

مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی  
۳. ایالات متحده آمریکا

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۰۵۱

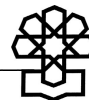
تیر ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۲	مقدمه	۲
۳	۱. مفاهیم	۳
۶	۲. ساختار قدرت و حکومت در آمریکا	۶
۶	۲-۱. نظام سیاسی	۶
۷	۲-۲. نظام حزبی	۷
۹	۲-۳. قوای سه‌گانه	۹
۱۵	۲-۴. نظام فدرالیستی	۱۵
۱۵	۲-۵. جمع‌بندی	۱۵
۱۶	۳. فرایند سیاست‌گذاری در آمریکا	۱۶
۱۶	۳-۱. قوه مجریه	۱۶
۲۰	۳-۲. قوه مقننه	۲۰
۲۵	۳-۳. قوه قضائیه	۲۵
۲۶	۳-۴. گروه‌ها و مراکز علمی - پژوهشی در جامعه مدنی	۲۶
۲۹	۳-۵. سیاست‌گذاری در سطوح ملی و محلی	۲۹
۳۰	۳-۶. سیاست‌گذاری در حوزه‌های گوناگون جامعه	۳۰
۳۵	۳-۷. جمع‌بندی	۳۵
۳۶	۴. نتیجه‌گیری: مدل سیاست‌گذاری در ایالات متحده آمریکا	۳۶
۴۱	منابع و مأخذ	۴۱



## مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی ۳. ایالات متحده آمریکا

### چکیده

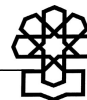
در ایالات متحده آمریکا به دلیل ساختار و ماهیت قدرت و مؤلفه‌های متمایز فرهنگی حاکم بر اذهان شهروندان، نهاد واحدی برای طرح‌ریزی سیاست‌های عمومی کشور در حوزه‌های مختلف وجود ندارد. به عبارت دیگر، شکل و ساختار قدرت و حکومت در آمریکا به گونه‌ای است که امکان تجمع قدرت در یک نهاد و سپس صدور سیاست‌های کلان برای تمامی نهادها در حوزه‌های مختلف وجود ندارد. بنابراین، عرصه سیاست‌گذاری عمومی در این کشور، متکثر در چند نهاد و پراکنده در چند حوزه است. کمیسیون‌های کنگره، کارگزاران اجرایی مستقل، گروه‌های ذی‌نفع و مجامع پژوهشی - علمی و بالاخره تفسیرهای دیوان عالی ایالات متحده از قانون اساسی، همگی در فرایند تدوین سیاست‌های آمریکا تأثیرگذار هستند. به دلیل وجود عوامل متعددی نظیر فرهنگ سیاسی - اجتماعی منحصر به فرد، نظام فدرالیستی و نوع و ساختار متفاوت احزاب، سیاست‌گذاری در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاست داخلی در آمریکا، به گونه‌ای ناپایدار و موردی است. اما سیاست‌گذاری در حوزه‌های امنیت ملی، سیاست خارجی و سیاست دفاعی، به دلیل نوع اجتماعی که پیرامون این حوزه‌ها در خصوص اهداف، حاصل شده، عموماً منسجم، بلندمدت و استراتژیک است. سیاست‌گذاری کلان آمریکا در محل تلاقی تمامی این نهادها، گروه‌ها و پیرامون حوزه‌هایی انجام می‌گیرد که نوعی اجماع عمومی برای سیاست‌گذاری در آن به وجود آمده است.

**مقدمه**

سیاست‌گذاری، فرایندی است که در تمام نظام‌های حکومتی در جوامع مختلف، شکلی خاص و ماهیتی ویژه دارد. ماهیت سیاست‌گذاری تابعی است از روند امور، چرخه و ساختار قدرت در یک جامعه. صرف‌نظر از موضوع ساختار قدرت در هر نظام سیاسی، شیوه اتخاذ سیاست‌های جزئی و کلان نیز بر ماهیت سیاست‌گذاری‌ها تأثیرگذار است. از سوی دیگر، ماهیت موضوع مورد توجه برای سیاست‌گذاری نیز بر شیوه‌های سیاست‌گذاری جزئی و کلان تأثیر می‌گذارد. با عنایت به مراتب فوق، سؤالات این نوشتار بدین شرح است: نهادها و گروه‌های سیاست‌گذار در نظام ایالات متحده کدامند؟ نقش قوه مجریه، کنگره و دیوان عالی ایالات متحده در فرایند سیاست‌گذاری چیست؟ آیا سیاست‌گذاری‌های انجام شده در حوزه‌های مختلف جامعه، پایدار، بلندمدت و کلان‌یا ناپایدار، موردی و خرد هستند؟ طریقه و شیوه سیاست‌گذاری در آمریکا، چگونه است؟

برای پاسخ به سؤالات یاد شده و به‌منظور درک ماهیت سیاست‌گذاری در آمریکا لازم است تا ابتدا نهادهای سیاست‌گذار در این کشور، مورد شناسایی قرار گیرند. سپس با بررسی ساختار این نهادها و روند سیاست‌گذاری در هر یک از آنها، می‌توان به کل فرایند سیاست‌گذاری در نظام حقوقی - سیاسی آمریکا دست یافت. بدین‌جهت، در نوشتار حاضر، پس از بررسی مقدماتی واژگان و مفاهیم مهم، ساختار قدرت و حکومت در ایالات متحده مورد توجه قرار گرفته تا ترکیب نهادها و گروه‌های مهم سیاست‌گذار در این کشور مشخص شوند.

منظور از ساختار قدرت، نوع روابطی است که میان نهادهای حکومتی در فضای سیاسی - اجتماعی ایالات متحده در جریان است. از این منظر، روابط میان سه نهاد اصلی نظام سیاسی آمریکا یعنی قوای مقننه، مجریه و قضائیه مورد توجه بوده است. در بخش دوم، به بررسی این‌گونه روابط در قالب ساختار قدرت و حکومت در آمریکا پرداخته شده است. بخش سوم، به‌عنوان مهم‌ترین بخش این نوشتار، به فرایند و ماهیت سیاست‌گذاری در ایالات متحده آمریکا اختصاص دارد. در این بخش، پس از بررسی روند سیاست‌گذاری‌های انجام شده در میان قوای سه‌گانه و تشریح نقش گروه‌ها و مؤسسات مختلف حاضر در عرصه عمومی جامعه آمریکا، به ماهیت سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاست داخلی، سیاست خارجی، امنیت ملی و سیاست دفاعی پرداخته خواهد شد. به‌عبارت دیگر، برای درک بهتر از نظام سیاست‌گذاری در ایالات متحده آمریکا، به سیاست‌گذاری‌های مختلفی که در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیت ملی - دفاعی و سیاست خارجی صورت می‌گیرد، توجه خواهد شد تا مشخص شود که این‌گونه سیاست‌گذاری‌ها در هر حوزه، آیا دارای ثبات هستند یا با تغییر ترکیب مدیران هر یک از



نهادها، دستخوش دگرگونی خواهند شد. در این قسمت به سؤالات دیگری نیز پاسخ داده می‌شود از جمله اینکه آیا در آمریکا، سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی متفاوت از سیاست‌گذاری در عرصه امنیت ملی و سیاست خارجی است؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، دلایل این تفاوت چیست؟ قسمت آخر این بخش نیز به سیاست‌گذاری در دو سطح ایالتی - محلی و ملی خواهد پرداخت، چرا که ویژگی‌های فدرالی نظام حاکم بر ایالات متحده، قدری بر پیچیدگی فرایند سیاست‌گذاری در این کشور افزوده است. بنابراین برای درک این فرایند، باید به این ویژگی نیز توجه ویژه‌ای شود. در بخش چهارم، برای نتیجه‌گیری از کل بحث، مدل سیاست‌گذاری در ایالات متحده به‌گونه‌ای نسبتاً روشن ترسیم شده است. روش پژوهش در این نوشتار، توصیفی - تحلیلی و ابزار جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها، استفاده از منابع موجود کتابخانه‌ای و مطالب مهم موجود در سایت‌های اینترنتی است.

## ۱. مفاهیم

در این نوشتار، چندین مفهوم مورد توجه و بهره‌برداری قرار می‌گیرند. دقت در معنا و نوع کاربرد هر یک از این مفاهیم، به‌گونه‌ای محتوای این نوشتار را مشخص می‌کند.

اولین و مهم‌ترین مفهوم این مطالعه، مفهوم سیاست‌گذاری عمومی<sup>۱</sup> است. چارلز<sup>۲</sup> جونز بر این باور است که اصطلاح سیاست‌گذاری عمومی، اصطلاحی چندوجهی و مورد توجه در عرصه‌های متفاوت است: «سیاست آمریکا در خاور دور»، سیاست مربوط به رفت و آمد در یک شهر، سیاست یک کشور و... از جمله مواردی است که می‌توان به‌عنوان معنای این اصطلاح ذکر کرد. ایو منی<sup>۳</sup> و ژان کلود توینگ<sup>۴</sup> در کتاب خویش که یکی از کتب مرجع و قابل توجه آنگلساکسون است، چنین معنایی را پیشنهاد می‌کنند: سیاست‌گذاری عمومی پدیده‌ای است که در قالب یک برنامه دولتی، در یک بخش از جامعه یا یک فضای جغرافیایی ظاهر می‌شود. سیاست‌های کشاورزی، سیاست‌های شهرنشینی یا سیاست‌های مربوط به حمل‌ونقل در واقع به‌عنوان مجموعه‌ای از برنامه‌های دولتی در زمینه کشاورزی، شهرنشینی و حمل‌ونقل عمومی تلقی می‌شوند.<sup>۵</sup>

این سیاست‌گذاری در حوزه دولتی در دو سطح رخ می‌دهد: سطح زیرسیستم‌ها و سطح بالای حکومت ملی. «سیاست‌گذاری در سطح زیرسیستم‌های حکومت ملی»، شامل رویه‌ها و سیاست‌هایی است که مورد تداوم خط‌مشی‌های سیاسی هستند... «سیاست‌گذاری در سطوح بالای حکومت

1. Policy-making or Public policy

2. Charles O. Jones

3. Yves Meny

4. Jean-Claud Thoeing

۵. مولر، پیتر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۸)، صص ۲۹ - ۳۰.



ملی»، شامل رویه‌ها و سیاست‌هایی است که می‌تواند در راستای اهداف و سیاست‌های گذشته، حرکتی قابل توجه را به وجود آورد، یا آنها را تغییر دهد.<sup>۱</sup>

در این دو سطح سیاست‌گذاری دولتی، شبکه‌هایی از سیاست‌گذاری وجود دارد. جک میک کیکرت، با ذکر مختصاتی از شبکه‌های سیاست‌گذاری، مهم‌ترین ویژگی آنها را «برقراری ارتباط نسبتاً پایدار میان سازمان‌های حکومتی مختلف و سازمان‌های نیمه‌خصوصی در جهت می‌داند که فرایند سیاست‌گذاری به وقوع می‌پیوندد».<sup>۲</sup> جامعه‌شناسان، شبکه‌های سیاست‌گذاری را به مثابه اشکال برجسته‌ای از قدرت به حساب می‌آورند.<sup>۳</sup> در مجموع، شبکه‌های سیاست‌گذاری به مثابه اشکال برجسته قدرت، همچون پلی هستند که سازمان‌های حکومتی و نیمه‌خصوصی را در مسیر سیاست‌گذاری مشترک هدایت می‌کنند. بنابراین، این شبکه‌ها تضمین می‌کنند که از یک طرف، تقاضاهای سیاسی یا درون‌دادها به سیستم منتقل شوند و از طرف دیگر، برون‌دادها یا جنبه‌های اجرایی سیاست‌گذاری‌ها نیز به درستی به انجام برسند.<sup>۴</sup>

مفهوم روند سیاست‌گذاری،<sup>۵</sup> دیگر مفهوم مهم این نوشتار است. چارلز لیندبلوم، منظور از روند سیاست‌گذاری را این چنین بیان می‌کند: «ابتدا یک مشکل مورد مطالعه و ارزیابی قرار گرفته و سپس، اهداف، شناسایی می‌شوند. پس از آن، سیاست‌های ممکن برای دستیابی به اهداف مورد شناسایی قرار گرفته و در نهایت سیاست خاصی اتخاذ می‌شود».<sup>۶</sup> به عبارت دیگر، منظور از روند سیاست‌گذاری، تهیه و تدارک پیشنهادها و طرح‌های مختلف در زمینه مشکل یا مسئله‌ای خاص و ارائه پیشنهادی برای تصویب با در نظر گرفتن پیشنهادات جایگزین و سپس اجرای آن طرح است. نظارت بر اجرای طرح مربوطه و تعدیل کاستی‌های آن، آخرین مرحله از روند سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهد.

در روند سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاران هم به اتخاذ سیاست خاصی می‌پردازند و هم تصمیمات خاصی را اتخاذ می‌کنند؛ اما این دو مفهوم به هیچ‌وجه با یکدیگر مترادف نیستند. تصمیم‌سازی یا اخذ تصمیم،<sup>۷</sup> اتخاذ یک راه‌حل یا رویکرد در ارتباط با پدیده‌ای موردی و مقطعی (کوتاه‌مدت و روزمره) است. اما سیاست‌گذاری، همچون بنیانی برای تصمیم‌گیری‌های بعدی محسوب می‌شود. گاهی اوقات، این سیاست‌گذاری (به ویژه سیاست‌گذاری‌های کلان) می‌تواند در

1. True, James L. "policy Change", in Rabin, Jack, Ed. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy (New York: Marcel Dekker, Inc, 2003), p. 921.

2. Kickert, W. J. M. & Klijn, E. H. & Koopenjan, J. F. M. Eds, Managing Complex Networks: strategies for the Public (London: Sector Sage Publications, 1997), p. xvii.

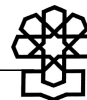
3. Knoke, D, Political Networks: The Structural Perspective (Cambridge University Press, 1990).

4. Rabin, Jack, op. cit p. 927.

5. Policy-making Process

6. Lindblom, Charles E, The Policy-making Process (Englewood Cliffs, New Jerdey: Prentice-Hall, Inc, 1968), p. 4.

7. Decision-making



قالب قانون، مورد تصویب نمایندگان مجلس قرار گیرد. به عبارت دیگر، این‌گونه سیاست‌گذاری‌ها، با تعریف اهداف موجود در عرصه‌ای خاص، چارچوب‌های لازم برای سیاست‌گذاری‌های کوتاه‌مدت‌تر و در نهایت تصمیم‌گیری‌ها را فراهم می‌آورند. مثلاً بخش اول اصلاحیه چهارم قانون اساسی ایالات متحده،<sup>۱</sup> به‌گونه‌ای نقش یک سیاست‌گذاری کلان در حوزه حمایت از حقوق افراد در مقابل قوانین ایالتی را ایفاء می‌کند؛ سیاست‌گذاری کلانی که پایه تصمیم‌گیری‌ها و چارچوب لازم برای تصویب قوانین بعدی را فراهم می‌آورد.

مفهوم بعدی، مفهوم راهبرد<sup>۲</sup> است. اگرچه مفهوم استراتژی به شکل کلاسیک آن در قالب برنامه‌ریزی‌های نظامی مطرح شده است اما در جهان امروز، این مفهوم گستره وسیعی از حوزه‌ها را تحت پوشش خود قرار داده به‌گونه‌ای که می‌توان از استراتژی اقتصادی و مواردی از این قبیل یاد کرد. در فرهنگ وبستر، در باب مفهوم استراتژی چنین آمده است: «علم و هنر به‌کار گرفتن نیروهای سیاسی، اقتصادی، روانی، نظامی یک ملت یا دسته‌ای از ملت‌ها برای حداکثر حمایت از سیاست‌های اتخاذ شده در صلح یا جنگ».<sup>۳</sup> اما چندلر، مفهوم استراتژی را به‌گونه‌ای وسیع‌تر تعریف می‌کند: «تعیین اهداف اساسی طویل‌مدت برای یک نهاد (اقتصادی، نظامی یا نهادهای دیگر) و اتخاذ شیوه‌های عمل و تخصیص منابع لازم در راستای نیل به اهداف».<sup>۴</sup> بنابراین، اگر اهداف اصلی و بنیادی بلندمدت مورد شناسایی قرار گیرند و منابع لازم تعیین و در نهایت ابزارها و شیوه‌های عمل نیز ترسیم شوند، آنگاه برنامه‌ریزی انجام شده، به شیوه استراتژیک صورت گرفته است و می‌توان از طرح موجود به‌عنوان استراتژی یاد کرد. در این نوشتار، بیشتر به مفهوم سیاست‌گذاری (که مربوط به سیاست‌های اتخاذ شده در فاصله زمانی کوتاه‌مدت تا میان‌مدت است) و روند سیاست‌گذاری در ایالات متحده آمریکا توجه خواهد شد. زیرا سایر مفاهیم نظیر استراتژی، با وجود اهمیت فراوان، در همه حوزه‌های جامعه آمریکا مورد نظر سیاست‌گذاران این کشور نبوده است؛ حوزه‌های مختلف جامعه آمریکا، جولانگاه سیاست‌گذارانی است که در مورد طیف وسیعی از مسائل به‌صورت پایدار و منسجم یا ناپایدار و سست، به سیاست‌گذاری مشغول‌اند.

۱. رک: قانون اساسی ایالات متحده آمریکا (تهران: معاونت پژوهشی ریاست جمهوری، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۸)، ص ۴۱.

2. Strategy

3. Webster's Third New International Dictionary (Spring field, MA:Merriam-Webster, 1993).

۴. لطفیان، سعیده، استراتژی و روش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک (تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳)، ص ۵.



## ۲. ساختار قدرت و حکومت در آمریکا

ایالات متحده آمریکا که سومین کشور پرجمعیت دنیاست به لحاظ تنوع نژادی، متنوع‌ترین کشور جهان به‌شمار می‌آید. کشور آمریکا دارای پنجاه ایالت است که هرکدام بنا بر نظام فدرالی حاکم، دارای سطح بالایی از خودگردانی هستند. آمریکا با تولید ناخالص داخلی بیش از ۱۲,۰۰۰ میلیارد دلار در سال و ۱۹ درصد قدرت خرید جهان، بزرگ‌ترین اقتصاد در میان کشورهای دنیا را داراست. نظام اقتصادی آمریکا بیشتر متعلق به بخش خصوصی بوده تا جایی که بخش دولتی فقط ۱۲/۴ درصد تولید ناخالص ملی سالیانه را باعث می‌شود.<sup>۱</sup> در این بخش برای درک بهتر نوع ساختار قدرت و حکومت در ایالات متحده آمریکا، ابتدا به نوع نظام سیاسی آن توجه خواهد شد. نوع نظام سیاسی یک کشور از آنجا حائز اهمیت است که ساختار قدرت سیاسی آن، بر طریقه و محتوای سیاست‌گذاری در بخش‌های مختلف کشور، تأثیر مستقیم دارد، و از این حیث، میان ساختار قدرت سیاسی (متمرکز مرکزگرا، غیرمتمرکز فدرال، استبدادی و...) از یک طرف و فرایند سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف آن (متمرکز توسط یک نهاد، توزیع شده میان بخش‌های مختلف و...) از طرف دیگر، نوعی رابطه نزدیک و تنگاتنگ وجود دارد.

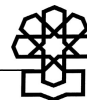
نظام حزبی ایالات متحده نیز از دیگر موارد تأثیرگذار بر نحوه سیاست‌گذاری آمریکا در چارچوب ساختار قدرت و حکومت است. از این جنبه، میان نظام دو حزبی منعطف با نظام دو حزبی دارای انضباط شدید و همین‌طور نظام‌های حزبی مختلط، تک‌حزبی و چند حزبی تفاوت‌های عمیق و تأثیرگذاری وجود دارد. پس از بررسی موارد پیش‌گفته به ساختار رسمی قدرت سیاسی بر مبنای حقوق اساسی ایالات متحده توجه خواهد شد. در این قسمت، به سه نهاد اصلی حکومت در ایالات متحده یعنی کنگره، ریاست جمهوری و دیوان عالی فدرال به‌عنوان ارکان بنیادین هر یک از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه اشاره می‌شود تا نحوه توزیع قدرت در این سه نهاد، مشخص شود.

### ۲-۱. نظام سیاسی

نظام حاکم بر ایالات متحده آمریکا به‌گونه‌ای طراحی شده که در آن علاوه بر تفکیک نسبی قوا و پراکندگی نسبی قدرت در نهادهای مختلف ملی، خودمختاری ایالتی نیز برقرار باشد. شاید بتوان گفت که تنها جامعه‌ای که به‌معنای دقیق کلمه با قرارداد میان افراد بنیان‌گذار آن تشکیل شده<sup>۲</sup> (آن چیزی که آرمان اصحاب قرارداد یعنی هابز، لاک و روسو بود)، جامعه آمریکا مبتنی بر قانون

1. [http://en.wikipedia.org/wiki/United - States - of - America](http://en.wikipedia.org/wiki/United-States-of-America)

2. Con-institution



اساسی این کشور است. از این جهت نظام سیاسی حاکم بر این کشور، نظام فدرال از نوع ریاستی است. در آمریکا، شخص یا شورایی، قدرت مطلق را در اختیار ندارد. «بنیان‌گذاران و نویسندگان اعلامیه استقلال ایالات متحده آمریکا و قانون اساسی، به دلیل نگرانی از ظهور نظام سلطنتی اروپایی که در آن پادشاه، قدرت مطلق، محسوب می‌شد نظام سیاسی جدید خود را به‌گونه‌ای طراحی کردند که هیچ فرد یا نهادی قادر به کسب قدرت مطلق نباشد».<sup>۱</sup>

دکتر محمدحسین زارعی، در باب نوع نظام ریاستی حاکم بر آمریکا معتقد است که «علی‌رغم اعتقاد به نظام ریاستی در ایالات متحده آمریکا، اما در عمل سیستم نظام سیاسی در این کشور، نظام سیاسی نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی با گرایش به سمت نظام پارلمانی است».<sup>۲</sup> اینکه در آمریکا، نظام ریاستی (با غلبه قدرت رئیس‌جمهور) حاکم است یا نظام کنگره‌ای (با غلبه قدرت کنگره) به دوره‌های تغییر قدرت در این کشور بسیار مرتبط است. درحقیقت، دوره‌های تغییر قدرت میان کنگره و رئیس‌جمهور، سیاست‌های آمریکا را مشخص می‌کند. پژوهشگران حتی این دوره‌ها را با نام‌های «حکومت کنگره‌ای» یا «حکومت ریاست جمهوری» مشخص کرده‌اند.<sup>۳</sup> مطالعات تجربی در مورد نقش پارلمان در نظام‌های مختلف، مؤید این مطلب است که فعالیت سیاسی مستقل و میزان نفوذ پارلمان در نظام‌های ریاستی (نظیر آمریکا) بسیار بیشتر از نظام‌های پارلمانی است.<sup>۴</sup> نظامی که در آن اصل تفکیک قوا تقریباً در پایین‌ترین سطح ممکن، پذیرفته شده و ریاست قوه مجریه از درون اعضای پارلمان برگزیده می‌شود.

## ۲-۲. نظام حزبی

حدود یک قرن و نیم است که در آمریکا دو حزب بزرگ دمکرات و جمهوریخواه، وظیفه انتقال خواسته‌های شهروندان به مقامات عالی حکومتی و اتخاذ سیاست‌ها در زمینه‌های مختلف را برعهده دارند. بنابراین، نظام حزبی در آمریکا از نوع نظام دو حزبی<sup>۵</sup> است. نظام دو حزبی موجود در آمریکا، برخلاف نمونه مشابه در انگلستان، از جهت انضباط حزبی، دارای ضعف شدیدی است. به‌عبارت دیگر، برخلاف وضعیت موجود در نظام دو حزبی انگلستان که مطابق آن، فرامین رؤسای حزبی باید بدون قیدوشرط توسط ارکان مادون حزب به‌ویژه نمایندگان پارلمان مورد پذیرش قرار گیرد، در آمریکا پذیرش یا رد تصمیمات حزبی، جزو آزادی‌های اعضای حزب، تلقی می‌شود.

1. Ibid

۲. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زمستان ۱۳۸۴)، ص ۴۲۰.

3. Kurian, George T. Ed, World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, vo 11 (Chicago London: Fitzroy Dearborn Publishers, 1998), p. 720.

4. Olson, David M, and Norton, Philip, "Legislatures in Democratic Transition", in Olson, David M, and Norton, Philip, Ed. The New Parliaments of Central and Eastern Europe (London: Frank Cass, 1996), p. 7.

5. Two-party system



بنابراین، هرچند معمولاً نمایندگان کنگره مایل اند همسو با حزب خود رأی دهند، ولی کاملاً آزادند که رأی متفاوت با نظر حزب داشته باشند. انسجام احزاب موجود در کنگره، معمولاً کمتر از انسجام حزبی موجود در سایر مجالس قانون‌گذاری دموکراتیک است. در مقایسه با دیگر دموکراسی‌ها، در کنگره ایالات متحده رأی دادن نمایندگان فارغ از ملاحظات حزبی صورت می‌گیرد.<sup>۱</sup> این ویژگی نظام حزبی، باعث شده که یک حزب برای جلب موافقت سایرین نسبت به برنامه‌های پیشنهادی خاص خود، معمولاً دچار محدودیت باشد. برای مثال، در زمان بررسی برنامه‌های رئیس‌جمهور در کنگره، اعضای حزب متبوع او مختارند از آن حمایت کنند یا تمایلی به آن نداشته باشند. یا در مثالی دیگر، رئیس کمیسیون خاصی از کنگره، با وجود اینکه از حزب اکثریت مجلس است، اما ممکن است از برنامه‌های حزب متبوع خود در مجلس حمایت نکند.<sup>۲</sup> در این نظام حزبی، هرگونه اجبار در پذیرش آرای حزبی به شدت مورد انتقاد سایر اعضای حزب قرار می‌گیرد و این خود عملاً تأثیر خاصی بر ساختار قدرت و روند سیاست‌گذاری، برجای می‌گذارد. به دلیل این ویژگی خاص نظام حزبی آمریکا، وزرای قوه مجریه (درواقع، مشاوران رئیس‌جمهور در حوزه‌های متفاوت) وادار می‌شوند تا به منظور تصویب لوائح پیشنهادی خود، لزوماً در جلسات کمیسیون‌های مختلف کنگره (حتی در کمیسیون‌هایی که حزب متبوع آنان، اکثریت اعضا را تشکیل می‌دهد) حاضر شوند.

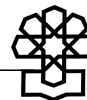
با وجود ضعف در انضباط حزبی و شکاف میان دو حزب موجود در صحنه سیاسی ایالات متحده، زمینه‌های همکاری زیادی برای اتخاذ سیاست‌های مشترک توسط احزاب وجود دارد. این تعامل میان احزاب، موجد فضایی از ارتباط و رقابت است که در آن هر حزب، با وجود همکاری با حزب دیگر، مراقب سیاست‌ها و رفتارهای آن نیز هست. «در کنگره ایالات متحده، هر دو حزب اصلی، بعضاً برای تنظیم دیدگاه‌های حزب درباره مسائل جدید و مهم، «نیروهای ویژه»<sup>۳</sup> و گروه‌های موردی تشکیل می‌دهند. برای مثال ... پس از تنظیم پیشنهادات کلینتون درباره مراقبت‌های بهداشتی (با عنوان سیاست‌گذاری در زمینه بهداشت و سلامت)، جمهوری خواهان حاکم بر مجلس نمایندگان و سنا، چندین کارگروه غیررسمی را تشکیل دادند تا مراحل مختلف فرایند تهیه و تنظیم پیشنهادات در درون دولت را تحت نظر داشته باشند».<sup>۴</sup> پس از بررسی نوع نظام سیاسی و نظام حزبی در ایالات متحده آمریکا، بهتر است شکل و ساختار رسمی قدرت در قانون اساسی این کشور نیز مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد.

۱. اولسون، دیوید ام، نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ترجمه علی‌رضا طیب (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲)، ص ۸۳.

2. Lindblom, Charles E, op. cit p. 89.

3. Task forces

۴. اولسون، دیوید ام، پیشین، ص ۸۱.



## ۲-۳. قوای سه‌گانه

مطابق قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، قوای حاکم بر این کشور متشکل از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است که به ترتیب در نهادهای کنگره، ریاست جمهوری و دادگاه‌های این کشور متمرکز شده‌اند. در این قسمت به گونه‌ای مختصر به هر یک از این سه نهاد اساسی توجه خواهد شد تا مشخص شود هر کدام از این نهادها دارای چه اختیارات و وظایفی هستند. اختیارات و وظایفی که چارچوب سیاست‌گذاری در آمریکا را تا حدودی مشخص خواهد کرد.

### ۱-۳-۲. کنگره

بنیان‌گذاران آمریکا، کنگره را نهاد اصلی سیاست‌گذاری ملی در این کشور می‌دانستند.<sup>۱</sup> این افراد، به مانند آنچه که در بریتانیای کبیر رایج بود، کنگره را نهادی می‌دانستند که قانون اصلی قدرت حکومت به حساب می‌آید. دکترین جان لاک مبنی بر قدرت برتر قوه مقننه، زیربنای فکری بخش هشتم از اصل اول قانون اساسی ایالات متحده را پایه‌گذاری کرده است؛ جایی که اختیارات کنگره در هجده زمینه مختلف ذکر شده است. اگرچه سه قوه حاکم در آمریکا از اختیارات به نسبت برابری برخوردار شده‌اند، اما قوه مقننه نقش رهبری را در شکل‌بندی ساختار و وظایف سایر قوا برعهده دارد.<sup>۲</sup> اصولاً بخش عمده‌ای از مباحثات اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم میان گروه‌های قدرت در آمریکا را می‌توان پیرامون دو مجلس کنگره یعنی مجالس نمایندگان و سنا دسته‌بندی کرد؛ به طوری که ایالات بزرگ‌تر که مدافع اصول ناسیونالیستی بودند به نقش و قدرت مجلس نمایندگان و ایالات کوچک‌تر که هوادار اصول فدرالیستی بودند، به نقش و قدرت مجلس سنا تأکید داشتند.

چنان‌که گفته شد، کنگره فدرال ایالات متحده دارای دو مجلس قانون‌گذاری است. این مجالس، با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. مجلس نمایندگان، مشتمل بر ۴۳۵ نماینده از مناطق مختلف ایالات متحده است که برای یک دوره دو ساله انتخاب می‌شوند.<sup>۳</sup> سناتور مجلس سنا نیز برای مدت ۶ سال به این سمت برگزیده می‌شوند. هر ایالت دارای دو نماینده در مجلس سناست و هر دو سال یکبار، تقریباً یک‌سوم اعضای سنا با انتخابات مجدد، تغییر می‌کنند.<sup>۴</sup>

قانون اساسی ایالات متحده، همه قدرت قانون‌گذاری را به کنگره فدرال اختصاص داده است. بنابراین، هر طرح یا لایحه‌ای، صرفاً پس از تصویب هر دو مجلس به صورت قانون درمی‌آید. ترتیب ارائه لوایح یا طرح‌های مربوطه در هر کدام از دو مجلس، تفاوتی از نظر قانونی ندارد؛ تنها لوایح یا

1. Oleszek, Walter J, Congressional Procedures and the Policy Process, Third edition (Washington, D. C: Congressional Quarterly, Inc, 1989), P. 3.

2. Kurian, George T, op. cit p. 710.

۳. شاید بتوان گفت از جهت مدت دوره فعالیت، مجلس نمایندگان ایالات متحده کوتاه‌ترین دوره نمایندگی را در میان مجالس سایر کشورها داراست.

4. [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Congress)



طرح‌های مالی حتماً باید ابتدا در مجلس نمایندگان به تصویب برسند. بنابراین، مجلس سنا اجازه ابتکار طرح خاصی در ارتباط با بودجه، مالیات‌ها یا هر امر مالی دیگر را ندارد. به غیر از طرح‌های مالی، هر دو مجلس از حق ابتکار پیشنهاد قانون برخوردار هستند. «هر قانونی قبل از اینکه برای توشیح، تقدیم رئیس‌جمهور شود باید به ترتیبی یکسان و همانند از تصویب هر دو مجلس بگذرد».<sup>۱</sup> در نظام سیاسی ایالات متحده، صرفاً کنگره حق قانون‌گذاری دارد و «رئیس‌جمهور و دولت حتی حق مطرح ساختن لوایح در کنگره را ندارند. لوایح تنظیم شده، باید توسط یکی از اعضای کنگره در این نهاد مطرح شود».<sup>۲</sup> این لوایح پس از تصویب هر دو مجلس باید به تأیید رئیس‌جمهور برسد. از این‌رو، حق وتو، یکی از مهم‌ترین اختیارات رئیس‌جمهور محسوب می‌شود. کنگره می‌تواند با رأی اکثریت دوسوم اعضای خود، وتوی رئیس‌جمهور را ملغی‌الاثربخشد. با این عمل، مصوبه مربوطه بدون توشیح رئیس‌جمهور، به‌عنوان قانون رسمی کشور به‌اجرا گذاشته می‌شود.

مجلس سنا در ارتباط با رئیس‌جمهور از اختیارات ویژه‌ای برخوردار است. «انتصابات صورت گرفته توسط رئیس‌جمهور باید به «تأیید» اعضای سنا برسد... انتصابات قضایی هم باید به همین طریق مورد تأیید سنا قرار بگیرد... به‌طور معمول، افراد منصوب در دولت آمریکا با تکتک سناتورهای کمیسیون‌های مربوطه شخصاً دیدار می‌کنند و پس از کسب تأیید آنها می‌کوشند در تمام مدت تصدی با کمیسیون مورد نظر، رابطه دوستانه خود را حفظ کنند».<sup>۳</sup> مجلس سنا مسئول نظارت بر انتصاب سفرا و کنسول‌گران، رهبران و اعضای کمیسیون‌های مستقل اجرایی و نیز قضات دیوان عالی فدرال است. همه این افراد، پس از پیشنهاد رئیس‌جمهور باید مورد تأیید مجلس سنا قرار گیرند. طبق قانون اساسی ایالات متحده، کنگره می‌تواند اعمال قوه مجریه را تحت نظر قرار دهد و با استفاده از «رویه تعقیب و محاکمه»<sup>۴</sup> کارمندان دولت و حتی رئیس‌جمهور را از کار برکنار کند. مدارک و مستندات مربوط به اتهامات مطروحه، توسط مجلس نمایندگان جمع‌آوری و در اختیار مجلس سنا قرار می‌گیرد. سپس، مجلس سنا با ریاست موقت رئیس دیوان عالی ایالات متحده، موضوع را مورد بررسی قرار داده و حکم قضایی لازم‌الاجرائی را صادر می‌کند. «کنگره با وجود عدم دخالت در اعمال قوه قضائیه، می‌تواند از طریق «رویه تعقیب و محاکمه»، حتی قضات دیوان عالی آمریکا را نیز برکنار کند».<sup>۵</sup>

بررسی سیر تحول و تکوین قانون اساسی ایالات متحده، نشانگر آن است که به مرور زمان بر

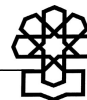
۱. مشیری، ابوالقاسم، نقش کنگره آمریکا در سیاست آن کشور (تهران: انتشارات سپهر، ۱۳۴۵)، ص ۱۵۶.

۲. اولسون، دیوید ام، پیشین، ص ۱۲۷.

۳. همان، ص ۱۴۵.

#### 4. Impeachment

۵. مشیری، ابوالقاسم، پیشین، ص ۱۶۹.



قدرت و اختیارات قانونی کنگره افزوده شده است. برای مثال، پس از آنکه اصلاحیه‌های سیزدهم (۱۸۶۵)، چهاردهم (۱۸۶۸)، پانزدهم (۱۸۷۰) و شانزدهم (۱۹۱۳) قانون اساسی، قدرت کنگره را در حوزه‌های مختلف بسط داد،<sup>۱</sup> شرایط لازم جهت ایجاد کمیسیون‌های مختلف در درون این نهاد برای بررسی امور و تدوین قوانین ایجاد شد. از این حیث، قدرت فراوان کنگره در موضوعات متنوع به کمیسیون‌های دائمی و تخصصی آن تفویض شده است.

دیوید اولسون و فیلیپ نورتون، درباره کمیسیون‌های مجلس می‌نویسند: «کمیسیون‌ها در هر مجلس، به شدت متفاوت‌اند از این نظر که دو ویژگی خاص دارند که توانایی آنها را برای حرکت در مسیر سیاست‌گذاری‌ها مشخص می‌کند: کمیسیون‌هایی که دائمی هستند به جای اینکه موقت باشند و کمیسیون‌هایی که متناظر با ساختار وزارتخانه‌های قوه مجریه ایجاد شده‌اند؛ کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌هایی که متناظر با ساختار قوه مجریه تنظیم شده‌اند از توانایی زیادی در سیاست‌گذاری مستقل از قوه مجریه برخوردار هستند».<sup>۲</sup>

ترکیب اعضای کمیسیون‌ها نیز، از نکات حائز اهمیت در ساختار کمیسیون‌هاست. اعضا ممکن است به دلیل برخورداری از تخصص یا تبحر در موضوع فعالیت کمیسیون یا به دلیل عضویت در حزب اکثریت پارلمان، انتخاب شده باشند.<sup>۳</sup> در آن دسته از نظام‌های پارلمانی که دارای کمیسیون‌های دائمی متعدد با کارشناسان متبحر و کارکردهای متنوع هستند، پارلمان می‌تواند قدرت زیادی در جهت مشارکت در سیاست‌گذاری داشته باشد.

وظیفه کمیسیون‌های کنگره ایالات متحده، ارائه توصیه‌هایی در زمینه‌های مختلف به هیئت‌های جداگانه‌ای متشکل از احزاب عضو کنگره، (شامل حزب دمکرات و حزب جمهوری‌خواه) است. این توصیه‌ها و پیشنهادات، پس از تأیید انجمن‌های حزبی، برای تصویب نهایی به مجالس نمایندگان و سنا ارائه می‌شوند.<sup>۴</sup> اصولاً هر لایحه یا طرح مطرح شده در هر یک از دو مجلس، بدون رأی‌گیری به کمیسیون‌های مربوطه ارسال می‌شود. در این مرحله، قدرت رئیس هر کمیسیون بسیار تعیین‌کننده است. «رئیس هر کمیسیون نسبت به اینکه لایحه یا طرح مورد نظر دارای ایرادات زیادی است و باید آن را کنار گذاشت یا بررسی کرد، تقریباً اختیار تام دارد. لذا وی می‌تواند از مطرح شدن آن در صحن علنی مجلس جلوگیری کند. از این‌رو، چند تن از اعضای کنگره (رؤسای کمیسیون‌ها) می‌توانند از تصویب قانونی که آن را ناخوشایند می‌دانند، جلوگیری کنند... پس از اینکه کمیسیون مورد نظر، بررسی لازم را انجام داده و گزارش خود را تنظیم کرد، لایحه یا طرح مزبور در دستور

۱. برای مطالعه بیشتر در این مورد، ر. ک: قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، پیشین، ص ۴۱ - ۴۳.

2. Olson, David M, and Norton, Philip, op. cit p. 11.

3. Ibid

4. MacNollgast, "political control of the bureaucracy", in Newman, Peter, Ed. The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, 3 (UK: Macmillan Reference Limited, 1998), p. 52.



کار مجلس مربوطه گذاشته می‌شود؛ این کار به وسیله کمیسیونی به نام «کمیسیون قوانین» صورت می‌گیرد. کمیسیون قوانین، لوایح و طرح‌های قانونی را که از کمیسیون تخصصی گزارش شده برای طرح در دستور جلسات، اولویت‌گذاری می‌کند.<sup>۱</sup>

کمیسیون‌های کنگره، حتی در زمان وقوع اختلاف میان دو مجلس در زمینه تصویب یک طرح یا لایحه، نقش مهمی را ایفا می‌کنند. در این زمینه، کمیسیون مشترکی از اعضای منتخب از هر دو مجلس به نام «کمیسیون مذاکره‌ای یا مشورتی»<sup>۲</sup> تشکیل شده و به موضوع محل اختلاف می‌پردازد. نتایج این کمیسیون مشترک جنبه مشورتی دارد یعنی باید به تأیید هر دو مجلس برسد تا به صورت قانونی برای توشیح رئیس‌جمهور فرستاده شود.

مهم‌ترین کمیسیون‌های دائمی کنگره، کمیسیون مالی بررسی‌کننده مالیات‌ها (در مجلس نمایندگان با عنوان کمیسیون شیوه‌ها و وسایل و در مجلس سنا با عنوان کمیسیون امور مالی شناخته می‌شود) و کمیسیون‌های مربوط به تخصیص بودجه و سیاست خارجی هستند. بخش عمده‌ای از این کمیسیون‌های دائمی در کنگره امروز آمریکا کمیسیون‌هایی هستند که قبلاً نیز وجود داشته‌اند. رؤسای کمیسیون‌های کنگره نیز معمولاً از افرادی تشکیل شده‌اند که از سابقه نمایندگی بیشتری برخوردارند. آنها پیش‌نویس مفاد سیاست‌ها و قوانین مربوطه را تنظیم و برای طرح در صحن علنی مجلس ارائه می‌کنند و متعهد به نظارت بر کارگزاران اجرایی هستند تا از این طریق، چگونگی اجرای این سیاست‌ها توسط قوه مجریه را به کنگره گزارش دهند.<sup>۳</sup> به دلیل گستردگی اختیارات کمیسیون‌های اصلی و دائمی کنگره، کمیسیون‌های فرعی متعددی نیز تحت نظر کمیسیون‌های دائمی تشکیل شده است. این کمیسیون‌های فرعی معمولاً متناظر با ساختار وزارتخانه‌های دولت هستند. امروزه نزدیک به ۲۵۰ کمیسیون فرعی، پیرامون ۲۰ کمیسیون دائمی در مجلس نمایندگان و شانزده کمیسیون دائمی در مجلس سنا، مشغول انجام وظایف متنوع و تخصصی خود هستند.

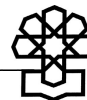
فعالیت‌های کمیسیون‌های دائمی کنگره در حوزه‌های مختلف قانون‌گذاری در موضوعات مربوط به کمیسیون، بررسی فعالیت‌های قوه مجریه در زمینه‌ای خاص و در نهایت اختیار تحقیق و تفحص،<sup>۴</sup> استقلال زیادی را به آنها بخشیده است. دائمی بودن این کمیسیون‌ها از ویژگی‌های ممتاز آنهاست. استقلال و دامنه قدرت این کمیسیون‌ها به حدی است که نه تنها می‌توانند لوایح دولت را اصلاح کنند بلکه قادرند آنها را رد و پیشنهادات جایگزینی را مطرح و تثبیت کنند. نظام

۱. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۴۲۷ - ۴۲۸.

2. Conference Committee

3. Kurian, George T, op. cit p. 713.

۴. کنگره حق نظارت و تحقیق و تفحص از دستگاه‌های عمومی را دارد. برای این کار، کنگره از کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون‌های فرعی خاصی به نام «کمیسیون تحقیق» استفاده می‌کند.



کمیسیون‌های داخلی کنگره ایالات متحده به کنگره اجازه می‌دهد تا فعالانه و به ابتکار خود سیاست‌هایی را پیشنهاد و با پیشنهادات قوه مجریه به طرز مؤثری مقابله کند.<sup>۱</sup>

در ایالات متحده آمریکا، نمایندگان عضو هر کمیسیون با سازمان‌های اجرایی و گروه‌های ذی‌نفع بیرون از مجلس به تعامل مشترک می‌پردازند. این گروه‌های ذی‌نفع و شهروندان عادی می‌توانند با اجازه رئیس کمیسیون در جلسات کمیسیون شرکت کرده و دیدگاه خود را بیان کنند تا جایی که امور مورد رسیدگی در درون هر کمیسیونی با مشورت گروه‌های ذی‌نفع فعال و شهروندان، از یک طرف و مسئولان اجرایی مربوطه در قوه مجریه، از طرف دیگر، مورد بررسی و تصویب یا رد قرار می‌گیرند.

### ۲-۳-۲. ریاست جمهوری

مطابق قانون اساسی آمریکا، رئیس‌جمهور ایالات متحده برای مدت چهار سال به همراه معاون خود به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود. رئیس‌جمهور در گزینش مشاوران خود به‌عنوان وزرای کابینه، اختیارات کاملی دارد. در حقیقت رئیس‌جمهور برای انتصاب وزرای مورد نظر خویش به کسب رأی اعتماد از کنگره نیازی ندارد و کنگره نیز متقابلاً نمی‌تواند با رأی عدم اعتماد، هیئت دولت یا هر یک از وزرا را برکنار کند. اولسون در کتاب «نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری» که با دیدگاه مقایسه‌ای به پژوهش در نهادهای دموکراتیک قانون‌گذاری می‌پردازد، تمایز مهم میان انواع نظام‌های قانون‌گذاری را در طریقه انتخاب رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر می‌داند. وی می‌نویسد: «پارلمان‌های نظام‌های دموکراتیک را به سه دسته کلی می‌توان تقسیم کرد: پارلمان‌های مدل وست‌مینستری<sup>۲</sup> (انگلیسی)، مدل آمریکایی و مدل پارلمان‌های قاره اروپا (حد فاصل دو مدل قبلی)». وجه تمایز دو گروه اول، اساساً در مناسبات بسیار متفاوتی است که هر یک با رئیس قوه مجریه دارند. این تفاوت اصلی، دلیل بسیاری از سایر تفاوت‌های مهم تلقی می‌شود.<sup>۳</sup> به‌عبارت دیگر، اینکه در ایالات متحده آمریکا، ریاست جمهوری با آرای مردم انتخاب می‌شود، موجب از قدرت در نظام حاکم بر آمریکا قلمداد شود. نهادی است که با پشتوانه رأی مستقیم مردمی می‌تواند پایه‌گذار سیاست‌های مهمی در حوزه‌های مختلف جامعه باشد. استقلال نسبی قوه مجریه، این نهاد را هم‌شان با کنگره، در مرکز سیاست‌گذاری ایالات متحده قرار می‌دهد.

رئیس‌جمهور ایالات متحده، هم ریاست دولت<sup>۴</sup> (یعنی صلاحیت معرفی ایالات متحده در داخل و

۱. همان، ص ۹۷ و ص ۲۱۹.

۲. نام منطقه‌ای در مرکز لندن که ساختمان پارلمان و سایر نهادهای مهم حکومتی در آن قرار گرفته است.

۳. اولسون، دیوید ام، پیشین، ص ۲۸.



خارج از کشور و حق ارسال پیام به نام آمریکا)، و هم ریاست حکومت<sup>۱</sup> (یعنی صلاحیت کلی اعلان رسمی و اجرای قوانین در سراسر کشور) را برعهده دارد. لوایح پیشنهادی رئیس‌جمهور و مکاتبات و ابلاغیه‌های قوه مجریه<sup>۲</sup> یعنی پیام‌هایی که رئیس‌جمهور در خصوص نقاط مختلف کشور اعلان می‌دارد پس از تدوین، برای تصویب به کنگره ارسال می‌شود؛ رئیس‌جمهور و شبکه‌های متصل به قوه مجریه و کارگزاران اجرایی، در طراحی سیاست‌های مختلف در حوزه‌های گوناگون بسیار تأثیرگذار هستند. در کل، رئیس‌جمهور ایالات متحده، نماینده این کشور در صحنه بین‌المللی است. این مسئولیت، زمانی صورت حقوقی‌تر به‌خود می‌گیرد که بدانیم از یک طرف، فرماندهی کل قوای ایالات متحده برعهده رئیس‌جمهور است و از طرف دیگر، رئیس‌جمهور می‌تواند با مشورت و موافقت دوسوم اعضای سنا نسبت به انعقاد معاهدات بین‌المللی با سایر کشورها، اقدام کند.

### ۳-۲-۳. دیوان عالی

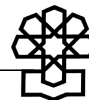
دیوان عالی ایالات متحده، عالی‌ترین مرجع قضایی و تنها مرجع تفسیر قانون اساسی در آمریکا محسوب می‌شود. اما آیا دیوان عالی و دادگاه‌های ایالات متحده می‌توانند اختیارات خاصی را بر قوای مقننه و مجریه اعمال کنند؟ دکتر محمدحسین زارعی درباره نظام تفکیک قوا در ایالات متحده می‌نویسد: «علی‌رغم پذیرش اصل تفکیک قوا در ایالات متحده آمریکا، لکن در عمل اصل تفکیک مطلق قوا در نظام ریاستی آمریکا پذیرفته نشده است، بلکه شیوه کار در این نظام، بیشتر گرایش به تفکیک نسبی قوا را نمایان کرده است و در واقع، شاهد امکان نفوذ و اقتدار متقابل قوا بر روی یکدیگر هستیم».<sup>۳</sup> از این رو، یکی از مهم‌ترین وظایف دیوان عالی آمریکا نظارت بر کار رئیس‌جمهور و کنگره است.<sup>۴</sup> مهم‌ترین نظارت اعمال شده توسط دیوان عالی آمریکا، نظارت بر انطباق قوانین مصوب مجلسین، و سیاست‌های اتخاذ شده توسط قوه مجریه، با قانون اساسی است. در بسیاری از موارد، اختیارات دیوان عالی ایالات متحده، تأثیرات شگرفی را بر فرایند سیاست‌گذاری در این کشور بر جای گذاشته است.

رئیس و هشت مستشار دیوان عالی ایالات متحده، به پیشنهاد رئیس‌جمهور و با موافقت اکثریت اعضای سنا به این سمت منصوب می‌شوند. آنها صرفاً در صورتی که از طرف مجلس نمایندگان به ارتکاب جرایم بزرگ مانند خیانت، متهم شوند و دوسوم اکثریت سنا نیز صحت این اتهام را تأیید کنند، عزل می‌شوند. این امر، نمونه‌ای از ویژگی‌های تفکیک نسبی نهادهای حکومتی از تأثیر و تأثر قوای مختلف ایالات متحده بر یکدیگر است.

1. The Head of Government  
2. The Executive Communication

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۴۳۵.

۴. مشیری، ابوالقاسم، پیشین، ص ۱۰۶.



#### ۴-۲. نظام فدرالیستی

از زمان جنگ‌های استقلال تا زمان جنگ داخلی در آمریکا، بحث بر سر فدرالیسم یا تمرکزگرایی، یکی از جهات منازعات میان گروه‌های مختلف در ایالات متحده بوده است. با وجود این، امروزه این امر پذیرفته شده که حیات این کشور در استقلال نسبی ایالات از یکدیگر، نهفته است.

در نظام سیاسی ایالات متحده، هر ایالت می‌تواند یک یا دو مجلس ایالتی تشکیل دهد. تمام ایالات آمریکا غیر از ایالت نبراسکا، دارای دو مجلس هستند. این مجالس می‌توانند در مورد مسائل حوزه ایالت خود، به تدوین قانون بپردازند. مسائل ملی مثل چاپ و انتشار اسکناس، ضرب سکه، سیاست خارجی یا جنگ، در زمره اختیارات کنگره فدرال ایالات متحده و دولت مرکزی باقی مانده است، اما سایر مسائل به‌ویژه امور محلی ایالات در حیطه اختیارات مجلس یا مجلسین و فرماندار هر ایالت که نقش رئیس قوه مجریه آن ایالت را ایفا می‌کند، قرار دارد.

از زمان پذیرش اصلاحیه هفدهم قانون اساسی<sup>۱</sup> در سال ۱۹۱۳ (که زمینه انتخاب سناتورهای ایالات متحده را از طریق رأی مستقیم مردم فراهم آورد)، کانال‌های ارتباطی میان مجالس ایالتی و محلی که بسیار کم‌فروغ شده بودند، دوباره ایجاد و مستحکم شد.

#### ۵-۲. جمع‌بندی

به‌علت ساختار متمایز قدرت در ایالات متحده آمریکا، وقوف بر این نکته ضروری است که الگوهای رفتاری چه در خصوص اعضای کنگره و چه در خصوص شخص رئیس‌جمهور، کاملاً وابسته به نحوه توزیع قدرت در کنگره و پایگاه حزبی رئیس‌جمهور است. با وجود آنکه در آمریکا، گونه‌ای از تفکیک قوا وجود دارد اما طراحان قانون اساسی برای اینکه تأمین منافع بیشترین تعداد نخبگان بستگی مستقیم به نتایج سیاست‌ها داشته باشد، ساختار قدرت و فرایند تصمیم‌گیری را مبتنی بر تأثیر و تأثر متقابل قوا بر یکدیگر ترسیم کرده‌اند. کنگره، رئیس‌جمهور و دیوان عالی، با وجود آنکه دارای وظایف کاملاً مشخص و متمایزی هستند، اما در حیطه سیاست داخلی و خارجی، قدرت آنها تقسیم شده است.<sup>۲</sup> با این حال، نقش کنگره در تمامی مسائل مربوط به امور داخلی و بعضاً بین‌المللی شاید بسیار پررنگ‌تر از قوه مجریه باشد؛ بخش بعدی این نوشتار، به دنبال تأیید یا رد همین فرضیه است. در کل، نظام غیرمتمرکز فدرال ایالات متحده همراه با ویژگی‌هایی نظیر کثیرگرایی، گروه‌های ذی نفوذ متعدد و متنوع اما متخصص، وجود دو حزب قوی و بزرگ اما دارای انضباط حزبی

۱. اصلاحیه هفدهم (۱۹۱۳): سنای ایالات متحده، مرکب از دو نماینده از هر ایالت است که مردم هر ایالت آنها را برای مدت شش سال انتخاب می‌کنند. (به نقل از: قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، پیشین، ص ۴۲).

۲. دهشیار، حسین، سیاست خارجی آمریکا در آسیا (تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، آذرماه ۱۳۸۲)، صص ۱۰۲ - ۱۰۳.



ضعیف، کمیسیون‌های دائمی دارای اختیارات زیاد در تدوین قانون، سیاست‌گذاری و نظارت و دارای ساختاری متناظر با وزارتخانه‌های مربوط، تلفیق میان علایق محلی و ملی نمایندگان هر دو مجلس، رئیس‌جمهور مستقل اما مرتبط با دو قوه دیگر و فرمانده کل قوا، دیوان عالی مفسر سیاست‌ها و قوانین مصوب قوای مجریه و مقننه و نظام فدرالیستی مستقر در پنجاه ایالت، تشکیل شده است. شاید بتوان گفت روند سیاست‌گذاری و اصولاً ماهیت اتخاذ سیاست‌ها (اعم از خرد و کلان) در آمریکا، انعکاسی از این مدل ساختار قدرت و حکومت است.

### ۳. فرایند سیاست‌گذاری در آمریکا

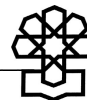
در این بخش، با استفاده از نتایج مطالعات پیشین، به این سؤالات پاسخ داده می‌شود که اصولاً فرایند سیاست‌گذاری در آمریکا چگونه از طریق نهادهای رسمی و غیررسمی مختلف اجرا می‌شود؟ آیا در ایالات متحده آمریکا، استمراری در اتخاذ سیاست‌ها در حوزه‌های مختلف وجود دارد؟ آیا در آمریکا مفهومی موسوم به سیاست‌های کلان که به وسیله فرد یا نهاد خاصی تشریح شود، محلی از اعراب دارد؟

برای پاسخ به این سؤالات ابتدا وضعیت سیاست‌گذاری در سه قوه اصلی ایالات متحده، بررسی و سپس به روند تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع، کانون‌های تفکر و مؤسسات پژوهشی در این فرایند، اشاره خواهد شد. سیاست‌گذاری در سطوح ایالتی - محلی و ملی، عنوان قسمت دیگر این بخش از نوشتار را به خود اختصاص خواهد داد. در نهایت با در نظر گرفتن تمام مراتب یاد شده، به ماهیت سیاست‌های اتخاذ شده در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، سیاست خارجی - سیاست دفاعی و امنیت ملی پرداخته خواهد شد.

#### ۳-۱. قوه مجریه

قوه مجریه ایالات متحده آمریکا، دربرگیرنده نهاد ریاست جمهوری، وزرای کابینه، کارگزاران اجرایی، بوروکراسی دولتی و کمیسیون‌های مستقل یا وابسته به قوه مجریه است. این قوه حکومتی، برای رفع مشکلات و معضلات عمومی جامعه، از کارشناسان متخصص متعددی استفاده می‌کند.

فیشلر درباره اهمیت قوه مجریه در فرایند سیاست‌گذاری می‌نویسد: «سال‌هاست که کنگره ایالات متحده، این امر را ضروری تشخیص داده که قدرت سیاست‌گذاری را به کارگزاران اجرایی محول کند. زیرا کنگره در زمینه تدوین قوانین مکتوب با جزئیات کافی و همچنین پیش‌بینی مواردی که در اثر تصویب این قانون، احتمال رویداد آن وجود دارد، فعالیت زیادی انجام می‌دهد و این



مشغله‌های کنگره، موانع غیرقابل عبوری را برای حرکت این نهاد در مسیر سیاست‌گذاری به وجود آورده است. بدین جهت، کنگره کمتر به سیاست‌گذاری می‌پردازد تا بدین وسیله، کارگزاران اجرایی، سیاست‌های خود را ابتکار و قواعد و آیین‌نامه‌هایی را ترویج کنند تا در جهت قوانینی که به وسیله کنگره تدوین شده است، برنامه‌های گسترده خود را به انجام برسانند.<sup>۱</sup> فیشلر در ادامه با تفکیک کارگزاران اجرایی از رئیس‌جمهور و وزرای کابینه، آنها را شاخه چهارم حکومت ایالات متحده می‌نامد؛ شاخه چهارمی که زیرمجموعه قوه مجریه قرار دارند اما به گونه‌ای مستقل از آن (و شاید با تعامل با نهاد ریاست جمهوری و شبکه‌های اجرایی مرتبط با آن) عمل می‌کنند. آنها به دلیل تجربه و دانشی که در اثر استمرار در پست‌های اجرایی - اداری تحصیل کرده‌اند، دارای جایگاه خاصی در قوه مجریه هستند تا جایی که تغییر دولتمردان قوه مجریه، آنها را کمتر دستخوش تغییر می‌کند. این کارگزاران اجرایی، با وجود ابهام در توضیح فیشلر، جزو زیر سیستم نظام بوروکراسی هستند.

یکی از مراکزی که این کارگزاران اجرایی به گونه‌ای وسیع در آن مشارکت دارند، سازمان مدیریت و بودجه (OMB) است. به عبارت دیگر، سازمان مدیریت و بودجه در ایالات متحده باید سیاست‌هایی را که سایر کارگزاران اجرایی خواستار اتخاذ آن هستند، با برنامه‌های رئیس‌جمهور تطبیق دهد تا این اطمینان حاصل شود که سیاست‌های یاد شده در راستای برنامه‌های رئیس‌جمهور قرار دارند.<sup>۲</sup> اهمیت تدوین و طرح‌ریزی بودجه در نظام سیاسی آمریکا به گونه‌ای است که جیمز ترو در مقاله‌ای با عنوان «تغییر سیاسی (تغییر در سیاست‌گذاری)»،<sup>۳</sup> تحول در سیاست‌های قوه مجریه را از طریق تغییر در بودجه آن کشور پیگیری می‌کند.

قبل از آنکه لایحه بودجه سالانه ایالات متحده از طریق رئیس‌جمهور به کنگره تقدیم شود، توسط اداره مدیریت و بودجه، دقیقاً مورد مطالعه قرار می‌گیرد. رئیس این اداره به عنوان تنها کارمند عالی‌رتبه دولت ایالات متحده که رئیس‌جمهور او را بدون جلب موافقت سنا منصوب می‌کند،<sup>۴</sup> مسئول تدوین و طرح‌ریزی این بودجه است. از این نظر، بودجه مهم‌ترین ابزاری است که قانون اساسی به رئیس‌جمهور داده است تا به نحوی نسبتاً مستقل (و البته با مذاکره با اعضای کمیسیون‌های مربوطه در کنگره)، سیاست‌گذاری‌های خود را در قالب آن اعلام و اعمال کند.

از طرف دیگر، در مجموعه نهاد ریاست جمهوری، گروهی به نام تروئیکا<sup>۵</sup> قرار دارد که متشکل از مقامات ارشد شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور (CEA)، خزانه‌داری کل ایالات متحده و

1. Fritschler, A. Lee, *Smoking and Politics: Policy making and the Federal Bureaucracy*, Second edition (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1975), p. 11.

2. Ibid, p. 15.

3. True, James L, op. cit pp. 917-921.

۴. مشیری، ابوالقاسم، پیشین، ص ۱۸۸.

5. Troika



اداره مدیریت و بودجه است. این گروه، در بسط و گسترش دستور کارهای اقتصادی هر دولت جدیدی که قدرت را به دست می‌گیرد، نقش مهمی ایفا می‌کنند. تروئیکا، به گسترش اصول بدیهی اقتصادی که در پیشنهادات مربوط به بودجه هر دولت مدنظر قرار می‌گیرد، یاری می‌رساند. این امر، شامل ارزیابی شرایط جاری اقتصادی و پیش‌بینی در مورد شاخص‌های کلیدی اقتصاد آمریکا است. تروئیکا، به‌طور منظم موضوعات متنوع مربوط به سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را مورد توجه قرار می‌دهد تا از یک طرف، به ارزیابی و تعدیل پیش‌بینی‌های دولت [در فرایند بودجه‌نویسی] و از طرف دیگر، به کنترل و نظارت بر وضعیت سیاست‌گذاری‌ها در حوزه‌های پولی و مالی بپردازد؛ در این گروه، رئیس کل خزانه آمریکا نقش رهبری در جهت‌دهی به سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و صدور اعلامیه‌های عمومی را به عهده دارد. تروئیکا با وجود اینکه بیشتر به موضوعات مربوط به سیاست‌گذاری عمومی اقتصادی می‌پردازد اما در سایر موضوعات شامل اصلاحات در زمینه‌های مراقبت‌های بهداشتی و سلامت، امور رفاهی و کمک به اقلیت‌ها، آسپ‌پذیر،<sup>۱</sup> مالیات و راهکارهای جایگزین برای افزایش در میزان پس‌اندازهای افراد، اقداماتی را به انجام رسانیده است. تجربه این نهاد، مؤید این امر است که معمولاً اتخاذ سیاست‌های صحیح اقتصادی بر اتخاذ سیاست‌هایی در جهت منافع دولت وقت، ارجحیت یافته است.

شورای مشاوران رئیس‌جمهور، پیشنهادات اصلی وی را برای کنگره تهیه می‌کنند. تهیه پیشنهادات سیاست‌گذاری در سطوح عالی قوه مجریه، از هیچ‌الگوی مشخص و معینی پیروی نمی‌کند، زیرا هر دولت، شیوه کار متفاوتی دارد. در برخی موارد، با گروه‌های ذی‌نفع، متخصصان و کارشناسان غیردولتی و آن دسته از اعضای کنگره که با موضوع ارتباطی دارند، مشاوره‌های متعددی انجام می‌شود. در سایر موارد، مانند برنامه انرژی جیمی کارتر، بدون مشورت با گروه‌های ذی‌نفوذ و کارشناسان مستقل، مشورت‌های محرمانه و سری با دیگر ارکان قدرت، صورت گرفت.<sup>۲</sup>

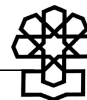
ساختار اجرایی در ایالات متحده، از نوع نظام باز و غیرمتمرکز است و تصمیمات و اتخاذ سیاست‌های خرد و کلان، با مشارکت حداکثری افراد و نهادها صورت می‌گیرد. این امر باعث می‌شود تا کنگره، تأثیرات فراوانی بر سیاست‌گذاری‌ها در زمینه‌های مختلف داشته باشد.<sup>۳</sup>

در ایالات متحده آمریکا در کنار وزارتخانه‌ها و ادارات تابعه، تعدادی سازمان یا کمیسیون اقتصادی و اجتماعی همراه با استقلال نسبی از ادارات دولتی، برای حل پاره‌ای از مشکلات ایجاد شده‌اند. هدف از ایجاد این کمیسیون‌ها، انجام بهتر امور توسط قوه مجریه و نیز تنظیم فعالیت‌های

1. entitlement Spending

۲. اولسون، دیوید ام، پیشین، ص ۱۴۰.

3. Olson, David M. and Norton, Philip, op. cit p. 8.



بسیار مهم اقتصادی و اجتماعی بوده است. این کمیسیون‌ها، به پیشنهاد رئیس‌جمهور پس از تأیید کنگره ایجاد می‌شوند و افراد مشغول در آنها به‌صورتی کاملاً مستقل عمل می‌کنند. این کمیسیون‌ها و آژانس‌های مستقل فدرال، قدرت خویش را در حقیقت، بنابر اصل کلی «تفویض اختیار» از کنگره دریافت می‌کنند و دقیقاً به همین دلیل است که تصمیمات آنها برای وزارتخانه‌ها و سایر مراجع اجرایی مربوطه، که تابع قدرت آنها هستند، لازم‌الاجراست. در عین حال، آیین‌نامه‌ها و سیاست‌هایی که توسط این سازمان‌ها و کمیسیون‌های مستقل وضع و اتخاذ می‌شوند، نمی‌توانند مغایر قوانین پارلمان باشند و در نهایت کنگره، نوعی نظارت احتیاطی نسبت به آیین‌نامه‌های این کمیسیون‌ها انجام می‌دهد تا مغایر قوانین مصوب کنگره یا قانون اساسی فدرال اقدامی نکرده باشند. مهم‌ترین این قبیل کمیسیون‌های قوه مجریه عبارت‌اند از:

کمیسیون تجارت بین ایالات، کمیسیون تجارت فدرال، کمیسیون بورس و اوراق قرضه و کمیسیون ارتباطات فدرال.<sup>۱</sup>

نکته جالب توجه این است که وجود این نظام باز و غیرمتمرکز در ساختار اجرایی قوه مجریه باعث شده که حتی زیرسیستم‌های ادارات نیز بیشترین تعامل را با قوه مقننه داشته باشند. شوبرت در این‌باره می‌نویسد: «زیرسیستم‌های هر وزارتخانه‌ای، بیشترین تعامل را با یکدیگر و با زیرسیستم‌های قوه مجریه، که شامل سایر کارگزاران اجرایی نیز می‌شود، دارند، زیرا آنها برنامه‌های رئیس‌جمهور را به اجرا می‌گذارند؛ اما بسیاری از زیرسیستم‌های ادارات، ابتدا بیشترین تعامل را با زیرسیستم‌های قوه مقننه یعنی کمیسیون‌های کنگره دارند، نه با زیرسیستم‌های مربوط به وزارتخانه‌ها. از این‌رو، منبع هدایت سیاست‌گذاری‌ها برای بسیاری از هیئت‌های مدیره زیرمجموعه آنها، به ترتیب ابتدا قوه مقننه، سپس قوه قضائیه و در نهایت قوه مجریه است».<sup>۲</sup> این وضعیت در قوه مجریه ایالات متحده، نشان‌دهنده این واقعیت است که روند سیاست‌گذاری عمومی در این کشور، بسیار پیچیده اما پویا و تکثرگراست.

در کل، قوه مجریه و رئیس‌جمهور، در قالب شبکه‌ای از ارتباطات نهادی رسمی و غیررسمی، جز در برهه‌های حساس تاریخی که شرایط اضطراری بر کشور حاکم می‌شود، در بسیاری از مواقع با مشارکت سایر نهادهای حکومتی، نسبت به تدوین سیاست‌های خرد و اتخاذ سیاست‌های کلان (در حوزه‌های مجاز) اقدام می‌کنند. در قسمت آخر این بخش، به‌طور مفصل به سیاست‌گذاری نهادهای مختلف در حوزه‌های گوناگون جامعه اشاره می‌شود.

۱. زارعی، محمدحسین، پیشین، صص ۵۵۲ - ۵۵۳.

2. Schubert, Glendon, The Political Role of the Courts: Judicial Policy-Making (Scott, Foresman and Company, 1965), P.4.



## ۲-۳. قوه مقننه

بنیان‌گذاران ایالات متحده در جریان تصویب کنوانسیون قانون اساسی در کنفرانس فیلادلفیا، کنگره را به‌عنوان نهاد اصلی در زمینه سیاست‌گذاری در نظر گرفتند. اهمیت کنگره برای آنان به‌حدی بود که بیش از نیمی از وقت خود را پیرامون مباحثات مربوط به نقش و قدرت نهاد قانون‌گذاری صرف کردند. متفاوت با بیشتر نظام‌های پارلمانی که در آنها وظایف قانون‌گذاری و اجرایی به‌گونه‌ای ترکیب شده‌اند (ضعف شدید در تفکیک قوا)، در نظام حکومتی ایالات متحده، در حقیقت کنگره نهاد سیاست‌گذار مستقل و استواری است.<sup>۱</sup>

کنگره در میان نهادهای گوناگون نظام سیاسی ایالات متحده، از محبوبیت ویژه‌ای برخوردار است. شاید به همین دلیل بسیاری از سناتورهای یا اعضای مجلس نمایندگان آمریکا، در دوره‌های مختلف، جزو کاندیداهای ریاست جمهوری ایالات متحده بوده‌اند. دیویدسون و اولزک، یکی از دلایل محبوبیت کنگره را این می‌دانند که از نظر بسیاری از مردم آمریکا «کنگره ظرفیت بالایی برای حل مسائل و مشکلات ملی دارد».<sup>۲</sup> آنها می‌افزایند: «به‌دلیل نقش فراوان سناتورهای و اعضای مجلس نمایندگان در فرایند سیاست‌گذاری است که آنها همیشه مورد توجه رسانه‌های جمعی قرار می‌گیرند».<sup>۳</sup>

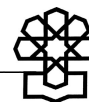
وظیفه اصلی مجالس قانون‌گذاری در کلیه کشورها، وضع قانون و سیاست‌گذاری در امور و شئون مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. اما کم‌وکیف این امور و رویه‌هایی که در مجلس هر کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد و نیز، نوع ارتباط میان نهاد قانون‌گذاری و نهاد اجرایی و همچنین نظام حزبی در هر کشور می‌تواند متفاوت باشد. تفاوت در این امور، ماهیت متفاوت مجالس قانون‌گذاری را نشان می‌دهد. قدرت و استقلال کنگره ایالات متحده آمریکا به‌گونه‌ای فزاینده، متفاوت از قوه قانون‌گذاری در سایر کشورهای دمکراتیک است. مثلاً در بریتانیای کبیر، سیاست‌گذاری در حیطه اختیارات نخست‌وزیر و کابینه قرار دارد، کابینه‌ای که به‌وسیله اعضای مجلس و رهبران حزب اکثریت انتخاب شده است. بنابراین سیاست‌های اتخاذ شده توسط نخست‌وزیر و کابینه نوعاً مورد پذیرش نمایندگان مجلس قرار می‌گیرد؛ به‌ویژه آنکه در بریتانیا، انضباط شدید حزبی در ارکان احزاب، حاکم است. اما در کنگره آمریکا، انتخابات جداگانه‌ای برای پست‌های ریاست جمهوری و نمایندگی مجالس کنگره برگزار می‌شود و بنابراین حیطه اختیارات سیاست‌گذاری کنگره مستقل از رئیس‌جمهور است؛<sup>۴</sup> حیطه اختیاراتی که به نمایندگان آزادی نسبی

1. Kurian, George T, op. cit p. 709.

2. Ibid, p. 721.

3. Ibid, p. 800.

4. Oleszek, Walter J. op. cit p. 5.



می‌بخشد تا در فرایند سیاست‌گذاری و تدوین قانون مشارکت فعالانه‌ای داشته باشند. باین‌حال، چه نسبتی را می‌توان میان قانون‌گذاری نمایندگان و سیاست‌گذاری آنان برقرار کرد؟ به عبارت دیگر، آیا نمایندگان در حوزه سیاست‌گذاری‌های انجام شده توسط سایر قوا، نسبت به تدوین قوانین اقدام می‌کنند یا قوانین مصوب آنها، در بطن خود سیاست‌گذاری در حوزه خاصی را ایجاب می‌کند؟ تدال در این مورد می‌نویسد: «کنگره ایالات متحده، عموماً در حوزه و قلمرو سیاست‌گذاری، قوانینی را به تصویب نمی‌رساند، بلکه نمایندگان کنگره، قوانینی را تصویب می‌کنند که برنامه‌هایی را تأسیس یا برنامه‌های موجود را اصلاح و تعدیل نماید»<sup>۱</sup>. به عبارت دیگر، عمل سیاست‌گذاری توسط نمایندگان کنگره، منفک از فعالیت آنها برای تدوین قانون نیست. بسیاری از قوانین مصوب کنگره در حوزه‌های مختلف، پایه‌گذار سیاست‌های اتخاذ شده بعدی بوده است. «بخش عمده‌ای از طرح‌های مربوط به سیاست‌گذاری در حوزه داخلی و بین‌المللی نمایندگان، در طی دوره‌ای که آنها به این مقام انتخاب می‌شوند، در قالب دستور کارهای کنگره خود را نمایان ساخته است»<sup>۲</sup>. بدین جهت می‌توان گفت از نظر فعالیت در عرصه سیاست‌گذاری و استقلال عمل در برابر قوه مجریه، کنگره ایالات متحده آمریکا در جمع همه قوای قانون‌گذاری کشورهای مختلف، نمونه‌ای به واقع استثناست.

به‌طور کلی، نظام ریاستی ایالات متحده با ساختار اجرایی نامتمرکز، نظام حزبی منعطف و گروه‌های ذی‌نفوذ متعدد و تخصصی از یک طرف و سازمان حزبی خودمختار درون پارلمانی، نظام کمیسیون‌های دائمی متناظر با وزارتخانه‌ها، همراه با اعضای تحصیلکرده و مجرب در امور سیاسی از طرف دیگر، همگی مؤید این مطلب‌اند که کنگره ایالات متحده، نقشی بی‌بدیل در فرایند سیاست‌گذاری برعهده دارد، به‌گونه‌ای که «به‌عنوان انتخابی‌ترین نهاد حکومت ملی، آن نوع از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های قوه مجریه را که تأمین‌کننده گسترده‌ای از دیدگاه‌های خویش باشد، بهتر و بیشتر حمایت می‌کند»<sup>۳</sup>.

این نهاد کلیدی، چنان‌که گفته شد، با اختیارات وسیع در حوزه‌های مختلف، دارای کمیسیون‌هایی است که وظایف آن را به‌نحوی تقریباً مستقل به انجام می‌رسانند. کمیسیون‌های کنگره، ابزارهای اصلی و تخصصی برای تصمیم‌گیری در مورد دامنه وسیعی از مسائل و تدوین قوانین برای موارد جزئی یا کلان هستند.

اعضای هر کمیسیون، مذاکراتی را با سایر نمایندگان، لابی‌گرها و کارمندان اجرایی در مورد

1. Hall Thad, *Authorizing Policy* (Columbus: The Ohio State University Press, 2004), p. 121.

2. *Ibid*, p. 1.

۳. استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱، ترجمه جلال دهمشگی، بابک فرهنگی و ابوالقاسم راه‌چمنی (تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۰)، ص ۴۲۴.



موضوعات متنوعی مانند نحوه و شیوه قانون‌گذاری و استراتژی‌های نظامی - امنیتی به انجام می‌رسانند. همچنین، در پاره‌ای موارد، برای انجام تحقیقات و کسب اطلاعات مربوطه، به کشورهای مختلف سفر می‌کنند. این قدرت و توانایی در زمینه تحقیقات، کنگره را قادر می‌کند تا در باب موضوعات سیاسی، توان قضاوت بالایی را کسب کند.<sup>۱</sup> در این میان، قدرت و نفوذ رؤسای کمیسیون‌ها، با وجود کاهش و نفی حق ارشددیت، بسیار قابل توجه است، به طوری که می‌توان گفت، قدرت در کنگره ایالات متحده، معمولاً در اختیار افراد اندکی متمرکز شده است. رؤسای کمیسیون‌های کنگره، تقریباً کنترل کاملی بر لویح و طرح‌ها دارند. اگر یکی از نمایندگان خواستار تصویب طرحی شود، لازم است در ابتدای امر، موافقت رئیس کمیسیون مربوطه را جلب کند.<sup>۲</sup>

اهمیت کمیسیون‌های کنگره به حدی است که نوع اظهارات و گزارشات آنها می‌تواند منجر به تغییراتی در سیاست‌های گذشته یا تصویب قوانین جدید شود. در واقع این گزارشات، منجر به اخذ تصمیم در زمینه سیاست‌گذاری در موضوعات مختلف می‌شود. در این مورد می‌توان به دو مثال اشاره کرد. سناتور فولیرایت در مقام رئیس کمیسیون روابط خارجی مجلس سنا، جلسات طولانی و مشروحي برای رسیدگی به سیاست آن کشور در خاور دور برگزار کرد. این جلسات، که در خلال جنگ ویتنام برگزار شد، تأثیر مهمی بر سیاست خارجی ایالات متحده در دهه بعد بر جای گذاشت.<sup>۳</sup> همچنین، کمیسیون تأمین اجتماعی کنگره در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، به موضوع تأمین اجتماعی، که یکی از مناقشه‌برانگیزترین حوزه‌های سیاست‌گذاری عمومی آمریکا محسوب می‌شود، پرداخت.<sup>۴</sup> این کمیسیون، طرح‌های سیاست‌گذارانه مهمی را در این زمینه به تصویب رساند.

ارتباط و تعامل میان قانون‌گذاران و شهروندان می‌تواند تأثیر فراوانی بر فعالیت‌های کنگره در زمینه سیاست‌گذاری عمومی و تدوین قانون از خود بر جای بگذارد.<sup>۵</sup> این امر تا آنجا اهمیت دارد که حتی در بسیاری از موارد، مشاهده شده نظرات مشترک شهروندان در موضوعی معین، مبنایی برای سیاست‌گذاری‌های کمیسیون‌های مختلف بوده است؛ به‌طور کلی، شهروندان با تشکیل گروه‌های مختلف ذی‌نفوذ اعم از اتحادیه‌ها، سندیکاها، سازمان‌های غیردولتی و ... بر جریان امور تأثیر می‌گذارند. با حرفه‌ای‌تر شدن بسیاری از تشکلهای در نفوذ بر دستگاه‌های مختلف حکومتی، سازمان‌های حرفه‌ای به وجود آمدند که اصولاً کارشان، نفوذ به دستگاه‌های مختلف در زمینه‌های گوناگون است. این سازمان‌ها با عنوان کلی لابی‌گر یا چانه‌زن معروف هستند. در ایالات متحده،

1. Kurian, George T, op. cit p. 716.

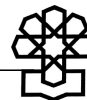
۲. برای کسب اطلاعات بیشتر در این مورد، ر. ک:

Miller, Clem, Member of the House (New York: Scribner, 1962), pp. 143-160.

۳. اولسون، دیوید ام، پیشین، ص ۱۰۱.

۴. همان، ص ۱۳۰۹.

5. Olson. David M. and Norton, Philip, op. cit p. 11.



بیشترین توجه لابی‌گراها معطوف به کنگره و کمیسیون‌های آن است و این خود نشان‌دهنده اهمیت والای کمیسیون‌ها در جریان سیاست‌گذاری عمومی است.

چنان‌که گفته شد، مجلس نمایندگان ایالات متحده دارای بیست کمیسیون تخصصی دائمی است که هر کدام از کمیسیون‌ها در حوزه خاصی مشغول به فعالیت هستند. مثلاً کمیسیون کشاورزی،<sup>۱</sup> تنظیم‌کننده قواعد مربوط به بذرافشانی، آفات کشاورزی، حمایت از پرندگان و حیوانات در جنگل‌های حفاظت‌شده، مسائل مربوط به اقتصاد کشاورزی، مسائل مربوط به تأمین آب کشاورزی و مواردی از این قبیل است.<sup>۲</sup> یا در مثالی دیگر، مهم‌ترین وظیفه کمیسیون ارتباطات بین‌الملل، سیاست‌گذاری اقتصادی در صحنه ارتباطات بین‌المللی کشور است.<sup>۳</sup>

مجلس سنای ایالات متحده، دارای شانزده کمیسیون تخصصی دائمی است که هر کدام در حوزه تخصصی خود، مراکز مهمی از سیاست‌گذاری را در عمارت کنگره تشکیل می‌دهند. مثلاً کمیسیون انرژی و منابع طبیعی،<sup>۴</sup> در زمینه انرژی به سیاست‌گذاری می‌پردازد یا کمیسیون محیط زیست و امور عمومی،<sup>۵</sup> سیاست‌های کلی مربوط به محیط زیست را تعیین می‌کند.

به‌طور کلی کمیسیون‌های مختلف کنگره در حوزه‌های تخصصی خود از آنچنان استقلال عملی و حیطه اختیاراتی برخوردارند که نویسندگان بسیاری، نظام حاکم بر آمریکا را نیمه‌ریاستی، نیمه‌پارلمانی با گرایش به نظام پارلمانی می‌دانند. از این حیث یکی از شیوه‌های تشخیص موضوعات برای سیاست‌گذاری، از طریق بررسی بینش و شیوه نگرش نمایندگان، به‌ویژه نمایندگان ارشد عضو کمیسیون‌های مختلف حاصل می‌شود. حتی بسیاری از سیاست‌هایی که توسط رئیس‌جمهور، کابینه و آژانس‌های مستقل در حوزه سیاست‌گذاری عمومی لازم تشخیص داده می‌شوند نیز باید با مشورت و بعضاً تصویب اعضای کنگره به‌صورت قانونی در آیند. دکتر محمدحسین زارعی، شیوه به نسبت جدید تشخیص موضوعات برای سیاست‌گذاری در کنگره ایالات متحده را چنین می‌داند: «یکی از جدیدترین راهکارهای کسب اطلاعات و نظرات مردم، گروه‌های تخصصی و سازمان‌های غیردولتی، تشکیل و ترتیب قانون‌گذاری الکترونیکی است که ایالات متحده آمریکا در این زمینه قدم‌های مهم و مؤثری برداشته است. پیش‌نویس طرح‌ها و پیشنهادات در سایت الکترونیکی کنگره قرار می‌گیرد و کلیه شهروندان و نهادهای دیگر می‌توانند نظرات خود را در آن زمینه منعکس کنند و بر فرایند قانون‌گذاری (و سیاست‌گذاری) تأثیرگذار

1. Committee on Agriculture

۲. بخشی از آنچه در ایران با عنوان منابع طبیعی (بخش امور زیربنایی سیاست‌های کلی نظام) نام برده می‌شود، در حوزه اختیارات این کمیسیون مجلس نمایندگان ایالات متحده است؛ بخش دیگر در این موضوع، در حوزه اختیارات کمیسیون منابع طبیعی است.

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۴۵۲.

4. Committee on Energy and Natural Resources

5. Committee on Environment and Public works



باشند».<sup>۱</sup>

در مقام نتیجه‌گیری، می‌توان موارد ذیل را درخصوص نقش و تأثیر کنگره در سیاست‌گذاری‌های آمریکا، بیان کرد:

۱. طرح‌های مصوب کنگره در زمینه فعالیت بخش‌های مختلف دولتی و نیز جرح و تعدیل برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت دولت توسط این نهاد را می‌توان به‌عنوان جلوه‌ای از مشارکت و مداخله قوه مقننه در تنظیم سیاست‌گذاری‌های عمومی تلقی کرد.<sup>۲</sup>

۲. کمیسیون‌های کنگره ایالات متحده، به جهت برخورداری از تخصص و اختیارات زیاد، با تدوین طرح‌های مختلف در حوزه‌های گوناگون، مشارکت مستقیمی در روند سیاست‌گذاری عمومی دارند. وضع برخی از آنچه که در ایران با عنوان سیاست‌های کلی مشخص شده، در حیطه اختیارات کمیسیون‌های مختلف کنگره است.

۳. کنگره ایالات متحده، دارای ویژگی ممتاز «عدم تمرکز» است. این عدم تمرکز در کنگره، انعکاسی از دو واقعیت سیاسی و ساختاری است. از جنبه سیاسی، نمایندگان توسط رأی‌دهندگان مختلف در ایالات و مناطق گوناگون انتخاب می‌شوند؛ از جنبه ساختاری قوه مقننه دارای تقسیم کار خاصی است، تقسیم کاری که به مدیریت بهتر وظایف متنوع کنگره کمک می‌کند. در کنگره، موضوعات مختلف به کمیسیون‌ها، کمیته‌های فرعی و کارگروه‌ها (بیش از سیصد کارگروه در هر دو مجلس) محول می‌شود.

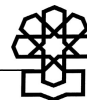
عدم تمرکز ساختاری بدین معناست که سیاست‌گذاری در کنگره تحت کنترل فرایندهای متنوع و بعضاً متفاوتی قرار می‌گیرد. مباحث کلان برای بررسی بهتر توسط کمیسیون‌ها، باید به موضوعات کوچک‌تری تقسیم شوند. همین تفکیک یک موضوع کلان به چند موضوع خرد و توزیع پاسخ‌گویی در میان چندین کمیسیون که بعضاً قدرت موازی دارند، مانع از توسعه و بسط یک سیاست‌گذاری ملی جامع و هماهنگ می‌شود. برای مثال، بسیاری از کمیسیون‌های مجالس نمایندگان و سنا برخی از وجوه موضوعاتی مانند سلامتی و بهداشت، تجارت، سیاست‌گذاری انرژی یا سیاست‌های دفاعی را مطمع نظر قرار می‌دهند.<sup>۳</sup> بحث‌هایی که در حوزه اختیارات هر کمیسیون میان کمیسیون‌های مختلف بررسی‌کننده یک موضوع کلان به‌وجود می‌آید، اختلافات را افزایش می‌دهد؛ زیرا هر کمیسیون در صدد بسط حوزه اختیارات خود برمی‌آید.<sup>۴</sup> تلفیق این واقعیت

۱. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۷۸۴.

۲. وحید، مجید، سیاست‌گذاری عمومی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳)، ص ۱۰۶.

۳. برای مثال، در حدود ۸۳ کمیسیون اصلی و فرعی در هر دو مجلس نمایندگان و سنا، به موضوع انرژی می‌پردازند. یا در مثالی دیگر برای هر برنامه یا طرح عمده دفاعی در هر سال، حداقل ۱۸ مورد رأی‌گیری در کمیسیون‌های اصلی و فرعی انجام می‌شود.

4. Oleszek, Walter J, op. cit p. 15.



با این ویژگی که هر کمیسیون سعی دارد تا روابطش را با گروه‌های ذی‌نفوذ، کارگزاران اجرایی، احزاب سیاسی و انبوه شهروندان علاقمند به موضوع، افزایش دهد، واقعیت فرایند سیاست‌گذاری در کمیسیون‌های کنگره را شفاف‌تر می‌کند.

### ۳-۳. قوه قضائیه

با وجود آنکه آمریکایی‌ها، معمولاً دادگاه‌های خود را به‌عنوان نهادهای سیاست‌گذار تلقی نمی‌کنند اما قدرت و اختیارات دادگاه‌ها در کنترل قوانین مصوب قوه مقننه، رفتارها و سیاست‌های اتخاذشده توسط قوه مجریه، دائماً آنها را در فرایند سیاست‌گذاری درگیر می‌کند. عموماً این روند را به‌عنوان قدرت «کنترل یا نظارت قضایی»<sup>۱</sup> می‌خوانند.<sup>۲</sup>

از سوی دیگر، وقتی از سیاست‌گذاری به‌وسیله قضات صحبت می‌شود، «تمرکز بر روی آن نوع از فعالیت‌هایی است که به هیچ‌وجه به‌گونه‌ای خاص، مربوط به حکومت نیست. از آنجایی که قضات، نقش مهمی را در قاعده‌مندی سیاست‌گذاری‌های حکومتی در ایالات متحده ایفاء می‌کنند»<sup>۳</sup>، مطالعه نظام قضایی آمریکا، بخشی مهم و ضروری در مطالعه ماهیت و روند سیاست‌گذاری در نظام حاکم بر این کشور را تشکیل می‌دهد.

تنها مرجع تفسیر قانون اساسی در آمریکا، دیوان عالی ایالات متحده است که به لحاظ نظارتی نقش مطابقت کلیه قوانین با قانون اساسی را برعهده دارد، اما مرجع تفسیر قوانین عادی، خود کنگره است.<sup>۴</sup> بنابراین، به جهت نقش کلیدی دیوان عالی ایالات متحده در تفسیر قانون اساسی، مخصوصاً در جهت حمایت از حقوق شخصی و حقوق مالکیت افراد، این نهاد نقش مهمی در فرایند سیاست‌گذاری کنگره و ریاست‌جمهوری ایفا می‌کند، به‌طوری که اجرای قوانین یا اتخاذ سیاست‌هایی که حقوق بنیادی و طبیعی شهروندان را تضعیف یا ملغی کند، اجازه نمی‌دهد.

گروه اصلی سیاست‌گذار در حوزه قضایی ملی، گروهی است به‌نام «کنفرانس قضایی ایالات متحده» که در سال ۱۹۲۳ به‌وجود آمد. این گروه، حداقل سالی یکبار تشکیل جلسه می‌دهد و متشکل از پاره‌ای مقامات منتصب و افراد منتخب است. به عبارت دقیق‌تر، اعضای این گروه مشتمل بر دو دسته هستند: «دسته اول شامل چهار قاضی ارشد دیوان عالی، دادگاه استیناف،<sup>۵</sup> دادگاه‌های رسیدگی به دعاوی علیه دولت و دادگاه استیناف حقوق گمرکی و حقوق انحصاری افراد هستند؛ دسته دوم،

1. Judicial review

2. Grossman, Joel B. and Wells, Richard S, Constitutional Law and Judicial Policy Making (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1972), p. 28.

3. Schubert, Glendon, op. cit. pp. 2-3.

۴. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۴۳۹.

5. The Courts of appeal



شامل یازده قاضی ناحیه‌ای که هرکدام از آنها به‌وسیله شوراها قضایی در ناحیه خاص خود انتخاب شده‌اند. رئیس دیوان عالی ایالات متحده، ریاست این کنفرانس را برعهده دارد. دامنه برنامه‌های کاری این کنفرانس، از کلان‌ترین مباحث سیاست‌گذاری عمومی تا جزئی‌ترین موارد اجرایی کردن آنها را دربر می‌گیرد. خلاصه‌ای از موارد تصویب شده در کنفرانس به همراه گزارش رئیس دیوان عالی، به کنگره ارائه می‌شود. در این گزارش، به توصیه‌هایی اشاره شده که کنفرانس مربوطه در جهت سیاست‌گذاری به مجلس ارائه کرده است. این گزارش، در گزارش سالیانه رئیس اداره اجرایی دادگاه‌های ایالات متحده،<sup>۱</sup> به چاپ می‌رسد.<sup>۲</sup>

به‌عنوان نتیجه می‌توان گفت علی‌رغم ارائه توصیه‌هایی در جهت سیاست‌گذاری توسط کنفرانس قضایی ایالات متحده، اما در عمل، دادگاه‌های ایالات متحده کمتر سعی در ورود به حیطه سیاست‌گذاری دارند. در تحلیل نهایی، هدف عمده دادگاه‌ها در ورود موردی به عرصه سیاست‌گذاری، تلاش برای حفظ قانون اساسی و از بین رفتن تفرقه‌های افراطی در میان سایر ارگان‌های موجود در نظام سیاسی است. از این جهت، وظیفه اصلی دیوان عالی ایالات متحده، «اتخاذ تصمیم‌گیری مشخص در کشمکش میان حکومت فدرال و ایالات، میان افراد و ایالات یا میان ایالات با یکدیگر است»<sup>۳</sup>.

### ۳-۴. گروه‌ها و مراکز علمی - پژوهشی در جامعه مدنی

نظام سیاسی در ایالات متحده آمریکا، از سایر دمکراسی‌های غربی بسیار متمایز است. این تمایز به جهت نحوه شکل‌گیری این کشور در اوایل قرن هفدهم است. فرایند شکل‌گیری آمریکا، ماهیتی استثنایی دارد و مجموعه‌ای از گروه‌های مختلف قومی، زبانی، نژادی و مذهبی، آن را ایجاد کرده‌اند. به این جهت، وجود منافع متضاد و متعدد، طبیعی جلوه می‌کند. از این حیث و با در نظر گرفتن واقعیات حاکم بر سایر کشورها، ماهیت دمکراسی آمریکایی بسیار متفاوت از دیگر ممالک غربی است. به این ترتیب بود که دمکراسی مدیسونی<sup>۴</sup> در آمریکا شکل گرفت. آمریکا سرزمینی است که از کنار هم قرار گرفتن اقلیت‌های متعدد و بی‌شماری به وجود آمده است.<sup>۵</sup> این واقعیت، جامعه و نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا را ملزم می‌کند که برای تداوم عملکرد دمکراتیک موجود در عرصه‌های

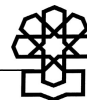
۱. این اداره، در سال ۱۹۳۹ به‌وسیله کنگره تأسیس شد.

2. Schubert, Glendon, op. cit, p. 43.

3. Grossman, Joel B. and Wells, Richards, op. cit p. 80.

۴. مدیسون، چهارمین رئیس‌جمهور آمریکا، بر این اعتقاد بود که افراد در بستر گروه‌ها فعالیت می‌کنند و به جهت تضاد در چشم‌اندازها، طبیعی است که منافع متفاوت و متمایز داشته باشند. بنابراین، با توجه به جایگاه گوناگون افراد در جامعه و شرایط متفاوت اقتصادی، جغرافیایی، فرهنگی و سیاسی آنان، تضاد منافع، مشروع است.

۵. دهشیار، حسین، پیشین، ص ۱۶۲.



مختلف، دفاع از حقوق اقلیت‌ها را هدف اصلی قرار دهند.

در این فضای تاریخی، سازمان‌های خصوصی متشکل از افراد یا اجتماعات پرنفوذ اقتصادی، اغلب خواهان تأثیرگذاری بر تصمیمات حکومتی هستند. بنابراین، هنگامی که آنها شروع به تأثیرگذاری بر تصمیمات حکومت می‌کنند، به‌عنوان گروه‌های ذی‌نفع خوانده می‌شوند. چنانکه در بخش‌های قبلی گفته شد، در همه نظام‌های موجود، گروه‌های ذی‌نفع اغلب با کارگزاران اجرایی به مذاکره و تبادل نظر می‌پردازند؛ در صورت ناکامی در مذاکره با قوه مجریه، آنها نفوذ خود را به سمت قوه مقننه جهت‌گیری می‌کنند. ویژگی خاص کنگره در ایالات متحده، این گروه‌ها را به تأثیرگذاری بر فعالیت‌های پارلمانی تشویق می‌کند.<sup>۱</sup>

با وجود اختلاف نظرهای بسیاری که در مورد ارتباط این گروه‌ها با منافع ملی وجود دارد، اما گروه‌های مذکور، منافع تشکلهای مختلف مردمی را در حوزه‌های گوناگون، تا حدودی سازمان‌دهی کرده و مطرح می‌کنند. این گروه‌ها، نقش مهمی را در سیاست‌گذاری و تدوین قانون برعهده دارند. در ایالات متحده، گروه‌های ذی‌نفع بسیاری مشغول فعالیت در حوزه‌های مختلف هستند. تعداد کثیری از این گروه‌ها دارای سازمان منظم و کارمندان حرفه‌ای هستند. به‌طور کلی می‌توان انواع گروه‌های نفوذ و لابی‌گر<sup>۲</sup> (چانه‌زن) در آمریکا را به شرح ذیل دسته‌بندی کرد: اتحادیه‌ها و اصناف کارگری و کارفرمایی، انجمن‌ها و گروه‌های حرفه‌ای، اتحادیه‌های مصرف‌کنندگان و شهروندان عادی، گروه‌های تجاری و مالی، لابی‌گرهای سیاسی و انجمن‌ها و گروه‌های مذهبی.

اقدامات لابی‌گرها و گروه‌های ذی‌نفع از طریق فشار بر کنگره و در قالب ارتباط با اعضای کنگره (به‌صورت ملاقات‌های فردی یا شرکت در جلسات کمیسیون‌ها)، نقش و تأثیر فراوانی در سیاست‌گذاری و تدوین قوانین در آمریکا دارد.<sup>۳</sup> در این کشور، زمانی که مثلاً کمیسیون‌های کنگره، جلسات رسیدگی شفاهی درباره سیاست پولی برگزار می‌کنند، بانکداران مخالف سیاست موجود (به‌عنوان لابی‌گرهای تجاری و مالی)، از این جلسات برای ابراز مخالفت خویش بهره‌برداری می‌کنند.<sup>۴</sup> این گروه‌های لابی‌گر به هر میزان که بتوانند بر سیاست‌گذاران تأثیر بگذارند، می‌توانند شاهد دستیابی به اهداف خود باشند.

یکی دیگر از روش‌های رایج در نظام سیاسی آمریکا برای تدوین بهتر قوانین (و سیاست‌گذاری‌های عمومی مناسب) این است که پیشاپیش نظر گروه‌های ذی‌نفع و افراد و

1. Olson, David M. and Norton, Philip, op. cit. p. 9.

2. Lobbyist

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۵۴۲.

۴. اولسون، دیوید ام، پیشین، ص ۲۱۰.



کارشناسان غیردولتی را جویا شوند. گروه‌های ذی‌نفع هم در صدد هستند تا دقیقاً در همین مرحله تعیین‌کننده که اغلب به شکل محرمانه و غیرعلنی صورت می‌گیرد، بر قوای مجریه و مقننه، اعمال نفوذ کنند. وزارتخانه‌ها اغلب برای آگاهی یافتن از نظر اشخاص، شرکت‌ها و سازمان‌های ذی‌نفع غیردولتی، گروه‌های مشاوره‌ای خاص خود را دارند.<sup>۱</sup> بنابراین، قوای مقننه و مجریه، مخصوصاً کنگره، محل جولان این گروه‌های ذی‌نفع در جامعه مدنی آمریکا هستند.

در سوی دیگر از جامعه مدنی، تشکل‌ها و مراکز علمی - پژوهشی‌ای وجود دارند که تأثیرات فراوانی را بر موضوع سیاست‌گذاری‌ها و محتوای آن بر جای می‌گذارند. این مؤسسات که بعضاً با ظاهری علمی، مروج ایدئولوژی خاصی هستند، در بسیاری از برهه‌های تاریخی، فضای حاکم بر جامعه آمریکا را با افکار خود تحت تأثیر قرار داده‌اند. مؤسسات مذکور، محل ظهور بسیاری از سیاست‌های اتخاذ شده در آمریکا محسوب می‌شوند (درحالی که هیچ قانونی در مورد لزوم مداخله آنها در امر سیاست‌گذاری وجود ندارد). مثلاً اصلی‌ترین بنیاد فکری و پژوهشی که در پرورش اندیشه سیاست خارجی و داخلی جورج بوش مؤثر بوده، «مؤسسه ابتکار آمریکا برای تحقیق در سیاست‌گذاری عمومی» موسوم به IAE<sup>۲</sup> است.<sup>۳</sup> امروزه این مؤسسه پژوهشی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و پرنفوذترین مؤسسات سیاست‌گذاری در آمریکا، عمدتاً با سیاست‌گذاران حزب جمهوری‌خواه و نومحافظه‌کاران ارتباط گسترده‌ای دارد.<sup>۴</sup>

در مثالی دیگر و در بررسی افکار سیاست‌گذاران کنونی ایالات متحده در مورد خاورمیانه باید به نقش «مؤسسه واشنگتن برای سیاست‌گذاری خاور نزدیک موسوم به WINEP»<sup>۵</sup> اشاره کرد. این مؤسسه که در اوایل دهه هشتاد میلادی، فعالیت خود را آغاز کرده، بی‌شک طی دو دهه گذشته، مؤثرترین مؤسسه در سازمان‌دهی و ترسیم سیاست خارجی آمریکا در خاورمیانه بوده است.<sup>۶</sup>

علاوه بر مؤسسات و مراکز پژوهشی - علمی مستقل غیردولتی، پاره‌ای مراکز پژوهشی وابسته به دولت نیز وجود دارند. از جمله این مراکز می‌توان به شورای علم و فناوری فدرال اشاره کرد.<sup>۷</sup> این شورا، زیر نظر معاون رئیس‌جمهور در زمینه علم و فناوری اداره می‌شود. از وظایف این شورا، برنامه‌ریزی در جهت کارایی بیشتر برنامه‌های علمی و تکنولوژیکی دولت فدرال و انجام

۱. همان، ص ۱۴۱.

2. Institute of the American Enterprise for Public Policy Research

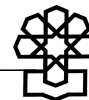
۳. بروجردی، عبدالهادی، جهانی‌سازی در پناه آتش (خاورمیانه و ایالات متحده در آغاز هزاره سوم) در کتاب آمریکا (تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۰)، ص ۷۱.

4. [http://wikipedia.org/wiki/the\\_American\\_Enterprise](http://wikipedia.org/wiki/the_American_Enterprise)

5. Washington Institute for Near East Policy

۶. سجادی‌پور، سیدمحمدکاظم، «کالبدشناسی مؤسسات پژوهشی آمریکا»، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۴، سال ۱۳۸۱، صص ۹۹۲-۹۹۱.

7. Federal Council for Science and Technology



تحقیقات و سیاست‌گذاری‌هایی در جهت توسعه هر چه بیشتر برنامه‌های مذکور است.<sup>۱</sup> از انواع دیگر نهادهای پژوهشی می‌توان به انستیتو ملی بهداشت<sup>۲</sup> اشاره کرد. این نهاد که زیر نظر وزارت بهداشت اداره می‌شود، وظیفه انجام تحقیقات لازم جهت سیاست‌گذاری در زمینه خدمات بهداشتی برای دولت فدرال را برعهده دارد.<sup>۳</sup>

درحقیقت مواد اولیه بسیاری از قوانین تدوین شده و سیاست‌های اتخاذ شده از درون نتایج فعالیت‌های این مؤسسات پژوهشی استخراج می‌شوند. وظیفه بسیاری از این کانون‌ها و مراکز پژوهشی، ارائه راهکارهای مشخص برای سیاست‌گذاری در آمریکاست.<sup>۴</sup>

### ۳-۵. سیاست‌گذاری در سطوح ملی و محلی

در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، ترتیبی داده شده تا حکومت فدرال به امور خارجی و دفاع، سیاست‌های کلی بازرگانی و سایر مسائلی که برای تمام ایالات دارای اهمیت است، رسیدگی کند و مسائل داخلی منطقه‌ای و محلی در حوزه اختیارات هر ایالت یا شهروندان آن باشد و هیچ ایالتی در امور داخلی ایالت دیگر دخالت نکند.<sup>۵</sup> در کنار قانون اساسی فدرال، هر ایالت نیز قانون اساسی مختص خود را دارد. این تکرر حیطه اختیارات در چارچوب نظام فدرالیستی، ویژگی خاصی را به نظام سیاسی و روند سیاست‌گذاری ایالات متحده آمریکا بخشیده است.

درحقیقت، براساس همین ویژگی خاص، حکومت فدرال ایالات متحده برای اتخاذ سیاست‌ها در حوزه‌های مختلف، دچار محدودیت است. در مقابل، همه ایالات و حکومت‌های محلی، خود را به‌طور صریح متعهد به ارتقای توسعه اقتصادی - اجتماعی ایالتشان می‌دانند، امری که درواقع مخالف رهیافت اقتصاد بازار آزاد و سیاست‌های ملی است.<sup>۶</sup>

بنابراین، قانون اساسی ایالات متحده، ۵۱ زیرسیستم حکومتی مختلف را مورد شناسایی قرار داده است. در یک طرف، پنجاه ایالت قرار دارند که کاملاً از یکدیگر مستقل هستند و در طرف دیگر، حکومت ملی قرار دارد که آن هم در محدوده قانون اساسی، مستقل از ایالات عمل می‌کند. این میزان از استقلال نهادی در نظام فدرال آمریکا، اتخاذ سیاست‌های کلان توسط کنگره و رئیس‌جمهور را در حوزه‌های مختلف، در عمل غیرممکن ساخته است، مگر در حوزه‌هایی که مربوط به مواردی

1. Hodgson, Francis, World Directory of National Science, Policy-making Bodies (Europe and North America). Vol 1 (Unesco, 1966), pp. 320-322.

2. National Institute of Health

3. Ibid, pp. 332-336.

۴. کانون‌های تفکر، نهادهای ویژه سیاست پژوهشی، ایده‌پردازی، و راه‌یابی برای مسائل اساسی (تهران: دفتر مؤسسه آموزش و

تحقیقاتی صنایع دفاعی، ۱۳۷۶)، ص ۸۰.

۵. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۵۴۷.

6. Clark, Cal, "Economic Development, International", in Robin, Jack, Ed. Encyclopedia of Public Administration and Policy, Vol 1 (New York: Marcel Dekker, Inc, 2003), p. 393.



چون امنیت ملی باشد. در قسمت بعد به این موارد بیشتر پرداخته می‌شود.

### ۳-۶. سیاست‌گذاری در حوزه‌های گوناگون جامعه

فرایند سیاست‌گذاری، با اتخاذ سیاست‌ها در زمینه‌ای خاص به اتمام می‌رسد. این سیاست‌ها، مربوط به یک یا چند حوزه در جامعه آمریکاست. کیفیت این حوزه‌ها، خود به گونه‌ای مستقیم روند اتخاذ سیاست‌های منسجم، بلندمدت یا ناپایدار و کوتاه‌مدت را مشخص می‌کند. از این‌رو، حوزه‌های گوناگون سیاست‌گذاری موجود را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد: حوزه اقتصادی، حوزه اجتماعی، حوزه سیاست داخلی و حوزه سیاست خارجی، امنیت ملی - سیاست دفاعی.

#### ۱-۳-۶. حوزه اقتصادی

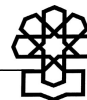
حوزه اقتصادی جامعه آمریکا به دلیل فرهنگ و نوع نظام اقتصادی حاکم بر آن، دارای ویژگی خاصی است. این ویژگی به نحوی مستقیم، مروج ایدئولوژی سرمایه‌داری (یعنی اقتصاد بازار آزاد) است. این ماهیت نظام اقتصادی آمریکا، روند سیاست‌گذاری دولت در این حوزه را متأثر کرده است.

وظیفه سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی در آمریکا برعهده وزارت خزانه‌داری، گروهی معروف به تروئیکا، شورای سیاست داخلی و شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور است؛ شورای امنیت ملی نیز تا حدودی در پاره‌ای از موارد با دعوت از وزارت خزانه‌داری (که مسئول تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌های مالی است) به این امر مبادرت می‌ورزد. کمیسیون‌های اصلی و فرعی کنگره نیز با ارائه توصیه‌هایی به نمایندگان پارلمان، بر فرایند قانون‌گذاری در زمینه سیاست‌ها و مسائل حوزه اقتصادی تأثیر می‌گذارند. تجربه سال‌های متمادی سیاست‌گذاری اقتصادی در ایالات متحده، نشان می‌دهد که این نهادها لزوماً در هماهنگی با یکدیگر به سیاست‌گذاری مشغول نخواهند بود.<sup>۱</sup> ترکیب این وضعیت با حکومت نظام سرمایه‌داری در آمریکا و نقش به نسبت مستقل ایالات در فرایند سیاست‌گذاری ایالتی، شیوه سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی این کشور را به وضوح نشان می‌دهد، «سناتور هامفری در سال‌های دهه هفتاد و هشتاد میلادی مکرراً بر نیاز نظام حاکم بر آمریکا به ایجاد نوعی هماهنگی و تناسب در سیاست‌گذاری‌های حکومتی (در زمینه اقتصاد) در هر دو بخش دولتی و خصوصی تأکید می‌کرد».<sup>۲</sup>

مک کی، بر این باور است که «کمتر استراتژی‌ای در حوزه فدرال یا محلی در ایالات متحده وجود دارد که به نام استراتژی صنعتی شناخته شود. سیاست‌گذاری‌ها در حوزه افزایش قدرت ملی

۱. استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱، پیشین، ص ۳۴۶.

2. Stein, Herbert, Economic Planning and the Improvement of Economic Policy (Washington, D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975), p. 11.



و بهبود آموزش افراد، بیش از آنکه در جهت اتخاذ سیاست‌های کلی در ارتباط با صنعت باشد، در راستای اصلاح و بهبود امور جاری است.<sup>۱</sup> مک کی کشورهای ژاپن و فرانسه را در نقطه مقابل این وضعیت می‌داند چرا که به نظر او برنامه‌ریزی و اتخاذ استراتژی‌های بلندمدت صنعتی در این دو کشور، امری شایع است. به اعتقاد وی، اگرچه در سال‌های مختلف، در ایالات متحده برنامه‌هایی برای ایجاد اشتغال در شهرهای فقیر و نواحی روستایی، توسعه صنعت و بازرگانی و افزایش سطح سرمایه‌گذاری و مواردی از این قبیل وجود داشته، اما همگی یا بخش عمده‌ای از آنها نتیجه لابی‌گری و چانه‌زنی گروه‌های مختلف با قوای مجریه و مقننه بوده است و نمی‌توان آنها را اجزایی از یک استراتژی صنعتی یا سیاست‌های کلی نظام آمریکا در ارتباط با اقتصاد دانست.<sup>۲</sup>

در مجموع، کشمکش میان حداقل چند نهاد و سازمان عمده در آمریکا به همراه بخش‌های زیرمجموعه آنها، مدیریت کلان (نه سیاست‌های کلان) اقتصادی این کشور را مشخص می‌کند: ریاست‌جمهوری، کنگره، بانک فدرال و سازمان‌های خصوصی. سیاست‌های خرد اقتصادی نیز در فضایی جدل‌انگیز در درون ایالات مختلف از یک‌سو و در بودجه حکومت فدرال از طرف دیگر، مورد توجه قرار می‌گیرند. در آمریکای امروز، در حوزه اقتصادی صرف، در صورت وجود یک مشکل، سیاست‌گذاری خاصی انجام می‌شود. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاری به معنای حل و رفع مشکلی است که پیش آمده است.

این بدین معنی نیست که در آمریکا هیچ طرح و برنامه یا سیاست‌گذاری اقتصادی صورت نمی‌گیرد، بلکه بدین معناست که به دلیل خصوصی بودن بیش از هشتاد و پنج درصد اقتصاد آمریکا و فعالیت‌های فراوان گروه‌ها و شرکت‌های خصوصی در این حوزه، امکان طرح‌ریزی نوعی سیاست‌های کلان برای دولت آمریکا میسر نیست. در ایالات متحده، هر شرکت یا مؤسسه کوچک یا بزرگی، با تدوین اصولی با عنوان چشم‌انداز،<sup>۳</sup> مسیر آینده توسعه خود را روشن‌تر می‌کند. بعضی از وزارتخانه‌های قوه مجریه نیز با الگوبرداری از این مؤسسات خصوصی، چشم‌اندازهای اقتصادی خود را طرح‌ریزی می‌کنند. این چشم‌اندازها صرفاً برای ده درصد کل اقتصاد آمریکا طرح‌ریزی شده است. صنایع استراتژیک دفاعی و هسته‌ای ایالات متحده آمریکا در این حوزه قرار دارند. اما در کل، سیاست‌گذاری دولت آمریکا در برخی حوزه‌ها که محل فعالیت بخش خصوصی محسوب می‌شود، اگر با منافع هر کدام از این شرکت‌ها و مؤسسات تولیدی تجاری تعارض داشته باشد، می‌تواند در فرایند لابی‌گری این گروه‌ها تغییر کند. طبیعی است در مواردی که مربوط به امنیت ملی آمریکا و مورد اجماع نخبگان این کشور در حوزه‌های مختلف محسوب می‌شود، منافع ملی در اولویت قرار می‌گیرد.

1. McKay, David, American Politics and Society, Third Edition (Oxford UK Cambridge USA: Blackwell, 1993), p. 287.

2. Ibid

3. Vision



### ۲-۶-۳. حوزه‌های اجتماعی - سیاست داخلی

به دلیل حکومت نظام فدرالیستی در ایالات متحده و به‌کارگیری سبک اداری عدم تمرکز در این کشور، سیاست‌گذاری در دو حوزه اجتماعی و سیاست داخلی به گونه‌ای وسیع به ایالات تفویض شده است. در دهه‌های اخیر، مقولاتی چون سقط جنین و یا امنیت اجتماعی، مورد توجه سیاست‌گذاران ملی آمریکا قرار گرفته است. امنیت اجتماعی که شامل مستمری بازنشستگان، کمک به افراد بی‌سرپرست و اقشار آسیب‌پذیر جامعه و ... می‌شود به واسطه اعتقاد اکثریت شهروندان به اتخاذ سیاست‌های ملی در این حوزه‌ها، مورد توجه برخی از سیاست‌گذاران ملی بوده است.

به‌طور کلی، حکومت‌ها در ایالات متحده، به نسبت کشورهای اروپای غربی به سیاست‌گذاری اجتماعی (در حوزه‌هایی مانند رفاه، آموزش عالی و ...) توجه اندکی مبذول داشته‌اند. در این کشور، حکومت فدرال، چنان‌که گفته شد، کمترین دخالت را در این زمینه‌ها از خود نشان داده است. این امر، از پیامدهای تفاوت و اختلاف میان ایالات در این زمینه بوده است. شاید تنها حوزه‌ای که حکومت فدرال، آن را جزو حوزه لازم برای طرح‌ریزی سیاست‌گذاری اجتماعی می‌داند، حوزه آموزش و پرورش است؛ قبلاً حکومت‌های ایالتی و محلی موظف به فراهم آوردن آموزش و پرورش در سه مقطع دبستان، راهنمایی و دبیرستان بودند، اما به دلایلی، وظیفه سیاست‌گذاری در این امر به حکومت فدرال محول شد.<sup>۱</sup>

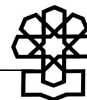
پس می‌توان گفت در این دو حوزه، اتخاذ سیاست‌های خاص، اغلب مرهون تعامل میان شهروندان و ایالات از یک طرف و شهروندان و کنگره و رئیس‌جمهور از طرف دیگر است. سیاست‌گذاری‌های این دو حوزه نیز جنبه ناپایدار و متغیر دارد.

### ۳-۶-۳. حوزه سیاست خارجی، امنیت ملی - سیاست دفاعی

در ایالات متحده، در مقایسه با دو سطح سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی - امور داخلی، سیاست‌گذاری در حوزه امور خارجی و امنیت ملی از انسجام بیشتری برخوردار است و پراکندگی کمتری در آن دیده می‌شود. شاید مهم‌ترین دلیل آن این باشد که براساس نظام فدرالیسم ایالات متحده، وظایف مربوط به سیاست خارجی آمریکا برعهده دولت فدرال است. این واقعیت، ایالات مختلف آمریکا را در ارتباط با اداره امور خارجی، با محدودیت مواجه می‌کند. از طرف دیگر، بعد از جنگ جهانی دوم به تدریج اختیارات مربوط به سیاست خارجی در دو نهاد ریاست جمهوری و شورای روابط خارجی متمرکز شد.

با وجود اهمیت مجلس نمایندگان و مخصوصاً کمیته روابط خارجی سنا برای بحث و انتقاد از سیاست‌های خارجی آمریکا، در نهایت رئیس‌جمهور و شورای روابط خارجی مسئولیت

1. McKay, David, op. cit p. 278.



سیاست‌گذاری در این زمینه را برعهده دارند. باید توجه داشت که رئیس‌جمهور آمریکا در بسیاری از موارد، متأثر از فشارهای سیاسی و نهادی افکار عمومی و نظرات مطرح شده در کنگره، به سیاست‌گذاری در سیاست خارجی می‌پردازد. در این شرایط، گروه‌های فشار قومی، سیاسی و اقتصادی نیز تأثیرات فراوانی بر سیاست‌گذاری ایالات متحده دارند. تأثیر لابی‌گرهای هوادار اسرائیل بر قوه مجریه آمریکا از یک طرف و مباحث مطرح شده در کمیته روابط خارجی سنا پیرامون سیاست خارجی این کشور از سوی دیگر، در جهت تعیین محتوای سیاست‌های خارجی ایالات متحده، خصوصاً در حوزه خاورمیانه، واقعیتی کتمان‌ناپذیر است.<sup>۱</sup>

گزارش سوم کمیسیون امنیت ملی آمریکا که در فوریه سال ۲۰۰۱ با عنوان «ضرورت تغییر»<sup>۲</sup> منتشر شد، به ضعف در نظام سیاسی آمریکا اشاره کرده است: «برخی کاستی‌ها و نارسایی‌های جدی موجود عبارت‌اند از: ... مهم‌تر از هر چیز، هیچ چارچوب استراتژیک فراگیری، سیاست‌گذاری یا تخصیص منابع برای امنیت ملی ایالات متحده را هدایت نمی‌کند. بودجه‌های مربوطه، به همان روش دوران جنگ سرد تهیه شده و تخصیص می‌یابند. در محدوده دولت ایالات متحده، برنامه‌های استراتژیک عمدتاً وجود ندارد. برنامه‌ریزی صورت گرفته، موردی و بر حسب ضرورت بوده است...»<sup>۳</sup>

همان‌طور که از محتوای این گزارش مشخص است، در فقدان یک چارچوب استراتژیک فراگیر برای امنیت ملی آمریکا، سیاست‌های اتخاذ شده، صرفاً از طریق بودجه اعمال می‌شوند، لذا اغلب سیاست‌های مذکور مربوط به یک سال یا کمی بیش از یک سال هستند. اما به دور از هرگونه افراط و تفریطی، می‌توان گفت در حوزه امنیت ملی آمریکا، با توجه به وجود اجماع و شفافیت اهداف و وسایل، سیاست‌گذاری‌های بلندمدتی انجام می‌شود. این سیاست‌گذاری‌ها، توسط کادر شورای امنیت ملی و هماهنگ با کنگره انجام می‌گیرد. بنابراین، شورای امنیت ملی ایالات متحده، هم نقش سیاست‌گذاری و هم به همراه وزارتین امور خارجه و دفاع، نقش عملیاتی برای اجرای آن را برعهده دارد. این امر نیز، مورد انتقاد کارشناسان این کمیسیون قرار گرفته است.<sup>۴</sup>

گزارش اول این کمیسیون، در ژانویه ۱۹۸۸ تهیه شده است و طی آن محققین و تحلیل‌گران خبره سیاسی - نظامی آمریکا در قالب یک کمیسیون سیزده نفره ویژه به‌نام «کمیسیون بررسی استراتژی درازمدت و منسجم» تحت نظارت وزارت دفاع این کشور، خطوط سیاست خارجی و

1. Ibid, p. 280.

2. Imperative for Change

۳. استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱، پیشین، ص ۳۴۵ - ۳۴۷.

۴. طبق «قانون امنیت ملی» مصوب ۱۹۴۷، شورای امنیت ملی به‌منظور راهنمایی رئیس‌جمهور و ایجاد هماهنگی در سیاست‌های داخلی و خارجی و نظامی و همچنین کمک به هماهنگ ساختن اقدامات ادارات و مؤسساتی که در زمینه امنیت ملی فعالیت دارند، تشکیل شده است. بنابراین طبق قانون این شورا نمی‌تواند نقش سیاست‌گذاری و عملیاتی را به‌صورت توأمان برعهده داشته باشد.



همچنین خط‌مشی بلندمدت آمریکا را در قبال تحولات احتمالی، بررسی و پیش‌بینی کرده‌اند. این قبیل گزارش‌ها، اگرچه موضوعات روز و مبتلا به آمریکا را مدنظر قرار می‌دهند، ولی حاوی اصولی لایتغیر و بنیادین نیز هستند که در طول زمان، احتمال تغییر در آنها اندک است.<sup>۱</sup> گزارش یاد شده برای ارائه به وزیر دفاع و دستیار رئیس‌جمهور ایالات متحده در امور امنیت ملی، تهیه شده است.<sup>۲</sup>

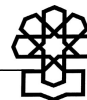
علی‌رغم اختلاف‌نظرها و ناپایداری موجود در سیاست‌گذاری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاست داخلی در دولت آمریکا، سیاست‌گذاری در حوزه‌های مربوط به امنیت ملی، سیاست خارجی و سیاست دفاعی (که به‌گونه‌ای منسجم در ارتباط با سیاست خارجی و امنیت ملی است) دارای نوعی انسجام و کلان‌نگری ویژه است. سیاست‌گذاری در این حوزه‌ها که در بیشتر موارد به سمت اتخاذ استراتژی‌های بلندمدت جهت‌گیری می‌شود، به‌نحوی ویژه، تأمین‌کننده اهداف و آمال شهروندان آمریکایی است. ملت آمریکا، چارچوب‌های امنیتی و اهداف خاصی را برای حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی - دفاعی خود به رسمیت می‌شناسد. اجماعی که شاید در مورد سیاست‌گذاری در هیچ یک از حوزه‌های دیگر، بدین‌صورت وجود نداشته باشد. جان ام. کالینز در این باره می‌نویسد: «یک شهروند آمریکایی مسئول، به ندرت با تعریف امنیت ملی آمریکا یعنی حصول اطمینان از آرامش داخلی و تدارک برای دفاع عمومی به‌منظور حفظ آزادی برای خود و نسل آینده، که در قانون اساسی آمده است، اعتراض یا مخالفتی می‌کند. به غیر از یک فرد محجور، تقریباً همه شهروندان آمریکایی می‌پذیرند که باید از آمریکا به‌عنوان یک کشور آزاد و مستقل، حراست و از نهادهای بنیادین و ارزش‌های آن دفاع کنند».<sup>۳</sup>

یکی از صاحب‌نظران در ارتباط با این اجماع در حوزه سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا می‌نویسد: «با توجه به اینکه سیاست خارجی آمریکا در بستر وجود عقلانیت مفید شکل می‌گیرد، این کشور دارای یک استراتژی کلان است. این استراتژی کلان با درک پیشینه تاریخی، الگوهای ارزشی و معرفتی مردم، الزامات ژئوپولیتیک و میزان قدرت در هر دو شکل بالقوه و بالفعل آن،

۱. بازدارندگی مشخص: گزارشی از کمیسیون تدوین استراتژی بلندمدت آمریکا، ترجمه اصغر زاهدی (تهران: نشر نظر، ۱۳۶۹)، ص ۱۱.

۲. در مقام مقایسه، شاید بتوان گفت چشم‌انداز بیست ساله ایران، حاوی آرمان‌های جمهوری اسلامی ایران است. درحالی که چشم‌اندازهایی که بخش‌های مختلف آمریکا به عنوان گزارش به دستگاه‌های مربوط ارائه می‌دهند (مانند گزارش کمیسیون تدوین استراتژی بلندمدت آمریکا) حاوی آینده‌گری نخبگان این کشور با توجه به داده‌ها و اطلاعات موجود است و به‌طور کلی وضعیت جهان را در ۲۰ سال آینده پیش‌بینی می‌کند. اطلاعات پایه‌ای این کمیسیون شامل تحولات گذشته این کشور و رویدادهای مهم سایر کشورها از یک طرف و داده‌ها و اطلاعات حال حاضر از طرف دیگر است. این کمیسیون از کمک‌های چندین گروه مطالعاتی سود می‌برد و با توجه به اطلاعات موجود، به‌طور مثال، به بررسی وضعیت امنیتی ۲۰ سال آینده در عرصه بین‌المللی، نقش تکنولوژی پیشرفته در سیستم‌های نظامی و یا موقعیت ایالات متحده در مناقشات منطقه‌ای که در گوشه و کنار جهان به‌وقوع می‌پیوندد، می‌پردازد. لذا داده‌های گذشته و موجود و بررسی روند تحولات، زیربنای پیش‌بینی از آینده را در این کمیسیون تشکیل می‌دهند. این گزارش، مخاطرات و فرصت‌های آتی ایالات متحده را ترسیم می‌کند. بنابراین از قالب یک آرمان نظری خارج می‌شود.

۳. کالینز، جان ام، استراتژی بزرگ (اصول و رویه‌ها)، ترجمه کورش بایندر (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۰)، صص ۱۶ - ۱۵.



ترسیم شده و قوام یافته است. رهبران آمریکا صرف‌نظر از اینکه در چه مقطع تاریخی به قدرت برسند، فارغ از وابستگی‌های حزبی و سیاسی خود، الزاماً باید در چارچوب این استراتژی کلان، رفتارها و سیاست‌های خود را توجیه داخلی و پیاده‌سازی خارجی بنمایند. بدین‌جهت است که از تاریخ استقلال آمریکا، یک تداوم محرز و تسلسل مشهود در پهنه سیاست خارجی وجود داشته و نیز امکان پیش‌بینی سیاست‌های آتی این کشور، دیده می‌شود. مؤلفه‌های شکل‌دهنده استراتژی کلان آمریکا، مبنای تعیین اهداف این کشور در حیات سیاست خارجی هستند و بدین‌ترتیب است که نقش رهبران، قابل درک و ارزیابی می‌شود. مؤلفه‌های استراتژی کلان، خود را به تصمیم‌گیرندگان تحمیل می‌کنند و رهبران در راستای پیاده‌سازی و تحقق این مؤلفه‌هاست که ضرورت دارد به رهیافت‌ها و روش‌های خود هویت دهند. استراتژی کلان آمریکا براساس تحقق دو مؤلفه همیشگی بوده است: مشروعیت بخشی به سرمایه‌داری در گستره گیتی و جهانی کردن لیبرالیسم سیاسی و فرهنگی»<sup>۱</sup>

با توجه به اجماع اکثریت نهادهای سیاست‌گذار و تدوین‌گر قانون در مورد موضوعات متنوع این حوزه، همکاری‌های فراوانی میان کنگره و ریاست جمهوری برای اتخاذ سیاست‌های کلان مؤثر وجود دارد. در این میان، کنگره ایالات متحده، شاید به‌گونه‌ای، نقش سیاست‌گذاری خود را به قوه مجریه و دستگاه‌های مربوط به آن تفویض کرده است؛ اما نقش نظارتی و مشورتی کنگره هنوز در این حوزه، پا برجا مانده است. ساختار قانون اساسی و اهمیت مجلس سنا در حوزه سیاست خارجی ایالات متحده، تمایل روزافزون کنگره به انزوا در این حوزه‌ها را مانع می‌شود.

### ۳-۷. جمع‌بندی

در حالی که قدرت سیاست‌گذاری میان سه بخش سنتی حکومت که در قانون اساسی به آنها اشاره شده - یعنی قوای مقننه، مجریه و قضائیه - تقسیم شده است، اما بسته به ماهیت موضوع و نوع مسئله‌ای که باید مورد نظر سیاست‌گذاران قرار گیرد، عموماً یکی از این قوا در فرایند سیاست‌گذاری از قدرت بیشتری برخوردار خواهد بود.

سیاست‌گذاری در حوزه اجتماعی و سیاست داخلی، غیرمنسجم و ناپایدار است. این درحالی است که برای مثال در حوزه اقتصادی بخش خصوصی، سیاست‌گذاری‌های کلانی صورت می‌گیرد.

سیاست‌گذاری در حوزه امنیت ملی، سیاست خارجی - دفاعی به‌نحوی تقریباً منسجم و در راستای طراحی و اجرای استراتژی‌های بلندمدت، انجام شده است. علی‌رغم انتقاداتی که به علت فقدان طرح کلان، در این حوزه مطرح شده است اما منسجم‌ترین و پایدارترین حوزه طراحی سیاست‌های کلان آمریکا محسوب می‌شود. اجماع شهروندان، نخبگان و نهادهای حاکم بر آمریکا، زیربنای این

۱. دهشیار، حسین، پیشین، صص ۱۵۸ - ۱۵۹.



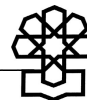
سیاست‌گذاری‌های کلان را تشکیل می‌دهند.

وجود ویژگی فدرالیستی نظام سیاسی آمریکا و عدم تمرکز در ساختار اجرایی این کشور، منجر به وقوع نوعی پراکندگی سیاست‌گذاری در سطوح ملی شده و این امر توأم با پاره‌ای دلایل دیگر، عدم انسجام سیاست‌گذاری‌ها در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاست داخلی را به دنبال داشته است. پیگیری سیاست‌گذاری در هر یک از این حوزه‌ها، عموماً، به ایالات واگذار شده است.

#### ۴. نتیجه‌گیری: مدل سیاست‌گذاری در ایالات متحده آمریکا

ساختار قدرت در ایالات متحده آمریکا، مبتنی بر گروه‌های متعدد و متنوع مستقل و رقیب پایه‌ریزی شده است؛ گروه‌های مستقلی که قدرتشان به‌طور وسیع بین شرکت‌کنندگان پراکنده شده و از منابع مختلف، کسب قدرت می‌کنند؛ شرکت‌کنندگانی که از حیث اهداف و شیوه‌های تحقق آن، متفاوت هستند. رابرت دال<sup>۱</sup> (۱۹۶۱)، که پیشگام اولین مطالعات در باب سیاست‌های شهری در ایالات متحده آمریکا بود، معتقد است یک دمکراسی تکتگررا در جهان واقع، برپایه این اعتقاد استوار است که دولت مرکزی و حکومت محلی، تحت کنترل هستند. نکته اساسی اینجاست که در ایالات متحده، دولت باید هم به رأی‌دهندگان و هم به داوران و قضات پاسخ‌گو باشد. بدین معنا، قدرت سیاست‌گذاری رسمی در ایالات متحده، میان تعداد کثیری از نهادهای حکومتی و گروه‌های شهروندی تقسیم شده است.

روند سیاست‌گذاری در آمریکا، معمولاً از مراحل سه‌گانه زیر می‌گذرد: در اولین مرحله، قوه مقننه (کنگره) و رئیس‌جمهور ایفای نقش می‌کنند. کنگره یا طرح خود را به تصویب می‌رساند یا لایحه رئیس‌جمهور را پس از بررسی، تصویب (یا رد) می‌کند. مصوبه کنگره باید به توشیح رئیس‌جمهور برسد. دو مرحله دیگر بیشتر جنبه اجرایی دارند. در مرحله دوم، کارگزاران اجرایی برای روشن‌تر شدن (و به اصطلاح عملیاتی شدن قانون مربوطه)، قواعد و آیین‌نامه‌هایی را به آن اضافه می‌کنند. مرحله سوم، هنگامی رخ می‌دهد که یک برنامه، اجرایی شده باشد. در این مرحله، ممکن است به دلیل تغییر شرایط، سیاست اتخاذ شده دچار دگرگونی شود. شاید بتوان مرحله چهارمی را هم ترسیم کرد (که در عمل، بسیار اتفاق می‌افتد): نظارت و تجدید نظر کنگره یا دادگاه‌ها در سیاست اتخاذ شده. کنگره از طریق ابزارهای نظارتی خویش می‌تواند تغییراتی را در اموری بدهد که کارگزاران اجرایی، پیش‌تر آن را اجرا کرده بودند. با تدوین قوانین جدید، تغییرات نهادینه می‌شوند. کنگره حتی می‌تواند با تهدید به تصویب قانون جدید، کارگزاران اجرایی را به سمت سیاست‌گذاری مطلوب و



مورد نظر خود سوق دهد. دادگاه‌ها نیز می‌توانند از طریق کنترل و نظارت قضایی سیاست‌های اتخاذ شده، تغییراتی را در امور به‌وجود آورند.<sup>۱</sup>

جوآن لینز (۱۹۹۴) معتقد است که نظام‌های ریاستی با ویژگی عدم کارایی در سیاست‌گذاری و در نهایت بی‌ثباتی سیاسی، مشخص می‌شوند. زیرا هم رئیس‌جمهور و هم نمایندگان مجلس، به‌وسیله مردم انتخاب می‌شوند و به این جهت، هر دو برخوردار از «مشروعیت و حقانیت دمکراتیک» هستند؛ بنابراین، غیرممکن است که نزاع‌ها و کشمکش‌های میان خود را با پذیرش معیارهای دمکراتیک حل و فصل کنند.<sup>۲</sup> به نظر وی، یک رئیس‌جمهور، با اختیارات عملکردی و قدرت سیاسی زیاد و بدون وابستگی و نیاز به پارلمان، می‌تواند بن‌بست‌های موجود در سیاست‌گذاری را مرتفع کرده و کارایی حکومت را افزایش دهد.<sup>۳</sup>

به‌طور کلی، با پیچیده‌تر شدن جوامع امروزی، کنگره تمایل بیشتری برای واگذاری سیاست‌گذاری به کارگزاران اجرایی پیدا کرده است. مدیران بوروکرات که زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شوند نیز در طرح‌ریزی سیاست‌ها نقش مهمی ایفا می‌کنند. نمایندگان کنگره، بوروکرات‌ها و گروه‌های ذی‌نفوذ برای سیاست‌گذاری به یکدیگر نیاز دارند. مدیران بوروکرات، از تخصص و دانشی برخوردارند که منتج از تجربه مداوم آنها در مسند مدیریت است. کنگره، کنترل‌کننده دخل و خرج کشور است و حوزه‌های زیادی را تحت نظارت خود دارد. گروه‌های ذی‌نفوذ هم اغلب می‌توانند برای اتخاذ سیاستی خاص، نمایندگان کنگره و بوروکرات‌ها را متحد کنند.<sup>۴</sup> گروه‌های مذکور، نمایندگان طیف‌های متنوعی از جامعه مدنی آمریکا محسوب می‌شوند و در فرهنگ آمریکایی، از اهمیت خاصی برخوردارند.

درحالی که می‌توان طبقه‌بندی‌های متنوعی را از انواع سیاست‌گذاری‌های قوای سه‌گانه ایالات متحده آمریکا، ارائه کرد اما آنچه که به‌صورت کلی قابل اشاره است اینکه کنگره ایالات متحده، بیشتر در زمینه سیاست‌گذاری‌های خرد اقتصادی و اجتماعی و سیاست داخلی که مربوط به حوزه توزیع ارزش‌ها و منافع ملی است، مداخله می‌کند. این روند، در اشتراک مساعی با ایالات مختلف، افراد ذی‌نفوذ و مؤسسات معتبر صورت می‌گیرد. با دگرگونی ترکیب کنگره و مجالس ایالتی و موضوعاتی که از نظر عموم شهروندان مهم تلقی می‌شوند، این سیاست‌ها نیز تغییر پیدا می‌کنند. به جهت ماهیت این سیاست‌ها و حوزه این سیاست‌گذاری‌ها، نوعی عدم انسجام و ناپایداری و

1. Fritschler, A. Lee, op. cit. p. 56.

2. Rabin, Jack, op. cit. p. 785.

۳. برای مطالعه بیشتر در این مورد، ر. ک:

Linz, Juan J, "Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?", in Linz, Juan J. and Valenzuela, Arturo. Ed, The Failur of Presidential Democracy (Baltimore, Md: Johns Hopkinz University Press, 1994).

4. Fritschler, A. Lee, op. cit. p. 14.

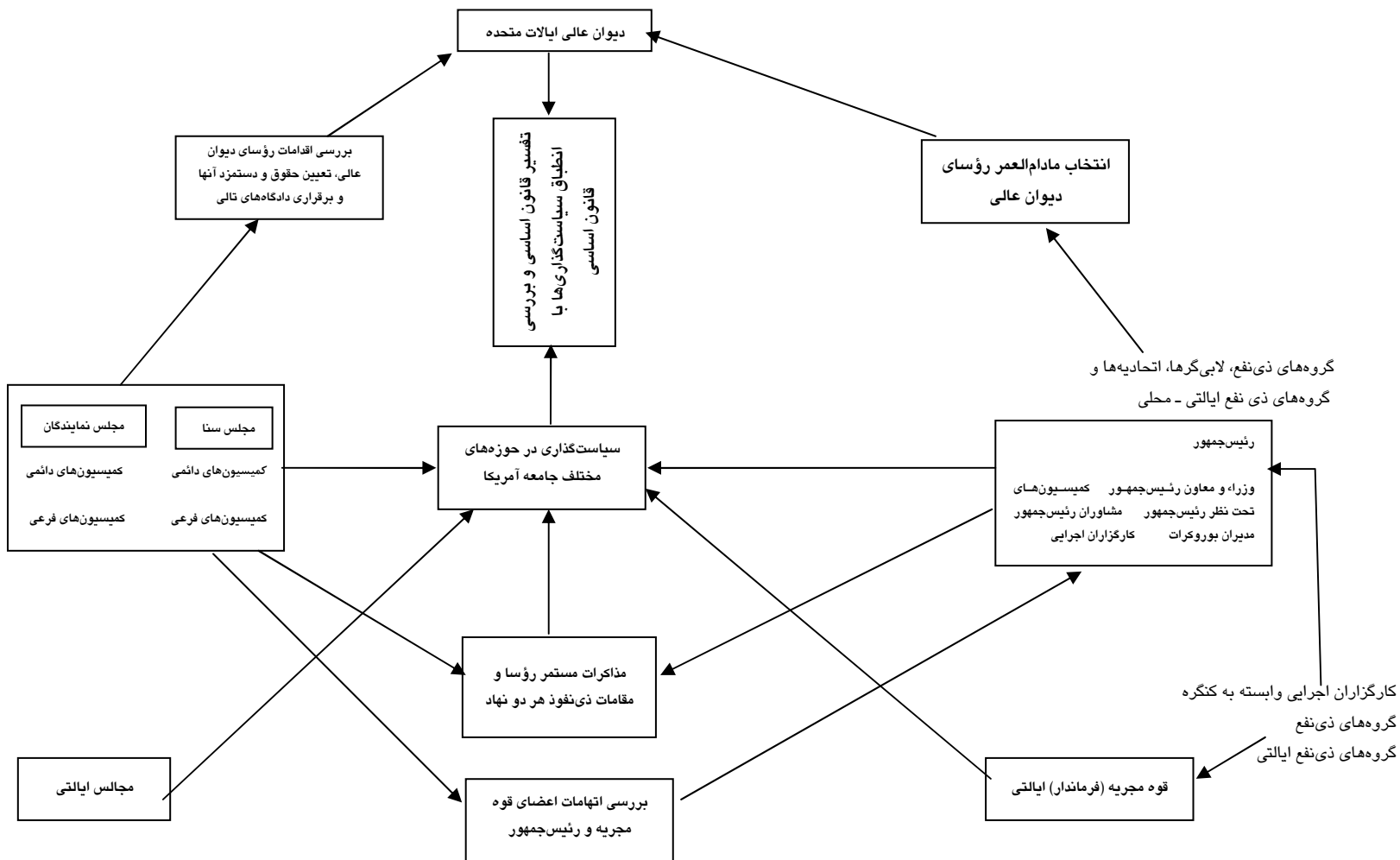


کوتاهمدت بودن و خرد (نه کلان) بودن، در آنها دیده می‌شود.

کنگره کمتر به سیاست‌گذاری در حوزه امنیت ملی - سیاست دفاعی و سیاست خارجی می‌پردازد. این حوزه‌های کلیدی و مهم، بیشتر در تصرف کارگزاران اجرایی و مدیران بوروکرات بوده‌اند، که رئیس‌جمهور تا حدی بر آنها تسلط دارد. اجماع‌نخبگان، شهروندان و نهادهای مختلف جامعه مدنی بر اهداف رایج در این حوزه‌ها، فضایی را به‌وجود آورده که می‌توان از آن به‌عنوان «فضای طرح‌ریزی استراتژی بلندمدت» در آمریکا یاد کرد. اتخاذ سیاست‌گذاری کلان در حوزه اقتصادی، غالباً به‌دلیل نظام سرمایه‌داری حاکم بر اقتصاد آمریکا و حضور ۸۵ درصدی بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی این کشور است. شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی با طرح‌ریزی استراتژی‌ها و چشم‌اندازها، در پی نیل به منافع خویش هستند. مؤسسات و صنایع استراتژیک و حساس دولتی مانند صنایع مرتبط با انرژی هسته‌ای و صنایع دفاعی، با الگوبرداری از بخش خصوصی در این مسیر حرکت کرده‌اند.

در این فرایند سیاست‌گذاری، لابی‌گراها، گروه‌های ذی‌نفع، مؤسسات پژوهشی - علمی، افکار عمومی، رسانه‌ها و ایالات از یک سو و ترکیب مجالس نمایندگان و سنا، وظایف و اختیارات ریاست جمهوری، شیوه دخالت دیوان عالی ایالات متحده در این فرایند از سوی دیگر، نوع، شکل و ماهیت سیاست‌گذاری‌ها را مشخص می‌کنند.

برای تسهیل بحث و تفهیم بهتر فرایند سیاست‌گذاری در آمریکا، نمودار ذیل ترسیم شده است:





سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف، در ایالات متحده آمریکا فرایندی مملو از کشمکش بر سر اهداف و جلب رضایت دیگران برای پشتیبانی از خط‌مشی‌هایی خاص است. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت:

۱. در ایالات متحده آمریکا، نهادهای مختلفی در زمینه‌های گوناگون و در قوای مختلف حکومتی در سطح ملی و ایالتی، به سیاست‌گذاری مشغول هستند.

۲. سیاست‌گذاری کلان یا سیاست‌های کلان، بیشتر مربوط به حوزه‌های امنیت ملی، سیاست خارجی و سیاست دفاعی است که در دوره‌های مختلف، به اشکال متفاوتی (و نه متضادی) اتخاذ می‌شود.

۳. گروه‌های مختلف حاضر در جامعه مدنی، مؤسسات پژوهشی - علمی و ... همگی مراکزی را تشکیل می‌دهند که در جهات مختلف با اهداف متفاوت و بعضاً متعارض، محیط پیرامون نهادهای سیاست‌گذار در ایالات متحده را احاطه کرده‌اند.

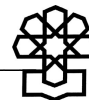
۴. برحسب اینکه چه گروهی در کاخ سفید حاکم است و چه گروه یا حزبی اکثریت کنگره را تشکیل می‌دهد، مؤسسات تحقیقاتی متفاوتی مشغول تهیه گزارش، تدوین پیش‌نویس قانون و اتخاذ اصول اساسی سیاست‌گذاری در هر حوزه‌ای از جامعه می‌شوند. این مؤسسات، با تفسیر متفاوت (نه لزوماً متباین) از منافع ملی آمریکا، مشغول تهیه گزارش‌ها و ارائه توصیه‌ها به مقامات اجرایی و قانون‌گذار می‌شوند.

۵. دیوید مک کی معتقد است «تصمیم‌گیری در نظام ایالات متحده آمریکا، به‌صورت پراکنده و متفرق انجام می‌شود به‌گونه‌ای که در مورد سیاست‌گذاری در آمریکا نمی‌توان لزوماً به مشخصه خاصی از این سیاست‌ها اشاره داشت؛ [مشخصه‌ای که تمام سیاست‌های اتخاذ شده را حول محور و نهاد خاصی متحد کند].<sup>۱</sup> وی درباره دلایل وجود این ویژگی در نظام سیاسی آمریکا می‌نویسد: «طبیعت تکثرگرایانه و فضای باز حاکم بر نظام سیاسی آمریکا، موجب نوعی سردرگمی و عدم پیش‌بینی در سیاست‌گذاری‌های انجام شده است».<sup>۲</sup>

۶. اگرچه عدم همگرایی نسبی میان بخش‌های مختلف نظام سیاسی ایالات متحده، مورد انتظار کارشناسان و مدیران ارشد آمریکا قرار گرفته، اما دقت در فضای سیاسی ایالات متحده، که در یک سوی آن پلورالیسم فرهنگی - سیاسی وجود دارد و در سوی دیگر، فدرالیسم و ایالات نسبتاً خودمختار، نشان می‌دهد که آنچه در ایران امروز با عنوان «سیاست‌های کلی نظام» مورد توجه جدی مقامات عالی‌رتبه سیاسی قرار گرفته، در نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا اگر هم محلی از اعراب داشته باشد، میان نهادهای مختلف (کمیسیون‌های کنگره و کارگزاران اجرایی قوه مجریه و...) و آن هم نه در همه

1. McKay, David, op. cit. p. 277.

2. Ibid



حوزه‌ها، بلکه صرفاً در حوزه‌هایی که به‌نحوی در آنها اجماع لازم میان نهادها و افراد وجود دارد (مانند حوزه امنیت ملی و سیاست خارجی - سیاست دفاعی) توزیع شده است.

۷. حفظ منافع ملی ایالات متحده در حوزه‌های مختلف، اصل اساسی جامعه و نظام سیاسی این کشور محسوب می‌شود و اعتقاد بر این است که در حوزه‌های مختلف، نیاز به سیاست‌گذاری‌های متفاوت است. بر حسب اینکه قدرت سیاسی در آمریکا در اختیار کدام گروه یا حزب باشد، این سیاست‌گذاری‌ها نیز می‌تواند متفاوت باشد.

۸. ساختار قدرت و شکل حکومت در آمریکا، اجازه تدوین سیاست‌هایی کلی در همه زمینه‌ها را به نخبگان حاکم در ایالات متحده نمی‌دهد. براساس نظام تکثرگرایی و پراکندگی و تنوع در نهادهای دموکراتیک حاکم، سیاست‌گذاری کلان در زمینه‌های مجاز به شیوه‌ای متفاوت انجام می‌شود.

### منابع و مآخذ

۱. استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱، ترجمه جلال دهمشگی، بابک فرهنگی و ابوالقاسم راه چمنی (تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۰).
۲. اولسون، دیوید ام، نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ترجمه علی‌رضا طیب (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲).
۳. بازدارندگی مشخص: گزارشی از کمیسیون تدوین استراتژی بلندمدت آمریکا، ترجمه اصغر زاهدی (تهران: نشر نظر، ۱۳۶۹).
۴. بروجردی، عبدالهادی، جهانی‌سازی در پناه آتش (خاورمیانه و ایالات متحده در آغاز هزاره سوم)، در کتاب آمریکا (تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۰).
۵. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴).
۶. دهشیار، حسین، سیاست خارجی آمریکا در آسیا (تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲).
۷. سجادی‌پور، سید محمدکاظم، «کالبدشناسی مؤسسات پژوهشی آمریکا»، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۴، سال ۱۳۸۱.
۸. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا (تهران: معاونت پژوهشی ریاست جمهوری، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۸).
۹. کالینز، جان ام، استراتژی بزرگ (اصول و رویه‌ها)، ترجمه کورش بایندر (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۰).
۱۰. کانون‌های تفکر، نهادهای ویژه سیاست پژوهشی، ایده‌پردازی، و راه‌یابی برای مسائل اساسی (تهران: دفتر مؤسسه آموزش و تحقیقاتی صنایع دفاع، ۱۳۷۶).
۱۱. لطفیان، سعیده، استراتژی و روش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک (تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳).



۱۲. وحید، مجید، سیاست‌گذاری عمومی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳).
۱۳. مشیری، ابوالقاسم، نقش کنگره آمریکا در سیاست آن کشور (تهران: انتشارات سپهر، ۱۳۴۵).
۱۴. مولر، پیتر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۸).
15. Bert, Rockman A, "American's Department of State: irregular and regular syndromes of Policy making", American Political Science Review, 75, No. 4, December 1981, pp. 920-934.
16. Clark, Cal, "Economic Development, International", in Robin, Jack. Ed, Encyclopedia of Public Administration and Policy, Vol1 ( New York: Marcel Dekker, Inc, 2003), pp. 390-395.
17. Fritschler, A. Lee, Smoking and Politics: Policy making and the Federal Bureaucracy, Second edition (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1975).
18. Grossman, Joel B. and Wells, Richard S, Constitutional Law and Judicial Policy Making (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1972).
19. Hall, Thad, Authorizing Policy (Columbus: The Ohio State University Press, 2004).
20. Hodgson, Francis, World Directory of National Science, Policy-making Bodies (Europe and North America), Vol 1 (Unesco, 1966).
21. [http://wikipedia.org/wiki/the\\_American\\_Enterprise](http://wikipedia.org/wiki/the_American_Enterprise)
22. [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Congress)
23. [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_of\\_America](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_of_America)
24. Kickert, W. J. M. & Klijn, E. H. & Koopenjan, J. F. M. Eds, Managing Complex Networks: strategies for the Public (London: Sector Sage Publications, 1997).
25. Knoke, D, Political Networks: The Structural Perspective (Cambridge University Press, 1990).
26. Lindblom, Charles E, The Policy-making Process (New Jerdey: Prentice-Hall, Inc, 1968).
27. Kurian, George T. Ed, World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. 11 (London: Fitzroy Dearborn Publishers, 1998).
28. MacNollgast, "political control of the bureaucracy", in Newman, Peter. Ed, The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, 3 (UK:Macmillan Reference Limited, 1998), pp. 50-54.
29. McKay, David, American Politics and Society, Third Edition (Oxford UK Cambridge USA: Blackwell, 1993).
30. Oleszek, Walter J, Congressional Procedures and the Policy Process, Third edition (Washington, D. C: Congressional Quarterly, Inc, 1989).
31. Olson, David M. and Norton, Philip, Legislatures in Democratic Transition, in Olson, David M. and Norton, Philip. Ed, The New Parliaments of Central and Eastern Europe (London: Frank Cass, 1996), pp. 1-15.
32. Schubert, Glendon, The Political Role of the Courts: Judicial Policy-making (Scott, Foresman and Company, 1965).
33. Stein, Herbert, Economic Planning and the Improvement of Economic Policy (Washington, D. C: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975).
34. True, James L, "policy Change", in Rabin, Jack. Ed, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy (New York, Basel: Marcel Dekker, Inc, 2003), pp. 917-921.
35. Webster's Third New International Dictionary (Spring field, MA: Merriam-Webster, 1993).



شماره مسلسل: ۹۰۵۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی ۳. ایالات متحده آمریکا

**Report Title:** General Policies in Comparative Studies Perspective (3)  
The Case of the United States of America

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

تهیه و تدوین: سعید عطار

ناظر علمی: علی‌اکبر گرجی

منتقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: مسیح بهنیا

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. سیاست‌گذاری (Policymaking)

۲. ایالات متحده آمریکا (United States of America)

۴. قوه مجریه (Executive Power)

۵. کنگره (Congress)

۶. دیوان عالی (Supreme Court)

۷. گروه‌های ذی‌نفع (Interest Group)

۸. فدرالیسم (Federalism)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۴/۱۹