

国家自然科学基金课题
国际电联合作研究项目

贾丹华/著

因特网发展中的 公共政策选择



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

国家自然科学基金项目编号:70271057/G011204

国际电联合作研究项目组 SG/WP3

因特网发展中的 公共政策选择

贾丹华 著

北京邮电大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

因特网已成为信息化时代全球经济的重要基础设施,公共政策选择是推动和保障因特网平衡发展的必要条件。以此为理论模型,在各领域经济学的基础上,深入进行了因特网与网络经济新范式的理论探讨,从而充分证明了因特网对各国发展和世界经济的重要性。并以各国公共政策选择与国际因特网发展的相关性分析为切入点,运用系统研究和定量分析的实证研究方法,分析了当前因特网发展的现状和存在的问题,并提出国际公共政策选择对推动和保障国际因特网平衡发展的必要性和重要意义。最后选用中国案例,通过计量模型分析,确定了显著影响因特网发展的政策变量,并为发展中国家因特网发展提出政策建议。

因特网发展问题是当今国内外公共经济和政策研究中较少有人涉足的前沿问题。本书不仅适合于各大专院校师生作为教材,也适合于从事信息产业和各研究院所的各级管理干部、研究人员,以及对因特网发展感兴趣的各类人员作为参考书。

图书在版编目(CIP)数据

因特网发展中的公共政策 / 贾丹华著. —北京:北京邮电大学出版社,2004
ISBN 7-5635-0966-6

I. 因… II. 贾… III. 因特网—技术发展—公共政策 IV. F062.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 121019 号

书 名:因特网发展中的公共政策
编 著:贾丹华
责任编辑:王卫宁 张 颖
出 版 者:北京邮电大学出版社(北京市海淀区西土城路 10 号)
邮 编:100876 电 话:(010)62282185 62283578
经 销:各地新华书店
印 刷:北京源海印刷有限责任公司
开 本:850mm×1168mm 1/32
印 张:10.375
字 数:299 千字
印 数:1—3000 册
版 次:2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-5635-0966-6/TP·146

定价:18.00 元

如有印装质量问题请与北京邮电大学出版社发行部联系

目

录

第一章 引言	1
第一节 选题背景和动机	1
第二节 相关文献及理论综述	6
第三节 研究框架	18
第四节 主要创新点	21
本章小结	24
第二章 因特网发展现状及其动力机制	26
第一节 国际因特网发展现状	26
第二节 因特网崛起于美国政府资助下的技术创新	39
第三节 因特网发展得益于各国政府公共政策选择的推进	43
第四节 因特网对经济的渗透源于各国政府的市场化选择	51
本章小结	54
第三章 因特网技术经济特性与网络经济新范式	56
第一节 因特网的互联互通特性与网络价值的决定	56
第二节 因特网的跨时空特性与交易成本降低	61
第三节 因特网的虚拟特性与互联网产业的兴起	66
第四节 因特网发展与经济范式转型	72
本章小结	89

第四章 因特网对世界经济的影响	91
第一节 因特网兴起全球电子商务	92
第二节 因特网重塑国际金融业	102
第三节 因特网加速跨国公司的全球扩张	108
第四节 因特网推动高科技人才的全球流动	116
第五章 因特网发展中的问题	120
第一节 因特网发展中的“数字鸿沟”问题	120
第二节 “数字鸿沟”产生的深层因素分析	133
第三节 因特网发展中的国际互联环境问题	138
第四节 因特网发展中的“南北差距”问题	151
本章小结	163
第六章 国际社会推动发展中国家因特网接入的 公共政策选择	166
第一节 因特网时代的经济全球化环境 与国际公共政策的缘起	166
第二节 国际社会推动发展中国家因特网 接入的公共政策目标	180
第三节 国际社会推动发展中国家因特网 接入的公共政策选择	183
第四节 为发展中国家因特网发展创造公平 有效的国际市场环境	191
本章小结	203
第七章 案例分析:中国因特网发展的公共政策选择	206
第一节 中国政府发展因特网的公共政策选择及其成效	207
第二节 中国因特网发展的国内外比较及实证分析	216

第三节	中国东西部地区“数字鸿沟”的定量分析·····	226
第四节	“数字鸿沟”与地区经济发展及公共政策 选择关系的计量分析·····	258
第五节	中国不同经济区域因特网发展的 公共政策选择建议·····	278
本章小结	·····	295
附表	·····	298
参考文献	·····	310
后记	·····	325

引 言

第一章

第一节 选题背景和动机

一、选题背景

20 世纪 80 年代,美国在里根总统“星球大战”战略的引导下,开始以全新的思路研究网络技术,新的网络技术提升了计算机的能力,扩展了计算机的应用范围,诞生了全新的技术——计算机互联网络。20 世纪 90 年代初,随着苏联的瓦解和冷战的结束,美国把这项军用高新技术进行商业化,并使之推向世界,形成了连结世界的计算机通信网络——因特网(Internet)。21 世纪之初,世界各国普遍认识到因特网对各国政治经济的重要性,在国际社会的推动下,因特网得到了空前的发展。从 1988 年开始,因特网只连接了 8 个国家,1994 年连接的国家也仅有 75 个,1995 年因特网在全球范围快速发展,至 2003 年,只经过近十年的发展,因特网已连接了全世界所有的 209 个国家^①。

如今,因特网上运行着全球经济,承载着人类的现代化,渗透于人们日常生活的方方面面。因特网不再依附于某一国,而是世界所有国家的经济运行都依附于因特网。所有接入因特网的政府、家庭、企业、单位和个人都已成为因特网上的一个“节点”,因特网上没有区域,没有国界,网络上的任何人可以在瞬间周游世界,可以不留痕迹地出入白宫、浏览凡尔赛宫,还可以在任何时候相互交往。因特网已成为名副其实的因特网。

^① ITU, World Telecommunication Development Report 2003, Geneva, 2004, 4.

因特网绝不仅仅是一种“新工具”，也绝不是一般概念上的一加一等于二，而是由一加一产生了“核裂变”，激发出巨大的能量，使得世界经济的生产力上了一个新台阶，发生了质的改变，推动了传统经济范式向网络经济新范式转变。由此，也带动了人类生产关系的质的变革，世界经济从经济国际化跃迁到经济全球化。

首先，以因特网为基础的 ICT 电子信息技术产业快速崛起，已成为当代增长率最快的产业，其占世界总产值的比例逐年增长，2002 年全球 ICT 市场(包括硬件、软件和通信服务)已达 2 066 万亿美元，占全球 GDP 的 6.6%^①，正成长为改变全球经济的支柱产业。

其次，因特网创造了全新的互联网络企业和全新的经济运营模式——电子商务，带动了世界商品、资本及各种生产要素迅速在全球范围内流动，推进了世界经济的全球化、市场化发展，引发了新一轮世界经济劳动分工的扩展和深化，强化了规模经济。

再次，因特网巨大的技术变革力量，推动了人类社会的信息化，渗透于社会经济的方方面面和各个层次。从政府机构重组到企业流程再造，全新的计算机网络化管理的理念和手段，从根本上改变了传统的生活和生产模式，使社会生产率的增长产生了飞跃。

最后，因特网加速了世界经济全球化进程。经济全球化是全球不同水平的知识经济、工业经济和农业经济相互依存、相互合作，又相互竞争和斗争的关系，这些经济之间都以市场经济的交换关系为纽带。跨国公司在经济全球化中起着重要的核心作用。发达国家积极利用这种生产关系的变化，大力扩展经济，快速发展对外贸易；发展中国家则把经济全球化视为一把双刃剑，既欢迎它带来的机遇，又担心它带来的挑战。

因特网最先诞生于美国，“新经济”也最早在美国出现。计算机网络信息技术扩大劳动分工，强化规模经济，提升生产率的经济特性，使得美国经

① The Organization for Economic Co-operation and Development(OECD), Measuring the Information Economy 2002. Annex available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/37/2771153.pdf>, 2003.

济从 1993 年 3 月起,连续 123 个月稳定、较高速度增长,成为美国经济战后最长的增长期。这更使世人认识到因特网对世界经济发展变化的巨大贡献,承认网络经济是不同于传统经济的新经济范式,世界经济的确进入了新的历史时期。

因特网已成为全球化经济的重要基础设施,其信息网络的技术经济特点可以用以提高生产率,改变传统的经济增长模式,加速经济增长。国际社会普遍认为,因特网在世界各国的普及,是促进发展中国家经济增长,减少世界贫困的有效途径。但是随着因特网在全球的快速发展,发达国家成了全球化经济的受益者,而大多数发展中国家却陷入进一步的贫困化,进一步拉大了发达国家和发展中国家经济的差距。这种由于国与国之间、人与人之间因为接入因特网和应用 ICT 技术能力上的差距,所拉大的经济发展水平的差距,无论是其扩大的速度、扩大的规模上还是影响的范围已完全不同于以往任何时代。因特网发展的不平衡加剧了世界经济的不平衡,业已引起国际社会的高度重视。“数字鸿沟”和“南北差距”已成为因特网发展中凸现的全球问题。

2000 年 7 月的联合国经社理事会部长会议定义:“数字鸿沟”(Digital Divide)是指,由于信息和通信技术的全球发展和应用,造成或拉大国与国之间以及国家内部群体之间的差距。在英国广播公司(BBC)的在线新闻里,则把“数字鸿沟”称为“信息富有者和信息贫困者之间的鸿沟”。努力消除“数字鸿沟”已成为国际共识。

在全球化背景下,发展中国家因特网发展的严重滞后,不再是欠发达国家的内部发展问题,业已影响到全球经济的发展。因此,因特网的不均衡发展现状已成为国际社会共同关注的问题。对此,首先是发达国家对国内外因特网不均衡发展现状及其必将危及全球经济发展的严重后果的关注,继而引起整个国际社会的重视。目前,发展中国家也已充分认识到发展因特网的重要性,并且积极制定了各自的因特网发展的追赶政策。但是,一方面,由于发展中国家资源禀赋的稀缺,也由于其经济发展阶段的制约,使其因特网发展的市场需求规模过小;另一方面,由于因特网国际互联市场的垄断势力,严重阻碍了发展中国家因特网的快速发展。

国际社会以各种形式努力促进因特网在全球,尤其是在发展中国家的普遍接入。但是,“数字鸿沟”和“南北差距”的缩小仅靠呼吁发展中国家一方的“跨越”是远远不够的。回顾“二战”以后的国际公共政策选择的目标主要是有关世界和平的主题,部分是关注贫困问题,除了为通信技术制定过必要的技术标准以外,从来没有为某项技术的发展和扩散制定过政策。但是,为了适应现代经济全球化环境特征,国际电信联盟(ITU, International Telecommunication Union)在1998年提出保证,要在因特网发展中起积极作用,“将国际因特网这种新电信技术的好处普及至全球的所有人”。并采取了一系列的行动,包括设立发展基金、组织特别工作组,专门对国际互联网发展问题进行研究,以提出可选择国际公共政策。由此,国际因特网发展的公共政策选择问题已从一国内部的政策选择问题扩展到国际上的公共政策选择问题。

如果说国际贸易组织(WTO)的成立为全球经济一体化发展开辟了通道,那么应该说因特网的均衡发展将极大地加速全球经济一体化的进程,问题是经济全球化的利益归谁?显然,国际公共政策的价值取向应该是保障国际社会的共同利益,因而推动因特网全球发展的国际公共政策选择,必然应该体现对发展中国家,尤其是欠发达国家因特网发展的扶持,以及对因特网国际互联市场公平竞争环境的维护。

二、问题的提出

在网络经济时代,由于数字的穿透能力,导致政府的渗透作用减弱,政府不再是一个简单的地方性垄断者,政府成为全球经济的一个参与者与竞争者。国家之间的竞争从某种程度上就是政府之间的制度竞争,政府的体制、公共政策的选择毫无疑问将影响到一国的信息化定位。“数字鸿沟”的解决需要国际社会的共同参与以及共同利益基础上的保障公平竞争环境的国际公共政策的选择。

发达国家推行的因特网互联结算的“自由竞争”模式,忽视了因特网的外部性特征和自然垄断特性,掩盖了事实上的市场势力。当今因特网互联市场的垄断性造成了社会福利的损失,也造成了国际间的福

利转移,是加剧国际间“数字鸿沟”的重要原因,反映了经济全球化下国际因特网互联市场现代监管的缺失。市场失灵在全球市场中表现突出,完全放任的自由化市场拉大了“数字鸿沟”,加剧了“南北差距”,必然应该引发国际社会对公共政策选择的变化。

市场失灵时需要政府的干预,包括三个方面的作用,即效率、平等和稳定。效率,是针对垄断引起的市场失灵;平等,是针对收入分配的贫富悬殊;稳定,是针对经济周期性产生的波动。网络经济同样存在着市场失灵的问题,政府干预仍旧是必不可少的。在国际无政府的情况下,世界各国及国际社会应该如何通过公共政策选择,促进国际互联网的均衡发展,以实现经济全球化下的国际社会共同发展的目标?

联合国秘书长安南在千年大会上的报告中指出:全球化进程带来的益处和机会只被一小部分国家所关注,而且对它的理解也不尽相同。几十年来,各国有效促进市场全球化的努力结果存在差异。同时,在这一进程中一些普遍的社会价值目标被忽略了,它们是工作条件、环境、人权和贫困问题。为了保护发展中国家因特网时代的发展权,保证全球因特网的健康发展,促进全球经济的平衡和可持续发展,应该强化国际组织在因特网国际互联市场的现代监管职能。

因特网的产生与发展推动了全球经济的发展,制度的演变。从理论上说,因特网的发展会缩小“数字鸿沟”的差距,缩减世界贫富差距,强化世界各国间相互联系、相互作用、相依相存的共赢关系。但实际现状反而是拉大了发达国家与发展中国家的差距。由此提出的问题是:因特网的发展是否能消除“数字鸿沟”、缩减贫富差距?如果的确是这样,实现的条件是什么?政府公共政策选择对因特网发展的效应如何?在全球化背景下,国际组织应该承担什么样的责任?又该如何进行推动因特网发展的公共政策选择?发展中国家的政府又该如何进行公共政策选择以缩小国际国内的“数字鸿沟”?

三、选题意义

由于发达国家在国际互联网发展上的领先优势,已经在事实上形成

了发达国家在国际互联网市场的垄断地位,在互联网的国际互联互通问题上,后发国家深受不公平竞争之苦,为此怨声载道,针对这一国际问题,在联合国的国际电信联盟的组织下,2001 年国际上展开了讨论和协商。发达国家强调互联网发展应遵循市场规律,政府不该介入,发展中国家则强烈呼吁国际社会应制定促进因特网在全球平衡发展的国际公共政策,以维护因特网国际互联市场公平竞争的规则。这一问题引发的深层问题是:因特网全球发展的不均衡拉大了“南北差距”。由此引发了对发展中国家发展因特网的公共政策选择,以及发展中国家因特网发展的必要国际环境的思考,深入到对全球化下的市场经济是否需要国际公共政策选择,以及如何进行国际公共政策选择的探讨。2004 年 4 月,国际电信联盟在比利时布鲁塞尔召开的关于因特网国际互联的会议上,中国在大会上作了《因特网发展现状、问题和未来》的主旨报告,得到了大多数发展中国家的支持和发达国家的高度关注。中国已成为发展中国家要求国际因特网发展的公平待遇,争取国际因特网推动的经济全球化利益的最有权威的代言人,展现了中国作为发展中国家的大国地位。

因此,本书选择国际因特网发展中的国际公共政策问题作为研究方向。第一,该研究具有现今较强的时代特征,研究内容涉及信息技术、经济学、公共管理学等多学科范围,属于当代理论研究探讨的前沿问题之一,具有较大的难度,因此也具有一定的挑战性。第二,研究成果具有支撑我国参与国际问题讨论,维护我国和大多数发展中国家的利益,影响国际公共政策选择的现实意义。第三,通过探讨发展中国家如何进行本国因特网发展公共政策选择的问题,运用公共政策分析的实证方法,给出具体的发展中国家发展因特网公共政策选择建议。

第二节 相关文献及理论综述

一、有关因特网与新经济

因特网建设和发展的重要性,是与因特网的信息技术特性和变革

经济范式的特征紧密相连的。因此,因特网与新经济的关系是学术界关注的焦点之一。

欧美经济学家的研究,通常以美国的“新经济”为起点,到目前为止,对于什么是“美国新经济”,国内外理论界并无一个完整公认界定。美国《商业周刊》主编斯蒂芬·谢波德认为,美国“新经济”是指已广泛存在数年的两种趋势,即经济全球化和信息技术革命。另有部分政治家和学者认为,美国新经济就是知识经济。学术界比较一致的看法是,美国“新经济”是指20世纪90年代以来在美国出现的、以知识经济迅猛发展为基础,以科技创新为动力,经济增长突破了传统模式,可以在较长时间中保持持续稳定增长的一种新型经济^①。新经济的变化,不仅是经济的较快增长,也是经济增长范式的极大变化。由此,在世界范围内引发的学术理论的讨论是:面对美国“新经济”,传统经济学理论是否已经过时?而大多仅限于对网络经济的特征表现的讨论,对因特网为何创造了网络经济新范式的相关经济学理论的深入探讨研究不多,尤其更是没有看到将因特网技术经济特性与古典经济学理论相联系的系统、深入的研究成果。

因此,学术界仅从发达国家的经验提出发展因特网的重要性,并没有从经济学理论的基础上回答为什么因特网是一国经济乃至全球经济不可或缺的重要基础设施。因此,从“追赶”的角度给出了发展中国家发展因特网的理由,这种“追赶”理由虽然是必要的,但并不是充分的。其不足以激发发展中国家对发展因特网的使命感和迫切感,从而引导发展中国家政府进行合理的公共政策选择。同时,也无法解释当代国际社会对促进发展中国家因特网发展的国际公共政策选择是否公平有效。

亚当·斯密(Adam Smith)在《国民财富的性质和原因的研究》(1776年)中指出:“劳动生产力上最大的改进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是劳动分工的结果。”明确强调

① 中国国际经济关系学会编,《经济全球化大潮与中国对策》,北京:时事出版社,2001:130.

了劳动分工对增加国民财富的巨大作用,为古典经济学奠定了坚实的基础。

新兴古典经济学(New Classical Economics)的发展进一步突出了斯密关于劳动分工的重要思想。阿伦·杨格(Allyn Young,又译阿伦·扬)在其经典论文《递增报酬与经济进步》中对斯密的思想进一步深化。在论及分工的决定因素时,杨格认为,劳动分工依赖于市场范围,而市场不仅是由人口、区域决定,更是由购买力决定,购买力由生产力决定,而生产力由分工决定。这便是著名的“杨格定理”。杨格深刻地指出了劳动分工与市场规模的动态关系。杨格的重大贡献主要是将劳动分工和交易效率结合在一起。杨认为“交易效率”决定了分工费用,分工费用应该是包括市场上的交易费用和空间距离造成的耗费两部分。

此后,舒尔茨(Schultz)、霍撒克(Houthakker)、贝克尔(Becker)、罗森(Rosen)、博兰(Borland)、杨小凯、黄有光、史鹤凌等人从不同角度对斯密的分工理论进行扩展或深化,他们的贡献构成了新兴古典经济学的主要部分。

贝克尔在与墨菲合作的一篇重要论文中指出,市场规模固然对劳动分工有决定作用,但更重要因素是不同专业人员之间的“协调费用”(Coordination Costs)和“通用知识”(General Knowledge)。

杨小凯利用超边际分析方法(1998年),首次用数学模型发展了杨格定理,正确地指出“市场上自利行为交互作用形成的最重要的两难冲突是分工经济与交易费用的两难冲突”^①。

在以上基础上,聂辉华认为(2002年),劳动分工包括市场上的分工和企业内部的分工,它们作为一种分工网络或组织结构,本身就是一种制度安排。证明了劳动分工是通过制度安排而与交易费用互相内生决定的^②。

① 杨小凯. 经济学原理. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 10.

② 聂辉华. 新兴古典分工理论与欠发达区域的分工抉择. 北京: 经济科学, 2002(3): 112.

正是这些重要传统经济学理论构成了分析因特网经济特性的重要基础,深刻展现了因特网技术特性,缓解了传统经济 200 年来“分工经济和分工水平”两难困境的巨大效应,充分回答了因特网何以创造了新经济范式,从而指出了发展中国家在全球化经济环境中发展因特网的必要性、重要性和紧迫性。

二、有关因特网与公共政策选择

有关基础设施建设和发展中政府的作用的讨论始于 20 世纪 60 年代,其代表人物罗斯托在《经济成长阶段:非共产党宣言》中指出,基础设施是社会变革、生产力发展、经济成长的前提条件。“就某种意义而言,钢铁业是由于铁路业而发展起来的……”^①,罗森斯坦—罗丹认为:基础设施必须通过政府干预,实行计划发展。“由于要求有全面的实现和对未来发展做出一个正确的评价,因此这个具有积聚性特征的领域无疑要求计划化。通常的市场机制不能提供最适度的供给”^②。罗斯托认为政府干预基础设施发展的理由有三个:一是,基础设施从投资到形成生产力,再到投资收回需要的时间很久。一个铁路系统在建成一两年之内不会有结果,但在经过很长时间后会创造很大利润,这与两季收获或使用化肥是不同的。二是,基础设施投资巨大,且投资具有不可分性,它不可能以不断扩大的利润再投资的办法来形成。三是,基础设施的利润常常通过许多间接的因果关系回到了整个社会,而不是直接回到创办的企业家手中。罗斯托认为,这三个条件合在一起,使得政府一般必须在创造经济起飞前提条件的时期担负起发展基础设施这一极为重要的任务。由于基础设施初始规模配置上的积聚性和投资的不可分性,各国政府,特别是发展中国家政府应充分认识这一问题,并大力促进基础设施的发展。赫希曼也主张发展基础设施要实行国家干预和经济计划。发展经济学从经济发展的角度出发,深刻地认识到了基础

① 罗斯托. 经济成长阶段:非共产党宣言. 73.

② 罗森斯坦—罗丹. 大推进理论笔记,拉丁美洲的发展. 圣马丁出版社,1996.

设施与一国经济发展的关系,强调基础设施是经济发展的前提条件,并根据基础设施的投资特点提出了政府的公共政策选择在一国基础设施建设中起决定性的作用。

对如何有效地提供基础设施这一主题的研究中,其中最为突出的研究成果是1994年世界银行的年度发展报告。这份报告以“为发展提供基础设施”为主题,首先肯定了基础设施对经济发展的重要性,“基础设施如果不是经济发展的引擎,那也是经济活动的车轮”^①。报告在对发展中国家1990年数据研究的基础上提出,基础设施每增长1%,就导致GDP增长1%。世界银行的这份报告是首次将基础设施作为主题进行系统研究的报告,无论是对基础设施性质的分析,还是对发展中国家基础设施提供低效率状况、原因的分析,其深刻和透彻都是前所未有的。报告提出的将商业原则和竞争机制引入基础设施发展,尽可能发挥市场机制作用的观点,深深影响着20世纪90年代以来的各国因特网基础设施的建设和发展,并确实推动了某些发展中国家基础设施领域的市场化改革^②。

国际因特网业已成为经济全球化时代一国参与国际竞争,社会信息化发展的不可或缺的重要基础设施。这些观点无疑将对因特网基础设施建设中公共政策选择的研究提供重要的理论参考。

三、有关公共政策选择的理论和研究方法

公共政策(学)又称政策科学、政策分析和政策研究,是“二战”后在西方(主要是美国)的思想库和大学兴起的一个全新的跨学科、应用性的研究领域。它的出现被视为当代西方社会科学领域的一次革命性变化。公共政策学的迅速成长以及它对各国政府政策制定和社会经济发展所产生的巨大影响,使它成为各国政界和学界共同关注的学科。现

^① World Bank, World Development Report 1994: Infrastructure for Development. Oxford University Press, 1994: 14.

^② 邓淑莲. 中国基础设施的公共政策. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.

在公共政策学已构成当代公共管理学乃至整个社会科学中的一个极为重要而富有活力的部分。

政府及公共部门管理研究领域成为相对独立的学科分支是从19世纪末20世纪初开始的。在百余年的发展、演变过程中,该学科领域经历了三次范式转变,即从传统的公共行政学到新公共行政学和政策科学,再到新公共管理学三次重大突破。政策科学可以说是政府管理研究领域发展到一定阶段的产物。

一般认为,美国政治科学家拉斯韦尔是“现代政策科学的奠基人”。1951年,拉斯韦尔在“政策方向”一文中,首次对政策研究方向,即政策科学的对象、性质和发展方向做出规定,奠定了政策科学发展的基础,成为了政策科学诞生的标志。

随着时代的变迁,传统的公共行政学的效率是唯一的核心价值标准的观念受到了广泛的批评。新公共行政学和政策科学兴起于20世纪60年代末、70年代初,代表作是《走向一种新公共行政学:明诺布鲁克观点》(1971年),它以公平为核心,因而拒绝了传统公共行政学的一系列基本观点,强调行政管理与价值的关联,并寻求具有灵活性的行政组织结构。政策科学的倡导者主张以政策制定系统和政策过程作为研究对象,并以端正社会发展方向,改善公共决策系统和提高政策质量为目标的新学科,从而形成了政策科学研究的新范式。拉斯韦尔、德洛尔等人所提倡的政策科学范式,一是,以改善全人类公共决策系统,端正人类社会行为学科的发展方向,但是却忽视了各国的政治制度和意识形态的差别和对立。二是,拉斯韦尔和德洛尔所确立的政策科学范式过分注重政策制定的研究,而忽视了对政策过程的其他环节特别是政策执行和评估的研究。

在50年代到60年代中期,运筹学、管理科学和系统分析的定量方法及技术的发展实际上构成政策科学以及政策分析方法论的基础,大力推动了政策研究领域的成长。

70年代以后,林德布洛姆、邓恩、奎德等人开始主要关注现实具体的政策问题,因而政策分析方法及技术在其中占有核心地位。同时也