

[文章编号]1009-3729(2014)04-0012-06

倡导联盟理论的核心概念、 解释逻辑与应用限度

柏必成

(中共河南省委党校 公共管理教研部, 河南 郑州 451000)

[摘要]倡导联盟理论作为当前西方政策变迁的主流理论之一,其核心概念有政策子系统、倡导联盟、核心政策观念与次级政策观念、外部事件、政策学习、重大政策变迁与小幅政策变迁等。该理论建立了这些概念之间的内在联系,对重大政策变迁与小幅政策变迁均作出了具有逻辑性的解释,具有适度的综合性和内在逻辑性,有着多元主义视角,揭示了政策变迁的时机,因而具有了较强的解释力。不过,这一理论也存在着应用限度——其适用受制于特定的政策领域和政治体制。我们在学习借鉴的同时,更应努力构建和发展扎根本土的政策变迁理论。

[关键词]倡导联盟理论;政策变迁;政策领域;政治体制

[中图分类号]D035 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2014.04.003

1988年,Sabatier发表了《政策变迁的倡导联盟理论与政策学习的作用》一文,此后倡导联盟理论开始进入人们的视野。之后,在众多学者的努力下,倡导联盟理论逐步发展和完善。至今,该理论已被欧美学者广泛应用于能源政策、环保政策、社会政策等的研究^[1],成为当前政策变迁的主流理论之一(此外,还有多源流理论和间断均衡理论等)。美国学者莱斯特和斯图尔特^{[2](P30-31)}指出,政策理论的发展遵循的是从界定概念到构建、检验、综合与修正模型的路径。我国学者马骏^[3]也指出,任何理论都要借助于一定的概念来构建,因为理论模型的雏形是概念框架,而概念框架描述的又是关键性概念之间的关系。由此可见,理论是由一系列概念构建而成的,揭示的是这些概念间的因果联系与逻辑关系。在这些概念中,有的是作为因变量而存在的,有的则是作为自变量而存在的,因变量是被解释的对象,自变量则是用于解释因变量的一系列因素,自变量与因变量有机组合在一起,便形成了可以用来解释现象的理论逻辑体系。如林毅夫^{[4](P12)}所讲,任何

理论都是几个特定变量之间的因果关系的逻辑体系。遵循以上学者提出的理论建构思路,本文拟对倡导联盟理论进行解析,首先明确这一理论的核心概念;然后明确这些概念间的逻辑关系,即倡导联盟理论的解释逻辑;最后对这种理论的解释能力和应用限度作出评判。

一、倡导联盟理论的核心概念

1. 作为自变量的核心概念

(1) 政策子系统与倡导联盟

倡导联盟理论是着眼于政策子系统来研究政策变迁问题的^{[2](P149)},而不主张分别探讨政治家、压力集团和行政管理者的作用^[5]。政策子系统由那些对特定政策问题或事项保持积极关注的人所组成。具体而言,政策子系统具有以下特点:一是组成政策子系统的各成员对某一特定的政策领域具有共同的兴趣。各成员围绕特定的政策领域,在政策问题的界定,政策方案的提出、传播、评估及政策的执行中,发挥着各自的作用。二是构成政策子系统的成员并

[收稿日期]2014-04-20

[基金项目]国家社会科学基金重点项目(11AZZ004)

[作者简介]柏必成(1982—),男,河南省漯河市人,中共河南省委党校讲师,博士,主要研究方向:公共政策与公共管理。

不一定来自于某一个组织,也不一定来自于公共部门,而是来自于各种不同的组织(包括公共组织与私人组织)。三是政策子系统内的各成员进行着常规性的互动,并且这种互动关系保持在10年以至更长的时间。^[6]

组成政策子系统的各成员并非呈原子化的离散状态,他们可以组合成不同的倡导联盟,Sabatier预期大多数政策领域内的倡导联盟数量都很少(比如存在2~4个^[1]),其中有一个处于主导性的地位,其他的则处于相对弱势或次要地位。倡导联盟的特点主要有:一是政策子系统是由来自于不同组织的人所组成,因而倡导联盟也是由来自于不同组织的人员所组成,这些人员包括选任官员、常任官员、利益集团领袖和研究者等^[1]。二是将一个政策子系统联结起来的是人们对同一政策问题或政策事项的兴趣与关注,而将一个倡导联盟凝聚起来的则是共同的核心政策观念。不同的倡导联盟具有不同的核心政策观念,由于一个政策子系统内通常存在着不同的倡导联盟,因而一个政策子系统内通常也存在着不同的核心政策观念。三是倡导联盟具有较强的稳定性,这种稳定一般会保持在10年以上,在倡导联盟保持稳定的情况下,组成倡导联盟的各成员在很大程度上会协调一致地行动。^[1]

不论是政策子系统还是倡导联盟,应该说都属于政策网络的概念范畴,只不过针对倡导联盟理论而言,倡导联盟这一政策网络是被包含在政策子系统这一政策网络之内的。从本质上来讲,政策网络引入了多元主义的视角,打破了传统上以国家为中心的、科层制、等级式的政策分析范式,强调不同行为主体在政策过程中的作用。政策网络中各成员之间的关系并没有一个统一的模式,针对不同的网络,成员之间也具有不同的关系,对于有些类型的政策网络(比如铁三角),成员之间利益一致,观念趋同,会表现出很强的相互依赖关系;而对于另外一些类型的政策网络(比如议题网络),其成员在利益和观念上的一致性程度要低得多,各成员之间也没有体现出很强的相互依存关系(可能还存在着竞争关系)。但是,不论政策网络内各成员之间具有什么样的相互关系,有一点是共同的,即网络内的各成员都对特定的政策问题保持着兴趣与关注,都在特定的政策领域内对政策的制定、执行、评估等发挥着各自的影响作用,并且也都以不同的方式进行着相互之间的影响。将以上分析用来观照倡导联盟和政策子系统,我们可以发现,倡导联盟内各成员之间具有

较高度的一致性与相互依赖性,而政策子系统内各成员之间的一致性与相互依存性就低得多了,但不论是政策子系统还是倡导联盟,其成员都在共同的政策领域内发挥着作用,也都在进行着这样或那样的互动。

(2) 核心政策观念与次级政策观念

倡导联盟是依靠共同的核心政策观念而凝聚起来的,在核心政策观念之下的是次级政策观念,核心政策观念与次级政策观念共同构成了政策观念的体系。

在倡导联盟理论看来,政策观念与公共政策之间是可以互相转化的,某种政策观念可以转化为特定的公共政策,而一项公共政策也总是对应着某种特定的政策观念,因此,公共政策可以通过一定的观念得以反映和体现^{[2](P149)},借助于政策观念这一概念工具,人们可以实现对公共政策的分析。政策观念可以被理解为一系列与政策问题密切相关的价值观念,以及一套潜藏在问题背后的因果关系假定^[7],核心政策观念是具有根本性的价值观与因果关系假定,比如更加倾向于国家干预主义还是更加倾向于经济自由主义;次级政策观念是相对不重要的价值观与因果关系假定,比如为了实现特定的政策目标而倾向于采用什么样的政策工具。在一个倡导联盟内部,核心政策观念是高度一致的;而次级政策观念则可能存在一定的分歧,但这种分歧并不影响倡导联盟的稳定性。

倡导联盟理论并没有借助于“利益”这一概念来展开分析,其原因一是因为利益不具有可测量性,二是因为利益与核心政策观念具有内在的关联性^{[8](P28)}。倡导联盟理论是基于政策观念来对倡导联盟的行为进行分析的,这一点使它明显区别于公共选择理论。

(3) 外部事件

外部事件是政策子系统以外所发生的事件,主要有4种类型:经济社会条件的变化;民意与公共舆论的转变;执政者的更迭,比如新政府的当选和上台;来自其他政策子系统的决策与影响。总体来看,外部事件具有以下特征:一是外部事件独立于政策子系统之外,其发生具有较强的随机性、偶然性与不可预测性^[9],难以为政策子系统所控制;二是外部事件对政策子系统具有明显的冲击力,这种冲击力在很多情况下足以打破政策子系统的现状,因而外部事件又被称为外部冲击;三是外部事件是一种非认知性因素,这使之区别于政策子系统内各倡导联

盟所持有的政策观念。

与外部事件密切相关的一个概念是 Birkland^{[10](P22)}提出的潜在焦点事件。潜在焦点事件具有突发性、例外性、危害性,已经导致了重大损失或预示着未来可能发生更大的危害;集中性,危害集中在特定的地理区域或特定的利益共同体;显著性,为决策者和公众同时感知,难以被掩盖和遮蔽。据此,潜在焦点事件会对政策子系统形成足够强烈的冲击力。同时,通过潜在焦点事件的特点我们还可以看出,潜在焦点事件属于典型的危机事件,具有明显的负面效应,绝非人们所期望的。而倡导联盟理论所定义的外部事件从严格意义上讲并非都是负面的和消极的,但这些事件对于政策子系统都构成了冲击。可以说,外部事件比潜在焦点事件涵盖的范围更加广泛:潜在焦点事件属于外部事件的范畴,而外部事件并不仅仅限于潜在焦点事件。之所以有很多学者去关注潜在焦点事件,主要是因为潜在焦点事件在外部事件中所具有的代表性与典型性。

(4) 政策学习

政策学习是一个不断探究与调适的过程。就学习的主体而言,Hecklo认为政策学习的主体是位于高层的政治家和公务员,Etheredge认为政策学习的主体是大部分公务员,Hall认为政策学习的关键主体是得到官方认可的专家^[11],而倡导联盟理论所指的政策学习主体则涉及政策子系统内的各种行动者,包括各个倡导联盟。就学习的内容和对象而言,倡导联盟理论将政策学习的内容和对象主要限定在政策工具的学习上,认为政策学习的过程是一种获取关于问题解决方案的更为丰富而合理的知识的过程。倡导联盟理论认为,政策学习的方式与途径主要有2种:一是通过互动、交流与辩论进行学习^[11],也就是说不同的倡导联盟通过互动、交流与辩论进行着相互影响,深化着关于行为与效果之间因果联系的认识^[12];二是从经验中学习,即倡导联盟从既有的政策产出与政策影响中获取经验教训^[11]。就学习的效果而言,在倡导联盟理论看来,政策学习引起的是政策工具的变化^[11],而不是政策内核的变化。这种认识与倡导联盟理论对政策学习的内容和对象的界定是一致的。不过,政策学习并不直接引起政策工具的变化,而是首先引起政策观念的变化,再由政策观念的变化进而引起政策工具的变化。当然,这里所指的政策观念是次级政策观念,而不是核心政策观念,核心政策观念的变化所引起的已不再仅仅是政策工具的变化了,而是更为深刻的变化。

2. 作为因变量的核心概念

(1) 重大政策变迁

倡导联盟理论认为,政策变迁可以分为重大政策变迁和小幅政策变迁^[13],其中重大政策变迁是政策内核的变化,政策内核背后潜藏着的是核心政策观念,政策内核的变化会引起核心政策观念的变化。判断一个政策领域内的政策内核是否发生了变化,往往要考察该政策领域内的核心政策观念是否发生了变化,如果核心政策观念发生了变化,那么政策内核也就会发生相应变化。因此,重大政策变迁意味着核心政策观念的变化,而核心政策观念又决定着倡导联盟希望政策向着什么方向变迁^[11],相应地,核心政策观念的变化是一种方向性的变化,重大政策变迁也意味着政策变迁方向的变化,如从保守主义的政策转变为自由主义的政策,从以政府为导向的政策转变为以市场为导向的政策。

在倡导联盟理论看来,重大政策变迁是不常发生也是不易发生的,因为倡导联盟所持有的核心政策观念是稳定的,一个倡导联盟并不会通过改变自身所持有的核心政策观念来引发重大的政策变迁。要使重大的政策变迁得以发生,往往是以政策子系统内各倡导联盟之间力量对比的变化为前提的,重大政策变迁的发生往往意味着政策子系统内处于主导地位的倡导联盟发生了更替。

(2) 小幅政策变迁

小幅政策变迁主要表现为政策工具的变化,与重大政策变迁相比,小幅政策变迁要常见得多,也容易发生得多。因为小幅政策变迁对应着次级政策观念的变化,而次级政策观念的变化并不需要以处于主导地位的倡导联盟的更替为前提条件。也就是说,在政策子系统内各倡导联盟之间的实力对比不发生变化、在核心政策观念保持稳定的情况下,次级政策观念与小幅政策变迁也可能发生。小幅政策变迁会使政策发生一定程度与形式上的改变,但这种改变并不是方向上的变化,而只是沿着同一方向所发生的工具性变化。

二、倡导联盟理论的解释逻辑

倡导联盟理论在一系列核心概念之间构建起了内在的逻辑联系,分别对重大政策变迁和小幅政策变迁作出了解释。

1. 倡导联盟理论对重大政策变迁的解释逻辑

倡导联盟理论认为,重大政策变迁是政策内核的变化,而政策内核的观念形态又是核心政策观念,

政策内核的变化是以核心政策观念的变化为前提的。

核心政策观念怎样才能发生变化呢?前文已经提到,各个倡导联盟是不会自动改变其所持有的核心政策观念的。首先,倡导联盟是依靠核心政策观念而凝聚起来的,一个倡导联盟之所以区别于其他的倡导联盟,原因就在于该倡导联盟持有不同于其他倡导联盟的核心政策观念。当一个倡导联盟的核心政策观念发生变化时,该倡导联盟区别于其他倡导联盟的特征也就不存在了。因此,倡导联盟的稳定是以核心政策观念的稳定为基础的,倡导联盟要保持稳定,就必须保证核心政策观念的稳定。其次,倡导联盟具有强烈抵制自身核心政策观念发生变化的倾向,即便是在有大量证据显示这种核心政策观念存在着问题时^[7],倡导联盟也会自动滤除那些与自身的核心政策观念不相一致的信息^[6]。再次,倡导联盟之间存在的竞争关系也会促使各个倡导联盟加强内部的团结并巩固各自所持有的核心政策观念^[14]。因此,倡导联盟很难动摇自身所持有的核心政策观念。那么,要改变政策子系统内处于主导地位的核心政策观念,只有去改变政策子系统内各倡导联盟之间的力量对比,从而使居于主导地位的倡导联盟发生更替。这种更替表现为原先处于弱势和次要地位的倡导联盟对原先居于主导地位的倡导联盟的替代。当提出一项政策的倡导联盟在政策子系统内仍旧居于主导地位时,该项政策的内核是不会发生变化的。

倡导联盟之间的实力对比一般情况下是保持稳定的,而这种稳定的打破则是由于外部事件的冲击。因此外部事件的冲击就成为了使得居于主导地位的倡导联盟发生更替的必要条件^{[8](P34)}。当外部事件发生时,各倡导联盟所支配的资源和所受到的约束都可能发生变化,这种变化又可能最终带来权力分配在倡导联盟之间的变化^[13],由此使居于主导地位的倡导联盟发生更替。比如,1980年里根的当选带来了美国环保署官员的重新任命,这就为原来的少数派创造了机会,使之可能在环保署内掌握权力^[11]。不过,并不是所有的外部事件都会导致重大政策变迁^[15],外部事件的发生也只是引起重大政策变迁的一个必要条件而非充分条件^[6]。至于外部事件是否会引起重大政策变迁,还取决于其他一些因素,比如倡导联盟如何理解和利用外部事件所提供的机会^{[8](P222)}。

由以上分析,我们可以梳理出倡导联盟理论对

重大政策变迁的解释逻辑:

外部事件的发生(必要条件)→居于主导地位的倡导联盟的更替→核心政策观念的变化→重大政策变迁的发生

2. 倡导联盟理论对小幅政策变迁的解释逻辑

小幅政策变迁同样是以政策观念的变化为前提的,只不过所要求的政策观念变化是次级政策观念变化。各个倡导联盟均会固守自身的核心政策观念,但并不拒绝对次级政策观念进行调整,当然这种调整并不会达到足以危害核心政策观念的程度,也不会引起重大政策变迁。

倡导联盟在何种条件下才会改变自身原来所持有的次级政策观念呢?这一条件就是政策学习的发生,倡导联盟是通过政策学习来对次级政策观念进行调整的。前文已经提到,政策学习的途径有2种:一是倡导联盟之间的对话与互动,二是政策产出与政策影响的反馈。这2种途径实质上也是政策学习得以发生的2个条件。就第1个条件来讲,不同的倡导联盟通过互动,借鉴和吸取来自对方的合理意见,由此改变着自身关于政策工具及其选择的认知。因此,倡导联盟之间的互动对于政策学习的发生是重要的,倡导联盟需要从不同观点的持有者那里得到启发。就第2个条件而言,既有的政策效果能够改变倡导联盟的认识,使之对自身原来所偏好的政策工具重新作出评价,并进而对相应的次级政策观念予以调整。以政策效果反馈为基础的政策学习其实就是从过去的经验中进行学习,倡导联盟通过这种学习来不断使自己的认识得以合理化,也不断使政策工具的选择得以合理化。倡导联盟之所以要从过去的经验中进行学习,是因为人的理性是有限的,人们对事物的认识是难以一步到位的。“有限理性”也是倡导联盟理论所坚持的一个理论前设。

通过以上分析,我们可以梳理出倡导联盟理论对小幅政策变迁的解释逻辑:

倡导联盟之间的互动或政策效果的反馈→政策学习的发生→次级政策观念的变化→小幅政策变迁的发生

三、倡导联盟理论的解释能力与应用限度

理论的一大功用在于为人们认识现实和解释现象提供可以凭借的工具,理论的价值很大程度上就表现为对现象的解释能力,理论也是在对现象进行解释过程中不断得到检验和完善的。因此,对一种

理论进行分析,离不开对其解释能力和应用限度的评判。

1. 解释能力

倡导联盟理论之所以具有较强的解释能力,其原因就在于其具备以下几个方面特点。

其一,倡导联盟理论具有适度的综合性。理论来源于实践,理论是对现实的抽象。一种有效的理论能够客观地反映现实,同时能够有力地解释现实。而要达到这样的标准,任何一种理论都要处理好简洁性与综合性的关系^{[16] (P28)},过于简洁可能遗漏掉关键的变量,过于综合与复杂则又容易阐释不清各种变量之间的关系。倡导联盟理论包括作为因变量的重大政策变迁和小幅政策变迁,以及作为自变量的政策子系统、倡导联盟、核心政策观念、次级政策观念、外部事件、政策学习等核心概念。这些概念在整个理论框架中均具有关键性作用,有着较为广泛的涵盖范围,且不显庞杂,从而使这一理论具有了适度的综合性。

其二,倡导联盟理论具有内在的逻辑性。一种理论是否具有内在逻辑性,取决于它能否解释清楚理论框架内各种变量之间的关系,以及能否揭示出或建立起各种变量之间的内在联系。一种没有内在逻辑性的理论必定是支离破碎的,也必定是没有解释能力的,或者说根本就难以称得上是一种真正的理论。倡导联盟理论建立起了各种变量间的因果联系,使各种因素与变量通过内在的联系,共同构成一个有机的整体。正因为倡导联盟理论具有内在的逻辑性,不论是在这一理论对重大政策变迁的解释上,还是在这一理论对小幅政策变迁的解释上,我们都可以找出其清晰的逻辑线索。

其三,倡导联盟理论区分了不同的政策变迁类型。对现象进行分类在理论的构建中具有重要意义,不进行分类,各种现象看起来就是混乱无序且难以理解的^[3]。倡导联盟理论将政策变迁分为重大政策变迁和小幅政策变迁2类,这种分类大体上具有2个方面的意义:一是有助于人们更清晰、更全面地认识政策变迁这一现象。2类政策变迁具有各自的特征与内涵,将这2类具有不同特征和内涵的政策变迁区别开来,能使人们打破对政策变迁的笼统认识,从而能够对现实中的政策变迁现象进行更准确的界定。二是有助于人们更好地理解政策变迁的发生机理。重大政策变迁和小幅政策变迁有着不同的产生原因和发生机理,将2种不同类型的政策变迁作出区分,可以使人们对现实中的政策变迁给予

更加有针对性的解释。

其四,倡导联盟理论具有多元主义视角。传统的公共政策理论坚持的是“自上而下”的研究途径和政府中心主义的分析范式,强调政府在政策变迁过程中的作用;倡导联盟理论则采取网络主义的分析范式,不论是倡导联盟还是政策子系统,均属于政策网络的范畴,而政策网络是一种区别于官僚等级制的新的结构形式^[17],其中涵盖了来自不同组织和不同层级的行为主体,相应地,网络主义的政策分析范式也具有多元主义的视角,强调不同行为主体在政策过程中的作用,而不是仅仅关注某一类组织或某一个行为主体。

其五,倡导联盟理论揭示了政策变迁的时机。明确政策变迁的时机,一是有利于人们对政策变迁进行预测;二是有利于相关行为主体抓住政策变迁的机会,适时促进政策变迁的实现。倡导联盟理论认为外部事件的冲击可以引起各倡导联盟实力对比的显著变化,进而促使重大政策变迁的发生。这说明外部事件可以为重大政策变迁的发生提供时机,外部事件的出现很可能预示着重大政策变迁的即将到来。对于小幅政策变迁的时机,倡导联盟理论事实上也予以了揭示。小幅政策变迁的发生是以次级政策观念的改变为前提的,而一个倡导联盟次级政策观念的改变或者是由于既有政策效果的反馈,或者是由于其他倡导联盟不同观点的影响。正面的政策效果一般只会强化人们原本所持有的政策观念,能够对人们的次级政策观念形成冲击的是那些负面的和消极的政策效果。因此,负面政策效果的出现也就很可能成为小幅政策变迁发生的时机。另外,当有利于倡导联盟之间相互对话与相互影响的条件出现时,政策学习和次级政策观念的变化便会比较容易发生,于是这种条件的出现也可能成为小幅政策变迁发生的时机。

2. 应用限度

任何理论都难以做到尽善尽美,因为理论构建者的理性是有限的,他们要受到种种客观条件与主观条件的限制;与此同时,现实又是千变万化的,没有一种理论能够穷尽现实。因此,任何理论都存在着应用限度,倡导联盟理论也不例外。倡导联盟理论的适用性既受制于特定的政策领域,又受制于特定的政治体制。

(1) 倡导联盟理论的适用性受制于特定的政策领域。倡导联盟理论所适用的政策领域具有这样的特征:在这个政策领域内存在着明显分歧甚至是截

然对立的观点,也就是说,在这个政策领域内,不同的群体持有不同的核心政策观念。然而,并不是在所有的政策领域内都存在着核心政策观念的对立,而当一个政策领域内不存在这种冲突与对立时,倡导联盟理论的解释逻辑就显得不适用了。

(2)倡导联盟理论的适用性受制于特定的政治体制。倡导联盟理论是在美国的政治体制背景下产生的,最初也主要被应用于解释世界经济合作与发展组织(OECD)成员国的政策变迁问题。倡导联盟理论认为围绕一个政策领域会存在着不同倡导联盟之间的冲突,当时机出现时,处于弱勢的倡导联盟可能会占据主导地位,由此引起重大政策变迁的发生。不同倡导联盟之间的冲突在美国等 OECD 国家是较为常见的,而在其他国家的政治体制背景下则不尽然,如果一个政治体制下不存在倡导联盟之间的对立与竞争,那么就很难按照倡导联盟理论所提供的逻辑去解释这个政治体制下的政策变迁问题。事实上,包括 Sabatier 在内的一些学者也提出了倡导联盟理论在不同政治体制背景下的适用性问题^[18]。

倡导联盟理论的应用限度说明该理论的解释能力要受到特定情景的制约,未必适合直接用来解释中国的实际。作为理论工作者,我们在学习借鉴国外理论的同时,更应当结合我国改革开放的实践,加强对于本土问题的学术关怀,创建并发展合乎中国实际的政策变迁理论,进而推动政策科学研究的中国化。

[参 考 文 献]

- [1] Sabatier P A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein [J]. *Policy Sciences*, 1988, 21(2-3): 129.
- [2] [美]詹姆斯·P·莱斯特, [美]小约瑟夫·斯图尔特. 公共政策导论(英文版)[M]. 2版. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 马骏. 中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气[J]. *中山大学学报:社会科学版*, 2006(3): 73.
- [4] 林毅夫. 论经济学方法[M]. 北京:北京大学出版社, 2005.
- [5] 陈庆云, 鄞益奋. 西方公共政策研究的新进展[J]. *国家行政学院学报*, 2005(2): 79.
- [6] Sabatier P A, Jenkins-Smith H C. The advocacy coalition framework: an assessment [C]// SABATIER P A. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999: 117-168.
- [7] Jenkins-Smith H C. Analytical debates and policy learning: analysis and change in the federal bureaucracy [J]. *Policy Sciences*, 1988(21): 169.
- [8] Sabatier P A, Jenkins-Smith H C. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach* [M]. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- [9] Lowry W. Potential focusing projects and policy change [J]. *The Policy Studies Journal*, 2006, 34(3): 313.
- [10] Birkland T A. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events* [M]. Washington, D C: Georgetown University Press, 1997.
- [11] Bennett C J, Howlett M. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change [J]. *Policy Sciences*, 1992(25): 275.
- [12] Fiol C M, Lyles M A. Organizational learning [J]. *Academic Management Review*, 1985(10): 803.
- [13] Kübler D. Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to swiss drug policy [J]. *Journal of European Public Policy*, 2001, 8(4): 623.
- [14] Zafonte M, Sabatier P A. Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems [J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1998, 10(4): 473.
- [15] Mintrom M, Vergari S. Advocacy coalition, policy entrepreneurs, and policy change [J]. *Policy Studies Journal*, 1996, 24(3): 420.
- [16] [美]托马斯·R·戴伊. 理解公共政策(影印版)[M]. 11版. 北京:北京大学出版社, 2006.
- [17] Powell W W. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization [C]// Staw B, Cummings L L. *Research in Organizational Behavior*. JAI Press, 1990: 295-336.
- [18] Sabatier P A. From policy implementation to policy change: a personal odyssey [C]// Gornitzka A, et al. *Reform and Change in Higher Education*. Printed in the Netherlands, 2005: 17-34.