

نقش گروههای فشار در شکل‌دهی خط‌مشی عمومی

دکتر اسدالله کرد نائج¹

چکیده

امروزه شناخت گروههای فشار از مباحث مهم در شکل‌دهی خط‌مشی عمومی است. این گروهها به شکل‌های مختلف سعی دارند تا سیاست‌گذاران را و تصمیم‌گیران را برای رسیدن به منافع خود تحت تاثیر قرار دهند. این مقاله در پی آن است تا نقش گروههای فشار را در شکل‌دهی خط‌مشی عمومی مورد بررسی قرار دهد. در این راستا، مقاله را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد. بخش نخست شامل اهمیت مطالعه گروههای فشار، تعریف گروههای فشار، و طبقه‌بندیهای آن است. در این بخش سعی شده است بطور مختصر اهمیت مطالعه گروههای فشار مورد بررسی قرار گیرد و سپس مفهوم گروههای فشار و طبقه‌بندیهای آن از دیدگاه نظریه پردازان ارائه گردد. بخش بعدی مقاله در ارتباط با نحوه اثرگذاری گروههای فشار در شکل‌دهی خط‌مشی عمومی است که در آن استراتژیها و روشهای اعمال فشار این گروهها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی

خط‌مشی عمومی، گروههای ذینفع، گروههای فشار

مقدمه

تاریخ مطالعات مربوط به گروههای ذینفع به آغاز قرن بیستم باز می‌گردد. اگر چه این پدیده موضوع تازه‌ای نیست و حتی قدمت آن بیش از قدمت احزاب است اما مفهوم

1. استادیار دانشگاه تربیت مدرس

رسمی گروه فشار که به آن گروه ذینفوذ هم گفته می‌شود ابتدا در آمریکا ترسیم شد و برای مطالعه تاثیر سازمانها و انجمن‌های خصوصی بر دولت مورد مطالعه قرار گرفت (دوورژ، 1372، ص 535). اولین کتابی که در این زمینه مطرح گردید از «آرتور بنتلی»¹ بود که در سال 1908 میلادی تحت عنوان «روند حکومت» به رشته تحریر درآمد و به نقش این گروهها پرداخت. وی در این کتاب نه تنها به ساختار نهادی این گروهها توجه کرد بلکه آنها را بصورت یک فرآیند سیاسی در جریان زمان، مورد توجه قرار داد. این مطالعات تا بعد از جنگ جهانی دوم در حالت رکود و در مرحله مقدماتی خود بود تا این که در سال 1951 «دیوید ترومن»² کتابی تحت عنوان مشابهی منتشر کرد. وی کار «بنتلی» را ادامه داد و در تلاش برای کشف نحوه عمل و جایگاه واقعی گروههای ذینفوذ در ساختار قدرت بود. تا به امروز این مطالعات ادامه یافته و به لحاظ اهمیت در تمام کتب جامعه شناسی سیاسی مورد توجه قرار گرفته است. اهمیت موضوع به قدری است که بعضی از نظریه پردازان سیاسی متعقدند که امروزه رژیمهای سیاسی نباید بر پایه سیستم‌های احزاب مورد مطالعه قرار گیرند بلکه باید نقش و عمل گروههای فشار و ذینفع مورد مطالعه قرار گیرند (راج، 1990، ص 182). اگر چه می‌توان ادعا کرد که اکثر تصمیمات سیاسی متأثر از تاثیرات فعالیتهای گروههای فشار است، ولی مطالعه و بررسی این گروهها تاکنون به آن میزانی که در فرآیند سیاسی نقش داشته‌اند مورد توجه قرار نگرفته است. البته در بعضی از جوامع کثرت گرا به علت وفور و تنوع وجودی این گروهها، در حوزه جامعه شناسی سیاسی مطالعات قابل توجهی درباره آنها صورت نگرفته است. در نقطه مقابل آنها، نظامهای سنتی و توتالیتر (به علت نوع ساخت سیاسی) قرار دارند که راه را برای شکل گیری، رشد، و فعالیت این گروهها بسته و حوزه فعالیت آنها را محدود ساخته‌اند. از طرف دیگر یکی از عواملی که مطالعات مربوط به گروههای ذینفوذ را دشوار می‌سازد و از دستیابی به یک نتیجه قطعی بازمی‌دارد، پیچیدگی و مخفی بودن

1 . A.Bently

2 . D.Truman

برنامه‌ها و رفتار آنهاست؛ این امر خصوصاً در جوامع توسعه نیافته به اوج خود می‌رسد (نقیب زاده، 1368، صص 15-13).

این مقاله به ماهیت گروههای فشار، انواع این گروهها و نقش و نحوه اثرگذاری این گروهها در شکل‌دهی خط‌مشی عمومی می‌پردازد.

اهمیت گروههای فشار

هر فردی دارای منافع مادی و معنوی متعدد و معینی است و برای صیانت و توسعه منافع خود از هر ابزاری که در اختیار دارد استفاده می‌کند. افراد برای تامین خواسته‌های خود در اتحادیه‌ها، سازمانها، انجمن‌ها حضور یافته و به گروهها روی می‌آورند تا ضمن افزایش قدرت خود از طریق گروه به اهداف خود نایل آیند و از این طریق خود را در سیستم سیاسی سهیم ساخته و در تعامل با پدیده‌های اجتماعی قرار گیرند، زیرا پدیده‌های اجتماعی بندرت از یکدیگر جدا هستند. این پدیده‌ها همه با یکدیگر رقابت یا همیاری داشته و زندگی یک ملت را تحت تاثیر قرار می‌دهند (برتول، 1371، ص 47). از سوی دیگر انسان عصر حاضر، انسان سیاسی است و به طور عمده رخدادهای سیاسی را تعقیب می‌کند و متأثر و تاثیرگذار بر این رخدادهاست. این پدیده‌ها در قالب ساختار شکل می‌گیرند و گروههای فشار بخشی از این ساختارها محسوب می‌شوند و بدین لحاظ است که امروزه مطالعه گروههای فشار امری بسیار مهم جلوه کرده و با بررسی این گروهها و نقش آنها در تبیین سیاستگذاری جامعه می‌توان به جایگاه آنان در سیستم سیاسی پی برد.

ماهیت گروههای فشار

دو اصطلاح گروه فشار¹ و گروه ذینفع² بعضاً به طور متناوب و به جای یکدیگر به کار می‌رود که البته در عرف سیاسی یا بنا بر قول انگوساکسون ها بیشتر به «گروه فشار» مشهور است. پاتریک گانینگ³ (2002) معتقد است گروه فشار به جمعی از افراد گفته

1 . Pressure Group
2 . Interest Group
3 . Partick Gunning

می‌شود که اهداف سیاسی داشته و می‌خواهند قوانین را تحت تأثیر قرار دهند و گروه ذینفع به مجموعه افرادی اطلاق می‌شود که دارای علائق مشترک بوده و اهداف سیاسی ندارند (زاراتیگویی، 2004). موریس دوورژه نویسنده فرانسوی به تفکیک نه چندان دقیق این دو مفهوم معتقد است بدین صورت که غالب گروه‌های ذینفع شامل افراد یا سازمانهای غیرسیاسی است که اساسی‌ترین فعالیت آنها نفوذ بر قدرت نیست. اما اگر این گروه‌ها وارد فرآیندهای اعمال فشار و فعالیتهای سیاسی شوند گروه فشار خوانده می‌شوند و در حقیقت آنها به لحاظ کارکرد خود یعنی اعمال فشار به این نام معروف شده‌اند (دوورژه، 1372). البته، در خصوص تعریف جامع و مانع از گروه‌های فشار هنوز با گذشت یک قرن از مطالعه این پدیده سیاسی موفقیتی حاصل نگردیده؛ با این حال تعاریف متعددی از گروه‌های فشار ارائه شده است که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌شود. از نظر زیگلر¹، گروه فشار تجمع سازمان یافته‌ای است که درصدد نفوذ بر ماهیت تصمیمات در جامعه می‌باشد بدون آنکه معمولاً تلاش کند که اعضای آن در جایگاه‌های رسمی حکومتی قرار گیرند (اسمیت، 1989 ص 23). هانس راج² معتقد است گروه‌های فشار سازمانهای غیرحزبی است که تلاش دارد بر بعضی از وجوه سیاست و حکومت در جامعه تأثیر بگذارد (راج، 1990، ص 185). آلن بیرو³ معتقد است گروه فشار واحدی است جمعی، متشکل از اشخاصی که دیدگاهها و منافع مشترک دارند و برای دستیابی به اهداف خود بر دیگر گروه‌ها اعمال فشار می‌کنند (بیرو، 1368، ص 291). وُتن⁴ نیز در کتاب خود تحت عنوان «گروه‌های ذینفع» معتقد است گروه‌های ذینفع به تمام گروه‌ها، انجمن‌ها و تجمعاتی اطلاق می‌شود که درصدد اثرگذاری بر سیاستگذاری عمومی در جهت منافع مورد نظر خود در جامعه هستند. و این در حالی است که معمولاً علاقه زیادی به پذیرش مسئولیت مستقیم اداره کردن در حکومت را ندارند. وی به منظور ایجاد یک حلقه اتصال بین دو مفهوم گروه‌های ذینفع و گروه‌های فشار می‌نویسد، زمانی که

1 . H. Andrew Zeigler

2 . Hans Raj

3 . Alen Beroo

4 . Graham Wootton

گروههای ذینفع در سطح سیاسی عمل نمایند به آنها گروه فشار گفته می‌شود (وتن، 1975، ص 5). الوانی نیز در کتاب «تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی»، گروههای فشار را گروهها و تشکلهایی معرفی می‌کند که با نفوذ در امر خط مشی گذاری عمومی، اثرات تعیین کننده و جهت دهنده‌ای را به جای می‌گذارند (الوانی، 1369 ص 97).

همانگونه که ملاحظه شد هر یک از تعاریف فوق ناشی از وجود نگرش خاص به موضوع است و تا حدودی به یکی از وجوه قابل طرح در خصوص این پدیده پرداخته است. هانس راج، در تعریف خود گروه فشار را سازمان غیر حزبی تعریف کرده است و زیگلر آن را تجمع سازمان یافته‌ای که درصدد اعمال نفوذ بر تصمیمات سیاسی است تلقی نموده و با قیدی که اشاره کرده یعنی وارد نشدن آنها در ساختار حکومت تجمع سازمان یافته از نوع حزبی را استثناء کرده است. دوورژه (1372) نیز در توصیف این پدیده می‌نویسد «این اصطلاح در مورد نوعی از تشکیلات به کار برده می‌شود که هم بسیار وسیع است و هم بسیار مبهم، آنها مستقیماً در به دست گرفتن قدرت و اعمال آن مشارکت نمی‌کنند ولی ضمن خارج ماندن از قدرت بر آن تاثیر گذارده و به آن فشار وارد می‌کنند؛ اما نکته مهم اینست که کمیت، کیفیت، تنوع و تعدد منافع منجر به تشکیل گروههای ذینفع شده و با ورود به جریان رفتارهای سیاسی، گروه فشار تحقق یابد.

انواع گروههای فشار

انواع گروههای فشار به نوع طبقه بندی نظیر نوع فعالیت، ساخت و عواملی نظیر این بستگی دارد که در ادامه به تعدادی از این تقسیم بندیها اشاره می‌شود:

1- انواع گروههای فشار براساس نوع فعالیت

الف - تقسیم بندی کوکسال¹

کوکسال گروههای فشار را به دو دسته تقسیم می‌کند، گروههای صنفی و گروههای ایدئولوژیک (اسمیت، 1989، صص 23-24). گروه صنفی؛ گروهی است که عضویت در

1. Coxall

آنها مستلزم داشتن منافع شخصی مشابه است. گروه صنفی در پی حفظ منافع اعضاء خود است و بیشتر جنبه های اقتصادی را مورد نظر دارد مانند اتحادیه هایی نظیر معدنچیان، خانه کارگر، و غیره.

گروه ایدئولوژیک؛ گروهی است که اعضاء دارای منافع مادی مشترک نیستند بلکه دارای منافع ایدئولوژیک و به قولی منافع غیرمادی مشترک هستند و نگرششان مشابه است. این گروهها به دنبال حمایت، پیگیری و یا ترویج ایده خاصی هستند، مانند گروههای ضدسیگار، محیط زیست، و صلح سبز.

ب - تقسیم بندی موريس دوورژه¹

موريس دوورژه تقسيم بندي ديگري را براساس نوع فعاليت گروههاي فشار مطرح و آنها را به گروههاي سياسي و گروههاي شبه سياسي تقسيم مي کند. يك گروه فشار يا ذينفوذ هنگامي سياسي است که منحصرأ در قلمرو سياست عمل کند و بر قواي بخش عمومي تاثير بگذارد و هنگامي شبه سياسي است که فشار سياسي فقط بخشي از فعاليت هاي آن باشد و يا اينکه علل وجودي و زمينه فعاليتهاي ديگري نیز داشته باشد. انجمنها، گروهها، مجامع و تشکلهايی که صرفأ کار سياسي انجام می دهند گروههاي ذينفوذ سياسي ناميده می شوند، ولی ساير گروههايی که اهداف گسترده تري دارند و گاهي نیز در حکومت نفوذ می کنند مانند اتحاديه هاي کارگري نمونه هايی از گروههاي ذينفوذ شبه سياسي هستند (دوورژه، 1372، ص 538).

2. انواع گروههاي فشار براساس ساخت

موريس دوورژه (1372صص 536-535) گروههاي فشار را با توجه به ساخت آنها به دو نوع گروههاي عوام و گروههاي خواص تقسيم می کند. گروههاي عوام² در پی گردآوری اعضاءي بیشتری هستند، زیرا نیروی اصلی خود را از عامل تعداد بدست می آورند نظير سندیکاهاي کارگري، باشگاه کتاب خوانان جوانان.

1 . Maurice Duverger

2 . Groups de Masses

گروههای خواص¹ مانند گروههای عوام در پی کمیت نیستند بلکه به دنبال کیفیت اند. به زبان دیگر، خطاب آنان به سرشناسان اجتماعی و به خواص است. در این گروهها مراجعه به خواص بر مراجعه به عوام ترجیح داده می شود زیرا این امر برای اقداماتی که می خواهند انجام دهند، ثمربخش تر است، نظیر نظریه پردازان و، افراد دارای مشاغل خاص (دوروزه، 1372؛ گده و براهماسرن، 1999).

3- تقسیم بندی گروههای فشار بر اساس نوع عضویت و تخصص گرایی

وتن مشخصه گروههای ذینفوذ بخشی یا صنفی و ترویجی یا ایدئولوژیکی را با توجه به باز و یا بسته بودن آنها و درجه تخصص سیاسی برای شناسایی چهار نوع گروه فشار به کار می گیرد. این چهار نوع گروه فشار همراه با مثالهایی در جدول شماره یک نشان داده شده است (اسمیت، 1989، لیندبلوم، 1991):

جدول 1: طبقه بندی وتن از گروههای فشار

تخصص گرایی سیاسی			
زیاد	کم		
گروههای فشار معرف: انجمن ملی کشاورزان کانون وکلا احزاب و گروههای سیاسی جامعه پزشکان	گروههای فشار عملیاتی: اتحادیه کارگری خاص اتحادیه تاکسیرانان اتحادیه کارگران خط مونتاژ	بسته	عضویت
گروههای فشار تبلیغی (ترویجی): دوستداران حقوق بشر صلح سبز	گروههای فشار بیانی: انجمن آموزشی انجمن اولیاء و مربیان	باز	

1 . Groups de Cardre

4- گروه‌واره‌های ذینفوذ

گروه‌های دیگری نیز وجود دارند که متشکل از صاحبان فن و متخصصان امر می‌باشند و به حساب خود اعمال نفوذ نمی‌کنند بلکه برای سایر گروه‌ها این عمل را انجام می‌دهند. گروه‌های مذکور را گروه‌واره‌های ذینفوذ نامیده‌اند نظیر دفاتر فنی، روزنامه‌ها و سازمان‌های خبری.

در برخی از کشورها صندوق‌هایی بوجود آمده است که در انتخابات اعمال نفوذ می‌کنند و به کسانی که مورد نظر هستند کمک می‌نمایند. این صندوق‌ها با سرمایه‌گذارانی که می‌خواهند اعمال نفوذ سیاسی کنند ارتباط برقرار کرده، امکان اعمال نفوذ آنان را فراهم می‌آورند.

از سوی دیگر روزنامه‌ها، مراکز تبلیغاتی، و سازمان‌های خبری تشکل‌های فنی و تخصصی هستند که نفوذ سیاسی سایر گروه‌ها را تسهیل می‌کنند (الوانی، 1369، ص 99).

استراتژی‌ها و روش‌های اعمال فشار گروه‌های ذینفوذ

در زندگی اجتماعی، هر فرد و گروهی به دنبال تحقق آرمان‌های خود است. بدیهی است فرد برای تحقق نظرات و آرمان‌های خود از هر فرصتی استفاده نماید و خواهان قدرت برای اعمال نظرات خود باشد. هارولد لاسول¹ معتقد است «علم سیاست» به صورت یک نظام تجربی، عبارت از مطالعه چگونگی شکل گرفتن قدرت و سهم شدن در آن است و «عمل سیاسی» عملی است که براساس قدرت انجام می‌گیرد (دال، 1364، ص 5). از طرفی، در هر نوع نظام سیاسی هر فردی خواه ناخواه تحت تاثیر آن نظام قرار گرفته، و چنانچه اوضاع بر وفق نظر او و گروهی که به آن وابسته است باشد، تمایل به ثبات وضع موجود داشته تا به نفع بیشتری نایل گردد و اگر نظام مطابق با میل او نباشد، اندیشه ایجاد تغییر در نظام سیاسی را دنبال خواهد کرد و بدین ترتیب اعمال فشار گروه‌های ذینفوذ شکل می‌گیرد (تایل، 1994).

1 . Harold Lasswell

بدین ترتیب این سوال مطرح است که گروههای فشار از چه روشها و استراتژیهایی برای اعمال نفوذ استفاده می کنند؟ در این راستا، استراتژیها و شیوه های نفوذ یا فشار این گروهها در دو نوع متمایز انجام می شود، از یک سو به شکل مستقیم و بدون واسطه و متوجه تصمیم گیرندگان امور سیاسی است؛ و از سوی دیگر به شکل غیر مستقیم و با واسطه و به صورت تغییر و جهت دهی آراء و افکار عمومی و بسیج آن برله یا علیه شخص، گروه، جریان، یا حکومت از طریق مردم می باشد (کنان و رابین، 1988؛ سانتوس، 2004؛ هالکام، 1995؛ زاراتیگویی، 2004؛ دشازو و فریمن، 2005؛ لیون و ماکسول، 2004؛ و پللو، 1370). در ادامه این استراتژیها و شیوه های نفوذ تشریح می شود.

1. اقدامات مستقیم

بخش عمده ای از اقدامات گروههای فشار شامل آن دسته از اعمال و رفتارهایی است که در قالب لابیها و اقدامات خشونت آمیز مستقیماً متوجه تصمیم گیرندگان سیاسی از عالیترین مقام مسئول تا پایین ترین رده هرم تشکیلات و مجریان سیاستها است.

1-1) لابیها

در رژیم های دموکراسی که قدرت تابعی از آراء مردم است، تماس اقشار مختلف مردم، گروهها، و سازمانها با منتخبین خود در مجالس قانونگذاری، دستگاه قضایی و قوه مجریه تا اعضای انجمن شهر امری مشروع و موجه تلقی می گردد. این تماسها در قالب رایزنی انجام می شود¹ و لذا یکی از بزرگترین عرصه های عمل گروههای فشار، مجالس قانونگذاری در هر کشور است. شکل نظام پارلمانی در نوع خود امکان جدیدی را برای گروههای فشار فراهم نموده است و این بدین خاطر است که ملاک هر عملی قوانین مربوط به آن عمل است و بدیهی است گروههای فشار برای کسب حداکثر منافع، قانونگذاران و مجالس مقننه را زیر نظر داشته و به دنبال آن هستند که از طریق نمایندگان مجلس، قوانینی را که از تصویب مجالس می گذرد در برگیرنده منافع آنان بوده و یا آن

1. معمولاً این گونه رایزنی ها را لابی (Lobby) و به افرادی که مجری این رایزنی ها هستند لابیست (Lobbyist) گفته می شود.

دسته از قوانینی که منافع آنان را خدشه دار ساخته، لغو نمایند که لابی ابزار این عمل است. واژه لابی به معنای راهرو بوده و به تالاری گفته می‌شود که در آنجا می‌توان سیاستمداران را ملاقات کرد. ولی این کلمه مانند بورو (در زبان فرانسه) کم‌کم تحول پیدا کرد بطوری که امروزه منظور از آن اصطلاحاً زد و بند سیاسی است (سانتوس، 2004؛ لیون و ماکسول، 2004). گروهی از اندیشمندان سیاستگذاری و علم سیاست تعریف جامعی را از لابی ارائه کرده‌اند، و آن را اعمال فشار مستقیم بر مسئولین ادارات عمومی در تلاش برای نفوذ و کنترل تصمیمات و اعمال حکومت و یا مذاکره، مشاوره و ارائه رهنمود به تصمیم‌گیرندگان سیاسی به منظور اعمال فشار مستقیم و کنترل تصمیمات و اعمال حکومت در راستای تغییر وضع موجود و نیل به اهداف فردی و گروهی تعریف می‌کنند (دشازو و فریمن، 2004).

لازم به ذکر است که عمل لابی صرفاً در چارچوب قوه مقننه محدود نمی‌شود و می‌تواند در مورد هر یک از افراد منتسب به هر یک از قوای سه‌گانه به کار گرفته شود. ضمناً استراتژیها و روشهای لابی نیز از یک بخش از حکومت نسبت به بخش دیگر، بسیار متفاوت است. از اینرو استراتژیها و روشهای گروههای فشار در قالب قوای سه‌گانه بطور مختصر مورد بررسی و دقت قرار می‌گیرد.

الف - بخش قوه مقننه (مجلس)

نوع اقدامات گروههای فشار برای اعمال فشار بر این بخش در دو مقطع قبل و بعد از انتخابات قابل مطالعه می‌باشد. قبل از برگزاری انتخابات و در حین فعالیتهای تبلیغاتی، گروههای فشار با کمک به نامزد مورد نظر از او حمایت می‌کنند تا پس از انتخاب موفق به برقراری روابط غیررسمی با او بشوند. این می‌تواند یاری نمودن نامزد مورد نظر در مبارزات انتخاباتی، تقبل هزینه‌های تبلیغات و یا برجسته سازی او به وسیله رسانه‌هایی که در اختیار دارند، و یا ضعیف جلوه دادن حریف او نزد افکار عمومی باشد. به همین دلیل است که گروههای فشار همواره اهمیت خاصی برای انتخابات قایل هستند زیرا در این زمان است که آنها می‌توانند از طرق مختلف نامزدهای خود را که در واقع مدافع منافع آنان هستند مطرح سازند. هر فرد قبل از نامزدی به وسیله رهبران گروه مورد مشاوره

قرار می‌گیرد و آنگاه بطور محرمانه حمایت می‌شود. طبیعی است که عمل گروههای فشار معمولاً آشکار نمی‌شود و همواره در پشت پرده انجام می‌شود.

یکی از رایج ترین ابزارها که زمینه مساعدی برای اعمال نفوذ گروههای فشار در قوه مقننه را فراهم می‌آورد کمیته‌ها و کمیسیونهای تخصصی مجلس می‌باشد. اهمیت این کمیسیونها در این مسأله نهفته است که مذاکرات و مصوبات جلسات عمومی مجلس در اطراف گزارش کمیسیونها و متن مصوب آن کمیته‌ها خلاصه می‌شود. بدیهی است هجوم گروه فشار به یک کمیسیون خاص به مراتب از هجوم به کل مجلس آسانتر است. حتی بسیاری مواقع اتفاق می‌افتد که گروههای ذینفوذ به منظور تسهیل روابط خود با قانونگذاران و اعضای کمیسیونها از شیوه‌های ترغیب، تطمیع و تهدید نظیر نظریات و آراء خود بطور رایگان به عنوان یک فرد مطلع و اقناع تا هدیه به صورت ضیافت، رشوه و تهدید استفاده می‌کنند. شاید بتوان گفت بهترین شیوه معمول در این مسیر همان اصطلاحی است که آن را ضیافت دادن و بهره بردن می‌نامند. آنها آموخته‌اند که برای تالیف قلوب لازم است ابتدا از این مسیر وارد شوند و ضیافت و هدیه از شیوه‌های معمول و شناخته شده گروههای فشار به شمار می‌رود بهرحال نتایج تأثیر گروههای فشار در قوه مقننه بصورت جرح و تعدیل، تصویب یا لغو قوانین و یا جرح و تعدیل، تصویب یا لغو یک طرح یا لایحه می‌باشد. (سانتوس، 2004؛ دشازو و فریمن، 2005؛ پللو، 1370).

ب. بخش اجرایی (قوه مجریه)

از دیگر حوزه‌های مورد توجه برای نفوذ و اعمال فشار توسط گروههای ذینفوذ، نهادهای اجرایی هر کشور است. آنها برای دستیابی به اهداف خود در مرحله اول در انتخاب، و یا انتصاب کارگران حکومت دخالت نموده و سعی می‌کنند وضعیت را چنان مهیا سازند که افراد مورد نظر عهده دار مناصب و جایگاههای ویژه اداری شوند. البته این عمل معمولاً به طور پنهان و در توافقات محرمانه صورت می‌گیرد.

یکی دیگر از شیوه‌های اعمال نفوذ در دستگاه اجرایی بصورت لابی است. بدین منظور گروههای فشار از فرصت‌ها نهایت بهره‌برداری را نموده و هر روز به شکلی با

نزدیکی و ایجاد روابط دوستانه تحت عنوان مراودات و ارتباطات کاری و اداری به تعمیق این روابط با افراد تحت نفوذ خود می‌پردازند. قدم اول برای این شیوه از درج آگهی تسلیت و تبریک بمناسبت‌های مختلف تا حضور در دفتر کار افراد با همراهی چند تن از دوستان و اهداء هدیه یا سبد گل می‌باشد (دشازو و فریمن، 2005؛ پللو، 1370)

ج. بخش قضایی (قوه قضائیه)

اگر چه فعالیتهای گروه‌های فشار متوجه سیاستگذاران و مجریان حکومتی است، لیکن اعمال نفوذ در مسایل قضایی و حقوقی نیز از اهداف بعدی آنها به شمار می‌رود. این گونه گروهها در تلاش هستند تا آن قسمت از حوزه های قضایی که در ارتباط با سیاستهای عمومی است و به نحوی به مسایل و مصالح عامه مربوط می شود زیر نظر داشته، از آنها مراقبت نموده و کنترل‌های روزانه را اعمال نمایند. این بدان جهت است که آن دسته از سیاستهای عمومی که ممکن است در ارتباط با گروه‌های بزرگی از شهروندان و دارای منافع حیاتی باشند در بعضی از پرونده های دادگاههای عالی با عالیتترین مراجع قضایی رقم زده می شود و در این فرآیند این مسئله مهم است که محدوده روابط یک لایست با قاضی که این روابط قسمتی از کل فرآیند فشار سیاسی است شناسایی شود. تنظیم مسایل مربوط به حقوق مدنی افراد یا بخشی از جامعه از جمله حقوق و آزادی زنان یا رنگین پوستان و یا یک قومیت خاص یا مهاجران و ... که در حیطه وظایف بخش قضایی است می تواند زمینه های لازم را برای اعمال فشار گروه‌های ذینفوذ فراهم سازد (سانتوس، 2004؛ پللو، 1370؛ لیندبلوم 1991).

1-2) اقدامات خشونت آمیز

زمانی که گروه‌های فشار از شیوه های قبلی نتوانستند به اهداف خود برسند و منافع حیاتی خود را در معرض تهدید دیدند به اقدامات غیرمسالمت آمیز و یا به عبارت دیگر اعمال خشن روی می آورند. اگر چه اقداماتی همانند مطلع ساختن مسئولین از خواسته های یک گروه منطقی ترین و صحیح ترین شیوه به صورت آشکار یا پنهان است، لیکن شیوه های قهر آمیز یعنی از یک فشار ساده تا مرحله ترور و وحشت در جامعه با درجات و شدت مختلف از دیگر راه‌های آنان است. این اقدامات شامل تهدید، ارباب، اعتصاب و

یا وانمود به اعتصاب کردن، آشوب و اغتشاش و نهایتاً درگیری مسلحانه به شکل‌های شهری یا روستایی بوده که به فراخور شرایط عینی و ذهنی موجود در میان گروه و جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد. بدین ترتیب گروه‌های فشار تلاش می‌کنند تا سیاستگذارها در جامعه را به سمت دلخواه خود سوق داده و بهره‌برداری لازم را در زمان مناسب بعمل آورند (اسمیت، 1989؛ سانتوس، 2004).

2. اقدامات غیر مستقیم

اقدامات غیرمستقیم شامل آن دسته از فشارهایی است که گروه‌های فشار سعی می‌کنند از طریق مردم، سیاستگذاران جامعه را تحت فشار قرار دهند. گروه‌های فشار زمانی به این اعمال روی می‌آورند که آشکار شدن فعالیت‌های آنها مضراتی برای آنان دربر نداشته باشد یا قدرت و توانایی گروهی آنان در حدی نیست که بتوانند اقدام مؤثری را صورت بدهند لذا برای مثرثمر بودن اعمال خود، از قدرت آحاد جامعه یعنی مردم استفاده می‌کند. از اقدامات غیرمستقیم گروه‌های فشار برای به صحنه آوردن مردم، تبلیغ و تحریک؛ و بسیج افکار عمومی است که در ادامه به این شیوه‌ها پرداخته می‌شود (دوورژه، 1369 و 1372؛ اسمیت 1989).

2-1) افکار عمومی

نظام‌های دموکراسی مشروعیت خود را ناشی از آراء مردم دانسته و رضایتمندی عمومی را در برآورده نمودن خواست مردم و توجه به افکار عمومی ملت می‌دانند. آلفرد سووی¹ در توصیف افکار عمومی می‌نویسد: افکار عمومی ضمیر باطنی یک ملت است. افکار عمومی، این قدرت گمنام غالباً یک نیروی سیاسی است، نیرویی که در هیچ قانون اساسی پیش بینی نشده است و گروه‌های فشار نیز هرگز از بکارگیری این نیروی عظیم غافل نخواهند ماند. دولتها نیز برای هر اقدام و تنظیم هر نوع معادله سیاسی توجه خاصی به افکار عمومی مبذول می‌دارند.

اگر چه برای شکل‌گیری افکار عمومی زمان نسبتاً طولانی برای تغییر باورها لازم

1 . Alfred Sauvy

است اما مسایل حساس و حتی بسیار جزئی می‌تواند بسیج‌کننده افکار عمومی و تغییر سیاستها شود (سووی، 1343، ص 175).

2-2) تبلیغات

اگر چه در خصوص تبلیغات و کاربرد آن به طرز گسترده مطالبی به رشته تحریر درآمده است، لیکن هنوز مفهوم مبهم و غیردقیقی از آن مستفاد می‌شود. تبلیغات ممکن است خوب یا بد باشد، احتمال دارد دروغ و یا حقیقت باشد. امکان دارد که بطور عقلانی هدف‌گیری شده باشد و یا این که احساسات را جریحه دار کنند. اما در هر موردی در نهایت منظوری که تبلیغات به دنبال آن می‌باشد آن است که تلاش می‌کند تا با احترام قایل شدن برای موضوعات یقینی، خاص یا عمومی، کوتاه مدت یا بلند مدت بر اذهان عمومی تاثیر گذارد. از اینرو گروه‌های فشار برای ایجاد تغییر در نگرش و رفتار و انتخابهای سیاسی توده‌ها از این ابزار کارآمد و از طریق وسایل ارتباط جمعی استفاده می‌کنند. در این راستا، آنها یا خود دارای وسایل ارتباطی و تبلیغی لازم از قبیل روزنامه، مجلات، آژانسهای خبری، شبکه‌های رادیو و تلویزیونی بوده و یا گردانندگان این آژانس‌ها و موسسه‌های خبری عضو آن گروه و از رهبران آن گروه محسوب می‌شوند. و یا آن که گروه‌ها پیوندی مستحکم و نهادینه شده با این وسایل تبلیغاتی برقرار نموده و از آنها نهایت بهره‌برداری را می‌کنند. همچنین در برخی موارد با نفوذ در یک موسسه خبری یا اطلاع‌رسانی، از آن به عنوان ابزاری برای خواسته‌های خود استفاده می‌کنند (نقیب‌زاده، 1368، ص 15).

یکی از شیوه‌های موثر و کارا در تبلیغات «برجسته سازی»¹ است. نتیجه تحقیقات دونالد شاور² و ماکسول مک کومز³ نشان می‌دهد که بزرگ و برجسته کردن مطالب در رسانه‌های خبری باعث می‌شود که مخاطبان، همانند رسانه‌ها عین همان مطالب را برجسته و مهم تلقی کنند. بدیهی است چنانچه رسانه‌های خبری با این عمل نتوانند

1 . high-lighting

2 . Donald L.Shaw

3 . Maxwell Mccombs

تغییرات رفتاری قابل قبول در مخاطبان بوجود آورند، حداقل باعث تغییرات شناختی قابل ملاحظه‌ای در مخاطبان خواهند شد. در واقع، در طی رقابت‌های سیاسی، رسانه‌ها در گزارشها و اخبار، میزان اهمیت موضوعات مهم را مشخص می‌کنند و بدین ترتیب برجستگی‌های رقابت را اعلام می‌کنند. برجسته‌سازی در مفهوم کلی آن عبارت است از قابلیت رسانه‌ها برای تاثیرگذاری در ذهن عامه مردم از طریق برجسته کردن وقایع. گروههای فشار با در اختیار گرفتن چنین ابزارهایی می‌توانند بخوبی ایفای نقش کنند. این که چه موضوعی، در چه اندازه‌ای و یا در چه مقیاسی، برای چه مخاطبینی انتشار یابد توسط آنها تعیین می‌شود. این برجسته‌سازی در هر دو بعد کمیت و کیفیت اعمال می‌شود؛ چه در مورد افراد و چه در مورد وقایع، حوادث، و رخدادهای سیاسی زیرا از این طریق نیروی عظیمی را ایجاد نموده و به شکل غیرمستقیم اراده خود را از آستین آحاد مردم درآورده و سیاستگذاران را تحت فشار قرار می‌دهند تا به خواست ملت و به عبارت دقیق تر به خواست گروههای ذینفوذ تن در دهند. طبیعی است که پشتوانه این قدرت باورهای ایجاد شده یا احساسات برانگیخته شده در قالب شور جمعی توده هاست که به راحتی نمی‌توان آن را تغییر داد و حتی کنترل آن هم امری آسان نخواهد بود (شاوو و مک کومز، 1373).

خلاصه و نتیجه‌گیری

در این مقاله سعی شده مفهوم گروههای فشار تبیین شود و سپس نقش و نحوه اثرگذاری این گروهها در شکل دهی خط مشی عمومی در جوامع مورد بررسی قرار گیرد. امروزه مطالعه گروههای فشار امری بسیار مهم جلوه می‌کند چرا که افراد برای تامین منافع و خواسته‌های خود در اتحادیه‌ها، سازمانها و ... حضور یافته و به گروهها روی می‌آورند تا ضمن افزایش قدرت خود از طریق گروه به اهداف خود دست یابند. بدین ترتیب گروههای فشار شکل می‌گیرند. گروه فشار تجمع سازمان یافته‌ای است که تلاش می‌کند تا بر بعضی از وجوه سیاست و حکومت در جامعه تاثیر بگذارد. نظریه پردازان نیز از زوایای مختلف به این گروهها نگریسته و طبقه بندیهای مختلفی از آن را بیان کرده اند که برخی از این طبقه بندیها مورد بررسی قرار گرفت. اما هدفی که مقاله بیشتر به دنبال آن

بوده است نقش و نحوه اثرگذاری این گروه‌ها در شکل دهی خط‌مشی عمومی است. گروه‌های فشار از دو طریق در شکل دهی خط مشی عمومی اثر می‌گذارند. یکی از طریق مستقیم که بصورت اعمال لابی در سطح قدرت (قوای سه‌گانه) و یا بصورت اقدامات خشونت‌آمیز از یک فشار ساده تا مرحله ترور و وحشت در جامعه صورت می‌گیرد. و دیگری از طریق غیرمستقیم که شامل آن دسته از فشارهایی است که گروه‌های فشار سعی می‌کنند بوسیله مردم، سیاستگذاران جامعه را تحت فشار قرار دهند. این اقدامات از طریق تحریک و بسیج افکار عمومی و یا از طریق تبلیغات و با استفاده از وسایل ارتباط جمعی نظیر روزنامه‌ها، مجلات، رادیو و تلویزیون و غیره صورت می‌گیرد.

منابع و مأخذ

1. الوانی، سید مهدی. 1369. تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت.
2. برتول، گاستون 1371. جامعه شناسی سیاسی، ترجمه هوشنگ فرخجسته. تهران: انتشارات شیفته.
3. بیرو، آلن 1368. فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی. تهران: انتشارات کیهان، ج 1.
4. پللو، روبر. 1370. شهروند و دولت، ترجمه ابوالفضل قاضی. تهران: دانشگاه تهران.
5. دال، رابرت. 1364. تجزیه و تحلیل جدید سیاست، ترجمه حسین مظفریان. تهران: انتشارات مترجم.
6. دوورژه، موريس. 1369. اصول علم سیاست، ترجمه ابوالفضل قاضی. تهران: انتشارات امیرکبیر.
7. دوورژه، موريس. 1372. جامعه شناسی سیاسی، ترجمه ابوالفضل قاضی. تهران: دانشگاه تهران.
8. سووی، آلفرد. 1343. افکار عمومی، ترجمه جمال شیرانی. تهران: سازمان کتابهای جیبی.
9. شاوو، دونالد؛ و مک کومز، ماکسول. 18 شهریور 1373. نقش وسایل ارتباط جمعی در انتخابهای سیاسی مردم امریکا، ترجمه محمدرضا نحوی و احمد جعفری چمازکنی. تهران: روزنامه اطلاعات، شماره 20287.
10. نقیب زاده، احمد. آبان 1368. آفت های پنهان نظام دموکراسی، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره 32، سال چهارم.
11. Deshazo, J.R & Freeman, Jody. (2005), "*Public Agencies as lobbyists, Columbia law Review*", Vol 105, N. 8, pp. 2217-2309
12. Gedde, David S. Brahmasrene, Tantatape (1999). "*The Role of Interest Groups in Products in products Liability law*", The Journal of Managerial finance, Vol. 25, No. 3/4, pp.76-89
13. Holcombe, R.G. (1995), "*Interest Groups & The transition to government growth*": 1870-1915, The cato Journal, Vol. 16.N.2, pp.175-199
14. Keenan, Donald & Rubin, Paul H. (1988), "*Shadow Interest Groups and Safety Regulation, International Review of law and Economic*", Vol. 18, pp. 20-28
15. Lindblom, C.E. (1980). The policy Making Process. N.J.Prentice-Hall.
16. Lyon, Thomas P. & Maxwell, John.w. (2004), Interest Group lobbying and corporate strategy, Journal of Economics & Management strategy, Vol. 13, No.4, PP. 561-597
17. Odegard, P.H.; Carr,R.k.; Bernstein, M.H. & Morrison, D.H. (1961). "*American Government: Theory, politics and Constitutional Foundation*". New York: Rinehart and Winston.
18. Raj, Hans (1990), Comparative politics. Newdelhi: Surjeet publications.

19. Santos, Adolfo (2004). "*The Role of lobbying on legislative activity when lawmakers plan to leave office*, *International social science Review*", Vol. 79, N 1/2, pp 36-44
20. Smith, N.Craig. (1989). Pressure Groups: "*A Management Introduction. Management Decision*", V.27, No.5. PP. 23-32
21. Tile, Carol. Ann (1994), "*The Influence of External Pressure Groups on corporate social Disclosure, some Empirical Evidence, Accounting, Auditing & Accountability*" Journal, Vol 7, No,4, pp.47-72
22. Wootton, Graham. (1975). *Interst-Groups*. New Jersey: Prentice-Hall.
23. Zaratiegui, Jesus M. (2004), "*Interest groups and government growth in Spain during Franco's dictatorship*" (1939-1975), *International Journal of Social Economics*, vol. 31, No.11/12, pp. 996-1004