

西方政策网络分析：源流、发展与理论构建

朱亚鹏*

【摘要】：政策网络作为一种分析途径和研究方法，现在正流行于整个欧美学界，成为公共政策研究中的主要范式之一。本文简述了国外政策网络理论的源流与发展，介绍和梳理了相关学术争论，尤其侧重于政策网络理论的新发展和理论的完善和重构。文章指出政策网络对政策过程的理论分析力和解释力不断增强，并且对民主和治理也具有重要意义。政策网络分析不仅是描述性的，还具有价值规范性，值得我国学界借鉴，对解决我国当前各种复杂的社会问题也具有一定的启示。

【关键词】：政策网络 政策社群 治理 民主

Policy Network Approach in the Policy Analyses: Origins, Development, and Theory Building

Zhu Yapeng

【Abstract】 : Policy Network as a method and research approach has become one of the dominant paradigms in policy analyses. This article briefly reviews the existing literature on policy network approach in western countries, discusses its new developments, and argues that with the reconceptualization of policy network, this approach has more explanatory power on the policy making process and it also shed lights on democracy and governance. Hence, it is normative as well as descriptive. It is a task for Chinese academia to introduce and apply policy network approach and this approach also has implications for the Chinese policy practitioner to deal with facing social problems.

【Key Words】 : policy network; policy community; democracy; governance

*朱亚鹏（1973-），中山大学政治与公共事务管理学院讲师，主要研究领域为公共政策

政策网络是将网络理论引入政策科学而形成的一种分析途径和研究方法。政策网络的兴起于上个世纪 70 年代。作为一种描述和解释动态的、复杂的政策过程的分析手段，政策网络滥觞于美国，经过英国学者发展，成为“英国政治学界研究政策制定过程的主导范式”(Dowding, 1995: 136)，现在正流行于整个欧美学界。“政策网络的概念成为过去十年中政策分析研究中的主要范式之一”(Hudson & Lowe, 2004: 127)，是大多数政策分析家分析工具库中的重要组成部分(Hudson & Lowe, 2004: 128)。目前，政策网络的概念已经是无处不在了(Rhodes, 1990: 293)。政策网络研究的兴起被认为是对政治科学的一大贡献，它是过去 20、30 年里西方学界寻求对政策决策现象进行重新概念化的重要成果 (Kenis & Schneider, 1991)。虽然学界广泛使用政策网络的概念和理论，但对其定义、内涵、本质及理论的解释力和应用等方面并未形成一致看法。本文试图简单回顾政策网络理论的源流与发展，梳理相关学术争论，介绍政策网络理论的最新发展，尤其侧重于政策网络理论的重新概念化和理论完善。文章指出随着越来越多学者使用政策网络这一概念框架，政策网络对政策过程的理论分析力和解释力不断增强，成为政策研究中的一种广泛使用的分析路径和新的政治学和政策分析理论，值得我国学界借鉴和应用。

一、政策网络的概念、功能、特征与研究视角

随着全球化、信息化和知识化的发展，人类面临的各种不断增加的社会问题和公共问题。这些问题的空前复杂性使得传统上依靠政府机构制订和推行政策的旧范式已经过时，跨国界、跨组织的多重治理理念和实践应运而生。在多主体、多组织直接或者间接参与或者影响公共政策的背景下，用各种“主义”已经无法解释复杂的政治过程与治理次系统 (governance subsystem) (Falkner, 2000)，公共行政和政策研究迫切需要新的理论框架和分析工具。于是，政策网络作为一种强大的分析概念(Blom-Hansen, 1997)，被引入政治学与公共行政学以分析政府机构和利益集团和更为宏观的国家和社会之间的复杂关系。

按照网络分析途径，公共行政或者政策过程发生于相互依赖的许多主体形成的各种网络中。政策的构建、制定、执行及政策变化受到政策网络的塑造、制约和影响。尽管学者们普遍认为政策网络在政策过程（政治过程）中扮演着重要作

用，但是对政策网络内涵和本质的认识和理解学界并未形成一致看法。早期的政策网络分析侧重于揭示政府机构和利益集团之间的关系，后来学者又将政策网络的概念上升到宏观层面的治理范畴。甚至关于政策网络的定义也存在各种不同看法。比较有代表性是贝松（Benson）对政策网络的定义：“由于资源相互依赖而联系在一起的一群组织或者若干群组织的联合体”（Benson, 1982）。彼得森和鲍姆勃格（Peterson & Bomberg, 1999: 8）则将政策网络定义为“在特定政策部门拥有各自的利益或者‘股份’，并且有能力推动政策成功或者导致政策失败的一群（政策）主体”。

按照科林，政策网络具有三种显著特征（Klijn, May 1996）。（1）主体之间相互依赖。政策网络主体必须依赖其他主体获得实现自己目标的手段。它们之间的相互依赖性不是静态的，而是随着彼此间的互动而变化。（2）政策网络是一个过程。政策网络由各种具有一定资源和不同利益和目标的主体构成；其中没有任何一种主体具备足够驾驭能力来主导其它主体的战略性活动。政策网络就是这些主体利用各自资源，寻求实现各自利益和目标的相互影响、相互作用的动态过程。

（3）政策网络的活动受到制度制约。政策网络主体因为相互依赖、相互作用而形成各种不同类型的关系和规则。这些关系和规则反过来会影响和制约它们之间的互动和相互作用，并使它们之间的互动方式得以持续，使它们之间的资源分配的方式得以形成，并在彼此间的相互影响和互动中发生变化。

西方学者对政策网络的功能的研究可主要区分为以英国和美国为主的盎格鲁—撒克逊的利益协调学派和欧洲大陆的以德国、荷兰为代表的治理学派。利益协调学派认为政策网络是概括利益集团与国家之间各种关系形式的一般性术语，通指公共主体与私营主体之间所有关系。政策网络是分析国家与市民社会组织之间制度化的交换关系的工具。它反映特定利益在某一政策领域相对地位或者权力；政策网络影响政策后果。治理学派则将政策网络定义为治理的一种特定形式，即在政治资源分散于各种公共与私营主体的背景下动员政治力量的一种机制。按照治理学派，政策网络在本质上是一种建立于非等级的协调之上的、公共部门与私营部门之间相互作用而形成的一种特定治理形式或者治理结构（Börzel, Summer 1998）。它区别于科层制和市场，是政府和市场之外的一种新的治理形式。这两种学派之间的区分是相对的、含糊的，并不绝对相互排斥（Börzel, Summer

1998)。

在政策网络的概念下，学者们形成了各种不同分析模式和研究路径。罗茨（Rhodes）认为从学科上讲，网络分析从社会学和政治科学中汲取了养分。在分析层次上政策网络的研究则可以区分为微观(micro)、中观(Meso)和宏观(macro)三个层次。学者们从不同的学科背景、从不同层次上研究政策网络，形成了各种不同的路径（表 1）。也有学者将政策网络分析的主要方法概括为(Evans, 2001; Hudson & Lowe, 2004)：（1）理性选择（Rational Choice Approach），将网络主体视为是自我利益追求者，分析它们的行为和关系；（2）正式网络分析（formal network analysis），关注形成于各种关系之上的网络的实际结构；（3）集团或者个人相互作用分析（group/personal interaction approach），采纳人类学的研究方法，探究特定个人或者团体之间的互动；（4）比较研究（comparative approach），比较不同国家、地区、不同政策部门（policy sector）或者次部门(Sub-sector)的政策网络特征的异同及其对政策政策过程的影响；（5）结构研究（structural approach），分析社会中不同集体间更加广泛的关系(Evans, 2001; Marsh & Smith, 2000)，但是这些研究路径之间有较大的重复(Evans, 2001)。

表 1 网络的研究路径

分析层级	微观	中观	宏观
学科			
社会学	群体动力学（Group Dynamics） 社会网络分析	组织间分析	政治经济
政治学	议题网络（Issue network）	次政府/政府间关系	新多元主义（neo-pluralism）

资料来源：(Rhodes, 1990: 294)

二、政策网络的源流与发展

学者们关于公共政策研究中的政策网络分析的准确起源并未形成一致意见。一般认为政策网络的概念产生于美国，发展、成熟于英国，现流行于西方学界。政策网络最初作为一种比喻来描述政治过程中各种主体之间形成的复杂关系，这一概念最早出现于上个世纪 50、60 年代的美国(Jordan, 1990)。政策网络分析的理论来源有二：其一是盛行于 20 世纪 60、70 年代的组织社会学，尤其是组织间关系的相关研究。其二是关于次系统（subsystem）和政策社群（policy community）的研究，这些研究源于政治学领域，是上个世纪 50、60 年精英主义和多元主义关于权力讨论的产物(Klijin May 1996)。由于各国的政治制度和文化的差异以及各自学术传统的不同，学者们对政策网络的本质理解不同，形成了不同理论和流派。根据罗茨的观点，政策网络相关研究形成不同的传统：美国传统、英国传统和德国、荷兰传统 (Rhodes 1997)。

美国的政策网络研究强调微观层面上政治主体之间的相互影响和互动。上个世纪 50、60 年代美国学者发展出次系统（subsystem）、次政府(sub-government)等概念来描述美国政治生活中形成常规的社会主体和国家主体相互影响和相互作用的模式。当时，美国在立法性和管制性的事务方面出现了利益集团、议会委员会和政府机构之间的经常性的互动并在决出过程中彼此相互支持的现象。次政府的概念就是建立对这种现象的观察的基础之上(Howlett & Ramesh, 1995: 148)。这种状况在农业、教育和交通的政策领域尤为明显，利益集团、议会委员会和政府机构之间结成了稳定的、互惠的“铁三角”一样的利益同盟关系，垄断了相关的政策决策。铁三角关系被认为破坏了国民主权原则，因为某些个人或者小团体的私利凌驾于公众的普遍利益之上。

进入上个世纪60、70年代，不少学者的深入研究揭示，次政府并不是全能的，“铁三角”的结构也并非存在于所有的政策领域。事实上，它们对政策过程的影响随政策议题和时间的不同而各不相同(Hayes, 1978; Ripley & Franklin, 1980)。1978年，赫柯罗（Hecllo）发表一篇重要文章：“议题网络与执行权威”，提出一个更有弹性、更松散的概念——议题网络（issue network）来分析美国的政策过程。在文中，他指出随着美国联邦政府越来越多通过拨款和规制等手段干预社会和经济事务，很多新组织和旧的政府机构一起参与政策过程。在很大程度上，封闭的

铁三角关系和次政府已经被开放的议题网络所取代，如果“寻找封闭的三角控制关系的同时，我们将会错过对政府冲击越来越强的比较开放的网络”(Helco, 1978: 88)。他进一步区分这两个概念。他将政策次系统比作光谱，议题网络和铁三角或次政府分处于两端。铁三角和次政府参与者较少，但拥有较高的自主性，它们由经济纽带联系起来，通过结成稳定联盟的方式来控制政策决策从而实现共同的经济利益。铁三角和次政府成员稳定、结构封闭、运作严密，其本质上是利益同盟关系。相比而言，议题网络的参加者范围广泛，结构松散，成员经常更新，决策结构呈现制度化程度低、非正式化、分散的特征，没有任何个人或者团体主宰和控制整个决策过程。与铁三角强调的利益纽带不同，议题网络的形成更多依赖参与者之间相互依赖、相互承诺的共存关系。此外，次政府和政策网络的差别还在于分析单元和层次的不同。政策网络可以是个人、组织的构成部分或者组织联盟，而次系统一般将组织作为一个整体来分析(Milward & Francisco, 1983)

赫柯罗是公认最早使用政策网络概念的学者，议题网络的提出标志着政策网络研究进入一个新阶段。此后，美国一些学者进一步沿着政策次系统的传统，推动和丰富政策网络的研究。例如，萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)提出倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework)，分析政策过程，解释政策变化的原因。按照萨巴蒂尔，每个政策次系统最少包括两个以上的倡导联盟。所谓倡导联盟包括参与和影响政策制定和执行的层级不同的政府机构、记者、研究者、政策分析家，它们有共同的价值观，对某一政策问题的因果关系有共同的认识，因而在政策过程中采取一致行动，支持相同的政策方案。不同倡导联盟在政治过程中互相影响、互相作用，争取制订规则的权力，争取人事权和财政资源。一旦新的倡导联盟在竞争中取得主导地位，掌握了资源，它们倡导的政策方案就会上升为公共政策，从而发生政策变化。和铁三角不同，倡导联盟强调共同的价值观或者“信任系统”(belief system)在政策网络形成中发挥重要作用。另外，金登(Kingdon)的多元流理论也建立在政策网络的概念基础之上，成为解释政策议程设定和政策过程的重要框架之一。

从以上美国研究政策网络的大致脉络可以看出，美国的研究传统从政策次系统的角度出发，从微观层面研究参与政策过程的关键主体之间的相互作用和相互影响，强调个人之间的关系而不是政治机构之间的结构(Rhodes, 1997)。美国学

者的重要贡献在于提出政策网络的概念,使人们对政策过程的研究从仅关注国家主体扩大到同一层次铁三角,进而延伸到参与以兴趣和责任为纽带的议题网络、再到分散到不同层级、包括各种社会主体的、有共同的信任系统和政策主张的倡导联盟。美国学者,尤其是赫柯罗提出议题网络的概念对政策次系统本质给予重新的定义和解释,引发欧洲学者的学术兴趣,推动了政策网络研究的深化和发展(Howlett & Ramesh, 1995)。欧洲学者,尤其是英国学者对政策次系统进行比较研究,发现政策次系统范围广泛,次政府或铁三角和议题网络的分类过于简单,因而需要发展新的分类法(Howlett & Ramesh, 1995: 149)。在欧洲学者尤其是英国学者的发展和推动下,美国传统的铁三角和议题网络逐渐被政策网络和政策社群所取代。

英国政策网络研究主要强调利益集团和政府部门关系的连续性,或者是施密特(Schmitter, 1979)所说的“利益集团的协调”。在西方政治理论中关于利益集团的协调的理论主要包括多元主义(pluralism)与合作主义(corporatism)*。多元主义虽然一度占据主导地位,后来遭到合作主义者和网络分析者的批评。多元主义强调社会形成许多志愿的、竞争性的、非等级命令的、自决的团体,它们之间相互竞争,以便影响政策。没有任何一个团体在某一领域形成垄断的利益代表地位,政府则被认为是被动地分配社会资源,政策被认为是反映某一特定时期利益集团之间的力量对比。合作主义则被定义为一种利益表达机制,其组成部分形成数量有限的单一的、强制性的、非竞争性的、等级制命令式的、有功能区分的各种类型的机构,它们由政府承认或者经政府许可成立,并被赋予在其相应的范围内具有垄断性的利益表达权,而政府则可以控制其领导人的任命和其利益要求和支持的表达(Schmitter, 1979: 13)。政策网络分析建立在对多元主义和合作主义的批评之上,是两者的替代(Rhodes, 1997)。

围绕着英国的政策网络的研究路径,有两派观点[†]。一种以乔丹(Jordan)为代表,强调美国政治(政策)科学的发展及其理论观念对英国的影响(Jordan, 1990)。例如,理查德森(Richardson)和乔丹(Jordan)明显受到赫柯罗和威尔达夫斯基(Wildavsky)1984年关于英国公共财政预算政策研究的影响,他们接受这两位美国同行关于政策社群(policy community)的概念,认为英国的决策过程发

*中国学者对 corporatism 的翻译不统一,包括法团主义、统合主义、工团主义等等。

[†]关于英国学者对政策网络概念的发展及其贡献的论述和梳理,请参阅(Rhodes, 1990, 1997)

生在政府机构和压力集团相互协商而形成的政策次系统里。他们提出政策社群是理解稳定的自由民主国家政策决策过程的钥匙。威尔克斯（Wilks）和赖特（Wright）也强调政策网络中人际关系而不是结构关系发挥重要作用(Wilks & Wright, 1987)。

另一种观点以罗茨（Rhodes）为代表，认为政策网络的研究起源于英国。他们从更广的角度来理解和使用网络概念，强调网络概念在社会学、心理学、社会人类学及政治学的应用。这一派学者明显受到欧洲的组织间关系理论的影响，否认美国政治学对英国政策网络研究的发挥重要影响。例如，罗茨认为美国的“次政府”或者“铁三角”理论无法直接运用到英国这样的国家，因为立法机构在政策过程发挥的作用要比美国小；而且政策网络这个术语发展于英国而不是美国，因为美国学者更倾向于使用次政府或者类似概念(Rhodes, 1997)。他认为政策网络中最关键的构成部分是政治机构间的结构关系，而不是那些机构内个人之间的关系。罗茨将政策网络定义为：由于资源依赖关系而联系在一起的一群组织或者许多组织群的联合体。按照参与主体资格和资源分配关系的标准，他将政策网络分为 5 种政策网络类型，即政策社群（policy community），专业网络（professional networks），政府间网络(intergovernment networks)，生产者网络（producer networks）和议题网络(issue network)，这 5 种类型的政策网络从紧密到松散构成一个的连续体。这种 5 分法只有结构最紧密政策社群和结构最为松散的议题网络学者常常论及，而其他 3 种类型的划分并不明显。此外，他还强调政策网络存在于部门层面，而不是次部门层面(Rhodes, 1997)。

可见，英国政策网络研究领域形成了两个传统，一种则承认并承袭美国传统，从微观层面出发，强调人际关系在政策网络中的作用。另一种派则认为政策网络研究源于英国，重视从中观的角度来分析利益集团与政府之间的关系。很显然，以罗茨为代表的后一派学者人数更多，他们的研究影响巨大，对政策网络理论的发展作出了巨大贡献(Rhodes, 1990)。首先，对政策网络有较为明确、清晰的概念。其次，从一开始，英国学者的研究形成了较为清晰的分析框架和比较研究的维度。再次，英国学界寻求将政策网络的概念置于修订过的多元理论之下。

德国和荷兰学者在宏观层面使用政策网络概念，政策网络被用来描述和分析国家和市民社会的关系。上个世纪 70、80 年代，欧洲社会发生深刻变化，私营

部门迅速发展，政府角色逐渐减弱，公共部门与私营部门之间相互依赖，国家和社会的界限日益模糊，国家机构和社会的不同部门共同参与公共治理过程。于是，政策网络被用来描述这种治理形式的变化巨大转变：

“政策网络是反映变化了的国家和社会关系的政治治理的新形式。…… 政策网络主要解决涉及复杂政治、经济与技术任务，资源互相依赖的各种政策问题，因此，需要以非常高的专业技术和其他专门化和分散的政策资源作为前提。政策网络是在政策决策、方案规划和执行能力分散于广泛的私营与公共主体背景下的一种政策动员的机制”(Martin & Mayntz, 1991: 41)。

德国和荷兰学者都将政策网络定位于较为宏观的治理层面，但主要观点仍稍稍不同。德国学者强调现代社会日益复杂、动态、多元，国家机构无力单独实施治理，必须依赖其层级控制以外的他社会主体的资源和协作，国家和社会的许多组织形成相互影响、相互依赖的政策网络。因而，政策网络是与市场、官僚等级制三足鼎立的第三种社会结构形式(Powell, 1990)与国家治理模式(Börzel, Summer 1998; Kenis & Schneider, 1991)。政策网络的参与主体基于经常性的互动和对资源的互相依赖，培养出共同的价值观，信任，形成一套解决问题的机制。这样，政策网络既可以避免传统等级制政府行政模式的反功能结果(dysfunctional consequences)（例如，政策对不同社会群体的不均衡影响），又没有市场无法控制的市场失灵，因而，政策网络是介于政府和市场之间的治理模式，可以弥补市场失灵和政府失败。

荷兰的政策网络研究强调网络治理。学者们认为政策网络包括参与公共政策的公共部门、半公共部门及私有部门。各种不同的公共主体和社会主体拥有相互冲突的目标、利益和不同的权力地位，没有一个主体占据主导地位。在这样的背景下，政府已不能扮演万能的角色，政策过程中各个主体之间的协商至关重要。政策网络的重要性在于它将公共政策与制度性和战略性背景联系起来，成功的治理的关键在于实现有效的网络治理(Kickert, Winter 1997)。网络治理有三种视角，即工具主义视角、互动视角和制度主义视角(Kickert, Winter 1997)。工具主义视角的网络治理强调在政策网络背景下，以规制性工具为主的第一代治理工具已经被主要包括激励、沟通工具以及契约的第二代治理工具取而代之。在工具性政策网络视角下，网络治理成功的关键在于政策网络中有“驾驭”(steering)能力的主

体如何影响其他主体的行为，发挥“目标导向”（goal-oriented）的作用，实现对目标群体行为的改变，达到预期后果。虽然各种主体都具有程度不同的驾驭能力，但是政府还是被认为在网络治理中发挥“焦点驾驭主体”的作用。网络治理的互动视角强调集体行动的重要性，关注相互依赖的网络主体如何互相调适其策略以便形成一致行动、达致共同结果。与工具视角和互动视角关注网络主体和它们之间的互动不同，制度主义视角则将整个政策网络作为分析单元，网络治理就是要影响网络形成、变化或者解体的过程。研究关注的不仅仅是主体、关系、资源分配方式、组织等结构性因素，还包括规则、规范、理解、制度等文化因素。按照制度主义视角，网络治理的目标是通过影响政策网络的结构和文化来改善政策决策和解决问题的背景。

可见，由于政治制度不同，承袭的学术传统不同，欧美各国对政策网络研究形成了不同传统和学派。美国学者往往强调微观层面上的人际关系的重要性。在英国文献中，政策网络则主要用来分析中观（meso-level）层次上利益集团与政府之间的关系。德国、荷兰则将政策网络提升到宏观层面（macro-level），成为与政府、市场并立的一种治理形式或者治理过程。

三、政策网络：隐喻、方法还是理论？

尽管政策网络的概念流行于学界，研究者们将政策网络作为分析政策过程的单元，但是当前关于政策网络的研究仍存在许多分歧。主要表现在以下几个方面 (Mikkelsen, 2006: 18)：（1）关于政策网络的术语和本质，究竟决策结构是政策网络、认识上的社群还是倡导联盟？（2）关于网络特征，紧密还是松散，认识一致还是充满冲突？（3）关于网络结构对网络主体发挥何种作用以及发挥作用的方式。（4）关于分析单元，网络主体是个人还是团体？（5）关于政策网络的解释力，政策网络是自变量还是因变量？由于学者们在这些重要方面的看法存在巨大差别，政策网络成为不同概念、观点大杂烩。这是政策网络分析遭受批评的重要原因。

对政策网络分析的主要批评主要集中在几个方面¹ (Klijn & Koppenjan, 2000)：（1）缺乏理论基础和清楚的概念；（2）侧重于描述，缺乏理论解释力；（3）

¹ 对政策网络分析的详细的评述请参见 (Dowding, 1995; Klijn & Koppenjan, 2000)

重视网络管理，强调合作和协调一致，忽视冲突的存在和权力的作用；（4）缺乏明确评估标准。因为网络分析拒绝用事前制定目标作为评估标准，因而无法提出清晰的评估框架，对政府目标的作用估计不足；（5）对政策网络分析的规范性批评：网络分析将政府等同于其他组织，忽视政府作为公共利益捍卫者的角色；而政府基于网络理论上的战略选择可能会严重阻碍政策创新和民众对公共物品的追求。此外，政策网络分析对政策过程的解释比较僵化和静态，对政策过程的动态性的关注不足(Klijin ,1996: 94)。学者们呼吁以更为动态的分析路径来研究政策过程（Klijin, 1996; Marsh, 1997）。

以上各项批评中，最重要、最集中的观点是政策网络是对政治现实的一种描述或者一种比喻，缺乏足够的理论解释力，因而无法成为一种理论。持这种观点的代表人物是唐丁（Dowding）。他认为政策网络的概念从比喻出发，更多地是一种描述性的工具；政策网络本身不能成为政策研究的基本理论，因为政策网络对政策过程的解释能力主要来源于网络构成部分的特征，而不是源于网络本身的特征，而正是网络组成部分的特征解释了网络的特征和政策过程的特征，因此，唐丁断言政策网络作为一个政策分析的一般性理论的潜力有限(Dowding, 1995, 2001)。

卡尔松(Carlsson, 2000)也认为尽管政策网络分析已经形成了一系列概念，仍然缺乏缺乏理论平台，使其分析力和解释力因而打了折扣。布劳姆—汉森（Blom-Hansen, 1997）进一步指出，政策网络分析发展到一个关键阶段：一方面，很多学者对政策网络概念的运用及其适用性持坚定的立场；另一方面，越来越多的学者发现其局限性，尤其是政策网络对政策后果的解释力。

关于政策网络的批评，尤其是唐丁对政策网络的怀疑态度和评论引发学术界的激烈讨论²。罗茨、马尔斯、史密斯（Smith）、伊凡斯（Evans）等人纷纷撰文反击。罗茨简单地反驳唐丁认为政策网络缺乏理论性的观点：“权力依赖是（而且永远是）政策网络的重要特征……网络内部资源的分布和类型解释主体间的相对权力……不同的资源依赖类型解释不同网络之间的差别”（转引自Hudson & Lowe, 2004: 137）。其他学者则修正政策网络分析的框架，以增强其理论解释力。例如，马尔斯和史密斯(Marsh & Smith, 2000)提出一种的辩证的政策网络框架，

² 详细学术争论请参考：(Evans, 2001; Marsh & Smith, 2000)

指出政策网络内部存在三种辩证关系，即网络结构与主体，网络与网络背景，网络与政策；这三种辩证关系决定了政策网络对政策后果的影响的复杂性。

对此，唐丁作出回应。他承认网络分析是社会科学研究中的一种重要研究方法，认为网络分析的方法的确可以证明结构因素对政策形成和执行的影响，但是他不认为马尔斯等提出的关于政策网络的辩证分析框架有助于对政策过程的理解，并呼吁“停止用辩证框架和其它像新制度主义一样没有希望的、含糊的理论来对政策网络进行毫无意义理论归纳”(Dowding, 2001: 102)，因为在他看来大部分运用网络分析得到的结论是微不足道的，仅仅是对世界进行因果联系观察已经取得的结果的确认(Dowding, 2001: 89)。很自然，这又引致新一轮的辩论。马尔斯、史密斯和伊凡斯等人从认识论、研究方法等方面进行了反击³。

很显然，争论的焦点在于政策网络是不是一种分析政策过程的理论。而政策网络能否成为一种理论取决于两个方面。首先，政策网络自身理论的完善，即能否清楚说明网络产生、发展、变化的内在动力。另外，更重要的是，网络能否解释和预测政策后果。亚特克森(Atkinson)柯尔曼(Coleman)(Atkinson & Coleman, 1992)指出如果政策网络分析途径要对比较公共政策的研究作出持久的贡献的话，首先要解释政策网络的变化，然后阐明政策网络变化和政策变化之间的关系。下一部分围绕这两个方面对西方对政策网络理论近期的发展和学者们的主要贡献做简要梳理。

政策网络的产生、发展和变化的动力学

综合学者的研究，政策网络的形成出于5种原因或者需要：(1) 交流信息和意见的需要。(2) 交换资源的需要。参与各方为了交换各种资源，包括资金、人员和服务。(3) 结盟的需要。参与主体为了寻求拥有共同利益者并结成利益同盟。(4) 追逐权力的需要。网络主体寻求与有影响的主体建立关系，以期控制关键资源，建立权力网络，扩大自己影响。(5) 协调的需要。相关主体试图通过结成网络来协调彼此间在观念、利益等方面的分歧，并在政策过程中采取一致行动(Weible & Sabatier, 2005)。一般而言，政策网络形成的基础是利益纽带，相关主

³ 请参见(Marsh & Smith, 2001)

体为了交流资源，包括信息、资金、人员与服务而结成网络。然而，网络主体也可能出于共同的兴趣与相互间的义务而参与网络（如议题网络），或者因为共同的信念体系（即基本价值观），对某个政策问题产生的原因有一致的看法并形成统一的解决方案（如倡导联盟）。

各种不同类型的网络的建立有三个特点：（1）产生于国家和市民社会之间的“灰色地带”；政策构建、商议、决策、讨价还价发生于其中。（2）政策网络由社会或者政治主体建立以回应政府的新政策或者对旧的政策和统治结构作出反应。

（3）网络的产生是社会基层单元—市民社会成员内部压力或者其游说活动所形成的政治压力的结果(Forrest, 2003)。

尽管学者们对政策网络建立的原因和背景有较好的解释，但对网络建构过程（process of networking）的分析非常缺乏(Nunan, 1999)。具体而言，很少研究对前网络（pre—network），网络形成（network formation），网络建立的过程和实践、网络转型（network transformation），网络失败（network failure）及网络终结（network termination）的过程给予足够重视和关注。然而，政策网络发展过程的特点及其涉及的利益关系对特定政策决策为何作出、如何作出具有明显的意义。因而，要加深对政策过程的理解合分析，尤其是对政策变化的解释，就必须关注政策网络构建过程(Nunan, 1999)。

近些年，关于政策网络形成、变化过程的研究逐渐得到学者们的关注。海（Hay）指出，网络之所以形成，在于网络参与者要么为了一个长期战略性的议题”，要么为了短期的、目标导向的战略性的倡议而联合在一起。网络的形成有三种要素：（1）参与者认识到集体行动对相互利益满足的潜力；（2）参与者认识到整合战略资源对提升参与组织战略能力的巨大潜力；（3）参与者认识到并建立起形成网络的条件。这些条件包括网络的沟通机制、共同的文化规范和价值观、参与的各种组织贡献时间、金钱、人力等资源，减少自主以便形成网络的意愿及其实现程度（转引自 Nunan, 1999: 623）。弗雷斯特（Ferrest）则强调信任、共同的价值观、合作的预先设计和规划以及其对网络参加者实用主义考虑的回应能力是网络构建的关键要素(Forrest, 2003: 599)。

鲁楠(Nunan, 1999)通过英国关于欧共体包装与包装垃圾指示的执行计划的谈判过程的案例揭示了政策网络形成、发展和转变的过程。他指出政策网络的形

成受到历史事件的影响，网络的形成要经历一个过程，因为在参与者之间建立互信以及形成网络的运转机制和程序需要相当的时间。一个组织或者个人能够加入政策网络与它的声望和所拥有的资源有关，另外，它们与公务员和政治家的关系也是重要影响因素。这种状况在政策社群比在政策议题网络表现地更加明显，因为政府官员在网络形成过程扮演关键角色，他们决定哪些类型的利益可以进入政策网络。此外，政策网络的结构和运作可能发生巨大变化和转型。造成网络转型的主要因素是权力和资源在网络主体之间的分配状况以及他们之间的冲突(Nunan, 1999)。造成网络转型的背景是政策网络面对内外威胁，而在某一个特定的时限内必须实现政策目标的压力会使业已处于压力之下的政策网络更加不稳定而发生转变(Nunan, 1999)。虽然，有学者强调政策网络有助于政策决策过程的延续性（如，Rhodes & Marsh 1992: 196），但是政策网络的确会发生转型，尤其是在其形成阶段。

亚特克森和柯尔曼认为理解网络变迁有三类关键变量(Atkinson & Coleman, 1992: 172-175)。第一组是政策网络的界限。政策网络的范围以及网络界限如何随着时间变化而变化是解释政策创新和变化的关键变量之一。第二组包括政策思想、观念和公共政策的相关理论。第三组变量是外部的变化。一个政策网络的变化会对其它的政策网络产生影响。同样地，其它网络的发展和变化也会影响到该网络的变迁。罗茨和马尔斯则认为政策网络的4个特征有助于解释网络变化：

- （1）大多数研究表明政策网络的存在会增强其的延续性和惰性，而不是创新。
- （2）有经济的和专门性的利益占据主导的网络大多抵制变化。
- （3）政策变化的程度取决于相关问题的显著程度。
- （4）政策网络变化是渐进的，尽管有例外

(Rhodes & Marsh 1992: 196)。

政策网络在政治与政策过程中的重要性：解释能力与理论重构

政策网络能否解释和预测政策后果成为判断政策网络是否具备成为一种理论的最重要的依据之一。虽然政策网络分析被批评为缺乏解释力，但是许多学者从新制度主义、观念性的分析框架及政策学习理论等方面吸取、借鉴其合理部分，弥补和丰富了政策网络分析途径，从而使政策网络能够作为一个独立变量来解释

其对网络主体的制约和对决策过程和最终政策后果的影响。例如，不少学者认为政策网络的结构会制约和影响网络主体的行为：“网络由各种规则所支配，这些规则决定决策如何做出以及谁参与决策”(Atkinson & Coleman, 1992: 172)；政策网络被理解为一些结构，它们既能规定网络主体讨论哪些问题，如何解决，又“决定这些主体在网络中具体扮演何种角色”(Marsh & Smith, 2000: 5)。罗茨认为政策网络的存在不仅影响（尽管不是明确决定）政策后果，还反映某个政策领域内特定利益的相对地位甚至权力关系(Rhodes, 1997)。

不少学者发现政策网络的结构与政策后果之间有明确关联。一般认为，在组织紧密、较为封闭的网络（如政策社群）网络成员之间的相互影响非常频繁，使得政策网络能够持续、稳定，有助于建立网络的共同价值观和信任。在网络成员频繁的相互影响的过程中，网络追求的目标、实现目标的工具、网络活动的准则等会逐渐制度化，并反过来制约、影响网络主体的行为(Marsh & Smith, 2000)。而在较为松散、制度化程度较低的议题网络中，网络互动的变革作用则可能性较小。有学者研究进一步论证网络发挥的作用取决于政策网络的稳定性和网络中权力的动态变化(Coleman & Skogstad, 1995)。

尽管大多数学者认为成员人数较少、结构紧密、制度化程度高的、稳定的政策社群往往排斥新的成员，倾向于保持现状，不利于政策变化和 policy 创新，而人数众多、结构较为松散的议题网络则往往有利于政策变化和采纳新政策，安德森（Anderson）关于捷克社会救助改革的研究却得出了相反的结论：捷克社会救助领域的网络结构虽然人数不多，但由于参加者没有什么互动，更加接近于政策议题网络，而正是这种议题网络决定了捷克 10 多年的社会救济改革不成功。关于为什么议题网络的结构有利于政策稳定、抵制改革和创新，安德森提出两个方面的解释。首先，社会救济改革的路径。虽然关于社会救济并没有正式立法，但是与议题网络联系在一起的政策建议的交替确出现了，成为这一政策构建过程的特征。尽管在立法层面上看，政策是延续的，但相关议案的内容的确反映了议题网络目标的流动性。（2）捷克共产主义解体后的背景。政策社群有利于政策稳定只是在政策社群已经建立并开始实施对他们有利的政策。在此之前，政策社群则是不同成员互相合作、交流资源追求对他们有利的政策的团体，是推动变革的积极力量。议题网络则往往形成于尚没有任何组织占据主导的新的政策领域，这非

常符合捷克在社会主义解体之后激进的、政治、经济和社会转型的背景(Anderson, 2003: 640-641)。事实上, 捷克社会救济政策领域没有形成稳定的、有明确利益诉求和政策目标的政策社群才是社会救济政策改革没有较大进步的原因。要建立政策社群要求政策主体具备对彼此有吸引力的资源来交换, 即有促进合作的激励。而议题网络则产生于相关主体没有这种资源而形成松散的组织。在捷克社会救济领域的相关主体没有可供交换的资源, 因而形成的是一种议题网络。

弗莱斯特(Forrest)进一步提出有两个主要因素影响政策网络对社会主体的动员及其在政策过程的作用。(1)网络内部凝聚力和组织之间协调的程度(Forrest, 2003)。网络的凝聚力可以由网络中的发挥推动作用的积极分子通过组织会议和研讨会来提高。就培育网络凝聚力而言, 最关键的是在网络参与者之间建立高度的相互依赖, 培育共同目标, 形成信息共享和长期合作(Forrest, 2003: 595)。(2)网络的封闭性。网络的封闭性是指网络对试图进入网络参与者的交流圈的新加入者的开放程度。封闭性强的网络往往通过有意的努力活动或者非正式行为模式和网络内部规则将潜在的加入者排除在外。值得注意的是, 结构严密的网络, 尽管本质上包容性较小, 也可能在实现政策目标方面优于较为开放的网络。此外, 特殊的政治和历史背景, 建立信任和共同价值观的能力也是网络绩效和作用的关键影响因素(Forrest, 2003)。要使根本不同的社会单元之间能够合作就需要他们在根本价值观方面有相当大的共识, 并建立起互信。然而, 尽管信任是网络建构的必要基础, 信任本身并不能够确保网络的延续性和具有强大能力。网络内部有效动员和协调组织资源对于网络内部的稳定和外部的影响至关重要。(Forrest, 2003: 598)

许多学者进一步论证政策网络的结构会影响到政策变化。例如, 萨巴蒂尔(Sabatier)等人提出的倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework)解释了网络参与者的信念、外部条件与政策变化之间的相互影响和相互作用的关系, 解释了政策的发展和变化(Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)。霍莱特(Howlett)通过对1990到2000年10年间加拿大交通、贸易、教育和银行四个政策部门的考察, 进一步确认政策次系统(Policy subsystem), 话语社群(Discourse community)和利益网络(interest network)的结构对政策后果发挥重要影响。网络结构对政策变化发挥重要影响: 当一个政策次系统(政策网络)比较封闭, 排

斥新成员的加入，同一批核心政策主体较长时间参与确定政策的备选方案，形成对政策问题的共同的理解，他们从共同的经历和系统成员的长久利益的角度考虑寻求解决问题的方案时，往往会推动渐进的政策变化；如果次系统（政策网络）比较开放，新成员和新思想比较容易渗透进政策次系统时，往往会引起“范式性”的政策变化(Howlett, 2002: 259-260)（见表 2）。

表 2 政策次系统(政策网络)的特征对政策变化的重要性

	次系统对思想、观念的接受程度	
	低	高
次系统对新利益主体的接受程度	低 封闭型网络 (渐进的、增量的改革)	高 抵抗型网络 (渐进的、范式性的改革)
	高 争议型网络 (快速的、增量的变革)	高 开放型网络 (快速的、范式性的变革)

注：（）内的内容说明这种次系统结构对政策变化的可能影响。

资料来源： 改自(Howlett & Ramesh, 1998: 474)

马尔斯和史密斯则强调政策网络对政策后果施加影响的复杂性，认为网络和政策后果之间的关系不是简单的、单向的，而是互动的、辩正的。政策网络与政策后果之间存在三种辩证或者互动的关系：（1）网络结构与活动于其中的行动主体（agent）之间关系；（2）网络与网络存在的背景；（3）网络与政策后果。要具体分析政策网络对政策后果发挥何种影响只有辩证分析这三方面关系在不同政策网络的表现，这需要实证研究来给出结论(Marsh & Smith, 2000)。

政策网络、治理和民主

对于政策网络理论的研究，还具有一个特别的意义。这就是它在民主价值和公民治理方面的意义和启发。关于政策网络的解释能力，虽然存在着以上各种不同的看法和争论，但有一点是极为重要的。那就是政策网络的研究本身具有很强的规范意义。也就是说，政策网络研究本身不仅仅是描述性和解释性的，在本质上，它还试图推动一种更好的政策实践模式。政策网络和民主的诉求联系在一起。任何政策网络的兴起，是相对于由政府（特别是中央政府）部门主导的、单一的政策制定模式而言的。这是政策网络和治理理论具有紧密关联的原因。政策网络理论的发展及其对现实政策过程的影响，需要从民主参与和民主商谈的角度来加以理解。那种传统的，将政策科学假定为不具有规范立场的实证主义的研究方法，已经受到了越来越多的批评。在很大程度上，这些批评集中在传统的次政府、政策社群等在政策制定过程中的垄断地位。在利益分化和高度不确定性的政治条件下，这些既有的政策主体能否做到“客观、实证”的制定政策，受到了强烈的质疑。在理论层面上，这些批评从认识论和知识论的角度获得了来自当代哲学和社会理论最新发展方面的支持。政策网络分析不仅开阔和加深了对社会主体的研究，而且也促使学者重新关注正式的官僚制度在政策过程中扮演的角色(Atkinson & Coleman, 1992: 162)。按照这种视角，技术性与政策知识不再是清楚地按照等级加以指导和管理。在很多情形下，严格的官僚体制已经让位给自治的网络以应对由相互依赖关系造成的复杂状况。同样地，既然市场的价格信号不能够产生出相互有利的交换或者最优的合作水平，政策网络则可以作为一种弥补市场协调不足的方式。政策网络和政策社群是对市场和层级安排的局限性、参与政策制定过程的社会主体类型的巨大扩大以及专门化的政策资源的分散在概念上的自然回应(Kenis & Schneider, 1991)。

在很大程度上，政策网络对于民主的贡献恰恰是建立在对代议民主制运作失败的一种弥补和补充。在现实的代议民主实践中，由于各种因素的影响，公民政治参与的途径和监督、制约民意代表、民选官员和政治家的有效性有限，代议制民主面临危机。为此，政策过程的参与，或者说政策民主，成为一个极为重要的问题。美国学者提出议题网络，本身就有打破封闭的政策网络垄断，提倡多元主

体参与、扩大民主的价值取向。而英国学者则是在重新检讨多元理论的基础上发展网络理论的 (Rhodes, 1997)。在一定的意义上说, 政策网络的研究暗含着一种打破政策网络封闭性的规范方向, 与多元治理和扩大民主的方向是一致的。此外, 按照彭博顿 (Pemberton) (2000) 的观点, 社会学习的概念可以运用到政策网络的研究中。社会学习或者政策学习的概念可以增强政策网络的内部解析力。这一观点在促进公民参与和政策效果之间的关系方面做出了新的解释和尝试。在社会学习的视角中, 政策民主就不仅仅是关注于政策的结果, 还具有一种推进公民能力和公民社会发展的意义。

在现实中, 政策网络和民主的关系是复杂的, 不确定的。一方面, 政策网络有助于扩展政策决策过程, 将信任在参与的方向上延伸。网络对于民主的推动作用表现在: (1) 使政策过程容纳了更多的参与主体, 给政策制定带来更多的知识和信息; (2) 更多的参与主体有助于政策过程对多方利益和价值的考虑和采纳, 这符合民主的价值理念; (3) 更多的非政府主体参与政策过程, 会增进社会对政府政策的理解和支持, 有利于政策的执行; (4) 通过网络内部的知识和价值交流, 政府的问题解决能力和政府行政的有效性也得到提高, 这实际上使得政策过程成为一个政府学习和社会学习的过程。按照这个思路和方向, 网络构建是一个增效的过程。网络中容忍和多元的政治文化鼓励更多的民众参与网络管理。同时, 政策网络也会推动政府的透明程度。(Forrest, 2003: 600)。

然而, 另一方面, 网络的非正式特征可能被网络中某些人所利用以阻碍参与性的输入, 从而使网络外的人更难以影响网络的参与者 (Forrest, 2003: 600), 从而不利于民主的发展。具体表现在: (1) 政策网络可能排斥新主体的参与, 使得网络之外的公民在对政策影响方面成为“沉默的大多数”。(2) 网络的非正式特征会导致政策过程的不透明。以上两点都会造成对政策和政府的合法性的侵蚀。网络对民主发展的可能的消极作用也表明政策网络对政策民主影响的关键所在。这里, 网络内部关系是一个关键因素。网络成员拥有不同的资源和权力。网络内部资源和权力的非均衡分配可能使网络的安排有助于加强精英获取资源, 有利于较强的网络成员控制较弱的网络成员。网络中权力的差别会导致某些网络成员在决策过程中被边缘化, 尽管网络通过提供一个更加广泛的政治影响的光谱可能鼓励多元的政治文化的发展。

政策网络与治理关系密切。它在两个维度上对于治理理论做出了有力的诠释。一方面，在次国家的层面上（sub-state），网络结构可以提高社区充权（community empowerment），并通过在地方层面纳入普通个人的参与而加强民主。这在地方权力下放的背景下更为成功。在实践中，政策网络分析可以为志愿组织提供了一种战略性工具(Mikkelson, 2006)。关注某一政策问题的志愿机构的成员通过网络分析，可以改善对所处的背景、掌握的资源、自身的缺点和不足的认识，加强对战略选择及其后果的理解，从而有利于在政策倡议活动中进行好的战略规划(Mikkelson, 2006)。另一方面，在超国家的层面上（supra-state）从全球角度上看，在全世界的许多地区，各种多部门的网络正在取代正式制度作为政策过程的中心。这一事实在很大程度上强烈地影响政治参与，尽管这种影响没有任何预设的方向。政策网络发挥的具体影响将很大程度上取决于特定网络的容纳性或者排斥性的特征、精英利益在政治占据主导的程度、网络参与者期望和价值的预先设计、基层成员动员资源的能力和国家机构和政策利益相关者对网络激进主义的政治接受性等因素(Forrest, 2003: 602)。从治理的视角关注网络的作用，有助于我们更好地理解和分析当代政策制定过程的组织间和人际间的复杂性和密集性。

本文简要梳理了西方政策网络理论的发展和演进。作为一种分析途径和研究方法，政策网络分析推动了政策科学和政治学的相关研究。虽然，对于该理论学界还存在相当的争论，但其在外国学界的普遍运用和学者们不断对其进行理论完善无疑表明政策网络作为一种主要研究方法和框架具有强大的生命力。政策网络理论的重要意义在于它使学界从主要关注功能主义的政策过程，转变到从结构上分析政策过程，使政策过程与其赖以存在的制度背景联系起来。政策网络既是描述性的，也具有规范意义：人们试图在多元主体参与政策过程的不同背景下寻求理解谁决策，如何改善决策，从而推动民主。政策网络理论对中国学界和解决中国当前的各种社会问题和矛盾具有一定的借鉴意义和启示。中国的政策过程具有明显的封闭性的网络结构特点。在当前中国各种矛盾日益凸显，利益冲突日趋激烈的背景下，从理论上分析和研讨政策网络理论对中国政策过程的适用性和解释性，从在政策过程的实践上探索扩大政治参与，容纳不同利益主体，打破封闭的政策网络，推动政策过程的民主化的方式，无疑会对解决中国当前各种公共与社

会问题具有重要意义。政策网络研究在中国具有美好的研究前景。

参考文献:

- Anderson, L. S. (2003). Constructing policy network: Social assistance reform in the Czech Republic. *International Journal of Public Administration*, 26(6), 635-663.
- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance*, 5(2), 154-180.
- Benson, K. J. (1982). A framework for policy analysis. In D. L. Rogers & D. Whetten (Eds.), *Interorganizational coordination: Theory research and implementation* (pp. 137-176). Ames, IA: Iowa State University Press.
- Blom-Hansen, J. (1997). A new institutional perspective on policy networks. *Public Administration*, 75, 669-693.
- Börzel, T. A. (Summer 1998). Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Botterill, L. (2005). Policy change and network termination: The role of farm groups in agricultural policy making in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 40(2), 207-219.
- Carlsson, L. (2000). Policy network as collective action. *Policy Studies Journal*, 28(3), 502-520.
- Coleman, W. D., & Skogstad, G. (1995). Neo-liberalism, policy networks, and policy change: Agricultural policy reform in Australia and Canada. *Australian Journal of Political Science*, 30, 242-263.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of policy network approach. *Political Studies*(XLIII), 136-158.
- Dowding, K. (2001). There must be end to confusion: Policy networks, intellectual fatigue and the need for political science methods courses in British universities. *Political Studies*, 49, 89-105.
- Evans, M. (2001). Understanding dialectics in policy network analysis. *Political Studies*, 49, 542-550.
- Falkner, G. (2000). Policy networks in a multi-level system: Convergence towards moderate diversity? *Western European Politics*, 24(3), 94-120.
- Forrest, J. B. (2003). Networks in the policy process: An international perspective.

- International Journal of Public Administration, 26(6), 591-607.
- Freeman, G. P. (1986). National styles and policy sectors: Explaining structural variation. *Journal of Public Policy*, 5(4), 467-496.
- Gales, P. L. (2001). Urban governance and policy network: On the urban political boundedness of policy networks. A French case study. *Public Administration*, 79(1), 167-184.
- Georgetown, Ont.: Dorsey Press;
- Hayes, M. T. (1978). The semi-sovereign pressure groups: A critique of current theory and an alternative typology. *Journal of Politics*, 40(1), 134-161.
- Helco, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Ed.), *The new American political system* (pp. 87-124). Washington: American Enterprise Institute For Public Policy.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1981). Implementation structure: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211-227.
- Howlett, M. (2002). Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: Evidence from Canadian policy sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*, 35(2), 235-267.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the Postpositivist analysis of the policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 446-481.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto; New York: Oxford University Press.
- Hudson, J., & Lowe, S. (2004). *Understanding the policy process: Analyzing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
- Jordan, A. G. (1990). Sub-governments, policy communities and networks. Refilling the old bottles? *Journal of Theoretical Politics*, 2, 319-338.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy network and policy analysis: Scrutinizing a new analytic toolbox. In B. Martin & R. Mayntz (Eds.), *Policy networks, empirical evidence, and theoretical considerations* (pp. 25-29). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Kickert, W. J. M. (Winter 1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration*, 75, 731-752.
- Klijin, E.-H. (May 1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems.

- Administration & Society, 28(1), 90-119.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy network: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48, 4-21.
- Marsh, D., & Smith, M. (2001). There is more than one way to do political science: On different ways to study policy networks. *Political Studies*, 49, 528-541.
- McGuirk, P. M. (2000). Power and policy networks in urban governance: Local government and property-led regeneration in Dublin. *Urban Studies*, 37(4), 651-672.
- Mikkelsen, M. (2006). Policy network analysis as a strategic tool for the voluntary sector. *Policy Studies*, 27(1), 17-26.
- Milward, H. B., & Francisco, R. A. (1983). Subsystem politics and corporatism in the united states. *Policy and Politics*, 11, 273-293.
- Nunan, F. (1999). Policy network transformation: The implementation of the EC directive on packaging and packaging waste. *Public Administration*, 77(3), 621-638.
- Pappi, F. U., & Henning, C. H. C. A. (1998). Policy networks: More than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 553-575.
- Pemberton, H. (2000). Policy networks and policy learning: UK economic policy in the 1960s and 1970s. *Public Administration*, 78(4), 771-792.
- Peterson, J., & Bomberg, E. E. (1999). *Decision-making in the European Union*. New York: Palgrave.
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization". *Research in Organizational Behavior*, 295-336.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy networks: A British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 293-317.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Policy networks in British political science. In R. A. W. Rhodes (Ed.), *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability* (pp. 29-45). Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1980). *Congress, the bureaucracy, and public policy* (Rev. ed.). Homewood, Ill.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An*

advocacy coalition approach. Boulder, Colo.: Westview Press.

Skok, J. E. (1995). Policy issue networks and the public policy cycle. *Public Administration Review*, 55(4), 325-332.

Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy network: Marine protected areas in California. *The Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.

Wilks, S., & Wright, M. (1987). *Comparative government-industry relations*. Oxford: Clarendon Press.