - فایده، پیش‌بینی (روش دلفی و دیگر فنون)، شبیه‌سازی و بازی‌های رایانه‌ای، آموزش حساسیت‌زایی، توفان مغزی، فنون تصمیم جمعی، حسابداری اجتماعی، و ساخت نمونه اولیه.

در طی سال‌های توسعه رهیافت علوم سیاست‌گذاری، من در بسیاری عرصه‌ها به‌عنوان همکاری مستقیم یا غیرمستقیم فعالیت داشتم. شمار این همکاران چنان زیاد است که بردن نامشان را در اینجا ناممکن می‌سازد. با این وجود باید استثنایی را قائل شوم. این از اقبال من بود که از نزدیک با مایرس مگ دوگانی از مدرسه حقوق ییل در زمینه تحول رویکرد علوم سیاست‌گذاری در مورد حقوق و رویه‌های قضایی به همکاری مشغول شوم. یک چهره تاریخی دیگر وجود دارد که شایسته قدردانی است. علوم سیاست‌گذاری، انطباق معاصر رهیافت کلی بر سیاست‌گذاری عمومی است که به‌وسیله جان دیویی و همکارانش در جریان توسعه عمل‌گرایی آمریکایی توصیه شد.

من در جبهه نهادسازی نمی‌توانم نامی از بردزلی رامل نبرم. رامل یک دانشمند نمونه سیاست‌گذاری بود. برخی از نوشته‌های نظری او به شکلی مستقیم در همین زمینه‌اند. از این رهگذر، نقش فعال او به‌عنوان یک

ابداع‌کننده، شایان توجه‌تر است. به‌عنوان مثال، رامل و چارلز مریام از دانشگاه شیکاگو، چهره‌هایی کلیدی در رشد میان - رشته‌ای علوم اجتماعی بودند (که با شکل‌گیری شورای تحقیق علوم اجتماعی پرورش یافت). رامل از طراحان اصلی کمیته توسعه اقتصادی بود که از نزدیک با پل هافمن، ویلیام بی‌بتون و همکارانشان کار می‌کرد. زمانی که تاریخ‌روشنگری و سیاست‌گذاری به رشته تحریر در آید، سهم رامل در آن، از جمله راهبردی‌ترین سهم‌ها خواهد بود.

در این حال، ارتباط داشتن و به مشاهده پرداختن در زمینه نهادسازی و هم‌سیاست‌گذاری روزمره شماری از وزارتخانه‌های دولتی، بنیادهای خصوصی، نهادهای آموزشی، مؤسسات علمی و مدنی و سازمان‌های تجاری در ایالات متحده و دیگر مکان‌ها، آموزنده بوده است.

کتاب حاضر، شرحی کوتاه از یکی از فراوان رهیافت‌های ممکن در علوم سیاست‌گذاری است. انگیزه اصلی در نگارش این مجموعه به دکتر یهزکل درور باز می‌گردد که تأثیرگذاری عمده بر نظریه و عمل در این علم بوده است.

من از تمام آنانی که اجازه برداشت آزادانه از مطالبشان را در مقالاتم دادند از جمله ناشران و ویراستاران مجله علوم سیاست‌گذاری، مجله آموزشی حقوقی، مجله روان‌شناسی آمریکایی و مجله سیاست جهان، سپاسگزارم و یک‌بار دیگر قدردان محبت همکارانم به‌ویژه مایرس مک دوگال، پیل و دانیل لرنر هستم.

هارولد دی لاسول

فصل اول: تحول علوم سیاست‌گذاری

تعریف عملی

مفهوم علوم سیاست‌گذاری، امروزه بیش از هر زمان دیگری در تاریخ رنگارنگ آدمی، دستخوش پالایش و گسترش شده است. از منظر تعریفی عملی، برآنیم که علوم سیاست‌گذاری در ارتباط با دانش فرآیندهای تصمیم‌گیری «مربوط به» نظم عمومی و مدنی و «موجود در» آن قرار دارد. دانش فرآیند تصمیم‌گیری به معنای مطالعات نظام‌مند [سیستماتیک] و تجربی چگونگی ساخت سیاست‌ها و اثربخشی آنهاست. زمانی که دانش، نظام‌مند می‌شود، به جایی فراسوی ملاحظات حکیمانه‌ای می‌رود که از طریق ادبیات خردورزانه قدیم، اشاعه یافته بودند. الزامات نظام‌مند به معنای نیاز به مجموعه‌ای از پیشنهادهایی آشکارا پیوند خورده به یکدیگر و شبیه چیزی است که ما در دنیای غرب از ارسطو، ماکیاوولی و جانشینان آنها به میراث بردیم. تأکید بر ملاک «تجربی» به معنای روشن کردن این مسئله است که مطالبات کلی، موضوع قواعد مشاهدات دقیق قرار می‌گیرند. این تمایزی بنیادین میان «علم» و «غیرعلم» است.

تأکید بر فرآیند «تصمیم‌گیری» اشاره به اهمیت تفاوت‌های موجود میان علوم سیاست‌گذاری و دیگر اشکال فعالیت‌های روشنگری است. با تمرکز بر روی ساخت و اجرای یک سیاست، می‌توان چارچوبی بالنسبه منحصر

به‌فرد از ارجاع را تشخیص داد و بسیاری از تلاش‌ها و مشارکت‌های سنتی در زمینه علوم سیاسی، علوم حقوق و رشته‌های مرتبط را مورد استفاده قرار داد. با این وجود، این تصمیمات مربوط به «نظم عمومی»، تنها به عرصه سیاسی ختم نمی‌شوند. در جوامع پیچیده، نهادهای مرتبط با تصمیمات رسمی، مسئول بسیاری از مهم‌ترین انتخاب‌های تأثیرگذار بر زندگی افراد نیستند. بنابراین، از نگاهی واقع‌گرایانه، ایجاد تمایزی دقیق میان مطالعه فرآیندهای نیمه‌رسمی و غیررسمی، ضروری می‌نماید. حفاصل میان نظم عمومی و مدنی، بیش از آنکه یک خط باشد، یک منطقه است و در دولت‌های تمامیت‌خواه، نظم مدنی تقریباً به شکل کامل، به‌وسیله نظم عمومی، فروبلعیده شده است. این تفکیک به بهترین شکل در مجموعه‌هایی مرتبط با سیاست، آشکار می‌شود که در آن‌ها فعالیت‌های اختصاص یافته به نهادهای رسمی دولت، بالنسبه اندک هستند و همچنین در جایی که فعالیت‌های جمعی تجاری، کلیساها و دیگر مشارکت‌جویان فعال در جامعه، مستقل از هدایت دقیق دولت در جریان است.

از نگاه علوم سیاست‌گذاری، اگر قرار باشد آنچه از نظر «کارکردی»، مهم است از آنچه صرفاً از نگاهی متعارف، یک پدیده مربوط تلقی می‌شود، جدا گردد، لازم است تا هر دو نظم عمومی و مدنی را مد نظر داشت. تجربه عادی حکایت از آن دارد تصمیماتی که ظاهراً از سوی دولت‌ها اتخاذ می‌گردند، اغلب بیانگر وجود اراده‌هایی در خارج از دولت - چه در کاخی اسقف‌نشین، یا باشگاهی از صنعت‌گران یا در مقرهای اتحادیه‌های کارگری - است. از منظری کلی‌تر، در بسیاری از بخش‌های زندگی انسان، هنجارهای رفتاری، در جایی بیرون از دستگاه مقننه، مجریه و قضاییه، تدوین شده و به اجرا در می‌آیند.

ارجاع به واژه «نظم»، چه به‌صورت عمومی یا مدنی، بر ویژگی بنیادینی از رهیافت دانش سیاست‌گذاری تأکید می‌کند. در اینجا انگشت تأکید بر روی مسائل انباشته شده، دلایل و پیامدها قرار می‌گیرد، هر چند یک مسئله

خاص از یک سازمان یا فرد خاص نیز از دیده دور نمی‌شود. این نکته کاملاً روشن است که پیوندهای پنهان، همه اجزاء را به کل وصل می‌کنند. زمانی که کل، شناسایی شد، جزء بودن و کل بودن، هر دو مد نظر قرار می‌گیرند. علوم سیاست‌گذاری بر تناسب دانش «موجود در» و دانش «مربوط به» تصمیم‌گیری تمرکز می‌یابد. هیچ‌کس شک ندارد که واقع‌گرایی یک تصمیم، تا حدودی به راه‌های دستیابی به دانش در دسترس بستگی دارد. در دوره ما یعنی عصر فناوری دانش - بنیان، مسئله دارای اهمیت فزاینده، پیش‌بینی نیازهای تصمیم‌گیران و نیازهای دانش در حال بسیج در زمان و مکان مفید است. به‌عنوان مثال نمی‌توان به این فکر کرد که جمهوری خلق چین قادر به توسعه توانمندی هسته‌ای بدون توجه به دانش و مهارت فیزیکدانان و مهندسان هسته‌ای بوده باشد یا بانک‌های مرکزی اروپای غربی، بریتانیا و ایالات متحده می‌توانستند بدون استفاده از اقتصاددانان به مشکل ثبات پولی بپردازند. یا سازمان جهانی بهداشت، بدون تکیه بر دانشمندان پزشکی، برنامه ریشه‌کنی آبله، و یا هر بیماری واگیردار دیگری را طراحی نماید. نکته‌ای مشابه در خصوص مسائلی که در فراسوی امنیت سیاسی، ثبات اقتصادی یا سلامت عمومی قرار می‌گیرند، وجود دارد. در اینحال، مسئله می‌تواند طراحی یا ارزیابی برنامه‌های ارتباطات جمعی، آموزش، برنامه‌ریزی خانواده، حقوق بشر، پیشگیری از رفتار بزهکارانه یا هر چیز دیگری باشد. حتی در این مرحله مقدماتی نیز باید همنشینی واژه سیاست و علم^۱ در قالب اصطلاح علوم سیاست‌گذاری را به بحث بگذاریم. واژه «علم»، معانی بسیاری با خود به‌همراه دارد که یکی از آنها، «صلاحیت دنبال کردن دانش قابل آزمون تجربی» است. این معنا به روشنی، مربوط به کار پیشبرد دانش «مربوط به» و «موجود در» درون آن است.

در زبان عادی، واژه‌های سیاست و علم، دارای معانی کمتر مناسب و حتی غیرقابل قبول نیز هستند. علم، اغلب، صفت خنثی بودن از نظر ارزشی

را به خود می‌گیرد؛ برعکس، سیاست، عموماً ارزش - محور فرض می‌شود. از نگاه ما، این بیانی قابل دفاع نیست که فعالیت‌های علمی از نظر ارزشی خنثی هستند. از نظر دانشمندان، علم، خود یک محصول ارزشی است. هیچ‌کس شکی ندارد که حس کنجکاوی انسان، یکی از ارزش‌های برجسته اوست یا اینکه تحقیق علمی، بخشی از فرآیند کامل شکل‌دهی و به اشتراک‌گذاری روشنگری^۱ است. همانند تمام اهداف ارزشی، روشنگری ممکن است فی‌نفسه به‌عنوان یک هدف (ارزش دیدگاهی) و به‌عنوان یک «پایه» برای شکل دادن و به اشتراک‌گذاری دیگر ارزش‌ها دنبال شود. به وضوح می‌توان گفت که روشنگری، هدفی ارزشی برای دانشمندان است که مشتاقانه به دنبال روشن کردن عرصه‌های فیزیکی، زیست‌شناختی و فرهنگی هستند. و روشنگری به هیچ‌عنوان، تنها هدف ارزشی نیست که در شرایط و موقعیت‌های مختلف، دلبستگی مشتاقانه را طلب می‌کند. هیچ‌کس نمی‌تواند در کشوری جدید که پیشتر تحت استعمار بوده، زندگی کند، بی‌آنکه نیاز به طراحی برنامه‌هایی با هدف تولید ثروت فردی یا ملی، قدرت، سلامت یا مهارت را تشخیص دهد. در بسیاری موارد، اولویت‌های قدیمی‌تر اخلاق و مذهب یا حتی دلبستگی خانوادگی و وفاداری، رتبه‌ای پایین‌تر از گذشته را به خود اختصاص می‌دهند.

بخشی از این ادعای خنثی بودن ارزشی علم، قابل قبول است. قطعاً یک دانشمند صاحب صلاحیت، یک مشاهده‌گر مشارکت‌جوی رخدادهاست که می‌کوشد چیزها را آن‌گونه که هستند ببیند. او از خود و از هر کس دیگری که ادعای دانشمند بودن را دارد می‌پرسد که آیا هیچ حقیقت مرتبطی وجود داشته که او آن را پنهان نموده و اینکه آیا تمام توضیحات را از باب احتیاط مد نظر قرار داده و لذا اگر توضیحات مناسب بیشتری ارائه کردند، آیا در به روی بازنگری، گشوده است؟ این، یک تصویر آرمانی اکتشافی و غیرجزمی از مرد دانش است. هیچ فرقی نمی‌کند که یک دانشمند تا چه اندازه نسبت

به صحت ماندگار آنچه یافته، اطمینان کامل داشته باشد زیرا آن تصویر آرمانی، زمانی که به چالش کشیده شود، او را وادار به بازگشودن دوباره درهای ذهنش به روی تغییر احتمالی می‌نماید.

تصویر آرمانی، چیزی درباره تمایلات عادی انسان بر زبان نمی‌راند مگر اینکه هر کس که شایسته نام دانشمند است بتواند با موفقیتی قابل ملاحظه به جنگ با حسادت، رشک، تعصب و هر رویکرد دیگری برود که روشنی‌آدارک و قضاوت را در معرض خویش قرار می‌دهد. یک دانشمند، فردی بی‌احساس نیست. بر عکس، او از عشق‌ها و نفرت‌های خویش برای روشن کردن موتور استفاده می‌کند که نتایج آن، در معرض نظرخواهی مستمر دوستانش از منظر روایی تجربی و آراستگی رسمی قرار می‌گیرد. هیچ‌کس نمی‌تواند زندگی‌نامه خود نگاشته فردی همچون جیمز واتسون با عنوان «ماریچ دوگانه» را مطالبه کند، بی‌آنکه هم به انسانیت عادی و هم استثنایی نویسنده، پی ببرد. شبخ لینوس پالینگ، نابغه پیر کالیفرنیا، زمانی که ناگهان در ترومپت خود دمید و سپس راه خود را گرفت و رفت و واتسون و کریک را در لابه‌لای «شاید و باید‌های» علم قرار داد، شبخی بود که از میان نرفت، بلکه در زیر لایه‌ای پنهان شد. در جمله ریچارد فین من که گفته بود «گروه، تجربه‌ای ترسناک و زیبا از یک کشف بزرگ علمی دارد» نیز چنین است.

در اصل، دلیلی برای این باور وجود ندارد که مطالعه‌کنندگان فرآیند تصمیم‌گیری نتوانند ملاک‌های رایج موجود در تصویر آرمانی علم را به‌کار گیرند. درهای تشریح جریان رخدادها در هر سطحی از دولت بر روی آن‌ها باز است و می‌توانند برای آنچه در پرتو مؤلفه‌هایی که خود، برای آزمونی دوباره، باز هستند، دلیل بیاورند. البته این درست است که مشاهده‌گر علمی، اگر می‌خواهد مشاهداتی قابل اتکاء و فرضیه‌هایی غیرمتعارف در راستای هدایت تحقیقش داشته باشد، نوعاً نیازمند آن است که خود را بیش از حد معمول در معرض آموزش برای جدایی روشنفکرانه از تمایلات روزگار خویش قرار دهد. اما این چیزی است که از نظر میزان و نه کیفیت، متفاوت است.

دانشمند سیاست‌گذاری، در واقع با مسائلی روبرو نیست که با درجه‌ای کمتر از اهمیت در فعالیت‌های علمی جاری وجود دارند. گزینش دانش مورد نیاز برای استفاده در تصمیم‌گیری، به روشنی حکایت از نیاز به پیش‌بینی‌های آینده دارد. زمانی که تصمیم‌گیران به سمت یک موضوع فرضی می‌روند، کدام دانش را به‌جا و مناسب تشخیص می‌دهند؟ چه مقدار از این دانش مناسب، در حال حاضر در دسترس است و چگونه می‌توان آن را به هنگام نیاز، تهیه و ارائه نمود؟ اغلب اوقات، تصمیم‌گیران، موارد مهمی از دانش را نادیده می‌گیرند، مگر اقداماتی برای تغییر نقشه‌های شناختی آن‌ها صورت بگیرد. اما این کار چگونه انجام می‌پذیرد؟ در وضعیت فعلی، آیا بخش مهم دانش، به‌طور کامل وجود ندارد؟ اگر چنین است، آیا زمان و امکاناتی را می‌توان فراهم آورد تا دانش مورد نیاز را به شکلی به‌هنگام تولید نمود؟ آیا می‌توان تصمیم‌گیران را به ابزارهای مهم تخمین مجهز ساخت تا بر آن اساس بگویند (الف) اگر هیچ کاری انجام ندهند یا (ب) اگر از یک گزینه سیاسی خاص پیروی کنند، احتمال وقوع چه چیزی می‌رود؟ آیا می‌توان پیشنهادهایی خلاقانه درباره راه‌های جایگزین سیاستی که ممکن است مورد پذیرش آن‌ها واقع شود را در اختیارشان قرار داد؟

بی‌آنکه بخواهیم بیشتر به چنین پرسش‌هایی پردازیم، در حال حاضر به این نتیجه‌گیری بسنده می‌کنیم که علوم سیاست‌گذاری برای رسیدن به سه ویژگی تلاش نمایند. نخست، زمینه‌ای بودن^۱ تصمیمات، یعنی اینکه بخشی از یک فرآیند اجتماعی بزرگ‌تر هستند. دوم، مسئله - محوری^۲ دانشمندان سیاست‌گذاری، دربند فعالیت‌های روشنفکرانه مرتبط با روشن کردن اهداف، روندها، شرایط، طراحی و راه‌های جایگزین هستند. سوم، تنوع^۳ روش‌های به‌کار گرفته شده، محدود به گستره‌ای کوچک نیستند.

1. Contextuality
2. Problem-Orientation
3. Diversity

مشاغل مرتبط با علوم سیاست‌گذاری

مفهوم علوم سیاست‌گذاری را با بررسی مشاغل آنانی که به شکلی حرفه‌ای درگیر فعالیت‌های سیاست‌گذاری شده‌اند، بهتر می‌توان دریافت. مشاغل حرفه‌ای در شاخه‌های نظری تحلیل سیاستی، چیز تازه‌ای در ایالات متحده یا در اروپای غربی و یا به همین دلیل در مراکز پیشین یا فعلی متمدن شهری به حساب نمی‌آیند. این مشاغل نوعاً در دانشکده‌ها و مدارس عالی که به صورت سنتی، کار زیادی هم با یکدیگر نداشتند، وجود دارد. مرجع این مشاغل نیز استادان علوم سیاسی، حقوق قضایی، اقتصاد سیاسی، اداره امور عمومی، اداره امور تجاری و مانند آن می‌باشند.

بدیع بودن دهه‌های اخیر به افزایش چشمگیر مشاغل مرتبط با علوم سیاست‌گذاری در حوزه‌هایی باز می‌گردد که از نگاه نظریه‌های سنتی سیاست‌گذاری، ارتباط مستقیم کمی با آنها داشتند. نخستین آغازها برای چنین مشاغلی را شاید بتوان در یک آزمایشگاه، یک محل کار یا یک بایگانی در زمانی دانست که فرد دانشمند یا دانشگاهی، در دل مشارکتی مستقیم برای پیشبرد دانش در حوزه خاص خود قرار گرفته است. احتمالاً او رئیس آزمایشگاه، محل کار یا یک کتابخانه می‌شود و در می‌یابد که چیزی را برای واسطه‌گری^۱ میان همکارانش و محیط اجتماعی داراست. رابطه با محیط، رابطه‌ای دوگانه است: متخصصان دانش باید مورد مراقبت قرار گیرند و حمایت مثبت دریافت نمایند.

محیط اولیه می‌تواند محوطه عادی یک دانشکده یا یک دانشگاه یا تأسیسات تحقیقاتی دولتی یا خصوصی باشد. دارایی‌های به‌دست آمده نیز به همین منوال، عادی هستند. چند هزار دلار اندک، حمایت سیاسی از سوی رئیس بلندپرواز یک دانشکده یا دانشگاه، اطلاعات داخلی در مورد طرح‌های آتی و احتمالات مربوط به توسعه کار، احترام از سوی همکاران، ظرفیت جذب

۱. واسطه‌ها یکی از بازیگران مهم سیاست‌گذاری عمومی هستند و مولر فرانسوی نقشی کلیدی را برای آنان قائل است [م].

استعدادهای درخشان نظری و تجربی از میان آنانی که می‌خواهند با یک مرکز در حال رشد، همکاری داشته باشند و مانند آن. احتمالاً فرد واسطه از توان خویش در سخن گفتن ساده و اقناع‌گر با همکاران خود در دیگر حوزه‌های جانبی، متعجب می‌شود و دیگران نیز، این استعداد او را به‌خاطر می‌سپارند.

بنابراین، گام بعدی به‌سوی یک شغل مرتبط با علوم سیاست‌گذاری، حرکت از جایی با کار مراقبت و تغذیه [علمی] گروهی کوچک از همکاران به‌سوی مراقبت از گروه‌هایی بزرگ‌تر از متخصصان دانش در ارتباط با ترتیبات اجتماعی گسترده‌تر است. هر فرد به‌عنوان مدیر یک مدرسه یا رئیس یک دانشگاه، مدیر یک مؤسسه دولتی یا خصوصی یا جمعیتی حرفه‌ای، با محیطی که اجزاء غیرعلمی و غیردانشگاهی آن از اهمیت خاصی برخوردارند، تطابق پیدا می‌کند. این مسئله، اگرچه در گذشته، آشکار نبود اما امروزه روشن است که محیط اجتماعی، علاقه‌ای به دانش به‌عنوان یک هدف فی‌نفسه ندارد. حاصل، اینکه حمایت برای دنبال کردن دانش باید از طریق عرضه علم و دانش به‌عنوان ابزار صورت گیرد یعنی به‌عنوان ارزش‌هایی پایه‌ای که با آن‌ها بتوان ایمنی و سلامت، ثروت، قدرت، شخصیت و نتایج عمده مشابه را دنبال نمود.

زمانی که کار یک واسطه‌گری موفق آغاز می‌شود، دیدگاه‌ها و اشکال عملیاتی فرد واسطه در معرض تغییراتی خاص خود قرار می‌گیرند. در ابتدای کار، واسطه، خود را از طریق گروه کوچکی شناسایی می‌کند که با آن‌ها دارای یک خرده‌فرهنگ علمی و دانشی مشترک و سخت است. او خود را مسئول، نماینده یا سخنگوی همکاران مستقیم خویش می‌پندارد. لذا تقاضاهای خاص او را از محیط اجتماعی، دفاع کردن از موقعیت گروه یا ارتقاء آن است. نقشه شناختی او، مشحون از جزئیات مربوط به منافع گذشته، حال و آینده آن‌هاست. در جایی از این مسیر، احتمال می‌رود که این واسطه‌گری، نوعی جهت‌گیری بنیادین دوباره را به خود ببیند. عملیات او به‌تدریج تحت تأثیر نقشه یک فرآیند اجتماعی قرار می‌گیرد که بزرگ‌تر از

آورده‌های خودساخته او در ابتدای کار است. چه‌بسا او هیچ مشارکتی در نظریه مربوط به تصمیم‌گیری نداشته باشد اما در فهم آنچه انجام می‌دهد، به شکل فزاینده، نظریه‌گراست. شغلی که به‌عنوان تأمین‌کننده دانش برای استفاده بالفعل یا بالقوه در سیاست‌گذاری آغاز شده بود، به سمت نقش پیچیده یک دانشمند تمام‌عیار سیاست‌گذاری با معلوماتی کامل درباره فرآیند سیاست‌گذاری، حرکت می‌کند.

این نوع جهت‌گیری دوباره، اغلب به‌واسطه فرصت‌ها و الزامات دولت، شتاب می‌گیرد. این فرد حائل^۱ که در دل اجتماعی علمی و دانشگاهی به کار مشغول بوده، ممکن است در هر سطحی - شهرداری، بخش، ایالت، ملی و بین‌المللی - وارد فرآیند تصمیم‌گیری شود. او ممکن است کارش را بی‌آنکه به چشم بیابد به‌عنوان یک مشاور فنی آغاز کند و سپس به یک مسئول اداری تمام‌وقت و گاه به رهبری دولتی تبدیل شود.

گذاری مشابه تغییر یاد شده از دانشگاه به دولت، ممکن است در هر بخشی از جامعه رخ دهد. در ایالات متحده، این مسئله‌ای عادی است که شروع یک شغل در فرآیند اقتصادی به‌صورت مشاوره تجاری باشد و سپس به کارمند اجرایی تمام‌وقت تبدیل شود و بعد از آن، در نقش یک پیمانکار مالک - عامل^۲ یک شرکت انتفاعی ظاهر گردد. ترتیبی مشابه در مورد سازمان‌های خصوصی مرتبط با سلامت و رفاه و مانند آن نیز اتفاق می‌افتد.

مشاغلی که در بالا به آن‌ها اشاره شد، ممکن است در هر شاخه‌ای از علم، از شاخه‌های فیزیکی گرفته تا زیست‌شناختی و فرهنگی، ریشه داشته باشند. دلیل این مسئله، آن است که سیاست‌های جمعی عمومی یا خصوصی می‌توانند از هر تکه‌ای از دانش از هر جایی در این انبان بزرگ اجتماع، کمک بگیرند. ما به این مسئله اشاره کردیم که چگونه متخصصان دانش، خود، گام‌هایی را برای جلب حمایت از سوی محیط اجتماعی بر می‌دارند. آن‌ها توجهات را به‌سوی سودمندی اشکالی خاص از دانش در مشارکت

1. The go-between
2. Owner - Operator

برای تحقق اهداف ارزشی شرکت‌کنندگان بیشتر در جامعه ملی، فراملی و فروملی معطوف می‌نمایند.

به یاد داشته باشیم که ما تاکنون، به مجموعه‌ای از پیشرفت‌ها که تأثیر آن‌ها بر فرآیندهای سیاست‌گذاری جامعه اهمیت وافری دارد، اشاره نکرده‌ایم. من به ابداعات دانشی اشاره می‌کنم که تأثیر آن بر سیاست‌ها، بسیار بنیادی‌تر از فراهم آوردن اطلاعات مناسب یک موضوع خاص سیاستی است. رویه‌ها تغییر کرده‌اند. این عملیات‌های رویه‌ای - ابداعی در قالب گسترشی تماشایی از ذخیره داده‌های الکترونیکی و صنایع بازیابی، رشد انفجاری خدمات مشاوره‌ای مدیریتی و افزایش مؤسسات آموزشی و دیگر انواع مؤسسات حرفه‌ای در عرصه‌های سیاست‌گذاری، بازتاب می‌یابد.

مشاغل آنانی که در برخی جنبه‌های «دانش سیاست‌گذاری» تخصص پیدا می‌کنند بسیار شبیه مشاغل متخصصانی که به مقوله دانش «در» سیاست‌گذاری تعلق دارند، توسعه می‌یابند. به‌عنوان مثال، یک گروه به یک مدل رایانه‌ای خاص علاقه‌مند است و چه‌بسا آگاهی یا مهارت مورد نیاز برای درگیر کردن آن به شکلی مؤثر در فرآیند سیاست‌گذاری یک مشتری عادی یا دائمی را فراهم نکند یا نکند؛ فردی دیگر ممکن است حامی یا فروشنده یک سامانه خاص هزینه - فایده - مخاطره باشد؛ فردی دیگر ممکن است بر رویه‌های شبیه‌سازی خاص، تأکید نماید؛ دیگری به روش‌های تحقیقی به‌دست آوردن گمانه‌هایی برای آینده تأکید می‌کند؛ دیگری به ارتقاء فنون گروه‌های آزاد [ایجاد] خلاقیت (مثلاً توفان مغزی) می‌پردازد و مانند آن. در دنیای رقابتی - در حوزه عملیات انتفاعی یا غیرانتفاعی - آنانی که فنون خاص را اختراع می‌کنند، احتمالاً با الگوهای رایج فروش جامعه، تطابق می‌یابند و مسائل مربوط به ادغام را - اگر اصلاً به آن اندیشیده باشند - رها می‌کنند و آن را به دستان نامرئی معروف آدام اسمیت می‌سپارند.

جریانی ریشه‌دار در خلاقیت موهوم، تهدید و فرصت در عصر ما، یک جریان فزاینده از علاقه به تولید دانشی قابل اطمینان‌تر درباره دستان نامرئی،

حتی در جایی است که هیچ تمایلی برای دستیابی به کارکرد آن وجود ندارد. نگاهی به عقب و به تجربه فعالان دانش سیاست‌گذاری، حکایت از آن دارد که بسیاری از آن‌ها به این مسئله شک دارند که آیا آن‌ها می‌توانستند دیگران را از اشتباه پرداختن به استثنائات غیرقابل تحقق بازدارند - و لذا راه را به روی رویه‌هایی جدید بکشایند - یا مانع از اشتباه آن‌ها در بی‌توجهی به اثرات جانبی مخرب بر روی فرآیند سیاست‌گذاری یا بر محیط زیست شناختی یا فیزیکی بشوند؟

ترتیباتی که در بالا به شکل مختصر به آن‌ها اشاره شد در ایالات متحده، بریتانیا و کشورهای که نقش دولت - به‌رغم اهمیت فراوان - از برجستگی کمتری نسبت به سیاست‌های سوسیالیستی و کمونیستی برخوردار است، شبیه یکدیگر می‌باشند. در دولت‌های پیش‌گفته [سوسیالیستی و کمونیستی] ایدئولوژی مستقر، بر وابستگی متقابل جامعه و محیط به یکدیگر تأکید می‌کند و نقشی پیش‌تاز را برای نظم سیاسی و نهادهای دولت تجویز می‌نماید. رهیافت دانش سیاست‌گذاری که در جای دیگر در دست رقبای تکثرگرا یا الیگارشی‌های کارکردگراست، با ملاحظاتی، دکترین رسمی نظم مستقر محسوب می‌شود.

ملاحظات موجود در این شرایط، ملاحظاتی پیش پا افتاده نیستند. اگر چه ویژگی زمینه‌ای بودن رهیافت و دانش سیاست‌گذاری مورد تأکید است اما در حقیقت، با چسبیدن به دیدگاه‌های ارتدکس گذشته و آینده، محدود می‌شود. لذا برای اشخاص خصوصی و رسمی، رد کردن تصویر آینده‌ای که شامل پیروزی اجتناب‌ناپذیر نهادهایی خاص به پشت‌گرمی تصمیم‌گیران صدرنشین به نام ایدئولوژی مستقر است، مجاز نمی‌باشد. این مسئله شامل خوش‌بینی نسبت به نتایج دست‌یافتنی در زمانی است که تخصیص و استفاده از منابع، به شکلی متمرکز هدایت می‌شوند و نسبت به زوال نهایی سرکوب تا حدی که به ایجاد جامعه انسان آزاد منجر شود، ایمان وجود دارد.

دانشمندان سیاست‌گذاری در بریتانیا، ایالات متحده و دیگر کشورهای

دارای سنت‌های بالنسبه اثربخش آزادی بیان نیز چنانچه آشکارا به رد دیدگاه ارتدکسی مربوط به امتیازات کسب و کار با مالکیت و مدیریت خصوصی که با مقررات دولتی تغییر یافته، پردازند، در معرض محدودیت شغلی قرار خواهند گرفت. اگرچه این نوع مشاغل، محدود هستند اما این مسئله درست است که تنوع تکثرگرایانه و فضایی [مکانی] بافت ملی، چنان است که می‌توان شغلی مجاز را در حلقه‌های غیرارتدکس ساخت.

در کشورهایی که کنترل خصوصی منابع، یک ویژگی اصلی محسوب می‌شود و در جایی که روش‌های نظامی - پلیسی برای پیشگیری از زدودن کامل جایگزین‌های ساختاری، به کار گرفته می‌شوند، دانشمندان سیاست‌گذاری به‌وسیله الیگارش‌ی کنترل‌کننده، محدود می‌شوند و این به معنای لزوم قائل شدن به تفاوت برای دکترین‌های سازگار با چشم‌انداز افسران ارتش، زمین‌داران، بزرگان قبایل، سرمایه‌گذاران خارجی یا هم‌پیمانان رسمی یا غیررسمی خارجی است.

در جایی که دانشمندان سیاست‌گذاری در بیان نقش خویش، نسبتاً آزاد هستند، یک همگرایی دیدگاهی مهم را می‌توان در میان آن‌ها به نمایش گذارد. ما به این نکته اشاره می‌کنیم که رهیافت‌های بسیاری به‌جای پراکندگی به سمت زمینه‌ای بودن و به‌جای دیدگاه‌های مسئله‌نابینی^۱ به‌سوی مسئله - محوری تمایل هستند. اگر نقطه عزیمت یک متخصص فرضی، رشته‌ای می‌بود که از نظر تاریخی با دانش تصمیم‌گیری تعریف می‌شد، این تمایل وجود داشت که هر رشته تا جایی تقویت شود که بتواند آشکارا با رشته‌های مجاور خود ارتباط داشته باشد. این خلاف روندهای قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم به‌سوی تخصص‌گرایی در زمانی بود که مثلاً فلسفه سیاسی به یک عرصه بالنسبه دور دانشگاهی تبدیل شده بود که در آن، فعالیت‌های منطقی بر موضوع غلبه پیدا کرده بودند. اخیراً این تمایل به سمت جست‌وجو برای برقراری ارتباط با جریان غنی تجربه بشری و با

فرآیندهای ارزیابی ذاتی در هر نهادی جهت‌گیری شده است. اگر تخصص پایه‌ای یک شغل مرتبط با دانش سیاست‌گذاری، علوم سیاسی دانشگاهی بوده باشد، آنگاه ملاحظه‌ای در ارتباط با شکل توضیحی یا علمی اندیشه به این مجموعه اضافه می‌شود تا شامل دل‌مشغولی سیاست - محوری برای به‌دست آوردن اهدافی بنیادین مانند دموکراسی اثربخش یا کارآمدی بدون دیوان‌سالاری گردد.

اگر حوزه خاص پایه‌ای یک دانشمند سیاست‌گذاری، حقوق اساسی یا حقوق بین‌الملل باشد، آنگاه تمایل [او] به سوی تمرکز بر روی به‌دست آوردن یک نظم عمومی اقتدارگرا یا کنترلی قرار می‌گیرد و این جایی است که جنگ در آن به‌عنوان یک راهبرد عمل جمعی، منسوخ به نظر خواهد رسید.

اگر نقطه عزیمت، اقتصاد باشد، جریان اصلی، بازیافتن و گسترش دادن مفهوم یک اقتصاد سیاسی به واقع فراگیر خواهد بود که دغدغه توسعه اقتصادهای نوشونده یا رشد با ثبات اقتصادهای بالنسبه توسعه یافته را در سر دارد.

به همین ترتیب، فعالان هر شاخه دیگری از هنرها و علوم فرهنگی و علوم زیست‌شناختی و فیزیکی در پی روشن کردن و فهم پیامدهای اجتماعی و دلالت‌های سیاستی دانش هستند. ما پیشتر به ابداعاتی رویه‌ای اشاره کردیم که به منفعت تخصص یک گروه زیرحرفه‌ای مرتبط با تصمیم‌گیری تبدیل شده است. برخی اعضاء این گروه‌های جدید مهارتی، توجه به نقش خویش در ترتیباتی گسترده‌تر را مهم می‌پندارند. بنابراین آن‌ها در پی گذر از تخصص‌گرایی شدید در زمینه فن مدیریت به‌سوی نوعی تعمیم علوم سیاست‌گذاری هستند. هم‌زمان، نظریه‌های سنتی تصمیم‌گیری مرتبط با برتری نظریه و جزئیات تجربی، نه‌تنها به‌سوی یکدیگر بلکه به‌سوی متخصصان ارائه‌کننده فناوری‌های نو در حرکتند.

حاصل آنکه مشاغل مرتبط با دانش سیاست‌گذاری نه‌تنها زمینه‌ای و مسئله - محور هستند، بلکه شامل ترکیبی متمایز از فنون هرگونه می‌باشند، خواه این فنون، گردآوری یا پردازش داده‌ها باشند یا تدوین نظریه‌ها یا راه‌حل‌ها.

روندهای تاریخی

اهمیت پیشرفت‌های معاصر، زمانی که تصویری درازمدت از گذشته را مد نظر قرار دهیم، روشن می‌شود. نزدیک شدن ما به گذشته، نه از منظر یک دلتنگی ذهنی است و نه ما برآنیم که مطالعه تاریخ را به کار عادی پاسخ دادن به پرسش‌هایی خاص که در حال حاضر، باب روز هستند، محدود نماییم. ما بر این باوریم که اگر به گذشته به شکلی زمینه‌ای نزدیک شویم، آنگاه می‌توان به دیدگاه‌هایی ناب در مورد اشکال تمام رخدادها - گذشته، حال و آینده - دست یافت.

این پرسش را در نظر بیاورید که علوم سیاست‌گذاری در چه شرایطی شروع به ظاهر شدن کرد؟ تصمیم‌گیران و اندیشمندان حوزه تصمیم‌گیری، چه موقع به سطحی از خودآگاهی دست می‌یابند که آن‌ها را قادر می‌سازد تا نگاهی نظام‌مند از این فرآیند را تکامل بخشند؟

روشن است که نقطه مهم در اینجا، وجود نوعی خودآگاهی در حال تکامل است؛ و این مسئله، احتمالاً در ارتباط با ظهور بالنسبه ناگهانی تمدن از دل دریای بیکران و ناشناخته جوامع قبیله‌ای و توده‌ای بوده است. نخستین تمدن‌ها در حدود هزاره چهارم پیش از میلاد به شکلی دفعی در دره‌های رود نیل، دجله و فرات و هند ظاهر گردیدند. همه بخش‌های جامعه در معرض این پدیده قرار گرفتند. در قالب واژه ثروت، تقسیم کار جدید شهری، موجب افزایش فراوان بهره‌وری شد و شکاف میان غنی و فقیر، وسیع‌تر گردید؛ از منظر واژه روشن‌گری، پیشرفت سواد، ابزارهای نگهداری و بازیابی اطلاعات را به میزانی بی‌سابقه فراهم آورد؛ در خصوص واژه احترام، طبقات اجتماعی شغلی و درآمدی، به شدت با یکدیگر متفاوت شدند؛ در موارد مرتبط با راستی و درستی از جمله دین و اخلاق، بت‌های محلی، تابعی از بت‌های اعظم حاکمان بودند و در درازمدت، هنجارهای سکولار، صاحب تأثیر شدند؛ در سپهر محبت، خویشاوندی و واحدهای بزرگ خانواده به‌واسطه تحرک فردی و دولت سرزمینی، رو به ضعف

گذاوردند؛ در خصوص مهارت، گسترش آموزش به ظهور روشنفکرانی جدید منجر شد که نقش تعیین‌کننده آن‌ها، امروز است که روشن می‌شود؛ در تمام مواردی که به نوعی به رفاه مربوط می‌شوند - مانند ایمنی، سلامت و آسایش - تمدن، متضمن حداکثرهایی باور نکردنی بود؛ در عرصه قدرت، تمدن شهری شاهد ظهور نهادهایی همچون دولت سرزمینی، قوانین رسمی حقوقی، مالیات‌های منظم، عملیات‌های غیرنظامی و نظامی دیوانی شده^۱ کارهای عمومی ماندگار، نظام‌های پیچیده مالیاتی و بایگانی‌های رسمی بود. این درست است که نوشته‌های مربوط به نظام‌مندی‌های بزرگ در مورد تصمیمات عمومی به زمان اولین تمدن‌ها باز نمی‌گردد. ما عادت کرده‌ایم که در این ارتباط به ارسطو و افلاطون در آتن قرن پنجم قبل از میلاد و به کنفوسیوس یا کاتیلیا در چین یا هند بیاندیشیم. این نوشته‌ها، مدارکی غیرقابل تردید از اندیشه نظام‌مند درباره نظم عمومی و فرآیندهای تصمیم‌سازی هستند. با این همه، شکی نیست که نگاهی بالنسبه نظام‌مند درباره انسان، طبیعت و جامعه از سوی آنانی که دست‌اندرکار تهیه قوانین اولیه حقوقی بودند مثلاً اورنامو (قرن ۲۱ قبل از میلاد) و حمورابی (ششمین پادشاه سلسله آموریس از بابل در قرن ۱۸ قبل از میلاد) اتخاذ شده بود. تنظیم‌کنندگان قوانین با کار بسیار عظیم گردآوردن ترکیبی از مؤلفه‌های سنتی و جدید در دل ابزاری مقتدرانه روبرو بودند. برای نخستین بار در تاریخ بشر، خط به مثابه ابزاری برای تثبیت انتظارات اجتماع درباره هنجارها و مجازات‌های مقتدرانه در دسترس قرار گرفت. بر عکس نگاهی که گمان می‌رفت در جوامع قبیله‌ای شایع باشد و بر اساس آن، ابداعات تقنینی به سادگی مورد پذیرش قرار نمی‌گرفتند، صاحب‌منصبان دولت‌شهرها و امپراتوری‌ها، دیگر نمی‌توانستند بسیاری از ترتیبات سنتی مناسب برای یک قبیله یا یک گروه خویشاوندی کوچک را تحمل نمایند. یک موقعیت اجتماعی جدید به تمرکز جدید از توجه منجر شد؛ تمرکزی جدید از

توجه، تجربه‌ای جدید شامل خودآگاهی را به وجود آورد. به نوبه خود، تقاضاها و انتظارات جدیدی ظاهر شدند که در آنها به روش‌های قدیمی‌تر انجام کارها اندیشیده می‌شد و آنها از روی اراده، ادامه می‌یافتند، تغییر می‌کردند، ادامه پیدا نمی‌کردند و جایگزین می‌شدند. تنظیم‌کنندگان قوانین با اراده خود به تغییر تخصیص و اعمال اقتدار عمومی و کنترلی اقدام کرده و بسیاری از تجویزها را برای سازگار شدن با مزایای مورد نظر نخبگان حاکم، جرح و تعدیل نمودند.

اگرچه اغلب قوانین پیشین، به صورت تکه تکه باقی ماندند، اما روشن است که به صورت تصادفی سازمان نیافته بودند. آنها اغلب با روشنی و سادگی فراوان، تدوین شده و حاوی اجزاء مبهم اندکی بودند. قانون حمورابی، دیگر کارهایی قبله‌ای همچون دعوی خونین، مجازات خصوصی یا ازدواج به وسیله ربودن را مورد شناسایی قرار نمی‌داد. مجازات‌های تنبیهی به واسطه الزامات جامعه شهری تنظیم شده و بر آن بودند که به پیامدهای رفتاری محرومیت‌های احتمالی با اهمیت‌های مختلف، اندیشیده شده بود. حقوق و تکالیف بر اساس موقعیت، درجه‌بندی می‌شدند و تمهیدات فراوانی با هدف اعلامی حمایت از فقرا در برابر بهره‌کشی از سوی مقامات عمومی و دیگران اتخاذ گردیدند.

درحالی‌که مدح حاکمان، رسمی مألوف بود اما نشانه‌هایی در دست است که برخی از آنان به واقع، مردانی هوشمند و قوی بودند. روشن است که ساختار جامعه شهری، این امکان را برای طبقات تحصیل‌کرده فراهم می‌آورد تا در امور عمومی شرکت کرده و در کارهای اداری، قضایی، مذاکره، آموزش و بسیاری از دیگر فعالیت‌های متفاوت درگیر شوند. طبقه در حال ظهور مردان تحصیل‌کرده، «متخصصان نمادین» جامعه بودند. ما علاقه‌ای خاص به اعضاء این طبقه داریم که به دیدگاهی بالنسبه جامع از سیاست‌گذاری عمومی دست یافتند و از دانش خود برای مقاصد سیاستی استفاده نمودند.

متخصصان نمادین برای نخستین‌بار در تاریخ بشر با ظهور جوامع شهری واقعی و اختراع خط، ظاهر نشدند. در فرهنگ‌های قبیله‌ای، برخی متخصصان، نقاشی‌های دیواری بی‌نظیری را در غارهای جنوب فرانسه، شمال اسپانیا و بسیاری مناطق در آفریقا و مکان‌های دیگر کشیده بودند. در بسیاری از قبایل و نه در همه آن‌ها، مردانی جادوگر یا داروگر^۱ وجود داشتند که در اجرای اعمال آئینی، گوی سبقت را از دیگران ربوده بودند. هم در جامعه قبیله‌ای و هم در جامعه شهری، باید تمایزی را میان دو گونه متخصص نمادین قائل شد. برخی مردان جادوگر یا داروگر به افرادی که مشتری دائمی خود بودند، خدمت می‌رساندند. این افراد، خدمات آن‌ها را برای مقاصد خاص از جمله تضمین باروری یا کسب موفقیت در شکار طلب می‌کردند. از سوی دیگر، از برخی متخصصان انتظار می‌رفت تا به تشریح، پیشگویی یا تأثیر گذاشتن بر [کارهای دارای] نتیجه جمعی از جمله جمع‌آوری محصول، طاعون یا یک گروه جنگی بپردازند.

هر نوع عمل آئینی، نیازمند میزان حداقلی از دانش تخصصی است. این میزان می‌تواند قطعاً بسیار ناچیز باشد، مانند زمانی که یک دعاگر همیشگی (با همتای آن) برای سلامت فردی که مبلغی را به‌عنوان هدیه می‌پردازد، دست به دعا بردارد. تمام آنچه را که فرد عامل باید بداند این است که چگونه واژه‌ها را به‌کارگیرد و حرکات آئینی مربوط را به‌جا آورد. با این همه، نقطه مقابل این حالت، مراسم‌هایی هستند که برای ایمنی تمام قبیله به اجرا در می‌آیند. انواع نمونه این آئین‌ها به‌وسیله مجموعه‌ای گسترده و دقیق از دانش‌ها هدایت می‌شوند که به گذشته، حال و آینده قبیله اشاره دارد. به‌عنوان مثال، اگر زمان انجام مراسم، زمان درستی نباشد، چنین به نظر می‌رسد که مراسم، اثر خو را از دست می‌دهد. لذا تنظیم‌کننده نماد[ها] باید یک نقشه کامل شناختی را در اختیار داشته باشد که او را قادر سازد تا فصل‌های مناسب سال را انتخاب کند و خوش‌یمن‌ترین موقعیت خورشید و

1. Magicians or medicine men

ماه و ستارگان را تعیین نماید. این تاریخ ممکن است در ارتباط با ریشه‌های فرضی قبیله و جابجایی آن‌ها باشد، لذا افراد مناسب اجتماع در شکلی خاص که بیانگر استمرار و همبستگی باشد، به کار گرفته می‌شوند.

تمایز مربوطی که در اینجا وجود دارد، تمایزی میان متخصصان نماد[ها] است که مهارت و روشنگری را با هم می‌آمیزند و آنانی که از مهارت با میزان اندکی از روشنگری یا بدون آن استفاده می‌کنند.

روشنگری در اینجا به معنای یک نقشه بالنسبه جامع است و از برگزارکنندگان آئین که به تمام اجتماع خدمت‌رسانی می‌کنند، انتظار می‌رود که چنین نقشه‌ای را بشناسند. احتمالاً این مسئله، بستگی به آموزش و صفاتی دارد که یک فرد را شایسته قرار گرفتن در مکان نخست برای دریافت چنین اندک قرار دارد اما آنچه معمولاً به چشم می‌خورد اینکه افراد مسن به‌عنوان یک گروه یا شماری خاص از افراد مسن بر این باورند و دیگران نیز این باور را نسبت به آن‌ها دارند که دانش آن‌ها بیشتر و قابل اتکاتر از دانش افرادی است که به‌صورت تصادفی انتخاب می‌شوند. در بسیاری موارد، یک عمر کامل هم برای کسب خبرگی در دانش اسرارآمیز مورد نیاز برای این نقش، زمان زیادی نیست.

از زبان واژگان امروزی، آنانی که مهارت و روشنگری را با هم در می‌آمیزند، حرفه‌ای نامیده می‌شوند، درحالی‌که افراد تحت سیطره یک مهارت خاص، اعضاء یک گروه کاری یا گروه سرگرمی هستند. از آنجایی که دانش در چنین گستره‌ای، وابسته به اشکال نوشتاری ارتباطات است، لذا ما عادت کرده‌ایم به حرفه‌ای‌ها به‌عنوان اعضاء یک گروه تحصیل کرده که کنج‌نشین کتابخانه‌ای مناسب هستند، بیان‌دیشیم. همگام با پیچیده شدن مهارت‌ها، قفسه‌های کتاب‌های مربوط به یک شغل نیز طویل‌تر می‌شوند با این وجود، به‌رغم تمایل به‌سوی همگرایی، تمایز پایه‌ای همچنان معتبر باقی می‌ماند. یک حرفه‌ای واقعی قادر است با کمک آگاهی از پیامدهای انباشته شده در ذهن، ظاهر مهارت‌ها را دستکاری کند. یک بار دیگر به این نکته

اشاره می‌کنیم که این کار، همان اعتبار جادوگر برای قبیله و برای فرد بود. به همین شکل، کشیش - عالم الهیات - در شهرهای اولیه نیز بدون شک، یک حرفه‌ای تلقی می‌شد زیرا فرض بر این بود که او در مقایسه با دیگران، در موقعیت بهتری برای شناخت طرح کائنات قرار داشت.

ظهور دانشمند سیاست‌گذاری در تمدن ما، تنها یک حرفه نیست، بدین معنی که او به ترکیب مهارت با روشنگری مورد نظر برای انباشت فرآیندها و پیامدهای تصمیم‌گیری بپردازد. او به زمینه‌ای بودن‌های نظام‌مند^۱ تعلق دارد که تجربی نیز هستند. این ظهور مستمر اجزاء تجربی یا علمی است که یک دانشمند کاملاً توسعه یافته سیاست‌گذاری را از به‌کارگیران تفکرات جزمی الهی یا متافیزیکی جدا می‌سازد.

بدون ادعای استثناء بودن توالی‌های ثابت، می‌توان شماری از روندهای درازمدت دارای اهمیت تجربی را شناسایی نمود که مشروط به رشد فزاینده تمدن‌ها شده و رابطه آن‌ها با علوم سیاست‌گذاری هویداست. ما می‌توانیم ظهور نجوم را از اختربینی، شیمی و فیزیک را از کیمیاگری، پزشکی را از داروگران و علوم اجتماعی، رفتاری و سیاست‌گذاری را از جادوگران، پیشگویان و افسون‌گران دنبال نماییم. روش‌های تجربی، پیشرفت می‌کنند و دیدگاه‌های غیرتجربی، کم‌سو می‌شوند. حرکتی که وجود دارد از ترس و کنار آمدن با طبیعت یا از تجسم بخشیدن‌های فردی و جمعی به سمت ادیان جهانی و [سپس] ایدئولوژی‌های سکولار بوده است. برخی افسانه‌های سکولار، ایمان به تاریخ یا علم را به‌عنوان منابع دانش مطلق، از حوادث پیش‌رو طلب می‌کنند. فنون تجربی و دیدگاه‌های موقت علم، دارای اهمیت و وزن نسبی در دوره‌های اخیر بوده‌اند. آن‌ها با ادعاهای مبتنی بر [دارا بودن] دانش مطلق نسبت به آینده، حتی به نام علم، ناسازگارند زیرا تأکیدشان بر احتمال و نه بر حتمیت است.

زمانی که ما به خلاصه کردن گسترش معاصر علوم سیاست‌گذاری در

چشم‌اندازی وسیع از گذشته می‌پردازیم، شاهد تغییری هستیم که عمیقاً در گسترش و تمایز شهری در تاریخ جهان نهفته است. ما موقتاً علوم سیاست‌گذاری را در معنای دانش «مربوط به» و «موجود در» فرآیند تصمیم‌گیری تعریف کردیم. یک دانشمند سیاست‌گذاری به‌عنوان فردی حرفه‌ای، مسلط بر مهارت‌های مناسب روشن‌سازی تصمیم در زمینه نظم عمومی یا مدنی تلقی می‌شود او به‌عنوان فردی حرفه‌ای که در دغدغه رشته‌ای یک دانشمند نسبت به امور تجربی، سهم است و در پی ترکیبی بهینه از مهارت‌های مختلفی است که در تولید یک نظریه قابل اتکاء و عمل حل مسئله به سود عموم، مشارکت دارد.