

HOW
THINK TANKS
SHAPE
SOCIAL DEVELOPMENT
POLICIES

智库的力量

公共政策研究机构如何促进社会发展

[美] 詹姆斯·麦根
(James G. McGann)

[美] 安娜·威登 / 主编
(Anna Viden)

[美] 吉莉恩·拉弗蒂
(Jillian Rafferty)

王晓毅 张倩 李艳波 郑少雄 / 译

王晓毅 / 校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

HOW
THINK TANKS
SHAPE
SOCIAL DEVELOPMENT
POLICIES

智库的力量

公共政策研究机构如何促进社会发展



[美] 詹姆斯·麦根
(James G. McGann)

[美] 安娜·威登 / 主编
(Anna Viden)

[美] 吉莉恩·拉弗蒂
(Jillian Rafferty)

王晓毅 张倩 李艳波 郑少雄 / 译

王晓毅 / 校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

0190000000

All rights reserved. Published by arrangement with the University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Pennsylvania. None of the book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the university of Pennsylvania Press.

James G. McGann, Anna Viden, Jillian Rafferty eds.

How Think Tanks Shape Social Development Policies

Copyright© 2014 University of Pennsylvania Press

This edition arranged with University of Pennsylvania Press through Big Apple Agency, Inc., Labuan, Malaysia.

Simplified Chinese edition copyright:

2015 SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA), CASS

All rights reserved.

本书根据宾夕法尼亚大学出版社 2014 年版译出

前 言

本书是宾夕法尼亚大学国际关系研究项目的子项目“智库与市民社会研究项目”(TTCSP)(简称“智库项目”)的研究成果。这个项目集中研究世界范围内政策研究机构在政府和公民社会中所扮演的角色。这个项目建立并维护着一个包括152个国家6600个智库的数据库和网络。“智库项目”经常被称为“智库的智库”,研究范围是公共政策研究机构的角色演化过程及其特点。在过去25年中,这个项目发展和领导了一系列的全球创新性研究,这些研究在国际和平与安全、全球化和治理、国际经济、环境问题、信息和社会、减贫以及卫生保健和全球健康等许多重大领域搭建了知识与政策之间的桥梁。这些国际合作的目的是要建立政策研究机构及研究共同体的区域和国际网络,从而改善决策并增强全世界的民主制度和市民社会的力量。

这个项目采取多种形式与来自智库和大学的著名学者和实践者合作。项目的产出包括每年进行的“全球智库索引”(Global Go To Think Tank Index),在这个索引中,按照不同的类别对世界著名智库进行排序。这一成果的取得得益于世界各国超过1900个同行研究机构和个人的帮助,他们来自传统和电子媒体、学术界、公立和私人的资助机构以及政府等。“智库项目”与世界许多著名的智库建立了密切的关系,其年度智库索引被学术机构、新闻记者、资助者以及那些试图了解世界各地著名公共政策



研究中心并与之建立联系的公众所广泛使用。这个项目目标在于增加智库的资料和提高其绩效，增加公众对重要智库在全球政府和公民社会中作用的了解。

x 从 1989 年成立起，“智库项目”就已经开始收集数据并开始研究智库的发展趋势以及智库作为市民社会行动者在决策过程中的作用。2007 年，“智库项目”开发并开始建立全球智库索引，这一索引发现和识别了分布在公共政策研究所有重要领域和世界所有地区最出色的中心。到目前为止，“智库项目”为 81 个国家提供了技术援助和能力建设项目。现在“智库项目”正在致力于创建地区和全球的智库网络，以促进智库间的协作和一系列全球公共产品的生产，这些公共产品规模适中且可实现。我们的目标是通过吸引和动员，促进智库建立机构层面和国家层面的持续伙伴关系，这些智库必须是已经表现出他们有能力进行高质量的政策研究，有能力影响公众和精英的观念，为了公众利益而采取行动。

“智库与社会发展案例研究项目”是 20 国集团智库会议的成果，这个会议得到中国社会科学院、艾伯特基金会（Friedrich Ebert Stiftung）和“智库与市民社会项目”的支持。本书英文版的出版得到了由比尔和梅琳达·盖茨基金会（the Bill and Melinda Gates Foundation）支持的“新风险投资基金”（the New Venture Fund）的慷慨资助。

最初，20 国集团“智库与社会发展案例研究项目”的主要目的是使智库、决策者和其他利益相关方聚在一起，针对全球发展政策进行面对面的对话、知识交流和能力建设。随着项目的进行，项目的目标开始扩大，试图通过提高 20 国集团智库的认识



和能力来促进全球的发展，这些认识和能力涉及农业发展、水源清洁和卫生、金融包容以及全球技术利用等内容。我们更远大的目标是建立跨区域和跨部门的伙伴关系以促进全球发展，特别是南半球国家的发展。

这个项目最重要的成果是若干案例研究，通过这些案例可以探讨智库在国家、区域和全球层面上如何形塑社会发展政策。由于是集中于社会发展而不是关注一般意义上的发展，这使我们完全忽略了那些在经济发展和可持续发展的讨论中已经被反复涉及的政策偏好和研究。这些案例研究由 20 国集团智库中的著名学者完成，共涉及四个比较宽泛的议题范围，每一个案例都会涉及某一个领域，并能说明智库对社会发展政策所产生的影响。这些案例都经过精心设计，以说明智库的策略和结构如何提升其影响特定政策问题的能力——这样还可以同时展示成功智库的特征以及社会发展政策的进展。

xi

从长远看，我们希望与这个项目相关的一系列活动可以贡献于：（1）提高资源的质和量以促进国家和全球发展；（2）促进和支持发展中国家在编制预算和提供决策信息中利用本国高质量的政策研究；（3）巩固和扩大政策、倡导和媒体之间的网络，争取更多的发展资源；（4）提高全球和本国倡导运动的质量和影响，从而争取更多和更好的资源以促进发展；（5）促进在农业发展和水资源、公共卫生和健康、包容性金融，以及全球文献共享等领域形成政策与倡导密切合作的共同体。

目 录

v

前 言	/ 001
导言：社会发展、智库和政策建议	/ 001

第一部分 教育

第一章 布鲁金斯学会：全球教育案例 瑞贝卡·温思罗普 (Rebecca Winthrop)	/ 077
第二章 促进公平与增长公共政策执行中心： “教育拨款法”监测项目 佛罗伦西亚·马扎德拉 (Florencia Mazzadra) 瓦妮莎·怀若 (Vanessa Weyrauch) 玛瑞亚·贝伦·桑切斯 (María Belén Sánchez)	/ 090

第二部分 基础设施

第三章 公共政策中心 (CPP)：班加罗尔印度管理研究所 拉杰夫·高达 (Rajeev Gowda) 阿斯温·马赫什 (Ashwin Mahesh) 斯瑞德哈·帕比斯蒂 (Sridhar Pabbisetty)	/ 113
--	-------

第四章 政策研究中心 (CPR): 德里城市交通系统改革
..... 帕塔·麦考帕特耶 (Partha Mukhopadhyay) / 128

第三部分 环境与可持续发展

第五章 生态研究所及其对德国和欧盟政策的影响
..... R. 安德烈亚斯·克雷默 (R. Andreas Kraemer) / 151

vi 第六章 马蓬古布韦战略思想研究所:
配置研究团队, 实现政策影响
..... 梅比斯·尼德莱特亚那 (Mcebisi Ndletyana) / 173

第七章 海湾研究中心: 推动阿拉伯海湾地区的社会发展
..... 克里斯蒂安·科克 (Christian Koch) / 190

第四部分 经济改革、债务危机管理和经济协作

第八章 布鲁盖尔研究所: 创造你自己的运气
..... 马特·丹恩 (Matt Dann) / 205

第九章 战略和国际事务研究中心: 在全球化世界中
形成发展政策 玛瑞亚·莫尼卡·委赫尔登
(Maria Monica Wihardja) / 217

第十章 中国社会科学院 (CASS): 重塑中国的发展战略 何帆 / 235

第十一章 社会和经济研究中心: 全球化时代的智库
..... 马雷克·达布罗斯基 (Marek Dabrowski) / 249

第十二章 韩国开发研究院: 韩国服务部门的进步
..... 玄晔锡 (Oh-Seok Hyun) / 269



第五部分 农业与土地开发

- 第十三章 研究和分析中心与“农业补贴项目”：墨西哥
农业补贴政策 … 米格尔·普利多 (Miguel Pulido)
 弗朗西斯科·卡尔文托 (Francisco Cravioto) / 287
- 第十四章 埃塞俄比亚经济学会：社会经济政策影响的故事
 …………… 阿塞法·阿得马塞 (Assefa Admassie) / 303
- 第十五章 农村社会与环境研究中心：底层视角与决策 vii
 …………… 王晓毅 / 313

第六部分 减贫

- 第十六章 非洲经济研究联合会：形塑决策
过程及其效果
 …………… 威廉姆·拉亚库瓦 (William Lyakurwa) / 333
- 第十七章 扶贫研究：坦桑尼亚的智库与
社会发展政策
 …………… 萨缪尔·王格维 (Samuel Wangwe) / 346

第七部分 社会政策

- 第十八章 美国进步中心：引进社会影响债券
 …………… 吉廷德尔·科利 (Jitinder Kohli)
 克里斯蒂娜·科斯塔 (Kristina Costa) / 357



第十九章	莫斯科卡内基中心：俄罗斯的社会发展 ——一个持续的故事 德米特里·特列宁 (Dmitri Trenin) / 372
第二十章	瓦加斯基金会和公民与国家公共安全项目： 巴西智库的研究 塞尔索·卡斯特罗 (Celso Castro) 埃林娜·拉扎诺 (Elena Lazarou) 马科·奥雷里奥·鲁迪格 (Marco Aurelio Ruediger) / 386
结语：对智库和决策者的建议	/ 397
作者介绍	/ 406
索引	/ 408
鸣谢	/ 426
译后记	/ 427

导言：社会发展、智库和政策建议 ¹

什么是适当的发展策略？政府、发展机构和个人就这个问题达成了比以往任何时候都更接近的共识。这种现象的产生是因为近年来已经和正在发生的危机，以及过去 30 年中改革的失误。危机暴露了人类社会不安全的严重程度，而改革没有创造可持续且公平的增长，也没有使贫穷国家和人口进入稳定的发展轨道。^①

通往今日共识之路始于二战后的数年间，那个阶段的发展策略完全集中在经济增长领域。产量提高和增长最大化被认为是国家安全和稳定的关键因素。尽管也有持不同意见的人认为经济增长并没有消除或减少人类的苦难，因为经济增长并没有提供最基本的人权和满足最基本的需求，但是这些人并没有被支持经济增长的政府和组织所重视。这些站在社会发展一边、强调赋权和动员穷人，以及缩小差别的观点被那个时代的主流共识所淹没。因此，近几十年来通向社会发展策略之路并不平坦，虽然现在社会发展已经得到政府、组织和资金支持。进步并不是直线型的，对经济增长支持的减少和对社会关注的增加并不是一个平滑的过程。

^① UNRISD, “Social Development in an Uncertain World: UNRISD Research Agenda 2010 – 2014,” United Nations Research Institute for Social Development (Geneva, 2011) .



大量学者讨论了发展政策中的思想转型，这种转型在不断升温的对社会发展的强调中达到顶点。约翰·弗里德曼（John Friedman）在他的著作《赋权：另类发展的政治学》（*Empowerment: The Politics of Alternative Development*）中指出，20世纪60年代发生了广泛的社会运动，与此同时还有一个不被注意，仅限于学者和发展工作者小圈子的知识分子运动，他们在寻找贫穷国家发展的另类道路；这一运动的成果不是在街头抗议，而是在整个20世纪70年代的国际会议上取得的。^① 这些会议包括1972年斯德哥尔摩人类环境大会，在这个会议上建立了支持减缓环境退化的联合国环境署（UNEP）。两年以后，1974年由联合国环境署和联合国贸易与发展大会（United Nations Conference on Trade and Development）在墨西哥召开可可优克研讨会（Cocoyok Seminar），汇集了世界各地的发展专家，会议认为国际发展的努力缺乏效率。参会人员在研讨会总结报告中指出，“《联合国宪章》签署及致力于建立国际新秩序已经过去30年了。目前，这一秩序已经到了关键的转折点……已经有证据表明，它无法实现满足人类基本需求的内在要求。相反，当今陷入饥饿、疾病、没有住房和文盲的人口比联合国建立之初还要多。”^② 研讨会使发展领域的重要人物意识到另类发展策略的需求。弗里德曼阐述了这一浪潮如何持续到1975年，瑞典达格·哈马舍尔德基金会（Dag Hammarskjöld Foundation）在这一年发布了题为《现在需要什么？另一种发展》（*What Now? Another Development*）的小册子，继续挑战以经

① John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Hoboken, N. J.: Wiley-Blackwell, 1992).

② Ibid.



济发展为中心的发展道路。20世纪70年代强调社会发展的另类努力最终导致了1976年在瑞士建立了“另类发展国际基金会”（International Foundation for Development Alternatives），这个机构的主要目的是实施“第三系统项目”（Third System Project）。^①在这个项目中人们意识到，与国家和市场的权力不同，人民可以作为自主的权力中心采取行动。第三系统包括了那些服务于人民需求和利益的群体。尽管这一浪潮受到强有力的支持，但是随着转向现代化和经济增长，以及对市场自由化的高度关注，20世纪60年代社会运动的逐渐消亡也使这一努力趋于消失。

联合国社会发展研究所指出，市场导向的自由化改革开始于20世纪70年代，并在80年代通过一系列结构调整和稳定工程在发展中国家实施。这一系列改革给最贫穷国家和人群增加了沉重的负担，是拉美和撒哈拉以南非洲大部分地区发展过程中“失去的十年”^②的直接原因。肇始于20世纪70年代的新自由主义开放了金融信贷市场，导致资金在这10年间从美国和欧洲流向发展中国家。这些投资于接受国的贷款被认为起到发展出口经济从而促进了经济增长的作用。然而现在资金正在从穷国流向富国，因为高利贷国家正以自己确定的高利率回收资金。当国际货币基金组织一类的信贷机构回收贷款的时候，穷国无法承受如此沉重的还款负担，国际债务危机就会发生。为了确保借款国接受市场自由化，国际货币基金组织要求借款国实施结构调整以符合近年来重新兴起的新自由主义经济学的教

① John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Hoboken, N. J.: Wiley-Blackwell, 1992).

② UNRISD, “Social Development in an Uncertain World.”



条，从而满足贷款的条件。^① 这些教条包括解除管制、私有化和促进出口产业。然而发达国家为了发展中国家的的发展而强制它们采取经济自由化所导致的最终结果却只是债务、失业和社会动荡。

雪上加霜的是开始于 20 世纪 80 年代的转变，发展中国家的政府开始收缩社会支出。用塔迪卡·姆坎达维尔（Thandika Mkandawire）的话说，这种转变是从普遍主义转向目标瞄准，也就是从相信社会福利是基本权利，必须覆盖一个国家的所有人口转为通过一些方法来确定“那些真正需要被帮助的人”。^② 这个转变与 20 世纪 80 年代逐渐兴盛的新保守主义意识形态同时发生，并在西方得到强有力的支持，支持者包括美国的罗纳德·里根总统和英国的玛格丽特·撒切尔首相。新保守主义的原则成为新的教条，包括强调个人的责任和减少国家的作用，以及在以后 10 年中的财政节制和缩减支出，反对社会发展运动和对穷人赋权。

尽管世界看起来进入了另一个方向，但是社会发展运动并没有消亡。联合国建立了世界环境与发展委员会，出版布伦特兰报告（Brundtland Report），这促进了新一轮关于另类发展的讨论。除了 20 世纪 80 年代这些标志性会议和出版物以外，弗里德曼指出，社会发展的支持者已经开始在现有机构之外推动社会发展。^③ 存在着各种不同的关于发展的解释框架。在批评这些框架

① UNRISD, “Social Development in an Uncertain World.”

② Thandika Mkandawire, “Targeting and Universalism in Poverty Reduction,” *United Nations Research Institute for Social Development* (2005) .

③ Friedmann, *Empowerment*.



的众多文献中我们可以得出的一个主要结论是，大量事实表明，经济产能增长可以改善社会福利，但是“如果不在卫生、教育和人力培训中大量投资就不可能实现”。^①

社会发展的支持者从 1984 年开始年度聚会，他们称之为“另一个经济峰会”，这里争论的主题包括“国际经济秩序”“以人为本”“发现自力更生”“像妇女一样工作”，以及“地方经济再生”。^②几乎没过几年这些努力就开始撼动主流的制度，同样获得政府和发展机构的支持。进入 21 世纪，随着联合国千年目标的制定，近年来出现的经济危机，以及人们广泛地认识到需要可持续的社会增长以补救在许多地区存在的人类基本需求的匮乏，促使世界就支持社会发展达成更强有力的共识。

社会发展：主要的理论概念

社会发展是一个含义广泛的话题，这里给出的定义也同样很宽泛，因为只有这样才能涵盖各种社会发展实践。农业、刑事司法、国防、环境、健康、人权和社会服务，这些主要的社会发展部门各不相同。^③我们在这里不能详细地考察每一个部门，但是可以在后面的分区域讨论中，详细讨论那些在某一地区特别重要

① Gary Gereffi and Stephanie Fonda, “Regional Paths of Development,” *Annual Review of Sociology* 18 (1992): 419–448.

② Friedmann, *Empowerment*.

③ Estes, “Developmental Social Work: A New Paradigm for a New Century,” Inter-University Consortium for International Social Development (Cairo, 1998).



的部门。

从最广义上说，“社会发展”是指那些可以“改善人类福祉”的过程和指向人类所期望的社会目标的进步。^① 社会发展是关于帮助人们“实现本就存在于人类内部的社会、政治和经济潜能”的“运动、实践和观点”。^② 与经济发展不同，社会发展首先关注的是人的因素。^③ 社会发展的目的在于支持人们追求三个总体目标。第一，实践者要创造出包容的制度，这些制度使人们可以参与并享有平等的机会。第二，他们同时也在致力于创造一个有凝聚力的社会，所有的人群在这个社会中共同解决所面对的问题。第三，社会发展致力于透明的制度，也就是说，这些制度可以充分且高效地回应公众的利益。^④

社会发展是涵盖多学科的领域，“跨越了所有地缘政治边界……并且涉及所有层面的社会、政治和经济组织。”理查德·埃斯蒂斯（Richard Estes）勾画了社会发展可以起作用的八个层面：“个人赋权、群体赋权、冲突解决、制度建设、社区建设、国家建设、区域建设、世界建设。”^⑤

社会发展之运行是基于一组假设，所有这些假设特别强调实践的重要性。埃斯蒂斯指出了其中那些最重要的假设。实践

① UNRISD, “Social Development in an Uncertain World.”

② Estes, “Developmental Social Work.”

③ Estes, “Developmental Social Work”; Friedmann, *Empowerment*; UNRISD, “Social Development in an Uncertain World”; World Bank, “World Bank Social Development Strategy,” 2005; Amal Kanti Ray, “Measurement of Social Development: An International Comparison,” *Social Indicators Research* 86, No. 1 (March 2008): 1–46.

④ World Bank, “World Bank Social Development Strategy.”

⑤ Estes, “Developmental Social Work.”



者普遍认为，在世界某一个区域中发生的事件会直接影响到所有其他地区的生活质量，因此社会发展的分类就不是单纯的区域性议题，而是全球性的议题。他们相信，潜藏在社会、政治和经济因素中人类退化的原因本质上是国际性的。此外，社会发展的重大进步都有赖于和平共存，在目前的格局下，急需重构国内和国际的社会秩序。^①总的来说，社会发展是一项实践，其目的是在所有区域中赋权予人，而要达到这样目的所采取的手段就是改革制度，特别是改革界定行动者之间关系的制度。

社会发展的总目标和价值

由于决策者的头脑中一直没有重大社会政策问题的解决方法，因此社会发展的目标之一是为世界的领导者、决策者和智库提供平台，以采取措施改进全球数百万贫困者的生存状况。关注发展的社会维度是希望给那些遭受性别不平等、极端贫困和人权被侵害的社会成员以支持。2008年和2009年全球经济危机导致那些比较贫穷的国家逐渐陷入深层的政治、经济和社会动荡中。决策者不得不在政策中更加关注社会经济问题。与当前的情况不同，社会发展在20世纪90年代更关注族群冲突和重建被战争撕裂的社会。在此之后，社会政策正在将其关注点转向那些危害大多数脆弱人群的议题。

社会发展的最高目标是通过创造、改善和保护社会凝聚力以

^① Estes, "Developmental Social Work."