

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Henrik Bang: The Conflict between the Traditions

Sean McConville: Committees of Inquiry and Penal Policy in England

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Statsvetenskap som fredsforskning. Av *Kjell Goldmann*. Repliker av *Göran von Bonsdorff*, *Peter Wallensteen*, *Håkan Wiberg* och *Øyvind Østerud*.

Det amerikanska presidentvalet. Av *Mats Bergquist*.

Svenska bidrag till socialpolitisk teori. Av *Åke Elmér*.

LITTERATURGRANSKNINGAR

Jane Cedergvist: Arbetare i strejk. Anm av *Eskil Wadensjö*.

Sören Holmberg – Olof Petersson: Inom felmarginalen. Anm av *Sven Berg*.

Christer Jönsson: Soviet Bargaining Behavior. Anm av *Klaus Törnudd*.

Erik H Pircher: Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht m m. Anm av *Tore Modeen*.

Anders Sannerstedt: Fri konkurrens eller politisk styrning. Anm av *Barry Holmström*.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIET

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1981 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstudierande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1981

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Henrik Bang: The Conflict between the Traditions</i>	1
<i>Sean McConville: Committees of Inquiry and Penal Policy in England</i>	21

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Statsvetenskap som fredsforskning. Av <i>Kjell Goldmann</i> . Repliker av <i>Göran von Bonsdorff</i> , <i>Peter Wallensteen</i> , <i>Håkan Wiberg</i> och <i>Øyvind Østerud</i>	29
Det amerikanska presidentvalet. Av <i>Mats Bergquist</i>	35
Svenska bidrag till socialpolitisk teori. Av <i>Åke Elmér</i>	42

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Jane Cederqvist: Arbetare i strejk</i> . Anm av <i>Eskil Wadensjö</i>	49
<i>Sören Holmberg - Olof Petersson: Inom felmarginalen</i> . Anm av <i>Sven Berg</i>	50
<i>Christer Jönsson: Soviet Bargaining Behavior</i> . Anm av <i>Klaus Törnudd</i>	52
<i>Erik H Pircher: Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht m m</i> . Anm av <i>Tore Modeen</i>	54
<i>Anders Sannerstedt: Fri konkurrens eller politisk styrning</i> . Anm av <i>Barry Holmström</i>	55

Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1981:4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅTTIOFJÄRDE ÅRGÅNGEN

(NY FÖLJD: ÅRG 63)

1981



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE
TORBJÖRN VALLINDER

UPPSATSER

<i>Allardt, Erik</i> , Stein Rokkan om politikens makroföreteelser	187
<i>Anckar, Dag</i> , David Easton – kameleont med kontinuitet?	193
<i>Bang, Henrik</i> , The Conflict between the Traditions. A Case Study of David Easton and of his Critics from the Explanatory, Understanding, and Critical Traditions	1
<i>Bang, Henrik</i> , A Rejoinder	215
<i>Bryder, Tom</i> , System, kritik och politisk analys. Om Henrik Bangs rekonstruktion av Eastons systemteori och dess kritikers argument	197
<i>Goldmann, Kjell</i> , "I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin": Precisering av en hypotes	123
<i>Holmström, Barry</i> , Realism, moralism och neutralitetspolitik: Östen Undén som anonym ledarskribent	77
<i>Lane, Jan-Erik</i> , The systems model and political science	201
<i>Lane, Jan-Erik, och Westlund, Anders, och Stenlund, Hans</i> , Homo Economicus och Homo Politicus: en kritik av beslutsteorier om offentlig resursallokering	135
<i>McConville, Sean</i> , Committees of Inquiry and Penal Policy in England ..	21
<i>Mouritzen, Hans</i> , Reflections on Self-Reflection: In Favour of a Forward-oriented Self-reflection in Political Science	65

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Bergquist, Mats</i> , Debatt om Finlands fortsättningskrig	162
<i>Bergquist, Mats</i> , Det amerikanska presidentvalet: den gamle skådespelarens största roll	35
<i>Bergström, Tomas, och Håkansson, Anders, och Albinsson, Per</i> , Statskunskapsstudenter från Lund: Arbetsmarknadssituation. Syn på den statsvetenskapliga utbildningen	255
<i>Elmér, Åke</i> , Svenska bidrag till socialpolitisk teori	43
<i>Goldmann, Kjell</i> , Statsvetenskap som fredsforskning	29
Kommentarer av Göran von Bonsdorff, Peter Wallensteen, Håkan Wiberg och Øyvind Østerrud. Slutkommentar av Kjell Goldmann	30
<i>Holmberg, Erik</i> , Tystnadsplikt förr och nu	251

<i>Landelius, Torsten</i> , Det uni-in-de-duktiva tricket	93
<i>Lundell, Bengt, och Sjölin, Mats</i> , Statligt engagemang i massmedierna efter 1945	147
<i>Ohlin, Tomas</i> , Nya medier i mediepolitiken	233
<i>Palmborg, Olle</i> , Närradio	239
<i>Pennlöv, Jan</i> , Översyn av radiolagen	244
<i>Svärd, Stig</i> , Videogrammen inför 80-talet	246
<i>Vallinder, Torbjörn</i> , Liberalism i kris – mer eller mindre. I.	261
<i>Wickbom, Kaj</i> , Diskussion om nazismen och dagens terrorism i Tyska förbundsrepubliken. Aktuella spel- och dokumentärfilmer	101
<i>Wickbom, Kaj</i> , Fassbinder och nazismen	253

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Anckar, Dag, & Berglund, Sten</i> , (red.) Planerad Demokrati. Anm. av Tom Bryder	104
<i>Ball, Terence</i> , (ed.) Political Theory and Praxis: New Perspectives. Anm. av Torben Grage	106
<i>von Bonsdorff, Göran</i> , Vad är fredspolitik? Anm. av Håkan Wiberg	169
<i>Cederqvist, Jane</i> , Arbetare i strejk. Studier rörande arbetarnas politiska mobilisering under industrialismens genombrott. Stockholm 1850–1909. Anm. av Eskil Wadensjö	49
<i>Dawisha, Aheed I.</i> , Syria and the Lebanese Crisis. Anm. av Anders Lidén	269
<i>Dellenbrant, Jan-Åke</i> , Soviet Regional Policy. A Quantitative Inquiry into the Social and Political Development of the Soviet Republics. Anm. av Lena Jonson	170
<i>Eklund, Klas, & Reichard, Per</i> , Är Sovjet kapitalistiskt? Anm. av Manne Wängborg	109
<i>Elvander, Nils</i> , Skandinavisk arbetarrörelse. Anm. av Sten Sparre Nilson ..	110
<i>Fredriksson, Bert</i> , Högskolans basenheter. Norm och verklighet. Anm. av Sten Berglund	171
<i>Holmberg, Sören, & Petersson, Olof</i> , Inom felmarginalen. En bok om politiska opinionsundersökningar. Anm. av Sven Berg	50
<i>Isaksson, Guy-Erik</i> , KTS-planering; ideal och verklighet. Anm. av Tom Bryder	104
<i>Jönsson, Christer</i> , Soviet Bargaining Behavior. The Nuclear Test Ban Case. Anm. av Klaus Törnudd	52

<i>Malmberg, Torsten</i> , Human Territoriality. Survey of behavioural territories in man with preliminary analysis and discussion of meaning. Anm. av Håkan Wiberg	272
<i>Nørretranders, Bjarne</i> , Sovjetologiens metodeproblemer. Anm. av Claes Arvidsson	177
<i>Olsen, Johan P., & Sætren, Harald</i> , Aksjoner og demokrati. Anm. av Mats Sjölin	274
<i>Olsson, Jan</i> , Svensk spelfilm under andra världskriget. Anm. av Kaj Wickbom	275
<i>Pircher, Erich H.</i> , Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerreich. Anm. av Tore Modeen	54
<i>Ryn, Claes G.</i> , Democracy and the Ethical Life. A Philosophy of Politics and Community. Anm. av Carl Johan Ljungberg	179
<i>Sannerstedt, Anders</i> , Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter. Anm. av Barry Holmström	55
Genmäle av Anders Sannerstedt	60
Slutreplik av Barry Holmström	62
<i>Schäppi, Peter</i> , Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen. Anm. av Tore Modeen	54
<i>Stenelo, Lars-Göran</i> , Foreign Policy Predictions. Anm. av Lauri Karvonen	276
<i>Wildavsky, Aaron</i> , Speaking Truth to Power. The Act and Craft of Policy Analysis. Anm. av Rune Premfors	114
<i>Viletta, Rudolf</i> , Grundlagen des Sprachenrechts. Anm. av Tore Modeen .	54
<i>Wittrock, Björn</i> , Möjligheter och gränser: Framtidsstudier i politik och planering. Anm. av Evert Vedung	181
LITTERATURNOTISER	
Call for papers	279
<i>Johannesson, Bengt</i> , Gränsskiktorganisationer mellan regeringskansli och centrala ämbetsverk	118
Ny tidskrift	279
<i>Sjölin, Mats</i> , Massmedial Nyhetsbörs	119
<i>Ståhlberg, Krister</i> , Kunskap och rationalitet i förvaltningen	184
<i>Vallinder, Torbjörn</i> , Tidskriftsredaktörens dröm	119
<i>Wiberg, Håkan</i> , Militär FoU	184
BREV TILL REDAKTIONEN	280

The Conflict between the Traditions

A Case Study of David Easton and of his Critics from the Explanatory, Understanding, and Critical Traditions¹

BY HENRIK BANG

Why is it that many debates within political science are characterized more by irrelevance, ignorance, and irrational political conflict than by a real and fair exchange of opinion? And how can we change this almost established order?

In this case study of the Easton debate I will try to show that much of the conflict is due to critics often being influenced more by their choice of function on the world-view level, of subject matter on the metascientific level, and of explanatory model on the scientific level, than by the substance and form of the issues with which they are dealing.

David Easton – who has spent over 35 years developing a framework for a critical mediation of traditions – has, since the early sixties, been inextricably bound up with the merciless struggles within and between the explanatory and understanding traditions, as can be seen from the long row of nicknames he has had to put up with: structural-functionalist, behaviorist, historicist, organicist, mechanist, vitalist, elitist, etc. But, as I intend to show, all these contradictory nicknames result from his critics having analyzed his texts with too limited a conception of science, and/or having concentrated much too much on the scientific level (i. e. the texts concerning the systems model) at the expense of the other levels. So the Easton debate gives us a unique chance to follow the struggles which make reality appear as a diffuse collection of multiple realities held by diverse individuals and groups within political science.

1. The conflict between (and within) the explanatory and understanding traditions

The conflict between (and within) the explanatory and understanding traditions takes place on four different levels, namely 1) the world-view level,

2) the research policy level, 3) the metascientific level, and 4) the scientific level.² On the world-view level the conflict is mostly over the postulate of the explanatory tradition, that there exists no fundamental difference between the natural and human sciences:

1) *The unity of scientific method:* In spite of various differences in the specific concepts and procedures within the diverse fields of research, the methodology of natural science is also applicable to the human sciences, as the logic of research is identical.

2) *The symmetry of explanation and prediction:* In effect, the goals of research – i. e. explanation and prediction – are identical, which also applies to the form in which they are realized: the subsumption of individual cases under hypothetically proposed general laws. The natural sciences as well as the human sciences are looking for lawful generalizations which may function as premises in deductive explanations and predictions. An event is explained by demonstrating that it occurred in accordance with certain laws of nature and due to certain particular circumstances; and if the laws and circumstances are known it is also possible to predict an event by using this deductive form of arguments.

3) *The technological determination of the relationship between theory and practice:* The relationship between theory and practice is mostly a technical one. As soon as you are familiar with the appropriate general laws, and if the relevant initial conditions are manipulable, we can produce a desired state of affairs. But the question of which states of affairs are to be produced is not scientifically resolvable, as it is ultimately a question of decisions. No "ought" is to be derived from

an "is", no "value" from a "fact". Scientific research is "free of values" and strives for nothing but objective, value-neutral results.

4) *The demand for testability*: The distinctive mark of scientific perception is that it is – in principle – testable. To test a hypothesis deductive logic is applied to derive singular observation statements – i. e. statements referring to publicly observable objects or events, which can be said to rapport either perceptual experience or – in any case – to be motivated by such.³

A social scientist, who identifies himself with these four principles, is naturally not very impressed by "verstehen", but regards the intention to understand as either non-scientific or as a heuristic tool belonging to the "context of discovery" rather than to the "context of justification". It is the united attack from the understanding scientists on this very line of reasoning that – despite their heterogeneous composition – makes the tradition appear as a unity:

1) At the logical level the various attempts of the explanatory tradition to transform statements about intentions and actions into an extensional and truth functional language are met by some insurmountable difficulties, because statements about intentional action refer to a domain that is already linguistically structured. Therefore they refer to statements that differ from the statements of physical objects and behavior that the explanatory tradition uses.

2) The explanatory scientists are unable to overcome this complex of problems solely by constructing behavioralistic theories of language, as the reduction of the linguistic communication to "verbal behavior" – as is the case in questionnaires – constructed as a particular dimension of the homeostatic behavior of the organism, is in fact an interpretation of the "sameness of meaning" that is constitutive to such linguistic symbols like the homogeneous response in which these symbols are expressed. The construction of a world-view – in which the communicative interaction is looked upon as being less fundamental than the equalized response sequences – thus conflicts with the situation of the explanatory scientist himself: As a member of a tradition he is pursuing his research within a system of intersubjectively valid rules and regulations, of shared intentions and obligations and so on, and it is consequently his perception of this sameness of meaning which is the

basis of the activities of identifying, describing, correlating and so forth that comprises his research. This experience is neither to be explained away by the results of his research nor subordinated to the constructions that emerge from it.

3) The explanatory tradition's way of reducing meaning to behavior is consequently nothing but a cover for the lacking understanding of the internal connections between such ideas that constitute the behavior at the human level. Actions and ideas are not independent variables, as actions express intentions that cannot be comprehended independently of daily-life language. By disregarding this connection in their methodology, the explanatory scientists postulate that there is in fact no basic difference between the behavior of animals and human beings.

Images and ideas producing global hypotheses about man, society, and history are as such not only confined to social and political philosophy but also to knowledge. Despite allegations to the contrary, the explanatory tradition projects an ideal of science by pretending to define all *authentically* scientific knowledge. For even though it has not developed a metascience special to the human sciences, it has – by its four principles – maintained that what it claims to have discovered with respect to natural sciences should be universally applicable to everything worthy of the title "scientific". In this way it has suppressed the analysis of the daily-life language by *promoting* a nomological social science *prescribing* goals of knowledge which are final, certain, unified, and value free, and which have been expressed in an extensional language and axiomatic terms, characteristic of formal logic and mathematical notation.⁴

Thus the discussion between the two traditions at the world-view level is primarily concerned about what *function* social science performs (and ought to perform) within a *system of global beliefs about the world together with a set of attitudes towards the world so conceived*.⁵ Whereas the explanatory tradition advocates the function *theory construction* and in accordance operates with a philosophical cosmology, which deals with the physical structure and process of nature, the understanding tradition advocates the function *organization of enlightenment* and in accordance operates with a philosophical anthropology that provides global hypotheses about man and his place in the world, ideals and images of man, society, and of history. And in this way they both delimit

a way of life consisting of ethics that provide maxims, goals, and values in order to guide behavior and provide answers to questions about the proper conduct of life.⁶

This again leads to a third function at the world-view level for which proponents are found in both traditions: *political action*. The marxists – who can be found in both traditions – as well as many research workers from the new quasi-critical policy movement and "New Public Administration" are all in accordance with Marx' basic principle that the aim of social science is not only to explain the physical structure and process of nature and to understand man, society, and history, but also to change the world. According to this view the world-view also performs the function of making the different hypotheses unite in the attempt to – through the collective, political action – change the existing.⁷

The discussion related to the question of the functions of science at the world-view level is brought down to the research policy level (which we shall not treat here) where the discussion affects research by articulating explicit and implicit values that originate and acquire salience in society.

The discussion at the research policy level again interacts with the discussion at the metascientific level at which level various theories guide research groups, research, products, and the market on the one hand and science on the other. Metascience which refers to that which is "about" science or which "comes after" science permits the traditions to evaluate various modes for acquiring, producing, and using knowledge.

A major issue at this level is the question of *the subject matter* of the social science.⁸ Whereas the explanatory tradition declares the subject matter to be either the *objective social facts* (structures and institutions) or the *social behavior*, the understanding tradition maintains that the subject matter is the *social definitions* – which is illustrated by the following examples.

When a structural-functionalist from the explanatory tradition reviews a book written by a member of the understanding tradition, the result can be as follows:

"... it would be fortunate if the reader could leave the book (or rather non-book: it is actually a disconnected collection of papers...) after having read only Chapter 2 ... Garfinkel simply fails to generate any insights at all from the approach. His other chapters constitute unrelated excursions into research, in some cases with disastrous results.

In sum, this chapter appears to be not only an ethnomethodological disaster in itself but also evidence of the more general inadequacies of ethnomethodology ... this chapter is another major disaster... without the insights or technical competence of the creative and trained sociologist... Garfinkel elaborates very greatly points which are so commonplace that they would appear banal if stated in straightforward English. As it is, there is an extraordinarily high ratio of reading time to information transfer, so that the banality is not directly apparent upon a casual reading." (James Coleman in George Ritzer's, "Sociology: A Multiple Paradigm Science", 1975 p. 207)

This quotation is clearly an attack on all the scientists, who do not support the function of theory construction at the world-view level on the ground that an adequate exploration of the relations between the objective social facts is hereby blocked. And the conflict theorist joins his structural-functionalist colleague in this point of view:

"It is not enough to say that what John Lewis or Sartre says does not help us to produce any scientific knowledge of history... We are forced to say that their Thesis produces or can produce effects which are extremely harmful to scientific knowledge... This idealist Thesis mixes everything up, and thus it paralyzes revolutionary philosophers, theoreticians and militants. It disarms them, because in effect it deprives them of an irreplaceable weapon: the objective knowledge of the conditions, mechanisms and forms of the class struggle." (Louis Althusser, "Essays in Self-Criticism", 1976, p. 61)

But it is obvious from the following quotations that the scientist from the understanding tradition totally rejects this theoretical/extensional exploration of structures and institutions in favour of a practical/intentional one:

"When what is going on in any human group can be traced to what agents are doing, it will be termed *praxis* ... what happens in a group will be *intelligible* if one can retrace the steps from what is going on (process) to who is doing what (praxis)." (Sartre in Andrew Collier's, "R. D. Laing: The Philosophy & Politics of Psychotherapy", 1977, p. 56)

"The most complete form of the sociological datum, after all, is the form in which the participant observer gathers it: An observation of some social event, the events which precede and follow it, and explanation of its *meaning* by participants and spectators, before, during, and after its occurrence. Such a datum gives us *more information* about the event under study than data gathered by *any other* sociological method... We have no intention of denigrating the interview or even such *less precise* modes of data gathering as the questionnaire, for there can always be good reasons of *practicality*, econ-

omy or research design for their use. . ." (Becker and Geer in Ritzer, 1975, p. 135 – italics Ritzer's and mine.)

Although the second quotation is a bit more civilized than those of the factists the intention is nevertheless obvious: The exposure of the relations between the objective social facts in order to perform the function of theory construction is extremely tedious in so much as it disregards the essential point, namely to perform the function of organization of enlightenment by examining how the actors themselves define their social situations and the effect of this definition on ensuing action. This view is also obvious when the understanding scientist tries to separate himself from those among the explanatory scientists who support the study of social behavior:

"The distinction between natural science and social science . . . is based on the fact that men are not only objects existing in the natural world to be observed by the scientist, but they are creators of a world, a cultural world, of their own. In creating this world, they interpret their own activities. Their overt behavior is only a fragment of their total behavior. Any social scientist who insists that he can understand all of man's behavior by focusing only on that part which is overt and manifested in concrete, directly observable acts is naive, to say the least." (Psathas in Ritzer, 1975, p. 121)

But, on the other hand, the explanatory behaviorist does not maintain any interest in understanding how the creators of worlds create their own cultural world:

"Autonomous man serves to explain only the things we are not yet able to explain in other ways. His existence depends upon our ignorance, and he naturally loses status as we come to know more about behaviour. The task of a *scientific* analysis is to *explain* how the behaviour of a person as a *physical* system is related to the conditions under which the human species evolved and the conditions under which the individual lives." (B. F. Skinner "Beyond Freedom and Dignity", 1972, p. 20 – italics mine.)

From this point of view it is the function of the organization of enlightenment and the social definitions which are tedious, as the crux of the matter is the construction of theories through the analysis of social behavior. Hereby the behaviorist clearly states that he disagrees with those of his colleagues from the explanatory tradition, who have not yet seen the light but still labour under the mistake that it is possible to construct theories by focusing on the objective social facts:

"Let them therefore specify what properties of social behavior they consider to be emergent and show, by constructing the appropriate deductive systems, how they propose to explain them without making use of psychological propositions. I guarantee to show either that the explanations fail to explain or that they in fact use psychological propositions, in however disguised a form." (Homans in Ritzer, 1975, p. 167)

But the statement of the factist being unable to explain structures and institutions can by this scientist easily be turned into the statement that the behaviorist is unable to explain structures:

"The point is that Homans has never attempted to show how the "reduction" of sociology to psychological principles is useful at the macroscopic levels. . . Concrete behavior is not a function simply of elementary properties, but of the kinds of systems, their various structures and the processes taking place within them . . . these organizations must be described, classified, and otherwise ordered long before their properties can be derived from elementary principles." (Parsons in Ritzer, 1975, p. 165/166)

This intransigent discussion concerning the subject matter of the social sciences – which takes place externally as well as internally between the two traditions at the metascientific level – at last winds up with the different products at the scientific level, comprising any general understanding which can respond to challenge and questions. Depending on which world-view function they perform and which meta-subject they explore, these products appear in three different explanatory models. Those derived from theory construction/behavior appear as causalistic models, those derived from theory construction/social facts appear as quasi-teleological models, and finally those derived from organization of enlightenment/social definitions appear as teleological models. As we cannot treat these models in details, we shall end this preliminary delimitation of the conflict between the two traditions by pointing out the claim of the understanding tradition that the teleological model in opposition to those of the explanatory tradition does not rely for its validity on the truth of nomic connections. The necessity of a practical inference, they say, is a necessity conceived "ex post actu", as the teleological explanation commences from a conclusion and subsequently works its way back to the premises. As such it does not predict behavior because the patterns of behavior are "post-determined" by the premises and not "pre-determined".⁹


1.1 A scheme of analysis for the Easton-debate

By using only a few quotations we have been able to establish that the organization in levels and the distinctions, from which the critical tradition operates, seem to be able to help us with the answer to why reality presents itself as a diffuse collection of multiple realities in political science, and how to dissolve this state of affairs by emancipating the scientific collective from the various forms of dominion, which the competing individuals, groups, and subcultures try to impose upon it. The critical tradition sees the explanatory and understanding tradition as complementary


and not as competing and by doing so they express a wish to transcend the various conflicts within political science by using more time to analyse the theoretical, moral, and political advantages and disadvantages of each approach and less time solely to reproach their opponents for not doing what they themselves would have done.

We will apply this line of reasoning to the Easton-debate by the scheme below illustrating the number of possibilities to get lost in Easton's texts, whether the texts are either (both) analysed from too limited a conception of science or (and) almost exclusively at the scientific level.

		WORLD-VIEW			METASCIENCE			SCIENCE		
		A	B	A,B	A	A	B	A	A	B
FUNCTION	THE CRITICS									
	EASTON	Theory construction	Organization of enlightenment	Political action	Behavior	Facts	Definitions	Causalistic	Quasi-teleological	Teleological
	THEORY CONSTRUCTION	Diagonal	Diagonal	Diagonal						
	ORGANIZATION OF ENLIGHTENMENT	Diagonal	Diagonal	Diagonal						
	POLITICAL ACTION	Diagonal	Diagonal	Diagonal						
	BEHAVIOR				Diagonal	Diagonal	Diagonal			
	FACTS				Diagonal	Diagonal	Diagonal			
	DEFINITIONS				Diagonal	Diagonal	Diagonal			
	CAUSALISTIC	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Cross-hatch	Cross-hatch	Cross-hatch
QUASI-TELEOLOGICAL	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Cross-hatch	Cross-hatch	Cross-hatch	
TELEOLOGICAL	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Diagonal	Cross-hatch	Cross-hatch	Cross-hatch	



HOW EASTON IS NORMALLY ANALYZED



HOW EASTON OUGHT TO BE ANALYZED

A = THE EXPLANATORY TRADITION

B = THE UNDERSTANDING TRADITION

A + B = THE CRITICAL TRADITION

If Easton makes a distinction between theory construction, organization of enlightenment, and political action at the world-view level; behavior, facts, and definitions at the metascientific level; and causalistic, quasi-teleological, and teleological models at the scientific level, then the critics from both the explanatory and understanding tradition must experience serious problems in handling Easton's distinctions on the different levels – especially if they almost exclusively look upon the texts concerning the systems model – and consequently either judge Easton's model as illogical and difficult to test or as impractical and reducing meaning to behavior and/or facts. At last it is to be expected that the critical critic will turn out to be the one most positive towards the systems model, even though a one-sided focusing at the scientific level, might lead to this critic experiencing Easton's mediations as being somewhat unreflected.

But now let us turn to the Easton-debate in order to analyse the progress of the debate respectively in Easton's "era of explanation" (starting with his "Credo of Behavioralism" from 1962) and in his "era of understanding and political action" (starting with his "Credo of Relevance" from 1969) and at the same time join this analysis to some of his own answers to the major problems at the three levels.

2. The debate of Easton's "Credo of Behavioralism"

After nearly 30 years of research Easton in 1962 submitted the following proposal to a procedure for political studies:

1. Regularities: There are discoverable uniformities in political behavior. These can be expressed in generalizations or theories with explanatory and predictive value.
2. Verification: The validity of such generalizations must be testable, in principle, by reference to relevant behavior.
3. Techniques: Means for acquiring and interpreting data cannot be taken for granted. They are problematic and need to be examined self-consciously, refined, and validated so that rigorous means can be found for observing, recording, and analyzing behavior.
4. Quantification: Precision in the recording of data and the statement of findings requires measurement and quantification, not for their own sake, but only where possible, relevant, and meaningful in the light of other objectives.
5. Values: Ethical evaluation and empirical explanation involve two different kinds of propositions that, for the

sake of clarity, should be kept analytically distinct. However, a student of political behavior is not prohibited from asserting propositions of either kind separately or in combination as long as he does not mistake one for the other.

6. Systematization: Research ought to be systematic; that is to say, theory and research are to be seen as closely intertwined parts of a coherent and orderly body of knowledge. Research untutored by theory may prove trivial, and theory unsupported by data, futile.

7. Pure science: The application of knowledge is as much a part of the scientific enterprise as theoretical understanding. But the understanding and explanation of political behavior logically precede and provide the basis for efforts to utilize political knowledge in the solution of urgent practical problems of society.

8. Integration: Because the social sciences deal with the whole human situation, political research can ignore the findings of other disciplines only at the peril of weakening the validity and undermining the generality of its own results. Recognition of this interrelationship will help to bring political science back to its status of earlier centuries and return to the main fold of the social sciences." (Easton, "The Current Meaning of 'Behavioralism'", 1962, p. 16)

We can from this quotation read the first indication of the symmetry between Easton and the critical tradition: As the critical tradition he sees science as an enterprise (point 7). He differentiates explicitly between "ethical evaluation" (organization of enlightenment) and "empirical explanation" (theory construction) and tells us that "a student . . . is not prohibited from asserting propositions of either kind separately or in combination as long as he does not mistake one for the other" (point 5). Furthermore he writes that "the *understanding* and *explanation* of political behavior logically precede and provide the basis for efforts to utilize political knowledge in the solution of *urgent practical problems*" (point 7), demonstrating that he recognizes the autonomy of the third function "political action".

But despite this explicit distinction between empirical/analytical, moral, and applied science at the world-view level his definition of behavioralism nevertheless became synonymous with the explanatory tradition. And in view of this it is somewhat ironic (but also pardonable) that this tradition never took to the systems model, because they judged it to be illogical and difficult to test – although they did accept the heuristic qualities of the model and used it to form a long row of various theories.

2.1 The Easton-criticism of the explanatory tradition

Eugene J. Meehan – whose pragmatic interactionism is closer to behaviorism than to phenomenology – sees Easton's model as a *system* operating in an *environment*, with demand and support as the input of the system and decisions and actions of authorities as the output of the system. There is a feedback-loop, Meehan writes, which connects authority and membership so that responses of members are communicated to authority and can generate further action by authority. The basic unit of analysis is the interaction – an interaction arising out of the behavior of members of the system – and the concept "system" is defined in purely analytic or nominal terms, as a system comprises any set of interactions that an investigator finds interesting. (Meehan, "Contemporary Political Thought", 1967, p. 170)

Though it would be natural for Meehan to estimate Easton's nominalistic inclinations – if nothing else – it soon becomes apparent that Meehan feels these inclinations to be completely outshone by the analytical and "most consistent and systematic functionalist in political science" (Meehan, 1967, p. 168) – a statement which in connection with the quotation below clearly demonstrates Meehan's attitude towards structural-functionalism:

"Enough has been said, perhaps to indicate the kinds of ambiguities that can creep into a discussion of systems ... It may serve as a warning against careless use of concepts in functional analysis ... Like Parsons, Easton does not think of theory in terms of explanation but in terms of the creation of conceptual frameworks. The result is a highly abstract structure that is logically suspect, conceptually fuzzy, and empirically almost useless." (Meehan, 1967, p. 173/174)

What Meehan finds particularly irritating is the confusion between organicism and mechanism caused by Easton's (deplorable) bond to the quasi-teleological model. On the one hand Easton writes that the task of political science is to reveal the way in which the life-processes or defining functions of political systems are protected, but on the other hand he defines politics as the authoritative allocation of values for a society. As it is impossible (according to Meehan) to substitute the term "system" with the term "interaction" without confusing structural-functionalism and behaviorism these two definitions create a circle impossible to break, which again leads to the conc-

clusion that Easton has not moved at all. But Meehan never reflects upon the possibility that Easton maybe is trying to connect the term "interaction" to both behavior, facts, and definitions, and therefore also to various types of explanatory models. Instead he simply concludes that the systems model is not only illogical but also hard to test, as such mediations are impossible according to his own world-view.

If we leave the "anti-factist" Meehan in order to turn to the factist Jan-Erik Lane and his decent – but somewhat limited – criticism of Easton's model, we will soon experience the feeling of a clash between two models from different traditions. In his analysis Lane imposes a deductive explanatory model upon Easton's texts concerning the systems model, which leads him to conclude that the major error on Easton's part is that he confuses two different theories because he has two ways of presenting his fundamental problem of persistence.

Lane says that Easton on the one hand asks: 1) what are the necessary conditions for the persistence of any kind of political system? And on the other hand he asks: 2) what are the necessary conditions for social order in a society (social order defined as a state in which some kind of political system persists). But as Lane's model springs from a world-view which is not sufficiently comprehensive to see that this dual way of presenting the problem is necessary if you wish to join together the subject matters and explanatory models of the explanatory and understanding tradition in order to make a distinction between various types of change, he ends up in maintaining that Easton has hereby designed two different types of necessary conditions: In 1) those necessary conditions which, if they are not present, exclude every political system and in 2) those necessary conditions which, if they are not present, exclude a political system. While the necessary conditions in 1) set the limit within which political systems can vary, the necessary conditions in 2) set the limit within which a political system can vary. So – according to Lane – Easton mixes up two different theories, that is 1) a general structural-functional theory of the political system and 2) a theory of a political system seen as a functional system.

But if Lane had shown just a little bit of self-criticism towards his own model, he might have been able to see that Easton's model deliberately works with both aspects, as Easton constantly impresses that it is necessary to distinguish between

"system" maintenance and change as a specific system TYPE problem 2) and the persistence of some kind of political decision making processes as a SOCIETAL problem.¹⁰ Even though Lane's own model in this respect is able to "see" Easton's intentions its bond to too narrow a conception of science nevertheless leads to his interpreting its revelations as yet another sign of the logical fallacies of the systems model and its low degree of falsification:

"The theory is not consistent but contains two different theories, which renders it difficult to decide how the sentences of (ET=Easton's theory) should be tested. . . . On the one hand, the functional requisites for the persistence of a political system of any kind are not stated exactly. The same applies to the structural requisites. On the other hand the functions . . . do not satisfy the conditions necessary for a system being called "a functional system" . . . (Jan-Erik Lane, "The Structure of David Easton's Theory", 1970, p. 37)

Easton's attitude towards the problem between individuals and structures also plays a major part in Peter Leslie's Easton-criticism, but as Leslie is more familiar with the conflict theories than Meehan and Lane his criticism is consequently turned against both his behavioristic and structural-functionalistic colleagues. Though Easton himself has explicitly criticized the equilibrium point of view, Leslie says, his predominant theme in "A Framework . . ." is nevertheless that of the automatic response to stress, or of the homeostatic devices which help a system to cope with stress.

On the one hand Easton writes that a political system consists of human beings – read: active human beings in their factual, productive enterprise, as Marx (and Leslie) say(s) – who in the light of their goals may so act as to alleviate stress on the system. But on the other hand he writes that social systems are abstractions from human behavior – or systems of interaction – which, in the case of politics, are related to the authoritative allocation of values. However, as these two definitions – according to Leslie are flagrantly inconsistent – as you cannot transpose the motivations of human beings to a theoretical abstraction to which you attribute biological properties – Easton is placed in a contradictory position, which unables him to cope with the major empirical question, concerning the personal goals and values which, in a given historical context (read: in given relations of production) may incline individual human beings to preserve, change or destroy the regime:

"The deficiencies inherent in the postulation of systems goals are most obvious in revolutionary situations, where a large number of persons – perhaps even a majority of those subject to the dominant political authority – explicitly reject "system" goals (as defined of necessity, by the political leaders or "authorities".) (Peter Leslie, "General Theory in Political Science: A Critique of Easton's Political Science", 1972, p. 59)

If only Leslie had been less inclined to see a political enemy in Easton, he might have been able to perceive that Easton by the term "systems of interaction" is pointing out the analytical nature of knowledge – that is, the fact that all knowledge is tied to a socially produced structure of interest in the life-world of human beings, and that observation consequently requires that we select out of the total reality (the concrete apperceptive mass directly known to the sense if this were genuinely a "knowable" event) those interactions that are of interest to us to our varying criteria. Whereas Leslie (and Marx) refer(s) to active human beings in their factual, productive enterprise, Easton refers to active political beings (i. e. human beings in their political role) in their factual, productive, political enterprise.¹¹

As Leslie fails to see this connection between Easton and Marx, he deems Easton's position as contradictory, and he is hereby on a par with Meehan and Lane that the systems model is neither sufficiently logical nor sufficiently testable, and consequently is unable to perform the common function of the explanatory tradition: theory construction. But contrary to Meehan – who almost looks upon Easton as a colleague who has been misguided by the "bad" factists – and to Lane – who looks upon him as a colleague who does not keep the sacred structural-functionalist fire burning – Leslie primarily sees Easton as a reactionary enemy, who has not yet discovered that the world needs not only explanation but change. In this way Leslie is also a good example of the well-known struggle between conflict theorists and especially structural-functionalists, what can be explicitly read from his regrets that Easton in "A Framework . . ." betrays the dissociation to the concept of homeostasis which he advocated in his first book "The Political System":

"In that book he pointed out that the concept of equilibrium can never be operationalized (even in principle) . . . This criticism is a cogent one, and serves to demonstrate that the concept of homeostasis, as applied to political systems, ought to be abandoned for good and all. (Leslie, 1972, p. 58)

So much for the structural-functionalists, but it did not in any way apply to Easton, as he had already in the introduction to "A Framework . . ." explicitly maintained that he dissociates himself to any uncritical conclusion based on analogy:

"... as I cautioned earlier, the framework elaborated here has not been able to lean on any ready-made model; and no eclectic borrowing from other varying kinds of systems approaches would do. (Easton, "A Framework for Political Analysis", 1965A, xii preface)

"Although in the outcome, systems analysis – as adapted for purposes of social research remains within the same general conceptual terrain in which it has grown up, we shall find by the end of our examination of it that it has gone off in substantially different directions. *Biological and natural* scientists would no longer feel at home in it, although it might well stir faint and nostalgic memories of a conceptual homeland that they once knew." (Easton, 1965A, p. 2, italics mine)

As we have seen during the reading of the explanatory tradition's Easton-criticism, Easton is quite right in maintaining that the biological and naturally orientated, political scientists do not feel at home in his model: The concept of persistence, as they all seem to conclude, must primarily be seen as a logically inadequate attempt to establish a theory of equilibrium, as Easton's analytical position leads to a confusion between the biologically inspired theory of the structural-functionalists concerning political facts and the mechanistically inspired theory of the behaviorists concerning political behavior, which makes the theory almost impossible to test. Furthermore Leslie supplements this criticism with a political one: The model suffers from an ideological/authoritarian predisposition, because it fails to connect the construction of theory with the political action, and this makes it unsuitable to cope with the problem of change – especially where revolutionary situations are concerned.

But not even this statement can stand a closer examination – even though it is as common as the statement of Easton's analogical formation. And before proceeding to the Easton-criticism of the understanding tradition it seems appropriate to put an end to it:

"... the really crucial problems of social research are concerned with the patterns of change. No social institution is stationary; it is in continuous, if at times imperceptible change." (Easton, "The Political System", 1953, p. 42)

"... we need a theoretical framework that helps us understand how the very pie itself comes into existence and changes in its basic content or structure." (Easton, "A Systems Analysis of Political Life", 1965B, p. 475)

In Easton's world of concepts a political system is divided into three important aspects: the authorities, the regime, and the political community, and it is to these three aspects of a specific system *type*, he restricts the concepts "maintenance" and "stability" but also "change". When Easton speaks of persistence, however, this concept is exclusively reserved for referring to a *society* and its capacity to provide the processes through which *some kind* of political decisions can be made, regardless of the *type* of authorities, regime, or political community involved. By this discrimination Easton namely feels that it should be possible to eliminate any confusion between system persistence – meaning the capacity of a *society* to provide for the existence of some kind of political system – and maintenance or change of the authorities, regime or political community as devices contributing to or standing in the way of this *societal* capacity. Therefore it is necessary to be able to distinguish between four various types of change, if it shall be possible to formulate an adequate theory of revolutions:¹²

1) *State change in the system*: These are changes in states of the major variables that do not affect the characteristic mode of operation of the system, however important their impact on the destinies of the members of the system may be. For example, the number of inputs of demands, their content, or their frequency may vary, or the level of support may fluctuate, yet the system may remain of the same general TYPE.

2) *System type (regime) change*: These are the kinds of changes which affect the characteristic way in which political systems process demands and convert them into outputs. Events may occur that lead to fundamental alterations in the values, norms, and structures of the system, transforming it from a democracy to a totalitarian system or vice versa. Usually when the system type changes – as after the Iranian Revolution in the 1970's – the old authorities disappear with the old regime and new personnel emerge to serve under new values, norms, and structures of the successor regime.

3) *Political community change*: These kinds of changes occur when major groups within the community withdraw their support from the existing division of political labor. Nationalist movements that lead to the creation of two or more independent political systems are associated with this

kind of change with Bangladesh as a recent example. Typically, here, both the authorities and the regime will change along with the political community.

4) *Basic system change*: This refers to those instances when the members of a political system find themselves in conflict or under other kinds of stress so severe that they are either unable to continue to make decisions or to get the decisions accepted as binding by most members of the society most of the time. This indicates that a given SOCIETY is unable to provide for the persistence of those processes through which authoritative allocations are characteristically made. Germany, Lithuania, Estonia, Latvia, Korea, and Vietnam are cases in point. In each instance the members of the society bearing these names were unable to sustain processes through which binding decisions could be made for the members of each of these societies. As a consequence the existing societies were destroyed and either divided into two societies or absorbed into another society.¹³

2.2 *The Easton-criticism of the understanding tradition*

Even though it should by now be quite obvious that the systems model is also guided by the question of how it is possible for the political definitions of the actors to become objective, political facticities, Michael Evans in his Easton-criticism clearly shows his wish to represent Easton as a scientist, who both reduces the actor to a mere stimulus-response phenomena and at the same time confines the actor within a self-regulating system.

Evans writes that despite Easton's explicit rejection of the concept of equilibrium in "The Political System", he in "A Framework. . ." proceeds to tell us that the model rests on the idea of a system embedded in an environment and subject to possible influence from it which threatens to drive the essential variables beyond their critical range. This talk of critical ranges, Evans continues, clearly exposes that Easton is more interested in unveiling the universal factors than the conditional ones, and this leads to a confusion of the principles of a causalistic and/or quasi-teleological explanation and the principles of the teleological explanation.

"There is very little evidence that Easton realises that there is a problem here. He deals with processes, events, and (secondarily) with structures, and all this with a

view to distinguishing the universal factors . . . from the conditional ones. . . Easton does not consider significant the distinction between consciously intended and accidental results. . . From the systems point of view, this is perhaps true. But it is difficult to understand precisely what is gained in producing a model which reduces such a crucial distinction to insignificance. Explanations of individual and group actions in terms of reasons, intentions and decisions still seem applicable. . ." (Michael Evans, "Notes on David Easton's Model of the Political System", 1970, p. 120)

We are thus able to follow how the understanding tradition turns the problem of the systems model upside down. The problem is no longer that the logical fallacies of the model impede an accurate explanation/prediction of political phenomena. No, the problem is now that the practical shortcomings of the model impede an accurate understanding/explanation of political phenomena, as Easton's interest in theory construction prevents him from understanding how it is possible that human activity is able to produce a world of things.¹⁴

This very line of reasoning is also the central theme in Dag Anckar's Easton criticism:

"Easton's totally mechanistic view upon human beings is more obvious when he refers to the mass than to the elite. - Outputs result in certain outcomes which function as stimuli, which again result in certain responses from the mass. In other words - we are dealing with a society in which the rulers manipulate the ruled and where the ruled react mechanistically to this manipulation. . . But societies - as opposed to organisms - are characterized by "politics" - by different opinions concerning the composition of the "rulers" and of what functions they ought to have and what interests they ought to look after. And it is upon these different meanings that Easton ought to concentrate instead of neglecting them." (Dag Anckar, "David Easton's Politiska Teori", 1973, p. 82-83, my translation from Swedish).

However, had Evans and Anckar been a little less inclined to blame Easton for not doing what they themselves would have done, they maybe would have realized that their conclusions, concerning Easton's reduction of the subjective definitions to facts and behavior, simply are a product of unresolved problems in their own world-view, as Easton in both his books about the systems model quite explicitly points out that the political system - as a *social* subsystem¹⁵ is fundamentally different from all other systems:

"The members of a political system need not sit back, as it were, to accept stress supinely. . . This is what has

long been unwittingly implied in *equilibrium analysis*. . . What political systems as a type of social systems possess uniquely, *When compared to both biological and mechanical systems*, is the capacity to transform themselves, their goals, practices, and the very structure of their internal organization." (Easton, 1965A, p. 99, italics mine)

"For any social system, including the political, adaptation represents more than simple adjustments to the events in its life. It is made up of efforts, limited only by the variety of human skills, resources, and ingenuity, to control, modify or fundamentally change either the environment or the system itself, or both together." (Easton, 1965B, p. 21)

Consequently, when Evans and Anckar accuse Easton of not being interested in the teleological type of explanation in his systems model, it is primarily because their own positions make them unable to handle Easton's way of linking things together at the metascientific and scientific level by the help of his basic principle at the world-view level concerning the analytical nature of knowledge.

The understanding scientists, Easton says, tend to turn away from the function of theory construction, because they feel that enduring generalizations about society are impossible, as the changing social environment operating on the plastic nature of man, is constantly creating people who respond differently to similar situations. But what many of them fail to see is the fact that this point of view places them in a contradictory position from which no escape is possible, as it is the same as raising the *universal claim* that old generalizations of *necessity* will yield to new ones because of the changing culture.¹⁶

The only possible way out of this contradiction is to accept the principle about the analytical nature of knowledge which springs from the fact that every new-born child must perceive the world as being unintelligible until it has any experience or concepts with which to organize its perception of the world.

It is indeed true, Easton continues, that the teleological model differs from those of the explanatory tradition, because the validity of the teleological explanation does not depend on the validity of the assumed nomic relation involved in it. But even though it is a genuine aspect of the teleological model that it commences from a conclusion and subsequently works its way back to the premises, and as such does not predict behavior, the principle about the analytical nature of knowledge shows us that this model cannot

stand alone, *because the cognitive development of the individual takes place under social boundary conditions*.

All human beings are born into an organized, complex community, and are consequently brought up as members of a grouping of human beings who live together and collectively undertake to satisfy all the minimum prerequisites of group life, Easton tells us.¹⁷ Therefore, the teleological model with its investigation of individual interpretations of and orientations to intersubjective social structures only gives us a one-sided picture of social life, and must be integrated with analyses of the objective structures themselves and of the empirical conditions under which both dimensions develop and change.

The idealistic framework of the understanding tradition has to be incorporated within a dialectical materialistic one since the principle about the analytical nature of knowledge shows us that you can ground the primacy of social structures over individual structures of consciousness in the fact that the rationality structures embodied in the parents/family must first be retrieved by the child in the development of its interactive competence. And on the other hand this very same fact also leads to the determination of the circular, and dialectical process between social and individual learning processes by demonstrating that the earlier societies can only have been changed through the constructive learning of SOCIALIZED individuals themselves.¹⁸

"The explanation and understanding of political phenomena require us to ask how individuals feel about institutions and practises and why they respond in the way in which they do (definitions/the teleological model). A rational calculus of costs and benefits (behavior/the causalistic model) may help to shed some light on these problems. But . . . at any moment in time . . . our social environment imposes certain constraints on our behavior. Any effort to understand the sources, nature and consequences of these constraints drives us to what Durkheim had characterized as SOCIAL FACTS explainable only by other social facts and not by an appeal to individual behavior." (Easton, "Some Limits of Exchange Theory in Politics", 1972, p. 137, parentheses mine)

The incorporation of the teleological model within the materialistic framework of systems analysis springs in this way from a methodological holism which, according to Easton, stands between pure individualistic reductionism and philosophical holism – i.e. a holism which asserts both the need

to take account of the special properties found when individuals interact as an organized group and the need to reduce behavior to observable individual interactions.

The political system – in its capacity of a social sub-system – is a complex and organized entity displaying properties that are different from the properties of its constituent parts and from a mere aggregation of those parts. It is complex in the sense that it is composed of many parts the relationships of which are difficult to sort out, and it is organized in the sense that the parts are not haphazardly related but stand in some determinate order, so that from the relationships characteristic consequences result that are not otherwise attainable: *the authoritative allocations of values*.¹⁹

In this way – and contrary to Evans' and Anckar's opinions – the mediations between conscious goals and contingent circumstances, between intended and unintended consequences, between projected transformations and functional constraints can all be empirically investigated within the framework of the systems model. But the position of Easton – that the construction of an adequate evolutionary explanation must be connected to a theoretical interest, does not signify some elitistic inclinations on Easton's part, as Anckar wants to believe. The systems model represents not only a genuine empirical/analytical mode of analysis, but it also delimits a democratic way of life which stands in direct opposition to that of elitism:

"Elitism, the ideal of the reaction against democracy, yields political and social domination to the rulers. The democratic ideal, wherever it is found, encompasses a credible political sociology by recognizing the superior role of the people. Since the elitist myth of the governing class seeks to eliminate the people in connection with the destiny of society, this myth explodes when it is confronted with the fact that without the people, the rulers are as free spirits wandering lonely, dejected and unemployed in an empty world. *But without rulers dominating their existence*, the people, on the contrary, find that very freedom that calls forth their most creative efforts. Elitism places blind faith in an appropriative governing class. *The democratic ideal incorporates a tempered trust in the wisdom and creative genius of the people.*" (Easton, "The Theory of the Elite: a Study of the Elitist Trends in English Thought", 1947, p 418, italics mine).

As this quotation demonstrates, Easton does not remove the function of organization of enlightenment from his world-view. But in opposition to Anckar he is not trying to reduce this function

to a quasi-empirical/analytical science under the cover of value relativism, as he sees it as performing a genuine moral task.²⁰ Since the systems theorist (the political, economical, cultural a s o) cannot in advance know the course of future development, he is only able to analyse the present in the light of the goals which he wants to see fulfilled. Therefore he cannot allow himself a merely theoretical or quasi-theoretical attitude but must also assume the role of an artist – a critical and reflective moral philosopher, guided by a genuine moral interest:

"Nonconformance for the artist – and the social scientist is an artist first and a social scientist only second – is as difficult as it is for the active revolutionary. But the artist differs from the latter in his ability to appear to conform, even to himself, and yet in reality to be expressing a tendency that leads to the threshold of a new theory. The artist feels the future pressing upon him...The historical task of his critic is to disentangle the future trends from the apparent ambiguities or shortcomings in the present assertions." (Easton, "Harold Lasswell: Policy Scientist for a Democratic Society", 1950, p 458).

This further places the systems theorist/philosopher in a POLITICAL role as an agent acting for a more humane and democratic society, with all the situation-dependency, uncertainty, and risks that the fulfilment of the third function at the world view level – "political action" – implies.²¹

Consequently, the systems framework of Easton is neither reducing definitions to facts and behavior nor reducing the meaning of values to "subjective definitions". It is a mode of analysis based upon a teleological interpretation of past history and providing a theoretical-normative basis for a historically orientated analysis of the present with an interest in the future.

2.3 The Easton-criticism of the critical tradition

Helped by Easton himself we have established the fact that the Easton-criticism of the explanatory and understanding tradition is more guided by their respective world-views than by the form and substance of the issues at stake, and we are therefore entitled to expect the critical tradition to break with the two other views.

Paul F Kress, who can be seen as a forerunner of the critical tradition, immediately breaks with the two other views by insisting that the systems model must primarily be seen as a proposal for a new paradigm because in his definition of a po-

litical system Easton dissociates himself from both the understanding and explanatory tradition:

"Easton rejects the belief that either systems or acting units are given in nature; we see our common sense notions of political institutions expand and dissolve within his analytic grasp, just as phenomenal man reduces himself to interactions." (Paul F Kress, "Self, System, and Significance", 1966, p 8).

Kress does not think that Easton in his model confuses the problem of individuals and structures, as it is framed explicitly in order to cope with both dimensions. But when Easton after all fails to create an extensive mediation between the understanding and explanatory tradition it is owing to the fact that his metascientific and scientific position is not governed by a deliberately elaborated distinction between theory (world picture hypotheses) and practice (way of life) at the world-view level. And, according to Kress, this leads to a reduction of aesthetic problems into empirical/analytical problems, and consequently to a blurring of the relation between knowledge and human interest.

Thus we can follow once more how the view varies according to the tradition to which you belong. The problem is no longer that Easton's model blocks the theory construction (Meehan, Lane, Leslie) or the political action (Leslie) nor merely that it reduces meaning to behavior and facts (Evans, Ankar). No, the problem now is that Easton does not allow his metascientific and scientific mediations to be guided by a reflexive mediation between knowledge and human interest at the world-view level. It is not enough, Kress writes, to offer us a new game at the metascientific and scientific level – on the assumption that we have been constantly playing the wrong game on these levels. We have also got to learn the rules of the game, i.e. the world-view level. If Easton's universe must be accepted as something more than just a new strategy within this SAME game, he continues, we must know what kinds of moves and plays are possible; what kinds of skills are required; how the score is kept; and perhaps most important of all; what constitutes winning, or even playing well.

"... I think we should welcome this essay. We should also remain open to the possibility that systems theory of this sort may someday prove capable of ordering political inquiry in a satisfying manner. But to decide this we need to know more about the nature of the theoretical universe that is offered. What are the rules of the game?"

What kinds of problems, values, and knowledge can it express, and which does it favor? *We need in short, to understand it as a universe of discourse as well as a program of inquiry.*" (Kress, 1966, p 12, italics mine).

Easton's non-reflexive attitude on the world-view level also constitutes the central point of Wolf-Dieter Narr's criticism. Narr feels, like Kress does, that the systems model in its attempt to connect individual and structure marks a step forward compared to other bourgeois models of equilibrium, as the concept of support opens up for some vital questions related to the issue of consensus. But, like Kress, Narr also feels that Easton's lack of a theory of knowledge ruins the extraordinary possibilities, which the systems model possesses, as this lack makes the model appear AS IF the system contains some trans-human, self-regulating mechanisms diverting the attention from the fact that it is the authorities, who, through the outputs of the system, control the inputs of the system by the help of feedback.

According to Narr, Easton ruins the possibilities of creating a technically orientated theoretical system by his more or less unconscious linking of a rudimentary concept of existence (persistence) to a concept of dominion much too traditional/institutional. By failing to make an explicit distinction between the extensional/monologic language and the intentional/dialogic language he forfeits his possibilities to create a practically orientated hermeneutical system. And due to his apolitical attitude towards the existing, repressive, capitalistic elite-society he prevents the fusion of these two outlooks into one emancipatory system:

"Die heuristisch-praktische Kraft, ja die Notwendigkeit ein Informations- und Rückkopplungsmodell zu entwickeln, entbindet nicht davon, es in seinen Prämissen theoretisch zu reflektieren und erlaubt nicht alle 'Politik' im angesprochenen humanen Verständnis zu eliminieren. Jedenfalls aber kann eine solche allgemeine Theorie nur als Hemmschuh kritischer und Praxisbezogener Theorie angesehen werden, die auch erkenntniskritisch relevanter ist ... (Wolf-Dieter Narr: "David Eastons Systemanalyse", 1967, p 444).

Apart from the fact that we have already been able to demonstrate that what Kress and Narr call extraordinary possibilities are in fact the nature of systems analysis, it is still interesting to note the positive attitude towards the systems model that is shown by the critical tradition. Both Narr and Kress agree that if only the model were connected to a reflexively developed world-view it would add a major potential to critical theory. We

can therefore finally ask them both these obvious questions: Why look for a consciously developed world-view in the books on the systems model, as they are mainly concerned with the scientific level? Why not instead look for a world-view in the long row of texts written by Easton in the years 1947–1965? Had they indeed done so, they might surely have experienced that the systems model is founded upon a world-view very much in line with the one developed by the well-known critical scientist: Jürgen Habermas.

As is the case with that of Habermas, Easton's world-view represents a systematic attempt to bridge the world-views of liberalism and marxism around two central issues, namely the existential problem concerning the relation elite/mass and the epistemological problem concerning the relation understanding/explanation.

The young Easton, who is extremely soaked in Marx' dialectical materialism, but who cannot fully accept his historical materialism because it leads too easily to utopism (the vision of the coming stateless society) and to one-factor causality (economism), takes his point of departure in the question of how to establish a world-view for a scientific collective acting for a more humane and democratic society released from any kind of ideologically frozen relations of dependence:

"The real problem confronting the undictatorial area of the Western world today in their domestic affairs is how to transfer a larger share of political control to the people. The liberal goal of self-government is far from realized under conditions in which vast accumulations of wealth and economic power leave their impact on the political structure." (Easton, "Walter Bagehot and Liberal Realism", 1949, p. 37, italics mine).

This problem, Easton says, stems from the historical schizophrenia of liberalism – the lacking ability of liberalism to connect theory with practice: On the one hand liberalism offers us a normative democratic doctrine – based upon the principles of freedom, equality, and self-government of the people – which by ignoring the existing material life-conditions of man appears as sheer utopia. On the other hand liberalism offers us a scientific democratic doctrine, which rejects the classical, democratic idea of self-government of the people in favour of the existing capitalistic /elitistic stonewall of reality and all its "invariant" dependences.

However, Easton continues, neither of the doctrines are completely wrong – as a democratic society needs both ideals and rational examination

– and neither of them are completely right – as they both are much too idealistic in nature and need to be tempered with the materialism of Marx.

From a very thorough metascientific, hermeneutical study of the elitists Mosca and Pareto and of the impact of elitism on English thought, Easton gives a new meaning to the classical democratic ideal of self-government of the people by defining a democratic society as a society with a rational interaction – freed from any repressive forms of control – between the authorities and the people in all social sub-systems. And as the scientific community in itself is a social sub-system, Easton consequently begins establishing a theory of knowledge for a community which is able to incorporate idealism within a materialistic framework and which is guided by an emancipatory, democratic interest.

This framework is – in the same way as Habermas' – based upon the distinction between three autonomous functions that each is measured in different criteria: The formation and extension of critical theorems which can stand up to scientific discourse; the organization of processes of enlightenment in which such theorems are applied and can be tested in a unique manner by the initiation of processes of reflexion in particular target groups; and finally the selection of appropriate strategies, the solution of tactical questions, and the conduct of the political struggle. The goal of the first function is true statements, the goal of the second, authentic insights, and the goal of the third, prudent decisions.²²

In the formulation of this framework Easton draws heavily on as well Marxism as the early positivism, and you can almost see the framework as a consequence of his reciprocal criticism of the idealistic and materialistic wing within both schools:

"... it is interesting to note how positivism is caught between the upper millstone of Marcuse's idealist offensive and the nether millstone of Lenin's materialist attack; the squeeze from both sides arises out of positivism's dual nature. It has both ideal and material elements in it and the effort of the two great philosophical schools has been to try to press it into a purist position. . . (the positivists) . . . might well have advanced a revolutionary political theory, but for their own predilections, without changing their methodology one iota. The proneness to conservatism proves to be a function of their preconceptions rather than of their view of method . . . on closer inspection we can see that positivism does not preclude and in fact takes into account elements of instability in the unfolding history and that there is, strangely enough, a clear dialectical movement. . ." (Easton, 1947, p. 257–258, italics mine)

And as the proneness to conservatism in positivism proves to be a function of their preconceptions rather than of their view of method, it is also possible to unite marxism and liberalism²³ within the very same framework by the help of the three autonomous functions: Theory construction, organization of enlightenment, and political action.

Where theory construction is involved the appropriate model of interaction is that of the advancing and argumentative scientific testing of hypotheses, and, ideally, this requires a symmetrical relationship among the partners in discussion to ensure that the outcome is determined solely by the force of the better argument.

But a critical theory cannot, according to Easton, build solely upon theory construction, as its final test is its successful application to processes of enlightenment, and to perform this function an appropriate moral philosophical model of interaction is necessary:

"Failure to realize the function that value-creation plays in empirical research means that the choices of political scientists, will be moulded ... by the implicit and intuitive acceptance of a value framework which they have accidentally acquired." (Easton, "The Decline of Modern Political Theory", 1951, p. 49)

"... certain frameworks such as that of the elite limit the range of vision of the research worker and blind him to certain obvious facts. Without release from this bond large parts of reality must escape the scientist." (Easton, 1950, p. 469)

In the moral discourse – in the sense of a relentless discursive examination of the presuppositions and grounds of any claim to cognitive or normative validity – the position of the partners is usually asymmetrical, as the inability of the "patient" to meet the conditions of a genuine dialogue is the presupposition of this kind of communication, and ideally, it is precisely the aim of enlightenment to make a symmetrical relationship possible. Thus a critical theory serves to enlighten its target groups about the positions they occupy in an antagonistic social system and about their vital interests in this very situation. But although critical theory is developed with the aim of initiating and guiding processes of reflexion and self-emancipation it does not bear the name of specific target groups within itself, as the question of which groups are amenable to enlightenment in a particular situation is first and foremost an empirical question. Consequently, a critical theory must repudiate any a priori answers to such stra-

tegic and tactical questions which arise during the political/democratic struggle.

When it comes to the function of political action there is no single model, appropriate in all situations, for the interaction between political groups striving for emancipation, and political groups opposing such an emancipation from their vested interests in the maintenance of the existing social order. There are situations in which reformism is more effective than revolution – or as Marx says – in which the weapon of criticism is more effective than the criticism by weapons.

As good citizens we must act as best we can, dependent of the situation, without appealing to one single theory, as we find no theory of which the capacity of justification covers all situations. While the theory legitimizes the work of enlightenment and can itself be refuted or corrected if communication fails, it can, a fortiori, by no means legitimize the risky decisions of political action under some concrete conditions. Decisions for political struggle cannot be first justified theoretically and then carried out organizationally.

"Since decisions must be made in practical affairs, where, even at its best, science is usually ignorant of some of the consequences, then the choice must include foresight based on prudence; it becomes the application not only of scientific but also of prudential knowledge." (Easton, "The Political System", 1953, p. 87)

Therefore, the only possible form of justification in connection with the function of political action is a consensus attained in a practical discourse among the participants, who – in the consciousness of their common democratic interests and in the knowledge of the circumstances, predictable consequences and side-effects – are the only ones who can know what risks they are willing to take, and with what expectations. Thus the appropriate political discourse model of interaction, like that of the theoretical discourse, requires a symmetrical relation between the participants: a democratic organization within political groups striving for a genuine interactive democracy and acting on the basis of a consciously formed common will:

"With a general empirical theory woven into a moral theory, we would then have completed the new or post-modern image of social science. We would then have returned to the kind of knowledge prevalent in all ages prior to the late nineteenth century, but at a higher level of understanding and empirical confirmation ... the social scientist-philosopher ... would know the ex-

tent to which he could expect to be empirical and the extent to which he could be moral. He would be clearly aware of the responsibilities and potentialities of each kind of knowledge *without fearing to utilize each separately or together as the situation seemed to demand.* (Easton, "Shifting Images of Social Science and Values", 1955, p. 18, italics mine).

3. The debate of Easton's "Credo of relevance"

The repudiation of the Easton-criticism from the critical tradition and the explication of the three functions in Easton's world-view can help us make his very keen attack towards his behavioristic "colleagues" in 1969 more intelligible:

1. Substance must precede technique. If one MUST be sacrificed for the other . . . it is more important to be relevant and meaningful for contemporary urgent social problems than to be sophisticated in the tools of investigation.

2. Behavioral science conceals an ideology of empirical conservatism. To confine oneself exclusively to the description and analysis of facts is to hamper the understanding of these same facts in their broadest context. As a result empirical political science must lend its support to the maintenance of the very factual conditions it explores . . .

3. . . . The heart of behavioral inquiry is abstraction and analysis and this serves to conceal the brute realities of politics. The task of postbehavioralism is to break the barriers of silence . . . and to help political science reach out to the real needs of mankind in time of crisis.

4. Research about and constructive development of values are inextinguishable parts of the study of politics. Science cannot be and never has been evaluatively neutral despite protestations to the contrary . . .

5. . . . The intellectuals' historical role has been and must be to protect the humane values of civilization: This is their unique task and obligation. Without this they become mere technicians, mechanics for tinkering with society.

6. To know is to bear the responsibility for acting and to act is to engage in reshaping society. The intellectual as scientist bears the special obligation to put his knowledge to work. . .

7. If the intellectual has the obligation to implement his knowledge, those organizations composed of intellectuals . . . cannot stand apart from the struggles of the day. Politicization of the professions is inescapable as well as desirable." (Easton, "The New Revolution in Political Science", 1969, p. 1052)

As we now know the world-view of Easton, it is obvious that these statements do not represent a sudden shift in his view of political science but only a shift in emphasis in the light of a new social situation (point 1) – from theory construc-

tion to organization of enlightenment and political action. Easton feels that the behavioralists have devoted so much energy to the construction of theory that they have lost touch with the brute realities of politics (point 3) and consequently have repressed the function of the organization of enlightenment (point 4) and political action (point 6). As they have helped to support a conservative ideology (point 2) they have become mere mechanics for tinkering with society, and they have in this way repressed their historical role as advocates acting for a more humane and democratic society released from any kind of ideologically frozen relations of dependence (point 5 + 7).

But despite the fact that Easton only repeats himself from his "Credo of Behavioralism" – just in more emphatic terms – this new credo was not well received at all, and there has almost been a conspiracy of silence against it from the explanatory tradition. However, the most interesting response to his new credo is that of the understanding tradition which – owing to Easton's more explicit formulation of a critical attitude – now reveals even more hostile feelings towards him than before.

3.1 The response of the understanding tradition to Easton's "Credo of Relevance"

Though it was to be expected that at least Dag Anckar – in the light of his postulate about the immanent, elitistic inclinations of Easton and his model – would have been able to appreciate the new credo, this is indeed not the case:

"The general tone of Easton's article is astoundingly naive. . . Easton sets up some incomprehensible contradictions. Poor technical skills are not leading to good but to inferior substance, and inferior substance is leading to bad application; a lesser degree of abstraction does not lead to a better but to a worse perception of reality and a poor perception of reality is leading to bad application. However . . . we find – to our surprise – that he is apparently not experiencing any strong contradiction between that kind of "basic research" in which he has been engaged and the action orientated "shift in emphasis" which must occur "at once to take into account the critical times in which we live." (Anckar, 1973, p. 93, my translation from Swedish)

It is of course impossible to imagine the "contradictions" to be an effect of Anckar's home-spun synthesis between von Wright and Popper at the world-view level. Because, in the same way as it was convenient to use von Wright to reject the "scientific" Easton's elimination of the human

actor, it is now convenient to use Popper to reject this "action-orientated shift in emphasis" as naive and non-scientific. But the worse is yet to come as we shall see in the response from the understanding scientist John D. Astin to this new credo. Astin, who sets out to demonstrate that Easton has had nothing to bring to the understanding tradition, starts harping on the same string about Easton's unconscious double role as behaviorist (Easton I) and factist (Easton II).

In his role as Easton I, Astin says, he succeeds in reducing the actor to a mere stimulus-response phenomena who never attaches a subjective meaning to his actions; and when we turn to Easton II, he oppresses the understanding tradition in an even more subtle way by confining the human actor in an equilibristic or persisting system. This Easton, Astin continues, especially crops up in the empirical studies of socialization, and Easton's postulate that these studies are very much concerned about the problem of change must consequently be rejected as pure nonsense having nothing in common with the real thing:

"... the study of the socialization of children is a *venerable and normative* study. There is an immense literature on the subject in both education theory and social psychology. Indeed, it is the heart of both. In neither area is it necessary to postulate an integrating 'persisting' system in order to advance hypotheses... In fact, the postulation of an equilibristic or persistent system thwarts the understanding of a process which the *overwhelming majority* of education theorists and social psychologists consider explicable and significant only in terms of change.²⁴ (John D. Astin, "Easton I and Easton II", 1972, p. 728, italics mine)

This quotation leaves the impression that it is next to a crime (which luckily almost no one but Easton has committed) to study socialization from a factual point of view, and furthermore it seems to postulate that this research group not even counts members from the behavioristic wing of the explanatory tradition. One wonders how Skinner & Co would react to being included in this "venerable and normative study" earmarked for the understanding tradition? Or for that matter – how would Piaget & Co react to this characterization of their work? Piaget is indeed a developmental psychologist, but is this the same as being a member of the understanding tradition? Astin's criticism forms in this way a shining example of the fight between the explanatory and understanding tradition. Astin is totally disinterested in revealing Easton's intentions, as he only wishes to

wip the floor with those among his "colleagues" whose level of ambition reaches beyond his own cognitive relativistic:

"... the empirical theory Easton seeks is placed beyond his grasp; it is *particular change*, *particular* events and institutions which would be subjects to which any "empirical-oriented, behavioral, operational or causal theory" would be addressed... (Easton)... is a floating object caught up in two whirlpools. He circled about in the orbit of mechanism so long that one felt confident that... he adhered to the vocabulary of cause and effect which he employed; but suddenly he has been flung into the vortex of organicism, and a new vocabulary replaces the old. Since in neither case did he progress beyond vocabulary, it is not a great loss. (Astin, 1972, p. 735, italics mine)

Having satisfied himself that Easton's life-work is in vain Astin only has to make a final comment on the action-orientated Easton III, and this he does unanimously with Dag Anckar. Perhaps, they both say, Easton is now beginning to realize that the individual person is not a cipher in a persisting system, as the development of such a system can only be explained by the purposes which the individual assigns to it and the different meanings the actor attaches to it in the course of time. But as we have shown, they both continue, there is no room for such a conception of political science in the systems model:

"Both mechanism and organicism disallow this conception of the individual person. That Easton proceeds as though mechanism, organicism, and individualism could be comfortably incorporated in a single scheme is evidence of a genuinely hospitable if somewhat uncritical intellect." (Astin, 1972, p. 737, and Astin in Anckar, 1973, p. 93).

So much for the critical tradition; but there was, however, an understanding scientist who took Easton's new credo more seriously, and consequently dug out a more comprehensive Easton-material, namely E. F. Miller.

Miller distinguishes three stages in the development of Easton's thought: In the first stage, which extends from the late 1940's to about 1953, Easton elaborates a comprehensive view of the nature of political science and political theory. In the second stage, extending from 1954-68, he elaborates the systems model, and from 69- Easton moves into a third stage – one of reappraisal. Miller then sets out to demonstrate that Easton's position in the three stages is contradictory, as it reflects an oscillation and a vacillation between

the explanatory and understanding tradition – between the systems view of respectively Hume and Hegel, and between a correspondence theory of truth and a historicist theory of truth:

"In "Framework" . . . he moves from the Hegelian view that all phenomena are related to the Humean view that all phenomena can be related by mind." (E. F. Miller, "David Easton's Political Theory", 1971, p. 185)

"Yet if there are no systems in nature, it is difficult to see how Easton can maintain that the value of a theory lies in the adequacy of its correspondence . . . Easton appears to have moved towards the view, often adopted by historicists. . . , that the theorist imposes meaning on empirical data rather than discovering meaning in the data. . ." (Miller, 1971, p. 219)

But what Miller's limited world-view reveals as an oscillation is in fact a synthesis between the instrumentalistic theory of truth and the correspondence theory of truth in the field of theory construction: Meaning, Easton says, does not lie in the phenomena alone (the correspondence view) nor does it derive exclusively from the utility of the way our socially conditioned minds may order these phenomena (the instrumentalistic view). Meaning arises rather from the dialectical process through which the knower perceives and understands relationships among phenomena and the existential limits these phenomena impose on the process itself. These limits, Easton says, lie in the need to test, through experience, the utility of a particular ordering of phenomena by its contribution to our explanatory and predictive powers.²⁵ From this follows that the question of truth is neither a question of discovering some one and only political system cohering out there in the phenomenal world nor a question of an arbitrarily ordering of that world of complex relationships in terms of our concepts. Truth is rather a question of finding valid correlations in the phenomenal world by the aid of our socially produced and intersubjectively learned concepts: "CONCEPTS ARE NEITHER TRUE NOR FALSE; THEY ARE ONLY MORE OR LESS USEFUL." (Easton, 1965A, p. 33)

When you define knowledge in this way, Easton continues, it becomes possible to view knowledge as RELATED to time as well as being part of a larger HISTORICAL process during which each generation seeks to add to the accumulation of our understanding, seeing explanation and prediction as the ultimate test of validity. With regard to political science this implies that we are free to define politics in any way we wish and to or-

ganize these definitions with the aid of whatever instruments or languages we bring to the knowing process. But from the fact that knowledge is related through the knowing process to the circumstances under which it is produced does not follow that the various shifts over time in our definitions are inexplicable or random. As the scientific and practical utility of our concepts are constrained by our need to find correlations you can view the shifts as a product of the conscious and goal-directed efforts of a collective to improve our knowledge, by whatever criteria of improvement it may have used.

Thus, what Miller reveals as an oscillation and a vacillation is in fact a comprehensive mediation between the explanatory and understanding traditions and curiously enough we can end this case by demonstrating that Miller himself – quite unknowingly – completely succeeds in drawing a picture of Easton as a critical scientist. At the world-view level, Miller tells us, Easton draws a crucial distinction between "value theory" and "causal theory" in preparation for an extensive theoretical/practical system of knowledge differentiating between four types of propositions:

"Descriptive or factual propositions refer to observable facts; causal propositions to the assumed relation between facts; value propositions to the state of affairs that the theorist would like to bring into existence; and applied propositions to the conditions whereby given ends can be attained. Even to speak of different kinds of propositions is deceptive, he adds, since these propositions do not in practice exist in a pure form: "Strictly speaking, we ought to say that these are several logical aspects of propositions since no statement can ever refer exclusively to facts, values or theories." (Miller, 1971, p. 187-188)

Miller here quite explicitly reveals a critical theory which springs from a basic principle concerning the analytical nature of knowledge: Firstly we have "factual" and "causal" propositions connected to the function of theory construction. Secondly we have value propositions connected to the function of the organization of enlightenment, and thirdly we have applied propositions connected to the function of political action.

Final Comments

We have in this case-study tried to explicate the conflict between the understanding and explanatory traditions through an analysis of David Easton and his critics, and we have also tried to dissolve this conflict on the general lines laid down

by Jürgen Habermas' and Easton's critical frameworks. Thus the case has taken inspiration from the fundamental principles of both concerning a critical analysis of texts. Firstly, we have acted according to Habermas' principle that epistemology "as a radical critique of knowledge is possible only as a social theory",²⁶ and secondly we have followed Easton's hermeneutical principle – which many of his critics ought to reflect upon:

"When interpreting the fundamental ideas of an author, one must search always for the element of consistency or unity in the thought so that what at first looks like an apparent weakness may in the end prove to be entirely compatible with the whole context." (Easton, 1950, p.454)²⁷

Notes

- 1 This case study is an extract from my thesis: "A Theoretical Framework for a Critical Mediation of Traditions and its Application to David Easton's Texts", University of Copenhagen, Institute of Political Science, 1980, 197 pages.
- 2 Dunn & Fozouni, "Towards a Critical Administrative Theory", 1975.
- 3 Thomas McCarthy, "The Critical Theory of Jürgen Habermas", 1978, p. 138/139.
- 4 Thomas McCarthy, "The Critical Theory of Jürgen Habermas", 1978, p. 150/151.
- 5 Dunn & Fozouni, 1975, p. 38.
- 6 Dunn & Fozouni, 1975, p. 38.
- 7 Curt Sørensen, "Marxism and the Social Order", 1976, p. 590.
- 8 George Ritzer, "Sociology, a Multiple Paradigm Science, 1975, p. 7: "A paradigm is a fundamental image of the subject matter within a science. It serves to define what should be studied, what questions should be asked, how they should be asked, and what rules should be followed in interpreting the answers obtained. The paradigm is the broadest unit of consensus within a science and serves to differentiate one scientific community (or subcommunity) from another. It subsumes, defines, and interrelates the exemplars, theories, and methods and instruments that exist within it."
- 9 Dunn & Fozouni, 1975, p. 51.
- 10 Easton, "Reflections on Criticism" 1973A, p. 39: "By settling on system persistence I sought to raise the question of how *societies* are ever able to provide for the making and implementing of authoritative decisions. . . It appeared to me then – and still does – that by asking as broad a question as this it would be possible to open up and incorporate all major subsidiary questions. . . My writings represent an effort to demonstrate that persistence has this heuristic quality."
- 11 Easton, "A Framework. . .", 1965A, chapter II and III.
- 12 Easton, 1973A, p. 38–43: "Closely related to the suggestion that somehow systems analysis underplays the role of revolutionary change in politics is the notion that it also reduces or underestimates the significance of economic determinants. . . Nothing could be farther from the truth. . . Through systems analysis the impact of social class, modes of production, property relationships . . . and the like can all be traced by the way in which they influence the input of demands and support, the feedback processes, the kinds of outputs or policies that are in fact produced, and the structure of power." p. 42
- 13 Easton 1973B, "Systems Analysis and its Classical Critics". p. 295–296.
- 14 This question is the leading question for the sociology of knowledge school within the understanding tradition. The frameworks of Ritzer (1975), Kuhn ("The Structure of Scientific Revolution", 1962) and Berger and Luckmann ("The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge", 1976) are all guided by this actor-oriented question connected to the metatheoretical level. However, in the debates between for example Kuhn and the "Popperians" the debaters often forget that they are discussing on two *different* levels. Whereas the "Popperians" are concerned with the fulfilment of the function "theory construction" at the world-view level, Kuhn is trying to formulate a metatheory from a diachronic perspective which seeks to explain the genesis, growth, and development of scientific knowledge. (Dunn & Fozouni, 1975, p. 37)
- 15 In opposition to both mechanical and biological systems the social system is a thing with a consciousness, Easton says: ". . . a society is a special kind of human grouping the members of which continually interact with one another and in the process develop a sense of belonging together. This common consciousness . . . reflects the fact that the members of the social system have a basic similarity in their culture and social structure." (Easton, "The Political System", 1953, p. 135)
- 16 Easton, 1953, p. 135–136.
- 18 Therefore Easton's definition of political socialization is as follows: "We shall define *political socialization* as those developmental processes through which persons acquire political orientations and patterns of behavior." (Easton, Children and the Political System", 1968, p. 7)
- 19 Easton, "Some Limits of Exchange Theory in Politics", 1972, p. 143–146.
- 20 Easton says: ". . . The mere fact that each expression of a preference is equally relative to circumstances does not in itself mean that we must necessarily conclude that they are equally valuable . . . The position which holds that because preferences are relative, they are by virtue of that fact of equal value is itself an evaluation . . . it argues that because no value judgement can be proved superior, all values must be treated as equally good . . . this invalid interpretation succeeded in converting the study of

- moral ideas into the history of these ideas (Easton, 1953, p. 262–263).
- ²¹ Easton writes: "... if we were to be ruthlessly logical ... we would be compelled also to establish a School of Applied Political Research ... The primary task of this school would be, first, to achieve some consensus of the goals for which political knowledge was to be used ... The second task ... would be to use whatever generalizations were available for the purpose of instructing its students on the application of the scientific knowledge to specific situations." (Easton, 1953, p. 87).
- ²² McCarthy, 1978, p. 206–213.
- ²³ In a personal letter – from which I have Easton's permission to quote – he says: "I am of course of the Great Depression generation, a time when Marxist thinking was far more widespread in North America than it has ever been since. In my classes I have always expressed my indebtedness to Marx and my view of him as one of the mighty triumvirate of social scientists in the nineteenth century if not the mightiest."
- ²⁴ But compare Astin's view to that of Easton in the book in question: "The major drawback of a theoretical perspective that emphasizes system maintenance is that research inspired by a concern for stability ... must overlook a whole range of consequences that socialization has for political diversity, conflict and change." (Easton, 1968, p. 36)
- ²⁵ Easton, 1973B, p. 286–287.
- ²⁶ Jürgen Habermas, "Knowledge and Human Interests", 1978, p. vii.
- ²⁷ Concerning this problem see also the works of Paul Ricoeur.

Applied literature

DAVID EASTON:

- (1947) *The Theory of the Elite: A Study of the Elitist Trends in English Thought*. Doctoral Thesis, Harvard University.
- (1949) *Walter Bagehot and Liberal Realism*: 43 American Political Science Review.
- (1950) *Harold Lasswell: Policy Scientist for a Democratic Society*: 12 Journal of Politics.
- (1951) *The Decline of Modern Political Theory*: 13 Journal of Politics.
- (1953) *The Political System*: New York, Knopf, 2nd ed., 1971.
- (1955) *Shifting Images of Social Science and Values*: 15 Antioch Review.
- (1962) *The Current Meaning of Behavioralism in Political Science: From 'The Limits of Behavioralism in Political Science', Symposium Monograph*, ed. J. C. Charlesworth, Annals of the American Academy of Political and Social Science.
- (1965A) *A Framework for Political Analysis*: Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- (1965B) *A Systems Analysis of Political Life*: New York, Wiley.
- (1969) *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*: (with Jack Dennis), McGraw-Hill.

- (1969) *The New Revolution in Political Science*: 63 American Political Science Review.
- (1972) *Some Limits of Exchange Theory in Politics*: 42 Sociological Inquiry.
- (1973A) *Reflexions on Criticism*: 12 Social Science Information.
- (1973B) *Systems Analysis and its Classical Critics*: 3 The Political Science Reviewer.

THE CRITICS:

- Ankar, Dag: *David Easton's Politiska Teori*: Acta Academia Aboensis, vol. 50, nr. 2, Åbo, 1973.
- Astin, John D.: *Easton I and Easton II*: 4 The Western Political Quarterly, 1972.
- Evans, Michael: *Notes on David Easton's Model of the Political System*: 2 Journal of Commonwealth Political Studies, 1970.
- Lane, Jan-Erik: *The Structure of David Easton's Theory*: Umeå Universitet, 1971.
- Leslie, Peter: *General Theory in Political Science: A Critique of Easton's Political Science*: 2 British Journal of Political Science, 1972.
- Meehan, Eugene J.: *Contemporary Political Thought: A Critical Study*: The Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1967.
- Miller, E. F.: *David Easton's Political Theory*: 1 The Political Science Reviewer, 1971.
- Narr, Wolf-Dieter: *David Eastons Systemanalyse*: 3 Politische Vierteljahresschrift, 1967.

OTHERS:

- Althusser, Louis: *Essays in Self-criticism*, NLB, 1976.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas: *Den Samfundsskabte Virkelighed: (The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge)*, Lindhardt & Ringhoff, Copenhagen, 1976.
- Collier, Andrew: R. D. Laing, *The Philosophy and Politics of Psychotherapy*: Pantheon Books, New York, 1977.
- Dunn, William N./Fozouni, Bahman: *Towards a Critical Administrative Theory*: Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies, Vol. 3, nr. 26, 1975.
- Habermas, Jürgen: *Knowledge and Human Interests*: Heinemann, London, 2nd ed., 1978.
- Kuhn, Thomas S.: *Videnskabens revolutioner: (The Structure of Scientific Revolution)*, Fremad, Copenhagen, 1973.
- McCarthy, Thomas: *The Critical Theory of Jürgen Habermas*: Hutchinson, London, 1978.
- Piaget, Jean: *Main Trends of Research in the Social and Human Sciences*: Unesco, 1970.
- Ricoeur, Paul: *Fortolkningsteori: (Theory of Interpretation)*: Vinten, Copenhagen, 1979.
- Ricoeur, Paul: *Sprogfilosofi: (Philosophy of Language)*: Vinten, Copenhagen, 1979.
- Ritzer, George: *Sociology: A Multiple Paradigm Science*: Allyn and Bacon, Boston, 1975.
- Skinner, B. F.: *Beyond Freedom and Dignity*: Pelican Books, 1972.
- Sørensen, Curt: *Marxismen og den Sociale Orden: (Marxism and the Social Order)*: GMT, Kongerslev, Denmark, 1976.

Committees of Inquiry and Penal Policy in England

BY SEAN MCCONVILLE

Committees which influence criminal policy in Britain are of three types. Firstly, the largely confidential departmental or interdepartmental committee or working party, usually comprised entirely of civil servants, but sometimes including co-opted outside experts. Secondly, the standing advisory body, such as the now-suspended Advisory Council on the Penal System (ACPS), which advises on policy and administration in fairly general terms, and which is composed of academic experts, experienced practitioners and other assorted wise men, supported by a civil service secretariat, but deliberating independently on remits from the Minister. The third type is the Royal Commission, or other public committee of inquiry, set up by the Minister or by Parliament, to conduct a major review, often in the wake of a mishap or in the face of a crisis.

Civil Service Committees

For the most part, the issues dealt with by civil service committees or working parties, which are a common feature of administrative decision and policy making, are of a technical or confidential nature, and do not result in a public report, although the information and conclusions thus produced are considered at a variety of levels in and between departments. Since their establishment may, in the first place, be a response to political pressures, or an institutional crisis or scandal, some working parties have published reports on matters of a wider and even controversial kind. Although civil servants are supposedly limited in the extent to which they pronounce upon matters of moral and political principle, it is difficult to see how, in social or penal policy, discussion of values can be avoided.

Politicians are influenced substantially by the way in which issues and facts are set out for them, by the reaction to policy discussion documents of lobbyists, academic commentators and

backbench politicians. Thus, both directly and indirectly, civil service committees significantly shape policy and administration. The reports by working parties of civil servants on *Bail Procedures in Magistrates' Courts* (1974), *Adjudication Procedures in Prisons* (1975) and *Vagrancy and Street Offences* (1974) all attracted a good deal of public and political attention. Another working party, on subversive prisoners, recommended the establishment of the controversial 'control units'. This recommendation was implemented covertly, and eventual disclosure led to particularly heated parliamentary and pressure-group reaction and a civil action, *Williams v. the Home Office* (Leigh, 120-7).

In the last six years a civil service body of a type new to Britain has also made its contribution to criminal policy. This is the Crime Policy Planning Unit (C.P.P.U) whose establishment in 1974 was encouraged by the recommendation of the Fulton Committee on the Civil Service (HMSO, 1968, paras. 163-171) that policy planning should be conducted by a departmental planning unit. The function of the C.P.P.U., is to

"identify issues which span across Home Office departments concerned with criminal justice agencies, service a forum for discussion, and develop thinking as far as it can with the help of the relevant parts of the machine" (Morris, 136).

It is not intended that the C.P.P.U. should undertake the policy role of the various sections of the Home Office but, insofar as its resources will permit (and it consists of only four officials) the unit seeks to act "as a useful catalyst for trans-departmental thinking and action" (ibid.). This is regarded as a particularly useful contribution to the work of an office of government as large and multipurpose as the Home Office, where changes of policy and administration in one de-

partment, such as prisons, may have significant effects on other such as probation or policing. The C.P.P.U. services a monthly Crime Policy Planning Committee attended by department representatives at assistant under-secretary level. This body in turn reports to a higher, Crime Policy Steering Committee, which meets twice a year.

So far the Unit has come to the notice of those outside the administration mainly through its publication *A Review of Criminal Justice Policy 1976*, which surveyed developments in the previous decade, and drew some general conclusions as to future priorities. Subsequent to this the Unit undertook a prediction exercise, material from which has been circulated and discussed internally, but has not yet been published. The Unit is also supervising the development of a mathematical model of the criminal justice system, and is active in the encouragement of other research which is considered to be particularly important to current criminal policy (Morris, 138/9).

The C.P.P.U. is probably best seen as a device for stimulating thought and research on criminal policy, and as an additional mechanism of co-ordination. Given the complexity of the British criminal justice system, the diversity of political and administrative interests involved, and the size and standing of the Unit, it would be unrealistic to expect to be more than a go-between. At best it will help to clarify existing philosophies and priorities, rather than establish its own.

Advisory Bodies

Before turning to the standing advisory body, in this case the ACPS, it is necessary to look at its predecessor, the Royal Commission on the Penal System, which was established in 1964, by the Conservatives, under the Chairmanship of Lord Amery. Its terms of reference were comprehensive:

"In the light of modern knowledge of crime and its causes and of modern penal practice here and abroad, to re-examine the concepts and purposes which should underlie the punishment and treatment of offenders in England and Wales; to report how far they are realized by the penalties and methods of treatment available to the courts, and whether any changes in these, or in the arrangements and responsibility for selecting the sentences to be imposed on particular offenders, are desirable: to review the work of the services and institutions dealing with offenders and the responsibility for their administration: and to make recommendations" (*HC Deb.* vol. 693, 16th April, 1964, cols. 601-2).

It is now apparently accepted wisdom that these terms were unmanageably wide. Morgan, for example, describes the brief as being of "staggering proportions" (Morgan, 3). Leon Radzinowicz, who became one of the Commissioners, thought that progress would be made only if the Commission selected within its broad remit "a series of specific and related themes and tackles them in their appropriate order". (Radzinowicz, 22) His objections, however, seem to have been based less on the scope of the inquiry than upon the method of work, since he observed with regard to the 1959 White Paper, *Penal Practice in a Changing Society*, in the same address to the Howard League, that "penal policy in a modern large-scale state, like so many other kinds of policies, economic, fiscal, social or educational, requires much more than makeshift isolated advances here and there" (Radzinowicz, 14). He strongly criticised the method of work which most Royal Commissions and similar bodies traditionally had followed, arguing that "to elicit the experience and views of the usual list of organizations and of various meritorious individuals and weigh them up in an hour or two's discussion from time to time is not enough". He urged, therefore, that the Commission should have an effective and energetic secretariat and that it should commission research in support of its deliberations.

On his becoming a member of the Commission, Radzinowicz's doubts about methods of work were apparently confirmed. Proposals for new penalties, such as suspended sentences and indeterminate sentences were unsupported by evidence, and much time was spent considering statements of penal philosophy. In his essay, 'Criminology and Penal Change', Roger Hood restates criticisms of such an abstract mode of proceeding:

"There was no sign anywhere of the consideration of the issues in the light of any knowledge about offenders: no surveys, no reviews of criminological theory to glean any relevant information, no special studies of the effects of measures nor even a thorough-going enquiry into prison conditions and the current status of prisoners" (Hood, 387-88).

In 1966 Radzinowicz and some other Commissioners came to the conclusion that because of those weaknesses the Commission would come to naught. Following the resignation of six members the Labour Home Secretary decided to dissolve the Commission.

Would Radzinowicz's criticisms necessarily

hold against a modern Royal Commission? In his statement announcing the dissolution of the Commission, the Prime Minister said that

"six of the members have felt increasingly that the time is not opportune for a single review of the penal system, leading to a comprehensive report, which could set the direction for a generation. They are in favour of early experimental changes in the system, but they believe that such changes, combined with the relative lack of conclusive research results, will make it difficult in the near future to offer solutions designed to last for a lengthy period" (*HC Deb.* vol. 727, col. 704, 27th April, 1966).

Presumably the main ground on which the six resigning Commissioners felt it inappropriate to proceed to a comprehensive report was that insufficient empirical evidence was available to support suggested changes. One must question, in the light of events since then, whether the time ever will come when in criminal policy empirical evidence will acquire this role. Etiological studies of crime have proved to be remarkably disappointing both intrinsically and as policy indicators. Almost invariably they point to wider social, political and economic considerations. Moreover, such evidence as has been accumulated on the efficacy of penal measures in the prevention of recidivism, indicates that we have not yet, and may never, obtain effective reformatory penalties (e.g. Brody, McConville). Principles such as containment, deterrence and retribution are becoming increasingly prominent in discussions of punishment, yet these lend themselves much more to the political and ethical discourse rejected by Radzinowicz and his colleagues as inappropriate for the proceedings of the Royal Commission.

This is not to deny the need for information about the working of the criminal justice system. Social statistics about convicted offenders, and detailed accounts of the working of the prisons, police and courts have been grossly inadequate in Britain until very recently, and are only now as subjects for research beginning to escape the slur of 'head counting' cast upon them by academics to whom respectability in social research was largely synonymous with theory-building.

Moreover, the two types of inquiry (moral and empirical) are not mutually exclusive. The recent Royal Commission on Criminal Procedure conducted its investigations both in terms of political and ethical discourse and empirical research which it reviewed and commissioned.

The scientific model of policy-making was at the height of its attractiveness in the mid-sixties, and indeed was one of the main points upon which the Labour Party went to the country in 1964, and triumphed decisively in 1966. A telling indication of the extent to which this optimism has ebbed came from Sir Leon Radzinowicz himself in the first Peter Scott Memorial Lecture at Broadmoor Special Hospital in May 1980, in which he observed that "criminology has itself buried many of the hopes" it once encouraged. As long as it could be argued that reformatory and rehabilitative measures would bring a reduction in recidivism, those mainly interested in preventing crime could accept with equanimity the employment of such provisions alongside, even instead of, more primitive ones. Criminological investigations to date, however, have afforded scant evidence to back up these claims, whether in terms of individual therapy or broader social intervention" (Unpublished lecture).

A number of the leading reform bodies and pressure groups have changed their methods of work, and now by no means confine themselves to unsupported statements of penal philosophy. As anyone can discover from reading, for example, the minutes of the *Fifteenth Report from the Expenditure Committee* (Education, Arts and Home Office Sub-Committee), (House of Commons, 1978), the modern style of pressure group politics rests heavily on well-researched lobbying, and the presentation of arguments substantially buttressed with empirical data. Such bodies, even whilst pursuing their various ideological objectives, go a long way to meet the call for recommendations to be backed by empirical analysis. In some ways they do so in a form which is more satisfactory than the potentially illiberal, and certainly spurious notion of value-free information being supplied by the politically and ideologically disinterested 'scientific' criminologist. Finally, it is entirely legitimate for statements of principle, of penal and social objectives, to be considered by a Royal Commission. Whilst these are not reducible to 'fact' they can be examined in a perfectly satisfactory manner with regard to their social and administrative implications, their ethical and political soundness, and their degree of conflict, one with another. The political and ethical responsibilities of a Royal Commission or similar body are inescapable; all that one can ask is that their judgements are made as explicit as possible.

Besides questioning the over-empirical outlook of some of those who in 1966 urged the dissolution

of the Royal Commission, one must also doubt whether the terms of reference of the Royal Commission were too broad. Although such a comprehensive remit may have been too broad to expect a thorough and wholly satisfactory investigation of all parts of it, events in Britain now make it abundantly clear that policies with respect to the criminal law, sentencing, and penal sanctions and their administration all hang together in a manner that ensures that changes in one will affect one or all or the others. Knowledge cannot ever be perfect and complete, but there is a case for saying that as many aspects of the criminal justice system as possible ought to be examined together, to as great an extent as possible, in order to obtain reasonably long-term solutions. Edward Heath, leader of the Opposition, in responding to the announcement of the dissolution of the Royal Commission, argued that the Advisory Council could not substitute for it in the long-term examination of penal problems and that

"Although there will be a body to advise on certain specific items, there will be no substitute for the Royal Commission, which, in itself, is a matter for widespread regret. We all share the disappointment that the Commission should have been dissolved" (*HCDeb.* vol. 727, col. 705, 27th April, 1966).

The Advisory Council on the Penal System which followed the Royal Commission on the Penal System, was appointed in September 1966, and was intended to work on narrower, supposedly more manageable issues, to which it would be possible to apply 'scientific' reasoning and information. Its terms of reference were:

"To make recommendation about such matters relating to the prevention of crime and the treatment of offenders as the Home Secretary may from time to time refer to it, or as the Council itself, after consultation with the Home Secretary, may decide to consider" (*HCDeb.* vol. 733, col. 677, 4th August, 1966).

In the ten and a half years of its existence the ACPS produced nine reports. Some were short reports, dealing with technical or relatively non-controversial aspects of penal policy. Others were just the opposite: the Radzinowicz Report (*Regime for Long-Term Prisoners in Conditions of Maximum Security*) dealt with a highly contentious issue, with a spectacular political background, and by recommending the dispersal rather than the concentration of top security prisoners, had a pro-

found and long-standing effect on the prison system. The 1974 report, *Young Adult Offenders*, sought completely to re-organize the provision of penal methods, custodial and non-custodial, for those in the age group 17-21. The resource implications of these latter recommendations, together with a number of policy objections from legal practitioners, academics and politicians, meant that government action was slow even though the basic proposals were accepted. The new Conservative government has in essence rejected the reproach of the 1974 report, and has embarked on a very different course.

Perhaps the most controversial of all the Advisory Council's reports was its last, *Sentences of Imprisonment*. This was a review of the manner in which the 'tariff' had grown up in sentencing, together with suggestions as to how sentences might proportionately be reduced. Its publication was badly handled, there was a good deal of press hostility, and it was attacked by Leon Radzinowicz and Roger Hood on the grounds that the proposed two-tier sentencing system, arrived at by statistical inference in an attempt to avoid conflicts in values, introduced the "exceptional sentence" for the protection of the public in a form which "would be received with open arms by any authoritarian state". Two of Hood and Radzinowicz's comments are worth special note, in the light of the debate in 1966 about the Royal Commission: their insistence that statistical means cannot be used to bypass the question of values, and their claim that the ACPS did not pay sufficient attention to the likely effects of the changes on other parts of the criminal justice system (Radzinowicz and Hood, 721-24).

I do not want to deal further with the Advisory Council's reports, other than to make two points. The Council does not appear to have been any more successful in applying 'scientific' judgements and avoiding ethical and political commitments than the Royal Commission had been. Moreover, some inquiries got the worst of both worlds with regard to scope: they were not sufficiently discrete as to allow an easy technical resolution, and they were sufficiently broad as to have implications, which could not be fully examined, for other parts of the criminal justice system.

Looking more generally at the Advisory Council it can be seen that it also fell between two stools with regard to its status. Although there were many distinguished and experienced persons among its members, it did not have the political impact of a Royal Commission. By tackling issues

of varying degrees of importance over a period of several years, in accordance with the notion of restricting scope in order to allow for the most effective application of empirical methods, and by attempting to reorder criminal policy in a pie-meal fashion, it frittered away its political influence. One great advantage in a Royal Commission, Select Committee or other once and for all report, is that it can provide the political impetus to launch its policies. The ACPS did not have the political weight to do that, and by dealing singly with issues it invited the reaction that delay and further reflection, and a sifting of its various proposals, was not only acceptable, but on the basis of the Advisory Council's own methodology was desirable. Further, since the Advisory Council did not publish minutes of evidence, proceedings and submissions, the basis on which judgements were made was much less clear than in the case of a Royal Commission, which is a public inquiry. In some quarters this encouraged the belief that the Council merely gave the *imprimatur* of 'expertness' to debatable moral and political judgements, for which, unlike the more openly political type of inquiry it was not accountable.

It is hard to escape the conclusion that the ACPS was an inappropriate substitute for a Royal Commission, that it was founded on an over simple and outdated model of policy-making, that for effective and efficient change the issues in criminal policy, from sentencing to the form and administration of criminal sanctions, require simultaneous alteration, and that only a major Commission or Committee issuing one carefully prepared report would be able to lend sufficient weight to its recommendations to allow government to overcome diverse and substantial opposition and carry through the necessary wholesale changes.

Is there a role for a newly constituted Advisory Council on the Penal System? I think not. It would be silly to argue that a major and comprehensive reordering of criminal and penal policy by a major Royal Commission would lead to eternal efficiency and peace thereafter. Conflicts over policy are inevitable and essential in a democratic society. Changing circumstances would ensure that co-ordination, adjustment and a reconciliation of interests will continue to be necessary in various spheres of policy and administration. Undoubtedly there will be *causes célèbres* from time to time, and no end can be envisaged to the steady stream of minor (and not so minor) institutional crises and scandals that are an unavoidable feature of

penal administration. Most of these difficulties can be dealt with by means of the normal processes of administrative accountability. The government recently announced the appointment of semi-independent inspector of prisons, for example, and for those instances that lie outside his field, *ad hoc* committees of inquiry, of varying levels of status, and differing mixtures of civil servants and outside experts, can easily be provided. Independently of such ministerial reactions there will be increasingly effective parliamentary scrutiny. This will be conducted as at present, by individual MPs, and by an occasional specially appointed Select Committee of inquiry, and entrenched and placed on a more continuous and systematic footing by the new Select Committee which 'shadow' departments of government.

Parliamentary Committees

There is much apparent similarity between a specially appointed parliamentary Select Committee and a Royal Commission, and in the past they have frequently overlapped in their work: both have extensive powers to call for witnesses and papers, and both may be set up with broad terms of reference. There are a number of differences, however, which are worth noting.

Firstly, although experts of various kinds may give evidence to a Select Committee, or may work for it in an advisory capacity, only members of parliament may serve upon it.

Secondly, a Select Committee is deeply conscious of the parliamentary timetable; its deliberations cannot be too prolonged, and it may even run the risk, in the event of an unexpected election, of being dissolved before a report has been agreed. This gives a sense of urgency to its work.

Thirdly, it cannot remain unaffected by party-political issues. Although backbenchers often show a commendable disregard of party interests in pursuing their inquiries, their basic loyalty must be to party rather than the committee, and since government supporters, usually constitute a majority on a committee this must affect its work. Party issues also manifest themselves in the appointment of committees; not all members of which are nominated by the Party whips on the basis of aptitude or ability.

Finally, although members of parliament are frequently very good all-rounders, quick to learn and to get to the political essence of issues, they have only limited energies. Their careers are unlikely substantially to be helped by an interest

in criminal or penal policy, and they have many more demands on their time. To present them with an amorphous subject for investigation over a long time would be inappropriate.

Conversely, with a reasonably narrow and possibly controversial topic, their particular skills and standing can work to best advantage. Since members of parliament are one of the chief constitutional means by which an administration is held accountable, they can press their investigations vigorously. They have numerous informal means of contacting ministers, and can (although they do not always wish to, or even if they wish they may not succeed) bring pressure to bear on civil servants. They can make a considerable fuss, which would be inappropriate to members of a Royal Commission or Departmental Committee, not least because politicians depend on their constituents rather more than their minister – even though he may strongly influence their political careers.

In the last year there have been encouraging signs of increased backbench independence. This may well be a feature of a parliament in which there is a safe government majority, or it may mark a deeper shift in attitudes. The new Select Committees* to shadow departments are still feeling their way, but have already made something of a mark. Although the Treasury Committee has attracted most attention, the Home Affairs Select Committee has conducted investigations into deaths in police custody, immigration procedures, and the law allowing the arrest and prosecution of 'suspicious persons'. The results of larger inquiry into the Public Order Act of 1936 were published in September 1980. These new Committees, which largely took over from the Expenditure Committee and its several sub-committees, have complete freedom to make decisions about investigations: they do not have to seek the approval for a topic from a parent committee or from the House of Commons; they are not allocated topics for inquiry; and they submit their report directly to the House. This means that they can develop their own priorities and may, moreover, respond quickly to matters of public concern, since they are not limited to one inquiry at a time. It has been decided as a matter of policy by the Home Affairs Select Committee that Royal Commission type inquiries should be avoided. Indeed

their inquiry may take the form of a one-session interview with a minister or civil servant, the publication of which is the end of that activity. The formal powers of the Select Committees are extensive: they can summon any citizen of the U.K. and demand answers to questions without any of the safeguards provided against incrimination, risk of civil action, professional confidentiality and the like extended to those who appear in courts. In practice, civil servants are presumed to be acting on the instructions of their minister, and so may sometimes seek to be excused from answering questions on the ground that it concerns a policy matter within the control of the minister, and which is therefore appropriate to him only. Ministers, being Members of the House, and servants of the Crown, cannot be compelled to attend, except by resolution of the House. It is unknown for a minister to refuse to attend, however, and although the position with regard to members' rights to refuse to answer is not clear, normal examination to pinpoint sensitive areas would be most effective. In virtually all circumstances ministers and civil servants are anxious to be seen as co-operative by committees and the House, and a disinclination to answer would have to have a strong justification. Select Committees' powers to demand papers are complicated, but in essence only the House itself may make the demand, and since government continues in power at the will of the House, it is not possible, short of an overturn of government, to compel production. Nevertheless a skillful use of informal pressures in most cases yields useful results.

Much of a Committee's influence is exercised simply through the publication of its report, minutes of evidence and submissions. Much more weight, however, may be given if a parliamentary debate is obtained. Here the record of the now defunct Expenditure Committee, is particularly relevant and slightly depressing. In the period 1970–78 it made 76 reports to the House, only 16 of which were actually debated by the House. Even the influential report, *The Reduction of Pressures on the Prison System*, obtained a short debate only two years after publication, for example. It is unlikely that the House would wish to offer a debate until the Department had had an opportunity to consider a report, and give its observations upon it. The average interval for a reply to the Expenditure Committee was six months, and this obviously undermined the work of the Committee. We shall have to wait to see what delays and how many debates occur under the

* For the background to these Committees see the *First Report from the Select Committee on Procedure*, and *The Times*, February 19th, 1980.

new structure. Indeed, besides the energy and abilities of members and their staff, the amount of support the committees received from the House will make or mar them. It seems clear however, that the Home Affairs Select Committee is a potentially powerful tool for a range of investigations, from the details of procedure, to discrete areas of policy. Provided that it acquires a distinctive identity as a working committee, and can establish its own priorities without too much reference to party matters and is taken seriously by the House of Commons, it will do all that the ACPS did in its less sweeping inquiries, but, hopefully, more speedily and to more effect.

Summary and Conclusions

Many of the objections to the Royal Commission on the Penal System of 1964–66 were either mistaken or no longer apply. Advisory bodies, such as the Advisory Council on the Penal System seem particularly inappropriate to the field of penal policy. They cannot avoid making judgements on moral and political issues, but since they sail under the false colours of scientific disinterestedness they are much less accountable than a body of Commissioners or politicians entrusted with the responsibility of making such judgements, and publishing minutes of evidence. In that sense many Advisory bodies intrinsically are irresponsible. Moreover, the recent history of criminal and penal policy in England shows that satisfactory results cannot be expected to emerge simply from the piecemeal accumulation of recommendations, no matter how sound they individually may be. These considerations and our continuing penal crisis in England suggest that the appointment of a new Royal Commission on the Penal System should seriously be considered. The development of policy in technical and very narrowly defined fields, and its testing and scrutiny may properly be left to civil service committees and to parliament.

References

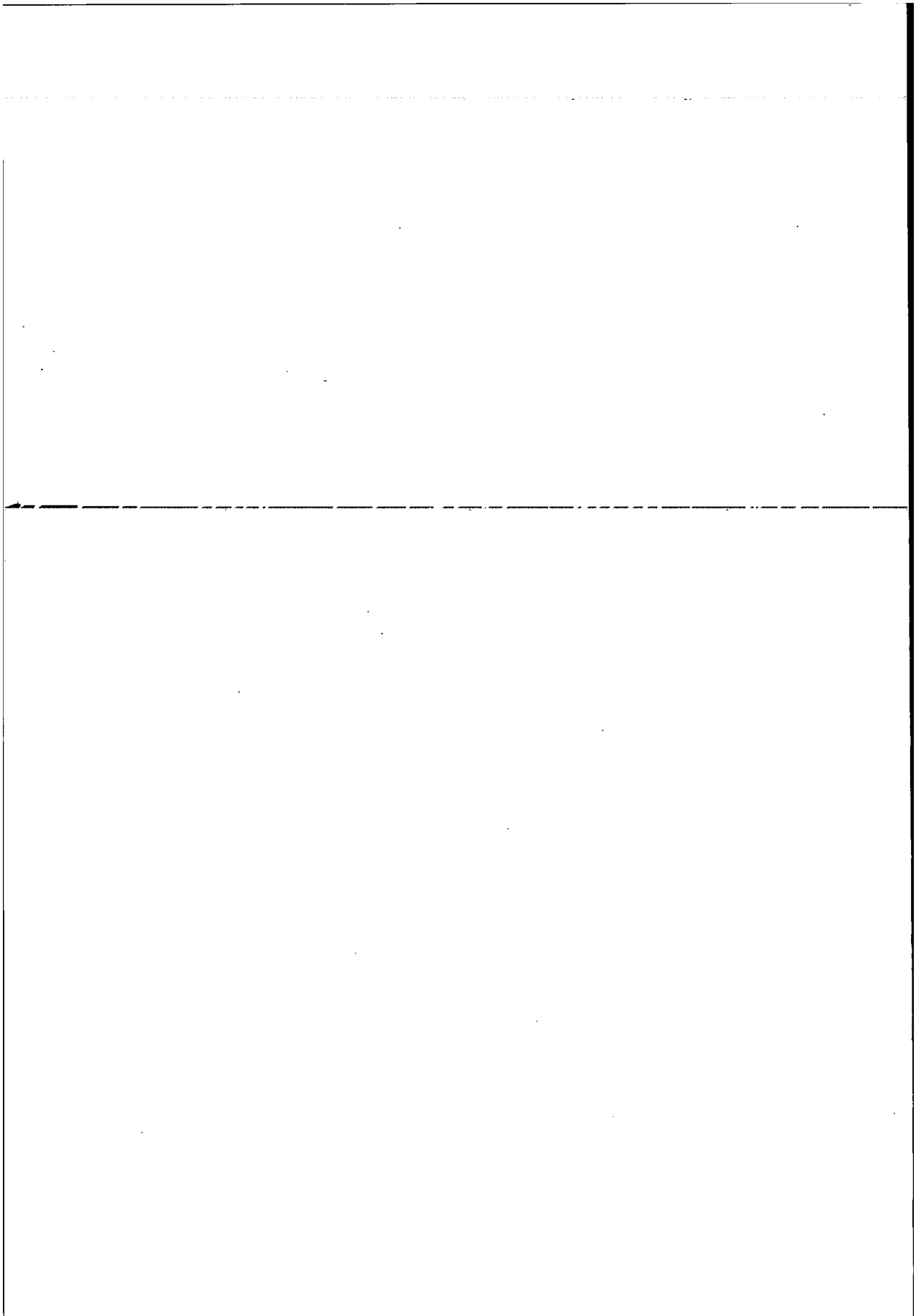
(Unless otherwise indicated the place of publication is London).

- S.R Brody, *The Effectiveness of Sentencing: a review of the literature*, HMSO, 1976
- Lord Fulton (Chairman), *Report of the Committee on the Civil Service*, HMSO, 1968, Cmnd. 3638
- Home Office, *Penal Practice in a Changing Society*, HMSO, 1959, Cmnd. 4214
- Home Office, *Report of the Advisory Council on the Penal System: Regime for Long-term Prisoners in Conditions of Maximum Security* (Radzinowicz Report), HMSO, 1966
- Home Office, *Bail Procedures in Magistrates' Courts*, HMSO, 1974
- Home Office, *Report of the Advisory Council on the Penal System: Young Adult Offenders*, HMSO, 1974
- Home Office, *Report of the Working Party on Vagrancy and Street Offences*, HMSO, 1974 and 1976
- Home Office, *Report of the Working Party on Adjudication Procedures in Prisons*, HMSO, 1975
- Home Office, *A Review of Criminal Justice Policy 1976*, HMSO, 1977
- Home Office, *Report of the Advisory Council on the Penal System: Sentences of Imprisonment*, HMSO, 1978
- Roger Hood, 'Criminology and Penal Change: A Case Study of the Nature and Impact of some Recent Advice to Governments', in Roger Hood (ed.) *Crime Criminology and Penal Policy*, Heinemann, 1974
- House of Commons, *First Report from the Select Committee on Procedure*, HMSO, 1978, HCP 588, I–III
- House of Commons, *Fifteenth Report from the Expenditure Committee: the Reduction of Pressure on the Prison System*, HMSO, 1978, HCP, 662, I–III
- David Leigh, *The Frontiers of Secrecy: Closed Government in Britain*, Junction Books, 1980
- Sean McConville, 'Future Prospects of Imprisonment', in Sean McConville (ed.) *The Use of Imprisonment*, Routledge and Kegan Paul, 1975
- Rod Morgan, *Formulating Penal Policy: The Future of the Advisory Council on the Penal System*, National Association for the Care and Resettlement of Offenders, 1979
- R. M. Morris, 'Home Office Crime Policy Planning: Six Years On', in *The Howard Journal*, XIX (3), 1980, pp. 135–141
- Leon Radzinowicz, *Criminology and the Climate of Social Responsibility*, Cambridge: W. Heffer & Sons, 1964
- Leon Radzinowicz, 'Crime and Politics', (First Peter rection for Sentencing Reform', *Criminal Law Review*, December 1978, pp. 713–724

Hansard's Parliamentary Debates

The Times

Leon Radzinowicz, 'Crime and Politics', (First Peter Scott Memorial Lecture), delivered 6th May, 1980 at Broadmoor Special Hospital. As yet unpublished



Översikter och meddelanden

Kjell Goldmann, professor i statskunskap i Stockholm, inleder här en debatt om relationerna mellan fredsforskning och statsvetenskap. På tidskriftens uppmaning kommenteras därefter hans inlägg av fyra skribenter: Göran von Bonsdorff, professor i allmän statslära i Helsingfors, Peter Wallensteen, statsvetare och fredsforskare i Uppsala, Håkan Wiberg, sociolog och fredsforskare i Lund, och statsvetaren Øyvind Østerud, som förestår det norska fredsforskningsinstitutet i Oslo. Debatten avslutas med en kommentar av Goldmann.

Statsvetenskap som fredsforskning

I detta inlägg skall jag argumentera för tesen att statsvetenskapen till väsentlig del är fredsforskning och att vi statsvetare borde gå in för att markera detta förhållande.

Om någonsin öppna dörrar slagits in är det här, kan det tyckas. Internationell politik är ett huvudområde inom statsvetenskapen och fredsproblemet dominerar studiet av internationell politik. Alltså är fredsforskning en huvudinriktning inom statsvetenskapen. Den när detta skrivs färskaste avhandlingen i svensk statskunskap gäller Israels strategi i fredsfrågan (Anders Lidén). En annan färsk avhandling gäller FN-medling (Sune Persson).

Att det inte är självklart att detta är fredsforskning beror på den besynnerliga terminologi som växte fram i Sverige på 1960-talet. Då lanserades "fredsforskning" som något principiellt nytt. Vari detta nya bestod stred fredsforskarna om så fjädrarna rök, men så småningom har en terminologi stabiliserats, vars innebörd jag tror man kan sammanfatta såhär:

Själv studieobjektet, "freden", är inte unikt för fredsforskning. Det finns dels fredsforskning, dels annan forskning om freden. Under genombrottsperioden på 1960-talet var fredsproblemen försummade inom svensk samhällsforskning, och den framväxande fredsforskningen gjorde en betydelsefull insats genom att ge fredsproblemet en central plats på den samhällsvetenskapliga dagordningen. Men detta är en annan sak. Jag tror alla svenska fredsforskare idag håller med om att freden är studieobjekt inte bara för fredsforskningen utan även för andra, inklusive think tanks i Washington och FOA i Stockholm. Att fredsforskning inte är fredsforskning på grund av sitt studieobjekt har följande blivit ännu tydligare genom alla de markeringar som gjorts av att fredsforskningen inte bara gäller "negativ" fred utan även "positiv" fred, inte bara "direkt" våld utan även "struk-

turellt" våld, inte bara icke-dödande utan även "rättvisa". Fredsforskningens studieobjekt har så småningom kommit att sammanfalla med hela samhällsforskningens.

Det som enligt rådande språkbruk utmärker fredsforskning tycks i stället vara dels en särskild hållning till studieobjektet, dels en särskild hållning till politiken.

Den särskilda hållningen till studieobjektet är svår att sätta fingret på men antyds av att det torde vara definitionsmässigt omöjligt för en svensk fredsforskare att sympatisera med realpolitiska tankar på fred genom maktbalans. "Maktbalansparadigmets" felaktighet eller olämplighet tar fredsforskningen för given. Även den klassiska idén om fred genom integration, inspirationskällan för fredsforskningens pionjärer, blev på 1960-talet snarare en symbol för USA-imperialismen och därmed typisk för "internationell politik" mer än för "fredsforskning". I stället kom ett slags "antiimperialismparadigm" att associeras med själva termen fredsforskning.

Den för fredsforskaren utmärkande, särskilda hållningen till politiken är aktivistisk. Fredsforskning är, enligt det språkbruk jag tror blivit det vanliga, att göra en politisk insats. Därmed ligger det nära till hands att förutsätta tvärvetenskaplighet: fredsforskning är, har man ibland hävdat, definitionsmässigt tvärvetenskapligare än annan forskning om fred och konflikter. Aktivismen förutsätter också, har man sagt, en mindre puritansk inställning till förhållandet mellan vetenskap och politik än den vid åtminstone statsvetenskapliga institutioner rådande.

Jag vill nu vara självkritisk, på egna och statsvetenskapens vägnar, och hävda att vi gjorde fel, när vi accepterade ett språkbruk med ungefär denna innebörd. Vi godtog, ja medverkade till, att termen fredsforskning betecknar politiskt aktivistisk samhällsforskning inom vissa paradigmer, i stället för forskning om ett visst studieobjekt. Det har blivit en självklarhet för oss att termen fredsforskning har bibetydelsen av utredningsarbete för

vissa politiska meningsriktningar. För egen del har jag under mer än femton år forskat om fredsproblem – FN, krigsmotiveringar, avspänning mm – och samtidigt energiskt tagit avstånd från att detta skulle vara freds-forskning.

Detta har varit dumt. Det finns flera skäl att rekommendera ett annat språkbruk.

För det första: den gängse, besynnerliga terminologin har kunnat möjliggöra det fatala missförståndet att det faktiskt bara är "fredsforskare" som bedriver forskning om fred. En bisarr konsekvens är att vissa fredspolitiska åsikter men inte andra i massmedia kommit att framställas som grundade på forskning om freden. Det är en på "fredsforskning" baserad uppfattning att det militära försvaret bör skäras ner radikalt, men den som på grundval av aldrig så djupgående och kvalificerad analys kommer till motsatt ståndpunkt presenteras knappast som "fredsforskare". En annan, mindre bisarr men lika olycklig konsekvens är att begåvade studenter med fredsengagemang, vilka skulle kunna göra viktiga insatser både för statsvetenskapen och framför allt för freden, kunnat få för sig att den som vill bedriva forskning om freden är hänvisad enbart till de universitetsenheter som kallar sig avdelningar för freds- och konfliktforskning.

För de andra: det finns numera, i motsats till för femton år sedan, en del erfarenhet av samhällsvetenskaplig verksamhet under namnet freds-forskning, och det har varit svårt att hitta någon genomgående metodologisk särprägel hos denna verksamhet. 60-talsföreställningarna om en radikal skillnad i tvärvetenskaplighet och policyorientering, eller politisering, mellan det "etablerade" och det "nya" har i huvudsak visat sig vara fantasifoster. SIPRI har till helt nyligen framstått som speciellt och som så annorlunda universiteten att just i detta fall en särskild beteckning kunnat vara befogad. Men nu är det även vid SIPRI aktuellt med en mera samhällsvetenskaplig och teoretisk inriktning (se SIPRI-utredningen, DS UD 1979:1). Varför en sådan forskning skulle vara freds-forskning i Wenner-Gren Center men inte i Frescati är svårt att förstå.

För det tredje: den innebörd som termen freds-forskning kommit att få på svenska tycks vara en speciellt svensk företeelse. I USA är man freds-forskare om man forskar om freden; mina amerikanska kontakter har hela tiden betraktat mig som freds-forskare därför att jag haft fredens villkor till studieobjekt. Där är dimensionen grundforskning – tillämpad forskning irrelevant för bestämningen av om det är freds-forskning det är fråga om eller inte. Och lika irrelevanta är forskarnas paradigmer. Olikheten i språkbruk är en onödig källa till missförstånd och uteblivna forskarkontakter.

Alltså: låt oss göra det till den självklarhet det är,

att en tung del av statsvetenskapen är freds-forskning och en tung del av freds-forskningen statsvetenskap.

Kjell Goldmann

Kommentar till Kjell Goldmann

Jag är på många punkter helt av samma mening som Goldmann och skall inte närmare gå in på dem. Samtidigt vill jag ändå understryka, att det finns vissa betydelsefulla nyanser eller särdrag som skiljer freds-forskningen från traditionell forskning om internationell politik. Det är väl fyra sådana kännetecken man brukar nämna, nämligen att freds-forskningen är en form av tillämpad forskning, att den är utpräglat futurologisk eller framtidsorienterad, att den är påfallande internationellt upplagd och att den strävar till en långt gående tvärvetenskaplighet.

Freds-forskningen skall alltså vara ett vapen i fredens tjänst lika väl som den medicinska forskningen bör vara ett vapen i hälsans tjänst. Detta behöver inte direkt betyda ett ideologiskt engagemang, men däremot innebär det ett klart ställningstagande till förmån för ett bestämt mål, ett permanent fredstillstånd inom mänskligheten. För att uppnå detta mål måste man analysera centrala trender i utvecklingen på basen av ett omfattande internationellt samarbete – viktigt är t ex sålunda att ha kontakt med forskare både från Förenta staterna och Sovjetunionen. Dessutom bör man metodiskt försöka utnyttja resultat från angränsande eller i övrigt relevanta discipliner.

Instämmer dock med Goldmann i att statsvetenskapen har en central ställning. Mina egna skrifter betecknar jag gärna som freds-forskning inom ramen för vad som i Finland kallas allmän statslära. Detta hindrar inte, att jag finner t ex en mera sociologisk eller mera naturvetenskapligt orienterad freds-forskning viktig och värdefull. De andra disciplinernas medverkan har varit stimulerande och berikande, och någon konkurrens eller motsättning är inte på något sätt nödvändig.

Göran v Bonsdorff

Freds-forskning och statsvetenskap

Kjell Goldmann har länge haft en klugen hållning till freds- och konfliktforskning. Han har samtidigt både funnit forskningen värdefull, vilket han sakkunnigt kunna bedöma, och tagit avstånd från den, då han inte kunnat förstå drivkrafterna bakom den. Ofta har det givit honom anledning att gå emot olika konkreta förslag

till en förbättring av fredsforskningens ställning i landet, även om en generell välvillig attityd alltid funnits nära.

I sitt inlägg "Statsvetenskap som fredsforskning" söker Goldmann med ett gordiskt hugg lösa sin egen ambivalens. Det finns nu, säger han, "fler skäl att rekommendera ett annat språkbruk" och några sådana redovisas. Det viktigaste är att Goldmann uppmärksammat att det inte råder en fullständig motsatsställning mellan statsvetenskap och fredsforskning. Detta är en nyhet endast för honom själv. Fredsforskningen i Sverige har alltid givit statskunskapen en betydelsefull roll. Det är en del av fredsforskningens tvärvetenskaplighet och det finns ingen anledning att heller i framtiden dra någon skarp gräns mellan statskunskap och fredsforskning. Däremot är det viktigt att klargöra att fredsforskningen alltid haft ett omfattande utbyte med andra discipliner än statskunskapen. Goldmanns inlägg uppmärksammar inte detta. En snabb blick på den existerande fredsforskningen vid svenska universitet illustrerar detta tydligt. Innehavaren av docenttjänsten vid Lunds universitet är nu föreslagen till professor i sociologi, medan motsvarande tjänst i Göteborg upprätthålls av en forskare som disputerat i ekonomisk historia. Endast vid institutionen för freds- och konfliktforskning i Uppsala återfinns en docent i statskunskap som docent i fredsforskning. Denna tvärvetenskaplighet är fundamental och det främsta argumentet för en organisatoriskt fristående ställning för fredsforskningen. Det innebär emellertid inte att statskunskapen skulle ringaktas. Tvärtom visar erfarenheterna att ett fruktbarande utbyte kan etableras.

Tvärvetenskapligheten knyts av Goldmann på ett egenartat sätt till frågan om en "politisk insats". Tvärvetenskapen kommer ju främst av den problemformulering som ligger till grund för fredsforskningen. I fokus står det allmängiltiga problemet om rustning och krig, vilket inte är detsamma som FOA:s uppdrag, som ju är inriktat på frågor som har specifikt med svensk säkerhet att göra. Fredsforskningen ställer problemet betydligt mer generellt och internationellt. Detta innebär inte endast ett behov av att kartlägga rustningarnas utveckling – SIPRI:s verksamhet – utan också att söka sig ner i tänkbara rötter (konflikters utveckling, samhällens organisation, människors attityder) och att undersöka möjliga lösningar (alternativa former för konfliktlösning eller samhällsorganisation, attitydförändringar). Förvisso kan en del av vad FOA gör vara relevant för fredsforskningen, men så är också vad som görs i statskunskap, sociologi, ekonomi eller historia. Att för den skulle hävda att dessa är fredsforskning är att missa poängen.

Förmodligen är det frågor om alternativ som leder in Goldmann på diskussionen om fredsforskningens "politiska insats". Det är uppenbart att historien ger en rad

olika lösningar på fredens problematik. Det är också givet att detta är en stor kunskapskälla av värde för dagens och framtidens politik och att denna endast osystematiskt tagits till vara. Ett exempel på hur historiens källa kan tappas är mina egna studier av ekonomiska sanktioner eller J David Singers projekt över epoken 1816–1980. Goldmann hävdar emellertid att det är "definitionsmässigt" omöjligt för fredsforskare att sympatisera med tankar om maktbalans som fredsinstrument. Denna anklagelse är inte närmare belagd och torde inte kunna beläggas. Frågan om realpolitik och maktbalans har ständigt återkommit som tema i t ex *Journal of Peace Research*. Vid fredsforskningsinstitutionen i Göteborg har Mats Friberg utfört ett mycket förtjänstfullt arbete kring frågan om just detta. Vad fredsforskningen gör är inte att ta någonting, *in te ens* maktbalansen, för givet. Tvärtom är just syftet att problematisera denna, likaväl som andra tänkbara "lösningar" på fredsproblemet.

Intresset för alternativ föder givetvis ett intresse för politisk debatt och för att delta i den. Det är emellertid inte något orimligt. Inte så få statsvetare uttalar sig i skilda frågor med varierande stöd i forskningsresultat. Fredsforskare har naturligtvis samma rätt och samma skyldighet.

Fredsforskningen vid universiteten skapades som en miljö där fredsproblematiken utgör det centrala inslaget i verksamheten. Goldmann framhåller att den därvid gjort en "betydelsefull insats": det kunde påvisas att fredsproblemet var forskningsbart, på samma sätt som andra samhällsvetenskapliga frågor. Genom att göra en enda frågeställning till den överskuggande skapas något av den kraftsamling som annars inte skulle vara möjlig. Fredsforskning inom statskunskapen skulle förmodligen aldrig komma att uppfattas som det centrala inslaget i denna vetenskap. Så har det hittills inte varit, och inget tyder på någon snart förestående förändring. Om goda resultat uppnåts under mycket knappa förhållanden vid de nu existerande miljöerna, borde det viktiga vara att stärka dessa, snarare än att inleda en diskussion om hur fredsforskningen "egentligen" borde uppfattas. Om Kjell Goldmann därvid haft svårighet att definiera sin egen position och nu funnit en förändring av språkbruket motiverad, så är det intressant främst för Goldmann själv. Om det också leder till en strävan att stärka de existerande fredsforskningsmiljöerna är det både viktigt och välkommet.

Peter Wallensteen

Fredsforskning, statsvetenskap, m m

Kjell Goldmann har upptäckt att han är fredsforskare. Det har jag länge vetat och givit uttryck för. Däremot är jag tveksam inför en del av hans argument: går det

bra att generalisera från honom till statsvetenskap i allmänhet?

Vi är helt eniga om att en tung del av fredsforskningen är statsvetenskap. Bland de tio mest citerade fredsforskarna är tre (Deutsch, Rummel och Russett) statsvetare. Å andra sidan är fyra ekonomer (Boulding, Frank, Isard och Amin), en sociolog (Galtung), en psykolog (Rapoport) och en historiker (Wallerstein). I samtliga fall åsyftas deras ursprung – det säger sig själv att det är en tämligen meningslös aktivitet att sätta etiketter på åtskilliga av dem.

Data från början av 1970-talet visar att internationell politik och statsvetenskap är representerade vid de flesta fredsforskningsinstitutioner i världen. Det är för den delen också historia, sociologi, ekonomi och internationell rätt; i genomsnitt är ungefär sju discipliner representerade vid en institution. Det skulle innebära en allvarlig utarmning av fredsforskningen att inte kunna rekrytera forskare med statsvetenskaplig utbildning.

Det är svårare att hålla med om att fredsforskningen skulle vara en tung del av statsvetenskap; här generaliserar nog Goldmann för mycket från sig själv. Även om vi följer honom i att räkna all internationell politik som fredsforskning, befinner sig ämnet inom svensk statsvetenskap i utpräglad minoritetsställning på alla tjänstenivåer. Talar vi bara om dem som räknar sig själva till fredsforskningstraditionen är det knappast orättvist att säga att de brukar vara tämligen marginaliserade vid de statsvetenskapliga institutionerna. Det skulle innebära en allvarlig utarmning av fredsforskningen att lägga under dessa.

Själv har jag filosofin att *icke* vara angelägen om att se fredsforskningen som ett eget examensämne för doktorsexamen. På så sätt tvingas den hela tiden att hålla kontakt med åtskilliga olika discipliner – och kan ha haft något att bidra med till flera av dem, bl a genom att i flera fall tvärvetenskapligt samarbete mellan olika discipliner etablerats via fredsforskningsinstitutionerna. Vi tycks också vara eniga om att gränsdragningsfrågor är tämligen ointressanta, men kanske med den skillnaden att det för Goldmann är *en* gräns som är ointressant, för mig *många*.

En annan sak är att det *är* intressant att kunna ange kärnområden. I den internationella fredsforskningstraditionen liksom i den svenska kan man säga att fredsforskningens kärnland utgörs av två huvudområden med förbindande territorium: å ena sidan forskning kring krigsorsaker och fredsstrukturer, och å andra sidan forskning kring dominansrelationer och social mobilerings mot dem. Rykande fjädrar har förvisso tidvis vållats av att endera inriktningen velat monopolisera "firmabeteckningen", men de ses numera allmänt som tillhörande det förflutna, även om det förvisso i världen

(men knappast vid svenska universitet) finns institutioner där det ena området nästan helt dominerar. Vagt uttryckt kan man möjligen säga att traditionen "fredsforskning", tenderar att vara mera strukturorienterad och traditionen "internationell politik" mera aktörorienterad – men eftersom insikten spritt sig på båda håll att dessa perspektiv bör komplettera snarare än utesluta varandra, har vi inte heller här någon hållpunkt för gränsdragning.

Goldmann har säkert rätt i att "maktbalansparadigmet" är svagt företrätt i fredsforskningstraditionen i Västeuropa (inte bara Sverige) och starkare i USA (men knappast heller där dominerande). Det är inte samma sak som att "ta dess felaktighet eller olämplighet för given". Mats Fribergs avhandling i sociologi ägnas helt åt (en version av) paradigmet, och dess kritiska hållning är slutsats snarare än premiss. Min egen skepticism har tre huvudargument:

1. Dess popularitet bland beslutsfattande eliter (även i Öst, under annat namn) ger misstanke om – men *bevisar* inte – att det har starkt ideologisk prägel.
2. Tesen om maktbalans är ett nödvändigt och/eller tillräckligt villkor för fred är sällan så begreppsligt preciserad och operationellt specificerad att det klart framgår att den är icke-tautolog och ordentligt prövbar.
3. De prövningar av versioner som J David Singer och hans medarbetare gjort ger föga stöd för tesen, och talar på flera punkter något emot den.

Dessa ting kan självfallet bättra sig i framtiden. Intilldess förefaller det mig äventyrligt att låta det vara huvudparadigm för forskningsstrategi. (En annan sak är att Kjell Goldmann har givit goda argument för tesen att *kärnvapenstrategisk* balans påverkar *spänning*.)

Sedan dammet lagt sig efter 60-talets bataljer har fredsforskningstraditionens ställning till tesen om "fred genom integration" nyanserats en del. Jag tror att följande sammanfattning är representativ.

1. Symmetrisk integration kan vara ett bra recept för regional negativ och positiv fred.
2. Symmetrisk integration *någonstans* kan förstärka asymmetrier *åt andra håll* och därmed undergräva positiv och kanske även negativ fred.
3. Asymmetrisk integration innebär lätt kortsiktig negativ fred på bekostnad av positiv fred – och kan därför på längre sikt leda till ingendera.

Vi är antagligen eniga om att det på samtliga punkter behövs mera empirisk forskning snarare än tvärsäkra ställningstaganden i någondera riktningen.

Det är också riktigt att det inom fredsforskningstraditionen finns mycket av en trosbekännelse till "tillämpad forskning". Vad denna innebär varierar kraftigt; och att forskning *faktiskt* tillämpas av utrikesdeparte-

ment, politiska partier, fredsrelser osv följer nu gunås inte av att forskaren anser att den *borde* tillämpas. Insikten har också spritt sig att tillämpad forskning ofta behöver föregås av en hel del grundforskning utan omedelbar och entydig relevans för fredsfrågor. Framför allt i USA finns det en gren av traditionen som markerar sin "icke-aktivism" genom att tilldela sig ärenamnet "fredsvetenskap" snarare än fredsforskning.

Som framgår känner jag själv inte Goldmanns behov av att skifta språkbruk för att sätta etiketten "fredsforskare" på honom. Därför några kommentarer till hans egna argument för skiftet.

Det första argumentet ger mig ett intryck av ritt mot väderkvarnar och är svårt att i föreliggande skick kommentera.

Det andra argumentet kan jag i långa stycken hålla med om, men en reservation bör göras: om svårigheten att hitta en genomgående metodologisk särprägel är ett annat sätt att säga att det inte finns *en* metodtyp som är helt dominerande, så ser jag detta som en styrka snarare än en svaghet. Vackrare namn är "pluralism", "tvärvetenskaplighet", "syntes", fulare namn är "eklekticism", "profillöshet", etc. Det är bara att välja – men valet kan säga mer om den som väljer än om ämnet.

Det tredje argumentet är, som antytts ovan, knappast korrekt som det står. "Sverige" bör bytas ut mot "Väst-europa m fl områden". Språkbruket är mera varierat i USA än Goldmann antyder.

Missförstånd och uteblivna forskarkontakter tycker vi emellertid lika illa om, så låt mig gå till vad jag själv ser som sakens kärna. Själv skulle jag inte reservera termen "fredsforskning" för m e m tillämpad forskning, eftersom jag liksom Goldmann ser utpekandet av kärnområden som mera intressant.

När det gäller detta utpekande kan man emellertid använda en mera empirisk eller en mera rationalistisk metod. Själv är jag böjd för den förra, och kommer då fram till att fredsforskning resp statsvetenskap är sådan forskning som bedrivs vid de ena respektive andra institutionerna – och upptäcker då, liksom Goldmann, att sådan forskning också bedrivs vid institutioner med andra beteckningar. En mera rationalistisk metod, som jag misstänker honom för, innebär att definiera forskningsområden utifrån semantiska överväganden om vad termerna *borde* betyda. Jag accepterar utan närmare begrundande av statsbegreppet att "statsvetenskap" har flera olika och m e m relaterade kärnområden – och menar att detsamma gör gälla "fredsforskning".

För att återvända till Goldmanns slutsats: om man inte lägger alltför stora krav på "tung", så blir den rimlig i båda riktningar – men det gäller då också för nästan varje par man kan bilda av "statsvetenskap", "fredsforskning", "ekonomi", "historia", "sociologi", "inter-

nationell politik", m m. Låt oss göra allt detta till självklarheter.

Håkan Wiberg

Fredsforskning som studiefelt

I en enquete sist høst sa en av den norske fredsfor-skningsbevegelsens fremste augurer og fødselshjelpere at fredsforskning er motekspertise i den opposisjonelle fredsbevegelsens tjeneste. Fredsforskning er bruk og utvikling av kunnskap, men poenget er at denne kunnskapen inngår i et målrettet politisk engasjement med brodden mot rustningsnivå og alliansepolitikk. Dette er ikke sensasjonelt. Det er, i Norge som i Sverige, konvensjonell språkbruk. Såvel tilhengere som motstandere av "fredsforskning" har vært sammen om denne språkbruken. Poenget med institusjonaliseringen av "fredsforskning" på 1950- og 60-tallet var å gi fredsbevegelsene under den kalde krigen akademisk legitimitet.

Slike utgangspunkter kan være motiverende for forskere såvel som for politikere når et emne skal prioriteres. Men jeg er enig med Goldmann: det er ikke mulig å definere et *studiefelt* etter slike kriterier. Dersom alle praktiske konklusjoner av betydning kan avledes av merkelappen på et forskningsfelt, er det i liten grad et forskningsfelt det er snakk om. Jeg er derfor enig i at en annen språkbruk må føres inn. Den institusjonaliserte "fredsforskning" har ingen særskilte kjennetegn i teorier, tilnæringsmåter og metoder som skiller den fra annen forskning omkring konfliktformasjoner, krig og fred. I omfang drives det adskillig mer fredsforskning *utenfor* "fredsforskningen" enn *innenfor*.

På to punkter vil jeg nyansere Goldmann. For det første: det er ikke bare en tung del av statsvitenskapen som tematisk sett er fredsforskning, men også visse deler av sosiologien, sosialantropologien, historiforskningen, økonomikken og sosialpsykologien. "Fredsforskningen" ble lansert under en tverrfaglig fane, men dette programet er i like høy grad realisert av samfunnsforskere under andre etiketter. En rekke store tverrvitenskapelige programmer i Europa som i USA har belyst krig, fred og konflikter uten å være en del av det institusjonaliserte fredsfor-skningsmiljø.

For det andre: gruppetilknytning, sosialt nettverk og personalhistorie er minst like viktige forankringer for den etablerte "fredsforskning" i Norge og Sverige som bestemte fagpolitiske paradigmer. Jeg er enig i at bestemte paradigmatisk forutsetninger et stykke på vei har identifisert "fredsforskningen", men i hvert fall for Norges vedkommende bør det faglig- og holdningsmessig enhetlige ikke overdrives. Gruppeidentifikasjon, eller identifikasjon med bevegelsen "fredsforskning" av mer abstrakt karakter, er antagelig viktigere enn reelt fag-

politisk felloppskap: "fredsforskning" er det en som kaller seg "fredsforsker" till enhver tid driver med. "Fredsforskning" har ikke bare vært *movement* men også *community*. Jeg ser ikke bort fra at dette var gunstig og nødvendig i en pionerperiode for et forskningsfelt, men i dag er det ødeleggende og tilstivnende: "en onödig källa till missförstånd och uteblivna forskarkontakter", med Goldmanns ord.

Fredsforskning må referere til et studieområde og ikke til en sosial gruppe eller et fredspolitisk program. Det eneste alternativet til en slik språkbruk er å forkaste etiketten.

Øyvind Østerud

Slutkommentar

Mitt innlegg gjaldte hur vi statsvetare bör uppfatta och beskriva vårt ämne. Peter Wallensteen kan ha rätt i att den fråga jag tar upp saknar större allmänt intresse. När emellertid Stv-T-bett några personer om synpunkter och berett mig tillfälle till slutkommentar, säger jag inte nej. Jag skall inte kommentera fånerierna om att det skulle vara fråga om ett personligt identitetsproblem. Däremot vill jag försöka precisera vad vi är ense och oense om i sakfrågan. Jag begränsar mig till de svenske inläggen: de är utförligast, det är terminologin i Sverige jag velat ta upp till diskussion och Østeruds inlägg har jag fått tillgång till först på sättningsstadiet.

Håkan Wiberg gör inte bara några nyttiga korrigeringar och kompletteringar. Han visar också, på ett tydligare sätt än jag, hur besynnerligt det språkbruk är som jag kritiserar. Även Wallensteen vänder sig mot detta språkbruk, egendomligt nog under polemik mot mig. Vi tycks alla tre vara överens om att det är vilseledande att definiera fredsforskning som politiskt aktivistisk forskning inom vissa paradigmer. Fredsforskning är inte mera paradigmbunden och inte mera aktivistisk än annan samhällsforskning.

Vari ligger då dess särprägel? Mitt enkla förslag är att den ligger i studieobjektet. Därav följer, att en del statsvetenskap är fredsforskning, liksom naturligtvis en del sociologi, ekonomi, historia m m. Fredsforskning är ett statsvetenskapligt område i samma mening som t ex förvaltningsforskning: en av våra specialiteter, men inte exklusivt vår. Håller Wiberg och Wallensteen med även om detta (Østerud gör det uppenbarligen)?

Wibergs utgångspunkt är, som han säger, "empirisk": fredsforskning är sådan forskning som bedrivs vid institutioner för fredsforskning. Detta innebär rimligen inte att han definierar fredsforskning som det som görs vid sådana institutioner. Wiberg är säkert ense med mig om att en sådan definition är olämplig: påståendet "SI-PRI bedriver fredsforskning, men inte IISS" bör vara

något mer än en tautologi. Vad Wiberg menar är, att om man utgår från den verksamhet som faktiskt bedrivs vid institutioner för fredsforskning finner man, att samma slags verksamhet bedrivs på andra håll. På icke klart redovisade grunder förefaller han ta för givet, att all forskning vid institutioner för fredsforskning är fredsforskning. Jag är av annan mening. Hans slutsats i huvudfrågan är emellertid densamma som min: fredsforskning förekommer både här och där, bl a vid statsvetenskapliga institutioner (och möjligen även vid IISS).

Wallensteen tycks däremot ha vad Wiberg kallar en "rationalistisk" utgångspunkt. Hans kriterier för skillnaden mellan fredsforskning och annan forskning om freden är emellertid otydliga. Han antyder att fredsforskning är något som har speciella "drivkrafter". Han framhäver tvärvetenskapligheten som "fundamental". Han poängterar, att fredsforskare ställer fredsproblemet "generellt och internationellt" och intresserar sig för såväl "tänkbara rötter" som "möjliga lösningar". Det intressanta för frågan om i vad mån fredsforskning pågår vid statsvetenskapliga institutioner är "drivkrafterna" och tvärvetenskapligheten; de andra fraserna är uppenbarligen tillämpliga på en del av det vid sådana institutioner bedrivna studiet av fredsproblem, om de alls betyder något.

Nu preciseras inte "drivkrafterna" på annat sätt än genom påståendet att jag aldrig kunnat förstå dem. Förlåt misstanken, men är det uppfattningen att fredsforskning definitionsmässigt har vissa politiska utgångspunkter, och inte vilka politiska utgångspunkter som helst, som slinker in bakvägen? Vad tvärvetenskapligheten beträffar, är jag osäker på innebörden. I vilken mening är t ex Wallensteens skrifter mera tvärvetenskapliga än andra statsvetares? Har inte talet om fredsforskningens inneboende tvärvetenskaplighet visat sig sakna annan innebörd än den triviala: att fredsproblem studeras inom mer än en vetenskap?

Wallensteen är emellertid inte så intresserad av begreppslig klarhet utan mera av institutionella frågor. Det skulle föra för långt att gå in på dessa här. Bara två synpunkter. Den ena: jag delar Wallensteens "strävan att stärka de existerande fredsforskningsmiljöerna" och är därför angelägen om att bli den institution jag arbetar vid skall få ökade resurser för sådan forskning. Den andra: när nu regeringen funnit, att en professor i fredsforskning ryms inom svängremmen, har det blivit ännu angelägnare än tidigare för oss vid de statsvetenskapliga institutionerna att klargöra, att fredsforskning är en väsentlig del av vår verksamhet.

Kjell Goldmann

Det amerikanska presidentvalet: den gamle skådespelarens största roll

I. Bakgrund

Inte sedan Dwight Eisenhower har någon president i USA suttit de fulla två perioder som författningen numera – efter Roosevelts tid – medger. John Kennedy mördades 1963 efter knappa tre år vid makten. Lyndon Johnson drevs av Vietnamkriget att inte ställa upp 1968. Richard Nixon fölls i mitten av sin andra period av Watergate. Och hans efterträdare Gerald Ford fick inte sitta mera än en halv period innan han, efter att med möda vunnit åternomineringen, slogs ut av Jimmy Carter. Och nu har alltså Carter vederfarits samma öde som alla de andra sedan Eisenhower. Han vann, men dock inte utan vissa besvär, nomineringen av sitt parti, men slogs alltså ut ganska ordentligt av Ronald Reagan, som efter 12 års officiella strävanden äntligen med mycket god marginal vann både sitt partis nominering och valet.

Amerikansk politisk historia sedan 1960 tyder alltså på att också USA drabbats av den instabilitet som nu utmärker flertalet västliga industriländer. Orsakerna är naturligtvis att de strukturella ekonomiska problemen som drabbat västvärlden gör väljarna otåliga och handlingsmarginalerna för en sittande president/premiärminister ganska små. Dålig ekonomi, hög inflation utan större variationer medför sjunkande realinkomster för många och en ökande irritation i väljarkåren.

I en föregående översikt (StvT 1979:2, sid 37–43) gjordes en del försiktiga prognoser om Carters utsikter. Dessa relaterades till hans möjligheter att klara upp den ekonomiska satsen i landet eller åtminstone ge väljarna intryck av att administrationen var på väg att göra det. Men det lyckades inte alls. Jimmy Carter kom till makten på ett tämligen precist ut- och inrikespolitiskt program, väl förankrat i de doktriner som hans parti länge stått för. Han gick ambitiöst till verket och tog i början av sin presidentur många initiativ som vi med våra värderingar betecknade som värdefulla och riktiga. Men han fick att göra med en kongress, som efter Nixons utflykter i författningens gränsmarker, svartsjukt bevarar sina prerogativ och snarare hellre ser att det är Vita Husets status som beskärs än Capitoliumets. Carter saknade nästan totalt förmågan att föra ut sina politiska idéer. Han var också, som påpekades i nämnda översikt, vald som en "outsider", med dennes definitionsmässiga problem att bemästra den politiska apparaten i Washington. Amerikanerna – eller i alla fall de av dem som bryr sig om att rösta – ville 1976 ha en person som inte fläckats av det politiska spelets ibland tvivelaktiga övertoner, utan som kunde angripa de säkerligen av de flesta som mycket svåra uppfattade ekonomiska och energipolitiska problemen t ex. Men för att kunna lyckas borde den valde "outsidern" kunna bemästra antingen

trollkonster, ha en överlägsen talang för att tala över kongressens huvuden och för återval ett nationellt nödläge à la andra världskriget, en 30-talskonjunktur, eller ha en över måttan svag motkandidat. Ingendera av dessa indikatorer fanns till hands.

Jimmy Carter är ingen trollkonstnär, kunde inte trots ivriga försök tala direkt till folket så att kongressen kände att man måste ge efter, eller reagerade i en situation som liknade 1930-talets. Inte heller hade han – och det är nog här som de flesta haft fel – en särskilt svag motståndare. Ronald Reagan har som politiker konstant, som Harvardprofessorn James Wilson skriver i en läsvärd uppsats i *Commentary* före valet (oktober 1980), underskattats som politiker. Detta trots hans framgångsrika guvenörsval i Californien – han vann dock med en miljon röster 1966 över nuvarande guvenören Jerry Browns fader Pat, samme man som fyra år tidigare slagit den f d vicepresidenten och presidentkandidaten Richard Nixon med 300 000 röster, och var 1976 nära att vinna nomineringen över en sittande president. Det var för många bedömare svårt att tro att Jimmy Carter, med alla maktens redskap och med ett i alla fall implicit stöd från det nominerande demokratiska partiet, skulle kunna förlora mot en till åren kommen (nära 70) f d skådespelare från Hollywood med åtminstone då omvitnat mycket konservativa åsikter. Men det var alltså vad som hände. Och media i USA har alltsedan valet ägnat åtskillig möda åt att förklara varför detta hände.

Vi skall nedan söka bidra till denna förklaring ytterligare och närmare söka analysera dess innebörd. Men dessförinnan, skall, i anslutning till tidigare översikter i samma ämne, valkampanjen och valresultaten beröras i korthet.

II. Valkampanjen

De flesta amerikaner var nog, när valet äntligen var över, mycket trötta på politik. Ty för den som nu bevittnat merparten av tre presidentvalskampanjer och två mellanvalskampanjer i USA framstår 1980 års som en av de mera långdragna. Officiellt börjar kampanjen efter Labor Day i början av september och skall alltså vara två månader. Men i realiteten har den sedan länge börjat i god tid före det första primärvalet som traditionellt hålls i New Hampshire i februari valåret. På senare tid har emellertid inledningen av kampanjen skjutits allt längre tillbaka i tiden och de flesta kandidaterna kungör sina avsikter redan på hösten året före, jag i en del fall upp till två år före valet. Det medför att presidentens och hans motkandidaters göranden och låtanden dominerar nyhetsmedia i detta speciella perspektiv under så gott som halva den sittande presidentens period.

Man reagerar emellanåt här mot att ha val vartannat år – med mellanval till senat, representanthus, guver-

nörsresidens och delstatslegislaturer, de jämna åren mellan presidentvalen. Men att ändra författningen är i USA svårt. Tjugofem tillägg har visserligen gjorts till den nu äldsta demokratiska konstitutionen i världen, men proceduren som kräver att 2/3 av delstaterna genom sina legislaturer skall godkänna ändringarna eller tilläggen borgar för att man inte ändrar det hela i ett nafs.

Jimmy Carter har uttalat sig för en övergång till en sexårig presidentperiod, men hittills inte mött mycket gensvar. Det nuvarande systemet med alla dess nackdelar kommer nog att förbli intakt och valkampanjens längd och kostnader snarare öka än minska om man inte kan hitta ett bättre urvalssystem än primärvalen. Deras längd hänger givetvis också samman med den inrikespolitiska instabiliteten. Om man hade bättre tider skulle lusten och utsikterna att utmana den sittande presidenten både vara mindre och ha mindre goda förutsättningar att lyckas. Härvid skulle man få ett naturligt urval av kandidaterna på ett annat sätt än fallet var nu. Den inrikespolitiska instabiliteten utmanar lyckasökare i alla läger.

Som det nu varit under senare år, har den sittande presidenten nästan jämnt haft dåliga opinionssiffror, dvs mycket få av de tillfrågade har ansett att han skött sitt jobb bra. Jimmy Carter slog sommaren 1979 rekord i detta avseende, då hans s k job approval var nere i dryga 20 procent, siffror som inte ens den inte särskilt populära Richard Nixon kom ner till under Watergate-affären. I det läget var det inte konstigt att andra inom hans parti, Edward Kennedy och Jerry Brown, samt framför allt i motståndarlägret, såg stora chanser att bli president bara man kunde bli nominerad.

Precis som under 1976 års valkampanj utmärktes nu utpartiet republikanerna för en "embarras de richesse" av kandidaterna. Detta att Jimmy Carter blev utmanad av två inom det egna partiet var illa nog, men antalet presidentkandidater på den republikanska sidan blev med tiden tämligen formidabelt. Man visste att Ronald Reagan med allra största sannolikhet skulle bli kandidat, liksom han varit 1968 och framför allt 1976. Man kunde likaså utgå från att den ambitiöse f d Texasguvernören, marin- och finansministern John Connolly skulle bli det. Förre representanthusledamoten, FN- och Kinaambassadören och CIA-chefen Georg Bush var likaså tidigt ute på fältet, liksom den urkonservative kongressledamoten Philip Crane från Illinois. Till denna grupp sällade sig Connecticutsenatorn Lowell Weicker, minoritetsledaren i senaten Howard Baker, representanthusledamoten och svenskättlingen John Anderson från Illinois, senator Robert Dole från Kansas – Fords vicepresidentkandidat från 1976 – samt Syd-Dakotasenatorn Larry Pressler plus några mera perifera namn. Weicker – som i senaten anses vara en alltför liberal republikan – samt den i rikspolitiken okände helt unge f d diplomaten

Pressler försvann snart ur leken medan de andra, Reagan, Connolly, Bush, Crane, Baker, Dole och Anderson kämpade på genom en god del av primärvalen. Dessa var för året ovanligt många, 35 stycken; de har konstant ökat under senare år på ett sätt som många nu finner olyckligt.

Ronald Reagan hade under sina långa kampanjer 1968 och 1976 samt under flitigt resande runt om i landet skaffat sig många politiska skuldsedlar att inkassera och man ansåg allmänt att han hade en klar ledning bland de republikanska kandidaterna. Det avhöll inte de andra från att gå vidare. Faktum är att när Georg Bush i januari i år vann samma nomineringsprocess i Iowa – staten har inte primärval men däremot val av delegater till delstatskonventet på annat sätt – som gav Jimmy Carter en sådan skjuts framåt 1976, började man undra om Reagan var sårbar. Men han återtog snart ledningen, reparerade de misstag han gjort i Iowa och den gamle pigge aktören vann det stora flertalet, ett trettiotal, primärval, medan Georg Bush segrade i några folkrika industristater i nordöst.

Av övriga visade sig Connolly förvånansvärt nog vara en kandidat utan lyster liksom såväl Baker som Dole. John Anderson höll också ut till slutet och blev till sist en oberoende kandidat till presidentämbetet. Men Reagans seger vid konventet var helt övertygande och det republikanska partiet kunde gå ur denna process enat som inte på länge och med en klar favorit som sin man. Efter en del extraturer valde Reagan sin värste konkurrent Georg Bush till medkandidat. Men det föreföll ett slag finnas en reell möjlighet att Gerald Ford skulle bli partiets kandidat för andremannaposten – en linje som inte minst Henry Kissinger drev då detta kanske nästan skulle garantera denne senares återkomst till utrikesdepartementet.

Jimmy Carter å andra sidan var väl inte på allvar hotad någonsin av varken Edward Kennedy eller Jerry Brown. Kennedy kunde, trots den bekanta Chappaquiddickincidenten, som alltid hänger över hans huvud, och sin klara liberala profil i en som konservativ ansedd epok, inte motstå frestelsen att ge efter för sina vänners och anhängares press. Men hans kandidatur som kungjordes på hösten kunde inte ha fått en olyckligare start. Dels sökte Kennedy vrida sitt politiska spektrum åt mitten till för att något anpassa sig till de rådande vindarna, vilket nog skadade hans trovärdighet. Dels kunde han inte i kampanjens upptakt nöjaktigt förklara varför han egentligen ville bli president. Efter hand hämtade sig Kennedy, återtog sin vanliga plats på den politiska kartan och skiljde sig från kampanjen med heder och återvunnen politisk prestige, varom mera nedan. Jerry Browns mera exotiska budskap om nya tider, rymden och allmän frugalitet tilltalade vissa men har väl knappast i dag några

möjligheter att nå anslutning i en större väljarskara. Brown, som gjorde ett framgångsrikt inhop i slutet av kampanjen 1976, fick också ge upp halvvägs av finansiella skäl.

Jimmy Carter hade, som Elisabeth Drew säger i sin valkrönika i *New Yorker* (1 december) tur: gisslan togs samma dag i Teheran som Kennedys valkampanj började illa med en beryktad TV-intervju där senatoren gjorde dåligt ifrån sig. Carters siffror hämtade sig snabbt som de i allmänhet gör när man har att göra med internationell kris som dominerar nyhetsmedia. Trots att Kennedys kampanj alltså med tiden repade sig och han vann ett antal delstater (bl a New York) med förhållandevis många konventröster involverade, kunde Carter komma till konventet i New York i juli tämligen säker på att vinna en klar åternominering. Det förekom visserligen diskussioner om att söka ersätta Carter och Kennedy med någon tredje man – nuvarande utrikesministern Muskie nämndes – då båda visat sig sakna förmågan appellera till partiets normala väljarskara helt ut – men därav blev intet. Carter fick nomineringen med en marginal över Kennedy på 2 till 1.

Valkampanjen komplicerades av att den republikanske representanthusledamoten John Anderson efter att ha misslyckats med att nå sitt eget partis nominering, beslöt sig för att ställa upp som oberoende kandidat. Det spekulerades åtskilligt om att Anderson skulle kunna bryta tvåpartimönstret i 1980 års val och åstadkomma att ingen av kandidaterna Carter eller Reagan skulle få majoritet i elektorskollegiet. Härvid skulle för första gången sedan 1824 valet komma att avgöras av representanthuset, vilket författningen föreskriver; vid en sådan omröstning i huset har varje delstatsdelegation en röst. Trots att Andersons kampanj under sommaren och sensommåren hade visst vinstöd från en kritisk och politikertrott väljarkår, gick den samma öde till mötes som alla andra tredjepartikandidaturer, nämligen att minska i opinionssiffrorna allteftersom valdagen närmade sig. Anderson, som ett slag hade upp till 18–19 procent bakom sig, hamnade alltså på 7 procent, vilket kan jämföras med Robert LaFollettes progressiva kandidatur som 1924 fick 16 procent och Georg Wallaces ärkekonserverativa 1968 som fick 13. Det är emellertid otvivelaktigt att Anderson drog en del liberala röster framför allt från Carter. Men även om han, som det ibland antogs, till slut skulle ge Carter sitt stöd inför hotet att Reagan skulle bli vald, hade detta inte förändrat utslaget i valet. Försök från tredjepartikandidater och oberoende att bli president slår inte väl ut i USA. Partisystemet är i all sin obestämdhet segt och institutionaliserat.

De båda huvudkombattanterna i årets presidentval blev således, som man med viss rätt kunde gissa redan för några år sedan, den sittande presidenten och Ronald

Reagan. Men hur det skulle gå i valet var det få som ville uttala sig om. Den allmänna meningen fram till dagarna före valet var att det skulle bli ett knappt segerval för vem som än vann. Det blev det alltså inte.

Själva valkampanjen kom mycket att domineras av det ekonomiska tillståndet i landet, liksom av Ronald Reagans förmenta utrikespolitiska hökaktighet. Den republikanska kandidaten sökte skjuta in sig på det försämrade ekonomiska läget i USA och frågade väljarna vad dessa skulle svara på frågan om de fått det bättre sedan 1976. Reagan strödde löften omkring sig, bl a i anslutning till det s k Kemp-Roth-förslaget. Detta har uppkallats efter en av Reagans ekonomiska rådgivare, kongressledamoten Jack Kemp från New York och Delaware senatoren William Roth. Dess poäng är att man skall reducera inkomstskatterna med 30 procent, 10 procent per år under tre år. På detta sätt skulle man sänka skatterna och enligt nationalekonomen Arthur Laffers teser öka produktivitet och skatteinkomster, genom att investeringarna skulle öka. Reagan och hans folk har givetvis ännu inte kunnat förklara på vad sätt man samtidigt skall öka försvarsutgifterna kraftigt och ändå inom några år uppnå balans i den federala budgeten. Större delen av den federala budgeten upptas av försvaret och socialförsäkringsutgifterna och en administrations faktiska svängrum rör kanske en tredjedel av denna budget. Tidigare tal om att göra socialförsäkringssystemet Social Security frivilligt har Reagan på senare tid inte vågat upprepa. Han lovade tvärtom i valkampanjen att han skulle se till att pensionärerna skulle behålla sina förmåner oförändrade.

Carters försvar för sitt ekonomiska regemente gick väsentligen ut på att han tagit initiativ till en energipolitisk ny giv samt att flera än någonsin nu hade arbete i USA, att arbetsmarknaden tillförs flera jobb under hans administration än någonsin tidigare. Även Carter hade i sin valkampanj 1976 lovat att balansera den federala budgeten och hänvisade till att han i alla händelser lyckats nedbringa budgetunderskottet med betydande summor sedan han tillträdde.

Också utrikes- och försvarspolitikerna spelade en stor roll i valkampanjen. Det var ett par av Ronald Reagans huvudpunkter att Carteradministrationen låtit USA:s försvar förfalla och att USA inte längre var särskilt respekterat ute i världen. Med Reagan skulle det bli anorlunda, försvarsutgifterna skulle således öka bastant såväl på det konventionella som på det strategiska fältet. Hur mycket de i reala termer verkligen skulle öka var inte klart, men minst med sex procent mot Carters tre. Carter försvarade sig så gott han kunde och hänvisade till olika vapenanskaffningsbeslut och hävdade att USA:s försvar aldrig varit så starkt som nu. Han försökte också – och detta var ett viktigt tema i hans argumen-

tering – antyda att det vore farligt att anförtro handen på kärnvapenavtryckaren till en person som i det förflutna i flera fall förespråkade militära interventioner. Carter sökte givetvis upprepa det som Lyndon Johnson haft så mycken framgång med 1964 då den dåvarande republikanske kandidaten Barry Goldwater framställdes som en äventyrlig krigshetsare. Men Reagan var inte en lika god måltavla som en gång Goldwater: de som såg den gamle filmskådespelaren och politikern i TV-debatten med Carter kunde inte gärna tro att han skulle vara en så farlig man som Carter antydde.

Intressant nog tog det nämligen lång tid innan gisslanaffären kom att spela någon roll i valdebatten. Reagan aktade sig för att ta upp temat. Det kunde lätt falla tillbaka på honom själv om han anklagade presidenten för att politiskt utnyttja det hela. Det är väl tämligen klart att Carter på olika sätt sökte utnyttja det faktum att gisslan i Teheran så mycket upptog folks sinnen, till sin politiska fördel. Så länge det slog väl, vägrade han under hänvisning till krisen att delta i primärvalskampanjen och antydde vid olika tillfällen – bl a på morgonen i TV dagen för det viktiga primärvalet i Wisconsin i april – att en lösning kunde vara på väg. Alldeles mot slutet av valkampanjen såg det ut som om en lösning verkligen vore möjlig eftersom det iranska parlamentet söndagen före valet, som traditionellt äger rum den första tisdagen i november, fastställde villkoren för frisläppandet. Men gisslan sitter ännu i dag i Teheran, också om tecknen på ett frisläppande är tydligare i dag än de var den 2 november. (Den släpptes den 20 januari 1981)

Valkampanjen kom alltmer att bli en envig mellan den kunnige och inte särskilt kommunikative teknikern Jimmy Carter – ett slags byråkrat i Vita Huset – och den vänlige och fryntlige politikern från Californien, som i motsats till europeiska konservativa inte lovade blod, svett och tårar utan bara trevligheter. I USA var det tvärtom mot i Västeuropa: här var det liberalen Carter som lovade bistra tider, också om Carter säkert, som anmärkts, är den mest konservativa demokraten i en presidentvalskampanj sedan 1920-talet. Det var han som sommaren 1979 i ett berömt tal talade om nationens "malaise" och diskutabla moraliska halt, medan Reagan anslog en mera optimistisk ton om framtiden. Detta var säkert något som väljarna gärna ville höra.

III. Valresultatet

Ända fram till de sista dagarna före valet hävdade opinionsundersökarna och andra att det skulle bli mycket jämnt. Men det ändade alltså med att Reagan fick 51 procent av rösterna, Carter 41 och den oberoende kandidaten John Anderson 7. Reagan erövrade 489 elektorsröster mot Carter 49. Den sittande presidenten vann

bara sex stater plus District of Columbia (Washington). De sex, förutom hemstaten Georgia, var West Virginia, Rhode Island, Maryland och Minnesota samt Hawaii.

Det var ett bättre utfall än vad Georg McGovern fick erfara 1972 då han bara vann Massachusetts och District of Columbia. Men endast 1936, då republikanen Alf Landon vann bara sin hemstat Kansas plus Vermont och 1972, har annars någon vunnit fler elektorsröster än Reagan. Elva gånger detta århundrade har det hänt att valet resulterat i ett s k landslide, definierat så att segraren vunnit över 4/5 av elektorsrösterna. Men Eisenhowers segrar över Stevenson 1952 och 1956 var i termer av procent större än Reagans över Carter fastän Stevenson vann flera elektorsröster. Så t o m Herbert Hoover – också han ingenjör och president i en omöjlig tid – 1932 klarade sig bättre än Jimmy Carter. Trenden mot Carter var i huvudsak jämnt fördelad regionalt och bland olika etniska grupper och ålderssegment. De svarta övergav dock inte Carter. Nederlaget var stort och inte ens om den oberoende kandidaten John Andersons alla röster gått till Carter hade denne kunnat vinna mera än elva stater ytterligare, alltså tillsammans 17 plus District of Columbia, vilket gett Reagan en seger med 322 elektorsröster mot 216.

Valdeltagandet har fortsatt att sjunka och blev nu 54 procent, något mindre än 1976. Det är den lägsta siffran i ett presidentval sedan 1948. Orsakerna till detta har tidigare diskuterats (jfr StvT 1979:2, sid 37–43) och skall inte ordas om här ingående. Resultatet är emellertid att Ronald Reagan valts till president av mindre än 28 procent av väljarkåren. Det finns, för att helt kort beröra denna sak, de som menar att valdeltagandet inte i själva verket alls är så lågt. Om man frånräknar utlänningar, fångar, soldater – varför dessa två senare kategorier skulle räknas bort är oklart – och rensade gamla röstlängder, skulle man komma upp till högre siffror, mera jämförbara med europeiska. Men faktum är att valdeltagandet går ner och att endast den av skandinaver nästan dominerande delstaten Minnesota, som tillhör de stater som tillåter registrering ända till valdagen, har över 70 procent. Debatten om valdeltagandet tar alltid fart efter ett presidentval för att sedan upphöra. Det blir väl knappast något undantag denna gång. Men utan automatisk registrering lär man inte kunna få upp deltagandet särskilt mycket.

Vilka är då orsakerna till Carters stora nederlag? Ovan har antytts att väljarna i gemen visar större otålighet i industristaterna och att en president som regerar i en besvärlig ekonomisk situation utan egentligt hopp om drastiska förbättringar inte har det lätt. Han blir den naturliga måltavlan för de uppretade eller frustrerade väljarna. Särskilt om han dessutom inte har mycket av kommunikativa talanger och kan förklara varför saker

och ting är som de är på ett sätt som väljarna uppfattar som rimligt och begripligt. Carter ansågs inkompetent och träaktig och man – de som röstade – ville helt enkelt ha en förändring till stånd. Reagan kunde, med sin fryntlighet och sin som positiv presenterade konservatism och löften om bättre tider, vara ett lockande alternativ, särskilt när han tonade ner sin konservatism och folk kunde se att han trots sina 69 år var pigg och utan vidare klarade en valkampanj.

Carters inkompetens uppfattades framför allt ligga på det ekonomiska fältet. Och det är ett faktum att inflationen är hög, numera på europeisk nivå. Detta är något nytt för amerikanerna, i alla fall sedan 1930-talet; realinkomsterna har svårt att hänga med. Men många menar nu att gisslanaffären blev den sten som satte lavinen i rullning. Carters egna opinionsundersökare hävdar att det var gisslans fortsatta fängslande i Iran som gav intrycket av inkompetens. Kvällen före valet var det ett år sedan de tagits till fånga, och detta faktum uppmärksammades med många och för amerikanska massmedia typiska inslag. Kontrasten mellan detta faktum och Carters framställning skall således ha medfört en kraftig strömkantring till Reagans förmån bara de sista dagarna i kampanjen. Detta är en förklaring men också ett försvar för de i samband med valet kraftigt kritiserade opinionsundersökarna som inte förmått beskriva innan den stämning som resulterade i Reagans storseger.

Det har invänts, och säkerligen med all rätt, att en så stor seger som Reagans måste ha byggts upp under lång tid, även om den spädades på efter den stora TV-debatten och som en följd av gisslans kvarblivande i Iran. Den kunde omöjligt, som Carters opinionsundersökare sagt, ha varit följden av en trend de sista tre–fyra dagarna före själva valet. De enda som något förutspått vad som hände, var Reagans egna undersökare. Annars har man vagt förklarat sig med att man alltid har en felmarginal på tre–fyra procent och att ett redovisat gap på tre–fyra procent alltså likaväl skulle kunna vara sex–åtta, vilket i sin tur inte skulle vara så långt från tio. Förklaringarna verkar en smula sökta, och debatten om opinionsundersökningarna kommer nog att fortsätta. De har inte lika gott rykte här som i Sverige. Den rimligaste förklaringen är väl helt enkelt att många som kom att rösta på Reagan, hade bestämt sig långt tidigare än vissa opinionsundersökningar angett. Men de hade med hänsyn till traditionella lojaliteter, fackförenings-tillhörighet och annat sagt sig vara obestämda, när de i själva verket avsåg att rösta på Ronald Reagan.

Huruvida presidentvalet 1980 innebär några strukturellt mera intressanta trender skall tas upp nedan. Här skall först redovisas i sammandrag några viktigare resultat på de andra planen i valen: kongressen, guvernersresiden-

den samt delstatslegislaturerna.

Valets viktigaste resultat var enligt många att senaten nu för första gången sedan 1954 kontrolleras av republikanerna. De vann 12 nya platser och har nu en majoritet på 53–47. I realiteten blir den ännu större då den demokratiska gruppen innefattar en sk oberoende, fd demokratisk medlem, Harry Byrd från Virginia, som nästan alltid röstar med republikanerna samt en senator från Nebraska, Edward Zorinsky, som republikanerna nu söker värva till sin grupp. Partibytten är inte vanliga i amerikansk politik men förekommer emellanåt.

Republikanernas vinst innebär att man nu får ta över befälet i alla utskott. En hel rad med kända demokrater som utrikesutskottets mäktige ordförande Frank Church från Idaho, Birch Bayh från Indiana, Gaylord Nelson från Wisconsin, Georg McGovern – 1972 års presidentkandidat – John Culver från Iowa, Herman Talmadge, skandalomsusad ordförande i jordbruksutskottet, och svenskättligen Warren Magnuson från staten Washington, ordförande i bevillningsutskottet, åkte alla ut. Det intressanta är att många av dessa besegrades av klart mycket konservativa personer som i flera fall står nära sk single issue groups. De är alltså uttryck för en i alla fall nu förefintlig konservativ vind. De kan faktiskt genom sin uppenbara ideologiska förankring bli till en del besvär för såväl den nya ledningen i Vita Huset som för senatens, som nu övertas av den relativt moderate Howard Baker från Tennessee. Inga av de nya namnen är särskilt kända; ett undantag är kanske Jeremiah Denton från Alabama, som på sin tid var den i rang högste krigsfånge i Vietnam. Tio demokrater överlevde dock valet, som gruppens inspiskare, Alan Cranston från Californien och Thomas Eagleton från Missouri och fd astronauten John Glenn från Ohio. Demokraterna får två nya namn i den nya senaten, en från vardera Illinois och Connecticut.

I *representanthuset* förblir majoriteten i demokratiska händer. Men denna har reducerats från 273–159 till 243–192. Med tanke på att den demokratiska gruppen har så många konservativa sydstatsdemokrater kan man nog anta att det nu finns en konservativ majoritet i huset också. En del kända representantsledamöter som inspiskaren John Brademas från Indiana och skatteutskottets ordförande Al Ullman från Oregon, förlorade sina platser.

Republikanerna fick 4 nya *guvernörer* och vann alltså från demokraterna Arkansas, Missouri, Nord-Dakota samt staten Washington. Ställningen är nu den att 27 stater regeras av demokrater, medan 23 styrs av republikaner. Det enda intressanta resultatet här var att det tidigare republikanska stjärnskottet Christopher Bond från Missouri kunde återkomma efter att 1976 överraskande ha

förlorat mot Joseph Teasdale. Trettön guvenörspatser stod på spel.

Demokraterna dominerar alltså *delstatslegislaturerna*, men republikanerna vann 218 platser och har nu 2 878 av de 7 842 platserna i femtio stater. Demokraterna kontrollerar alltså båda kamrarna i 29 stater, men republikanerna kontrollerar nu båda husen i 14 stater, men resten utom Nebraska har delad ordning, dvs vardera partiet har en kammare; Nebraska är den enda staten med en kammare, vilken dessutom formellt är opolitisk, men de facto republikansk.

Kontrollen över delstatslegislaturerna är ur rikspolitisk synvinkel av betydelse, då dessa beslutar om sk redistricting av distriktet för representanthuset. Sådan omdefinition av de 435 valdistrikten skall nu ske efter 1980 års folkräkning och kan väntas innebära mera platser till den republikanska södern och det sk solbältet och färre till de traditionellt demokratiska industristaterna i norr och nordost. En ökad republikansk närvaro i delstatslegislaturerna kan alltså innebära att republikanerna får förmånligare distriktsgränser i nästa representanthusval än nu.

IV. Valets innebörd och utsikterna för den nya administrationen

Den stora frågan i vad avser innebörden av 1980 års val är givetvis om det innebär ett sådant klart konservativt mandat som många republikaner hävdar. De yttre tecknen talar ju för det: valet av den som mycket konservativ ansedde Reagan, republikansk kontroll av senaten för första gången sedan 1954 (endast 1946–48 och 1952–54 har republikanerna haft denna majoritet under de senaste femtio åren, i representanthuset bara 1946–48) och republikanska framgångar också i kongress- och guvenörsvalet samt valet till delstatslegislaturerna. Det är väl rimligt att anta att den konservativa vind som svept fram över västvärlden också gäller USA. Men det finns också skäl att redovisa tvekan inför alltför långtgående slutsatser i ämnet.

Förändringarna i amerikansk politik är frekventare än man ibland kan frestas tro. Det var inte länge sedan – se t ex efter 1974 års val (StvT 1975:2, s 77 ff) – som många bedömare hävdade att det republikanska partiet nu höll på att tyna bort. Inte fler än knappa 20 procent av väljarna betecknade sig som republikaner och partiet hade i Watergates anda lidit ett allvarligt nederlag över hela fronten, senat, representanthus, guvenörspatser och delstatslegislaturer. Men i dag 1980 står partiet blomstrande och piggt och föranleder motfrågan om demokraterna, som från Vita Husets regering USA 32 av de senaste 48 åren (sedan den stora frontförändringen 1932), och i kongressen alltså än längre, inte numera

är ett trött parti utan idéer. Ett parti som regerat sönder sig. Vi känner igen debatten från vad som hänt i vårt eget land sedan 1976 års val. Är den välfärdsideologi, som också demokraterna kommit att identifieras med, kaputt? Har vi definitivt glidit in i nykonservatismens tidevarv?

James Wilson har också i den nämnda uppsatsen i *Commentary* ställt frågan om inte Ronald Reagan håller på att lyckas med att skapa en ny majoritet i stället för den gamla Rooseveltska koalitionen från 1930-talet som bestod av arbetare, färgade och andra etniska minoriteter och de intellektuella. En sådan utveckling skulle då stödjas av den demografiska bilden av dagens USA, som alltmer domineras av folkförflyttningar mot väst och sydväst.

Varje republikansk kandidat startar numera med en given grupp elektorsröster från alla stater i västra USA utom det traditionellt helt demokratiska Hawaii. Sjutton västliga stater har alltså sedan 1952 röstat republikanskt i presidentvalet – utom vid Lyndon Johnsons jordskredsseger 1964. Detta har inneburit att den republikanske kandidaten kunnat nästan helt säkert räkna med 123 röster av de erforderliga 270. Reagan vann i alla dessa stater med goda eller mycket goda majoriteter. Och nu håller södern på att överges av de demokratiska väljarna. Nixons strategi som gick ut på att skapa en ny majoritet av den tysta medelklassen och södern samt förstås solitt stöd från Mellanvästern och västra delarna av landet, skulle alltså vara korrekt. Carters vinst av de allra flesta sydstaterna – utom Virginia – 1976 var bara ett tillfälligt fenomen föranlett av Carters ställning som den förste kandidaten från södern sedan Zachary Taylor valdes 1848. Härtill kommer att av de stora industristaterna i nordöst har av de största staterna endast New York, Pennsylvania och Texas röstat fyra av åtta gånger på demokraterna, medan republikanerna vunnit Ohio, New Jersey och Florida sex gånger av åtta och Michigan fem. De stora staterna är alltså inget garanterat demokratiskt block.

Ronald Reagans nya koalition skall enligt detta synsätt bestå av detta regionalt solida block väljare plus affärsvärlden, missnöjda arbetare, nykristna och andra nykonservativa grupper. Han har utan att själv binda sig, menar Wilson, lyckats med konststycket att få stöd från alla dessa disparata grupper. Frågan är nu om Reagan kan skapa en varaktig koalition à la Roosevelts av detta väljarstöd. Det finns skäl att tvivla på detta. Ovan nämndes att den republikanske kandidaten sades kunna räkna med sjutton säkra stater i väst. Man skall komma ihåg att av dessa staters 34 senatsplatser innehas elva av demokrater. Tio av de 17 staterna har demokratiska guverner. Antalet platser i representanthuset är nästan lika stort. Det finns alltså skäl varna för alltför långt-

gående slutsatser ifråga om västerns republikanska status.

Mönstret i presidentvalet återspeglas inte alls till fullo på de andra nivåerna. Det är otvivelaktigt att den demografiska utvecklingen i landet går mot en förstärkning av det s k solbältet. Men partiloyaliteter förändras långsamt och framför allt skall man hålla i minnet att Ronald Reagan blivit president i samma klimat som föranledde väljarna att vända sig från Carter som den förment ansvarige för den ekonomiska situationen.

Det är ostridigt att Reagan har större talanger än Carter att meddela sig med folk, att utnyttja massmedia. Men det är nog naivt att tro att hans administration i ett huj skall kunna lösa USA:s ekonomiska strukturproblem. Hans rådgivare medger att han kommer att stå eller falla med den ekonomiska utvecklingen. Det låter sig utan vidare tänka att Reagan om fyra år kan stå vid precis samma punkt som Carter gjorde i år. Då kan väljarna, om demokraterna kan uppbåda någon för allmänheten attraktiv kandidat som kan bibringa väljarkåren en föreställning om att han/hon kan ändra på läget, avsätta Reagan. Det torde i själva verket vara ett rätt säkert antagande att en "back-lash" mot dagens republikanska framgångar kommer snart, om två, fyra eller sex år. Men den kommer. Nu påpekas det helt korrekt att 1982 kan republikanerna göra än flera vinster i senaten: då är 33 platser uppe till omval, varav 20 nu innehas av demokrater, som inte sitter säkert. Omorganisationen av valdistrikten kan också medföra att republikanerna knappar in på den demokratiska majoriteten i representanthuset. Men detta är tendenser som kan svänga och framför allt berör de inte direkt Vita Huset som kampen ytterst gäller. Också Ronald Reagan kan råka ut för enperiodssyndromen.

En viktigare slutsats av årets val såväl som de närmast föregående – man måste alltid söka se dessa trender i ett litet längre perspektiv – är väl att det bekräftar instabiliteten hos väljarkåren, dess hela tiden rastlösa satsande på nya hästar i hopp om att de skall visa sig vara vinnare. Bortsett från Vita Huset, som man således dock har regerat dubbelt så länge som motståndarpartiet under de senaste femtio åren, har demokraterna alltför ett starkt stöd i representanthuset, i guvernörsresidensen och i delstatslegislaturerna.

Man måste också komma ihåg att de allra flesta av de nya senatorerna vann sina mandat med knapp majoritet; ett undantag var George McGovern som fick åtskilligt med stryk, 59 procent mot 39. Och att många kända demokratiska senatorer lätt, i vissa fall mycket lätt, vann återval: John Glenn från Ohio fick 71 procent av rösterna, Alan Cranston från Californien 59 och att ex nye demokraten Christopher Dodd från Connecticut – vars far fö också var demokratisk senator från samma

stat – lätt slog förutvarande konservativa New York-senatorn James Buckley. Visserligen förlorade många ganska kända demokratiska senatorer sina platser, men tio vann också återval utan större svårigheter. Åtskilliga faktorer skulle kunna anföras för att förklara förlusterna: ålder, attackerna från s k single issue groups, m m, i allt element som inte nödvändigtvis pekar på en republikansk valvind. Utgångspunkten för en "come-back" finns om och när man kan hitta en presidentkandidat som har mera påtagliga ledaregenskaper än Jimmy Carter. I väsentliga avseenden var årets val en protest mot Jimmy Carter personligen. De senatorer, som åkte ut, fick i allmänhet klart bättre siffror än presidenten själv. Det sagda visar än en gång att man måste vara försiktig med de ideologiskt betingade slutsatserna. Ideologin var en faktor i valet, men det fanns många andra.

De kom från ingenstans och är nu bortblåsta, skriver Elisabeth Drew i sin valanalys i *New Yorker* (1 december) om Carter och gruppen kring honom, den s k Georgiamaffian. Carter kom till Washington som en "outsider", vann 1976 års val på en då perfekt strategi komponerad av en blandning mellan moralism – bort med de moraliska skurkarna i huvudstaden – och företagsekonomiskt effektivitetstänkande. Nu återvänder han till Plains och sällar sig till skaran expresidenter (Nixon, Ford och nu Carter).

Carter och Georgiamaffian har aldrig varit särskilt populära i sitt eget parti. Och han kommer knappast, såvitt man nu kan bedöma, att bli partiets banérförare fram till nästa val. Såvitt man nu kan bedöma kommer denna att vara antingen vicepresidenten Mondale, som skiljt sig från fyra år i sin roll med all heder, eller den evige kandidaten Edward Kennedy. Mondale kan ha det emot sig att han aldrig ansetts vara en "fighter". Men han representerar å andra sidan mångårig erfarenhet av rikspolitiken – 12 år som senator från Minnesota och fyra år i Carters närhet – samt har ett slags distans till sitt dagliga värv som alltför få politiker visar upp. Möjligen är han för "européisk" för att slå. Man spekulerar nu om Mondale skall söka erövra någon av de senatsplatser från hemstaten som 1978 föll i motståndarpartiets hand. Risker är emellertid den att Mondale måste vara säker på att vinna en stor seger för att han skall kunna stärka sin rikspolitiska sits. En knapp seger eller, än värre, ett nederlag skulle vara ytterligt besvärande för Mondales politiska framtid. Mondale måste nu bygga upp sin rikspolitiska position och sakta distansera sig från den i grunden besegrade Jimmy Carter. Det är sannolikt att han gör det bäst som ex-vicepresident, utan att kasta sig in i senatskampanjerna.

Mondale har också att kämpa med Edward Kennedy, som började sin kampanj illa, men som kom ut ur den med heder och som sitt partis nu oomstridda liberala samvete och ledare. Men Kennedy har inte kunnat, och

kommer nog aldrig att helt kunna frigöra sig från Chapquiddick. En del säger att om han inte kunde slå Carter i striden om nomineringen nu 1980, kan han knappast bli vald. Detta verkar som analys vara litet väl efterklott, då ju Carter ingalunda under 1980 framstått som ett så svagt nummer som då förutsätts. Men faktum är att Kennedy har att släpa på ett par besvärande hypotek, den nämnda incidenten samt sin klara liberala profil, som han inte kan och nog inte bör söka utplåna. Det är möjligt att demokraterna kommer att vända sig till andra namn 1984: några som nu nämns är New York-senatorn Patrick Monynihan, nuvarande majoritetsledaren i senaten Robert Byrd från West Virginia samt bland de yngre Colorados Gary Hart, som i västern överlevde den republikanska stormfloden, och Paul Tsongas från Massachusetts som trots sin ungdom gjort sig känd som en eftertänksam och idérisk senator från ett säkert demokratiskt fäste. Både Hart och Tsongas har efter valet uttalat sig till förmån för en demokratisk självrannsakan i termer som tyder på vilja till nyorientering.

Ronald Reagans presidentur står således och faller med hans ekonomiska politiska framgång eller misslyckande. Det kabinett han i skrivande stund valt är ingen brandradikal grupp, det är mest en samling moderata affärsmän plus en general som utrikesminister, Alexander Haig, mera känd som byråkrat från Nixons Vita Hus och som NATO:s överbefälhavare än för sin ideologiska iver. Det finns skäl att anta att Ronald Reagan under sin presidentur vill förmedla intrycket av kompetent och moderat regim som lugnt och säkert skall ta itu med, och lyckas klara, USA:s ekonomiska och utrikespolitiska problem. Härvid kontrasterar han sin egen politik mot den som ideologiskt militant betecknade Carterregimen.

En sådan attityd kommer att medföra besvär i relationen till många element i Reagans tilltänkta koalition. Kanske blir affärsmännen nöjda, med för amerikanska arbetare sänkt reallön och stigande inflations-siffror är det knappast en politik som kommer att lugna. Inte heller blir väl de nykonservativa alltför lyckliga när Reagan kommer att tvingas offra deras idéer på pragmatismens altare. Reagans presidentur ser alltmera ut som en uppiffad Nixon-Ford-regering utan Henry Kissinger. Frågan är alltså om detta räcker inför de problem USA, liksom andra västliga industristater, står inför i form av ekonomiska problem och en allt dyrare energi.

Washington i december 1980
Mats Bergquist

Svenska bidrag till socialpolitisk teori

Sverige har länge ansetts vara ett föregångsland i fråga om socialpolitik men denna position har inte motsvarats av några mera betydande insatser i fråga om socialpolitikens teori. Vi har massor av utredningar, åtskilliga debattskrifter av skiftande valör och även detaljforskning inom vissa områden, men något försök att åstadkomma en allmän socialpolitisk teori har inte gjorts. Det ringa intresset för socialpolitisk teori återspeglas i att vi inte har några lärostolar i socialpolitik vid universiteten. Vår enda professur är knuten till det (hittills) fristående socialforskningsinstitutet och inrättades först 1972. De under de senaste åren nyinrättade professurerna med "sociala" beteckningar gäller metoder på olika områden – inte allmän teori.

I seklets början – innan vi hade någon socialpolitik att tala om – gjordes åtminstone ett par ansatser till svensk socialpolitisk teori, nämligen av *Gustav Cassel* i "Socialpolitik" (1903) och *Gustaf Steffen* i "Sociala studier" (bd IV 1906 och bd VII 1912). 1921 inrättades en professur i nationalekonomi och socialpolitik vid dåvarande Stockholms högskola med *Gösta Bagge* som förste innehavare. Denne – som också var rektor för "Institutet för socialpolitisk utbildning och forskning" (den första socialhögskolan i Sverige) – skrev inte själv någon socialpolitisk teori men "anteckningar" efter hans föreläsningar i ämnet gavs ut under titeln "Socialpolitik" (1931).¹ Professurens senare innehavare har inte ansetts behöva ha meritering i socialpolitik.

I förbigående har centrala frågeställningar rörande socialpolitiken tagits upp i samband med att ekonomisk politik eller delområden av socialpolitiken behandlats. Som exempel kan nämnas *Alva och Gunnar Myrdal*, *Kris i befolkningsfrågan* (1934) och *Ernst Wigforss*, *Socialism i vår tid* (1952). Av intresse är också *Fackföreningsrörelsen och socialpolitiken* (Rapport till LO-kongressen 1976). Dessutom har naturligtvis ämnet berörts i olika elementära handböcker, tex *Åke Elmér*, *Svensk socialpolitik* (särskilt i upplagorna från 1974) och i tidskriftsuppsatser. Institutet för social forskning publicerar en serie särtryck av tidskriftsartiklar, skrivna av institutets personal. Flertalet av dessa artiklar behandlar dock sociala förhållanden, inte social politik.²

Under 1970-talet har det publicerats en rad böcker i Sverige med mer eller mindre teoretiska aspekter på socialpolitiken. En stor del av dem har varit knutna till diskussionen om en ny socialvårdslagstiftning. Andra har behandlat arbetsmarknadspolitik eller bostadspolitik. Inkomstomfördelningen genom socialförsäkringar, subventioner och skatter har varit mindre uppmärksammat. Ett genomgående drag har varit ett ökat intresse för den tidigare historiska utvecklingen som med större eller

mindre framgång har använts för att förklara den aktuella situationen.

I det följande skall jag behandla fyra böcker som jag tycker är representativa för olika typer av modern svensk socialpolitisk litteratur. Först *Per Holmberg, Socialpolitisk teori och praktik*, som är den mest traditionellt "vetenskapliga" av dem. Den är för övrigt ensam i sitt slag. Därefter *Kurt Sjöström, Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället*, som behandlar socialpolitiken från marxistisk utgångspunkt. Vidare *Leif Holgersson, Socialvården – en fråga om människosyn*, som är den utförligaste av de många skrifter som initierats av debatten kring socialutredningen. Slutligen *Från fattigdom till välfärd*, av Annika Baude, Per Holmberg, Alva Myrdal och Ronny Svensson, vilken är ett försök till utvärdering av den moderna svenska socialpolitiken sådan den utformats under socialdemokratin politiska ledning.

*Socialpolitisk teori och praktik*³

Per Holmberg gör inte anspråk på att lägga fram en övergripande teoretisk ram för socialpolitiken. Hans syfte är i första hand att belysa socialpolitikens teoretiska grundvalar till tjänst för utbildningen i socialpolitik, främst vid socialhögskolorna. Boken har tio kapitel, av vilka ett behandlar socialpolitikens historia och tre lägger synpunkter på olika detaljområden. Återstår alltså sex kapitel på ca 130 sidor för allmänna synpunkter. Det säger sig självt att det inte varit möjligt att på detta knappa utrymme ge en tillfredsställande behandling av alla de frågor som materialet ger anledning till. På många punkter skulle man önskat en mera ingående diskussion. Men frågorna ställs och detta är ett klart framsteg i förhållande till det mesta av litteraturen på området.

En svaghet i framställningen är att de olika kapitlen inte är klart samordnade. Detta beror förmodligen delvis på att de enligt företaget bygger på compendier i olika frågor som författaren använt i undervisningen. I det första kapitlet är inte heller kapitelrubrik och innehåll samordnade. Rubriken är "Vad är socialpolitik" men större delen av innehållet är referat av olika politiska värderingar av den faktiska socialpolitiken ("samhällssynen") med utgångspunkt från engelska författare. Den enda definition som citeras är Bagges från 1931 men i tysk och dansk litteratur finns en rad explicita definitioner som åtminstone förtjänat att bemötas. Holmberg ställer sig inte själv bakom någon definition.

Värdefullare än definitionskapitlet är den relativt utförliga diskussionen om välfärd och välfärdsfördelning, varvid låginkomstutredningens sociala indikatorer självfallet spelar en viktig roll (Holmberg var ju en av de mest aktiva i denna). Socialpolitikens mål måste obesträtt vara ökad välfärd och då är både definitionen av välfärd och välfärdens fördelning av grundläggande betydelse.

Välfärden består inte bara av "allt det jag till timlig näring behöver" för att tala med Luther utan också av att sociala och kulturella behov tillfredsställs. Inte minst arbetets betydelse för självrespekten måste påverka socialpolitikens utformning eller kanske snarare bidra till att göra den ekonomiska politiken "socialt" inriktad.

Det bör dock understrykas att metoder för välfärdsundersökningar inte är detsamma som socialpolitik. Det påstår inte heller Holmberg men åtskilliga "socialpolitiska" forskningar (bl a i Finland) handlar mera om sådant än om socialpolitik i egentlig mening.

Holmberg understryker starkt att socialpolitiken främst bör vara "välfärdspolitik", dvs välfärdsutjämning åtgärder, och inte "fattigdomspolitik", dvs understöd till dem som enligt någon definition är "fattiga" i absolut mening: "I en fattigdomspolitik är de opriviligerade objekt och de privilegierade subjekt – i en välfärdsfördelningspolitik är både de opriviligerade och de privilegierade såväl objekt som subjekt". Han refererar emellertid även de marknadsekonomiska argumenten mot en utvidgad socialpolitik, vilka är vanliga i USA men sällan hörda i Sverige. En jämförelse mellan amerikansk och skandinavisk socialpolitik skulle kunna ge ytterligare aspekter på motsättningen mellan "fattigdomspolitik" och "välfärdspolitik".⁴

Ett intressant kapitel är det som betitlas "Socialvetenskapernas bidrag till socialpolitisk kunskap". Holmberg belyser hur socialpolitiken har behandlats från filosofisk, nationalekonomisk, sociologisk, statsvetenskaplig och psykologisk utgångspunkt. Behandlingen är naturligtvis inte uttömmande och anses kanske inte rättvisande av alla representanter för de olika ämnena. Den ger emellertid ovedersägliga belägg för att socialpolitiken inte – som så ofta är fallet – bör betraktas som en del av den ekonomiska vetenskapen utan måste behandlas tvärvetenskapligt. Holmberg anser t o m att det behövs "en självständig socialpolitisk vetenskapsdisciplin", närmst därför att socialvetenskaperna behandlat socialpolitiken som ett perifert studieområde, men också "med mer entydiga begreppsapparater och utifrån mer genomtänkta grundantaganden om människan-samhället än vad som nu står till buds inom socialvetenskaperna". Han ger dock ingen antydan om hur dessa begreppsapparater eller grundantaganden skulle se ut. Huvudkravet är emellertid att socialpolitiken bör få ställning som ett självständigt universitetsämne där den inte riskerar att bli undanträngd, vilket förefaller vara ett rimligt önskemål.

Holmbergs behandling av specialområden – sysselsättningspolitik, bostadspolitik, vårdpolitik, socialförsäkringar – är kortfattad och ger inte så mycket utöver vad som är vanligt i annan litteratur. En styrka är emellertid att skattepolitiken behandlas förhållandevis utförligt.

Det är en svaghet i de flesta andra framställningar av inkomstomfördelningspolitiken att de behandlar enbart utbetalningarna, inte finansieringen och dess fördelning på medborgarna.

I det sista kapitlet refereras några exempel på utvärdering av socialpolitiska åtgärder. Intresset för utvärdering, även av mycket kostnadskrävande reformer, har hittills varit påfallande litet i vårt land, kanske därför att politikerna varit rädda för kritik. Exempel från USA, där utvärderingarna är betydligt vanligare och ofta använts av konservativa kretsar för att bekämpa socialpolitiska ingripanden, kan kanske bestyrka dessa farhågor. Men det finns också rent metodiska och kostnadsmissiga svårigheter vilka Holmberg redovisar.

Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället⁵

Sjöströms bok, som har undertiteln "Inledning till en marxistisk analys", är på många sätt en parallell till Holmbergs (men utgiven fyra år tidigare).⁶ Den börjar med definitioner, fortsätter med en historisk översikt och behandlar sedan socialpolitiken ur tre aspekter: den monopolkapitalistiska ekonomin, den borgerliga statsmakten och klasskampen. Sista kapitlet är ett debattinlägg i anslutning till socialutredningens principbetänkande.

Sjöström granskar olika definitionsförsök (grundligare än Holmberg) och kommer fram till att socialpolitiken huvudsakligen är ett medel att hålla den monopolkapitalistiska ekonomin i gång och att säkra borgarklassens maktställning.

Socialpolitikens främsta ekonomiska betydelse enligt Sjöström är att den sörjer för arbetskraftens reproduktion utan att arbetsgivarna behöver betala för denna. Visserligen betalar företagen skatter men dessa övervältras i sista hand på de arbetande. Staten betalar för utbildning, för barntillsyn som möjliggör utnyttjande av den kvinnliga "reservarbetskraften", för underhåll och omskolning av arbetslösa etc. Dessutom är socialpolitiken enligt det Keynes-Wigforsska receptet ett medel att mildra de ekonomiska kriserna vilka annars skulle hota den kapitalistiska ekonomins bestånd.

Sjöström angriper energiskt föreställningen att staten skulle stå över klassmotsättningarna. Han åberopar Engels och anser att dennes åsikter bekräftas av aktuella erfarenheter. Visserligen kan delar av statsapparaten, t ex socialvården, tidvis arbeta tämligen självständigt men detta förändrar inte deras grundläggande karaktär av klassinstrument. De sociala förmånerna dämpar oppositionen från arbetarna och dessutom är dessa föremål för en ständig ideologisk påverkan i klassutjämnande syfte, bl a genom den utvidgade skolgången och makten över massmedia. Denna påverkan är ett led i "korporatismen", dvs strävandena att framställa arbetarnas och

arbetsgivarnas intressen som samstämmiga. Sjöström menar att fackföreningsrörelsens och socialdemokratiens ledande skikt är så starkt "korporativt" inriktade att de måste anses vara en del av den härskande borgarklassen.

Att socialpolitiken tjänar borgarklassens intressen utesluter inte att den varit till fördel för arbetarna. Sjöström sammanfattar detta dilemma fyndigt genom satsen att socialpolitiken gynnar arbetarna *ekonomiskt* på kort sikt men kapitalägarna *politiskt* på lång sikt. Socialpolitiska åtgärder behövs även med en socialistisk produktionsordning men då även politiskt i arbetarklassens intresse.

Sjöströms bok är betydligt mera lättläst än Holmbergs, vilket bl a beror på att den förre företräder en renodlad ståndpunkt medan Holmberg söker göra rättvisa åt olika åsikter inom ett obetydligt större utrymme. Sjöströms karakteristik av de konkreta socialpolitiska åtgärderna är emellertid nyanserad och verklighetsbetonad, vilket man kan vänta sig mot bakgrund av hans gedigna erfarenhet av socialt arbete. Han tillgriper endast undantagsvis sådant "testuggeri" som är vanligt bland marxistiska skrivbordsteoretiker.

Socialvården – en fråga om människosyn⁷

Under 1960-talet blev den socialpolitiska diskussionen i Sverige betydligt livligare än tidigare. Den gällde särskilt socialvården, främst dess inslag av "ordningshållning" bland socialt utstötta. 1967 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en utredningskommitté som tog sig namnet *socialutredningen*. Socialminister Asplings direktiv väckte emellertid opposition, särskilt bland socialarbetare som väntat sig mera radikala grepp. Hösten 1968 höll Sveriges socialchefer föreningsstudiedagar i Jönköping, varvid initiativ togs till att bilda en "Samarbetskommitté för socialvårdens målfrågor" av representanter för fackorganisationer och klientföreningar med anknytning till socialvården. Kommittén fungerade som en "skuggutredning" till socialutredningen, arrangerade studiedagar och gav ut skrifter med principiella synpunkter på socialvården. Så småningom blev några av kommitténs företrädare knutna till socialutredningen och dennas principbetänkande (SOU 1974:39) var starkt påverkat av "skuggutredningens" synpunkter. Dock fick möjligheterna till tvångsmässig vård betydligt större utrymme än vad "skuggutredningen" kunde godta.

"Skuggutredningen" påverkade helt säkert remissyttrandena över socialutredningens principbetänkande. Utredningens slutbetänkande "Om socialtjänsten" (SOU 1977:40) innehöll inget förslag till tvångsåtgärder mot vuxna inom socialvårdens ram. Ett ovanligt tydligt exempel på möjligheten att påverka en parlamentarisk utredning och därmed även indirekt statsmakternas beslut.⁸

"Socialvården – en fråga om människosyn" är skriven

av "skuggutredningens" sekreterare under slutskedet, Leif Holgersson, för att motivera utredningens inställning. Boken består till ungefär hälften av en brett utlagd historisk skildring av socialvårdens framväxt och refererar därefter den aktuella debatten fram till 1977 med kommentarer.

Den historiska delen har en klart dominerande tendens. Den vill visa hur socialvården påtvingats befolkningen ovanifrån med utgångspunkt från en sträng patriarkalisk välvilja, under senaste århundradet starkt påverkad av nykterhetsrörelsens och frikyrkornas puritanska och "folkuppfostrande" tankegångar. Holgersson spårar överallt en "vi och de"-inställning, karakteriserad av en moralisk nedvärdering av ibland "arbetarna", ibland de socialt avvikande. I motsats härtill skildras socialförsäkringarna som ett resultat av arbetarrörelsens solidariska strävanden.

Det är intressant att jämföra denna inställning med den av Holmberg kritiserade "fattigdomspolitik" och Sjöströms karakteristik av socialpolitiken som ett led i borgarklassens kamp mot arbetarna. Vad som hos Holmberg är övervägande ekonomi, blir hos Sjöström maktkamp och hos Holgersson moral. Men verkligheten är densamma!

Holgerssons historik innehåller många intressanta och värdefulla påpekanden och flitigt samlade fakta, men han pressar enligt min mening sin tes alltför hårt. I flera fall tar han för givet att ett historiskt skeende är ett belägg för hans åsikter utan att tillräckligt kontrollera om denna tolkning motsvaras av fakta.⁹ Antalet detaljer (och även tryckfel) är också större än normalt (utan att detta i och för sig behöver göra hans tolkning felaktig).

Det kan noteras att Kurt Sjöström, som var "skuggutredningens" sekreterare före Holgersson, i sin ovan refererade bok bemöter den "vi-är-alla-lika"-tes som Holgersson (och många med honom) sätter som motsats till "vi-och-de"-synen. Sjöström menar att likhet kan finnas inom samhällsklasserna men inte mellan dem. Man får vara bra blögd, säger han, om man inte ser olikheten mellan den verbalt tränade, socialrättsligt utbildade, tryggt anställde socialarbetaren och den tillfällighetsarbetande alkoholisten eller den unge arbetslöse som förgäves sökt arbete på ett tiotal arbetsplatser. Det hjälper inte att vi alla "i egenskap av människor har något gemensamt och så långt detta gemensamma räcker även är lika" (citat från Engels, Anti-Dühring).

Holgersson drar en intressant historisk parallell mellan "skuggutredningens" insatser och de som gjordes av Centralförbundet för socialt arbete (CSA) vid seklets början. Liksom CSA drev fram den tidens moderniserade socialvårdslagar, bland annat genom att få in sina representanter i utredningar, har "skuggutredningen" påverkat socialtjänstlagen. Liknelsen haltar på flera punkter men själva typen av verksamhet är onekligen likartad.

Från fattigdom till välfärd¹⁰

Denna bok är en omarbetade och kompletterad upplaga av den svenska rapporten till International Council on Social Welfare (ICSW) för dess konferens i Puerto Rico 1976. Den vill ge en översikt av den moderna svenska socialpolitiken ur jämlikhetsaspekt. Denna översikt är inte i första hand deskriptiv utan lägger principiella synpunkter på socialpolitiken och har därför tagits med i detta sammanhang. Tyngdpunkten ligger på en värdering av hur jämlikhetsambitionerna har förverkligats under de socialdemokratiska regeringarnas tid.

Inledningen är skriven av Alva Myrdal. Hon menar att de ekonomiska och sociala reformerna under de två senaste generationerna otvivelaktigt lett till ökad jämlikhet, särskilt inom hälso- och sjukvård och socialförsäkring samt genom skattepolitiken. Hon pekar särskilt på ålderspensionärernas starkt förbättrade situation. Men många reformer får en utjämnande effekt endast när de införs. Nya olikheter uppstår i ett dynamiskt samhälle. "Jämlikhet kan aldrig bestå oförändrad utan måste ständigt revideras och nyskapas."

Per Holmberg skriver om sysselsättnings- och lönepolitik, hälso- och vårdpolitik, socialförsäkringar och skattepolitik. Han ger också allmänna synpunkter på jämlikhetsproblematiken som är bakgrund till Alva Myrdals ovan citerade uttalande. I stort sett återkommer samma synpunkter som i "Socialpolitisk teori". På vissa punkter är de dock mera utvecklade, särskilt i fråga om skattepolitiken, där han bl a påpekar att utjämnningen av inkomster inte har motsvarats av en utjämnning av förmögenheter.

Annika Baude skriver om utbildningspolitiken och om strävandena till jämställdhet mellan män och kvinnor. Hon konstaterar att Sverige vid en internationell jämförelse ligger högt i fråga om utjämnade utbildningsförhållanden men att de ökade *möjligheterna* till utbildning inte gett den faktiska utjämnning som varit eftersträvat. Detsamma gäller i stort sett utjämnningen mellan män och kvinnor.

Ronny Svensson behandlar bostadspolitik relativt utförligt. Underrubriken "Bra satsningar men också växande problem" ger bedömningen i ett nötskal. Svensson noterar en obestridlig förbättring av bostadssituationen fram till omkring 1970 men talar också om "den nästan helt asociala utvecklingen på bostadsområdet efter 1974". Han menar att vi snart kan vara tillbaka till utgångsläget på 1940-talet om inte drastiska ändringar i bostadspolitik och samhällsplaneringen snart vidtas. Det finns risk för en minskad jämlikhet på bostadsområdet trots alla subventioner och bidrag.

Sammanfattning

Sverige har länge varit nästan helt utan teoretisk litteratur i socialpolitik. Från omkring 1970 har åtskilliga

sådana skrifter och uppsatser sett dagens ljus. De ovan refererade böckerna kan sägas vara representativa för dessa. De har inte gett någon övergripande genomtänkt teoretisk ram för socialpolitiken. Men de har bidragit till att ge teoretiska aspekter inom ett område som ända till för ett tiotal år sedan nästan enbart behandlats som en summa av detaljområden vilka var för sig betraktats som praktiskt-politiska dagsfrågor.

Åke Elmér

Referenser

- Per Holmberg, Socialpolitisk teori och praktik. Stockholm: Prisma 1978.
 Kurt Sjöström, Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället. Stockholm: Arbetarkultur 1974.
 Leif Holgersson, Socialvården – en fråga om människosyn. Stockholm: Tiden 1977.
 Annika Baude m fl, Från fattigdom till välfärd. Stockholm: Liber 1978.

Noter

- 1 Som en kuriositet kan noteras att två rektorer för socialinstitutet i Stockholm (Bagge och Gunnar Heckscher) varit ordförande i svenska högerpartiet. Ytterligare en lärare (Ebon Andersson) har varit riksdagsledamot för samma parti. I något annat parti har ingen anställd lärare vid socialinstitut/socialhögskola varit riksdagsledamot eller partistyrrelseledamot. Däremot har många varit kommunalpolitiskt verksamma.
- 2 Utanför Sverige har åtskilliga böcker om socialpolitisk teori skrivits. Finland har flera professorer i socialpolitik. Ett finskt arbete som översatts till svenska är *Pekka Kuusi*, 60-talets socialpolitik (sv övers 1966, originalet 1961). På engelska finns bl a *J P Roos*, *Welfare Theory and Social Policy* (1973). Från Danmark kan nämnas *Bent Rold Andersen*, *Grundprincipper i socialpolitikken* (1971) och *Jörn Henrik Petersen*, *Socialpolitisk teori I* (1972). Ett tyskt arbete av betydelse är *Elisabeth Liefmann-Keil*, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik* (1961). Engelsmannen *R M Titmuss* har haft stort inflytande som idégivare. En sammanfattning av hans teorier finns i den postumt utgivna *Social Policy An Introduction* (1974). Även *R Pinker*, *Social Theory and Social Policy* (1971) bör nämnas.
- 3 Per Holmberg är universitetslektor i samhällsekonomi med socialpolitik vid socialhögskolan i Stockholm, var tidigare ekonom vid LO:s utredningsavdelning och huvudsekreterare i låginkomstutredningen.
- 4 En "universell" socialpolitik (t ex svenska folkpensioner och barnbidrag) har också den fördelen att den väcker mindre politiskt missnöje ("backlash") än en fattigdomsinriktad. Detta framhåller *Walter Korpi* i uppsatsen *Approaches to the Study of Po-*

verty in the United States: Critical Notes from a European Perspective (i *Poverty and Public Policy, an Evaluation of Social Science Research*, Boston 1980. Särtryck på Socialforskningsinstitutet).

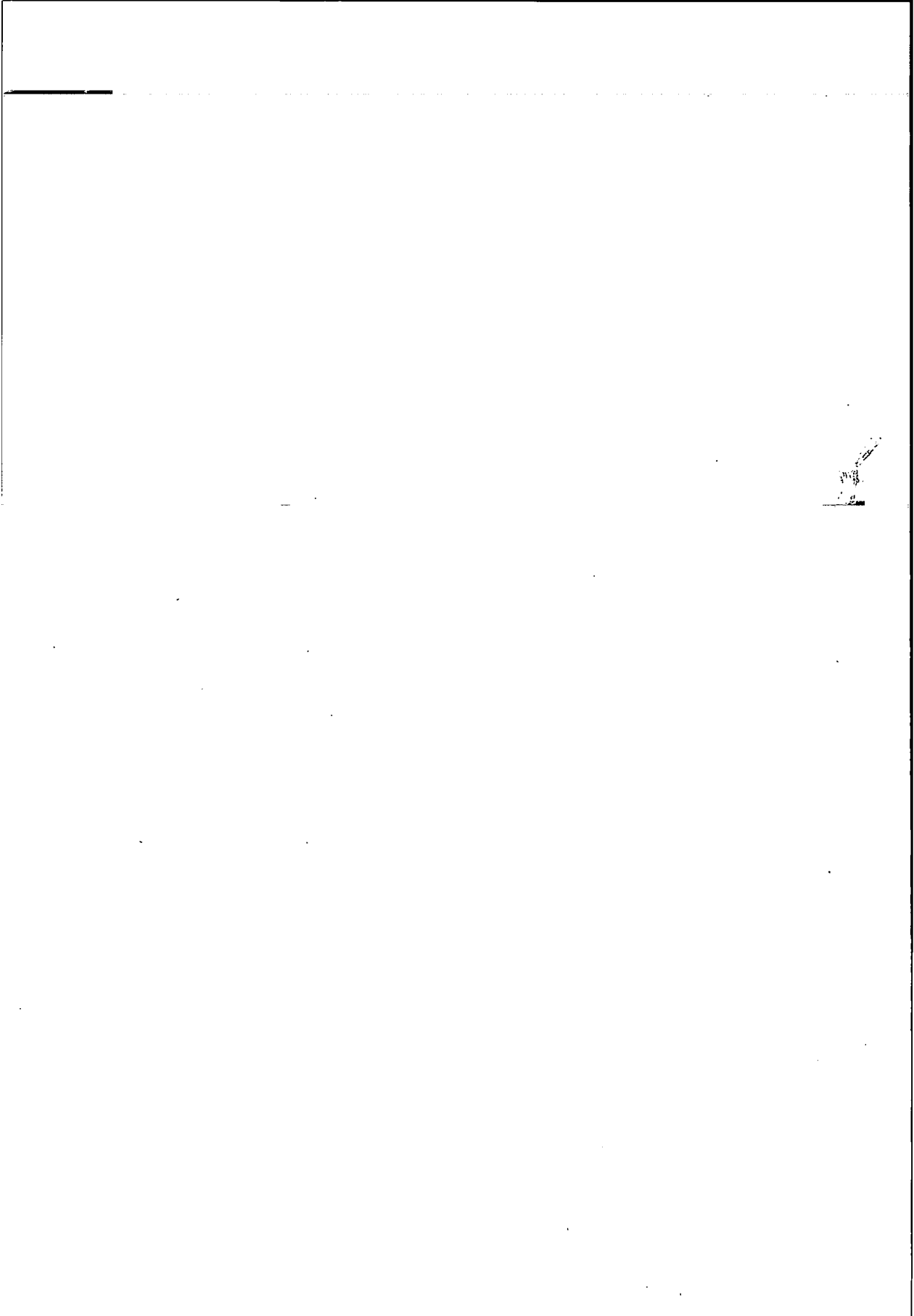
- 5 Kurt Sjöström är avdelningschef vid Malmö socialförvaltning. Han är ledande kommunalpolitiker inom vpk i Malmö och har tidigare varit sekreterare i Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor (se nästa avsnitt).
- 6 Holmberg har ett kapitel om marxistisk syn på socialpolitik, där bl a Sjöströms åsikter refereras. Dessa kommer emellertid mindre klart fram där, vilket beror på att Holmberg utgår från en senare bok av Sjöström, "Socialpolitik eller socialism" (1977) vilken trots titeln inte huvudsakligen handlar om socialpolitik utan i första hand vill visa att socialdemokratien och fackföreningsrörelsen är verktyg för borgarklassen.
- 7 Leif Holgersson har innehaft ett flertal olika befattningar inom socialvården, bl a som socialchef i Hanninge, varit socialpolitisk sekreterare hos TCO och sekreterare i Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor.
- 8 Folkpartiregeringens proposition om socialtjänstlagstiftningen (1979/80:1) byggde i stort sett på utredningens förslag. Den godkändes emellertid endast delvis av riksdagen. En ny utredning om tvångsåtgärderna inom socialvården (SOU 1981:7) skall ligga grund för en särskild lag som avses träda i kraft samtidigt med socialtjänstlagen (den 1 jan 1982). Opinionsen tycks i viss mån ha svängt även bland socialarbetarna. Den antiauktoritära inställningen som delvis byggde på 1960-talets studentradikalism har uppenbarligen blivit mindre framträdande under senare år.
- 9 En detalj kan vara belysande. På sid 177-179 behandlas tillkomsten av 1954 års nykterhetsvårdslag (i boken "1955 års"). För att ge "ett exempel på den människosyn som denna reform grundades på" refererar H en undersökning som 1944 års nykterhetskommitté gjorde 1949 angående spritkonsumtionen under lunchtid på SARA-bolagets restauranger, varvid gjordes skillnad mellan "kroppsarbetare i arbete" (alltså arbetsklädda), "övriga ordinära lunchgäster" och "övriga gäster". Enligt H var kommitténs hypotes att arbetarna skulle dricka mera än andra och göra detta utan att förtära den obligatoriska "restriktionsrätten". Detta bygger H på att kommittén också gjorde en undersökning av matavfallet vid olika restauranger för att få ett mått på det påstådda slöseriet med maträtter som inte äts. "Tragikomiskt nog", säger H, visade det sig att matavfallet per 100 gäster var högst på förstaklassrestaurangerna, varför den påstådda hypotesen inte be-sannades. H kommenterar: "Exemplet visar med önskvärd tydlighet hur en statlig alkoholpolitisk utredning så sent som 1952 kunde närma sig sitt uppdrag med sekelskiftets fördomar om arbetare. Den folkuppfostrande vi-och-de-synen, grundad på det patriarkaliska och puritanska arvet -- blev underlag

också för 1955 års reform av alkoholpolitiken och nykterhetsvården.”

Eftersom jag var sekreterare i kommittén och närmast ansvarig för de refererade utredningarna, studerade jag när jag läste detta. Kunde jag minnas så fel? Nej, om man läser det citerade betänkandet finner man att de två undersökningarna inte har sammanhang med varandra. Indelningen i olika gästgrupper gällde frågan om hur spritförtäring under lunchtid kunde tänkas påverka produktionen och då hade olika typer av arbete ett visst intresse. (Kommittén föreslog att restaurangerna inte skulle få servera sprit före kl 15.) Den andra undersökningen gällde mattvångets verkningar. Där fanns ingen indelning i socialgrupper.

H:s spekulationer bygger alltså på slarvig läsning. Nykterhetskommittén strävade tvärtom att få bort så mycket som möjligt av den klasskillnadskaraktär som onekligen vidlåde Brattssystemet. Detta betyder självfallet inte att nykterhetsvårdslagen är fri från sådan. Men H:s exempel är helt värdelöst som argument.

- ¹⁰ Av författarna är Annika Baude avdelningschef i socialstyrelsen och ordförande i svenska kommittén för ICSW. Ronny Svensson är universitetslektor i regional planering vid tekniska högskolan i Stockholm och har varit flitig skribent i planeringsfrågor och bostadspolitiska frågor.



Litteraturgranskningar

JANE CEDERQVIST: *Arbetare i strejk. Studier rörande arbetarnas politiska mobilisering under industrialismens genombrott. Stockholm 1850–1909*. Stockholm: Liber 1980.

Arbetsmarknadskonflikternas orsaker och effekter kan studeras från flera utgångspunkter. De är t ex av nationalekonomiskt intresse. Arbetsmarknadskonflikter kan å ena sidan påverka lönenivå och lönestruktur och därmed också ekonomin i övrigt. Å andra sidan kan frekvensen och omfattningen av arbetsmarknadskonflikterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen. Också ur statsvetenskaplig synpunkt är arbetsmarknadskonflikterna värda ett närmare studium. Vilket inflytande har t ex politiska partier haft på organisationernas val av konfliktstrategi? Hur har arbetsmarknadskonflikterna påverkat organisationsgraden på arbetstagar- och arbetsgivarsidan?

Med tanke på arbetskonflikternas betydelse har förväntansvärt få studier publicerats på detta område i Sverige. Det innebär bl a att det saknas en samlad bild av arbetskonflikterna under centrala skeden av de svenska arbetsmarknadsorganisationernas utveckling. Jane Cederqvists avhandling "Arbetare i strejk" är ett bidrag till kunskapen om arbetsmarknadskonflikter under ett sådant viktigt skede, nämligen perioden för industrialismens genombrott. Det är en doktorsavhandling i historia men är av stort intresse också för samhällsvetare.

För perioden före 1903, då den officiella statistiken över arbetsinställelser började föras, har man tidigare använt sig av uppgifter som samlades in av Axel Raphael i samband med hans arbete i förliknings- och skiljenämndskommittén.¹ Hans uppgifter täcker perioden 1859–1900. Raphael byggde sin statistik på uppgifter från ett urval av dagstidningar. Jane Cederqvist har för Stockholm under perioden 1850–1902 använt ett större antal tidningar och kompletterat dessa med främst fackföreningsmaterial. En jämförelse med Raphaels uppgifter för Stockholm visar att hans statistik redovisar ett för långt antal strejker. Underskattningen är mest markant under de första decennierna. Raphaels uppgifter visar

sig också vara behäftade med stora felaktigheter vad gäller varaktigheten och omfattningen av strejkerna. Jane Cederqvist har för perioden 1903–1909 använt sig av primäruppgifter för den officiella statistiken som för dessa år visar sig ha mycket hög täckningsgrad. Hon har på så sätt konstruerat ett register över strejker i Stockholm under perioden 1850–1909, ett register med uppgifter för de olika strejkerna om antal deltagande, varaktighet, yrkesgrupp, orsak, om den var fackföreningsledd eller ej samt resultat av strejken. Självklart saknas det även i Cederqvists statistik strejker och det finns ett visst bortfall för de olika variablerna (delvis ersatt med imputerade värden), men hennes register innebär ett mycket stort framsteg jämfört med den statistik som tidigare använts. För att det skall kunna användas av andra forskare krävs dock en utförligare dokumentation än den i avhandlingen med redovisning av de olika uppgifterna för varje enskild strejk.

Cederqvist använder sitt register för att närmare undersöka strejkaktiviteten för att på så sätt kunna "belysa arbetarnas politiska mobilisering under större delen av 1800-talet och början av 1900-talet". En av de hypoteser hon utgår ifrån är att hantverksarbetarna var ledande vad gäller organisation och strejkaktivitet under ett inledande skede men att de "nya" industriarbetarna – fabriksarbetarna tog över när industrialiseringen hade tagit fart.

De resultat hon får stämmer emellertid bara delvis med denna hypotes. Hantverksarbetarna var nämligen ledande vad gäller strejkaktivitet inte bara i inledningskedet utan också under resten av den behandlade tidsperioden. De var dessutom mycket välorganiserade och använde en sofistikerad strejktaktik. De utnyttjade sig bl a av partiella strejker där strejken t ex börjar hos två företag inom samma bransch, håller på tills hantverksarbetarnas krav är uppfyllda, en ny strejk börjar så hos två nya företag etc. Strejkerna var lätta att finansiera med en sådan taktik. Med en länge betydligt sämre organiserad motpart blev strejkerna ofta framgångsrika för hantverksarbetarna, betydligt oftare än för andra arbetargrupper. P g a lång yrkesutbildning kunde hantverksarbetarna inte ersättas av strejkbrytare. Detta var däremot de oskolade arbetarnas, t ex hamnarbetarnas, dilemma. De utvecklade istället en annan ganska ofta framgångsrik taktik med korta, mycket omfattande, ej

¹ Förliknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, Stockholm 1901

i förväg planerade strejker, som sattes in vid speciellt gynnsamma tillfällen. Hamnarbetarna valde t ex att strejka när många fartyg som skulle lossas fanns i hamnen.

Fabriksarbetarna hade däremot inte någon klar framgångsrik strejktaktik enligt Jane Cederqvist. De mötte också under det första decenniet av 1900-talet en väl organiserad motpart. Arbetsgivarna hade, väl delvis som svar på framför allt hantverkarnas framgångsrika strejker under 1890-talet, organiserat sig och fick framför allt gentemot fabriksarbetarna en kraftigt förstärkt ställning. Antalet strejker var också betydligt färre under det första decenniet av 1900-talet än under det sista under 1800-talet. Av det kan man dock inte direkt dra slutsatsen att arbetarna varit mindre framgångsrika. Det kan ju istället ha varit ett tecken på, att det med högre organisationsgrad och medvetenhet oftare räckte med hot om konflikt istället för en konflikt. En högre grad av accepterande från arbetsgivarnas sida av den fackliga förhandlingsrätten kan också ha lett till en lägre strejktaktivitet. Denna fråga hade varit värd en närmare analys i avhandlingen.

Det register som Cederqvist utarbetat täcker Stockholm. Man kan fråga sig om strejkmönstret är detsamma i andra delar av landet. Det är tveksamt av flera skäl. För det första hade Stockholm en industristruktur som avvek från den för landet i övrigt, för det andra skiljde sig organisationsgraden åt mellan olika delar av landet och för det tredje är det möjligt att fackförbunden haft en konfliktstrategi som inneburit en lägre konfliktnivå i ett höglöneområde som Stockholm jämfört med områden med lägre löner.

Det finns också annat i Cederqvists avhandling som är av intresse. Det gäller t ex hennes beskrivning av de förindustriella protesterna – demonstrationer, upplopp och "gåsmarscher" – i mitten av 1800-talet. Referaten av olika strejkers förlopp innehåller också intressanta uppgifter, bl a om hur förhandlingar ägde rum innan det fanns fasta rutiner för det.

Murarstrejken 1869, som var mycket omfattande, startade t ex efter att en hantverksgesäll hade åtagit sig arbete till en lön som var lägre än den gängse. Det exemplet visar på, hur det även innan det fanns fackföreningar, fanns krafter som verkade för vad man med ekonomisk terminologi brukar kalla lönestelhet. Murarstrejken slutade med vad som har betecknats som det första kollektivavtalet i Sverige.

Strejkmönstret varierade procykliskt under den undersökta perioden, dvs antalet strejker var högt under högkonjunkturer och lågt under lågkonjunkturer. Det tyder på att strejkerna i huvudsak var av offensiv karaktär dvs inriktades på att förbättra villkoren. Cederqvist behandlar detta förhållande relativt kortfattat med enkla korrelationsberäkningar. Här hade det varit möjligt att

gå vidare och genomföra en mer noggrann undersökning av sambanden. Hon har dessutom gjort en klassificering av de olika strejkerna efter om de varit offensiva eller defensiva.

Det finns också andra förhållanden som vore intressanta att se belysta men som mer klart ligger utanför avhandlingens ram. Hur var det socialdemokratiska partiets inflytande på fackföreningsrörelsen och på dess konfliktstrategi under de båda sista decennierna av undersökningsperioden? Hur påverkades bildandet av arbetsgivarorganisationer av strejkerna och vilken strategi valde dessa som svar på de olika arbetsgruppernas strejktaktik? Hur påverkade konflikterna (och förekomsten av fackföreningarna) lönenivån och lönestrukturen under perioden?

Jane Cederqvists avhandling utgör en god startpunkt för studier av dessa och andra frågor om sambanden mellan arbetskonflikter, organisationer och arbetsmarknad. Det register och den statistik som hon utvecklat gör att vi på ett bättre sätt kan angripa dessa problem.

Eskil Wadensjö

SÖREN HOLMBERG-OLOF PETERSSON: *Inom felmarginalen. En bok om politiska opinionsundersökningar*. Stockholm: Publica 1980.

Politiska opinionsundersökningar och opinionsjournalistik utgör i dag en betydelsefull del av det politiska livet. Hur dessa undersökningar utförs, presenteras och eventuellt påverkar politiker och väljare är viktiga frågor, som här tas upp av två statsvetare.

Politiska opinionsundersökningar ingår som regel som en del i ett program för marknadsundersökningar; så är t ex fallet med Sifos bekanta väljarbarometer. Marknadsundersökningar började utföras i större omfattning i USA på 20-talet och härvid utvecklades en statistisk metodik för urvalsundersökningar (eng sample surveys), som kom att få sin definitiva utformning i en serie läroböcker på 50-talet, t ex Cochrans klassiska: *Sampling Techniques*. Man förfogar här över en väl utvecklad metodik för att med hjälp av urvalsundersökningar kartlägga faktiskt existerande populationer snabbt – säkert – billigt. Den statistiska bearbetningen av materialet från en sådan undersökning kan ske med ett minimum av antaganden. För att beräkna den osäkerhetsmarginal som hör till urvalsförfarandet, behöver man inte postulera någon matematisk modell – "hypotetisk population" – för hur data genererats.

Nu är det naturligtvis inte vattentäta skott mellan olika delar av statistisk praxis. Ofta nöjer man sig inte

med att enbart kartlägga just den population urvalet härstammar från. Man vill ofta följa upp med en analys av data, kanske också göra en prognos. Vid de svenska partisympatiundersökningarna är det främst tre saker man är intresserad av:

- 1) kartläggning av de röstberättigade sympatier så korrekt som möjligt med fördelning på de olika partierna,
- 2) beskrivning av utvecklingen över tiden: "en uppgång för socialdemokratin", en "nedgång för folkpartiet" etc, samt
- 3) en prognos där man försöker förutsäga utgången av ett val.

De tre frågeställningarna skiljer sig från varandra och det är kanske inte så underligt att de kräver olika statistiska tekniker. Det är också intuitivt klart att det kanske intressantaste problemet: valprognosen, också är det svåraste. Sifo går till väga på ett annat sätt, när man gör valprognoser än när man presenterar sina väljarbarometrar och det är egentligen ganska naturligt att man så gör. Att göra en prognos av en valutgång innebär att man uttalar sig om något som inte existerar vid undersökningstillfället: fördelningen av väljarnas preferenser på de olika partierna vid valtillfället. Statistisk prognosteknik bygger på att man söker mönster (modeller) i data, vilka man antar skall gälla också fortsättningsvis. I statistikämnet har vi nu lämnat området survey sampling och befinner oss på svårare gebit såsom tidsse-rieanalys.

Kapitel 3 har den för en statistiker spännande rubriken "Den magiska felmarginalen" och utgör ett centralt avsnitt, vilket ju också avspeglas i bokens titel. Låt mig först konstatera, att författarna läst på bra och uppenbarligen också har vana att handskas med statistiska metoder och begrepp.

Holmberg och Petersson gör en indelning av felen i partisympatisiffror i två kategorier: "statistiska fel" och "övriga fel". Till den förra kategorin räknas urvalsfelen, under det att allt övrigt går in under den senare rubriken. Jag är inte alldeles säker på att detta är en bra indelning. De felkällor som ingår i den senare kategorin kan knappast kallas "ostatistiska", i varje fall inte i den meningen att en statistiker skulle kunna lämna dessa felkällor därhän. I engelsk terminologi har vi tudelningen: "sampling errors" och "non-sampling errors". Det är relativt enkelt att beräkna den osäkerhet som kommer sig av att vi arbetar med ett urval: det finns läroboksformler att stoppa in siffror i; man brukar ange ett bidrag till felmarginalen på 1 till 1.5 %. Andra felkällor som inverkar på resultaten vid väljarundersökningar är svårare att komma åt. En uppfattning om osäkerheten kan ibland

fås genom speciella undersökningar, eller genom att man grovuppskattar t ex bortfallets troliga effekt.

För att överbrygga skillnaden mellan uppgiven partisympati och faktisk röstbenägenhet, tillgriper man vid de flesta partisympatiundersökningar en justering av rådata i form av en kvotskattning, där man utnyttjar uppgift om röstning vid tidigare val. Som statistiker är man van att se kvotskattning som en teknik för att öka precisionen i en skattning; här används alltså tekniken – fullt korrekt – för att reducera en belagd systematisk skevhet i data (bias). Erfarenhetsmässigt får nämligen socialdemokraterna en något för hög siffra, medan däremot moderaterna och VPK tenderar få för låga siffror. Samma fenomen har vi i Italien: folk vågar inte vidgå PCI-sympatier. Det är endast FUB (Sveriges Radio) som inte använder sig av denna teknik, vilket också framgår genom den klara nivåskillnad som föreligger mellan FUB's och övrigas siffror. Sifo använder sig av ett invecklat system för vägning av data (s k poststratifiering). Vid kategoriska data ger en stratifiering ofta en blygsam precisionsvinst, speciellt brukar man inte vinna mycket på att ha många strata. Kan det verkligen löna sig med ett så intrikat system?

För att ta fram ett samlat mått på den totala osäkerheten i en partisympatisiffra använder sig Sifo av en egendomlig metod. Tidsserien av Sifo-mätningar utjämnas med löpande medeltal och restvariansen kring den således erhållna trendlinjen tas som ett mått på olika felkällors inverkan. Jag håller med Holmberg och Petersson om att detta förfarande knappast kan vara riktigt. Man säger sig på Sifo utjämna bl a "tillfälliga svängningar i opinionsläget". Vad är "tillfälliga svängningar", frågar man sig. Är det inte just svängningar i opinionsläget som är det intressanta med en väljarbarometer? I ett speciellt kapitel i boken diskuterar Holmberg och Petersson den intressanta serien opinionsmätningar avseende svenska folkets inställning till kärnkraften. Reaktorhaveriet vid Three Mile Island fick ju som bekant stor täckning i svenska medier och i ett diagram över opinionssvängningarna ser man att Harrisburgolyckan åstadkom en kraftig uppgång för kärnkraftsmotståndet i den svenska opinionen. Tyvärr får vi inte veta hur Sifo tänker sig att man skall mäta felmarginalen. Det kan knappast vara meningen att man skall utjämna opinionssvängningarna också här med hjälp av 9-månaders löpande medeltal! Toppsiffran för kärnkraftsmotståndet vid tiden för TMI-olyckan är naturligtvis inte en artefakt.

Holmberg och Petersson ger en utförlig och ambitiös presentation av olika felkällor vid partisympatiundersökningar och jämför de olika institutens metoder och deras ansatser för att komma till rätta med de olika feltyperna: urvalsfel, täckningsfel, svarsfel, svarsvägran, bortfall och intervjuareffekt. Man lyckas kanske inte ge

läsaren en samlad bild av den totala effekten av dessa felkällor och deras betydelse för tillförlitligheten i dessa undersökningar, underlaget räcker inte till. Författarna tangerar ibland intressanta – och svåra – vetenskapsteoretiska problem: Vad betyder egentligen randomisering, d v s detta att vi utnyttjar slumpmässighet vid urvalsundersökningar? Är vi intresserade av att så troget som möjligt kartlägga valmanskårens fördelning på de olika partierna vid en viss tidpunkt? I så fall är det önskvärt att alla kategorier av väljare har en chans att komma med i urvalet; således också de personer över 70 år som Sifo behagar utesluta ur sina undersökningar. Slumpmässigheten ger naturligtvis inte säkrare siffror: den gör att vi förhoppningsvis kan undgå vissa systematiska fel i våra uppskattningar. Partisympatiundersökningarna uppvisar ett klassiskt exempel på vad som kan inträffa om man underlåter att randomisera (= ta slumpmässiga urval). *Literary Digest* förutspådde en klar seger för Landon mot Roosevelt i 1936 års amerikanska presidentval. "Prognosen baserades på ett icke slumpmässigt urval, där den fattigare delen av befolkningen var kraftigt underrepresenterad.

Det är emellertid inte alltid nödvändigt att arbeta med slumpmässiga urval. Det är naturligtvis tänkbart att beskriva och analysera opinionsbildningsfenomen utan hjälp av randomisering, särskilt om man besitter god förhandskunskap om den population man undersöker och om det är annat som intresserar än hur frekventa olika opinioner är.

Slutligen en liten detalj när det gäller Statistiska Centralbyråns partisympatiundersökningar: Hur stort är egentligen SCB's urval? På sid 17 läser man att ca 9 000 personer ingår i ett s k roterat urval, på sid 54 har antalet sjunkit till 7 000. Självt vill jag minnas att jag nyligen såg en siffra i pressen på 5 000 intervjupersoner.

Jag har här uppehållit mig mycket vid behandlingen av statistiska problem i Holmbergs och Peterssens bok, men det är faktiskt så att det statistiska dominerar innehållsmässigt. Jag tycker att de båda statsvetarna har gjort en värdefull insats genom att ta fram och presentera det stora och intressanta statistiska material som föreligger i form av efterkrigstidens opinionsundersökningar i Sverige. Intresset för framställningen väcks och vidmakthålls inte minst av ett rappt och spänstigt språk; författarna odlar minst av allt något vetenskapligt fikonspråk. Vi behöver verkligen böcker som visar att samhällsvetenskap är roligt! Jag kan därför rekommendera boken som kurslitteratur eller bredvidläsningsbok, även för gymnasister.

Får jag avsluta med att bekänna att jag inte är lika imponerad av det statsvetenskapliga innehållet i boken. Holmberg och Petersson diskuterar i vad mån band-

wagoneffekter (översatt: "framgångseffekter") kan uppstå som ett resultat av politiska opinionsundersökningar. Man citerar några uttalanden av Alva Myrdal från 40-talet, som visar att denna kloka dam då hyste en något blåögd uppfattning om möjligheterna att använda opinionsundersökningar som ett instrument för att låta folkviljan komma till tals. Tingsten var däremot mera skeptisk. Jag hade väntat mig mer, men det är möjligt att min reaktion beror på okunnighet i ämnet statskunskap.

Sven Berg

CHRISTER JÖNSSON: *Soviet Bargaining Behavior. The Nuclear Test Ban Case*. New York: Columbia University Press, 1979.

Det partiella kärnvapenprovstoppavtalet av år 1963 kan anses markera en vändpunkt i världspolitiken i åtminstone två bemärkelser: som en tydlig vändning mot avspänning och som ett första genombrott i nedrustningsarbetet. De förhandlingar, som med vissa avbrott pågick under perioden 1958–1963 och som förde fram till avtalets undertecknande i Moskva, är grundligt dokumenterade. De har beskrivits och analyserats av både deltagare och forskare i olika sammanhang. I perioden ingår dessutom den s k Kongo-krisen i Förenta Nationerna jämte Sovjetunionens brytning med Dag Hammarskjöld och det kända troika-förslaget, U-2-krisen och Kuba-krisen mellan Förenta staterna och Sovjetunionen samt begynnelseerna av den öppna brytningen mellan Kina och Sovjetunionen. För den detaljerade historiska forskningen återstår givetvis uppgifter på detta område, som småningom kan lösas, i den mån mera arkivmaterial blir tillgängligt. För en politolog kan det redan nu förefintliga omfattande dokument- och tidningsmaterialet skapa en tillräcklig empirisk bas för intressanta analyser.

Christer Jönssons huvudsyfte är naturligtvis inte att skildra provstoppförhandlingarna, men han har använt materialet för en fallstudie av sovjetiskt beslutsfattande i en förhandlingssituation. Den drygt 200-sidiga volymen är överskådlig och klart disponerad: en referensram som leder fram till tre grupper av hypoteser, granskning av dem i tur och ordning, och till sist några sammanfattande slutsatser.

Först framföres hypoteser härrörande från olika västliga skribenters försök att generalisera beträffande "typiskt sovjetiskt förhandlingsbeteende". Jönsson har plockat fram ett antal påståenden i memoarböcker och sovjetologisk litteratur huvudsakligen från 1950- och

1960-talet (Dennett & Johnson, Iklé, Joy, Kertesz, Leites, Mosely, Pipes, Steibel m fl) av typen "förväntningarna beträffande motsidan karakteriseras av misstänksamhet och emotsedd fiendlighet", "kompromissvilja och eftergifter är tecken på svaghet och ingår inte i det typiska sovjetiska beteendet", "offentlighet eftersträvas och privata informella överläggningar undviks" m fl. Påståendena tyder på en totalbild av sovjetisk inflexibilitet och inriktning på propagandaeffekter. Såsom Jönsson redan i sin inledande framställning påpekar, bygger dessa påståenden huvudsakligen på impressionistiskt och anekdotiskt vittnesbörd, medan det råder en uppenbar brist på systematiskt och opartiskt utförda studier av sovjetiskt förhandlingsbeteende. Det har inte varit svårt för Jönsson att en efter en diskreditera praktiskt taget alla hypoteser härrörande ur den bild, som en viss genre av traditionell sovjetforskning här har fått representera. Möjligen kunde man i en av de kärvarer förhandlingsfaserna finna vissa tecken på en hårdare attityd, som erinrade om de påståenden, vilka på sin tid hade använts för att beskriva "typiska sovjetiska eller kommunistiska beteenden". Den sammanfattande slutsatsen av detta avsnitt i Jönssons undersökning är att man överhuvud inte i provstoppförhandlingarna kan urskilja något unikt och oföränderligt sovjetiskt beteendemönster.

Följande undersökningsområde berör relationerna mellan Kina och Sovjetunionen. Flere forskare, bland vilka Brzezinski och Zagoria torde vara de mest kända, här hävdar, att det sovjetiska beteendet under provstoppförhandlingarna i viss mån var betingat av samtidigt pågående förhandlingar med Kina. Jönsson har gått igenom en mängd kinesiskt textmaterial, som tydligt visar den misstänksamma kinesiska attityden gentemot de två stormakternas förhandlingar samt olika kinesiska ansträngningar att vinna gehör för sina egna synpunkter. Den huvudsakliga slutsatsen är emellertid den, att det sovjetiska beteendet inte uppvisade någon tydlig korrelation med det kinesiska agerandet. Kinas roll förefaller att ha varit högst av marginell betydelse.

Efter dessa negativa slutsatser ger sig Jönsson in på ett område som ligger nära den traditionella sovjetologin – för att inte säga kreamnologin. Hans utgångshypotes är den, att beslutsfattandet i fråga om provstoppet i hög grad kom att vara beroende av interna uppgörelser mellan olika intressegrupper. Jönsson identifierar några elitgrupper inom det sovjetiska samhället och följer dialogen mellan dem sådan den framträder i deras respektive tidningar och tidskrifter eller i publicerade uttalanden av deras kända företrädare. Nikita Hrusjtjevs personliga roll som en tidig anhängare av ett provstoppavtal men tidvis under starkt tryck från olika gruppers sida blir tydligt belyst. I detta avsnitt har Jönsson fökunat stöda sig på tidigare grundliga analyser av ifrå-

gavarande livliga period i den sovjetiska politiken (Linden, Slusser, Tatu). Det är knappast överraskande, att den militära ledningen förefaller mest skeptisk gentemot provstoppförhandlingarna, att detsamma i viss mån förefaller att gälla ledningen för den tunga industrin, medan mera delade meningar kan urskiljas inom vetenskapens och utrikespolitikens elitgrupper.

I den korta sammanfattningen diskuteras frågan om ett möjligt samspel mellan Kina och vissa grupper inom Sovjetunionen. Här blir det således fråga om sammanhang, som tangerar den mera generella frågan om inom- och utomstatliga faktorerers betydelse i den utrikespolitiska beslutsprocessen.

Jönssons allmänna referensram innehåller huvudsakligen en presentation av vissa begrepp, som har blivit kända som element i spelteorin, och vissa förhandlings-situationer har i anslutning här till illustrerats med figurer och matriser. Frågan är då hur boken kan inordnas i statskunskapens större helhet.

Uppenbarligen kan man inte nu ge någon fullständig bild av alla påverkningar och hänsynstaganden, som i olika skeden berörde det sovjetiska beslutsfattandet i provstoppfrågan. De formella beslutsprocedurerna vet man mycket litet om. Om tillräckligt material någon gång fås fram, kanske en politolog också kan åstadkomma en komplett analys med beaktande av alla kategorier, som nyttjas t ex av Snyder och hans efterföljare. Teoretiskt sett borde många sådana kompletta analyser av olika beslutssituationer kunna leda till en fullständig bild av sovjetiskt beslutsfattande överhuvud, vilket i sin tur kunde vara ett bidrag till en mera allmän teori om beslutsfattande osv. I det här perspektivet är Jönssons bok naturligtvis fragmentarisk, i synnerhet som det inte har varit möjligt att få ut särskilt mycket av sambanden mellan de undersökta fenomenen inom de tre olika analysområdena. Å andra sidan har Jönsson avgränsat sin forskningsuppgift på ett fullt rimligt sätt. Det är fråga om en fallstudie, den visar att vissa politologiska begrepp och resonemang kan tillämpas på en analys av sovjetiskt utrikespolitiskt beslutsfattande, och den innehåller en hel del nyttig kunskap om sovjetisk politik. Bokens värde ligger inte minst däri, att den erbjuder ett nyktert och hälsosamt korrektiv till en mängd ytlig och vilseledande litteratur om sovjetisk utrikespolitik. Därigenom utgör den en aktningvärd insats på sovjetforskningens område.

Klaus Törnudd

ERICH H. PIRCHER: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern: Stämpfli. 1979.

PETER SCHÄPPI: *Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen*. Das problem des Minderheitenschutzes. Zürich: Schulthess. 1971.

RUDOLF VILETTA: *Grundlagen des Sprachenrechts*. Zürich: Schulthess. 1978.

Schweiz brukar betecknas som den stat där man bäst lyckats lösa problemet med flera nationaliteter. Genom sin federala struktur med stor frihet för kantonerna även i språkligt och kulturellt hänseende kommer Schweiz idealet nära ifråga om generositet gentemot sina minoritetsnationaliteter. I mycket bygger detta frisinne på tradition och oskrivna regler. I nutidens författningsreglerade samhälle klarar man sig likväl, inte utan ett visst mått av skrivna normer. Tolkningen av Schweiz' språkrätt har föranlett drr Schächli och Viletta att författa ovan nämnda avhandlingar, som kompletteras av Pirchers allmänna, folkrättsligt orienterade arbete. I samtliga böcker finner man också principiella resonemang och reflexioner av intresse för den växande skaran av nationalitets- och minoritetsforskare med stats- eller rättsvetenskaplig inriktning.

Pirchers bok påminner till sin uppläggning rätt mycket om min egen "The International Protection of National Minorities in Europe" (Åbo 1969, svensk upplaga i stencil 1968). Den skiljer sig dock i många avseenden beträffande innehållet. Pircher refererar sålunda ett stort antal traktater som kan anses direkt eller indirekt röra minoriteter; som kompilation är boken mycket användbar. Det inledande kapitlet, som innehåller begreppsanalys, är likväl närmast att betrakta som en översikt. Också ifråga om de särskilda avsnitten har den existerande litteraturen bristfälligt beaktats.

Schächli's bok ger en god översikt av Schweiz' språkförhållanden som är betydligt mer komplicerade än man i allmänhet föreställer sig. En vanföreställning är sålunda att kantonerna i stort sett vore enspråkiga: Bern, Freiburg och Wallis är tvåspråkiga, Graubünden trespråkigt (tyska, rätoromanska, italienska). Schächli behandlar också de religiösa förhållandena, som ytterligare splittrar Schweiz.

I Schweiz (liksom i Finland) står två principer mot varandra, när det gäller att lösa problemet med flera nationaliteter. Territorialprincipen betyder att medborgaren får rätta sig efter språket på det område där han vistas eller bedriver verksamhet. Språkfrihetsprincipen

innebär att det står medborgaren fritt att använda sitt eget språk, varhelst han befinner sig i riket.

Territorialprincipen grundar sig på kantonernas befogenhet att bestämma över sitt språk som också innefattar rätt att sträva efter att bevara kantonens språkliga homogenitet. Av största betydelse är kantonens rätt att bestämma över skolspråket, men också ifråga om myndigheternas språk är medborgarna bundna av kantonens regler, vilka i många fall utgår från enspråkighetsprincipen. I Schweiz har man i doktrinen ansett den individuella språkfriheten utgöra huvudregeln; dess omfattning synes likväl starkt inskränkt av territorialprincipen annat än på förbunds nivå. På kommunal nivå är tvåspråkighet sällsynt; franskan synes på språkgränsen befinna sig i överläge. Schweiz präglas över huvud av en stor generositet särskilt i fråga om det franska språket, som i vissa avseenden intar en direkt gynnad ställning. Tack vare denna attityd når man å andra sidan en viss jämvikt mellan Schweiz både huvudspråk, eftersom tyskan såsom flertalets språk annars möjligen alltför starkt skulle dominera.

Demokratiska rättigheter är inte nog för att skydda en nationell minoritet. Det krävs därtill att minoriteten vinner representation också i förvaltningen och rättskipningen; bland ämbetsmännen bör vissa företräda minoriteten för att jämlikhet skall kunna upprätthållas. I lokala myndigheter, då minoriteten är majoritet inom lokalterritoriet, kommer minoritetens intressen säkrast att bli tillgodosedda. Men samma tendens gör sig gällande i Schweiz också på federal nivå samt i tvåspråkiga kantoner.

Speciell uppmärksamhet ägnas i Schächli's bok Jurafrågan, som 1971 ännu ej var löst. Här hade man således ett fall av en stark minoritet i en tvåspråkig kanton (Bern) som ej nöjde sig med minoritetsstatus utan åstadkom att en franskspråkig kanton utbröts ur den traditionella gemenskapen.

Viletta berättar i sin bok bl. a. om hur Schweiz' flerspråkighet i tiden uppstod. Samhanget av de schweiziska kantonerna motiverades inte av nationella strävanden såsom ifråga om vissa andra statsbildningar utan andra skäl ledde till uppkomsten av förbundsstaten: närmast frihetssträvanden i ett Europa där dessa idéer oftast förtrycktes. I 1848 års författning nådde man den formel som i fortsättningen så starkt kommit att präglade bilden av Schweiz, då där fastslogs att tyskan, franskan och italienskan skulle utgöra edsförbundets nationalspråk. Viletta ger i fortsättningen en översikt av språkstatistiken i Schweiz och tolkningen av begreppet "modersmål", som så ofta väcker problem.

Flerspråkighet kan garanteras endast om vissa regler (närmast till skydd för minoriteten) finns skrivna eller

har utbildat sig i fast praxis. "Språkrätten" är likväl svår att få ett fast grepp om. Så mycket beror på attityder och känslor, om en minoritet skall kunna hävda sina rättigheter, att ett sociologiskt grepp på språkförhållandena ofta leder till de bästa resultaten om man skall försöka utvärdera rättstillståndet.

Kännetecknande för språkrätten är att det ej sällan råder bristande överensstämmelse mellan lag och praxis. Svaga minoriteter drar sig för att med större kraft hävda sina rättigheter, vilka följaktligen blott stannar på papperet. Men också om en språklig tvist förs till en domstol är det tvivelaktigt om en process leder till önskat resultat; en uppgörelse i godo är nästan alltid att föredraga. Minoritetsrätten står och faller därför med majoritetens inställning till fair play.

Kunde en viss internationell kontroll över nationalitetsfrågorna åstadkommas, skulle detta otvivelaktigt medföra en ökad trygghet för minoriteterna. På detta området är man likväl mycket försiktig, vilket bl.a. visas av FN:s och Europa-rådets attityder till denna fråga. På några få undantag när är minoriteterna i världen hänvisade till att med inomstatliga medel försvara sina rättigheter.

Språket är en omistlig del av personligheten. Strävandena att värna språket som en mänsklig rättighet är därför värda allt understöd. Bakom dessa strävanden står idag ett antal vetenskapsmän, särskilt inom det tyska språkområdet. Genom att utreda existerande förhållanden och få fram användbara modeller för en ändamålsenlig gestaltning av minoritetsskydd utför dessa en viktig insats. Föreliggande schweiziska arbeten ansluter sig förtjänstfullt till den seriösa litteraturen om språk- och nationalitetsförhållanden.

Tore Modeen

ANDERS SANNESTEDT: *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter.* Lund: Studentlitteratur 1979.

Alltsedan 30-talet hade transportsektorn i Sverige varit reglerad i en omfattning och detaljrikedom som knappast någon annan verksamhet. Järnvägstrafiken sköttes av monopolföretaget SJ som ålagts en mängd förpliktelser. Yrkestrafiken på landsväg var på motsvarande sätt underkastad tillståndsprövning i enlighet med behovs- och lämplighetskriterier och starkt reglerad i fråga om linjesträckning, turtäthet, verksamhetsområden etc. Den fria konkurrensen som reglerande princip stod inte högt i kurs. Men 1963 kom en ändring till stånd. Det trafikpolitiska program som då antogs av riksdagen hade

marknadsmekanismen som sitt allt överskuggande medel för att uppnå den tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader, som sades vara verksamhetens mål.

Till detta skall emellertid två påpekanden göras. Konkurrensen skulle enligt beslutet ske på "lika villkor". Därmed menades bl a att trafikgrenarna – järnvägarna respektive landsvägstrafiken – och om möjligt även de enskilda fordonen skulle bära de kostnader de åsamkade det allmänna. Med hjälp av denna sk kostnadsansvarighetsprincip skulle staten se till att konkurrensen gav det resultat som eftersträvades. Trafikgrenarna skulle påföras "vikter" innan marknadskrafterna släpptes lösa.

Vidare skulle man inte tveklöst acceptera det resultat följde av konkurrensen. Den minimistandard som låg i målet "en tillfredsställande transportförsörjning" förutsåg man skulle underskridas i vissa fall, främst beträffande persontrafiken i glesbygden. Statliga subventioner skulle därför sättas in för att upprätthålla denna "samhällsnödvändiga" trafik, som tenderade att slås ut i ett mera renodlat marknadssystem. Bidragen till olönsamma järnvägs- och busslinjer motiverades på detta sätt. Staten skulle med andra ord bestämma *utgångsläget* för de konkurrerande aktörerna och i viss mån också korrigera konkurrensens *resultat* men i övrigt inte lägga sig i transportverksamhetens omfattning och inriktning. Den vakande och övervakande byråkratin skulle ersättas av marknadens osynliga hand.

Transportsektorn som problemfält

Transportsektorn är ett svåröverskådligt och tämligen diffust politikområde. Här uppträder en mängd aktörer, representerande en mångfald intressen. Skiljelinjerna är mångfacetterade och överensstämmer inte särskilt väl med de gängse i andra sektorer. Objektet för aktörernas intresse – "trafiken" eller snarare "transporterna" – berör en mängd andra sektorer: näringspolitiken, miljöpolitiken, regionalpolitiken, försvarspolitiken, energipolitiken osv. Staten är på ett intressant sätt inblandad. Den står för de fasta kostnaderna på både järnvägs- och vägsidan, sköter driften på järnvägarna men överlåter i stort sett åt den privata företagsamheten att sköta landsvägstrafiken – åtminstone den lönsamma delen av densamma.

Dessa förhållanden kan förvisso ge uppslag till många intressanta problemställningar. Anders Sannerstedt har i sin avhandling huvudsakligen uppehållit sig vid två områden. Han har systematiserat den trafikpolitiska debatten efter 1963 års trafikpolitiska beslut fram till 1972 och han har gjort en policystudie på samma material. De olika kapitlen har emellertid kommit att få en ganska skiftande karaktär; de kan faktiskt läsas som fristående uppsatser.

Efter en "väl" kort historik och ett "alltför långt" teoretiskt preludium följer ett kapitel där Sannerstads söker tolka och precisera 1963 års beslut. I det omfattande, nära hundra sidor långa fjärde kapitlet görs en argumentgenomgång av det slag som är välbekant från tidigare avhandlingar i Lund och Uppsala. Den kompletteras av en kvantitativ innehållsanalys av dagspressens ståndpunktstaganden. De avslutande kapitlen bildar ett slags "utvärderingsavdelning", där dels tillämpningen, dels de faktiska effekterna behandlas. Frånsett ett kort men klargörande avsnitt (s. 173 ff), där några argument om tillämpningens överensstämmelse med beslutet hållbarhetsprövas, finns som sagt ingen övergripande problematik som håller samman kapitlen. Detta har bl a vållat visst besvär vid rubriksättningen. Som det nu verkar skulle boken enbart vara en debattstudie; de avslutande policyorienterade avsnitten om den *faktiska* tillämpningen och de *reella* effekterna täcks inte in.

Teorikapitlet

Varje författare med självaktning har numera ett inledningskapitel där vad som vagt kan kallas "teori" diskuteras. Här försöker man sätta in sitt arbete i en referensram, diskutera modeller och förklarings sätt, göra begreppsutredningar osv. Allt detta verkar ju lovvärt, något som borde understödjas. Men allt som oftast blir dessa utläggningar mera förvirrande än klargörande. Sannerstedts inledande funderingar utgör tyvärr ingen undantag. De är tvärtom ett ovanligt flagrant exempel på teoretisk frihjulning.

Mitt intryck är att Sannerstedt funderat över det mesta på ett lite översiktligt sätt. Han börjar med en redogörelse för olika riktningar inom policyforskningen. Han definierar "policy". Han talar om att målsättningar kan fylla många olika funktioner. Han säger sig ha funnit två förklaringsansatser inom policyforskningen, den strukturella och processvarianten. Han gör en helt riktig och relevant klassificering av det egna verket såsom hörande till Policy Impact-analysen. Han väljer vidare mellan systemteori och en beslutprocess teori "när det gäller att beskriva länken mellan samhällsmedlemmarnas verklighetsuppfattning och den auktoritativa värdefördelningen" (s. 27). Han påstår utan vidare att beslutprocess teorin har en förklaringsansats som är subjektiv, medan systemteori är kausal eller funktionalistisk. Han säger att beslutprocess teorin förefaller vara den lämpliga att ansluta till. Likväl utmynnar det hela i en "referensram" som "bygger främst på systemteori" men som också förklaras vara tillämplig "inom ett beslutprocessperspektiv" (s. 29).

Därmed slutar emellertid inte teoretiserandet. Ty referensramen befinns höra till ett aktörsperspektiv som

nå måste särskiljas från och försvaras mot ett annat perspektiv, det strukturella. Detta resonemang avslutas med det egendomliga uttalandet att "eftersom avhandlingsuppgiften gäller en policy och dess verkningar, har aktörsperspektivet valts" (s. 30). Som anrätningens krydda tas slutligen idéanalysens alla problem upp, vilket begåvar läsaren med en ny uppsättning termer, distinktioner, förklaringsansatser o d.

Allt detta hörs som ett sällsamt eko av någon frejdig seminariediskussion från det tidiga 70-talet. Allt och intet sägs på en gång. Spännvidden i det som tas upp är imponerande. Men få saker ägnas en tillnärmelsevis fullständig eller ens inträngande genomgång. Och framför allt tycks det mest centrala ha glömts bort: relevansfrågan. Vilken eller vilka är de frågeställningar som teordiskussionen avser att belysa? I vilken mån är det sagda relevant för den empiriska undersökning som sedan följer?

Frågeställningarna

För att kunna avge ett omdöme om detta får läsaren ge sig ut på jakt efter frågeställningar. Sådana finns även om de inte presenteras och diskuteras i anslutning till de teoretiska resonemangen. Redan rubriken ger en antydning till fråga: Hur tolkade debattörerna 1963 års beslut i termer av fri konkurrens eller politisk styrning? I förordet utlovas bl a ett svar på frågan vilken betydelse trafikpolitiken haft för utvecklingen – underförstått på transportområdet – under 60- och 70-talen.

Inledningsvis specificeras också de olika kapitlens innehåll. Det första kapitlet skall sålunda ägnas problem som Hur har de politiska partierna ställt sig till frågan om 1963 års beslut och dess tillämpning? och Vilka förändringar i riktlinjerna har vidtagits efter 1963? I kapitel 3 skall beslutet beskrivas och tolkas, och det omfattande fjärde kapitlet skall besvara frågor om Vilka ståndpunkter framfördes i debatten? och Vilka är de viktigaste skiljelinjerna? Den kvantitativa undersökningen av dagspressen syftar likaledes till ett fastställande av ståndpunkter och skiljelinjer. De två slutkapitlen rör frågor om handlingsprogrammets genomförande, om tillämpningens överensstämmelse med beslutet och om vilka faktiska effekt politiken haft.

Vi kan alltså hitta en betydande mängd utsagor om vad som skall göras. Ett gemensamt kännetecken verkar dessa frågor ha: avsikten är uppenbarligen inte att i egentlig mening *förklara* något. Sannerstads skall tolka, beskriva, klassificera, påvisa skiljelinjer, fastställa överensstämmelser, avgränsa effekter osv. men inte söka efter orsaker eller skäl till att vissa debattörer har vissa åsikter, inte fråga varför beslutet fick just denna utformning, inte fråga varför tillämpningen (eventuellt) inte överensstämde med 1963 års riktlinjer osv. Det långa

fjärde kapitlet är exempelvis inte en rationalistisk analys, där argumentgenomgången utgör ett steg mot intentionsförklaringar av aktörens ståndpunkter eller handlande. Det är i stället en idéanalys, där en mängd kollektiva och individuella aktörers argument sammanförs till ett litet antal åsiktsriktningar, grundade på om de är skäl för eller emot beslutet eller dess tillämpning. Argumenten kan i detta fall inte användas som grund för förklaringar, då de tillordnas teoretiska konstruktioner som inte gärna kan utrustas med intentioner.

Det som sägs om förklaringar, förklaringsansatser o d förefaller med andra ord inte vara relevant för undersökningen. Detsamma gäller en del distinktioner som görs men som, vad jag kan se, inte används (t ex den mellan direkta och indirekta effekter och den mellan sakbedömning och taktisk bedömning, s. 26, 28).

Sannerstedts bekymmer med aktörs- och strukturperspektiven, slutligen, tycks mig också föga relevanta och över huvud taget ganska konstiga. Han anser sig själv ha valt ett aktörsperspektiv. Motiveringen är att studieobjektet utgör "en policy och dess verkningar". Nu är detta bara till hälften sant; större delen av boken är en idéanalys. Men även för policydelen är påståendet besynnerligt. Menar Sannerstedt att all policyanalys görs i ett aktörsperspektiv? Det kännetecknande för perspektivet skulle då vara att aktörer och deras handlande (beslutet) studeras och inte *hur* detta görs. Med det språkbruket skulle också statsvetare som Thomas R. Dye anses ha valt ett aktörsperspektiv, trots att han – som Sannerstedt helt korrekt klargör – är den främste företrädaren för en strukturell förklaringsansats inom policyforskningen.

Jag tror nu inte att Sannerstedt vill påstå att Dye har ett aktörsperspektiv i sin forskning. Men i vilken mening har då Sannerstedt själv det? Av frågeställningarna framgår inte att han vill förklara något. När han någon gång ändå gör det, t ex genom konstaterandet att dagspressens inställning till trafikbeslutet beror väl så mycket på regional tillhörighet som på partitillhörighet, är det närmast en strukturell förklaring som ges.

Vad mer är, i det avsnitt där policyns verkningar studeras kan jag inte se att aktörer spelar någon som helst roll. Om frågeställningen för effektanalysen varit att undersöka relationen mellan aktörernas förväntade eller önskade effekter av beslutet 1963 och det faktiska utfallet efter ett antal år, skulle det möjligen ha varit rimligt att tala om ett aktörsperspektiv. Den effektanalys som görs består emellertid i att söka fastställa vad som skett beträffande transportströmmen på järnväg resp. landsväg, trafikservicens utveckling, personalbils parkens förändring etc. och diskutera vad som kan sägas vara en effekt av just 1963 års trafikbeslut. Vad som är aktörs perspektivet i detta begriper jag inte, såvida inte all Imp-

act Analysis ger denna beteckning. Men har man i så fall sagt något intressant alls? Hela detta Sannerstedts resonemang om perspektiv tycks mig föga klargörande för teoridebatten. Det är inte heller något bidrag till förståelsen av det empiriska arbete som följer.

Effektanalysens huvudproblem

I stället för detta vaga teoretiserande hade det varit intressant och relevant med en diskussion av de problem som möter vid effektanalys av politiska beslut. Hur skall man kunna isolera effekterna av en speciell politik – trafikpolitiken – från all annan slags påverkan på de variabler vi studerar? Hur skall vi t ex isolera just den effekt de olika delbesluten rörande konkurrensförhållandet järnväg – landsväg fick på transportfördelningen mellan de två trafikgrenarna? Vi kan lätt konstatera hur transportströmmen ser ut efter 1963. Men hur vet vi om och i vilken utsträckning detta är en effekt av trafikbeslutet och inte av strukturförändringar i näringslivet, konjunkturvariationer, tekniska förbättringar etc.? Det problemet hade varit värt en massa som nu helt lyser med sin frånvaro.

Men nu har ju Sannerstedt gjort en effektanalys. Hur har han då förfarit? Han börjar med att välja ut ett antal variabler på transportområdet (fraktmängder på landsväg – järnväg, persontransporter med personbil – kollektivtrafik, SJ:s taxor, bilparkens förändring, järnvägsnedläggningar osv.). Sedan följer han utvecklingen under en längre tidsperiod och jämför vad som har skett före och efter 1963. Inträffar en förändring antar han att den beror på trafikbeslutet, finns inget "hack" i utvecklingskurvorna blir slutsatsen att trafikbeslutet inte tycks ha haft någon effekt.

Slutsatserna är försiktigt hållna. De sammanfattas i satsen att 1963 års beslut "inte medförde några större förändringar inom transportsektorn" (s. 191). Men frågan är om det valda tillvägagångssättet kan bära upp ens en så försiktig slutsats. Att det *inte* hänt något kan ju mycket väl tänkas bero på att trafikpolitiken genomfördes. Och omvänt: *att* det hänt något kan likaledes tillskrivas något annat än just 1963 års trafikbeslut. Vad Sannerstedt möjligen kan säga är att det inte skedde några större förändringar på transportområdet efter 1963; kurvorna i statistiken fortsatte sin jämna lunk uppåt eller nedåt. Men det är då enbart en beskrivning av en händelseutveckling, en registrering av statistiska fakta, och inte en utsaga om relationen mellan dessa fakta och trafikbeslutet.

Intressegrupperingarna 1963

Vem eller vad som drivit fram den omprövning som beslutet innebar är Sannerstedt ganska företegen om.

Han säger kort att det från skilda håll hade krävts en liberalisering och att bl a RLF och andra näringslivsrepresentanter hade tryckt på. Men när beslutet togs skedde det i största enighet. Den politik som hade kännetecknat de föregående decennierna tycktes nu inte ha några försvarare. "Beslutet var populärt. Det togs i riksdagen utan votering. Det hade stöd hos intresseorganisationerna. Kommentarer i dagspressen var välviliga" (s. 1). En enig opinions successiva sönderfall – det är den bild av utvecklingen som ges i avhandlingen. Är den riktig?

På ett allmänt plan förefaller den ganska plausibel. Tanken på en friare konkurrens under kostnadsansvar och subventionering av viss samhällsnödvändig trafik var de flesta med på. Men skrapar man något på den verbala fernissan och ser vad som döljer sig bakom uppdragas betydande motsättningar. Framför allt tycks det mig felaktigt att påstå, att intresseorganisationerna och de närmast berörda intressenterna skulle ha varit entydigt positiva. En icke obekant organisation med visst inflytande – LÖ – tyckte t ex i sitt remissvar på den utredning som praktiskt taget ograverad resulterade i proposition, att betänkanudet över huvud taget inte kunde läggas till grund för ett riksdagsbeslut. Det starkt kritiska yttrandet avslutas på följande sätt: "Sammanfattningsvis anser LÖ att trafikutredningens principiella diskussioner och uttalanden om den svenska trafikpolitikens mål och medel synes vara alltför svagt underbyggda och genomarbetade för att kunna ligga till grund för ett långsiktigt trafikpolitiskt program." Dessförinnan hade man t ex om konkurrens skrivit följande: "LÖ finner sålunda trafikutredningens ensidiga framhävande av konkurrensen såsom det absolut främsta medlet för det trafikpolitiska målets realiserande bottna i en realistisk syn på trafikproblemen." Från vitt skilda utgångspunkter kommer de berörda fackförbunden Transport och Järnvägsmannaförbundet till liknande resultat.

Liknande är förhållandet på bilägarsidan. Åkarna var måttligt förtjusta i vissa av de liberaliseringar som genomfördes. De ville ha till stånd en friare konkurrens gentemot järnvägstrafiken som i stor utsträckning haft ensamrätt till de långväga transporterna. Men de ville inte alls att den stränga behovsprövningen vid ansökan om trafikstillstånd skulle slopas. Etableringskontrollen utgjorde ju ett skydd för de yrkesmän som redan var inne i branschen. Förbundens yttrande att "trafikpolitiken borde utformas i riktning mot ett system med mindre hårda regleringar" avsåg med andra ord inte de regleringar som var till bilägarnas förmån.

De närmast berörda inom trafiksektorn var alltså inte odelat positiva, medan näringslivet i övrigt var betydligt mera entusiastiskt. Denna skillnad uppmärksammar emellertid inte Sannerstedt. Under rubriken "näringslivet" inordnar han både transportsäljare av typ åke-

riägarna och transportköpare bland företagen och hävdar att "näringslivet" sluter upp bakom 1963 års beslut (t ex s. 191). Han låter också åkeriförbundets tidskrift stå för "näringslivets" åsikter (s. 47, 57). Detta är alltför onyanserat. Det visar sig i stället, som oftast, att intresseorganisationerna vill ha de bitar av reformen som gynnar dem men motsätter sig resten.

Om Sannerstedt börjat med en genomgång av vilka aktörerna är och i vilka inbördes relationer de kan tänkas stå, skulle han snart blivit varse att åkeriägarna ju har resten av näringslivet som motpart. Yrkestrafiken kör åt företagen och vill ha bra betalt och gärna också en gynnad ställning på marknaden. Företagen vill för sin del ha många yrkesbilar och åkeriföretag att välja bland för att kunna pressa transportkostnaderna. De vill dessutom ha rätt att hålla och fritt disponera egna bilar (s k firmabilar). På löntagarsidan är förhållandet likartat. Transport har i vissa frågor helt andra uppfattningar än kollegerna i Järnvägsmannaförbundet, uppfattningar som emellertid i hög grad delas av ägar- och arbetsgivarsidan på vägtrafikens område men inte nödvändigtvis av näringslivets män i övrigt. Dessutom är Transport av naturliga skäl föga trakterat av firmabilssystem, enbilsföretag o d vilket leder till kontroverser med både företagsintressen och andra löntagarförbund.

En översiktbild av dessa skiljelinjer kunde Sannerstedt ha hämtat ur en tidigare avhandling från Lund, Olof Söderbergs Motororganisationer i Sverige, som emellertid helt tycks ha gått honom förbi. Och att intressekonflikter även kommer till ytan vid 1963 års beslut kan man förvissa sig om genom att närmare studera organisationernas remissutlåtanden. Den bild som nu ges är knappast hållbar annat än på ett tämligen ytligt plan. De invändningar som följer, sedan organisationen i fråga givit sin allmänna anslutning till "inriktningen", visar klara intresselinjer och starkt divergerande uppfattningar.

Sannerstedts bild av läget 1963 stämmer betydligt bättre på partiarenan. Där var enigheten frapperande stor. Kommunikationsminister Skoglund fick motta lyckönskningar från företrädare för alla de borgerliga partierna. Men även i riksdagsdebatten kan man skönja fröet till missnöje. Åtskilliga debattörer, inte minst de från regeringspartiet, var tämligen reserverade mot de nya signalerna. Och på en central punkt bestred centerns företrädare att propositionen gav en sanningsenlig bild av läget. En tillfredsställande ersättningstrafik hade inte, som kommunikationsministern påstod, ordnats där järnvägar lagts ned i enlighet med 1958 års enhälligt antagna riksdagsbeslut. Den enighet som partierna gav uttryck åt var uppenbarligen i vissa stycken enbart verbal; vad som i praktiken skulle anses vara en "tillfredsställande transportförsörjning" fanns det skilda meningar om.

Tillämpningen och transportpolitikens förändringar

Den tolkning och beskrivning av 1963 års beslut som Sannerstedt gör i kapitel 3 är kort, effektiv och klargörande. Han har också ett gott grepp om det innehållsliga när han i kapitel 6 kritiserar en del argument som går ut på att tillämpningen av beslutet varit felaktig (s. 173 ff). När Sannerstedt själv skall uttala sig om den saken blir emellertid analysen lite trevande. Han finner t ex att vissa åtgärder vidtogs först efter avsevärd tid och att vissa utredningar aldrig resulterade i några åtgärder (s. 177). Vad detta leder till för slutsats i fråga om tillämpningens riktighet förblir dock oklart.

Sannerstedt går nämligen över till att tala om vilka förändringar i tillämpningen som skett under 70-talet, som om sådana utan vidare skulle vidimera att tillämpningen i ett tidigare skede varit felaktig. Resonemanget kopplas nu till begreppen fri konkurrens och politisk styrning och slutsatsen blir att de nya åtgärder som vidtas (transportstödet, den regionala trafikplaneringen, direktiven till kollektivtrafikutredningen, lagen om överlastavgift etc.) innebär en förändring i synsättet och att 1963 års beslut delvis överges. Den politiska styrningen har ökat och den fria konkurrensen minskat.

Här kunde framställningen ha gjorts mera nyanserad. Den utmärkta inledande analysen tycks ha fallit i glömska, och Sannerstedt framställer nu 1963 års beslut som uteslutande en hyllning till den fria konkurrensen. Den politiska styrning som skulle reglera konkurrensens förutsättningar (kostnadsansvaret och de "lika villkoren") och modifiera dess resultat (den "tillfredsställande transportförsörjningen") tenderar att falla bort. Att beslutsfattarna skärper kraven och höjer ambitionsnivån behövs ju inte innebära att principuppfattningen övergivits. Såvitt jag kan förstå rymmer de olika åtgärderna – möjligen med undantag av ett par uttalanden i direktiven till kollektivtrafikutredningen – inom 1963 års tankebyggnad. Det regionalpolitiska transportstödet var exempelvis vad jag kan förstå konkurrensneutralt i *trafikpolitiskt* hänseende; det diskriminerade inte mellan trafikgrenar, trafikföretag eller fordonsslag. Att det sedan var ett ingrepp i den fria konkurrensen och ett exempel på ökad politisk styrning på den *närings- och industripolitiska* arenan är en annan sak.

Innehållsanalysen

För fullständighetens skull skall jag till slut kort kommentera argumentationsanalysen i kapitel fyra och den kvantitativa innehållsanalysen av dagspressen. Sannerstedt visar sig väl förtrogen med både den kvalitativa och den kvantitativa metodiken. Speciellt i avsnittet om dagspressen arbetar han systematiskt. Han låter inte heller, som så ofta blir fallet, materialet "tala för sig självt"

utan motiverar och kommenterar de olika stegen i analysen.

Den kvalitativa analysen tycks mig mindre informativ, främst kanske därför att de intressanta faktiska motställningarna delvis fördunklas genom en indelning i "åsiktsriktningar". Denna gruppering av stoffet ges aldrig någon tillfredsställande motivering. Samtidigt kan inte Sannerstedt underlåta att själv gång efter annan kommentera just parti- och organisationsståndpunkter och beskriva vilka argument dessa underbyggdes med. Framställningen blir krånglig och "artificiell" helt i onödan, och Sannerstedt skaffar sig också ett representativt problem som eljest kunde ha undvikts. Nu kan samma ståndpunkt försvaras med vitt skilda argument, beroende på att aktörer med olika intressen företräder densamma. Eftersom då någon konsistens i argumenteringen för en ståndpunkt inte kan krävas, och eftersom Sannerstedt vill säga något om de faktiska aktörernas inställning, bör dessa representeras på ett rättvisande sätt inom respektive kategori. Detta har nu inte alltid lyckats. Ett sådant exempel på snedhet i argumentfördelningen är ett avsnitt där tämligen extrema industri- och företagargument får motivera en ståndpunkt som även den socialdemokratiska regeringen omfattar (s. 80 ff).

En vaghet i definitionen av de olika åsiktsriktningarna kan också noteras. Indelningsgrunden är "inställning" till beslutet, till tillämpningen och till effekterna. Man kan vara positiv eller negativ, vilket leder till åtta möjliga positioner (s. 46). Av dessa finner Sannerstedt att tre är representerade i materialet: de som är helt positiva (t ex socialdemokratiska regeringen, högern och näringslivet), de som är positiva till beslutet men negativa till tillämpning och effekter (t ex centern) och de som är helt negativa (kommunisterna).

Vagheten gäller vad som skall menas med "inställning till tillämpningen". Under det uttrycket förefaller Sannerstedt sammanföra flera saker: debattörernas uppfattning om tillämpningens riktighet, dvs förenlighet med 1963 års riktlinjer, deras värdering av tillämpningen och deras uppfattning om beroendeförhållandet mellan tillämpning och effekter. Men de både empiriska frågorna om korrekthet och orsakssamband ger ingen otvetydigt svar också på värderingsfrågan. Man kan mycket väl anse att tillämpningen varit korrekt med likväl ogilla den, eftersom man inte gillar beslutet. Man kan också anse att en – negativt upplevd – effekt beror på en helt korrekt tillämpning av beslutet. Vad har man i så fall för "inställning till tillämpningen"? Denna vaghet gör att man aldrig får riktigt klart för sig vad den åsiktsriktning som kommunisterna tillhör anser om tillämpningen och inte heller blir det helt klart vilken sorts uttalanden om tillämpningen som Sannerstedt fört till denna kategori.

Trots alla teoretiska dimridåer och onödiga tillkrånglingar har Sannerstedt emellertid lyckats ge en hel del av intresse. 60-talets omläggning av politiken och de åtgärder som följde efter denna finns nu dokumenterad. Argumenten har systematiserats och hyfsats och ståndpunkterna har mejslats ut. Den faktiska utvecklingen på transportsektorn har beskrivits och analyserats. Avhandlingen förstärker ytterligare bilden av 60-talet som den frejdiga optimismens middagshöjd, den tid då ännu tilltron till marknadskrafternas övervägande goda sidor var lika stark som förlitan på statsmakternas möjligheter att ta hand om avigsidorna.

Barry Holmström

Genmäle

Barry Holmströms recension av min avhandling "Fri konkurrens eller politisk styrning?" överensstämmer i stort med hans fakultetsopposition. Det ligger kanske i sakens natur, att den sortens recensioner söker ta fasta på svagheter och lätt riskerar att få en något gnällig karaktär. Litet stryk bör väl en författare kunna tåla. Några punkter i Holmströms recension provocerar dock till ett genmäle.

På en avhandlingsförfattare bör man kunna ställa vissa krav. Han bör definiera de begrepp som är centrala för avhandlingen och diskutera hur begreppen är inbördes relaterade. Han bör också visa hur avhandlingen förhåller sig till tidigare och pågående forskning.

Detta kräver naturligtvis några sidors utrymme. Jag har tagit upp idéanalys och policyforskning, redovisat en begreppsram och diskuterat olika sätt att närma sig det empiriska materialet. Vill man göra det lätt för sig kan man ju säga, att 16 sidor är för långt, och samtidigt kritisera mig för att genomgången inte blivit fullständig eller "inträngande".

Nu finns ju skilda uppfattningar om värdet av sk teorikapitel. (Holmström hade t ex inget i sin avhandling.) De ses av somliga som "dimridåer" eller som litet pliktskyldigt nyklippt persilja på maten. Men om varje statsvetare skulle stegra sig inför varje "ny uppsättning termer, distinktioner, förklaringsansatser o d.", så skulle ämnet snart hamna i en kris.

Nu hävdar Holmström, att problemet med avhandlingens teorikapitel skulle vara att jag där också diskuterar ting som är irrelevanta för avhandlingen. Så borde t ex inte förklaringsansatser diskuteras, eftersom avhandlingen påstås sakna förklaringar. (Vi tvingas då bortse från det kapitel, där dagspressens ståndpunktstaganden förklaras.) Men statsvetenskaplig forskning syftar ju bl a till förklaringar; då är det relevant att –

också i en casestudie – något diskutera olika förklaringsmöjligheter. Det kan väl inte vara så förfärligt galet att motivera både vad man väljer att göra och vad man väljer att inte göra. Jag har t ex i avhandlingen avvisat alternativet att göra vad Holmström kallar "en rationalistisk analys där argumentgenomgången utgör ett steg mot intentionsförklaringar av aktörers ståndpunkter eller handlande" – och det har jag motiverat: debatten följer inte partilinjer särskilt väl. De aktörer som omfattar resp. ståndpunkter i debatten bildar inte några enhetliga grupperingar.¹

I genomgången av den omfattande trafikpolitiska debatten väljer jag att urskilja och analysera tre åsiktsriktningar, tre argumentstrukturer. Att i stället undersöka hur ett större antal debattörer argumenterat skulle bli otympligt. Det valda tillvägagångssättet innebär självfallet, att aktörer med i andra avseenden skilda intressen kan komma att återfinnas inom samma åsiktsriktning. Så stöds t ex 1963 års beslut och dess tillämpning av både den socialdemokratiska regeringen och det privata näringslivet. Det är inget allvarligt problem! Där det finns skillnader inom åsiktsriktningarna, framhävs och analyseras olikheterna.²

Holmström menar särskilt, att jag tillskrivit regeringen en konkurrensvänlig inställning som egentligen bara skulle återfinnas inom det privata näringslivet. Men det går ju lätt att konstatera, att regeringen explicit redovisar en positiv inställning till den fria konkurrensen. Och denna bild av regeringens uppfattning stämmer – som nämns i avhandlingen – med den som Leif Lewin ger i "Planhushållningsdebatten".³

Inte heller låter jag, som Holmström påstår, Åkeriförbundets tidskrift Lastbilen representera hela näringslivets uppfattning. Det kan för det första inte utläsas på de sidor i avhandlingen, till vilka Holmström refererar. För det andra baseras självfallet avhandlingens slutsatser om det privata näringslivet på ett mer omfattande material än enbart Lastbilen. På tidskriftssidan är t ex näringslivet i litteraturförteckningen representerat med omkring ett dussin tidskrifter. Bland de i avhandlingen mer flitigt citerade debattörerna märks förutom Åkeriförbundets Ivan Sjunnebo också Industriförbundets Bengt Jobin och Stora Kopparbergs VD Per Beering. För det tredje framkommer ingenstans i materialet några åsikt motsättningar inom näringslivet. Holmströms spekulation om en motsättning i den trafikpolitiska debatten mellan producenter och konsumenter av godstransporter är ett intressant uppslag. Det får dock inget empiriskt stöd!

Avhandlingen ger inte någon utförligare redovisning av 1963 års besluts tillkomsthistoria. Holmström ifrågas-

ätter mitt påstående, att beslutet hade stöd hos intresseorganisationerna. Men min genomgång av pressdebatten (inkl Järnvägsmannaförbundets tidskrift *Signalen*) och riksdagsbehandlingen 1963 och de följande åren motiverar mitt omdöme: beslutet *hade* stöd hos intresseorganisationerna. Kommentarer i dagspressen var välvilliga. När trafikbeslutet för första gången togs upp till en kritisk diskussion i riksdagen – hösten 1966 – inhämtade statsutskottet yttranden från trafikpolitiska delegationen, näringslivets trafikdelegation, LO, TCO och RLF. Alla utom RLF slöt upp bakom trafikbeslutet. Detta nämns i avhandlingen. LO – som Holmström särskilt tar upp – yttrande därvid bl a

”De svårigheter som uppstår i en strukturförändring kan i princip mötas på två olika sätt; antingen genom att man försöker bromsa förändringen och avskära de sektorer i samhället som berörs därav från dess verkningar eller genom att man försöker påskynda och underlätta anpassningen till de nya förhållandena. Den första metoden leder till en uppbromsad framstegstakt och så småningom till ekonomisk stagnation och tillbakagång, den senare till en påskyndad ekonomisk expansion och snabbare stegring av levnadsstandarden. --- LO har i sina remissvar över förslagen till ny trafikpolitik och till lokaliseringspolitiken angivit sin syn på dessa frågor. De går i stort ut på att man bör påskynda och underlätta anpassningen till strukturförändringarna särskilt genom insatser för att stödja arbetskraftens omställning genom bidrag till omskolning och flyttning. De avsteg från det rent samhällsekonomiska kriteriet man önskar göra av sociala eller lokaliseringspolitiska skäl måste vara begränsade och väl planerade. LO kan inte finna att några nya skäl tillkommit, som inom trafikpolitiken skulle göra sådana avsteg mer motiverade; tvärtom synes utvecklingen snarare gå i snabbare takt än man tidigare föreställde sig och ställa större krav på ekonomisk anpassning.”⁴

LO:s yttrande kan inte rimligen tolkas på annat sätt än som ett klart stöd för 1963 års beslut.

I avhandlingens senare del diskuteras effekterna av trafikbeslutet och dess tillämpning. Problemen med att genomföra en effektanalys har jag kortfattat diskuterat, bl a i det förkättrade teorikapitlet. Jag säger där, att man, om man vill studera effekter, i princip har att undersöka alla faktorer, som påverkar den variabel, vars förändring man vill förklara.⁵ För att göra det behövs ett flertal observationer, vilket kan vara svårt att åstadkomma i en case-studie. Jag har studerat hur att antal strategiska variabler, bl a gods- och persontransportarbetet, förändrats under efterkrigstiden. Min slutsats är, ”att 1963 års beslut inte medförde några större förändringar i utvecklingen inom transportsektorn.”⁶

Här säger Holmström, att jag inte gjort någon utsaga

om relationen mellan 1963 års beslut och dessa data om transportarbetets utveckling. Det är inte snällt sagt. Jag har dock visat, att 1963 års beslut inte bör ses som någon brytning med den tidigare förda trafikpolitiken. Tvärtom är, säger jag, kontinuiteten tydlig.⁷ Järnvägspolitiken förändrades inte mycket 1963 – förutom att driftbidraget höjdes. Nedläggningspolitiken daterar sig ju till slutet av 50-talet. Vad gäller antalet lastbilar i yrkesmässig trafik har heller knappast den långsiktiga utvecklingen rubbats av de liberaliseringar som följde med 1963 års beslut. Den slutsatsen har fö också Lars Kritz dragit.⁸ Det skedde inte sådana förändringar i trafikpolitiken 1963, att det fanns anledning att förvänta att transportarbetets utveckling skulle på sikt förändras.

Förändringarna med 1963 års beslut ligger på ett mer ideologiskt plan. De är nu som principen om fri konkurrens på lika villkor slås fast.

Visst kan man spekulera över möjligheten att det 1963 inträffade någonting (men vad??) som drastiskt skulle ha ändrat utvecklingen, om inte samtidigt 1963 års beslut hade råkat inträffa med precis den omvända effekten. Men hur tungt vägande är den invändningen?

I avhandlingen diskuterar jag hur 1963 års beslut kommit att tillämpas. I tillämpningen under 70-talet konstaterar jag en förskjutning, från konkurrensprincipen till principen om politisk styrning. Naturligtvis menar jag inte – och något sådant låter sig inte utläsas ur avhandlingen – att en sådan förskjutning skulle ”vidimera att tillämpningen i ett tidigare skede varit felaktig.” Vad jag diskuterar är ju tvärtom huruvida den nya, förändrade tillämpningen är helt i överensstämmelse med 1963 års beslut. Den frågan har jag också diskuterat i intervjuer med Lars Peterson, Nils-Olov Hasslev och Bengt Norling, varvid jag fått inte helt samstämmiga svar. Det manar naturligtvis till försiktighet i analysen, vilken möjligtvis kan frustera en felsökande fakultetsopponent.

Anders Sannerstedt

Noter:

- 1 Sannerstedt, Fri konkurrens eller politisk styrning? sid 34
- 2 Ibid sid 84 ff, 119–121, 124 ff
- 3 Ibid sid 82. Jfr Lewin, Planhushållningsdebatten sid 423–447
- 4 SU 1966:146, cit sid 12. Jfr Sannerstedt sid 8
- 5 Sannerstedt sid 26
- 6 Ibid sid 191. Notera, att Holmströms citat inte är korrekt.
- 7 Ibid sid 192.
- 8 Kritz, Transportpolitiken och lastbilarna sid 124 ff, 134 ff.

Slutreplik

Så här halvtannat år efter åt vill jag gärna ge Sannerstedt rätt på en punkt, Jag uppehåller mig alltför mycket vid de mindre goda sidorna; helhetsintrycket blir väl negativt. Att det blir så beror sannolikt på att man som recensent känner sig tvingad att motivera de negativa omdömena men inte de positiva; härav den utrymmes-mässiga slagsidan. Men då Sannerstedt nu hävdar att min kritik är felaktig tvingas jag fortsätta i samma stil. Ty hans invändningar håller inte. Jag kan bara kommentera några av de saker han tar upp.

1. *Om teori och teorikapitel.* Sannerstedt tycks vilja göra gällande att jag är närmast principiell motståndare till "teori". Så stor är inte min enfald. Vad jag ville ha sagt är något förhållandevis enkelt och elementärt, nämligen att teoretiserande borde vara förenat med en frågeställning av något slag för att dess relevans, själva poängen, skall framgå. Problemet kan naturligtvis vara teoretiskt eller empiriskt...I det här fallet är det uppenbarligen önskan att säga något om trafikpolitiken och -debatten som motiverar funderingarna. Men de allmänna turens i teorikapitlet samband med de empiriska frågeställningarna är, mildt talat, inte uppenbart. Sannerstedt söker frenetiskt skapa ett slags teoretiskt paraply som skall hålla samman det empiriska stoffet. Det är fåfäng möda och tvingar honom att resonera så allmänt att det sagda kunde ha förblivit osagt. Varför inte i stället utgå ifrån det uppenbara: att det är ämnet och enbart detta som förenar de olika kapitlen? En sådan utgångspunkt skulle ha lett till att de teoretiska mödorna koncentrerades till ett fåtal problem som så att säga på naturlig väg genereras av de frågor som valts. Om Sannerstedts "förstärkningsargument", att jag inte är någon vän av teorikapitel, är bara att säga att det förvisso är sant men dessvärre irrelevant. Det är en smakfråga som inte skall sammanblandas med sakfrågan.

2. *Om förklaringar.* Jag har inte påstått att avhandlingen helt saknar förklaringar. Det fall som Sannerstedt lutar sig mot – det enda jag funnit – finns ju omnämnt i anmälan. Vad jag däremot påstått är att de frågeställningar som Sannerstedt själv formulerat inte anger att han avser att förklara något. Exemplet är en god illustration till min tes om det diffusa sambandet mellan frågeställningar, teoretiskt resonemang och empiri.

3. *Om åsiktsriktningar, den socialdemokratiska regeringen och den fria konkurrensen.* Sannerstedts påstående, att jag ifrågasätter att regeringen hade en positiv inställning till den fria konkurrensen, är obegripligt. Att regeringens *ståndpunkt* sammanföll med industrisidans är ju uppenbart. Vad Sannerstedt möjligen kan ha missförstått är

mitt påpekande att han ensidigt använder tämligen extrema *argument* från näringslivsföreträdare och andra och implicerar att de är representativa också för regeringens argumentering. Men samma ståndpunkt kan ju försvaras på ett otal sätt och det är faktiskt en markant skillnad i nyanser och tonläge hos en Svante Lundkvist och en Sten Westerberg, Hugo Hegeland eller Carl-Wilhelm Lothigius. Misstaget uppstår när Sannerstedt dels sammanför argumenten i olika åsiktsriktningar, dels klassificerar de faktiska aktörerna i samma kategorier och slutligen gör gällande att de argument som faller under respektive kategori avspeglar den "inställning" – både ståndpunkter och argument – som aktörerna i samma kategori har.

Möjligen kan Sannerstedt också ha missförstått min tvekan inför hans motsatspar politisk styrning – fri konkurrens. Min tveksamhet kommer sig av att politisk styrning ju kan sättas in antingen för att hämma marknadskrafterna eller för att främja dem. Beslutet 1963 hade ett viktigt inslag av politisk styrning i den senare meningen. Konkurrensförutsättningarna skulle likställas; det var avsikten med kostnadsansvarighetsprincipen. Denna politiska styrning innebar förvisso inte att beslutets förespråkare var negativa till fri konkurrens, tvärtom. Man kan alltså vara för både politisk styrning i denna mening och fri konkurrens. Det var regeringens position 1963.

4. *Om intresseorganisationernas och näringslivets ståndpunkter.*

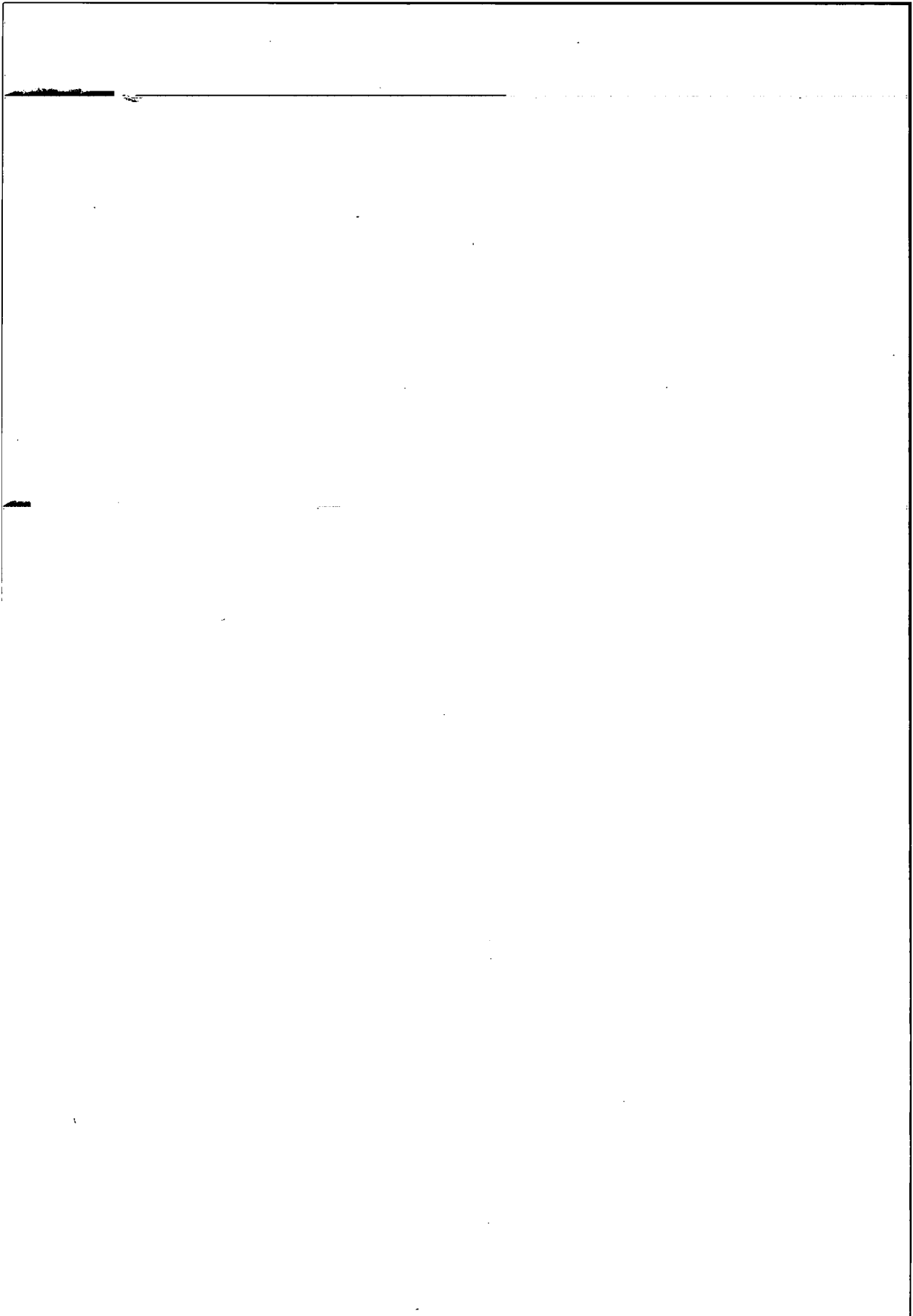
Sannerstedts vidhåller sina påståenden om att intresseorganisationer och näringsliv fullt och fast stod bakom 1963 års beslut. Jag hävdade och hävdar fortfarande att det inte är korrekt för tiden kring beslutstillfället 1963. Sannerstedt belägger nu sin ståndpunkt med bl a ett längre citat från LO från 1966. I polemikens hetta drar han sedan slutsatsen att eftersom LO stödde beslutet 1966 måste jag ha fel om läget 1963. Ett ögonblicks eftertanke leder säkert även Sannerstedt rätt: LO tycks ha ändrat uppfattning, alternativt står med två oförenliga uppfattningar. Exemplet belyser huvudpoängen i min kritik. Det är för onyanserat att uttrycka sig som om inga positionsförskjutningar gjorts under det decennium som studeras. Det går an om man abstraherar argumenten i åsiktskategorier men inte om man uttalar sig om de faktiska aktörernas hållning under perioden. Det trubbiga analysinstrumentet gör att Sannerstedt varken upptäcker åsiktsdifferenserna mellan regeringen och LO eller svårigheterna att förena LO:s trafikpolitiska ståndpunkt 1963 med den näringspolitiska filosofi som utvecklades i Samordnad näringspolitik. Sannerstedt ser likheten mellan regeringspolitiken och denna filosofi, sådan den formulerats av Leif Lewin i Planhushållnings-

debatten. Men han ser inte att LO:s *egen* trafikpolitiska ståndpunkt faller ur ramen.

Kontroversen om "näringslivets" position är av liknande slag. Det är lätt att visa att de direkt berörda intresseorganisationerna, t ex lastbilsägarna, inte alls var odelat positiva vid beslutstillfället, medan däremot industriintressena inom Näringslivets trafikdelegation var mycket nöjda. Även här kan det vara riktigt – även om Sannerstedts belägg via pressmaterial är otillfreds-

ställande – att såväl åkarna som industrin stod eniga vid 60-talets slut. Men 1963 var det inte så och det motiverar en uppdelning av näringslivskategorin i två grupper när nu Sannerstedt envisas med att söka positionsbestämma faktiska aktörers ståndpunkter. Sammantaget är Sannerstedts bild helt enkelt för onyanserad för perioden som helhet och felaktig för beslutstillfället.

Barry Holmström



Till redaktionen insända skrifter

Anckar, Dag, RESPO-projektet: administrativ och kameral slutrapport. Statsvet. inst., Åbo akademi
Belson, William, Adolescents, Violence and Television. Akademilitteratur
von Bonsdorff, Göran, Vad är fredspolitik?, ETA, Ekenäs
Dahmén, Erik-Eliasson, Gunnar, red, Industriell utveckling i Sverige. A & W International
Damgaard, Erik, red, Folkets veje i dansk politik. Schultz
Hadenius, Stig-Weibull, Lennart, Massmedier. Bonniers
Halldén, Söran, Nyfikenhetens redskap. Studentlitteratur
Helset, Per, Hemmelighold og demokrati. Universitetsforlaget, Oslo
Huldt, Bo-Lejins, Atis, eds, East-West Economic Interaction. Utrikespolitiska institutet
Kühl, P-H-Martini, Sten, Psykisk sårbarhet, Tenisk Forlag, Köpenhamn
Kälvemark, Ann-Sofie, More Children of Better Quality? A & W International
Lagergren, Bo, Rättvisa vid taxering. Publica
Lewin, Leif-Vedung, Evert, eds, Politics as Rational Action. D. Reidel
Lundin, Lars-Erik, Påverkan genom militärt stöd. Utrikespolitiska institutet
Olsen, Ole Jess, Industripolitik i Danmark, Norge och Sverige. Paludan
Rylander, Staffan, Offentlighet och sekretess. AWE/Gebers
Sandgren, Claes, Statens stöd till forskning och utveckling. Institutet för immaterialrätt, Stockholm
Seth, Torsten-Svensson, Gustav, Arbetstagarinflytande över regeringsbeslut. Publica
Singh, Elen C, The Spitsbergen (Svalbard) Question. Universitetsforlaget, Oslo
Ståhlberg, Krister, Central-local Relations in Finland. Statsvet. Inst., Åbo akademi
Sundbo, Jon, Tilskadecomster. Teknisk Forlag, Köpenhamn
Wikland, Urban-Stare, Peter, Arbetsrätt. Liber

Medarbetare i StvT

Henrik Bang licentierat i statskunskap i Köpenhamn
Sean McConville, B.Sc., Ph.D., Lecturer in Social Administration, University of Sussex, England. Specialist
Adviser (1977-78) to the House of Commons Select Committee on Expenditure
Docent *Mats Bergquist* arbetar vid svenska ambassaden i Washington
Fil dr *Åke Elmér* har varit rektor vid Socialhögskolan i Lund
Eskil Wadensjö är professor i arbetsmarknadspolitik vid Institutet för social forskning i Stockholm
Sven Berg är docent i statistik i Lund
Klaus Törnudd är docent vid universitetet i Helsingfors
Tore Modeen är professor i juridik vid universitetet i Helsingfors
Barry Holmström är docent i statskunskap i Uppsala
Fil dr *Anders Sannerstedt* arbetar vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1981!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga instituti-
onerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).