

Občanská společnost, ideje a utváření politiky

ANDREW THOMAS GREEN*

University of Illinois, Urbana, IL, USA

Civil Society, Ideas and Policymaking

Abstract: Seven years after the *annus mirabilis* of 1989, the study of many post-communist states has shifted from the question of democratic transition to the question of democratic consolidation. Scholars studying democratisation point to the important role played by civil society in the transition from authoritarian regimes and its importance for the durability of effective democratic institutions. Beyond echoes of 19th-century political philosophy, though, conceptions of civil society and its relationship to democracy are vague or simplistic. What is civil society? What is civil society's connection to democratic processes? What is the connection between the development of civil society and the development of democracy?

This article explores these questions more closely. First, I review the historical development of the concept of civil society including two conceptions found in recent literature. Second, I assert the primacy of policymaking as a form of democratic process and review the literature on democratic policymaking. Finally, an exegesis of the two recent conceptions of civil society highlights the need to incorporate a more sophisticated understanding of civil society, ideas, and the policymaking process for the development of democracy.

Sociologický časopis, 1997, Vol. 33, (No. 3: 309-320)

Koncepty občanské společnosti

V současném výzkumu demokratizace je termín „občanská společnost“ všudypřítomný, především v pracích týkajících se událostí ve střední a východní Evropě. Mezi ty pozoruhodnější patří Aratova „Civil Society Against the State“ („Občanská společnost proti státu“), O'Donnellova *Resurrection of Civil Society (Vzkříšení občanské společnosti)* a tematický článek „Rethinking Civil Society“ („Nové promýšlení občanské společnosti“) v časopise *Journal of Democracy* [Arato 1981-82; O'Donnell a Schmitter 1986: 26, 48ff; *Journal of Democracy* 1994; Ekiert 1991; Geremek 1992; Bernhard 1993]. Čeští televizní diváci dokonce měli možnost sledovat debatu o charakteru občanské společnosti mezi dvěmi hlavními postavami politické scény – Václavem Havlem a Václavem Klausem. Je ovšem důležité si uvědomit, že výraz „občanská společnost“ má v těchto pracích mnoho různých významů, a v důsledku toho mnoho odlišných interpretací role, jakou občanská společnost hraje v demokracii. Literatura pojednávající o občanské společnosti je rozsáhlá a koncepty občanské společnosti se během posledních tří století příznačně změnily [Keane 1988a, 1988b; Ekiert 1991; Shils 1991; Cohen a Arato 1992; Seligman 1992; Tester 1992; Bernhard 1993; Splichal 1994]. Hobbes definoval „občanskou společnost“ jako stát, který je negací přirozeného stavu věčného boje. Locke následoval Hobbesovu myšlenkovou linii postulátem, že stát povstává ze společnosti a je potřebný k potlačování

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Andrew Thomas Green, 361 Lincoln Hall, 702 S. Wright St., Urbana, IL, USA, 61801, e-mail agreen@students.uiuc.edu

konfliktů mezi jednotlivci, ovšem přináší myšlenku potřeby limitace státní suverenity k uchování individuální svobody, jež vyplývá z přirozeného práva. V těchto pohledech je tedy stát produktem občanské společnosti a existuje jako ochrana proti destruktivnímu konfliktu.

Ztotožnění občanské společnosti se státem se koncem 17. století začíná rozpadat. Ve spisech skotského osvícenství (Ferguson, Hume, Smith) se společnosti stávají „občanskými“ tou měrou, jak se s dělbou práce rozvíjí obchod a mechanické dovednosti; zde pak je občanská společnost ztotožňována se soukromou ekonomickou aktivitou. Jak se stát rozrůstá, aby zajistil pořádek a redukoval konflikty vznikající ekonomickými aktivitami, mohl by ohrozit právě ty svobody, které občanské společnosti umožňují, aby vzkvétala. Ferguson jde ještě dál a varuje před korumpujícím vlivem, jaký může mít honba za bohatstvím na jednotlivce a také na stát. Thomas Paine postuluje jednoznačně protistátní sféru občanské společnosti. V tomto pohledu jednotlivci mají přirozená práva, jejichž volné uplatňování utváří občanskou společnost. A navíc, protože přirozené touhy jednotlivců překračují možnosti jejich uspokojení v rámci vlastní produkce, obchodní výměna rozvíjí a posiluje „systém sociálního předstírání“. Stát je tvořen občanskou společností prostřednictvím delegované moci a pracuje pro společné blaho společnosti, působnost státu je ovšem omezena, aby byla uchována práva jednotlivců. Tak jako Ferguson i Paine se obává, že mocný stát bude zasahovat do práv jednotlivců, a povede tak ke slabé občanské společnosti a tyranskému státu. Na rozdíl od Fergusona však Paineovi jeho zaměření na *přirozená* práva zabráňuje rozeznat to, že stát může být využit jednou částí společnosti na úkor jiné. Pravděpodobně nejzřetelnější koncepce občanské společnosti pochází od Tocquevilla, který také ustupuje od konceptu přirozených práv. Nejspíše poučen Francouzskou revolucí se Tocqueville hluboce obává nejen nekontrolovaného státu, odtrženého od společnosti, ale také spontánní vůle lidu. Tocqueville je neobyčejně znepokojen představou mocného státu působícího ve jménu nějakého společného zájmu, i když nesouhlasí s Paineho stanovením minimálního státu. Navrhuje občanskou společnost založenou na sdruženích lidí organizujících se zdola (self organised associations), jež stojí mezi jednotlivci a „politickou společností“ politických stran. Tato občanská společnost by sloužila k výchově občanstva a důkladně kontrolovala konání státu. Tocqueville poukazuje na to, že centralizovaná státní moc a rozšíření její působnosti by mohlo být použito proti pasivní občanské společnosti, ale také tvrdí, že živelná, nespoutaná síla vůle lidu by mohla vést k revoluci. Aby se předešlo takovému vývoji, musí být aktivní občanská společnost se sdruženími organizujícími se zdola kombinována s distribucí politické moci, pravidelnými volbami a přímou účastí občanů ve státních institucích. Jenom touto cestou se dá předejít mocenským monopolům.

Hegel také porušuje tradiční vnímání občanské společnosti jako „přirozeného“ fenoménu a považuje ji za výsledek historického procesu. Moderní ekonomické systémy založené na dělbě práce, kapitálu a mechanizaci vytvářejí rozvrstvení občanské společnosti a umocňují konflikt mezi vrstvami. Občanská společnost je tvořena různými asociacemi, korporacemi a stavy existujícími mezi vrstvami, forma a charakter státu jsou pak utvářeny představiteli této občanské společnosti. Občanská společnost tak stojí mezi jednotlivci a legislativou, která zprostředkovává jejich zájmy v rámci státu. Tak jako Ferguson tvrdí i Hegel: egocentrismus přesvědčení, že tyto historické procesy se rodí uvnitř občanské společnosti, povede v nepřítomnosti silného státu k jejímu zničení. Pro Hegela stát existuje, aby chránil společné zájmy, jež sám definuje, a to zasahováním do aktivit

občanské společnosti. Marx navazuje na Fergusonův a Hegelův námět destruktivního vlivu moderních ekonomických systémů. Zdůrazňuje úlohu kapitalistického způsobu produkce a pokládá rovnítko mezi občanskou společností a buržoazií, a zároveň staví na roveň stát a tuto dominantní společenskou třídu. Stát se stává nástrojem ochrany občanské společnosti, tj. buržoazie. Gramsci přemostňuje Marxův deterministický ekonomismus oddělením občanské společnosti od ekonomické sféry. Podle Gramsciho občanská společnost přece jen stát ospravedlňuje. Občanská společnost není pouhou fasádou pro buržoazní třídu, spíše je produktem historických sil, ekonomického systému a sociálních norem. V občanské společnosti prostřednictvím skupiny, která reprezentuje normy, jež jsou vlastní dominantní třídě, si její pomocí udržuje daná vrstva svoji politickou hegemonii a ve společnosti své normy reprodukuje, nadvláda dominantní třídy však může být zvrácena vývojem kontrahegemonní asociace, reprezentující odlišné normy. Občanská společnost se tak stává arénou konfliktu pro utváření identity ve společnosti.

Renesance konceptů občanské společnosti je nejzřetelněji patrná v pracích disidentů Východní Evropy. „Sebe limitující se revoluce“ Jacka Kuroně, „paralelní polis“ Václava Bendy a „život v pravdě“ Václava Havla jsou všechno pojmy, které jsou odezvou Painovy anticentralistické filozofie. Občanská společnost autonomních sdružení, nezávislých na státě, je nezbytná k prevenci zneužívání státní moci. Tato sdružení jsou ovšem explicitně apolitické organizace, hájící společenské zájmy. V demokratickém státě jsou lidé naprosto nezávislí a pověřují stát mocí, kterou mu mohou kdykoliv odebrat, jestliže stát jedná v rozporu se zájmy společnosti.

O něco sofistikovanější koncept občanské společnosti je možno nalézt v literatuře zaměřující se na otázky demokracie, například v pracích autorů, jako jsou Stepan [1988], O'Donnell a Schmitter [1986] a Diamond [1994]. Tato literatura víceméně vychází z výrazné úlohy trhu, jak ji známe z děl skotského osvícenství, z Painova strachu ze silného státu a z Tocquevillova důrazu na aktivní občanskou společnost. Následně v dílech Schumpetera [1976] a Dahla [1956, 1971] je demokracie většinou definována v procedurálních termínech kontroverze, účasti i ochrany občanských svobod, které jsou garantovány státem. Diamondův článek v *Journal of Democracy* je zřejmou a cílenou snahou o konceptualizaci a vymezení občanské společnosti v kontextu demokratizace, a proto bude v tomto článku použit k analytickým účelům. Občanská společnost je charakterizována jako dobrovolná, autonomní „říše organizovaného společenského života“, zahrnující celou řadu organizací stojících mezi jednotlivci a reprezentujícími politickými institucemi. Tyto organizace musí být pluralitní svou podstatou, to znamená, že nesmějí být ani maximalistickými skupinami snažícími se stát ovládnout, ani korporativními spolky se silnými vazbami na stát. Zde občanská společnost posiluje demokracii několika mechanismy: (1) udržení státní moci je pod veřejným dohledem; (2) stimuluje občany k spoluúčasti na politickém dění; (3) rozvíjejí se takové demokratické normy, jako jsou tolerance a umění kompromisu; (4) vytváření způsobů vyjadřování, shromažďování a reprezentace zájmů mimo politické strany, především na lokálních úrovních; (5) zmírnění konfliktu při střetu zájmů; (6) získávání a výchova politických vůdců; (7) prošetřování a reformace existujících demokratických institucí a procedur; (8) šíření informací a názorů; (9) zlepšování schopnosti státu vládnout jako výsledek všeho výše uvedeného. Vývoj občanské společnosti však k upevnění demokracie nestačí, k tomu jsou nutné silné politické instituce. K formování zájmových skupin, utváření vlád a provádění politiky pro-

střednictvím legislativy a pravidel je především nutný silný, soudržný systém politických stran.

Jiný současný ambiciózní pokus o konceptualizaci občanské společnosti v kontextu demokratizace je Cohenova a Aratova *Civil Society and Political Theory (Občanská společnost a politická teorie)*, ve které autoři navrhnou trojvrstevný model vztahů mezi občanskou společností, ekonomikou a státem.¹ V prvním kroku autoři vytvářejí volnou verzi modelu shromážděním různých pohledů jiných badatelů. Následující Hegelův důraz na nutnost účasti veřejnosti na rozhodování, Gramsciho koncept občanské společnosti jako oblasti utváření identity a sociální integrace a Tocquevillův koncept aktivní občanské společnosti složené ze sdružení, autoři kladou těžiště svého modelu do občanské společnosti založené na společenské komunikaci a dobrovolných sdruženích. Separace ekonomické sféry od občanské společnosti vychází jednak z Gramsciho a Parsonsova hegelovského oddělení ekonomie jak od státu, tak od občanské společnosti, jednak z Polányiho pojednání o destruktivním vlivu samočinně regulovaného trhu na společnost [Polányi 1957]. Spojením přístupů Gramsciho a Parsonse vidí Cohen a Arato úlohu státu v regulaci a integraci společnosti.

Ke konstrukci soudržnější teoretické kostry, Cohen a Arato začleňují práci Habermase, která pro toto volné seskupení nejrozličnějších náhledů vytváří podpůrnou síť.² Autoři interpretují Habermasovu etiku diskursu, která volá po „metanormách“ uplatňujících normy zobecnitelných zájmů, jako teorii demokratické legitimacy, protože pouze komunikací a přijetím obecných norem se tato legitimita může vyvinout. Etika diskursu vyžaduje garanci základních lidských svobod a systém zastupitelských institucí. Dále autoři vnášejí do své práce Habermasovo rozlišování mezi „systémem“ a „světem života“, nicméně povrchní dichotomický model dvojice stát-společnost, který se zde nabízí, rozštěpuje na model trichotomický. „Svět života“ sestává z kultury, společnosti a osobnosti, je sférou sociální integrace prostřednictvím uplatnění norem, tj. občanskou společností. „Systém“ je vlastně složen ze dvou podsystémů – z ekonomiky, integrované prostřednictvím peněz, a ze státu, integrované prostřednictvím moci. Demokratická legitimita může existovat pouze tehdy, jestliže mobilizovaná občanská společnost je schopna potlačovat rozrůstání obou podsystémů, čehož je možné dosáhnout sebereflexí, která vychází z etiky diskursu a základních lidských svobod. Je důležité si všimnout, že ačkoliv Cohen a Arato postulují dvě sféry systému, je vliv Paine a Tocquevilla jednoznačný. Protistátní prvek může být viděn ve strachu, že ochromená občanská společnost bude ovládnuta existujícími politickými elitami prostřednictvím mocného státu. Tocquevillův strach z masové politiky se odráží v jeho obavách z mobilizované občanské společnosti bez etiky diskursu.

Nápadná je podobnost Diamondova a Cohenova-Aratova konceptu občanské společnosti. Oba koncepty připisují občanské společnosti důležitou roli v demokracii. Občanská sdružení jsou nezbytná k omezování moci mocnějších systémových činitelů, stejně tak jako jsou nutná k seskupování a expresi nejrozličnějších zájmů společnosti. Pro organizaci a fungování sdružení je potřeba aktivní občanské účasti. Komunikace a výměna názorů jsou nutné k povzbuzení občanské účasti a stimulaci nových oblastí zájmu a

¹) Viz část I a III; kapitola 3 v části I ukazuje vliv Gramsciho a Parsonse.

²) Cohen a Arato [1992], kapitola 8, především pp. 413ff; viz také podobný vývoj u Salese [1991] a Splichala [1994].

chrání proti zneužívání státní moci. Prostřednictvím institucí garantovaných státem jsou proklamovány společenské normy, které zpětně posilují státní legitimitu.

Demokratické procesy

Pro některé vědce je spojení mezi společností a demokracií omezeno na demokratický proces voleb. Jiní poukazují na fakt, že volby nejsou vždy kompetitivní, což rozšiřuje perspektivu. Použití kompetitivních voleb jako indikátoru zapojení společnosti do demokratických procesů může být však také zavádějící, protože se volby nekonají často a pouze nedokonale postihují společenské zájmy. Daleko užitečnějším způsobem zkoumání spojení mezi společností a demokracií je zkoumání demokratických procesů utváření politiky, protože právě těmito procesy jsou společenské zájmy a názory nepřetržitě transformovány do konkrétních, státem formulovaných opatření.

Téma utváření politiky má v diskusi o občanské společnosti a demokracii zásadní význam. Od Locka po současnost se diskuse o vztahu státu a společnosti zaměřují na schopnost státu utvářet politiku a na způsob, jakým má společnost možnost tuto politiku ovlivnit nebo kontrolovat. Však také oba hlavní koncepty, kterými se zde zabýváme, tj. Diamondův a Cohenův-Arattův, se zaměřují především na to, jak může občanská společnost ovlivňovat utváření politiky, a tím posilovat demokratický stát – neschopnost skupin ve společnosti zúčastňovat se, předávat si názory a ovlivňovat utváření politiky potlačuje demokracii. Ale co znamená proces utváření politiky? Jaký je pohled Diamonda a Cohena-Arata na utváření politiky a je přesný?

Modely procesu utváření politiky se různí a prošly v průběhu času určitou evolucí v reakci na nové výzkumy. Nejznámějším modelem je pluralistický model soupeření skupin, ale kritika premis tohoto modelu dala vzniknout modelu pozadí moci (subgovernment³), který postuluje výlučné vztahy mezi malou skupinkou účastníků. Tento model sám ustoupil komplexnějšímu, když badatelé zkoumali proměny politiky v čase, začleňovali jednotlivé myšlenky a postavení institucí a rehabilitovali roli zájmových skupin.

V té nejzákladnější formě pluralistického modelu se skupiny organizují, aby dosáhly společných zájmů. Se vznikem jiných skupin, které se mobilizují k rozvíjení zájmů opozičních, vzniká politika jako výsledek rovnováhy moci mezi skupinami. Komplexnější pluralistická polemika, rozvinutá Trumanem [1951], Dahlem [1956, 1961, 1971] a jinými, uznává, že zdroje jsou ve společnosti rozděleny nerovnoměrně, ale tvrdí, že mnohočetné, překrývající se zájmy jednotlivců by měly zmírňovat dopad těchto nerovnoměrností a redukovat politický konflikt.⁴ Politická strana nebo koalice stran je volena, aby vládla na základě podpory, které se jí dostává od nejrůznějších skupin; pravidelné volby nutí strany, aby tuto podporu obnovovaly a udržovaly. Elitní pluralismus předpokládá, že by se občané měli účastnit na utváření politiky pouze nepřímo, prostřednictvím

³) Pojem subgovernment označuje uzavřený rezervovaný, exkluzivní rozhodovací proces odehrávající se pod úrovní vlády, např. mezi ministerstvem, určitými poslanci a vedením zájmových skupin. Ostatní zájmové skupiny jsou z procesu vyloučeny a dochází k ovládnutí určité části politiky jednou zájmovou skupinou. Pro tento model je také používán termín „iron triangle“ (ocelový trojúhelník).

⁴) K diskusi o evoluci pluralismu viz Gunnell [1996].

členství ve skupinách a prostřednictvím kompetitivních voleb, čímž připomíná Burkeho a Tocquevillovy obavy z masové politiky.⁵

Protesty proti premisám a tvrzením pluralismu byly vzneseny z nejrůznějších příčin. Jednou z důležitých byla námitka proti tvrzení, že překrývající zájmy by měly zmírňovat vliv nerovnoměrné distribuce zdrojů ve společnosti. Někteří badatelé se snažili dokázat, že mobilizace zájmů může být nerovnocenná ve prospěch elitních, bohatých zájmových skupin, že schopnost organizovat se a zúčastňovat se je úzce spojena se socioekonomickým statutem, a že tedy utváření politiky je často sférou vyselektované minority s dostatkem zdrojů. C. Wright Mills [1956] tvrdil, že socializace podle socioekonomické linie vede k utváření politiky třídou a pro třídu mocenských elit. Podobně Schattschneiderovo známé rčení, že „kazem pluralistického nebe je, že nebeský chorál zpívá se silným přízvukem horních vrstev“, je jadrným shrnutím jeho závěru, že procesu utváření politiky dominují obchodní skupiny [Schattschneider 1960: 35]. Lindblom nám připomíná Hegela a Gramsciho, když mluví o obchodu a vládě jako o dvou oddělených sférách vlivu, obchod má „privilegovanou pozici“ v politice, protože je nezbytný k produkci materiálních potřeb a je schopen ještě více začleňovat jednotlivce do společnosti ve svých vlastních normách.

Nejvýznačnější námitka byla vznesena proti premise, že se skupiny budou samy přirozeně formovat. Mancur Olson [1965] použil postřehy z racionálního modelu individuálního chování, aby demonstroval, proč se skupiny nemohou dostatečně utvářet a proč se některé mobilizují méně efektivně než jiné. S tím, jak zájmy získávají veřejnější charakter, je prospěch rozložen mezi větší počet lidí, přičemž náklady zůstávají konstantní. Z toho vyplývá, že čím méně jsou zájmy vyhraněné, tím méně je pravděpodobné, že se skupiny zformují, a tím méně efektivní skupiny budou, na což má také neblahý vliv část členů, kteří na skupinách parazitují (free rider problem). Čím větší je koncentrace zájmů, tím stoupá pravděpodobnost, že se skupiny utvoří a budou efektivněji prosazovat své zájmy.⁶

Obecná kritika pluralismu je zaměřena na skutečnost, že soupeření mezi skupinami o vliv na proces utváření politiky je nerovnocenné, favorizující především koncentrované ekonomické zájmy a dávající jim schopnost v utváření politiky dominovat. Se vzrůstající měrou námitek k premisám pluralismu, empirické studie utváření politiky v USA a ostatních západních průmyslových státech v 50. a 60. letech ukázaly, že řada problémových oblastí byla skutečně ovládána těsnými vztahy mezi malou skupinkou účastníků. Jsou povětšinou známé jako pozadí moci (subgovernments), politické podsystémy nebo mocenské trojúhelníky. Vztahy v těchto strukturách zahrnují důležité zákonodárce, mocné zájmové skupiny a k nim vztahující se byrokraty [viz Ripley a Franklin 1986]. Tak se vynořil obraz společnosti, kde je utváření politiky nedemokraticky ovládané ekonomickými a státními elitami, v rozporu s obrazem pluralistického modelu. Problém s tímto modelem je v tom, že je statický. Odborníci zabývající se dynamickými procesy změn politiky poukazují na další mocný vliv, který na proces utváření politiky mají specialisté

⁵) Podrobněji se tímto aspektem zabývá Bealy [1996].

⁶) Olson dále tvrdí, že tato logika nutí skupiny, aby poskytovaly svým členům nějaké selektivní výhody. Jiní oslabily jeho tvrzení na účet takových hodnot jako altruismus, ale v obecné rovině je jeho tvrzení stále silné a podnětné. Viz také Lowi [1964, 1969], Stigler [1971], Becker [1983] a Ripley a Franklin [1986].

na politiku, političtí vůdci, novináři a sociální hnutí. Jak se charakterizace politických vztahů proměňovala v síť zájmových nátlakových skupin a politických monopolů, které tvořily uzavřený systém tvorby politiky, v němž politika pozadí moci spočívala, tak docházelo k rozvolňování a prolínání. Vědci jako Heclo [1978] a Sabatier [1988] navrhli modely, které už byly založeny na tom, že se proces poznávání politiky stále proměňuje, tak jak se mění také političtí činitelé.

Úloha idejí, přesvědčení a informací se nyní považuje za důležitý prvek v utváření politiky, prvek, který chybí jak v pluralistickém modelu, tak v modelu pozadí moci [viz též Greenberg et al. 1977, Knoke 1986]. V pluralistickém modelu je politika vnímána jako výsledek soupeření mezi skupinami, což ovšem ignoruje myšlenky, které stojí v pozadí politiky, a jejich dopad na formování skupin a jejich sílu. V modelu pozadí moci je politika rezervována výlučně malé skupince účastníků, což ignoruje dopad idejí kompletně. Derthick a Quirk [1985] demonstrovali, že představy o zhoubném vlivu regulace na ekonomiku hrály významnou úlohu v deregulaci, ke které došlo ku prospěchu neorganizovaných, neohraňovaných zájmů i přes opozici mocných, koncentrovaných zájmů. Zde vyvstává otázka, proč se vůbec problém stane subjektem utváření politiky. Studie postupů a definování problémů poukazují na spojení mezi změnami v politice a změnami názorů a na neurčitý charakter problémů a jejich řešení [viz Cohen, March a Olsen 1972; Cobb a Ross 1976; Cobb a Elder 1983; Kingdon 1984, 1993; Derthick a Quirk 1985; Moore 1988; Stone 1989; Mucciaroni 1990; Walker 1991; Petracca 1992; Rochefort a Cobb 1993]. Skupiny, zdá se, hrají klíčovou roli jako generátory idejí a zprostředkovatelé informací, ve skupině se shromažďují informace od členů, tlumočí se představitelům skupin a naopak vyhodnocené informace představiteli skupiny jsou předávány členům, a tak jsou informace používány k vytváření expertiz a plánování strategie.⁷

Institucionalizace je dalším důležitým prvkem v utváření politiky, neboť přístupnost ke státním institucím na nejrůznějších úrovních je jednou z nejdůležitějších věcí [viz Walker 1991; Weaver a Rockman 1993]. Schattschneider tvrdil, že skupiny, které nejsou úspěšné v prosazení svých zájmů jednou přístupovou cestou ke státu, tuto cestu změň tak, aby se přidaly další, které rozšíří konflikt o další skupiny. Fakt, že způsoby prosazení zájmů vůči státu fungují, zabraňuje posunu k mimoinstitucionálním strategiím skupin ve společnosti, což je v demokratických státech záležitostí nemalé důležitosti. Jiné důležité institucionální rysy společnosti jsou ty, které podporují tvorbu a růst skupin. Jako příklad lze uvést: právní definice a regulace neziskových organizací, které poskytují rámec pro jejich vznik; daňové výhody pro takové skupiny, což podporuje jejich vznik a růst; přerozdělování státních programů skupinám prostřednictvím státních dotací, což nejen podporuje vznik a růst, ale také poskytuje skupinám přístup k procesu utváření politiky. A konečně, výrazně může brzdit změny politiky přetrvávání a (ne)adaptabilita byrokratických institucí. Oba modely utváření politiky, pluralistický a model pozadí moci mají omezený pohled na institucionální rysy, redukují je buď na soupeření politických stran, nebo na výlučné vztahy.

Baumgartner a Jones [1993] rozvinuli dynamický model utváření politiky, který dobře integruje skupiny, ideje a instituce. Političtí činitelé si udržují monopol v určité oblasti politiky díky všeobecné shodě o samozřejmém charakteru a image této politiky.

⁷) Skutečně, jak ukázal Salisbury (1992), shromažďování informací se stalo ústřední funkcí skupin, překonávající možná i další důležitou funkci – lobbování.

Politický monopol je charakterizován minimálním vlivem zevnějšku a nárůstem utváření politiky. Jak se ideje a představy jednotlivců i politických činitelů o problému mění, formují se nové skupiny k uskutečňování politických změn a političtí činitelé prosazují novou politiku. Prostředky a charakter skupiny jsou funkcí socioekonomických podmínek, institucionálních rysů a zhodnotitelných nákladů a výnosů daného problému spolu s jejich řešením. Zájmové skupiny se pokoušejí rozšířit nebo přetvořit povahu konfliktu změnou politické scény. Objevuje se soupeření o novou politiku, které může vyústit, dojde-li vůbec ke změně, v malou nebo velkou změnu v politice; i malá změna však může vést ke změně idejí či možností participace na politické moci. Změny v politice dávají vznik institucím k výkonu těchto změn. Instituce často přetrvávají i poté, co zájem veřejnosti opadne a skupiny se rozpadnou; nebezpečí je samozřejmě v tom, že s posunem centra veřejného zájmu do jiné oblasti může dojít k vývoji nového politického monopolu. Tímto způsobem se pak může politika měnit. Možnost změny politiky vzrůstá s množstvím organizujících se skupin a s množstvím možností participace. S tímto modelem utváření politiky získáváme mnohem sofistikovanější chápání občanské společnosti, idejí a spojení s demokracií.

Všimněte si, že diskuse o utváření politiky se v průběhu času příznačně změnila: posunuli jsme se od jednoduché diskuse o soupeření skupin k statickému modelu výlučných vztahů a odtud k dynamičtější perspektivě, zahrnující takové prvky, jako jsou schopnost skupin se organizovat, aktivita skupin, měnící se obsah idejí a vliv institucí. Jakákoliv koncepce občanské společnosti a její role v demokracii musí zahrnovat model utváření politiky se sofistikovanějším chápáním skupin, idejí a institucí.

Diamond ani Cohen s Aratem tak nečiní. Ačkoliv obě koncepce se zaměřují na občanskou společnost jako na kritický článek promulgace demokratických norem a komunikace společenských zájmů, ani jeden z nich nepřináší přesný nebo koherentní model toho, jak jsou normy a zájmy transformovány do státních opatření prostřednictvím procesu utváření politiky. Diamond jasně spoléhá na pluralistický model, kde rovnováha moci mezi skupinami ve společnosti je automaticky a přesně rozpoznávána politickými stranami a transformována do politiky. Pohled Cohena a Arata na utváření politiky je ještě vágnější, ale také se v základních rysech shoduje s pluralistickým modelem: konsensus o metanormách uplatňující zobecnitelné normy, které jsou vodítkem pro činnost státu. Neadekvátnost obou koncepcí může být viděna v jejich limitovaném chápání jak občanské společnosti, tak idejí.

Kritika Diamonda a Cohena-Arata

Ani jedné z obou koncepcí se nepodařilo rozeznat, že skupiny se nemusí formovat nebo že síla skupiny nemusí přesně odrážet její podporu ve společnosti. Druhý fakt je obzvláště ironický v případě Cohena-Arata, vezmeme-li v úvahu jejich zaměření na rozsáhlá sociální hnutí, neboli na neohraničené zájmy. Jak Diamond, tak i Cohen-Arato předpokládají, že skupiny ve společnosti samozřejmě existují. Protože se zaměřují na problematiku rozsáhlých sociálních hnutí, ignorují tak specifické konkrétní zájmy. A navíc, ani jedna z koncepcí nerozeznává dopad institucionálních rysů na vznik skupin a jejich sílu.

Obě koncepce se zbytečně omezují ohledně typů skupin ve společnosti, zaměřující se na organizace zdola nahoru jako na cesty sdružování a komunikace zájmů. Jako další následek selhání obou koncepcí je, že nevzaly adekvátně v úvahu institucionální rysy,

obě koncepce ignorují nebo bagatelizují možnost korporativních organizací, které jsou organizacemi shora dolů nebo organizacemi specificky podporovanými státem.⁸ Diamond správně identifikuje potenciální nebezpečí korporativních organizací, ale kritickým problémem není, jak on tvrdí, nezávislost na státu; klíčovou je spíše otázka demokracie uvnitř organizací a otázka reprezentačního monopolu. Za prvé, nemůžeme předpokládat, že autonomní skupiny budou vnitřně praktikovat demokracii, stejně tak jako nemůžeme předpokládat, že korporativní organizace tak činit nebudou. Za druhé, u nekorporativních skupin je možné dát do popředí určité oblasti politiky na úkor skupin ostatních. Za třetí, autonomní skupiny mohou být ve financování své činnosti zcela závislé na státních dotacích a tímto způsobem se přiblížit korporativismu. Viděno z této perspektivy, korporativní organizace mohou pravděpodobněji dominovat určité oblasti politiky a být méně náchylné ke změnám než autonomní organizace, ale to je otázkou míry, a nemělo by je to tudíž vyřazovat z diskuse o občanské společnosti.

Obě koncepce předkládají omezenou paletu činností skupin. Ačkoliv Diamond zdůrazňuje, že úlohou skupin je rozšiřovat informace a názory ve společnosti, tato činnost se zdá být omezena na rámec občanské společnosti. Zlehčuje nebo opomíjí lobbování, politickou analýzu, shromažďování informací a rozvíjení expertiz. Navíc, činnosti skupin jsou usměrňovány a zprostředkovávány politickými stranami snažícími se získat moc prostřednictvím voleb, ale žádné jiné specifické možnosti participace na politice zde nejsou seriózně brány v úvahu. Diamond i Cohen-Arato zdůrazňují klíčovou úlohu skupin při komunikaci, výměně informací a názorů, ale jedinou další činností, kterou připisují sociálním hnutím, je občanská neposlušnost. To svědčí o nedostatečném napojení na politické strany a stát; přitom ale systém politických stran oba považují za průvodní jev občanské společnosti a z toho pak vyplývá, že žádné jiné možnosti participace v politice neexistují.

Obě koncepce, Diamondova i Cohenova-Aratova, podávají omezený výklad názorů, protože ani jedna koncepce adekvátně nezvažuje jejich dynamiku, která je přímým výsledkem lidsky omylného a subjektivního chápání světa. Paradoxem pravdy je to, že pravda neexistuje, nebo alespoň schopnost člověka pravdu objevit je velmi defektní. Názory se neustále mění pod tíhou nových informací: přicházejí nové události, získávají se zkušenosti, vytvářejí se analytické studie, mění se paradigmaty apod. Dokonce i Cohenovo-Aratovo použití metanorem jako náhražky pravdy nefunguje, neboť metanormy se také mění a jsou často zdrojem konfliktu, jak se stávají zobecnitelnými normami a posléze specifickými podklady pro rozhodování [viz Rae 1981]. Cohen-Arato nerozeznávají, jak silně by toto soupeření skupin o vliv mohlo zpočátku ovlivnit soudržnost nebo koordinovanou činnost sociálních hnutí. Dále pak, legitimita metanorem by se mohla sama zhroutit, kdyby se část společnosti vždy nacházela v menšině. Ještě hůře je na tom premisa, že metanormy jsou trvalé a neměnné, to vnuká myšlenku přímočaré dráhy politiky, jinými slovy že se politika nikdy nemění. Ačkoliv se obě koncepce zaměřují na občanskou společnost jako na kritický článek promulgační demokracie a komunikace společenských zájmů, ani jedna z nich nepostihuje nestálost a proměnnou kvalitu názorů.

Nestálost je důležitým aspektem dynamiky názorů. Použití voleb jako indikátoru měnících se názorů by vedlo k chybnému a zavádějícímu chápání společenských zájmů a jejich změn. Strany postihují různé zájmy ve společnosti pouze nedokonalé hned z něko-

⁸) Viz Schmitter a Lehmbruch [1979] pro úplnější zpracování konceptů korporatismu.

lika důvodů. Za prvé, fakt, že strana získá ve volbách 30 procent hlasů, neznamená, že 30 procent voličů podporuje každý jednotlivý bod stranického programu. Spíše to znamená, že v době voleb 30 procent voličů podpořilo obecnou platformu, ale že podpora pro jakoukoliv specifickou část programu může být větší či menší. Za druhé, interval mezi volbami zamlžuje příliv a odliv podpory jakékoliv strany, a to i s odhlédnutím od jednotlivých specifických částí stranického programu. Za třetí, voliči mohou nejen změnit svoji podporu specifické části, ale mohou také změnit míru závažnosti, kterou této části přiřkládají. Za čtvrté, nové problémy a jejich navržená řešení neustále vyvstávají bez ohledu na časování voleb. Všechny tyto čtyři problémy jsou aktivovány koaliční formou vlády.

Vliv nestálosti však nemůže být omezen na výsledky voleb. Změny názorů také vedou ke změnám zájmů a změnám přesvědčení o způsobech řešení problémů, s důležitým vlivem na tvorbu skupin, sílu skupin, politiky a i na politické přesvědčení. To, že Cohen-Arato nepoukazují adekvátně na nestálost názorů, je zřejmé z jejich spoléhání na soudržnost a koordinovanou činnost sociálních hnutí. Rozpad sociálního hnutí, vzestup frakcionalismu a existence dílčích vítězství nemohou být vysvětleny bez toho, že vykročíme z rámce jejich koncepcí. Jak již bylo řečeno výše, Diamond ve své koncepci k tomuto aspektu nepřistupuje dobře. Změnu politiky by vysvětloval jako posun ve spojení politikých stran klíčových skupin a role změny názoru by zůstala utajena. Diamond dále vyloučením protidemokratických skupin ze své definice občanské společnosti ztrácí možnost uznat, že skupiny dříve podporující demokratické normy mohou změnit své přesvědčení, orientaci a strategii.

Různorodá kvalita názorů je také důležitým aspektem opomíjeným oběma koncepcemi. Ironií je, že obě koncepce zdůrazňují důležitost norem podporujících demokratickou legitimitu, ale neberou v úvahu možnost, že se místo nich mohou vyvinout normy jiné. Oba předpokládají, že názory nebo ideje, které pobízejí skupiny a jejich činnost jsou dobrými idejemi, těmi idejemi, které podporují demokracii a jsou sdíleny lidmi napříč společnostmi. Historie 20. století by však měla stačit jako ukázka faktu, že se špatné (nebo dokonce zlé) ideje mohou rozrůstat. Opravdu, ponaučení, které nám uštědřila meziválečná Evropa, Latinská Amerika a některé postkomunistické státy, tkví v tom, že demokracie není ani permanentní, ani nevyhnutelná. Ignorováním kvality idejí, Diamond a Cohen-Arato opomíjejí možnost, že demokracie může selhat nebo že její růst může být zbrzděn.

Shrneme-li to vše, Diamondovo a Cohen-Aratovo selhání adekvátně začlenit sofistikovanější chápání občanské společnosti, ideje a efekt institucí, vede k nepřesnému modelu utváření politiky. Koncepty občanské společnosti a jejího spojení s demokracií navržené těmito autory jsou fatálně defektní jejich neschopností demonstrovat, jak jsou společenské normy a zájmy transformovány do státních opatření. Je proto nutné vyvíjet nové koncepce, které by k tomuto problému přistupovaly lépe.⁹

Přeložila Magda Čepková

ANDREW THOMAS GREEN je doktorandem politických věd na Univerzitě v Illinois v USA. Záměřuje se na komparativní politiku. V letech 1995 a 1996 uskutečnil v České republice výzkum

⁹⁾ V mé připravované práci vytvářím novou koncepci spojení mezi občanskou společností a demokracií, používám ji k navržení způsobů ohodnocení povahy a vyhlídek demokratického vývoje a poté ji začleňuji do nové teorie změn režimů.

v tomto oboru díky grantům Mezinárodního ústavu pro vzdělávání a Ústavu pro studium světové politiky. Jeho disertační práce se zabývá problematikou změn režimů a stálostí demokracie.

Literatura

- Arato, Andrew 1981-82. „Civil Society Against the State: Poland 1980-81.“ *Telos*, no. 50, 23-47.
- Baumgartner, Frank, Bryan Jones 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Bealey, Frank 1996. „Democratic Elitism and the Autonomy of Elites.“ *International Political Science Review* 17: 319-331.
- Becker, Theodore 1983. „A Theory of Pressure Group Influence.“ *Quarterly of Economics* 98: 371-400.
- Bernhard, Michael 1993. „Civil Society And Democratic Transition In East Central Europe.“ *Political Science Quarterly* 108: 307-326.
- Cobb, Roger, Charles Elder 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, Marc Howard Ross 1976. „Agenda-Building as a Comparative Political Process.“ *American Political Science Review* 70: 126-138.
- Cohen, Jean, Andrew Arato 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cohen, Michael, James March, Johan Olsen 1972. „A Garbage Can Model of Organizational Choice.“ *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- Dahl, Robert 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert 1961. *Who Governs?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert 1971. *Polyarchy: Participation and Organization*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Derthick, Marthe, Paul Quirk 1985. *The Politics of Deregulation*. Washington, DC: Brookings.
- Diamond, Larry 1994. „Toward Democratic Consolidation.“ *Journal of Democracy* 5, no. 3: 4-17.
- Ekiert, Grzegorz 1991. „Democratic Processes in East Central Europe: A theoretical Reconsideration.“ *British Journal of Political Science* 21: 285-313.
- Geremek, Bronislaw 1992. „Civil Society Then and Now.“ *Journal of Democracy* 3, no. 2: 3-12.
- Greenberg, George, Jeffrey Miller, Lawrence Mohr, Bruce Vladeck 1977. „Developing Public Policy Theory. Perspectives from Empirical Research.“ *American Political Science Review* 71, no. 4.
- Gunnell, John G. 1996. „The Genealogy of American Pluralism: From Madison to Behavioralism.“ *International Political Science Review* 17: 253-265.
- Habermas, Jürgen 1987. *The Theory of Communicative Action*. Boston, MA: Beacon Press.
- Hecko, Hugh 1978. „Issue Networks and the Executive Establishment.“ In *The New American Political System*, ed. by Anthony King. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Journal of Democracy* 1994. Vol. 5, no. 3.
- Keane, John 1988a. *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London: Verso.
- Keane, John 1988b. *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- Kingdon, John 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kingdon, John 1993. „Politicians, Self-Interest, and Ideas.“ Pp. 73-90 in *Reconsidering the Democratic Public*, ed. by George Marcus and Russell Hansen. University Park, PA: Pennsylvania State University Press,).
- Knock, David 1986. „Associations and Interest Groups.“ *Annual Review of Sociology* 12: 1-21.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.

- Lowi, Theodore 1964. „American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory.“ *World Politics* 16: 677-693.
- Lowi, Theodore 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Mills, C. Wright 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Moore, Mark 1988. „What Sorts of Ideas Become Public Ideas?“ Pp. 55-83 in *The Power of Public Ideas*, ed. by Robert Reich. Cambridge: Ballinger.
- Mucciaroni, Gary 1990. *The Political Failure of Employment Policy 1945-1982*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter 1986. *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Olson, Mancur 1965. *The Logic Of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petracca, Mark (ed.) 1992. *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder, CO: Westview Press.
- Polányi, Karl 1957. *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press.
- Quirk, Paul 1988. „In Defense of the Politics of Ideas.“ *Journal of Politics* 50: 31-41.
- Rae, Douglas 1981. *Equalities*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ripley, Randall, Grace Franklin 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey.
- Rocheftort, David, Roger Cobb 1993. „Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice.“ *Policy Studies Journal* 21: 56-71.
- Sabatier, Paul 1988. „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and Role of Policy-Oriented Learning Therein.“ *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sales, Arnaud 1991. „The Private, the Public and Civil Society: Social Realms and Power Structures.“ *International Political Science Review* 12: 295-312.
- Salisbury, Robert 1992. *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, Philippe, Gerhard Lehmbruch (eds.) 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schumpeter, Joseph 1976. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Allen & Unwin.
- Seligman, Adam 1992. *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Shils, Edward 1991. „The Virtue Of Civil Society.“ *Government and Opposition* 26: 3-20.
- Splichal, Slavko 1994. *Media Beyond Socialism: Theory and Practice in East-Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press.
- Stepan, Alfred 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stigler, George 1971. „The Theory of Economic Regulation.“ *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3-21.
- Stone, Deborah 1989. „Casual Stories and the Formation of Policy Agendas.“ *Political Science Quarterly* 104: 281-300.
- Tester, Keith 1992. *Civil Society*. London: Routledge.
- Tocqueville, Alexis de 1945. *Democracy in America*. New York: Vintage Books.
- Truman, David 1951. *The Govermental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Walker, Jack 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Weaver, R. Kent, Bert Rockman 1993. *Do Institutions Matter?* Washington, DC: Brookings.