

Översikter och meddelanden

Politik og institutioner

Etableringen af den politiske videnskab som en selvstændig disciplin indenfor samfundsvidenskaberne krævede et opgør med tidligere tiders opfattelse af politik som de formelle og uformelle aspekter ved statens politiske, retlige og administrative institutioner (Rasmussen, 1968). Den politiske videnskab fik sit eget selvstændige analyseobjekt, i og med at det analytiske fokus skiftede fra spørgsmålet om de statslige institutioners indretning og funktion til spørgsmålet om magtens udøvelse og autorisering. Easton (1953) definerede således politologiens objekt som den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for samfundet. Adskillelsen af politikken fra dens institutionelle kontekst er dog kun en halv sejr. For den politiske videnskab mangler stadig en adækvat forståelse af de komplekse relationer mellem politik og institutioner. Det er der nu to nyere bøger, der prøver at råde bod på. Ernesto Laclaus *New Reflections on the Revolution in Our Time* (1990) og James G. Marchs og Johan P. Olsens, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, (1989) forsøger således begge, ud fra vidt forskellige udgangspunkter, at give et bud på, hvordan vi kan forstå samspillet mellem politik og institutioner. Laclau er en af ophavs-mændene til den såkaldte neo-gramscianske diskursanalyse, der især har hentet inspiration fra den nyere franske filosofi; hvorimod March og Olsen er eksponenter for den såkaldte neo-institutionalisme, der i høj grad har hentet inspiration fra organisationsteorien. Det er ikke desto mindre vores hensigt at vise, hvordan såvel Laclau som March og Olsen, med deres respektive forsøg på at løse de klassiske problemer med hensyn til nedprioriteringen af det politiske indenfor marxismen og nedprio-

riteringen af institutioner indenfor liberalismen, ikke alene konvergerer, men også supplerer hinanden.

Teoretiske lighedspunkter

Allerede med hensyn til de grundlæggende ontologiske og epistemologiske spørgsmål er der lighedspunkter mellem på den ene side Laclau og på den anden side March og Olsen. Ontologisk set er de således fælles om at støtte en svag realisme, der nok accepterer muligheden for, at der eksisterer en objektiv realitet uafhængig af vores bevidsthed om den, men som samtidig erkender, at vi kun har adgang til denne realt eksisterende materie, i og med at den konstitueres som form indenfor det relationelle system af former, der udgør vores sociale livsverden (Laclau, 1990: 100; March – Olsen, 1989: 41). I forlængelse af den senere udvikling indenfor fænomenologien, den analytiske filosofi og strukturalismen understreges det hermed at den objektive realitet kun kan begribes gennem en stadig konstruktion af mening på baggrund af allerede-eksisterende meningsrelationer.

Hvor Laclau ser konstruktionen af mening som et spørgsmål om artikulation, betragter March og Olsen denne som et spørgsmål om fortolkning. Artikulation indebærer, at en bestemt betydning dannes i forhold til noget, der er forskelligt fra den, og som netop dermed bliver en del af den. Fortolkning indebærer, at diverse sociale relationer, begivenheder, handlinger og præferencer ud fra en helhedsbetragtning tillægges en bestemt mening. Både artikulation og fortolkning indeholder et element af aktiv konstitution, hvilket understreger, at de konstruerede former ikke er prædeterminerede af en objektiv realitet (Laclau, 1990: 104; March – Olsen, 1989: 42). Der er imidlertid en forskel, idet fortolkning forud-

sætter et fortolkende subjekt, hvilket ikke er tilfældet med artikulation. Tværtimod er artikulation i sig selv en betingelse for konstruktionen af subjektivitet, eftersom denne er et resultat af etableringen af en relation mellem forskellige subjektpositioner, der gensidigt modificeres af deres indbyrdes relationer. Forskellen er dog ikke større end, at March og Olsen (1989: 41–46) langt fra opfatter det fortolkende subjekt som et enheds-subjekt, da det til stadighed opløses i et interpersonelt netværk af kognitive og affektive relationer.

Påstanden om at verden kun er givet gennem artikulation og fortolkning, afstedkommer ofte anklager for idealisme. Men som vi allerede har set, udelukker denne påstand ikke muligheden af en uafhængigt eksisterende objektiv realitet. Dermed undgås den idealistiske position, ifølge hvilken verden kun eksisterer i vores bevidsthed. Desuden understreger såvel Laclau (1990: 19–21) som March og Olsen (1989: 54–55) de sociale aktørers og institutionelle strukturers kontingente karakter, som bevirker, at de konstruerede former aldrig kan gøre krav på at udgøre en endegyldig repræsentation af den objektive realitet. Realiteten kan ikke reduceres til dens repræsentation, hvorved den form for idealisme, der netop hævder at materien er identisk med sin form, afværgeres.

Selv om de epistemologiske spørgsmål hverken hos Laclau eller hos March og Olsen gøres til genstand for større opmærksomhed, er der også på dette punkt en klar overensstemmelse. Begge parter mener nemlig, at en væsentlig drivkraft bag artikulationen og fortolkningen af vores livsverden skal findes i forsøget på at 'skabe orden i kaos'. Såvel institutioner som individer søger at etablere et vist minimum af konsistens (March – Olsen, 1989: 41). Hvad der gælder for lægmand, gælder desuden også for videnskaben, som udvikles gennem en uendelig række af forsøg på at genbeskrive analyseobjekt på en måde, der opfattes som værende mere tilfredsstillende og mere dækkende (Laclau, 1990: 102). Såvel Laclau som March og Olsen formulerer sig med andre ord, epistemologisk set, i overensstemmelse med pragmatismen.

Alt i alt ser såvel Laclau som March og Olsen verden som bestående af forskellige menings-systemer, hvis symbolske karakter ikke blot tjener til at maskere virkeligheden, eftersom den i høj grad er konstituerende for samme (March – Olsen, 1989: 47–52). Det sociale er med Laclaus ord diskursivt konstitueret, i og med at de sociale relationer tager form af en række sprogspil, der knytter sprog, handling og objekter sammen i meningsgivende sekvenser (Laclau, 1990: 101). De forskellige og til tider indbyrdes uforenelige diskurser fungerer som 'principles of reading' i forhold til den stadig mere uigennemsigtige, flertydige og konfliktfyldte omverden (ibid.: 63–68).

Med hensyn til de mere substantielle overvejelser er Laclau (1990: 50) og March og Olsen (1989: 3–4) fælles om at have en ikke-reduktionistisk tilgang til forståelsen af politik. De forsøger dermed at gøre op med diverse forsøg på at reducere politik til et epifenomen af enten strukturer eller aktører. Sådanne forsøg er misvisende, da de i deres iver efter at forklare politik ender med at bortforklare den, i og med at den alene gøres til et spørgsmål om realiseringen af en social logik, som ikke selv er politisk. Forholder det sig derimod således, at politik ikke kan reduceres til en effekt af enten de sociale strukturers indre dynamik, sådan som det sker indenfor marxismen, eller de sociale aktørers rationelle forfølgelse af deres interesser, sådan som det er tilfældet med liberalismen, er det fordi politik er konstituerende for både strukturer og aktører. Laclau insisterer således på, at "structural re-articulation will be an eminently political restructuring", samt endvidere på at de politiske re-artikulationer af strukturen "also entails the constitution of the agents' identity and subjectivity" (Laclau, 1990: 50). Dette leder frem til Laclaus centrale tese om "the primacy of the political over the social" (ibid.: 33), som giver politikken status af en konstitutiv dimension ved alle sociale relationer. Lidt mere spagfærdigt, men på linie hermed, fremhæver March og Olsen "the idea that politics, creates, confirms, or modifies interpretations of life" (March – Olsen, 1989: 48). Politik er endda ikke kun konstituerende for vores fortolkninger og dermed

de institutionelle strukturer hvori de indlejres, eftersom at det desuden er "through politics, individuals develop their identities" (ibid.).

Opfattelsen af politik som en konstituerende snarere end en afledt aktivitet betyder imidlertid ikke, at alt er muligt. Politik er hverken en potentielt kaotisk eller indetermineret aktivitet, eftersom den altid finder sted i en relativt struktureret kontekst. Både Laclau (1990: 35) og March og Olsen (1989: 16–19) mener således, at politiske beslutninger, handlinger og strategier til stadighed betinges af institutionelle strukturer, som hæmmer og fremmer deres realisering.

Pointen vedrørende de institutionelle strukturers indflydelse på den politiske konstitutionsproces fordrer i mindst to henseender en reformulering af strukturbegrebet. I stedet for at opfatte struktur som et dybereliggende mønster af objektive sociale relationer, bør vi forstå det som det altid ufuldstændige sæt af regler og ressourcer, der medvirker til de institutionaliserede sociale praksisformers reproduktion (jf. Giddens, 1979: 159–169; Derrida, 1978: 278–293). En sådan struktur vil, *qua* sin manglende objektivitet, ikke være i stand til at determinere det politiske, men vil trods alt, *qua* sine relativt faste regler og ressourcer, være i stand til at betinge resultatet af den politiske konstitution af det sociale. Såvel Laclau som March og Olsen er i store træk enige i denne definition af institutionelle strukturer, og hvad mere er, så er de også enige om, at de sociale aktører og deres præferencer, ønsker og holdninger er endogene i forhold til disse strukturer (Laclau, 1990: 30; March – Olsen, 1989: 40). Aktøren kan dog ikke reduceres til sin objektive placering i strukturen, men er tværtimod betinget af dennes ufuldstændighed. Det er således strukturens "dislocation" (Laclau, 1990: 41–44) og "inefficiency" (March – Olsen, 1989: 54–56), der muliggør fremkomsten af relativt autonome aktører. En sådan reformulering af begreberne om struktur og aktør rummer kimene til en overskridelse af den klassiske struktur/aktør dualisme, ifølge hvilken determinisme og voluntarisme gøres til gensidigt udelukkende og lige enside alternativer.

Teoretisk symbiose?

Vi har indtil nu bestræbt os på at fremdrage, hvad vi anser for at være en række bemærkelsesværdige lighedspunkter mellem på den ene side Laclau og den anden side March og Olsen. Lad os ikke desto mindre slå fast, at der ikke er tale om to identiske positioner. Man er derfor nogle gange nødt til at opbyde lidt god vilje for at blive overbevist om lighedspunkterne. Dette skyldes dels, at de to positioner har deres teoretiske udgangspunkt i henholdsvis marxistisk og liberal teori, og dels, at de har nærmet sig hinanden ved at fokusere på henholdsvis politik- og institutionsaspektet. Men som vi skal se, betyder forskellene i udgangspunkt og analytisk fokus, at de to positioner, snarere end at fjerne sig fra hinanden, supplerer hinanden i en sådan grad, at der på det nærmeste er tale om en teoretisk symbiose (samme pointe finder man hos Bang, 1989: 248–249).

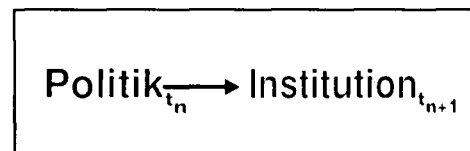
I betragtning af, at politik tillægges en konstituerende rolle i forhold til de mere eller mindre institutionaliserede sociale relationer, er det overraskende, så vagt March og Olsens politikbegreb er. Politik optræder for det meste som adjektiv til enten handling eller beslutning. Der gøres ikke noget særskilt forsøg på at definere, hvad politik egentlig indebærer. Det tætteste man kommer er bemærkningen om, at "politics is organized around the construction of meaning as well as, or instead of, the making of choices" (March – Olsen, 1989: 159). Denne formulering røber en betydelig usikkerhed med hensyn til håndteringen af politikbegrebet. Helt anderledes forholder det sig med Laclau, som har leveret et vægtigt bidrag til en reformulering af politikbegrebet (jf. Torfing, 1991).

Udgangspunktet for Laclaus reformulering af politikbegrebet er hans forsøg på at dekonstruere den strukturelle determinationslogik, der har præget store dele af marxismen. Kort fortalt har marxismen tenderet mod at reducere politik til en særlig udviklet form for klassekamp, som finder sted på et superstrukturelt niveau, hvis rolle og natur er bestemt af den grundlæggende socio-økonomiske struktur.

Laclaus dekonstruktive læsning af marxismen har forløbet i to etaper. Han angreb først klassereduktionismen, som insisterede på de politiske ideologiers nødvendige klassetilhørsforhold (Laclau, 1977). Hans modstilling af politiske kampe baseret på klasseantagonismer, med politiske kampe baseret på folkeligt-demokratiske antagonismer var et skridt væk fra reduktionismen, men formåede dog ikke at gøre op med den grundlæggende opfattelse af økonomien som et homogent system styret af sine egne indre logikker. Opgøret med denne opfattelse af økonomien kom først senere i og med understregningen af økonomiens karakter af at være et heterogent terræn for politiske kampe (Laclau – Mouffe, 1985). Denne opfattelse berører økonomien dens status som det centrale udgangspunkt for social determination, og markerer begyndelsen til en ikke-reduktionistisk forståelse af de samfundsmæssige relationer, der er blevet omtalt som en særlig form for post-marxisme.

Dekonstruktionen af marxismen retter i sidste ende et afgørende slag mod opfattelsen af samfundet som en centreret, altfavnende og fuldt ud intelligibel totalitet (Laclau, 1990: 89–92; for en parallel til March og Olsen, se Pedersen, 1991: 134). Samfundet er fundamentalt set umuligt i den forstand, at det til stadighed penetreres af begivenheder, der ikke kan repræsenteres indenfor den symbolske orden, og som derfor resulterer i dennes delvise sammenbrud. Disorganiseringen af det kapitalistiske samfund bevirker, at den sociale struktur er præget af en "undecidability", der er ontologisk, i og med at samfundet kun eksisterer i forsøget på at overvinde den. De konstitutive beslutninger, hvorigennem den sociale struktur forsøges re-artikuleret, er præcis, hvad Laclau forstår ved politik. De politiske beslutninger træffes indenfor en "undecidable" struktur, der nok formår at tilvejebringe diverse grunde, motiver og intentioner bag valget af A frem for B, C eller D, men som ikke kan give dette valg nogen ultimativ fundering (Laclau, 1990: 27–31). De politiske beslutninger kan derfor ikke have nogen algoritmisk karakter, men vil i sidste ende være arbitrære og bero på forskellige former for overtalelse.

Overtalelsesforsøgene vil i en situation med konkurrerende og indbyrdes uforenelige valgmuligheder tage form af en kamp for hegemoni, hvor skabelsen af konsensus for en bestemt valgmulighed betinges af undertrykkelsen af andre valgmuligheder (Laclau, 1990: 71–73). Det er værd at bemærke, at der er en vis parallel mellem på den ene side Laclaus begreber om "undecidability", overtalelse og hegemoni og på den anden side March og Olsens begreber om flertydighed, "reasoned debate" og "preference pooling/molding" (March – Olsen, 1989: 24, 124, 150–156). Ihvertfald er der på et overordnet plan enighed om, at politik er konstituerende for de mere eller mindre institutionaliserede sociale relationer. Denne opfattelse kan i al sin enkelthed illustreres ved hjælp af følgende figur:



Figur 1. t_n angiver vilkårligt givet tidspunkt.

Laclaus styrke er at finde i hans forsøg på at reformulere politikbegrebet, så det bringes i overensstemmelse med tesen om politikens primat. For når det kommer til spørgsmålet om de institutionelle rammers betydning for den politiske konstitueringsproces, har Laclau ikke meget at byde på. Mouzelis (1988: 110) har således ligefrem anklaget Laclau for at analysere politik i et institutionelt vacuum. En så skarpt formuleret kritik er imidlertid uberetiget, eftersom Laclau rent faktisk har et institutionsbegreb og desuden, som tidligere anført, mener at politik altid er betinget af sin institutionelle kontekst. Problemet er snarere, at Laclaus institutionsbegreb er alt for vagt. Institutioner defineres som "systems of differences" (Laclau, 1990: 223), som sedimenteres efterhånden som de "assume the form of an objective presence" (ibid.: 34), men som i øvrigt generelt har karakter af "loosely integrated complexes requiring constant intervention

of articulatory practices" (ibid.: 224). Selv om denne definition på det abstrakte plan siger en del om, hvad sociale institutioner er for noget, er den ikke meget bevendt, når det drejer sig om mere konkret at bestemme, hvordan disse institutioner virker ind på den politiske konstitutionsproces.

I denne henseende får vi meget mere ud af at konsultere March og Olsen, hvis nuværende position kan ses som endnu et opgør med utilitarismen og den metodologiske individualisme, der i nyere tid har domineret liberalistisk teori i form af den såkaldte rationelle aktør model. Også for March og Olsen gælder det, at deres opgør har forløbet i to etaper. Først introducerede de "garbage can" modellen, der med påpegnings af den løse og ofte retroaktive forbindelse mellem politiske mål og midlerne til deres opfyldelse reducerede den gænske mål-middel rationalitet til undtagelsen, der bekræfter reglen (March – Olsen, 1976). Men teorien bag garbage can modellen repræsenterede ikke i sig selv noget brud med den metodologiske individualisme. Faktisk var den stærkt kritisk overfor tanken om, at institutionelle strukturer skulle have en selvstændig rolle i forhold til de politiske aktører. Interessen for politikens institutionelle basis, som på en gang underminerede såvel mål-middel rationaliteten og individ-centreringen, kom først senere (March – Olsen, 1983, 1984). Det var således i høj grad erfaringer fra den norske magtudredning, der gjorde det klart, at "much of the behavior we observe in political institutions reflects the routine way in which people do what they are supposed to do" (March – Olsen, 1989: 21).

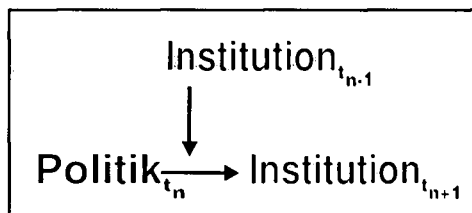
Det neo-institutionalistiske perspektiv hos March og Olsen kan kort sammenfattes i antagelsen om, at "institutions provide important elements of order in politics" (ibid.: 54). Dette sker i første omgang ved, at institutioner tilvejebringer kriterier for de politiske aktiviteter "appropriateness", og derved reducerer den usikkerhed, som opstår som en følge af samspillet mellem mere eller mindre begrænsede rationalitetsformer. Kriterierne for "appropriateness" er indeholdt i et mangfold af regler (ibid.: 21–25). Reglerne er imidlertid flertydi-

ge og indbyrdes modstridende, og det kan derfor være svært at se hvilken regel, der passer til en bestemt situation. Afgørelsen af dette spørgsmål beror på "legal reasoning" snarere end "economic reasoning". I modsætning til sidstnævnte, der ud fra rationelle konsekvensberegninger søger at etablere et objektivt grundlag for regelvalget, søger "legal reasoning" at forbinde regler og situationer ud fra vurderinger af deres indbyrdes forskelle og ligheder. Processen er sprogligt medieret "by the ways in which participants come to be able to talk about one situation being as similar to or as different from another; and the assignment of situations to rules is made at the same time as the rules change" (ibid.: 25–26, se også 38, 128, 132 og 160–161).

Institutioner påvirker også den politiske konstitutionsproces på en anden og måske mere subtil måde, i og med at de institutionaliserer mere eller mindre flertydige systemer af mening, som udgør den umiddelbare horisont for politiske aktiviteter (ibid.: 39). Sådanne meningshorisonter har direkte betydning for, hvordan de politiske projekter kommer til at se ud, og har desuden indirekte betydning for, hvordan politiske beslutninger, handlinger og begivenheder begrundes og motiveres (ibid.: 40–41, 46–52). Alt i alt har institutionelle strukturer i form af såvel regelsæt som meningshorisonter en afgørende betydning for politik. Institutioner udgør dog ikke kun en begrænsning, men også en mulighedsbetingelse for politik, eftersom de tilvejebringer en række forskellige handlingssammenhænge og ressourcer, som tilsammen giver de politiske aktiviteter deres gennemslagskraft (jf. Bogason, 1987: 288–290).

Det er March og Olsens fortjeneste at have givet os et overblik over de mange måder, hvorpå institutionelle strukturer påvirker politiske aktiviteter. Vi skal dog ikke glemme, at der er en vis overensstemmelse mellem på den ene side March og Olsens begreber om "appropriateness", "conflicting and ambiguous rules" og "legal reasoning" og på den anden side Laclaus accept af "verisimilitude" snarere end "apodicticity" som grundlag for at vælge et blandt flere alternativer; hans Wittgenstein

inspirerede fremhævelse af problemerne ved regelfølge; og endelig hans henvisning til Rortys argument om, at man ikke kan forlange mere en "conversational support" for sine handlinger (Laclau, 1990: 29, 104, 124). Sikkert er det ihvertfald, at såvel Laclau som March og Olsen tilkender den institutionelle kontekst en væsentlig indflydelse på den politiske konstitutionsproces. Indflydelsen gør sig ikke gældende ved, at valget mellem A, B, C og D dikteres af den institutionelle kontekst, men derimod ved at A, B, C og D udgør de faktiske og ikke de logisk tænkelige valgmuligheder. Den institutionelle kontekst har således en betingende snarere end determinerende rolle, hvilket kan illustreres ved hjælp af en mindre tilføjelse til figur 1:



Figur 2. t_n angiver vilkårligt givet tidspunkt.

Graden og karakteren af institutionalisering spiller en afgørende rolle for de politiske konstitutionsprocesser. På de gennemregulerede arbejdsmarkeder som i Danmark, Norge og Sverige vil det alt andet lige være sværere at komme igennem med nye politiske strategier end på arbejdsmarkeder, der er mindre regulerede. Årsagen er blandt andet, at førstnævnte gennem en lang række nøje fastlagte regler og ressourcer, der understøtter en given interessekonfiguration, er i stand til at kontrollere den politiske dagsorden, hindre ikke-autoriserede aktørers deltagelse, og kvæle politisk modstand ved henvisning til traditionen. Institutioner har som sådan altid et konservativt islæt, eller med Schattschneider's udtryk: "organization is the mobilization of bias" (1960: 71, kursivering udeladt).

Konstitution og forandring af politiske institutioner

Vi har først set på, hvordan politiske processer kan opfattes som konstituerende for sociale relationer, og dernæst understreget, at den politiske konstitutionsproces er betinget af sin institutionelle kontekst. Et afgørende spørgsmål er nu derfor, hvad der ligger til grund for konstitutionen og forandringen af den institutionelle kontekst.

Der synes i denne forbindelse at være en begrænsning i March og Olsens tilgang, i og med at de stort set kun orienterer sig imod, hvad der traditionelt i en snæver forstand opfattes som det politiske system, nemlig parlamenter og centraladministration (March – Olsen, 1989: kap. 5 – 6). March og Olsen taler således aldrig om institutioner generelt, men altid om specifikt politiske institutioner. Problemet med dette er, at det kan misforstås derhen, at politik er forbeholdt de aktører, der befinder sig indenfor disse institutioner. Dette indsnævrer i unødigt grad, hvad der kan opfattes som politisk. For som tidligere antydnet har politik ikke nogen topografisk lokalisering i samfundet, i og med politik er en konstitutiv dimension ved alle sociale relationer.

Når der derfor ikke på forhånd kan sættes grænser for hvilke institutioner, der kan politiseres samt grader og omfang heraf, kunne det umiddelbart være fristende at konkludere, at man ikke kan tale om specifikt politiske institutioner til forskel fra eksempelvis økonomiske institutioner. Det mener vi imidlertid godt man kan, når blot man holder sig for øje, at politiske institutioner er en særlig form for sociale institutioner, hvis interne strukturering og indbyrdes afgrænsning er politisk bestemt. Når visse sociale institutioner traditionelt er blevet opfattet som værende mere politiske end de politisk strukturerede og afgrænsede økonomiske institutioner, er det fordi disse på et nationelt niveau har etableret sig som centrale omdrejningspunkter for modstridende samfundsmæssige fortolkninger af, hvad der er i almenhedens interesse. Det særegne træk ved politiske institutioner er, at de opererer med en nødvendig fiktion om samfundet som

en helhed, og at det er imod denne imaginære helhed politiske strategier retter sig i bestræbelsen på, at kunne "tale i samfundets navn" (Easton, 1965: 54). Det betyder dog ikke, at økonomiske institutioner ikke også kondenserer modstridende samfundsmæssige konflikter, hvilket fremgår stadig mere tydeligt i takt med den tiltagende korporative udvikling i den vestlige verden i efterkrigstiden.

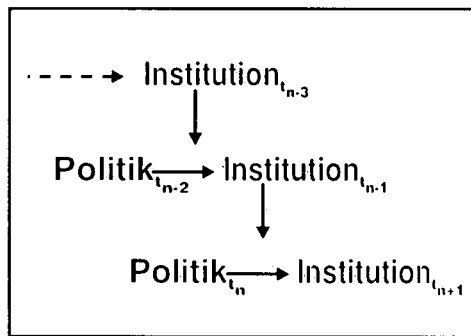
Hvis vi ud fra disse betragtninger koncentrerer os om de politiske institutioner, er det værd at bemærke, at Laclau fokuserer på konstitutionen snarere end forandringen af disse. Det centrale begreb for Laclau er i denne forbindelse sedimentering. De sociale relationer er politisk konstituerede igennem kampe mellem antagonistiske kræfter, der i deres forsøg på at etablere et hegemoni former såvel individuelle interesser som overordnede samfundsmæssige strukturer. Etableringen af et hegemoni indebærer dannelsen af et netværk af sociale relationer, der cementerer styrkeforholdet imellem de antagonistiske kræfter ved blandt andet at forsøge at integrere disse som legitime forskelle indenfor en samfundsmæssig helhed. De sociale relationers politiske oprindelse kan imidlertid ikke fastholdes, eftersom det ville være umuligt for de sociale aktører at handle og orientere sig, hvis de hele tiden skulle forholde sig muligheden for at deres omgivelser blev gjort til genstand for politiske forandringsprocesser. De sociale aktører er med andre ord nødt til i en vis grad at tage deres omgivelser for givne. Dette leder til, at de sociale relationer over tid sedimenteres i takt med, at de antager karakter af en 'objektiv' horisont for deres handlinger. Sedimenteringen af sociale relationer i institutionelle ordre indebærer, at deres politiske oprindelse 'glemmes'. Dette betyder dog ikke, at de sociale institutioners politiske dimension elimineres, eftersom denne kommer til udtryk dels som magtudøvelse og dels som muligheden for en re-aktivering af det sociale politiske karakter gennem en problematisering af den herskende sociale orden (Laclau, 1990: 33–36, 172–173).

I modsætning til Laclau fokuserer March og Olsen på forandringen snarere end konstitutionen af politiske institutioner (jf. Pedersen,

1991: 131). Politiske institutioner er arenaer for kampe mellem forskellige politiske kræfter, men samtidig indeholder de en lang række rutiner, der udtrykker og forsvare de eksisterende norm- og værdisæt (March og Olsen, 1989: 17). Denne dobbelte bestemmelse af politiske institutioner har betydning for måden, hvorpå de forandres. For som March og Olsen siger: "Institutions change, but the idea that they can be transformed intentionally to any arbitrary form is much more problematic" (1989: 56). Årsagen er, at samspillet mellem på den ene side de mere eller mindre bevidste politiske forsøg på at foretage gennemgribende institutionelle reformer og på den anden side den institutionelle kontekst for sådanne reformer ofte har en række utilsigtede konsekvenser, som er i direkte modstrid med de involverede aktørers interesser, og derfor kan give anledning til voldsomme protester. Institutionelle reformer synes derfor at have størst gennemslagskraft, når de udnytter allerede eksisterende procedurer for forandring, hvilket selvsagt begrænser deres radikalitet. Men som March og Olsen understreger, så er de institutionelle procedurer for forandring altid ufuldstændige, hvilket giver et vist omend begrænset spillerum for intentionelitet gennem kontrol med de institutionelle aktørers opmærksomhed, diverse forstyrrelser i de institutionelle læreprocesser, og de institutionelle diskurser som sådan (ibid.: 57–64). Der er desuden mulighed for at ændre de politiske institutioner intentionelt gennem en revolutionær chokbehandling, som dog i sagens natur er svær at kontrollere (ibid.: 64–65).

Konstitutionen og forandringen af politiske institutioner forklares ofte ud fra henvisninger til henholdsvis politiske forordninger og institutionernes egendynamik. De politiske institutioner oprettes ved en politisk sanktioneret forvaltningsakt, og udvikler sig derefter i overensstemmelse med deres egne indre lovmæssigheder. Konstitutionen betragtes som et resultat af en politisk beslutning, og forandringen som et resultat af regelstyret tilpasning til omgivelserne. Det er denne dualistiske opfattelse som såvel Laclau med sin teori om institutionel konstitution som March og Olsen

med deres teori om institutionel forandring forsøger at overskride. Både konstitution og forandring af institutioner ses som et resultat af tidligere politiske kampe, der er betingede af allerede eksisterende institutionelle forhold. Dette åbner op for en infinit bagudrettet udvidelse af figur 2:



Figur 3. t_n angiver vilkårligt givet tidspunkt.

Graden og karakteren af institutionalisering spiller en afgørende rolle for de politiske konstitutionsprocesser, men har samtidig også stor betydning for mulighederne for at politisere institutionelle strukturer. Umiddelbart ville man måske forvente, at tilstedeværelsen af institutionaliserede rutiner på for eksempel arbejdsmarkedet har en afpoliticerende effekt, i og med de tilstræber at tilvejebringe en almen accepteret ramme for løsningen af konflikter. Men der kan ihvertfald spores tre modgående tendenser. For det første er der en tendens til, at de institutionelle netværks gyldighedsområder til stadighed udvides, hvilket øger muligheden for kollision med alternative institutionelle organiseringsformer. For det andet betyder ekspansionen af institutionelle netværk, at problemerne med at samordne indbyrdes modstridende regler og rutiner bliver større, hvilket åbner op for allehånde konflikter. Endelig er der for det tredje en tendens til, at institutioner over tid bliver mere og mere stive, og dermed får stadig sværere ved at tilpasse sig nye forhold, hvorved de giver anledning til et stadig stærkere pres for forandring. På denne baggrund kan man sige, at sedimen-

teringen af sociale relationer, som kommer til udtryk i deres institutionalisering, indeholder i det mindste tre politiseringspotentialer.

Magt, autoritet og demokrati

Fokuseringen på den politiske konstitution af sociale relationer giver anledning til at fremføre tre forholdsvis sammenhængende teser om magt, autoritet og demokrati. Den første går ud på at politik forstået som en hegemonisk artikulation altid involverer magt. Den anden slår fast, at de politiske institutioner spiller en afgørende rolle i autoriseringen af magtstrategier. Den tredje knytter sig til såvel Laclaus som March og Olsens opfattelse af demokrati som det institutionelle arrangement, der bedst sikrer denne autorisering.

Starter vi med den første tese, er det uden videre klart, at eftersom ikke alle interesser kan realiseres, er aktørene tvunget til at vælge mellem varetagelsen af ofte modstridende interesser. Som tidligere anført hjælper de institutionelle strukturer til at afgrænse de faktiske valgmuligheder, men tilvejebringer ikke noget endegyldigt grundlag for valget mellem disse. I denne situation vil realiseringen af én interesse altid ske på bekostning af andre. Udformningen, selektionen og implementeringen af en politisk beslutning indebærer derfor altid en vis undertvingelse af andre aktørers interesser, og dermed udøvelsen af magt. March og Olsen understreger i denne forbindelse, at de fleste magtteorier er inadækvate, for såvidt de baserer magt på undertvingelse af interesser, uden at tage hensyn til at disse er "ambiguous, changing, and endogenous to the political system" (March – Olsen, 1989: 144). Alternativt argumenterer de som allerede nævnt for, at interesser konstitueres igennem politiske fortolkningsprocesser.

March og Olsens forståelse af magt som "the ability to induce others to act in a way that contributes to a power holder's interests" (ibid.: 144, vor kursivering) forekommer imidlertid utilstrækkelig. Vi vil her hæfte os ved to problemer. Det første vedrører karakteren af "ability". Spørgsmålet er, om denne

egenskab af at kunne handle (hvilket er magt-begrebets etymologiske betydning) er noget aktør simpelthen er udstyret med, eller om den selv er konstitueret igennem magtkampe? Hvis det første er tilfældet er vi tilbage i en metafysisk karakteristik af subjektet som givet i kraft af en række a priori egenskaber. Er det andet derimod tilfældet, ender vi uundgåeligt i en cirkelslutning, hvor magt defineres som "ability", der selv peger tilbage på magt. Det andet problem består i, at "induce" er et alt for vagt begreb til at sige noget specifikt om karakteren af magt. I det omfang magt ses som "inducement", er det ikke muligt at skelne magt fra indflydelse. Der er her en markant forskel mellem Laclau på den ene side og March og Olsen på den anden.

Laclau knytter magt sammen med sit begreb om antagonisme, der består af to uadskillelige momenter, nemlig undergravelse og konstitution af identitet (Laclau, 1990: 31–32; jf. også Dyberg, 1988: 85–91). Når politiske forslag afvises negeres de aktører, der identificerer sig med disse. Denne negation er konstitutiv for karakteren af det valgte forslag, og kaster samtidig de aktører som identificerede sig med de fravalgte forslag ud i nye identifikationsprocesser, hvorigennem de forsøger at re-artikulere deres identitet gennem nye hegemoniske projekter. Magt spiller således en dobbelt rolle ved på et og samme tidspunkt at undergrave og konstituere identitet; et synspunkt der i særdeleshed er blevet gjort gældende af Foucault (1981: Part Four).

Det bliver nu muligt at skelne mellem magt og indflydelse ved at se sidstnævnte som et led i mere eller mindre gnidningsfrie eller differentielle artikulationer, som i modsætning til magt ikke undergraver identitet. Følger man i en institution et givet sæt af regler med dertil hørende rutiner, vil fleksibiliteten i disse definere grænserne for, hvad der opfattes som acceptable forskelle mellem forskellige artikulationer og fortolkninger. Holder man sig indenfor disse grænser udgør institutionsstrukturen et netværk af indflydelseskanaler, der muliggør "the ability to induce" og dermed udformningen, selektionen og implementeringen af politikker. Magtkampe opstår, når konflikter

imellem forskellige artikulationer og fortolkninger ikke kan løses indenfor de givne institutionelle rammer, hvorfor der skabes et pres fra nogle aktørers side for at overskride disse.

Når det forholder sig sådan, at politik handler om magt, er det afgørende spørgsmål, hvordan partikulære magtstrategier kommer til at fremstå som almengyldige. Dette bringer os frem til den anden tese vedrørende magtens autorisering gennem politiske institutioner. Samfundsmæssig magtudøvelse autoriseres, i det omfang forfølgelsen af partikulære interesser fremstilles som værende et udtryk for den brede befolknings interesser. Da almeninteressen selvsagt er genstand for et utal af modstridende fortolkninger, afhænger en magtstrategis succes af dens evne til at indholdsbestemme almeninteressen. Dette sker ved at elementer fra én diskurs forsøges artikulert ind i en anden, hvorved de gives nye betydninger. Bestemmelsen af almeninteressen sker dog ikke kun gennem en positiv definition af dens indhold, men i høj grad også gennem en afgrænsning overfor det, som den ikke er; det som den udelukker, og det som til stadighed truer den. Hegemoniseringen af opfattelsen af hvad der er i den brede befolknings interesse indebærer inklusion såvel som eksklusion af interesser. De politiske institutioner har en særlig rolle i denne proces, eftersom de politiske aktører, ved at følge de regler disse institutioner har knæsat, indskrives i det sted, hvorfra der kan tales i samfundets navn.

Som eksempel på, hvordan en magtstrategi forsøger at autorisere sig selv igennem en re-artikulation af almeninteressen, kan man nævne neo-liberale forsøg på at gøre op med den socialdemokratiske velfærdsstatsmodel. Styrken ved den skandinaviske velfærdsstatsmodel har været dens høje grad af universalisering. Økonomisk vækst, social tryghed, solidaritet og lighed var ikke forbeholdt arbejderklassen, men blev betragtet som fælles goder. Angrebet på velfærdsstaten går derfor netop ud på at vise, at social tryghed, solidaritet og lighed fører til bureaukrati, formynderi og undertrykkelse af den individuelle virkelyst og i sidste ende bremser den økonomiske vækst. Alternativt hævdes det, at den økonomiske

vækst kun kan sikres gennem øget individuel ansvarlighed og initiativ. Almeninteressen er derfor ikke længere universielle velfærdsideal, men snarere en ligeså universiel lovprisning af individets frihed. Som et ekstremt og populistisk eksempel herpå kan man tage den tidligere engelske premierminister Margaret Thatchers slogan: "Society doesn't exist – only individuals exist!"

Går vi videre og ser nærmere på den tredje tese, vil vi altså hævde, at demokrati kan ses som et muligt udtryk for autorisering af magt gennem politiske institutioner, der påberåber sig varetagelsen af folkesuveræniteten. Den demokratiske indretning af de politiske institutioner sikrer, at de politiske strategier, som de institutionaliserer, kan legitimere sig i forhold til almeninteressen, sådan som denne kommer til udtryk i frie valg. Demokratiske institutioner, der på denne vis påkalder sig samfundsmæssig autoritet igennem repræsentation, bliver uundgåeligt omdrejningspunkter for interessemodspændinger. Det er dette forhold, der gør demokratiske institutioner til *loci* for magtkampe.

Set i dette lys er det paradoksale ved demokratiske institutioner, at de på ene side tjener til at autorisere magtstrategier gennem en universalisering af disse, samtidig med at de demokratiske institutioner på den anden side kun kan realiseres gennem partikulære magtstrategier, som giver demokratiet dets form og indhold. Folkesuveræniteten bliver således det sted, hvor det universelle og det partikulære støder sammen. Det er det faktum, at det repræsentative demokrati etablerer sig i dette spændingsfelt, som giver det dets grundlæggende åbne karakter. Med dette udgangspunkt vil vi afslutningsvis kommentere March og Olsens diskussion af aggregerende og integrative politiske processer.

Demokrati: mellem aggregerende og integrative politiske processer

March og Olsen argumenterer for, at demokrati hverken kan forstås som blot en aggregering af egeninteresser, som den såkaldte

realistiske skole hævder, eller som et forsøg på gennem integration at etablere en organisk forbindelse mellem politiske ledere og borgere, som det blandt andet understreges af fortalere for deltagerstyret demokrati. Hvor førstnævnte ser demokratiet som et spørgsmål om "majority rule" på baggrund af elitekonkurrence, hvilket gør styring til det afgørende problem, ser sidstnævnte "reasoned debate" som den væsentligste faktor for sikringen af samfundets traditionsbundne værdier, hvorfor socialisation bliver det vigtigste problem. Det er i følge March og Olsen ikke muligt at adskille disse to aspekter af demokratiet, der vægter henholdsvis demokratiets procedurale betingelser og de værdier og normer, et levedygtigt demokrati må værne om og udvikle. Ikke desto mindre ser de det centrale aktuelle problem for demokratiet som værende svækkelsen af de integrative aspekter til fordel for styrkelsen af de aggregerende processer, hvilket har en fremmedgørende effekt, og resulterer i politisk apati, politikerlede, med videre.

Som udgangspunkt for diskussionen af forholdet mellem aggregering og integration vil vi hævde, at den artikulationsproces, der finder sted i hegemoniske konstruktioner, er overgribende i forhold til aggregering og integration. Det er således vores opfattelse, at aggregeringen af interesser nødvendigvis indebærer en artikulation af disse. Dette skyldes, at repræsentation ikke er en passiv afspejling af på forhånd givne interesser, men i høj grad bidrager til konstitutionen af disse gennem fortolkning og artikulation. Repræsentation er altid repræsentation af et fravær som repræsentationen må udfylde med fortolkning og artikulation (Laclau, 1990: 79, March og Olsen, 1989: 147). Men aggregeringsprocessen kan ikke alene basere sig på artikulation, men må også selekttere interesser, hvorfor den involverer magt. I bestræbelsen på at autorisere denne må aggregeringsprocessen nødvendigvis indeholde visse integrative aspekter. For var dette ikke tilfældet, ville hegemoniet ikke kunne have nogen sammenholdskraft med det resultat, at dets styringsmæssige egenskaber ville blive stækkede.

På samme måde vil integrationen af forskellige interesser med henvisning til at de indskrives sig i en fælles tradition altid indebære artikulation. Årsagen er dels, at en tradition aldrig fremstår som entydig selv for dem, der identificerer sig med den, og dels, at traditionens inkorporering af nye elementer eller dens tilpasning til nye situationer heller aldrig er entydig. Således vil bestræbelser på at bringe forskellige interesser på samme normative fællesnævner nødvendigvis gå igennem fortolkninger og artikulationer af, hvilke generelle interesser der repræsenteres i traditionen. Men fordi traditionen ikke indholdsmæssigt er i stand til at repræsentere samfundet som en helhed, må integration i et vist omfang være betinget af en aggregering af interesser indenfor en procedural ramme sat af traditionen.

At hegemoniske artikulationer er overgribende i forhold til aggregerende og integrative politiske processer, som ydermere i et vist omfang gensidigt involverer hinanden, betyder imidlertid ikke, at der ikke eksisterer et konfliktuelt forhold imellem disse to aspekter. For hvor aggregering i sin rene form bygger på en liberal markedsmodel, der i høj grad er åben overfor forandring, så er integration baseret på traditionens konservatisme, der kun tillader forandring for så vidt, den er i overensstemmelse med overleverede værdier. Men langt fra at svække demokratiet bør denne konflikt ses som dets styrke. Ved at institutionalisere spændingen mellem aggregering og integration etablerer demokratiet sig selv som et åbent system, der holdes i bevægelse af de to modsatrettede logikker. Som sådan kan man sige, at en afgørende eksistensbetingelse for demokratiet er, at det institutionaliserer muligheden for stabilitet og forandringer (March – Olsen, 1989: 170).

Opfattelsen af demokrati som et åbent system understreges af Laclau og Mouffes begreb om radikalt og pluralt demokrati (1985: kap. 4). Den demokratiske fordring består frem for alt i udvidelse af retten til at deltage på lige fod i beslutninger vedrørende det sociale konstituering. Demokratiets pluralitet hidrører fra uddybelsen af retten til at være forskellig. Det plurale demokrati reproducerer den traditio-

nelle konflikt mellem lighed og forskellighed. Liberalismen har forsøgt at løse denne konflikt ved at begrænse den til det i en snæver forstand politiske system, hvorved økonomien, hvor konflikten har været tydeligst, friholdes fra den demokratiske fordring (jf. Bowles – Gintis, 1986). Argumenterer man for økonomiens politiske karakter, er det imidlertid ikke længere muligt at opretholde en a priori grænse for demokratiet. Laclau og Mouffe insisterer således på, at det plurale demokrati skal være radikalt i den forstand, at det skal til udbredes til alle sfærer i samfundet, herunder også økonomien. Langt fra at løse konflikten mellem demokratisk lighed og plural forskellighed institutionaliserer det radikale og plurale demokrati denne i et åbent system, hvis overlevelse er betinget af, at lighed og forskel aldrig kan etablere sig som absolutte horisonter.

Når Mouffe (1988: 31) plæderer for, at samfundet må ses som en samling af fællesskaber, hvor et enhedsskabende demokratisk lighedsideal hverken kan eller må fortrænge forskellighed, er der i lighed med March og Olsen tale om et forsøg på, at overskride liberalismens fokusering på aggregering af interesser og tilsvarende negligering af demokratiets integrative aspekter. Sidstnævnte bør styrkes ved at indføje det konfliktuelle forhold mellem lighed og forskel i en fortolkningsramme, af "shared political ends of a democratic political community," der aldrig kan være andet end partiel og provisorisk (ibid.: 30).

Vender vi afslutningsvist tilbage til March og Olsen, kan man danne sig et billede af hvilke problemer, der er forbundet med at balancere demokratiets aggregerende og integrerende dimensioner, i lyset af udviklingen i efterkrigstiden. Demokratiseringsprocesserne i de vestlige lande har i høj grad taget form af til stadighed mere omfattende aggregerings- og integrationsprocesser, omend vægten har ligget på førstnævnte. Dette kommer til udtryk på i hvertfald to måder. For det første har udvidelsen og cementeringen af såvel demokratiske rettigheder som velfærdsrettigheder betydet, at det ikke længere er muligt at skelne mellem disse rettigheds karakter af at være instru-

menter for henholdsvis styring og socialisation og så deres karakter af sociale konventioner (March – Olsen, 1989: 125–126, 166–167). Årsagen er, at selv om rettigheder i udgangspunktet har en instrumentel karakter, kommer de til at udgøre centrale identifikationspoler for hegemoniske projekter. For det andet medfører demokratiseringsprocesserne, at det efterhånden bliver vanskeligt at fastholde en skarp distinktion mellem det offentlige og det private. Dette skyldes, at det private i stadig højere grad bliver genstand for demokratiske reguleringer, som bliver til i samspillet mellem aktører indenfor korporative segmenter (March – Olsen, 1989: 126, 135–136, 167). Den korporative segmentering har yderligere bidraget til en heterogenisering og en politicering af de politiske institutioner. Staten kan derfor endnu mindre end tidligere ses som en autonom og neutral instans, der 'på afstand' handler i offentlighedens interesse. Staten kan således ikke opfattes som en *deus ex machina*, men fortaber sig i og som en pluralitet af reguleringsinstanser, der er bundet sammen af en overordnet ramme af forhandlet økonomi (jf. Nielsen – Pedersen, 1989).

Alt i alt rummer demokratiseringsprocessen i efterkrigstiden to tendenser: Korporativeringen af staten har i overvejende grad en aggregerende effekt, hvorimod konventionaliseringen af såvel demokratiske rettigheder som velfærdsrettigheder har en overvejende integrativ effekt. Hvilken af disse tendenser der har været den stærkeste kan være svært at afgøre, men det er ihvertfald sikkert, at de tilsammen må siges at have bidraget til en styrkelse af demokratiet. Men det, vi nu ser med den økonomiske krise og det politiske opbrud der har fulgt i kølvandet på denne, er, at disse tendenser er kommet under pres. Neo-liberale kræfter har udpeget netop korporativeringen af staten og konventionaliseringen af især velfærdsrettigheder som en af hovedårsagerne til krisen, eftersom disse tendenser har medvirket til at underminere styringsmulighederne i de vestlige demokratier, hvor mange ressourcestærke aktører har haft for meget indflydelse og stillet alt for store krav til det politiske system (jf. diskussionerne om "overload"). Men

snarere end at befri demokratiet så afstedkommer de neo-liberale angreb på den korporative velfærdsstatsmodel en svækkelse af demokratiets aggregerings- og integrationsmekanismer.

Sammenfatning

Vi har i denne artikel diskuteret forholdet mellem politik og institutioner ud fra to nyere bogudgivelser. Vi har således bestræbt os på at vise, at såvel Laclau som March og Olsen som følge af deres opgør med reduktionistiske forsøg på at fundere politik i enten objektive strukturer eller ligeså objektive individpræferencer ender med at se institutionel arrangementer som et resultat af institutionelt betingede politiske konstitutionsprocesser. Vi har endvidere forsøgt at forbinde politik med magt, autoritet og demokrati. I forlængelse af Laclau og March og Olsen har vi i denne forbindelse understreget demokratiets fundamentalt set åbne karakter, der er et resultat af, at magt aldrig kan autoriseres fuldt ud. Demokratiets åbne karakter kommer blandt andet til udtryk i den altid ustabile balance mellem aggregering og integration. Vi mener dog ikke hermed at have frembragt en syntese mellem post-marxistisk diskursanalyse og post-liberal neo-institutionalisme, der på et slag nedbryder de traditionelle barrierer mellem marxistiske og liberale teoridannelser. Men vi ser denne artikel som et forsøg på at etablere en sådan.

Torben Bech Dyrberg – Jacob Torfing

I udarbejdelsen af denne artikel har vi modtaget indsigtfulde kommentarer fra Henrik P. Bang, Peter Bogason, Carsten Jensen og Jens Peter Frølund Thomsen.

Litteratur

Bang, Henrik P. (1989). 'Nyinstitutionalismen og kritikken af det moderne', i Knudsen, Christian (red.), *Nyinstitutionalismen i samfundsviden-*

- skaberne, København: Samfundslitteratur, pp. 237–274.
- Bogason, Peter (1987). 'Institutioner og politologer', *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, vol. 90, pp. 287–298.
- Bowles, Samuel – Gintis, Herbert (1986). *Democracy and Capitalism*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Derrida, Jacques (1978). *Writing and Difference*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Dyrberg, Torben Bech (1988). 'Hegemoni og sociale antagonismer – samfundets umulighed', *Grus*, Nr. 25, pp. 75–93.
- Easton, David (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: The Chicago University Press.
- Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Foucault, Michel (1981). *The History of Sexuality, Volume I*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory*, London: Macmillan.
- Laclau, Ernesto (1977). *Politics and Ideology in Marxist Theory*, London: Verso.
- Laclau, Ernesto (1990). *New Reflections on the Revolution of Our Time*, London: Verso.
- Laclau, Ernesto – Mouffe, Chantal (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
- March, James G. – Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. – Johan P. Olsen (1983). 'Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government', *American Political Science Review*, vol. 77, pp. 281–297.
- March, James G. – Johan P. Olsen (1984). 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734–749.
- March, James G. – Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Mouffe, Chantal (1988). 'The Civics Lesson', *New Statesman & Society*, 7. oktober.
- Mouzelis, Nicos (1988). 'Marxism or Post-Marxism?', *New Left Review*, no. 167, pp. 107–123.
- Nielsen, Klaus og Pedersen, Ove K. (red.), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. (1991). 'Nine Questions to a Neo-Institutional Theory in Political Science', *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, pp. 125–148.
- Rasmussen, Erik (1968). *Komparativ politik I*, København: Gyldendal.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Reinhart and Winston.
- Torring, Jacob (1991). 'The Primacy of Politics', *Arbejdspapirserie*, no. 1, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Interests and Institutions

Introduction

One of the prevailing modes of conducting political research is to try to pin down the interests that people or various groups bring to political institutions in an effort to further them by various state activities; no formal definition of the concept of interests is presented in this approach as the word "interest" is taken to be a primitive term, the meaning of which is revealed implicitly by the capability of the entire approach to offer an understanding of pol-

itical decision-making and implementation processes. This framework for the analysis of politics and administration separating the rules and procedures of political life – public institutions – from the world of egoistic, altruistic, personal and collective interests – human motivation – may be called the "simple interest theory". The simple theory of interest is well-known in political research (Bentley, 1967; Truman, 1951; Riker, 1982) as well as in economic research (Bromley, 1989; Hargreaves Heap, 1989) and has come under attack from two different angles.

First, there are scholars who adhere to the doctrine of the public interest and argue that politics and the public sector in contradistinc-