

2005 年第三屆「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」年會
暨學術研討會
國立台北大學

全球治理對公共政策理論發展之意義*

吳得源
國立暨南國際大學公共行政與政策學系
助理教授
dymwu@ncnu.edu.tw

* 本文稿修訂期間，歡迎各界批評指教

摘要：

傳統上，公共政策與國際關係兩學門可說相當程度上「各成一格」。隨著全球化與新公共管理趨勢日漸盛行，強調地方政府、非政府組織等參與政策過程角色的「全球治理」概念一躍成為兩大學門進行溝通對話的新平台。國內多位學者早在世紀之交即已體認兩學門接軌、倡議有系統建構理論架構的必要性，或著手進行跨學門理論觀點的連結（例如：宋學文 2001；張亞中 2001；劉坤億 2001；詹中原 2003）。本論文作者認為，針對公共政策領域而言，為增進兩大學門間對話與觀點的連結，除可努力尋求釐清兩學門對「全球治理」概念所偏重層面之可能歧異外，也需要進一步從公共政策微觀層面理論（以典型政策過程階段論為代表）與不同宏觀型觀點（即強調國家與社會或市場關係，包括多元、菁英、馬克斯主義、政策網絡與新制度論等）的角度出發，來探討「全球治理」概念對公共政策理論發展帶來的意義，或未來可呈現的面貌。

關鍵詞：全球治理、政策過程階段論、政策網絡、新制度論

壹、前言：

傳統上公共政策與國際關係學門一直「各成一格」(self-containing)，彼此相互交流相對較少（宋學文，2001）。隨著全球化與新公共管理趨勢日漸盛行，強調地方政府、非政府組織等參與政策過程角色的「全球治理」概念一躍成為兩大學門進行有效溝通對話的新平台。國內多位學者早在世紀之交即已體認兩學門接軌或倡議透過包括跨層分析途徑來進行有系統建構理論架構的必要性，並著手進行跨學門理論觀點的連結（宋學文 2001；張亞中 2002；劉坤億 2001；詹中原 2004）。本論文作者（以下簡稱筆者）認為針對公共政策領域而言，強化兩大學門間對話與觀點的連結之道，除在於有效釐清兩學門對全球治理概念偏重層面之可能歧異之外，更可從公共政策微觀型（政策過程階段論為代表）與宏觀型（強調國家與社會或市場關係；以多元、菁英、馬克斯、公共選擇、政策網絡與新制度論為代表）之理論角度，來說明全球治理在這些理論發展所可能呈現之意義。無可諱言的，公共政策的理論發展相當多元，而全球治理議題仍繼續在各學科領域發展，本論文僅能選擇性的探討其中若干面向，希冀提供公共政策學界一個拋磚引玉的初探架構。

本論文將先說明兩學門處理全球治理相關議題之異同，此應可追溯到兩學門在方法論上的若干假設前提之上。其次，筆者將區分微觀型與宏觀型公共政策理論，並探討全球治理概念可如何擴充這些理論的內涵。最後，筆者將總結兩學門處理全球治理相關議題之異同，藉以提示公共政策理論發展未來在納入全球治理時可特別思索借鏡之處。

貳、全球化、公共政策與國際關係：

公共政策開始朝向一準獨立的學門¹，一般多溯自 Harold D. Lasswell 提出政

¹ 事實上，Peter John 將公共政策看作一「次學門」(sub-discipline)。(1998: 3-5)

策科學的時候。(丘昌泰, 1995; 2000; 朱志宏 1999; 曹俊漢 2001; Dror 1983; Hill 1997; Howlett and Ramesh 1995; John 1998)。然而, 在若干實踐中, 公共政策常常持續被歸附在公共行政或政治學的學門之下。(宋學文 2001) 就後者而言, 一般的趨勢是接受政治學門下再區分成國際關係、比較政治及公共行政與政策三個區塊。從國內學者宋學文(2001: 4-5)的觀察中, 過去的研究文獻比較容易看到國際關係與比較政治, 以及比較政治與公共行政暨政策之間的研究重疊; 相對的, 國際關係與公共行政暨政策的互動或關連性則相對較少。²

然而, 這種「自成一格」的現象, 近年來隨著全球化趨勢以及新公共管理相關理念制度的全球擴散, 面臨不斷的挑戰。全球治理(Global Governance)與治理(Governance)概念在國際關係以及公共行政暨政策研究文獻上, 有逐漸頻繁出現的趨勢。就公共行政暨政策而言, 「治理」大有取代「政府」(government)等傳統字眼, 成為新語彙的趨勢。(Hajer and Wagenaar 2003:1; Pierre 2000; Rhodes 1996; 2000) 雖然這些概念也日漸演進成一種流行但意義的獨特性逐漸流失的字眼(buzzword), 然而這種普遍使用性似也象徵了兩大領域接軌的新契機。這種契機的開啓的關鍵, 相當程度繫於釐清兩學門對界定這些概念的出發點的相似或相異處, 以及檢視各該概念在各該學門理論發展上的意義。尤其, 就連結兩大學門的重要性來說, 全球治理概念和國際關係的關連性應是不證自明的, 說明該等概念在公共政策理論發展更有其必要性。

首先, 或許我們可以將「全球治理」簡單界定為: 全球化趨勢下的多層治理型態。而根據 David Held 與 Anthony McGrew 等學者的說法, 「全球化」指的是「一種社會關係與交易在空間組織上轉型的過程, 我們除可經由廣度、強度、速度與影響上測得該轉型的程度外, 並可目睹其間所產生的龐大跨洲際、跨區域間的流動、活動與互動網絡以及權力的行使。」(Held et al 1999: 16)³ 當代全球化

² 宋學文甚至觀察到: 「一個公共政策學者的學者若去碰觸國際關係領域或一個國際關係的學者去碰觸公共政策的領域, 常常遭人以『撈過界』、『不務正業』等『地域』的觀念所詬病。」(2001:4)

³ 原文是: "a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions--assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and

的現象，呈現多面向面貌：從貿易、金融、生產，到社會、文化、環境與軍事政治。(Held et al 1999; Held and McGrew 2002: 1-7)

其次，在公共行政暨政策領域，「治理」概念的頻繁出現尤為明顯。依據該學門著名學者 Jon Pierre 的觀察，「治理」有雙重意義：一方面指涉國家在面對內外環境挑戰所做調適的經驗呈現；另一方面在概念或理論層次上，指的是一種社會體系的協調型式以及國家在此一過程扮演的角色。(2000：3) 就後者的意義而言，又可進一步區分成兩類的治理：(Peters 2000)一為較傳統、傾向國家中心的治理分析，注重國家如何藉由政治上的居間協調、訂定政策目標與政策優先重點來引領(steer)社會與經濟，尤其國家因應新挑戰的能力與自主性；另一則相對的呈現社會取向分析，則強調協調與自我治理(self-governance)以及不同正式或非正式的公私互動型態，特別是夥伴關係與網絡的不同類型。(Rhodes 1997) 對照來看，國關學者 James Rosenau 則認為治理涉及了規則創設、具有公共目的、政治社會協調以解決問題的複雜過程。

再依據 David Held 與 Anthony McGrew 的說法，「全球治理」涉及世界上政治權威的移轉(relocation)與不同層次的授權關係(delegation)，使得各政治權威單位間的管轄領域呈現重疊、政治責任則具模糊、曖昧性。換言之，「全球治理」包含了四個主要特徵：(一)多層次性(multilayered)（包含超國家、區域、跨國、民族國家、地方政府等層次）；(二)多元權力中心(polyarchic)；(三)結構繁複性（包含不同機構與網絡）；(四)政府或國家仍是其中的要角。值得注意的是有關「私的權威機制」(private authority)的興起，有些過去慣常被劃歸為私領域主角的營利事業機構、其組成的協會、多國籍企業(Multinational Corporations, MNCs)以及非政府（國內或國際）組織，在全球治理趨勢下被認為已經正當的承襲或與政府共同分擔若干重要、具公共性質的資源分配功能，從事諸如生產技術標準的設定或人道救援等工作，有效參與全球公共政策的制訂與執行。(Held and

impact—generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction and the exercise of power.”

McGrew 2002: 9-11)

儘管治理或全球治理相當程度上變成兩學門的共同語言，較深入的觀察其實可發現，公共行政暨政策與國際關係領域在治理或全球治理概念的處理上，有若干差異：首先，就治理的行為者而言，如前述公共行政暨政策學門的傳統的治理係以國家為中心，強調國家在因應新公共管理與全球化趨勢等內、外環境的挑戰下，在領航能力與自主性上的調適表現；即便注意到政策過程中的國際或全球因素，重點仍在國際環境下的國家治理。即使在注意社會體系協調、公私互動的政策網絡關係與型態的「新」治理論述中，公行暨政策領域，除極少數文獻外，仍多侷限在國境內的國家社會關係。相對的，國際關係的全球治理行為者，雖仍多肯定國家行為者的重要性，對包括國際組織、非政府組織與多國籍企業在內的非國家行為者日漸扮演的角色則更行重視。

其次，就治理所涉及的制度面，公行暨政策學門多仍侷限在較具體有形的制度安排，涵蓋憲法與政府在水平與垂直層次的組織型態：內閣或總統制、三權或五權分立、中央地方府際關係等；就社會取向的治理分析，網絡關係組態(configuration)雖旁及非正式、無形規範層面，仍多以可以觀察、有形體者為主要關切對象；不論如何，治理的制度多停留在國內層次上。相對的，國際關係處理全球治理，在制度層面雖也共通的論及國內憲政或府際關係等有形制度會左右國際外交互動（即所謂「兩層次博弈」(two-level games)），更重要的往往凸顯包括規則、規範或決策程序在內的國際制度或建制規則如何制約政策制訂與執行。

最後，在分析層次上，公行暨政策與國關學門在處理治理議題上也有所區隔：公行暨公策領域比較強調將隸屬不同層級的政策行為者，不論來自公部門或私領域或第三部門，重構成水平式政策網絡型態；對於公部門中央與地方層級的機構，也較不強調構成不同分析層次的單位。相對的，國關領域則傾向強調全球治理是涵蓋不同層級（全球或區域國際組織、跨國、國家、地方乃至個人等）政策行為者間之多層次治理。(Held and McGrew 2002: 9-11) 這種注重不同跨層級行為者的特徵，可說相當程度上與國際關係學門長久以來強調包含國際體系、國

家及其官僚部門與個人等不同分析層次與單位的傳統有密切關連。(宋學文 2001; Hollis and Smith 1990; Singer 1961; Waltz 1954; 1979) 另外，在國際關係學門，就國家中心的研究者（相當程度上也是現實主義者）而言，全球治理意味著國家仍是主要行為者；與此有若干重疊的，有不少學者偏重國際組織在全球治理扮演的角色；甚至有將全球治理看成是國際組織的代名詞；從一些近年新出版的國際組織教科書冠以「全球治理」之名的作法，或可見一斑⁴。

參、全球治理與微觀公共政策過程階段理論

將公共政策過程視為由不同先後連續步驟或階段所演進組成的型態可說是公共政策理論發展中最早期、最典型的代表觀點。(丘昌泰 2000: 60; deLeon 1999; Parsons 1995: 77-81) 國內外主要公共政策的教科書編排架構或多或少也多以不同階段做為章節安排順序，(林水波、張世賢 1984; Howlett and Ramesh 1995; Parsons 1995) 因此有將階段論視為是「教科書」模型。

這種觀點的提出可以追溯到 Harold Lasswell、Herbert Simon 與 David Easton 等的作法。Lasswell(1956)首先將決策過程區分成：訊息、提升、處方、發動(invocation)、應用、終止與評估等階段。Simon 認為任何問題（包括政策問題）的解決，均可分成三個階段：(1) 訊息活動；(2) 計畫活動；(3) 選擇活動。(1960:2) Easton 著名的政治系統論所設想的流程，特別是從「輸入」(支持與需求)到「決策」再到「輸出」(政策產出)與「回饋」的整個系列過程，可以說是政策過程階段論的原型代表；相當程度上，政策過程階段論可說是 Easton 系統論的具體化身。雖然不同學者對政策過程涉及的階段名稱與數量的認定有所歧異，概括而言，政策過程至少涵蓋有：問題界定、議程設定、決策、政策規劃與設計、執行

⁴ 例如：研究國際組織的重要學者 Paul F. Diehl 所編著的 *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* 2nd ed. (2001) 就是一例。另外，Kelly-Kate S. Pease 的通俗教科書，*International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*, 2nd ed. (2003)也傾向如此。然而，這也不表示所有國際組織教科書均已易名，如：Archer (1992)與 Bennett and Oliver (2002)。

與評估等階段。這其中，有不少學者則專注於個別階段的專門研究或理論建構，例如 John Kingdon 的議程設定理論(1995)、國內學者丘昌泰與李允傑的《政策執行與評估》。

不論是將整個階段過程視為一系列的整體或分別著重個別細微階段的理論建構型態，政策過程探討的重點，往往是流程本身或被設定為工具理性的個別政策行為者在該一流程中的行動、作法，而非其中所涉及的宏觀層面環境與制度因素，更淡化政策過程中國家、社會或市場等區塊間或內部之間如何互動與運作。因此，我們應均可將個別或整體的政策過程階段論歸為微觀型公共政策理論。

從全球治理的角度來看，就國家制訂政策過程的各階段而言，問題界定或建構以及議程設定階段較易受國際因素或全球事務狀態所左右，至於決策、政策規劃與執行則似較可受限於國境之內。(Parsons 1995: 242-3) 因此，以下重點將先著重問題界定與議程設定階段。

在界定問題階段，有關政策問題⁵的起源一般有兩派看法：一為自然說：強調當外界客觀環境、物質條件演變發展到某一程度時，自然產生對解決問題的需求，政策制訂者自然會去注意、處理。例如：早期比較公共政策學者的研究有「匯合說」：當社會的經濟、科技發展水平（工業化）到一定地不或水平時，有關貧富懸殊、童工、社會福利、醫療衛生或犯罪、教育的問題即自然產生。特別就全球化的影響而言，諸如人口老化、犯罪、毒品與環境等政策問題的產生，往往不是一個社會獨自衍生，而是許多自由民主社會在特定國家發展至某種階段所需共通面對的，更使得這些國家政策界定過程與方式也漸趨相同(converging)。(Parsons 1995: 242)

另一方面，人為、社會建構學派則認為：政策問題的產生，最重要的是涉及人們意識型態、理念與意識作用的過程，問題的衍生不必然有特定經濟、物質條件的基礎，也不一定存在有具體、不具爭議性的問題事實，而主要是有些人們運

⁵ 通俗來說，當理想與現實狀態間存在顯著的差距(substantial discrepancy between what is and what should be)時，政策問題於焉而生

作、炒作而生，同時不同的意識型態、不同世界觀會影響他們如何看待政策問題。這一派強調政策行動者或利害關係人，透過媒體力量來運作、組織、動員等社會集體行動的過程，就可以將政策問題變成眾所關心、攸關公共利益的問題。就此而言，全球治理在問題建構階段上隱含的意義之一，可說是加重了諸如國際非政府組織主導的跨國倡導網絡(transnational advocacy networks)、跨國社會運動(transnational social movements)以及包括 BBC 或 CNN 等全球媒體在全球政策問題界定的舉足輕重角色。

政策問題進入議程設定階段可以說是指，當政策問題在社會引起較熱烈討論或爭論，這些被提出來的問題具有相當正當性，值得政府重視與處理；更進一步的，特定決策機關可能將這些政策問題以具體或特別型式出現，成為正式決策會議上討論的項目。因此，議程設定可區分成兩大類：一為系統或公共議程(systemic (public) agenda)（也就是社會上多數成員認為值得關注、且屬政府權責處理範圍），另一為制度或正式議程(institutional (formal) agenda)（或政府決策機關將採取行動討論與處理者）。(Cobb and Elder 1972: 85) Cobb, Ross and Ross (1976) 將一般常見的議程設定的過程進一步區分為四階段：（1）議題發動；（2）提出清楚解決之道；（3）擴大該議題之社會支持基礎；（4）如果（3）成功的話，則進入 institutional agenda。同時，他們認為真正採用議程設定的型式與政權型式或民主開放程度有關⁶。其中，他們認為在自由多元社會與民主國家中，議程設定常是外在發動(Outside initiation)型態：首先，議題多源自某些社會上團體能將問題（不滿與期望落差）講清楚說明白、要求政府採取行動；其次，社會團體試圖提升社會大眾意識共同關切：透過宣傳方式教育大眾認識問題重要性、切身性或急迫性、發送宣傳品，並尋求擴大社會支持基礎，如成功則進入公共議程；接著他們向政府機關施壓：透過連署、串連、組織動員、與不同團體結盟、遊行等方

⁶ 他們進一步區分成三類：（一）外在發動(Outside initiation)：常見於民主政府、自由多元社會；（二）動員(Mobilization)：常見於極權式政府（社會主義、一黨專政型）；（三）內部發動(Inside Initiation)：常見於統合式國家（或威權官僚式）。

式，要求政府重視、採取行動解決問題，如成功則進入正式議程。然而，應注意的是：成功進入政府決策機關的 *institutional agenda*，並不意味著政府必然採取有利於訴求團體的行動與決定。放在全球治理系絡下，這些議題的發動顯然不見得僅止於國境內的國內團體。

政策的發展與變動過程，尤其在政策議程設定階段，往往涉及到不同行為者掌握與操縱「政策形象」(*policy image*)⁷以及制度管道(*institutional venues*)互動的競爭過程。一項政策議題有可能涉及不同的政策形象相互競逐，比較穩定的政策領域通常存有一主流的政策形象。另外，有些政策問題的形象如被界定為較技術性的話，通常參與者易侷限於少數專家身上，反之如形象涉及到較廣的政治、社會或倫理影響層面，參與或關心成員多會擴張。(Baumgartner and Jones, 1991)

另外，John Kingdon(1995)進一步認為議程設定包括三個流向(3 sets of stream)：(1) 問題流向：問題界定為公共關注，切身相關，需要政府行動，過去政府也努力試圖解決問題，最終需要藉助於指標的運用，突發事件、事故或危機，或現有政策執行衍生問題。(2) 政策流向：專家與分析家反覆研究問題，逐漸累積一定的知識並提出對應政策方案作為解決之道。針對不同可行方案進行探索，從而縮小可供選擇範圍。不同政策理念透過學者辦研討會、演講、公聽會而交互競爭或傳播開來。其中，有的政策理念、解決方案或許由於呈現技術上的可行性、與主流價值、民意相契合、涉及經費問題易解決、或獲得相當政治或社會支持，而存活下來，相反的有些則被淘汰，從而縮小可供選擇的政策方案。(3) 政治流向：多重政治事件因素，例如：民意動向、民氣可用之時、選舉結果新政黨上台、國會解散改選、委員會主席換人、行政部門/內閣改組或不信任、內閣人事異動、社會團體或運動施壓程度、動員遊行等。

這三個流向一開始是各自獨立的過程，後來發展到問題界定與特定政策方案/可行解決之道連結在一起、突發事件、政治上有利氣候形成時，三個流向交會

⁷ 可界定為：一種結合經驗訊息與感性訴求的混合體。

在一起，政策機會櫥窗隨即打開，問題項目即進入制度議程。概括而言，Kingdon模型強調，議程設定最終仍須靠些許偶發性運氣，這包括表面上不相關的一些外在震撼事件、危機或有利時機因素配合；同時，也必須有敏銳觀察力的「政策能動者」(Policy entrepreneurs)⁸能適時把握機會，順勢推動，燃起民眾希望、熱情支持，將問題與解決之道連結在一起。就全球化趨勢來說，議程設定階段涵蓋的突發事件、政策流向的國際智庫、跨國政策倡導同盟與政策能動者等均意味著來自國境外的影響力量。

肆、全球治理與宏觀型政策過程理論：

公共政策的制訂並非建立在真空狀態下，事實上，政策過程之中不斷有來自環境因素的影響。由 David Easton 的政治系統模型所發展而成的微觀型政策過程階段論，很容易產生環境因素的影響只在政策發動初期的錯覺。實際上，環境因素在政策過程中應是持續發生作用的。也有可能決策人員在政策制訂初期並未考慮到若干環境因素，但在過程進行中，那些環境因素的重要性逐漸或突然被突顯出來；此外，政策的制訂、規劃與執行，乃至評估仍須尋求環境的支持。而宏觀型政策過程理論，相對的關注重點，即一直圍繞在政策過程中來自國家、民間社會的組織型態以及其內部涉及不同政策行為者間的互動關係。同時，政策過程的宏觀環境因素也包括國際層次因素。(Howlett and Ramesh 1995: 69-74)

整體而言，國家組織程度如何影響政策過程可考慮兩個層面：自主性（國家政策主體不受社會特定利益勢力左右能自主依其專業推行政策的程度）與能力（國家機關整體協同一致發揮專業知識技能的程度）。就此而言，政策上的強勢國家(strong state)指的是：自主性與能力高；相對的，弱勢國家(weak state)則是自主性與能力低。國家的組織，還可從具體政治制度的三個方面來觀察其對政策過

⁸也就是：願意且能夠投注資源來推動某政策方案者，基於理念或個人政治利益，能將問題界定成引起廣泛注意、共鳴狀態並能將問題與解決之道作連結，他們可能是民選官員、高層公務員、遊說人員、學術界或新聞記者出身

程的影響：(1) 政府垂直分工（府際關係）（如：聯邦制 vs 中央地方單一制）；(2) 中央政府平行權力分工（如：內閣制 vs 總統制）；(3) 官僚體系結構。（新制度論就此的著墨較多）

在民間社會層次，無疑的，國家政策的推動需要民間社會部門的強力支持；但如果民間社會團體多且規模小，政府要與他們協調或動員他們共同解決社會存在問題即屬不易（這即是政策上的弱勢社會）。探討民間社會的組織型態對政策過程的影響，往往會涉及對資方組織與勞方組織型態的探討。（這也是新多元主義、統合主義與馬克斯主義常討論的重點。）

在國際環境層次方面，國際因素對一國公共政策過程的影響深淺，一般咸認為需看政策議題範疇的性質而定：像在外交、國防或貿易政策上，大致受到影響的層面較廣大；相對的，社會醫療範疇在傳統上則認為受國際氣候左右的程度較小。然而，在新近全球化的趨勢下，即使是社會醫療政策上，福利國家也漸面臨轉型的重大壓力。（Esping-Anderson 1996）無論如何，全球事務影響國內公共政策過程的可能媒介，大致包含國際事件、跨國行為者以及國際制度或規範上，這也正是全球治理議題探討的主要範疇。接下來的問題是：究竟全球治理這三大類媒介可以如何納入宏觀型公共政策過程的不同理論觀點？

公共政策教科書中，介紹某些宏觀型政策過程觀點的文獻相當多，（例如：林水波、張世賢 1984；丘昌泰 2000；陳恆鈞 2002；Dye 2002；Howlett and Ramesh 1995；Hill 1997；John 1998；Parsons 1995）筆者將把以下探討範圍侷限在：多元主義、菁英主義、馬克斯主義、公共選擇、新制度論以及政策次體系觀點上。

（一）多元主義：

傳統多元主義主張：社會上存在不同的利益，有共同利益的個人組成團體，社會上有不同利益團體。不同團體存在造成社會多元化，無一團體能壟斷權力，社會權力分配大致處於均等狀態。但多元主義者並不相信每個團體具有均等的政策影響力，實際上各個團體因資源、財力或組織能力而有不同政策影響力。另外，對多元主義者來說，社會不同團體的成員也多有重疊情形，這種重疊現象使得衝

突得以舒緩，也促進不同團體間的妥協或合作；而同樣的利益可能也由不同團體來代表。簡單的說，多元主義者多一貫認為公共政策也就是經由不同團體間相互競爭與合作達成均衡的結果。

多元主義者常被批評：忽略不同團體在組織能力上的不同是否導致政策影響力上的長期失衡，進而增加某些團體權力永久壟斷可能性。新多元主義者提出的主要修正是承認某些團體具有較長期的競爭優勢，例如 Charles Lindblom(1977)認為商業團體比起其他團體更有權力，原因是：資本主義國家需要穩定繁榮的經濟、穩定的稅收，藉以做公共建設以及政權延續，為了增進經濟成長，政府需提振企業界的信心，故會特別注意商界的需求；商界不用對政府直接施壓來獲得好處，而是基於資本主義制度需求，政府會確保商界的利益不致受到政策行動的不利影響。

無論如何，傳統多元主義者多忽略全球事務因素在政策過程的重要性。如就全球治理角度來看，很明顯的，多元主義所注重的是：多元的社會團體；而他們所來自的地區或活動範圍也將不會侷限於國內社會，而應涵蓋來自國際社會跨國團體或跨國遊說活動。因此，企圖影響一國政策的行為者至少將包括：營利的多國籍企業、國際商會等組織，以及非營利性質的，國際非政府組織等。

（二）菁英主義觀點：

菁英主義者傳統上認為，任何社會的權力必然且無可避免的集中在少數菁英份子之中。即使是在民主社會之中，多數一般大眾並無實際權力；政策的價值偏好與議題走向通常也由這些菁英份子所主導。菁英份子並非不關切一般大眾的福祉，而是以他們所認知的利益觀念，來塑造「公共利益」。再者，菁英份子並不侷限於來自政治界或政府部門，也包括科技、軍事與企業領域。現代大規模組織的出現以及組織內部的寡頭領導現象，促使菁英份子在現代資本主義發展中必然扮演決定性的角色。

不同領域背景的菁英份子，甚至往往在教育、姻親或其他社會關係上是互通

的。以 C. Wright Mills(1959)的研究為例：他認為 1950 年代的美國政治與社會，是受到一群控制政府、企業與軍事主要位置的權力菁英所宰制；這三大部門的少數權力菁英實際上是相互重疊、緊密連結的。

將菁英主義觀點納入全球治理議題，新的菁英主義觀點應會強調：來自全球主要領域，如：政治、商業、科技、資訊、或文化娛樂業等，的少數菁英正主導全球事務的流通與互動。這其中應會包括：少數大國政治領導人、富豪、不同類型的大型多國籍企業負責人或高階主管，以及為數不多的大型政府間或非政府國際組織秘書長等個人。他們至間擁有類似的價值觀、行事風格或消費嗜好，乃至共通的互動語言與重疊綿密的社會關係等等。

（三）馬克斯主義/新馬克斯主義

如重所熟知的，馬克斯主義者認為，資本主義社會存在兩種對立的階級：一為掌握生產工具的資產階級，另一為沒有生產工具，只能靠出賣勞力謀生的無產階級。兩大階級存在根本利益的矛盾，彼此間的鬥爭不只決定微觀層次的公共政策的產出，也決定宏觀層次的歷史的演進方向。就整體權力分配上，資產階級的組織必然處於優勢主宰地位，國家通常是為資產階級服務，政策產出通常也反映資產階級的利益。

事實上，在國家角色以及對階級的形成上，傳統馬克斯主義與新馬克斯主義是有區分的：傳統馬克斯主義者強調兩種對立的階級結構以及國家僅只為資產階級壓迫無產階級的工具（國家工具論）：國家制訂的任何公共政策均有利於資產階級。有些新馬克斯主義者進一步提出國家相對自主性的論述（偏重結構面）（以 Nicos Poulantzas 為代表）：資產階級內部不見得利益一致以及國家官僚體系有些成員來自非資產階級的背景，使得國家得以維持相當程度的自主性。因此，有時國家所推出的政策，政治上看起來似乎有利於無產階級，甚至受到資產階級的抗拒，但無論如何長期而言，國家所採行的穩定社會秩序的政策，是在確保資本主義體制的穩定運作與安定，因此是符合資本家的長期利益；為維持資本主義的永

續發展，國家需履行特定功能。從此觀點而言，現代福利國家的興起是肇因於勞動階級的壓力使然，國家雖不是直接因應資本家的需求而創設社會福利制度，卻經由此一政策制度的提出，消弭來自無產階級的壓力，並確保原有財產權或利潤的制度不至受到危害。

再者，Offe 與 Wiesen­thal(1980)：資方與勞方組織的集體行動邏輯基本上不同，就組織、資源掌握、策略運用以及意識型態強固性等而言，資方組織必然具有主宰地位：相對於資本整合或分散很容易具有彈性與流動性，要動員組織個別勞方極為不易，勞方內部極易被切割分化、力量相互抵銷，共識不易建立，人員流動也不如資本容易或不受限於邊界管制。就意識型態與利益保護上，資方一向受惠於資本主義財產保護的制度，正當性不易受挑戰，勞方的利益與意識型態則常受到扭曲，一般勞動大眾不易清楚知道真正的自身利益，既然如此要組織動員就必須花費更多的時間與資源來克服種種不利溝通整合的障礙。

將全球治理的概念融入馬克斯主義政策過程觀點，其實已出現在若干專門研究之中。由於經濟全球化帶來空前的全球生產力以及伴隨而來的消費主義，帶動全球資本主義的熱潮。其中，相關馬克斯主義的全球治理研究通常會特別強調的是跨國資產階級的形成。(Domhoff 1996; Scott 1997; Sklair 2001)資產階級指的是透過對金融資本及其他型式資本（如：政治、社會、文化、組織、知識資本）的所有權及控制權而得以擁有並控制主要生產、分配與交換工具者的跨國行為者。跨國資產階級可以劃分成四個主要成分：(1) 多國籍企業總公司主管以及當地分公司主管；(2) 全球取向的政府及行政官員；(3) 全球取向的科技專業人士；(4) 購物商界及媒體。然而，按照 Poulantzas 的說法，資產階級並非是一同質的群體，更非團結一致的。跨國資產階級的興起，意味著具反全球化傾向的地方小資本家同樣存在，也不必然表示跨國資產階級在任何一個國家均處於宰制地位。無論如何，在全球資源分配上這些跨國資產階級掌握無可取代的競爭優勢。(Sklair 2001: 10-33)

（四）公共選擇觀點：

公共選擇觀點倡導這主張：公共政策是自利的個體們所做的集體決策的結果。他們假定所有的行為者，無論是選民、納稅人、候選人、國會議員、官僚、利益團體、政黨與政府，均在追求個體利益或效用的極大化。政府源自於個體間的社會契約：民眾守法、支持政府，以換取政府對生命、財產的保障。公共選擇觀點通常運用在國內層次的選民投票行為、政府的結構、官僚與議會政治上：選民會投票給能擴大其利益的政黨或候選人；政治人物為求勝選，以提高權力、利益與名望，不惜提出足以吸引選民的政策主張；官僚們追求擴大預算。

公共選擇觀點也凸顯政府或公共權威當局(Public authorities)必須履行一些市場所無法提供正常服務的功能，認為有兩種市場失靈：一為公共財（私人不願提供，因為代價龐大，又無法藉由收費將搭便車者排除在外），另一為外部性：廠商造成的社會或個人的（污染）成本，難以自動反映在本身的生產之上，除非政府干預，否則廠商不會自動吸收。

如將全球治理議題延伸、納入公共選擇觀點的政策過程分析之中，有若干啓示意義，特別是傳統歸為國際關係的理論發展頗值得注意：首先，國際組織與制度的創立，從公共選擇觀點來看主要本意即在試圖解決無國際政府狀態下(anarchy)有關國際公共財的管制或提供，協調國際層次的集體行動、減少搭便車問題。有關經貿與環保方面的國際組織與國際建制，國際學者很早就從公共財以及外部性觀點出發。這一方面應可以與公共政策作較現成的連結，藉以探討政策過程中涉及跨國公共財與外部性問題的處置。

其次，政府間國際組織（如 UN，EU）的決策投票型式與規則及其對國內政策面的影響，也是運用公共選擇觀點的一大貢獻：共識決、簡單或絕對多數決、否決投票，乃至採用平等或加權比重投票的規則，對全球、區域或國內層面的政策影響、對政策獲利者或受害者的分配均有不可忽略的影響。再次，既然採用經濟學研究方法，假定個人為構成主要分析單位，公共選擇觀點在全球治理議題上關切的主要政策行為者有三類個人：國家派駐國際組織的外交代表、國內政治人

物與一般選民個人。就外交代表言，雖然常將「國家利益」掛在嘴上，他們所追求的主要仍是包括職位所帶來的各種所得、名望和安穩和諧等個人利益；通常他們傾向支持他們所派駐的國際組織及活動擴展，但也力求所代表的國家主權及利益不受到太大限制。就國內政治人物來說，加入國際組織主要利益在於可保障或提升非會員國所難以取得的權力。引用國際組織或制度的作法或規定，可以用來抵擋國內選民或利益團體、反對勢力的政策壓力。(Frey 1997: 108-16)

此外，近來也有國關學者在探討全球治理與處理國際公共財時，強調有多國籍企業公司或商業組織間透過協商談判，建立私的權威機制(private authority)⁹、私的國際建制(private international regimes)，管制國際間不肖業者搭便車的行為。(Cutler, Haufler and Porter 1999: 3-27; Ronit and Schneider 1999)

(五) 新制度論：

新制度論顧名思義，注重制度在政策過程之影響。概括而言，制度可以界定為：用以規範人（組織）際間穩定互動的，具持久性、相互連結關係、正式與非正式的種種規則、實踐程序或規範。與公共政策相關的新制度論，主要在探討制度設計如何影響政策過程¹⁰。大致上，新制度論可區分為經濟學、社會學取向與政治學取向的新制度論。

就經濟學取向新制度論而言，制度在降低交易成本與資訊上的不對稱障礙、增加行為者間互動的穩定與可預測性，其發展繫於成員有意識的利益權衡。政治學與社會學取向則強調制度如何在無形當中影響個人偏好、利益、認同、對事實的看法，進而影響行動的選擇或不選擇，或提供個體行動的合理化基礎，或有利於（不利於）某些個人、團體或階級利益的動員與集結聯盟以及權力分配關

⁹ 事實上，有關全球治理與私的權威機制研究中，也有一派強調非政府組織與跨國宗教運動構築全球「道德權威機制」(moral authority)。參閱 Hall and Biersteker (2002)及其所蒐錄的 Lipschutz and Fogel (2002)與 Juergensmeyer (2002)。

¹⁰ 舊制度論多只偏重於該類制度本身功能與正式結構的描述，欠缺將制度理論或抽象化的功夫，以及制度如何影響政策層面的有系統探討。

係。

運用新制度論來研究政策過程常見的方式是，研究政府與憲法等政治制度有形層面，如何影響政策制訂與執行、理性與否或成功或失靈。例如：憲法的不同時期的解釋、規定的修憲程序、修憲通過的時機，賦予不同個人或團體影響政策制訂的能力範圍：使得某些人的追求利益是被允許或不允許，賦予正當性的有無，影響團體動員的效能或集結聯盟的大小。

另一種則強調從歷史過程來看制度的演變，進而影響政策的層面。(歷史制度論)通常會強調歷史演進過程的「不理性」(偶發性(contingency)、非本意結果)以及制度本身的持久性：一旦作了一種選擇，往後的發展就深受該一先前選擇所引導的軌跡前進，從此政策選擇範圍受限。(林國明 2001；2003)

新制度論用在分析公共政策過程時，一般多偏重在國內層面的有形制度之上。如運用在全球治理相關議題，探討重心無可避免必須擴展至國際建制(international regimes)之上。國際建制指的是國家或非國家行為者透過合作協商所建立的一套規範適當互動行為的規則、規範、準則或決策程序。研究者除可探討國際建制如何限制國內政策行為者的行動選擇空間外，更可進一步探討這些國際規範、規則與制度如何塑造相關行為者的利益及其動員、權力分配與定位(identity)。這一方面，國際關係有關國際建制的研究文獻相當多，尤其運用經濟學取向新制度論者(例如：Keohane 1984; 1989; Krasner 1982)，應頗具參考價值。

(六) 政策次體系、政策網絡¹¹與政策倡導同盟(Policy Advocacy Coalition)：

¹¹ 有時會與政策網絡相混用的是政策社群：依照 Wilks and Wright 的定義：政策社群包括所有在政策規劃中的所有或潛在行為者，而政策網絡範圍較小，侷限於經常互動的社群中的一部份成員，且隱含有特定、可辨識的關係特性。政策社群除了利益共通外，成員間理念、知識有其互通性。此與加拿大學者 William Coleman 與 Skogstad(1990)相呼應。兩個名詞雖常被交互使用，但嚴格來說，兩者有所區分(不過區分的方式仍有部分爭議)：網絡(特別是議題網絡)：通常較鬆散、成員多且多元、成員間資源權力有相當差異、互動接觸較不頻繁、共識程度較低。相對的，社群：較緊密、成員相對有限、通常具有共通經濟或專業利益、互動頻繁且共識高、成員間權力

政策次體系等觀點，可說兼顧社會層次不同行為者以及國家層次不同部門在政策過程角色的觀點。早期的政策次體系研究，可溯自地下政府 (Sub-Governments)、鐵三角(Iron Triangles)的提出：觀察在美國農業、交通、教育政策範疇上，有些利益團體、國會委員會以及相關行政部門間就立法規章等事宜因長期互動而發展出相互扶持的系統，甚至把持(capture)、控制政策規劃方向與過程，降低民主參與的可能。

後來 Hugh Heclo 依據英國、瑞典與美國經驗發展，提出「議題網絡」(Issue Networks)：政策行為者更為廣泛，且不限於利益層面，有些民眾純就關心議題與涉及理念，自發主動呈現，且成員並不固定，也不像鐵三角或次政府所言的封閉與具有固定成員。他進一步區分 Iron Triangles 和 issue networks：兩者可視為連續體的兩端，前者介入者較少且穩定，基於利益共生，自主性與排外性較高；後者成員多，變動大。

Peter Katzenstein(1978)比較研究工業化國家對外經濟政策時提出「政策網絡」(policy networks)概念，來指涉國家部門與社會行為者在政策過程中的連結。其後，R.A.W. Rhodes 研究歐美公共政策過程中，國家與民間社會行為者在政策過程上的互動，構成政策網絡，差異程度即在網絡整合程度之別：隨著成員穩定性、成員限制性、與其他政策網絡或一般大眾的區隔性以及所控制資源的性質而有不同：高度整合網絡的成員與其間關係穩定、相互依存度高、和其他網絡區隔性高；相反的，整合度較低的網絡，結構鬆散、成員龐大。

以上所有研究共同特徵是：政策次體系基本上是基于利益共通而結合。然而，新近更有「政策倡導同盟」的提出。這是 Paul Sabatier（後來加上 Hank Jenkins-Smith）經過十幾年的研究發展，所建構出的一種政策次體系模型。倡導同盟與一般政策次體系模型相似的是，也由許多不同公私部門、不同政府層級機構的行為者所組成企圖主導政策過程的聯盟。然而，更強調這些橫跨公私部門的

相對均衡。

不同行為者不只基於利益的結合，還有理念與信仰的相投和。(Sabatier 1986; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; 1999) 他們將信念系統進一步區分為：(1) 核心部分（諸如：對人性的假設（善、惡）、對大自然看法（人類是一部份或尋求控制大自然）、科技改善人類福祉、解決政策問題的（樂觀或悲觀）看法、政策目標（改善弱勢者生活）等）；(2) 接近核心的一些看法（諸如：政府與市場適當活動範圍、三權分立或府際關係、誰是弱勢者、環境保護或經濟發展之政策優先順序、是否鼓勵政策過程中社會行為者的民主參與、政策工具的使用（強制性、誘導性或勸說性）；(3) 次要：成員間容或有不同看法（諸如：法規解釋、適用或修改、行政程序規則、預算編製等）

值得注意的是，這些政策次體系觀點與多元主義最大區分在於：國家對於政策網絡與倡導同盟的組成與發展，具相當的利益與影響力及實際介入。

如將全球治理與政策網絡乃至政策倡導同盟觀點相結合，事實上已有部分成果呈現。其中，一種新發掘的研究是探討跨國性的政策倡導網絡如何左右國際組織或某一特定國家政府的政策過程，這種研究在人權、婦女或環保議題上特別明顯。就一國政府的政策過程而言，甚至有研究發現：當一國國境內非政府組織欠缺直接影響該國政府的管道時，有時必須藉由其所連結的跨國倡導網絡成員，如西方國家非政府組織、國際非政府組織或其他國政府來影響該國政府制訂政策的過程，稱作是「迂迴飛棒型式」(Boomerang pattern)。(Keck and Sikkink 1998: 12-13)，整個跨國倡導網絡成敗關鍵往往也是靠著類似 Kingdon 所描述的「政策能動者」。除了跨國倡導網絡之外，其實還有「跨國社會運動」與「跨國聯盟」(Transnational coalitions)，儘管三者組織程度上有別，其目的均在試圖藉由改變國際規範的實質，來改變國家或政府間國際組織的一些傳統政策作法。

(Khagram, Riker and Sikkink 2002)

伍、結論：

新近國際關係發展趨勢，常常以多層次治理、國際組織與跨國行為者等作為

界定全球治理的主要特徵。就強調這些重要特徵而言，尤以國際制度與國際組織來說，對公共政策學門來說，相當程度上可說構成一相對新的議題範疇。然而，這也不表示公共政策與國際關係如持續呈現「各成一格」的發展是順理成章的必然趨勢。其實，即使是直到最近兩學門仍多各自發展的時期，公共政策與以現實主義為導向的傳統國際關係或外交政策，在行動主體與結構環境關係的基本取向等前提上，多共同強調國家或政府作為研究主軸所在。全球治理概念出現後，兩者在這種基本前提上的不謀而合仍極明顯。例如，對兩者而言，全球治理最重要的課題之一是，國家或政府政策制訂者在面對全球化潮流以及強調政策過程民主化、擴大參與或建構網絡夥伴關係等內外環境挑戰下，如何在國家能力與自主性上做好調適及因應。換言之，全球治理對雙方面來說，隱含的整體規範性目標均在於：如何在全球化趨勢下，做好國家治理。

另一方面，國際環境因素對公共政策學者也不全然是陌生的：特別是在探討宏觀政策過程中，國際因素相當程度上仍被視為政策環境的重要部分。然而，值得注意的是，公共政策學門對國際因素的這種處置方式與以國家為主要導向的傳統國際關係或外交政策對國際體系因素的思維方式，有其他類似之處：兩者往往對這些國際因素的處置，一直偏重在「制約」層面，也就是探討國際外在環境對政策制訂者行動選擇上形成的限制，或多或少忽略了強調適切邏輯的政治學或社會學取向新制度論所專注的制度的「構成作用」(constitutive effect)。這種制度構成作用強調的是，國際規範、規則如何塑造、改變政策行為者對政策問題的看法、其利益、權力消長與定位，進而影響政策過程。尤其，當這種塑造（或事實的建構）是在無形中進行的話，其影響政策過程往往更具成效，這也是國際關係社會建構論或組織社會學新制度論特別強調的重點。總之，有關國際制度與國際組織的這一方面新觀點，很值得公共政策學者在思索將全球治理納入理論建構以及運用理論時作深思借鏡的。

參考書目：

一、中文部分：

- 丘昌泰，1995，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，台北：巨流。
- 丘昌泰，2000，《公共政策：基礎篇》，台北：巨流。
- 朱志宏，1999，《公共政策》，台北：三民。
- 李允傑、丘昌泰合著，《政策執行與評估》，台北：元照。
- 宋學文，2001，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，第44卷第4期，頁1至31。
- 林水波、張世賢，1984，《公共政策》，台北：五南。
- 林國明，2001，〈歷史、制度與政策：台灣醫療保險體系部分負擔與轉診方案的政策轉折〉，《台大社會學刊》，第29期，頁111至184。
- 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，《台灣社會學》，第5期，頁1至71。
- 曹俊漢，2001，《公共政策》，台北：三民。
- 張亞中，2001，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第40卷第4期，頁1至24。
- 陳恆鈞，2002，《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎文化。
- 劉坤億，2001，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，城市外交與全球治理研討會，義守大學，民國90年12月14日。
- 詹中原，2003，《新公共政策：史、哲學、全球化》，台北：華泰文化。

二、英文部分：

- Archer, Clive 1992. *International Organizations*, 2nd ed. London: Routledge
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones 1991 "Agenda Dynamics and Policy Subsystems," *The Journal of Politics*, 53 (4): 1044-74.
- Bennett, A. LeRoy and James K. Oliver 2002. *International Organizations: Principles and Issues*, 7th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Cobb, R. W. and C.D. Elder 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cobb, R. W., J. K. Roass and M. H. Ross 1976. "Agenda Building as a Comparative Political Process," *American Political Science Review* 70 (1)
- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porter eds. 1999. *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.
- Czempiel, Ernst-Otto and James N. Rosenau, eds, 1989. *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*.

- Lexington: Lexington Books.
- DeLeon, Peter 1999 "The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?" in Paul A. Sabatier ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview
- Diehl, Paul F. 2001. *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner
- Domhoff, W. G. 1996. *State Autonomy or Class Dominance?* Hawthorne: Aldine de Gruyter.
- Dror, Yehezkel 1983 *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick: Transaction
- Dye, Thomas R. 2002. *Understanding Public Policy*. 10th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Esping-Anderson, Gosta ed. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Geneva: UNRISD
- Frey, Bruno S. 1997 "The Public Choice of International Organizations," in Dennis C. Mueller ed. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 106-23.
- Hajer, Maarten and Hendrik Wagenaar 2003 *Deliberative Policy Analysis* Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Rodney Bruce and Thomas J. Biersteker eds. 2002. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David and Anthony McGrew eds. 2000. *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David and Anthony McGrew eds. 2002. *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair eds, 1999. *Approaches to Global Governance Theory*. Albany: State University of New York Press.
- Hill, Michael 1997 *The Policy Process in the Modern State*. 3rd ed. London: Prentice Hall.
- Hollis, Martin and Steve Smith 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. London: Clarendon.
- Howlett, Michael and M. Ramesh 1995 *Studying Public Policy* Toronto: Oxford University Press.
- John, Peter 1998 *Analyzing Public Policy*. London: Continuum

- Josselin, Daphne and William Wallace. 2001. *Non-State Actors in World Politics*. New York: Palgrave.
- Juergensmeyer, Mark 2002. "The Global Dimensions of Religious Terrorism," in Hall and Biersteker eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, pp.141-60.
- Katzenstein, Peter J. ed. 1978. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press
- Keohane, Robert O. 1989. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O. 1998. "International Institutions: Can Interdependence Work?" in R.O.Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge. Pp. 27-38.
- Keohane, Robert O. 2000. "Governance in a Partially Globalized World," in R.O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge, pp.245-271.
- Keohane, Robert O. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. 1977. *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. 1989. *Power and Interdependence*, 2nd ed. Glenview: Scott Foresman and Co.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. 2000 "Governance in a Globalizing World" in R.O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge. Pp. 193-218.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. 2001. *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York: Addison-Wesley Longman.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker and Kathryn Sikkink 2002. "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in Khagram, Riker and Sikkink eds. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp.3-23.
- Kingdon, John 1995 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed. New York: HarperCollins
- Koenig-Archibugi, Mathias. 2002. "Mapping Global Governance," in D. Held and A.

- McGrew eds. *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press, pp. 46-69.
- Krasner, Stephen D. ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lake, David A. and Robert Powell eds. 1999. *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Lasswell, Harold D. 1956. *The Decision Process*. College Park: University of Maryland.
- Lindblom, Charles 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lipschutz, Ronnie D. and Cathleen Fogel 2002. "Regulation for the Rest of Us?" Global Civil Society and the Privatization of Transnational Regulation,' in Hall and Biersteker eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, pp.115-40.
- Mills, C. Wright 1959 *The Power Elite*. New York: Oxford University press.
- Offe, Claus and H. Wiesensthal 1980. "Two Logics of Collective Action," in Claus Offe *Disorganized Capitalism*. Cambridge: MIT Press, 1985, pp.170-220.
- Parsons, Wayne 1995 *Public Policy*. Aldershot: Edward Elgar
- Pease, Kelly-Kate S. 2003. *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*, 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Peters, B. Guy 2000. "Governance and Comparative Politics," in Jon Pierre ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.36-53.
- Pierre, Jon ed. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 2000. "Governance and Public Administration," in Jon Pierre ed. *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.54-90.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1996, "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies* 44: 652-667.
- Risse-Kappen, Thomas ed. 1995. *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, Volker ed. 1995. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Ronit, Karsten and Volker Schneider 1999. "Global Governance Through Private Organizations," *Governance* 12 (3): 243-66.
- Rosenau, James N. 2002. "Governance in a New Global Order," in D. Held and A. McGrew eds, *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press. pp. 70-86.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel eds, 1992. *Governance Without Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard. 1993. ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an*

- Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity*. London: Routledge.
- Sabatier, Paul A. ed. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1986 "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, 6: 21-48.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in Paul A. Sabatier ed. *Theories of the Policy Process*, pp.117-68.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith eds.1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Scott, James 1997. *Corporate Business and Capitalist Classes*. Oxford: Oxford University Press.
- Simmons, Beth A. and Lisa L. Martin 2002. "International Organizations and Institutions," in W. Carlsnaes, T. Risse and B.A. Simmons eds. *Handbook of International Relations*. London: Sage. Pp.192-211.
- Simons, Herbert A. 1960. *The New Science of Management Decision*. New York: Harper and Row.
- Singer, J. David 1961 "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," in Klaus Knorr and Sidney Verba eds. *The International System: Theoretical Essays*. Princeton: Princeton University Press, pp. 77-92.
- Sklair, Leslie. 2001. *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell.
- Sorensen, Georg. 2001. *Changes in Statehood: The Transformation of International Relations*. New York: Palgrave.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, Kenneth N. 1954. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woods, Ngaire. 2002. "Global Governance and the Role of Institutions," in David Held and Anthony McGrew eds. *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press. pp. 25-45.