

Anmeldelser

David Mayhew, *The Imprint of Congress*, New Haven/London: Yale University Press, 2017 (167 sider).

Hvis en dansk statskundskabskollega forkyndte, at han eller hun havde tænkt sig på godt 100 sider at lave en mere eller mindre historisk analyse af, hvordan Folketinget varigt har påvirket det danske samfund siden 1849, ville et nærliggende svar være: ”Måske skulle du droppe en del årtier”. Det er jo en omfattende problemstilling, som man kan dø med – og af. Skifter man så 1849 ud med 1789 og Folketinget med den amerikanske kongres, bliver problemstillingen ikke mindre omfattende. Ikke desto mindre har den aldersmæssigt, men ikke forskningsmæssigt pensionsmodne Yale-professor og kongresforsker David Mayhew skrevet en bog på 116 siders brødtekst med netop denne problemstilling: ”What has been Congress’ imprint on American society and life [since 1789, HJ]?” – hverken mere eller mindre!

Med *imprints* mener Mayhew ikke politiske målsætninger og heller ikke træk ved de politiske beslutningsprocesser, men derimod varige policy-effekter på det amerikanske samfund af Kongressens lovgivningsbeslutninger, som jo er truffet i med- og modspil til skiftende præsidenter. Mayhew vil altså adskille indholdet og effekterne af Kongressens selvstændige policy-indsats fra præsidentens/”administrationens” indsats, hvilket ikke er let. Ydermere er indlagt et komparativt element med tilhørende udblik til andre lande for at spore transnationale impulser, som også har påvirket USA. Så forfatteren hopper ikke over, hvor gærdet er lavest.

Det giver sig selv, at der for at håndtere en problemstilling af den karakter må træffes nogle skønsbaserede og håndfaste beslutninger om, hvad der (ikke) er relevant. Og der skal også håndfaste principper til gennemførelse af analysen. I praksis bliver analysen gennemført ved, at Mayhew søger at fastlægge de transnationale impulser og tilhørende imprints. Mayhew identificerer 13 sådanne mere eller mindre transnationale impulser og imprints. De analyseres kronologisk i grupperinger gennem fem kapitler. Således analyseres i det første substanskapitel under overskriften, ”Building a State and a Nation” som de første tre impulser ”Launching the New Nation”, ”Continental Expansion” og ”National Consolidation”. Mayhew behandler de resterende ti impulser på tilsvarende vis i fire efterfølgende kapitler. Og læseren bliver ført vidt omkring. Overskrifterne på afsnittene for de ti øvrige impulser antyder bredden i emnerne: ”Building an Industrial Economy”, ”Taming the Corporations and the

Rich”, “The Rise to World Hegemony”, “Responding to the Great Depression”, “Building a Welfare State”, “Postwar Prosperity”, “Civil Rights”, “Neoliberalizing the Economy” og – som de kronologisk to senest tilkomne – “Climate Change” og “Long-Run Debt and Deficit”.

For hver impuls søger Mayhew så at identificere og vurdere Kongressens indsats og dens effekter i sammenhæng med de skiftende præsidenters indsats. Mere præcist søger Mayhew at vurdere, hvorvidt indsatsen i forhold til den pågældende impuls var *executive-led*, dvs. drevet af præsidenten og administrationen, eller om Kongressen var primus motor. Trods fuld bevidsthed om partidimensionen kan man se, at Mayhew af omfangsmæssige grunde et stykke af vejen er tvunget til at se på Kongressen som en enhedsaktør.

Men som nævnt kommer læseren vidt omkring. For at udstille analysens spændvidde ved blot i flæng at nævne nogle politikområder eller dele heraf, som inddrages i de relevante sammenhænge, gælder det: udenrigspolitik, træk ved andre vestlige politiske systemer, miljøpolitik, energipolitik, jernbanesystemet, borgerkrigen, forskelle på skiftende præsidenters politik, motorvejssystemet etc. Undervejs falder der også et par humoristiske bemærkninger af. Mayhew fremhæver som en del af analysen af ”Continental Expansion” et eksempel fra 1780’erne hos en forløber for Kongressen, som præsterede et topmål af rationalistisk planlægning: På et kort over de dengang ikke helt så udbredte forenede stater var al offentlig jord inddelt i mindre jordlodder, som så skulle sælges billigt. Mayhew, der tidligere har begået en klassiker om kongresmedlemmers genvalg, konstaterer på den baggrund: ”It was a wonder that any incumbent ever lost an election. They all had a continent of land to hand out”! (s. 28). Mayhew karakteriserer fænomenet som ”lovgivningspopulisme”, der satte sig varige spor ved at trække USA i retning af at være en nation af småbønder.

Men hvordan ser resultatet så mere overordnet ud for Kongressens vedkommende? For cirka ”to en halv” af de tretten impulser tildeler Mayhew Kongressen en hovedrolle i forhold til præsidentsiden. Det gælder beskatning og regulering gennem lovgivning fra knap 1850’erne til 1950’erne vedrørende ”Taming the Corporations and the Rich”. Og det gælder ”Climate Change”, hvortil miljøpolitik medregnes, tilbage til 1970’erne. Det generelle billede, som Mayhew tegner, og som måske ikke er overraskende, er, at de amerikanske præsidenter i væsentlig højere grad end Kongressen har haft hånden på rattet med hensyn til regulering på de pågældende tretten områder. Kongressen har mere haft rollen som samarbejdspartner eller vetospiller – et udtryk som Mayhew dog ikke selv benytter.

Mayhews overordnede konklusion inviterer til et andet overordnet og afsluttende spørgsmål: På hvilken måde har Kongressen primært haft betydning i

det amerikanske samfund og for dets udvikling? Mayhews korte svar er, at Kongressen først og fremmest har haft betydning ved at legitimere lejlighedsvis konfliktfyldte beslutninger. Mayhew går ikke tæt ind på indholdet af legitimeringsbegrebet, som heller ikke er let håndterbart. Det er imidlertid nærliggende at forstå ham sådan, at Kongressen blandt andet i kraft af at repræsentere mange og meget forskellige interesser har været med til at forebygge eller begrænse konflikter i det amerikanske samfund.

Bogen har nogle mere eller mindre karakteristiske Mayhew-træk. Problemstillingen bliver præsenteret meget hurtigt, i dette tilfælde i den første sætning. Skrivestilen er direkte og med korte sætninger. Dette er en styrke, men bogen får, emnets bredde og sidetallet taget i betragtning, et essayagtigt præg. Det bør ikke forlede nogen til at tro, at dokumentation mangler, eller at analysen er overfladisk. Også typisk for forfatteren er bogen forsynet med et solidt antal referencer og noter. Der er således knap 40 sider noter sat med små typer til 116 sider brødtekst! Og forfatteren holder forskningsfanen højere end gennemsnittet, når det gælder referencer. Der er sidetal på referencerne. Man savner en litteraturliste, men en sådan ville utvivlsomt forhøje sidetallet betragteligt.

Politologer og historikere med langt større indsigt i amerikansk politik og historie end denne anmelder findes der rigtig mange af, og de vil sikkert godt kunne have adskillige forbehold over for Mayhews valg og analyse af impulser og imprints. Sætter man imidlertid Mayhews bog i sammenhæng med andre dele af forfatterskabet og med forfatteren, er der tale om en forsker, som med sin produktion mere end én gang selv har sat varige spor – eller: imprints – på amerikansk kongresforskning. Ydermere har forfatteren en ufattelig detaljeret viden om Kongressen og USA's præsidenter. I en årrække har han eksempelvis kunnet nævne navne, partitilhørsforhold og valgkreds på alle de i alt 535 medlemmer af Kongressens to kamre, hvoraf de 435 i Repræsentanters Hus jo er på valg hvert andet år! Som *The Imprint of Congress* fremstår, ser Mayhew tillige ud til at bevæge sig ubesværet rundt i USA's politiske historie og lovgivning tilbage til 1780'erne og at have en god fornemmelse for udviklingen i Europa. Og den ekstremt detaljerede viden om Kongressen og dens historie har, som det fremgår, ikke afholdt Mayhew fra at kaste sig over de store spørgsmål og besvare dem med overblik. Den slags politologer findes der næppe mange af, sandsynligvis kun en enkelt. På den baggrund ligger to amerikanske udtryk forrest på tungen: *awesome* og *scary*!

Henrik S. Jensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Wesley W. Widmaier, *Economic Ideas in Political Time: The Rise and Fall of Economic Orders from the Progressive Era to the Global Financial Crisis*, Cambridge University Press, 2016.

I studiet af offentlig politik er et af de helt centrale fænomener *stabilitet* og *forandring*. Hvornår – og hvorfor – ændres den offentlige politik? Offentlig politik kan forekomme kedeligt, for næsten altid sker der ingenting, eller også er de ændringer, som finder sted, så små, at det kan være det samme. Og så – et pludseligt ryk væk fra status quo. Hvordan kan vi forstå dette mønster? Det spørgsmål har optaget forskere i hvert fald siden begyndelsen af 1990'erne.

Anført af Frank Baumgartner og Bryan Jones har én retning undersøgt, hvordan såkaldt begrænset rationalitet gør det umuligt for politiske aktører at forholde sig til al den information, der tilflyder dem. Det skaber rykvis politikudvikling, når politiske aktørers begrænsede opmærksomhed svinger fra et emne til det næste. Årsagen til disse opmærksomhedsskift er dog langt hen ad vejen uden for teorien.

En anden retning, præget af blandt andre Kathleen Thelen og Paul Pierson, angriber forestillingen om, at stabilitet og forandring altid er hinandens modsætning i den forstand, at selv små, inkrementelle ændringer over tid kan have en dybdegående effekt. Det giver glimrende mening – i hvert fald for en velfærdstatsforsker som mig. Men det er jo lidt som at snyde på vægtskålen, for hvad blev der lige af de pludselige, markante forandringer?

En tredje retning fremhæver betydningen af idéer. Forfattere som Peter Hall og Mark Blyth argumenterer for, at idéer både kan påvirke, hvad politiske aktører opfatter som relevante problemer, samt hvilke konkrete policy instrumenter der er bedst til at løse disse problemer. Ligeledes kan idéer være med til at reducere usikkerhed i en situation, hvor den gamle, toneangivende idé er brudt sammen. Problemet her er dog, at teorien ikke fortæller os, hvornår den slags sammenbrud finder sted.

Uanset at man nu har haft 30 år til at blive enige, eller bare finde en plausibel løsning, er studiet af stabilitet og forandring underligt uforløst. Det er næppe nogen stor overdrivelse – men helt sikkert en fornærmelse mod mange – at sige, at vi egentlig ikke har lært forfærdelig meget nyt siden starten af 1990'erne, hvor de skelsættende bøger og artikler af Baumgartner og Jones, Pierson, Hall osv. udkom. Disse værker høstede de lavt hængende frugter fra 1980'ernes store intellektuelle innovation, ny-institutionalismen, og en eller anden har måske nok siden i stilhed spekuleret på, om det faktisk ikke også var de *eneste* frugter fra det træ.

Det er således noget af en udfordring, Widmaier – der er lektor i statskundskab ved Griffith University i Brisbane, Australien – stiller sig selv, når han kaster sig ud i opgaven med netop at forklare både stabilitet og forandring. Han trækker i sit teoriapparat på historisk institutionalisme og især idéteori. Grundpåstanden er, at politik udvikler sig i tre faser – (1) konstruktion, (2) anvendelse og (3) sikkerhed og krise. De første to trækker meget på Halls og Blyths tilgange, så det nye er altså fase tre, hvor *the claim to fame* er, at rodfæstede idéer kan give anledning til fejlopfattelser og fejlberetninger af virkelighedens problemer – og dermed skabe en krise omkring de dominerende idéer. Hvis man skal være hård, vil man måske nok anføre, at også trin tre faktisk allerede er foregrebet i Halls forestilling om anomalier og paradigmesammenbrud.

Widmaiers tretrinrakat af et analyseskema anvendes derefter på de sidste hundrede års økonomiske tænkning i USA. Det er en meget omfattende øvelse. Hvis man vil vide noget om det emne, er bogen glimrende. Så ved man dét, som man siger – hvorefter man glemmer det igen. Hvor bogen kunne have haft et mere blivende bidrag – på teoriudviklingen – slår den ikke til. Ikke fordi den er dårlig, men fordi den grundlæggende ikke formår at vride sig fri af den ny-institutionelle spændetrøje. Som sådan minder bogen os om, at det nok er ved at være tid til enten at skrotte ny-institutionalismen eller holde op med at stille det samme gamle spørgsmål igen og igen. Uagtet bogens empiriske kvaliteter er den et godt eksempel på, hvordan der for tit hældes gammel vin på nye flasker i studiet af offentlig politik.

Carsten Jensen
Institut for Statskundskab
Aarhus BSS, Aarhus Universitet