

# 全球治理在公共政策理論發展之擴充\*

吳得源\*\*

## 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」概念一躍成爲兩大學門進行溝通對話的新平台。國內多位學者在世紀之交體認兩學門接軌、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）。本論文作者認爲，針對公共政策領域而言，爲增進兩大學門間對話與觀點的連結，除需要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，也可以進一步從公共政策微觀層面理論（以典型政策過程階段論爲代表）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」趨勢在這些不同公共政策理論發展所呈現的意義或面貌。

關鍵詞：全球治理、政策過程階段論、政策網絡、新制度論

---

\* 本論文初稿原發表於 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，2005 年 6 月 18 日，感謝國立政治大學公共行政學系吳瓊恩教授的主持與中央警察大學行政管理系盧偉斯副教授的剴切評論。本文源自 93 年度國科會專題研究計畫 (NSC 93-2414-H-260-001) 的研究結果，改稿過程承蒙兩位匿名審稿人的細心指正，在此一併致謝。

\*\*吳得源，國立暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授。

收稿日期：94 年 11 月 4 日；修訂日期：95 年 1 月 7 日；接受刊登日期：95 年 4 月 21 日。

## 壹、前言

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」(self-containing)，彼此相互交流相對較少（宋學文，2001）。事實上，早在關稅貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)即將轉換成世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)之際，國內學者張世賢先生(1994)即已點出公共政策研究面臨國際化等新挑戰。近來，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」概念一躍成爲兩大學門進行有效溝通對話的新平台。嗣後，國內多位學者在世紀之交更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）認爲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（政策過程階段論爲代表）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爲代表）之理論角度，來說明「全球治理」在這些不同理論發展所呈現之意義或風貌。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，本論文目的也不在全盤檢討全球治理本身理論的發展，僅選擇一些公共政策理論觀點，呈現其在全球治理系絡下的可能（新）面貌方向，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若干共通面向，並提示這些公共政策理論發展在納入全球治理系絡時，未來特別值得研究的可能方向。

## 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<sup>1</sup>，一般多溯自 Harold D. Lasswell 提出政策科學的時候。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。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。

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。把握並開啓這種機會櫥窗的關鍵，相當程度維繫於釐清兩學門對界定這些概念基本方向上的相似或相異之處。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相當程度是顯而易見的。因此，說明該等概念在公共政策理論發展更有其必要性。

首先，探討「全球化」及「全球治理」相關概念與理論的研究文獻可說汗牛充棟，<sup>2</sup>實非本論文在有限篇幅下所能逐一再現的。就本文目的而言，「全球治理」應可簡單界定為：全球化趨勢下包含不同控制機制的多層治理型態。進一步說，以 David Held 與 Anthony McGrew 等學者的研究為例，「全球化」泛指「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

---

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

<sup>2</sup> 請參考 Held et al (1999), Held and McGrew (2000), Held and McGrew (2002), Hewson and Sinclair (1999), Lechner and Boli (2000), Mittelman (1996), Robertson (1992), Scholte (2000)等。

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)<sup>3</sup> 同樣的，在論及「全球主義」(globalism)時，Robert Keohane 與 Joseph Nye 也強調其所隱含的多重、跨洲性的互賴網絡(Keohane, 2002: 193-194; Nye and Donahue, 2000:2-3)。當代全球化的現象，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; Keohane, 2002: 195-6; Nye and Donahue, 2000: 3-6)。

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 (2000: 3) 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。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(state-centred)的治理分析，通常側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)社會與經濟部門，尤其注重國家因應新挑戰的能力與呈現的自主性；另一則相對的呈現社會取向(society-oriented)分析，強調協調與自我治理(self-governance)以及不同正式或非正式的公私部門互動型態，特別是夥伴關係與網絡的不同類型(Rhodes, 1997)。

綜合而言，「全球治理」作為新的治理型態，通常意味著國際社會控制機制(control mechanisms)呈現多元化，傳統專屬主權國家的治理權威有逐漸移轉的趨勢(relocation of authority)以及整個過程所涉及不同體系層次的授權關係(delegation)，進而使得各行使權威的不同單位間的管轄領域呈現重疊、政治責任則具模糊、曖昧性。其中，控制機制從傳統層級命令式(hierarchical commands)走向多層次與多元化，其中更牽涉不同程度的制度化，從初始臨時性的行動或安排到呈現高度制度化或組織化的型式

---

<sup>3</sup> 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 impact—generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction and the exercise of power.”

(Rosenau, 1995 (2004)<sup>4</sup>; 2002)。再依據 David Held 與 Anthony McGrew 的歸納，「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、主權國家、地方政府等層次）；（二）多元權力中心(polyarchic)；（三）結構繁複性（包含不同組織機構與網絡）；（四）政府或國家仍是其中的要角。值得注意的是近來有關「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、其組成的國際性商業協會、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 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基本方向的處理上，有若干相似與相異之處。概括來說，首先，就治理的行為者(actors)而言，公行暨政策學門和深受現實主義(realism)影響的傳統國際關係多傾向以國家或政府公部門為探討核心。如前述，公行暨政策的治理概念傳統上仍係以國家為中心，強調國家在因應新公共管理與全球化趨勢等國內、外環境的挑戰下，在領航能力與自主性上的調適表現(Peters, 2000)。即使在該一領域中較重視社會體系協調、公私部門夥伴互動關係形成的政策網絡或型態的相關論著文獻中，除極少數文獻外<sup>5</sup>，仍多侷限在國境內的國家與民間社會或市場關係。相對的，就當代國際關係學門而言，雖仍多肯定國家行為者在全球治理的重要性(Held and McGrew, 2002: 9)，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(non-state actors)日漸扮演的角色則更行重視(Josselin and Wallace, 2001; Risse-Kappen, 1995)。同時，國際關係學者 James N. Rosenau 早

<sup>4</sup> James Rosenau 的此一重要著作，也收錄在 Timothy J. Sinclair 主編的 *Global Governance I: Critical Concepts in Political Science* (2004: 179-209)之中。

<sup>5</sup> 例如：加拿大學者 Leslie Pal 在改版後的《超越政策分析》*Beyond Policy Analysis* (1997; 2001)，已將跨國性協調網絡現象納入政策網絡的探討。國內學者詹中原也曾在新著中凸顯鑲嵌或網絡現象在環境或全球經濟治理中的若干體現（2003：215-21; 248—9）。

在 1990 年代之初就強調一種沒有政府的治理型態(Governance without government)，或藉由多元控制機制及其制度化以遂行治理的特徵(Rosenau, 1990; 1995 (2004); Rosenau and Czempiel, 1992)。

其次，就治理所涉及的制度層面來說，公行暨政策與國際關係學門主流的新制度論(new institutionalism)，焦點大抵放在較易作經驗觀察的制度或其「制約作用」(constraining effect)之上。就前者而言，大體上多侷限在較具體有形的制度安排，涵蓋憲法與政府制度在水平與垂直層次的組織型態(如：內閣或總統制、三權或五權分立、中央與地方府際關係)以及其對治理或政策產出的影響(Peters, 1999: 78-94)；同時，社會取向的治理分析所言的網絡關係組態(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(Akkinson, 1993)；不論如何，在公共政策領域之中，至少在 1990 年中期，除像張世賢(1994)等少數學者的研究文獻外，有關治理制度的論述多侷限在國內層次上。相對的，國際關係學者在處理治理及其制度相關議題時，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互動或外交談判(即所謂「兩層次博奕」(two-level games)(Putnam, 1988))，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如何限制國內外交政策制訂與執行。

再次，在分析層次上(levels of analysis)，公行暨政策與國關學門在處理治理議題上也有所區隔：或許為了凸顯夥伴關係之故，近來有些公行暨政策學者似比較傾向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，也較不強調其分別來自不同分析層次的單位<sup>6</sup>。相對的，全球治理在國關領域則多涵蓋不同層級(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，相當程度上可說與國際關係學門長久以來強調包含國際體系、國家

---

<sup>6</sup> 就分析層次言，張世賢先生(1994)的研究，將國內外政策談判賽局層次提升為四：除國與國、國內談判、國際體系外，另加入國內遊戲規則的建立與維持層次(1994: 24-25)，是為極少數的特例。

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，就國際關係現實主義者而言，全球治理趨勢仍意味著國家是最重要的行為者；同時，也有不少學者肯定國際組織扮演日益吃重的角色，甚至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<sup>7</sup>。值得一提的是，在將政策制訂與國際面向相連結的處理上，在 1990s 年代中期全球化正風行社會科學界時，國際關係與公共政策主流學界仍不約而同的使用帶有國家中心色彩的「國際化」(internationalization) 字眼，而非後來的「全球化」(Doern et al, 1996; Keohane, 2002: 14<sup>8</sup>)。

最後，在與分析層次問題密切相關的行動主體與結構關係(agent-structure relations)層面上，公共政策領域某種程度上雖也呈現行為者(actors)與制度環境(institutional environment)孰重的爭議，但一般理論仍多傾向行為者作為主要解釋變數(Howlett and Ramesh, 1995: 50)。相對的，國關領域在冷戰結束之際以來，研究方法上行動主體與結構孰重以及折衷融合可能性的爭辯方興未艾（吳得源，2003a；2003b）。影響所及，在處理全球化與全球治理議題上，相對於國關領域對國家主權影響力是否消逝的爭議不斷（結構取向 vs 行為者取向）(Hobson and Ramesh, 2002)，公共政策則傾向國家（或加上若干國內社會）部門面對挑戰的因應調適（行為者中心）。

## 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先後不同的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(DeLeon, 1999; Parsons, 1995:

---

<sup>7</sup> 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* 2<sup>nd</sup> 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*, 2<sup>nd</sup> 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)。

<sup>8</sup> 國際關係學者 Robert Keohane，初期企圖以「國際化」(internationalization)替代日漸流行的「全球化」字眼，在發現難以抗拒「大勢所趨」時，決定從善如流(Keohane, 2002: 14)。

77-81)。國內外一些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 等的古典研究。Lasswell(1956)首先將決策過程區分成：訊息(intelligence)、提升(promotion)、處方(prescription)、發動(invocation)、應用(application)、終止(termination)與評估(appraisal)等階段。Simon(1960:2)認為任何問題（包括政策問題）的解決，均可分成三個階段的活動：(1)訊息(intelligence)；(2)計畫(design)；(3)選擇(choice)。Easton 著名的政治系統論所設想的流程，特別是從「輸入」(inputs)（支持(supports)與需求(demands)）到「決策」，再到「輸出」(outputs)（政策產出）與「回饋」(feedback)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(problem definition)、議程設定(agenda-setting)、決策(decision-making)、政策規劃與設計(policy formulation and design)、執行(policy implementation)與評估(policy evaluation)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)、國內學者翁興利的《政策規劃與行銷》(2004)、鄭興弟的《政策規劃》(2003)、李允傑與丘昌泰的《政策執行與評估》(2003)。

不論是將政策過程視為由不同分割階段所組成的全系列流程或分別著重個別階段的理論建構型態，其背後隱含的研究假設，多少帶有「方法論個體主義」(methodological individualism)的色彩<sup>9</sup>，也傳達一種政策形成往往歷經的線性或循環流向的意涵；同時，這種型態的理論觀點所探討的重點，可說往往圍繞在那些經常被設定為工具理性、隸屬公權威當局的個體政策行為者以及他們在該一流程動向中的行動與作法<sup>10</sup>，而非其中這些行為者與他們所處的宏觀性

---

<sup>9</sup> 也就是將群性現象(collectivity)看成是個體(individual parts)加總(aggregation)的結果。

<sup>10</sup> 不論政策行動考量到環境因素的程度多寡。

(macro)環境與制度系絡的互動過程，更淡化了政策過程中國家、社會或市場等部門間或區塊內部之間是如何互動與運作。因此，我們應可將這種個別或整體的政策過程階段論均歸為微觀型(micro)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，很明顯的，問題界定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，以下初步探討重點，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<sup>11</sup>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，決策者自然會去注意、處理。例如：早期 1960、1970 年代比較公共政策學者的研究有「匯合說」(convergence thesis)：當社會的經濟、科技發展水平(工業化)到一定地步或水平時，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(Howlett and Ramesh, 1995: 105-107)。邁入 1980 年代後，人類科技發展更是日新月異，但其過程往往伴隨各種非本意結果風險的產生，造成普遍的「風險社會」(risk society)(Beck, 1986(1992))。同時，全球化帶來的諸多問題，例如人口老化、犯罪、毒品與環境污染等政策議題，往往是人類共同面臨的，而非單獨一個社會獨自衍生。因此，許多國家在經濟科技社會發展至某種階段常常需共通面對這些全球性議題與風險的，更使得這些國家在政策問題界定過程與方式上也漸趨相同(convergence, 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、物質條件發展的基礎，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

---

<sup>11</sup> 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。

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主要意義之一，可說是加重了包括非政府組織主導的跨國倡議網絡(transnational advocacy networks)<sup>12</sup>、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；更進一步的說，特定決策機關可能將這些政策問題以具體或特別型式呈現，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，則進入制度議程。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<sup>13</sup>。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，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制度議程，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，這些議題的發動到成為大眾關注焦點，顯然不見得僅止於某一國境內的團體或網絡。前述跨

---

<sup>12</sup> 參見下一節的「政策次體系」單元。

<sup>13</sup> 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）。

國倡議網絡(TAN)，特別是非政府組織成員，其實在人權、婦女與環保議題就常常扮演關鍵角色。

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)<sup>14</sup>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 streams)：(1)問題流向(problem stream)：通常涉及某一議題被充分界定為公共關注、切身相關且需要政府行動，加上過去政府也努力試圖解決相關問題，但最終仍需要藉助於有效指標的運用、突發事故或危機的發生，或現有政策執行衍生問題，才使問題流向趨於成熟。(2)政策流向(policy stream)：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，並針對不同可行方案進行探索，從而縮小可供選擇範圍。同時，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(political stream)：指的是多重政治事件或因素發生時，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或可行解決之道相連結在一起，再配合一些突發事件發生或政治上有利氣候形成時，這三個流向即交會在一起，政策機會櫥窗(opportunity window)隨即

---

<sup>14</sup> 可界定為：一種結合經驗訊息與感性訴求的混合體。

打開，該一問題項目進入制度議程的可能性大增。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)<sup>15</sup>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。放在全球治理系絡下，Kingdon 這三個流向所涉及的行為者（如非政府組織、媒體、智庫乃至政策能動者等）與突發事件與種種配合條件，自然不能侷限於同一國境之內。

## 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，整個政策發展過程，從發動問題界定到執行與評估，不斷有來自環境與制度因素的影響，也涉及到國家、社會或市場部門間的互動。就此而言，前述微觀型政策過程階段論在某種程度上可對應在 David Easton 的政治系統模型的流程上。然而 Easton 模型在一般勾畫的圖像中所呈現的面貌，多是一種一開始箭頭來自環境的輸入（需求與支持）的意象(image)，結果很容易讓人誤以為：環境因素所產生的影響只限於在政策發動初期階段。實際上，外在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或未受到互動影響，但在往後過程中，那些環境因素的重要性逐漸或突然呈現出來；此外，政策的制訂、規劃與執行，乃至評估階段多少仍須尋求外界環境的支持。有別於前述微觀型政策階段過程觀點，宏觀型政策過程理論的關注重點，即多圍繞在政策過程中來自國家、民間社會或市場的組織型態以及其內部所涉及不同政策行為者或制度間的互動關係。同時，政策過程中所涉及前述三大部門的互動以及所處的宏觀環境系絡，往往也擴及國際層次因素(Howlett and Ramesh, 1995: 69-74)。

---

<sup>15</sup>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。

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(autonomy)（亦即：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動政策的程度）與能力(capacity)（亦即：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程的影響：(1)政府垂直式分工（府際關係）（如：聯邦制 vs 中央地方單一制）；(2)中央政府水平式權力分工（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(weak state)）。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(neopluralism)、統合主義(corporatism)與馬克斯主義(Marxism)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？

在通用的英文公共政策教科書中，介紹某些宏觀型政策過程觀點的文獻相當多（例如：Dye, 2002；Howlett and Ramesh, 1995；Hill, 1997；John, 1998；Lindblom, 1977；Parsons, 1995），筆者將把以下探討範圍侷限在：多元主義(pluralism)、菁英主義(elitism)、馬克斯主義、公共選擇(public choice)、新制度論(new institutionalism)以及政策次體系(policy subsystem)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。不同團體的存在造成社會多元化，無一團體能壟斷權力的行使，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<sup>16</sup>。

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；相反的，基於資本主義制度需求，政府通常會自動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某一國內社會，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可包括：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。公共政策的產出，即可視為跨國組織團體或本土壓力團體相互競爭所達成均衡的結果。

---

<sup>16</sup> 本部分可參閱：Dye (2002: 21-23)、Howlett and Ramesh (1995: 33-35)與 Smith (1993:15-22)。

## 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<sup>17</sup>。

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訊息流通與交易互動。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的秘書長或領導高層等個人。他們之間擁有類似的價值觀、行事風格或消費嗜好，乃至具有共通的互動語言與重疊綿密的社會網絡關係等等。

## 三、馬克斯主義/新馬克斯主義

如眾所熟知的，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

---

<sup>17</sup> 本部分可參閱：Dye (2002: 23-25)與 Hill (1997: 43-46)。

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，舒緩或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<sup>18</sup>。

再者，Offe 與 Wiesenhal(1980)認為：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，要動員組織個別勞工極為不易，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規模生產力的提升以及伴隨而來的消費主義，帶動全球資本主義發展的熱潮。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(transnational capitalist class)的形成

---

<sup>18</sup> 馬克斯主義觀點部分可參閱：Hill (1997: 46-7; 52-57)與 Howlett and Ramesh (1995: 22-25)。

(Domhoff, 1996; Scott, 1997; Sklair, 2001)。這種跨國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）的所有權及控制權的擁有並控制主要生產、分配與交換工具的跨國行為者。跨國資產階級可以進一步劃分成四種主要成分：(1)多國籍企業總公司主管以及當地分公司主管；(2)具國際觀與全球連結關係的政府及行政官員；(3)全球取向的科技專業人士；(4)消費購物商界及媒體(Sklair, 2001: 10-33)。然而，按照 Poulantzas(1973)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，在全球整體資源分配上這些跨國資產階級掌握無可取代的競爭優勢，而全球治理的政治與政策過程也往往也是全球性階級權力以及相互鬥爭擴充的結果(Rupert, 2005)。

#### 四、公共選擇觀點

公共選擇觀點倡導者主張：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、財產權的保障。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，並認為有兩種市場失靈(market failure)：一為公共財(public goods)（亦即：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(externalities)：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<sup>19</sup>。

---

<sup>19</sup> 本部分可參閱：Dye (2002: 25-27)與 Howlett and Ramesh(1995: 19-22)。

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，若干方面呈現的意義不凡，特別是得自傳統國際關係理論發展的啟發頗值得注意：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(anarchy)下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(free-riding)問題。有關經貿與環保方面的國際組織與國際建制，國關學者很早就從公共財以及外部性觀點出發。這一方面應較容易與公共政策作現成的連結，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，研究政府間國際組織（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。這些國際組織採行共識決、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、名望和安穩和諧生活等個人利益；通常他們傾向支持他們所派駐的國際組織及活動的擴展，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；同時，適當的引用國際組織或制度的作法或規定，有時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)<sup>20</sup>、私的國際建制(private international regimes)，管制國際間不肖業者搭便車(free-riding)的行為(Cutler, Haufler and Porter, 1999: 3-27; Ronit and

---

<sup>20</sup> 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 Juergensmeyer (2002)與 Lipschutz and Fogel (2002)。

Schneider, 1999)。

## 五、新制度論

新制度論<sup>21</sup>顧名思義，注重制度在政策過程之關鍵影響。概括而言，制度可以界定為：用以規範人（組織）際間互動關係的，具持久性、朝向穩定互動目標的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。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(DiMaggio and Powell, 1991; Koelble, 1995; Hall and Taylor, 1996; Scott, 1995; 2001)。

就經濟學取向新制度論而言，制度的形成與維繫，目的在降低交易成本(transaction cost)與資訊上的不對稱(information asymmetry)障礙、增加行為者間互動的穩定與可預測性；制度的發展往往繫於社會成員有意識的利益權衡。政治學與社會學取向則強調有形或無形的制度如何塑造(shape)個人偏好、利益、認同、對事實的看法，進而影響其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係(DiMaggio and Powell, 1991: 2-15; Hall and Taylor, 1996)。

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：憲法在不同時期的解釋、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。

另一種新制度論，或稱「歷史制度論」(historical institutionalism)，則傾向從歷史過程來看制度的演變，進而影響政策；通常會強調歷史演進過程的「不理性」（偶發性(contingency)、非本意結果(unintended consequences)）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（也就是所謂「路徑依賴」(path

---

<sup>21</sup>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。

dependency) (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（或典則）(international regimes)以及如何影響國內遊戲規則的協商制訂之上（張世賢, 1994: 12-25）。國際建制或典則指的是：主要是國家的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、原則或決策程序。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)。就此而言，其對國內層面的政策過程所生明顯影響之一，即在於：國家或社會部門的不同政策行為者可能競相援引相關國際規範與制度做為政策倡議的主要依據(Cortell and Davis, 1996 (2004))。這一方面，國際關係有關國際建制的研究文獻相當多，早期尤以運用經濟學取向新制度論者為多(Keohane, 1984; 1989; 1998; Krasner, 1983; Rittberger, 1995)；近年發展並擴展至社會學取向新制度論、融合社會建構論精神的研究途徑（吳得源, 2003a；Hasenclever et al, 1997；Simmons and Martin, 2002），應頗具參考價值。

## 六、政策次體系、政策網絡<sup>22</sup>與政策倡議同盟(Policy Advocacy Coalition)

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，可溯自次級政府(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

---

<sup>22</sup>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。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，政策社群：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、成員間權力相對均衡。

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 Hecllo 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，構成不同型態政策網絡。其差異程度即在於網絡整合程度之別：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「政策倡議同盟」(Policy advocacy coalition)的提出。這是 Paul Sabatier (後來加上 Hank Jenkins-Smith) 經過十幾年的研究發展，所建構出一種理念與信仰的相投和的政策次體系模型。倡議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，它更強調這些橫跨公私部門的不同行為者不只基於利益的結合(Sabatier, 1986; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; 1999)。Sabatier 及其同僚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 vs 惡）、對大自然看法（人類是自然一部份 vs 尋求控制大自然）、科技能否改善人類福祉、解決政策問題的（樂觀或悲觀）看法、政策目標（經濟成長與進步 vs 改善弱勢者生活與分配正義）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）。

如將全球治理與政策網絡乃至政策倡議同盟觀點相結合，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議網絡（transnational advocacy networks, TAN）如何左右國際組織或某一特定國家政府的政策過程。這些網絡多圍繞在一些原則性、明顯規範性的理念（而非專業技術性），且多涉及道德對錯以及是否某種政治、經濟、社會結果是合乎正義或不正義的判斷。TAN 通常是由個人、非政府組織，以及有時候由政府間國際組織或國家官員所構成，其主要目的在針對諸如人權、婦女與環保議題做出國際或跨國性的反應(Keck and Sikkink, 1998)。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議網絡成員，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「迴力鏢型式」(Boomerang pattern)(Keck and Sikkink, 1998: 12-13)，整個跨國倡議網絡成敗關鍵往往也是靠著類似 Kingdon 所描述的「政策能動者」。除了跨國倡議網絡之外，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與規則的實質，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)。

另外，全球治理與政策網絡結合也體現在「知識社群」(epistemic communities) 的研究。這是由 Peter M. Haas 在研究地中海污染的管理的一個國際環保建制時，所提出的概念：也就是在某一科技相關的專業議題領域中，享有特定權威知識專長與能力的多國專家們所組成的跨國性網絡；並特別強調這些專家網絡如何將複雜因果關係做清楚連結、協助國家找出其利益所在、塑造集體辯論的議題、提出特定政策建議、及找出明顯的協商點(詹中原，2003：213-221；Haas, 1992)。

綜合以上，多元主義、菁英主義、馬克斯主義、公共選擇、新制度論與政

策網絡等宏觀型政策過程理論觀點，在配合全球化的趨勢下，確有相當的擴充必要性。雖然本論文探討重點放在理論發展層面，然而，為更充分說明擴充這些理論的重要性，筆者認為有必要以—1980 年代中期前的政策實例<sup>23</sup>，藉此簡要呈現其中所涉及的超國家、國家或次國家體系的政策關連性、多層治理與多元控制機制面貌，並嘗試凸顯涵蓋新制度論與政策網絡觀點在內的全球治理特徵。

這一個有名的實證案例牽涉到多國籍企業（雀巢公司(Nestle)）、主權國家（若干歐美與開發中國家等國政府）、跨國 NGO 倡議聯盟（包含教會組織、醫療團體、政治活躍份子與消費者團體等）以及國際組織（世界衛生組織(WHO)與聯合國兒童基金(UNICEF)）等多層次不同政策行為者間的政策互動過程以及衍生的國際建制（或典則）（WHO/UNICEF 母乳替代品國際行銷準則(International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes)）(Sikkink, 1986)。從一開始，案例起源於多國籍食品企業強力促銷至開發中國家的嬰兒奶粉，在當地諸多條件不成熟下，成為造成畸形兒或導致嬰兒死亡的公共危險品。有鑑於此，早在 1970 年代前期，聯合國與 WHO 即開始注意此一問題並通過決議，呼籲國際社會正視並規範這些公司的促銷行為。然而，真正促成此一議題廣受注目的媒介是許多教會與消費者團體等 NGO。他們一開始就鎖定雀巢公司，並積極進行遊說、公共教育及參與議題辯論，結果導致雀巢公司對瑞士的 NGO—「第三世界行動團」(Third World Action Group)採取法律行動。

嗣後，在 1977 年美國境內的一個 NGO 聯盟團體—「嬰兒奶粉行動聯盟」(Infant Formula Action Coalition, INFAC)，進一步發起消費者抵制雀巢產品的行動。同時，由 INFAC 與許多國家的 NGO 團體共組的跨國政策倡議網絡—「國際抵制雀巢委員會」(International Nestle Boycott Committee, INBC)更響應此一訴求並積極推廣全球性抵制行動，以迫使雀巢公司改變不當行銷行為。另外，在各方要求下，WHO/UNICEF 在 1979 年起，邀集政府代表、嬰兒奶粉業者、衛生專家、消費者組織與 NGO 等，針對此議題召開多次諮商會議。1980

---

<sup>23</sup>筆者認為，選擇該時段的發生案例，應可更明確說明全球治理與公共政策理論結合的必要性，其實早在 1990 年代之前即已顯現出來。

年世界衛生大會(WHA)並授權 WHO 秘書處依據多方共識草擬一規範業者的行銷行為準則並在隔年通過。該一行為準則主要在禁止業者利用醫療衛生機構的設備與人員進行促銷嬰兒食品或以分紅或佣金等的額外支付來獎勵其員工進行推銷的行為。直到 1984 年 1 月 25 日，當雀巢公司與 INBC 簽訂協定，允諾有效執行 WHO/UNICEF 的行銷行為準則，而 INBC 也建議終止長達七年的抵制雀巢產品行動後，整個事件才圓滿落幕。

回顧整個過程中，NGO 的跨國政策倡議透過串連、動員與網絡構築，多管齊下積極遊說許多政府與業者，進一步運用國際典則與規範以尋求改變他們的利益算計與角色定位，可說是整個全球民間社會形塑公共政策制訂的成功範例。然而，值得注意的是，誠如 James N. Rosenau (1995(2004))所觀察的，INBC 此一跨國 NGO 政策倡議聯盟所形成的初始性控制機制(nascent control mechanisms)，在 1984 年雀巢公司允諾遵循國際典則後，即行解散，並未像 Oxfam International 或國際特赦組織(Amnesty International)一樣進一步制度深化為常設性、持久性控制機制(2004: 191)。

類此涉及全球民間社會參與政策過程、構築多層治理的實例在當前可說不勝枚舉。概略舉例來說，早在 WTO 剛成立不久，1996 年在新加坡舉辦的部長會議，就已聚集各方勞工與 NGO 團體針對勞工相關議題進行跨國政策倡議(O'Brien et al, 2000: 82-97)。另外，NGO 跨國政策倡議網絡的大規模動員，曾促使 1999 年在西雅圖舉行的 WTO 部長會議被迫停頓。2005 年 WTO 在香港的舉行，同樣引來不同 NGO 或社會團體進行跨國政策倡議行動。很明顯的，多年來，透過對勞工標準、環保與食品衛生等議題的政策倡議、相關典則創設或修正以及對 WTO 決策透明度的持續批判，各式各樣的 NGO 聯盟團體已能更有效形塑 WTO 與特定國家政府的政策議程設定。

## 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，即使是兩學門仍各自發展的時期，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研究，在行動主體與結構環境關係的基本取向與假定上，已有不謀而合的趨勢：最明顯的莫過於兩者共同強調國家或政府公部門作為研究主軸所在。全球治理概念出現後，兩個學門在這種基本方向上的匯合(*converging*)趨勢仍極明顯。例如，對雙方而言，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，全球治理趨勢對兩個學門來說，隱含的整體規範性目標均在於：如何在全球化潮流之下，做好國家治理與調適。

另一方面，有關國際環境因素的意義對公共政策學者來說，實際上也不全然是陌生的。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整體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和以國家為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」(*constraining*)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。在此同時，或多或少會忽略了國際性「適切邏輯」(*logic of appropriateness*)(*March and Olsen, 1989*)，或政治學或社會學取向新制度論所提示的制度「構成作用」(*constitutive effect*)，在政策過程所產生的效果。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）過程是在「權力的第三面向」(*the third dimension of power*)(*Lukes, 1974*)所強調無形之中進行的話，則其影響政策過程往往更具成效，這也是社會學取向新制度論與國際關係社會建構論所共通提示的重點（吳得源，2003a）。至於這種塑造如何影響政策過程與影響範圍為何，均值得再進一步探討。

總之，如果以多層次治理、國際組織與制度和跨國政策網絡作為界定全球

治理的主要特徵，對公共政策學門來說，包括非政府組織、多國籍企業與國際組織在內的跨國行為者及其所構築的多層網絡在政策過程的重要性日漸不容忽視，也為未來公共政策理論的發展注入新的元素與著力方向。另一方面，國際制度與規範的發展趨勢，相當程度也擴展公共政策理論發展新的視野。就後者而言，未來探討國際制度與規範對公共政策影響的著力點，應可不再侷限於相對有形法規面等制度的限制作用，而應擴及注重較無形制度規範如何塑造政策行為者與標的人口之構成作用。

最後，本論文可以以下論述作總結：既有公共政策理論，無論是微觀型或宏觀型政策過程理論觀點，在加入全球治理的系絡後，確實存在相當的拓展空間。然而，值得補充的是，這些不同理論觀點在納入全球化因素後，其在發展適用上，正如同原本運用在傳統國內政策範疇時一樣，均有其時間及空間的限制。至於如何妥適運用應視所在國家、政策範疇以及時間系絡而定。有關這些不同理論觀點在不同國家、政策範疇及歷史時段的具體適用範圍以及有關實踐相異之處，乃至於能充分說明全球治理特徵的當前案例，則值得進一步研究。

## 參考文獻

### 一、中文部分

李允傑、丘昌泰合著

2003 《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1-31。

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111-184。

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1-71。

吳得源

- 2003a 〈論國際關係社會建構論與組織社會學新制度論之關連性〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷第 1 期，頁 3-37。

吳得源

- 2003b 〈政治學領域的行動主體與結構問題：理論與研究實踐初探〉，「2003 年台灣政治學會年會暨『世局變動中的台灣政治』學術研討會」(12,13-14) 台北：東吳大學。

翁興利

- 2004 《政策規劃與行銷》，台北：華泰。

張世賢

- 1994 〈公共政策研究的新挑戰：國際新政經秩序之觀點〉，《中國行政評論》，第 3 卷第 3 期，頁 1-36。

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 1-24。

鄭興弟

- 2003 《政策規劃》，台北：五南。

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」(12.14)。高雄：義守大學。

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

Atkinson, Michael M.

- 1993 “Public Policy and the New Institutionalism” . In M. M. Atkinson (ed.), *Governing Canada: Institutions and Public Policy*, 17-46. Toronto: Harcourt Brace.

Archer, Clive

- 1992 *International Organizations*.( 2<sup>nd</sup> ed.). London: Routledge.

Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones

- 1991 “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”. *The Journal of Politics* 53 (4) : 1044-74.

Beck, U.

- 1986(1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

Bennett, A. LeRoy and James K. Oliver

- 2002 *International Organizations: Principles and Issues*. (7<sup>th</sup> 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. Ross and M. H. Ross  
1976 “Agenda Building as a Comparative Political Process”. *American Political Science Review* 70(1): 126-38.
- Cortell, Andrew P. and James W. Davis, Jr.  
1996 (2004) “How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms”. *International Studies Quarterly* 40(3):451-478. In T.J. Sinclair (ed.), *Global Governance I: Critical Concepts in Political Science*, 368-403. London: Routledge.
- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porter  
1999 *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.
- 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*, 19-34. Boulder: Westview.
- Diehl, Paul F.  
2001 *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*. (2<sup>nd</sup> ed.). Boulder: Lynne Rienner.
- DiMaggio, Paul and W. W. Powell  
1991 “Introduction”. In W.W. Powell and P. J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1-38. Chicago: Chicago University Press.
- Doern, G. Bruce, Leslie A. Pal and Brian W. Tomlin  
1996 *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.
- Domhoff, W. G.  
1996 *State Autonomy or Class Dominance?* Hawthorne: Aldine de Gruyter.
- Dye, Thomas R.  
2002 *Understanding Public Policy*. (10<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Esping-Anderson, Gosta  
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*, 106-23. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haas, Peter M.  
1992 "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Hajer, Maarten and Hendrik Wagenaar  
2003 *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. and R.C.R. Taylor  
1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (4): 936-57.
- Hall, Rodney Bruce and Thomas J. Biersteker  
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  
2000 *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David and Anthony McGrew  
2002 *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair  
1999 *Approaches to Global Governance Theory*. Albany: State University of New York Press.
- Hill, Michael  
1997 *The Policy Process in the Modern State*. (3<sup>rd</sup> ed.). London: Prentice Hall.
- Hobson, John M. and M. Ramesh  
2002 "Globalisation Makes of States What States Make of It: Between Agency and Structure in the State/Globalisation Debate". *New Political Economy* 7 (1): 5-21.
- 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 *Analysing 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 R.B.Hall and T.J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, 141-60. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzenstein, Peter J.
- 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.
- 1989 *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- 1998 “International Institutions: Can Interdependence Work?”. In R.O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, 27-38. London: Routledge.
- 2002 *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- 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*, 3-23. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kingdon, John
- 1995 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (2<sup>nd</sup> ed.). New York: HarperCollins.
- Koelble, Thomas A.
- 1995 “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”. *Comparative Politics* 27 (2): 231-43.
- Krasner, Stephen D.
- 1983 *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lasswell, Harold D.
- 1956 *The Decision Process*. College Park: University of Maryland.
- Lechner, Frank J. and John Boli
- 2000 *The Globalization Reader*. Oxford: Blackwell.

- 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 R. B. Hall and T. J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, 115-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven  
1974 *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- March, J. G. and J. P. Olsen  
1989 *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Mills, C. Wright  
1959 *The Power Elite*. New York: Oxford University press.
- Mittelman, James H.  
1996 *Globalization: Critical Reflections*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Nye Jr., Joseph S. and John D. Donahue  
2000 *Governance in a Globalizing World*. Washington: Brookings Institution Press.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte and Marc Williams  
2000 *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus and H. Wiesenenthal  
1980 "Two Logics of Collective Action". In Claus Offe, *Disorganized Capitalism*, 170-220. Cambridge: MIT Press, 1985.
- Pal, Leslie A.  
1997 *Beyond Policy Analysis*. Scarborough: Nelson.  
2001 *Beyond Policy Analysis*. (2<sup>nd</sup> ed.). Scarborough: Nelson.
- Parsons, Wayne  
1995 *Public Policy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pease, Kelly-Kate S.  
2003 *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. (2<sup>nd</sup> ed.). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Peters, B. Guy  
1999 *Institutional Theory in Political Science*. London: Continuum.  
2000 "Governance and Comparative Politics". In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, 36-53. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, Jon

2000 *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Poulantzas, Nicos

1973 *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.

Putnam, Robert D.

1988 "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42 (3): 427-60.

Rhodes, R. A. W.

1996 "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies* 44 (3): 652-667.

1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

2000 "Governance and Public Administration". In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, 54-90. Oxford: Oxford University Press.

Risse-Kappen, Thomas

1995 *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rittberger, Volker

1995 *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Robertson, Roland

1992 *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

Ronit, Karsten and Volker Schneider

1999 "Global Governance Through Private Organizations". *Governance* 12 (3): 243-66.

Rosenau, James N.

1990 *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.

1995 (2004) "Governance in the Twenty-First Century". *Global Governance* 1 (1): 13-43. In Timothy J. Sinclair (ed.), *Global Governance I: Critical Concepts in Political Science*, 179-209. London: Routledge.

2002 "Governance in a New Global Order". In D. Held and A. McGrew (eds.), *Governing Globalization*, 70-86. Cambridge: Polity Press.

Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel

1992 *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rupert, Mark

2005 "Class Powers and the Politics of Global Governance". In Michael Barnett and Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance*, 205-228. Cambridge:

- Cambridge University 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
- 1993 *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- 1999 “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”. In Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 117-68. Boulder: Westview Press.
- Scholte, Jan Aart
- 2000 *Globalization: A Critical Introduction*. New York: St. Martin’s Press.
- Scott, James
- 1997 *Corporate Business and Capitalist Classes*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. Richard
- 1995 *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- 2001 *Institutions and Organizations*. (2<sup>nd</sup> ed.). London: Sage.
- Sikkink, Kathryn
- 1986 “Codes of Conduct for Transnational Corporations: the Case of the WHO/UNICEF Code”. *International Organization* 40 (4): 815-840.
- 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 Relation*, 192-211. London: Sage.
- Simons, Herbert A.
- 1960 *The New Science of Management Decision*. New York: Harper and Row.
- Sinclair, Timothy J.
- 2004 *Global Governance I: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge.
- Singer, J. David
- 1961 “The Level-of-Analysis Problem in International Relations”. In Klaus Knorr and Sidney Verba (eds.), *The International System: Theoretical Essays*, 77-92. Princeton: Princeton University Press.
- Sklair, Leslie
- 2001 *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell.
- Smith, Martin J.
- 1993 *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Waltz, Kenneth N.

1954 *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.

1979 *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.

# Global Governance in the Development of Public Policy Theories

Wu, Der-yuan\*

## Abstract

In many ways, Public Policy and International Relations were considerably regarded as two “self-containing” fields. In the wake of globalization and new public management, however, the emergence of “global governance” that highlights the important role played by local government, non-governmental organizations in policy process provides new platform where the two fields could communicate with each other. In the millennium, several Taiwanese scholars have realized the necessity for bridge-building across the two subjects or pursuing the aim of the integration of respective theoretical frameworks. This author suggests that to increase mutual dialogue between the two subjects, we could first endeavor to clarify the possible underlying convergence or divergence of the way in which global governance has been addressed in both fields. Then, we could also proceed to explore, albeit in a preliminary way, the implications of global governance for the development of public policy theories by extending this global context to both micro-oriented policy stage process modeling and macro-oriented various perspectives that deal with the interaction of actors, institutions in terms of state-society or state-market relationship.

---

\* Wu, Der-yuan is an assistant professor of Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University

**Key words:** global governance, policy stage process modeling, policy networks, new institutionalism.