

· 智库研究丛书 ·
上海社会科学院智库研究中心 编
丛书主编 · 王荣华

西方学者论智库

金 芳 孙震海 国 锋 著
孙雅玮 刘长秋 张健荣



上海社会科学院出版社

· 智库研究丛书 ·

上海社会科学院智库研究中心 编

丛书主编·王荣华

西方学者论智库

金 芳 孙震海 国 锋 著
孙雅玮 刘长秋 张健荣



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方学者论智库 / 金芳等著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 80745 - 692 - 6

I. ①西… II. ①金… III. ①咨询机构—研究 IV. ①C932

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 103998 号

西方学者论智库

著 者: 金 芳 孙震海 国 锋 孙雅玮 刘长秋 张健荣

责任编辑: 位秀平

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海商务联西印刷有限公司

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 12.25

插 页: 2

字 数: 215 千字

版 次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 692 - 6/D · 146

定价: 35.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

王 荣 华

党的十七大报告明确提出：“鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用。”这是我们党第一次将哲学社会科学的“思想库”作用写进党代会报告，是党中央向哲学社会科学界发出的号召和动员，体现了党中央对哲学社会科学工作者寄予的殷切期望。

世界发展到现在，中国发展到今天，我们处在一个深刻的转型之中，很多问题是从来没有碰到过的。新情况、新问题、新矛盾需要我们用新视角、新方法、新举措来应对和解决。改革开放的不断深化和社会的不断发展进步正在对社会科学研究提出更多、更高的要求，经济社会发展对理论研究、战略规划和政策咨询的需要正呈巨量增加的态势，许多政府部门、企业、事业团体等对社会科学研究产生迫切的需要。高水平智库的建设和影响，已成为一个地区软实力的重要体现。一方面，经济和社会的大发展要求哲学社会科学有更大作为，需要哲学社会科学工作者深入研究经济社会发展中的重大问题，为党和政府的科学决策提供理论和决策支撑；另一方面，经济和社会的大发展也提供了极为丰富的实践经验和素材，为繁荣发展哲学社会科学开辟了广阔空间。

上海社会科学院作为国内成立最早的社科院和规模最大的地方社科院，正致力于建设国内一流、国际知名的社会主义新智库，致力于为国家 and 上海转变经济发展方式、深化改革开放，推进“两型社会”建设等提供科学的决策咨询服务。要想做好党和人民的智库和思想库，就得主动研究世界智库现状、运作机制与他们重点关注的问题，了解其研究动向，以提升决策咨询服务的能力和水平。

本套丛书正是从这一目的出发，由上海社会科学院智库研究中心组织专家队伍，对国内外智库进行全面深入和系统研究而获得的成果。从这些成果可以看出，智库生存与发展的动力在于经济社会发展复杂性对科学化决策建言的持续性需求，发挥好智库的决策咨询服务功能，是一项复杂而艰巨的综合系统工程，需要智库本身拥有强大的学术影响力、社会现实问题的科学判断力和决策建言的操作执行力。一个好的智库，要想在当前既充满机遇，又面临危机的全球化时代获得长

足的发展空间,需要处理好以下几个基本关系:

首先,处理好智库建设与学科理论体系建构之间的关系。智库建设与学科建设始终存在着相辅相成、相互影响、相互促进的密切关系。拥有超前、创新、引领性的学科品牌、学术大师、学术思想、学术观点和学术成果,是建设现代智库的基础和前提。从这个意义上来说,智库建设,既要重视智库的形态建设,创建合理的学术研究机构体系,搭建多层次、高规格的学术平台,更要重视和发挥智库的功能建设,提供多类型、创新性的决策咨询产品,建立决策建言的有效渠道和运作机制,开发多元化的服务对象。只有以坚实的学术理论为支撑,形态建设与功能建设并举,才是智库不断发展的不竭动力。

其次,处理好智库建设与国家经济社会发展阶段及形势之间的关系。从人类发展进程的视角来看,智库的产生与发展本身就是时代演进与社会发展的产物。一个现代智库必须在人类社会发展的诸多现实依据中去发现问题、分析问题,进而提出解决问题的办法。因此,智库建设必须将自己置身于人类社会发展的现实实践之中,紧扣全球或国家经济社会发展的阶段特征及其发展趋势,恰逢其时地对重大现实问题做出回答或预判性的分析,为国家和政府决策提供科学的咨询服务。

再次,处理好智库建设与地方经济社会发展特色之间的关系。一个好的智库,既要拥有全球意识和跨越时空发展的大视野,又要关注生存之地,落地生根,为当地发展提供有力的决策建言,与当地经济社会发展和城市品牌一起成长、壮大。因此,一个智库的建设与发展,需要与所在地城市或地区的经济社会发展特色紧密配合,要创设专门为所在地城市或区域产业调整、技术创新、社会发展等最为紧迫的现实问题开展研究和服务的特色学科、专门研究机构等,并且进行跟踪研究和服务,伴随当地城市经济社会的发展而不断开辟新的学科增长点和决策咨询方向。

最后,处理好智库建设与国家人才储备以及增强文化软实力之间的关系。智库历来是高级知识分子、研究专家高度集聚的人才高地,有些知名智库提供的决策建言甚至会影响到国际关系的变革和人类社会发展的进程和方向。可以说,智库之间的竞争,实质上就是人才的竞争,更是国家文化软实力之间的竞争。因此,当代中国一个好的智库,要关注人才的培养和人才储备,广纳英才,建立健全科学合理的人才竞争和激励机制,培养具有全球视野的学术大师和高级顾问;要弘扬国家文化主旋律,积极开展公共外交,为中国的和平发展提供良好的文化氛围,全面提升国家文化软实力。

(作者系上海社会科学院智库研究中心主任,上海社会科学院原党委书记、院长)

2010年6月

总序 / 1

第一章 西方智库研究概览 / 1

第一节 智库概念的来源及认识 / 1

一、智库概念的来源 / 1

二、对智库概念的认识 / 2

第二节 智库的发展起点与发展阶段 / 4

一、智库的发展起点 / 4

二、智库的发展阶段 / 6

第三节 智库研究的主题演变 / 13

一、对智库政治和社会背景的历史研究 / 13

二、对智库分类标准的研究 / 15

三、对智库组织结构、营销策略和战略方向的比较研究 / 19

四、对智库决策作用的案例研究 / 21

五、对智库影响力的实证研究 / 22

六、智库发展动态及趋势研究 / 27

第二章 智库的定位与功能 / 32

第一节 智库的定位 / 32

一、智库的辨识与理解 / 32

二、智库的定位与功能 / 33

三、基本分类 / 34

第二节 从隶属角度对智库进行分类 / 35

一、独立智库的组织及特点 / 35

二、附属型智库的组织特点 / 38

第三节 根据政治和哲学倾向划分智库 / 40

第四节 地方(州)智库及其网络——美国智库发展新趋势 / 42

第三章 智库的要素 / 46

第一节 智库的思想 / 46

一、有关智库思想独立性的研究 / 46

二、智库思想产生的影响力 / 51

第二节 智库的观点 / 53

一、智库观点的特征研究 / 53

二、智库观点的作用 / 54

第三节 智库的战略 / 54

一、智库实施战略的方法研究 / 54

二、智库战略的作用 / 56

第四节 智库的人才 / 58

一、人才的激励机制 / 59

二、需要的人才类型 / 59

第五节 智库的网络 / 59

一、智库作为政策网络的作用 / 60

二、区域性、全球性智库网络的对比研究 / 65

第四章 智库的作用与评价 / 67

第一节 智库角色定位的四种概念方法 / 67

一、精英主义：智库是精英集团 / 68

二、多元主义：智库是政治领域中的一分子 / 69

三、国家主义方法：国家有其自主性 / 70

四、制度方法：不同的智库有不同的重点 / 71

五、方法比较 / 73

第二节 智库作用与政治环境 / 74

一、为什么美国会成为智库的乐园 / 74

二、智库在美国政治系统中发挥作用的机会 / 75

第三节 智库影响政策的渠道与方法 / 78

一、公共影响 / 78

二、私人影响 / 80

三、思想推广与媒体 / 82

四、数字的作用 / 83

第四节 智库作用的评价 / 84

一、总体评价 / 84

二、智库作用评价的争论 / 85

三、智库的自我评价 / 86

第五章 智库的影响力 / 89

第一节 智库影响力的理论基础 / 89

一、政治学理论 / 89

二、政策过程理论 / 92

三、“知识运用”理论 / 93

第二节 智库影响力的特点与层次 / 95

一、智库影响力的特点 / 95

二、智库影响力的层次 / 98

第三节 智库发挥影响力的途径 / 102

一、引导公众舆论 / 102

二、参与公共政策的制定 / 104

三、参与国家的法治建设 / 106

四、利用国际政策网络 / 107

第六章 西方智库的管理 / 109

第一节 智库的人员管理 / 109

一、选拔机制 / 109

二、管理机制 / 111

第二节 智库研究报告的管理 / 115

一、创造研究报告过程的管理 / 115

二、对研究报告结果的管理 / 117

三、智库研究的知识资源环境的管理 / 119

第三节 智库的财务管理 / 120

一、筹资渠道 / 121

二、智库的分类 / 123

三、财务管理需要具备的能力 / 124

四、成本管理的特性 / 125

五、加强财务管理的措施 / 126

第四节 智库的市场推广 / 128

一、智库的市场推广方式 / 128

二、智库的市场推广意义 / 129

第七章 西方智库研究的派别与方法 / 130

第一节 西方智库研究的派别及其主张 / 130

一、右派及其基本主张 / 131

二、左派及其基本主张 / 132

三、中间派及其主要主张 / 133

第二节 西方智库研究的方法 / 134

一、实证研究方法 / 134

二、历史研究方法 / 136

三、比较研究方法 / 137

四、多学科研究方法 / 138

第八章 国外学者论智库的两个国别案例 / 140

第一节 日本学者论智库 / 140

一、日本智库研究的渊源和历史阶段 / 140

二、日本学者论智库的定位及功能 / 145

三、日本学者论智库的作用 / 150

第二节 俄罗斯智库的形成与转型 / 153

一、关于智库概念的基本论断 / 153

二、俄罗斯智库的发展与转型 / 156

附录 智库学者论智库 / 166

一、美国智库,中国之鉴 / 166

二、今后智库的应有状态和贡献 / 170

三、俄罗斯经济分析事务所简介 / 177

四、俄罗斯科学院美国和加拿大研究所的角色 / 179

主要参考文献 / 180

一、著作类 / 180

二、论文类 / 183

后记 / 187

第一章 西方智库研究概览

智库,学术界也常以其英文原意称为“思想库”(Think Tank)。在美、欧多数国家,智库一般是指独立于政府和企业之外,从事公共政策研究的非营利性学术机构。智库的历史可追溯到 100 年前的 20 世纪初,但智库的真正繁荣只是发生在最近的 30 多年间。20 世纪 70 年代以来,伴随着经济社会高度发展所带来的经济问题、社会问题、政治问题等的日益专业化与复杂化,智库在各国决策咨询过程中的地位与影响越发重要。世界范围内,不仅智库的数量大幅增加,而且智库来源国的覆盖范围日益广泛。非洲、拉丁美洲、亚洲和东欧各地新兴智库不断涌现,美、欧国家的老牌智库则掀起国际化热潮。与此同时,智库研究也从乏人问津转而成为西方组织政治学和公共管理学的热点问题,相关论著层出不穷。

第一节 智库概念的来源及认识

一、智库概念的来源

按照美国知名智库专家保罗·迪克森的考察,智库,俗称“脑库”(Brain),缘起于 20 世纪 40 年代,用以指称战争期间美军讨论战略和作战计划的保密室(think box)。^① 第二次世界大战结束后,“智库”一词开始被用于军工企业中的研究与发展部,其中最有名的当属道格拉斯飞机公司的研究发展部。20 世纪 50 年代,该部成为独立实体,仍以研究与发展为名,即是人所共知的兰德公司(Rand Corporation)。因此,人们普遍认为兰德公司是第一个被称为“智库”的研究机构。20 世纪 60 年代,智库一词开始公开出现在美国的《华盛顿星报》、《纽约时报》、《福

^① Paul Dickson, *Think Tanks*, Atheneum, 1971, p. 26.

布斯》和英国的《经济学家》等报纸杂志上,^①泛指兰德公司及与之相类似的民间军事研究机构和为政府提供决策参考的非政府研究机构。到了 20 世纪 70 年代,智库已经成为西方政治生活中极为流行的概念,其涵盖范围也从从事战略、军事、国际关系研究的机构,延伸至研究当代政治、经济、社会问题的众多机构。由此,智库不仅作为政府军事战略和策略的研究机构,更成为国内大众政治与公民社会构建的倡导者。

二、对智库概念的认识

智库的概念起源于美国,智库研究也发端于美国,但即使在美国,对智库含义的认识也不尽相同。从规模角度看,一种观点认为,智库专指拥有大量资金和大批高层次学者,从事政治、社会、经济、科技、军事和外交各领域重大问题研究,提供最佳理论、策略、方法和思想的组织。但另一种观点认为,真正具有普遍意义的智库并非是如布鲁金斯学会和兰德公司那样的大型研究机构,而是那些只有 10 多个研究人员、年度预算仅为几十万美元的小型研究机构。在美国,这类研究机构占了美国政策研究机构总数的约 80%。^②或许正是由于上述分歧,1967 年时,《经济学家》估计的美国智库数量仅为 40 家,而《纽约时报》统计的智库则高达 400 家,《华盛顿邮报》甚至称当时美国已拥有上千家智库。

从功能特征看,严格意义上的智库是一种相对稳定的、独立于政府决策机制的政策研究和咨询机构。它具有两个重要特点:一是独立性和自由度。智库不是政府部门,也不以营利为目的,不代表任何地区、行业或社会集团的利益,而是秉持科学及独立的观点,并且在选择研究主题和价值取向上保持足够的自由;二是现实性。尽管智库是以科学的研究方法为基础,但不做象牙塔内的学问,只做经世致用的研究,并且以沟通知识和权力之间的关系,架设科学技术和政府决策之间的桥梁为其最大目标。^③

布鲁金斯学会理事会主席约翰·桑顿认为,质量、独立性和影响力是智库必须坚守的核心价值,也是判定能否成为高水平智库的关键所在。桑顿认为,任何一个智库的声誉都与其独立性密切相关,这包括研究机构本身的独立性和学者的独立

① Paul Dickson, *Think Tanks*, Atheneum, 1971, p. 27.

② Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p. 17. 转引自中国现代国际关系研究所《美国思想库及其对华倾向》,时事出版社 2005 年版,第 5 页。

③ Paul Dickson, *Think Tanks*, Atheneum, 1971, p. 28.

性。同时,独立性也意味着智库的研究不受资助方影响,这也是智库和企业研究团体或游说团体之间的区别。另外,智库的长久影响力则是其和大学或其他学术研究机构的区别所在。智库的影响力在于其研究成果所形成的品牌效应,没有高质量的研究成果,以及在政策理论设计方面提出问题、思想和战略的能力,就称不上一流智库,更不用说顶级智库。

安德鲁·里奇(Andrew Rich)在2004年出版的专著《思想库、公共政策和专家治策的政治学》中,将智库定义为“一种独立的、不以利益为基础、非营利的组织,依靠专家及其思想获得支持,并对公共决策过程产生影响。在经营运作上,智库属于501(C)非营利组织类别,实施和发布有关公共政策议题的研究;在政治上,智库是激进的机构,积极寻求公共信任的最大化,并寻求其专家及其思想进入并影响政策制定”。^①

但不同的意见却认为,目前智库的政治介入已大大超越了以大学为基础的研究机构的目标追求,当代智库更在意来自决策者的关注,进而产生政治结果。精英论(elite theory)学者(Eakins,1972; Dye,1978,1987; Silk & Silk,1980)甚至把智库描绘成一个由华盛顿创立的包括政府、商业和学术在内的控制性组织。美国智库研究专家约翰·索拉马(John Solama)、威廉·多姆霍夫(William Domhoff)、妥马斯·戴伊(Thomas Dye)等认为,智库是专为大企业、大公司的经济、政治利益服务的组织。理由是美国智库的资金大多来自百万富翁的捐赠,董事会成员多是大企业老板,重要职位也基本由离任的高官担任,因此,其研究成果必然反映这些精英人物的意见。^②

日本综合研究开发机构(National Institute for Research Advancement, NIRA)从作用的角度,将智库定义为“是民主社会的一个主要政策角色,智库是政策团体为确保多样化、开放性和政策分析、研究、决策和评估过程的可靠性,以知识和智力为基础而提供的软基础设施”。^③

也有学者从影响力角度上认为,智库就是公共政策领域的决策咨询机构,以公共政策咨询为其核心工作内容,其工作影响目标主要是公共权力机构——立法、行政、司法及政党、非政府组织。智库的主要工作方式包括政策研究、政策游说与公共议题的社会动员,因此智库往往须在其工作的核心社会群体、公共权力圈、媒体保持较大影响力。

① Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, 2004, p. 11.

② William Domhoff, *The Power Elite and the State: How Policy is Made in American*, 1990.

③ National Institute Research Advancement, *NIRA's World Directory of Think Tanks*, p. ix.

第二节 智库的发展起点与发展阶段

一、智库的发展起点

由于对智库概念的理解不一致,学者们对何时创立第一家智库和何种因素促成了智库的形成意见并不统一。较具代表性的意见有:“19 世纪初期说”、“19 世纪中后期说”和“20 世纪初期说”等几种说法。^①

(一) 19 世纪初期说

美国著名智库研究专家保罗·迪克森(Paul Dickson)在他于 1971 年出版《智库》一书中提出,早在 19 世纪 30 年代,向政府提供建议的所谓智库即已开始在美国出现。他的证据是,1832 年,时任美国财政部长为解决汽船上的蒸汽锅炉问题,与费城富兰克林研究所(Franklin Institute of Philadelphia)签订委托研究合同,开了政府利用研究机构解决公共问题的先河。^②此后,类似这种政府求助于外界“智库”的情况越来越多,渐成趋势。迪克森据此认为,19 世纪 30 年代被视为美国智库的起点。但迪克森的提法在美国不被广泛接受,主要原因是他的观点过于牵强,经不起推敲。批评者认为,如果按照他关于智库就是政府为解决各种问题求助的对象的定义,富兰克林研究所显然不是第一个类似机构,一些具有同样职能的教育机构在 1832 年前早已存在,如著名的哈佛大学(1636 年)、耶鲁大学(1701 年)、普林斯顿大学(1746 年)、哥伦比亚大学(1754 年)、布朗大学(1764 年)等。可以设想,政府官员早已在求助于学者或他们所隶属的部门。换句话说,学者与政府官员一起讨论公共政策(有时在大学校园,有时则在国会办公室)的历史已经超过 200 年。但这种彼此间的交流并不能被视为现代意义上的智库的起源。因为,17 世纪和 18 世纪学术机构明显没有把自己作为特殊组织或学会中的成员,不过是与同事、政府领导人共享其观点及见解。

(二) 19 世纪中后期说

历史学家詹姆斯·史密斯(James Smith)从实证研究着手,对智库的起源提供了很多翔实的资料性论证。史密斯同意迪克森的观点,认为当代智库的起源可追溯到 19 世纪。但他认为,真正意义上的智库起源于美国内战结束 6 个月后,即

^① 袁鹏:《美国思想库:概念及起源》,《国际资料信息》2002 年第 10 期。

^② Paul Dickson, *Think Tanks*, New York: Atheneum, 1971, p. 9.

1865年,而不是1832年。当时,在美国社会科学促进协会(美国社会科学协会前身)赞助下,约100名作家、记者、教育工作者、科学家聚集在马萨诸塞州议会大厦,商讨如何尽快从战争的废墟中恢复该州的经济和社会秩序。根据史密斯的说法,这次聚会使“知识界开始认识到共享知识所带来的好处”,^①由此开始自觉地组织专门的机构,从事研讨和为政府提供决策参考。次年,这批代表成立了专门的组织,宗旨是“为社会改革进行调查、咨询、游说”。该组织要求会员不仅要思索如何推进社会改革,提高社会学家的职业水准,还要扩大他们的影响。这些宗旨与今天智库的某种功能颇为相近。更重要的是,在美国社会科学协会的带动下,一系列国家级的专业化机构纷纷得以建立,如美国历史学会(1854年)、美国经济学会(1885年),等等。这些专业化机构的建立,使政府官员与学者、政策分析家之间的联系更为紧密。

(三) 20世纪初期说

对于史密斯的观点,美国另一位专门研究政策精英的专家威廉·多姆霍夫(William Domhoff)提出了疑义。他承认,专业化机构或专业学会的成立使社会科学家之间的联系、他们与政府官员之间的联系都大为加强,但这种关系还不能与现代意义上的智库相提并论。根据他的研究,1900年成立的全国市民联盟(National Civic Federation,前身是1849年成立的芝加哥市民联盟)才真正称得上是与政府决策体系有正式联系并可对其施加影响的研究机构。该联盟成员包括金融界、劳工界、学术界的领导人,下设数个常设委员会,经常就当时市民最为关心的市政腐败、竞选欺骗、投票人登记等政治问题进行调查研究,在此基础上撰写报告并有针对性地提供具操作性的政策建议,其运作方式已非常接近现时的智库。在全国市民联盟之后,一批类似机构也纷纷效法,如1904年由当时极负盛名的经济学家理查德·伊利和约翰·R.卡门斯联合创办的工业研究局(Bureau of Industry Research),不仅寻求富豪们的资助,而且进行有针对性的政策研究,直接对政府的决策产生影响,其主要成果《美国工业社会的记录史》至今仍是了解美国产业、社会、劳资关系的经典著作,堪称美国智库的雏形。另一位美国智库研究专家詹姆斯·G.迈克甘则倾向于将1916年成立的政治研究所(布鲁金斯学会的前身)视为现代智库的起源,因为它是第一个专门从事公共政策研究的独立组织。^②

① James A. Smith, *The Idea Brokers: Think-Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York: The Free Press, p. 24, 转引自袁鹏:《美国思想库:概念及起源》,《国际资料信息》2002年第10期。

② James G. McGann, "Academics to Ideologues: A brief History of the Public Policy Research Industry," *Political Science and Politics*, Vol. 25, No. 4, December 1992. 转引自袁鹏:《美国思想库:概念及起源》,《国际资料信息》2002年第10期。

在上述几种说法中,“20 世纪初期说”相对而言被更多人认可,原因在于这一时期,有一批相关组织机构应运而生,而且这些机构的组织结构、运作模式和研究领域大体相同。它们与现代人们所理解的智库一样,开始主要依赖公共团体和私人的捐赠维持生存,开始由从事与政策相关问题的研究转向直接从事政府政策研究。如今,西方学术界普遍将成立于 1907 年的美国罗素·塞奇基金会(Russell Sage Foundation)、成立于 1884 年的英国费边社(Fabian Society)和成立于 1908 年的德国汉堡经济研究所(Hamburg Institute for Economic Research)分别认定为美国、英国和德国最早的智库。而在日本综合研究开发机构(National Institute for Research Advancement, NIRA)编著的《世界智库指南》中,还收录了由威灵顿公爵创立于 1831 年的英国皇家国防研究所(Royal United Services Institute for Defence Studies),堪称是全世界最古老的智库。^①

二、智库的发展阶段

智库的发展是专家参与公共政策过程的必然结果。以美国为例,专家参与公共政策过程的历史大致可以分成三个阶段。^②

第一阶段(20 世纪初到第一次世界大战): 专家会议咨询阶段。

这时专家参与公共政策过程的方式是非正式的,决策者常常根据需要,临时召集专家进行咨询。最为有名的一次是第一次世界大战结束前,美国总统威尔逊所组织的一个代号为“探索”(The Inquiry)的咨询计划。该计划从全国各地召集了 150 名专家,在纽约悄悄地为第一次世界大战后将要召开的和平会议作准备。这其中的很多专家陪同威尔逊总统参加了在法国召开的和平会议,他们所作的政策研究和咨询为美国在此次会议上争取有利地位作出了重大贡献。不过,任务一旦完成,这些专家们又都回到自己原来的工作单位。

第二阶段(第一次世界大战与第二次世界大战之间): 附属政策咨询机构阶段。

随着政府在社会活动中作用的日益增强,决策者对专家咨询的需求也越来越大,以前的那种非正式的方式已不能满足需要了,这时,各种专家委员会或专家顾问组便应运而生。胡佛总统所喜爱的方式是根据需要设立专家委员会。而罗斯福

① Nakamura Madoka, *NIRA's World Directory of Think Tanks 2002*, National Institute for Research Advancement, p. ix.

② 侯经川、赵蓉英、邱均平:《全球思想库发展综述》,《预测》2003 年第 6 期。

总统在竞选时就成立了主要由3位哥伦比亚大学教授组成的专家顾问委员会为他出主意,起草政策文件,等等。杜鲁门总统建立了经济顾问委员会、国家安全顾问委员会等机构。

第三阶段(第二次世界大战以后):独立智库兴起阶段。

第二次世界大战期间,由于战争的需要,美国大批具有专业特长的人员参与了由政府确定和组织的研究工作,为赢得战争的胜利作出了巨大贡献。有鉴于此,美国政府认识到了工程师、物理学家、生物学家、统计专家和社会科学家们的知识和技能相结合所可能产生的巨大效益。在此背景下,战后,通过与政府签订合同开展研究的智库异军突起。1948年兰德公司的建立,标志着现代智库时代的开始。可以说,它为战后其他研究和开发组织的建立提供了原型和模式。

先后出版过两部智库研究专著的加拿大著名智库研究专家唐纳德·E.埃布爾森(Donald E. Abelson)将20世纪初以来的美国智库发展历史划分为四波浪潮,在他看来,与此对应,产生了四代智库。^①

第一代智库——政策研究机构(Think Tanks as Policy Research Institute)

第一代智库成立于20世纪最初10年到第二次世界大战期间。包括成立于1910年的卡内基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)、成立于1919年的胡佛研究所(Hoover Institution on War, Revolution and Peace)、成立于1921年的对外关系委员会(Council on Foreign Relations),1927年成立的布鲁金斯学会(Brookings Institution)都诞生在这一时期。第一代智库虽然成立的背景不同,但资金都主要来源于基金会、企业和个人捐赠,共同的目标都是致力于把科学知识运用于研究和解决广泛的公共政策问题,并从事长期性的政策研究。这一时期的智库都带有某种理想主义的成分,追求研究的客观、独立、不直接参与政治,最高使命是生产优质的学术研究成果。他们主要依靠出版书籍、研究报告以及依靠个人关系网来影响政策。

第二代智库——政府合同型智库(Government Contractors Think Tanks)

第二代智库产生于第二次世界大战结束到20世纪60年代。第二次世界大战后,为保持在美苏争霸的两极世界中的胜出地位,美国政策制定者对独立外交政策建议的要求日益增强,寻求政府机构之外独立思想及科学观点趋于普遍。在此背景下,战后,通过与政府签订合同开展研究的智库异军突起,最具代表性的是成立

^① Donald E. Abelson, "Think Tanks and U. S. Foreign Policy: an Historical Perspective," *U. S. Foreign Policy Agenda*, Volume 7, Number 3, pp. 9-12.

于1948年的兰德公司、成立于1961年的哈德森研究所(Hudson Institute)和成立于1968年的城市研究所(Urban Institute)。政府合同型智库的共同特点是,资金大部分来源于政府合同,主要研究现实的紧迫问题。这一时期的智库影响政策的主要模式依旧是依靠内部关系网络和传统的出版书籍、递交报告等。

第三代智库——倡导型智库(Advocacy Think Tanks)

第三代智库产生于20世纪70~80年代,包括成立于1973年的传统基金会(Heritage Foundation)、成立于1977年的卡托研究所(Cato Institute)和美国企业研究所、威尔逊研究中心等。这一时期国际形势的发展使得智库具有浓厚的意识形态色彩,这些智库一般都有鲜明的政策、党派和意识形态倾向,力求影响当时的政治或政策。与早期智库不愿意参与公开辩论不同,第三代智库将政策研究与激进的营销技术相结合,改变了传统智库的性质。它们的首要目标是推销政治主张,向政策制定者灌输他们的思想,就这一点而言,第三代智库已与利益集团具有同样的功能。

这一阶段,智库数量的激增导致了美国智库市场的形成,智库产业的竞争加剧,各种不同类型的智库开始争夺有限的注意力和资金,大部分智库意识到捕捉公众和政策制定者心思的重要性,大众传媒成为智库开始倚重的传播渠道,智库借助大众传媒的舆论影响力,影响精英舆论和公众舆论。

第四代智库——名流型智库(Legacy-based Think Tanks)

最新一代的智库产生于20世纪90年代至今。一般由具有政治雄心的人物或其支持者,以及离任后着力进一步推进其政治和思想主张的前总统等人创办,最具代表性的是卡特中心(Carter Center)和尼克松和平与自由中心(Nixon Center for Peace and Freedom)等。这些智库关注的是推广其创始人对国内外政策的政治主张,他们的成果包括涉及领域广泛的出版物、举行各类政策研讨会、工作会和项目研究。

埃布尔森对美国四代智库的划分和论述如今已广为国内外智库研究学者所推崇或引用。而里奇进一步从成因上讨论美国智库发展演变的轨迹,提供了更为细致地认识美国智库发展的政治与社会背景的史料。^①

20世纪初期智库的一个共同点是他们都呼吁要保持与政治辩论的距离,他们着力于通过仔细的研究来获得独一无二的观点。那些对早期智库提供资金资助的

^① Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*, Chapter Two: the Evolution of Think Tanks, Cambridge University Press, 2004, pp. 29-73.