

安德鲁·里奇 著

ANDREW RICH

智库、公共政策 和专家治策的政治学

THINK TANKS,
PUBLIC POLICY, AND THE
POLITICS OF EXPERTISE



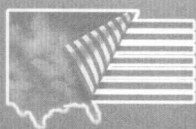
上海社会科学院出版社

安德鲁·里奇 著

ANDREW RICH

智库、公共政策 和专家治策的政治学

THINK TANKS,
PUBLIC POLICY AND THE
POLITICS OF EXPERTISE



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

智库、公共政策和专家治策的政治学/(美)里奇
(Rich, A.)著;潘羽辉等译. —上海:上海社会科学
院出版社, 2010

ISBN 978-7-80745-658-2

I. ①智… II. ①里… ②潘… III. ①经济政策—研
究—美国②公共政策—研究—美国 IV. ①F171.20
②D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 042494 号

Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise
Andrew Rich

© Andrew Rich 2004

First published 2004

First Paper back edition 2005

Reprinted 2006

ISBN: 978-0-521-67394-5

上海市版权局著作权合同登记号: 图字 09-2010-040

智库、公共政策和专家治策的政治学

著 者: 安德鲁·里奇

译 者: 潘羽辉等

责任编辑: 董汉玲

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: 上海社会科学院印刷厂

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 15.5

插 页: 2

字 数: 286 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-658-2/F·112

定价: 42.00 元

版权所有 翻印必究

致 谢

xi

在写作过程中大家悉心指导使我受益良多。从项目开始,大卫·梅休(David Mayhew)就慷慨地为我出谋划策。当初写论文时,他就帮我设计了这个项目,在写作的每个阶段都制定了高标准。他鼓励我要一丝不苟,力求研究的各个方面都要严格精确。我非常感谢他为我定下的高标准,感谢他不断地引导我如何像一个政治家一样思考。在写作过程中,肯特·威佛(Kent Weaver)总是能提出绝妙的观点,提供有价值的信息——比我记起的还要多——和批评意见。当我似乎要走入死胡同时,他鼓励我坚持下去,还不止一次把我从耗时无用的岔道上拉回来。他是一个极好的同事和合作伙伴。

当原稿还是论文时,斯蒂芬·斯科罗内克(Stephen Skowronek)、罗杰斯·史密斯(Rogers Smith)、彼得·多布金·霍尔(Peter Dobkin Hall)、查尔斯·佩罗(Charles Perrow)和唐·格林(Don Green)都提出了有用的补充建议。我同样感谢通读或者阅读了一部分手稿的更早的成稿的约瑟夫·布拉姆尔(Josef Braml)、科里·罗宾(Corey Robin)、埃里克·斯切克勒(Eric Schickler)、詹姆斯·史密斯(James Smith)、黛安·斯通(Diane Stone)、彼得·塞弗利斯(Peter Siavelis)和菲奥娜·赖特(Fiona Wright)。当我研究克林顿医疗保障改革时,雅各布·哈克尔(Jacob Hacker)和我分享了他关于此案的一些采访记录,我感谢他所提供的记录和关于此案的建议。在我重写手稿(几乎是全部)期间,威克弗里斯特大学(Wake Forest University)和纽约城市学院的同事为我营造了有利的大学环境,使得论文最终出版成册。希思·布姆加德纳(Heath Bumgardner)、凯文·格里尔(Kevin Greer)、杰夫·索兹曼(Jeff Saltzman)、斯科特·萨维奇(Scott Savage)和帕特里斯·杨(Patrice Yang)作了有价值的辅助研究。罗宾·华盛顿(Robyn Washington)设计了本书的封面。

资助本项目的有爱斯本学会非营利性部门研究基金(the Aspen Institute's Nonprofit Sector Research Fund)、耶鲁大学的非营利性机构计划(Yale

- xii University's Program on Non-profit Organizations)、洛克菲勒档案中心(the Rockefeller Archive Center)和威克弗里斯特大学阿奇基金(Wake Forest University's Archie Fund)。在这里,我向这些机构表示衷心的感谢。项目刚开始时,我也受益于杜鲁门奖学金基金会(the Harry S. Truman Scholarship Foundation)。我要感谢基金会的执行秘书路易·布莱尔(Louis Blair)邀请我参加基金会在1996年的夏季学院,使我能够在华盛顿特区展开项目采访。在论文写作的最后阶段,我担任布鲁金斯学会的研究员。当我进入布鲁金斯学会后,我对在一个智库中研究智库的种种顾虑都消失了。我喜欢我的工作有充分的独立性,也喜欢经常和同事进行富有成效的讨论和辩论,这些讨论和辩论使我们的最终研究结果更臻完美。我还要感谢莎拉·宾德尔(Sarah Binder)、史蒂夫·赫斯(Steve Hess)、保罗·莱特(Paul Light)、汤姆·曼恩(Tom Mann)、珍妮·斯蒂恩(Jennifer Steen)和肯特·威佛给予我建议和鼓励。在项目修订阶段,剑桥大学出版社(Cambridge University Press)的卢·贝特曼(Lew Bateman)给了我莫大的鼓励并提出了绝妙的建议。他和另两个匿名评论者的建议使本书在最后阶段得以改进。感谢埃里克·纽曼(Eric Newman)仔细审阅书稿。

最后,我要感谢乔尔·艾林(Joel Alien)和我的父母丹尼尔·里奇(Daniel Rich)及南希·里奇(Nancy Rich),感谢他们永不间断的支持和对完成这本书所做工作的热爱——还有他们对我在写作时全神贯注于此书的包容,以及我遭遇挫折时的宽容。

目 录

C O N T E N T S

表格目录 / 1

图表目录 / 2

致谢 / 1

第一章 智库的政治人口统计学 / 1

第二章 智库的发展 / 28

第三章 政治信任度 / 69

第四章 专家在政策制定中的角色 / 95

第五章 政策影响力：使研究变得重要 / 140

第六章 智库、专家和美国政治 / 188

附录 A 关于智库特征、观念和知名度的详细资料 / 203

附录 B 深度采访名单 / 215

Works Cited / 221

Index / 234

译者后记 / 240

表格目录

viii

- 1-1a 依据预算和研究范围划分的国家事务型智库 / 10
- 1-1b 依据预算和研究范围划分的州和地方事务型智库 / 10
- 1-2 依据意识形态、研究范围和资源划分的智库 / 14
- 1-3 依据意识形态和研究兴趣的广度划分的智库 / 14
- 3-1 受访群体对布鲁金斯学会和传统基金会的影响力评价 / 74
- 3-2 1997 年智库信任度评估排名 / 75
- 3-3 智库样本特征 / 80
- 3-4 回归结果 / 83
- 3-5 智库国会作证分布,以一同作证的其他组织形式为标准分类作证的其他组织 / 87
- 3-6 智库国会作证分布,以一同作证的其他组织思想倾向为标准分类作证的其他组织 / 88
- 3-7 智库媒体引述,以引述的类型为标准分类 / 89
- 3-8 智库媒体引述,以引述的类型分类思想倾向 / 89
- 5-1 医疗保障改革议程设置研究 / 144
- 5-2 电信改革国会证据 / 161
- 5-3 电信改革议员辩论中提到的专家 / 168
- 5-4 在《华盛顿邮报》电信改革中的引用次数 / 169
- 5-5 议员减税辩论中提到的专家 / 174
- A-1 聚焦州事务的智库和聚焦国家事务的智库的预算排名 / 205
- A-2 15 个大型智库的意识形态群组 / 205
- A-3 每个意识形态群组中排名前十的智库 / 206
- A-4 1997 年智库影响力分值 / 211
- A-5 受访者群组列出的 1997 年影响力排名前四的智库 / 212

图 表 目 录

- 1-1 成立于 20 世纪 90 年代智库的存在模式 / 8
- 1-2a 依据意识形态划分,成立于 20 世纪 90 年代的国家事务性智库的增殖模式 / 12
- 1-2b 依据意识形态划分,成立于 20 世纪 90 年代的州和地方事务性智库的增殖模式 / 13
- 3-1 受访者眼中有影响力的智库 / 71
- 3-2a 1997 年被评为最有影响力的智库 / 73
- 3-2b 1993 年被评为最有影响力的智库 / 74
- 3-3 1997 年国会议员和记者对智库的思想倾向评分 / 77
- 5-1 政策制定中专家治策的形式 / 141
- A-1 成立于 20 世纪 90 年代智库的增殖模式 / 204

第一章 智库的政治 人口统计学

1

布鲁金斯学会(the Brookings Institution)的工作人员通过分析、潜心研究、客观写作以及丰富的想象来质疑现行的做事方式而进行工作,然后提出其他可供选择的方法……50年来不断为政府出谋划策,它已经不仅是一个私人研究机构……它是一个重要的国家机构,以至于如果它不存在,我们将不得不找人把它创造出来。

林登·B. 约翰逊(Lyndon B. Johnson) 总统

1966年9月29日^①

毫无疑问,传统基金会(The Heritage Foundation)是在国家的思想论战中影响最为深远的保守派组织,不仅在华盛顿具有巨大影响,其威力简直遍及全球。

众议院议长(Speaker of the House)纽特·金里奇(Newt Gingrich)

1994年11月15日^②

来自众议院议长和总统的这两段颂词虽然间隔了28年,但却都围绕着一个我们所熟知的组织——智库。在其赞扬中,约翰逊和金里奇分别用两个格外不同的字眼来描述这两个组织的成就:布鲁金斯学会在于其“潜心研究”和“客观写作”;传统基金会则在于其在思想论战中影响深远的努力。这些角色给我们刻画了两种截然不同的概念,使人联想到在美国政治中对智库角色的极为不同的理解。第一段强调了智库作为可信的专业知识生产者的角色;第二段则聚焦于其对思想论战的贡献。

2

这些属性表明的差异引出了本书的中心话题:智库。从总体上来说,智库已经发生演变了吗?是否从进行潜心研究和客观写作,逐步发展为通过对思想论战施以深远影响来追求思想上的议题?如果是的话,其产品——专业知识和思

想——在美国的政策制定中起着怎样的作用以及会产生怎样的影响?

人们总是把专家看作是中立的、可信的、超脱于政策制定中各种争论之上的。20 世纪早期的进步改革者们为了寻求解救办法而转向迅速发展的社会科学。他们相信,在大学里受过训练的政策专家能够制定互惠互利的政治(usurping patronage politics),专家们能够提出真正的方案来解决源于工业革命的社会、经济的不稳定。由于他们的努力,美国政治和社会才为人们所深入了解并得以改善。

然而,人们对专业知识的完全信任在随后几十年逐渐减弱,培养新的政策专家成为 20 世纪前 2/3 的时间段内困扰改革者们的一大要务。这种困扰反映在遍及全国的高校中社会科学系和政策学院的建立和扩大。同时,还反映在大量独立智库的建立,这些组织旨在为华盛顿政策制定者提供与政策相关的研究。

20 世纪参与政策制定过程的学者们观察到了这些发展,这些发展也有助于保持人们对美国政策制定专家的普遍理解,就像重要的背景声音,它能给长期以最佳证据为基础的政策过程以理性理智的分析。从查尔斯·梅里亚姆(Charles Merriam)到哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell),再到约翰·金顿(John Kingdon),政治科学家们已经把研究方向转为那些影响“思想的普遍趋势,继而从长期来看,会影响到政策制定者的思想”。^③很多研究都发现,随着时间的推移,技术研究能够影响特定的政策条款,能够有效改变有关政策问题的思维方式。^④学者们争论,政策研究是在为公共问题提供具体对策方面最有帮助,还是,正如更为普遍表明的那样,对公共问题有大致启迪。^⑤但是根据大多数评论,多数专家在政策制定方面是不错的。在 20 世纪的大部分时间里,这种判断是准确的。专家们完成了这些任务。即使有时他们的工作被他人用于政治目的,专家们表面上还是保持中立和客观的。从长期来看,专家们提出的严格设计的、理性的思想和政策规定,对政策制定者们的工作是有所裨益的。

但是,与这些早期的经历和学术性理解相反,到 20 世纪末,现实中的各类政策专家已经很少再遵照承诺,使政策选择更清晰、更缜密,使决定更理性了。2002 年,当国会议员考虑对最初制定于 1996 年的福利改革法案进行重新授权(reauthorization)时,政府之外的专家们在对 1996 年法案提出修改意见方面没有达成一致。专家们进行了研究,在所有方面提出了主张——从提高儿童护理补助和低收入人群的住房代金券到促进结婚和禁欲的条款。^⑥

在如何修改该项法案上,专家们没有达成一致意见,而在表达观点方面也很少有节制。他们并不是含蓄地提出客观分析来长期影响政策决定,那些把自己塑造成专家的人中,有很多大声疾呼立即就福利改革进行公开的辩论,并要对此作出频

繁的、响亮的、积极的贡献。他们召开记者招待会,举办论坛,提供国会听证会,主办用来争论的政策简报。这样的工作多由智库中的专家和分析师来做,这些智库的数量从1970年到20世纪末21世纪初时已经由不到70个翻了两番,达到了300多个。

在这场论战中最典型的争论是有关结婚率的福利效果。传统基金会、布鲁金斯学会、进步政策研究所(Progressive Policy Institute)以及美国预算与政策优先中心(Center on Budget and Policy Priorities)的分析师们分别就该主题进行了研究。^⑦事实上,在2001年秋季和2002年春季之间,上述每家研究机构均就该话题推出了报道、政策简报、新闻稿等形式的研究报告,紧随其后的是公开的公共简报、大型会议和媒体活动对国会于2002年秋对该项立法的重新授权作了预期。人们注意到了智库的这种工作。来自传统基金会、布鲁金斯学会、进步政策研究所和美国预算与政策优先中心的学者们,由于其工作远远超出了高校中同类人就此问题所做的工作,因此赢得了媒体知名度。^⑧

这些相互冲突的知名专家的存在说明,对专家及其行事方式的历史性理解与学术性理解之间具有相当遥远的距离,同时,今天的专家们行事是非常高调和主动的。这个例子也表明了智库在当代政策辩论中进行研究的中心作用。当今,许多最受关注的专家的言论来自公共政策的智库。这些智库为美国政策制定中专家的角色转型作出了贡献。现在很多专家行事更像倡议者,他们不仅仅频频露面,还相当有争议。他们更加主动地推销自己的工作,而不像传统对专家的看法那样低调;继而,他们的工作经常代表预先成形的观点而不是试图进行客观、理性的分析。

本书仔细研究了这些变化以及它们为美国政策制定带来的后果。金顿对专家属性和角色的分析中,清楚地区分了“政策群体”和“政治人群”,政策专家属于前者的一部分。在他修订版的《议程、备选方案与公共政策》(*Agendas, alternatives and Public Policies*)一书中,他仍然持有这样的观点:政客和专家在互不相容的领域内运转。他评论道:

关于政策和政治潮流,我仍然发现,把它们描述为相互独立却偶有相交是有益的……政策群体聚焦于技术细节、成本效益分析、数据收集、进行研究、提炼建议等事务上。相比之下,政治人群可以粗略地描绘为,比政策群体涉及更多的问题领域,而且聚焦于在更大的政治范围内赢得选举、推进党派、动员支持。^⑨

金顿坚称,研究者和研究组织在艰苦卓绝的政策制定的最后阶段是次要的。他们的研究是让他人来承担的,包括被选举的官员、利益集团的领袖以及记者,这些也

属于“政治人群”。

20 世纪前半叶的学者像金顿一样相信社会科学家可以大有作为,通过提供方法论方面严格正当的(如果不是无可辩驳的话)对策来解决政策难题,并以此来改进政治辩论的质量。他们还相信,在保持客观,避免陷入烦乱不合的政治过程的同时,社会科学家们能够也应该做到这一点。^⑩第二次世界大战后,一种类似的观点仍在继续流传着。在 1951 年出版的一本关于政策学的书中,伊斯顿·罗思韦尔(Easton Rothwell)预言道:

政策学能够用来满足分类的需求,它们提供快速发展的技术以使假设清楚明确,并通过政策寻求实现的基本价值观和政策必须要应用于人际关系的现实状况来检验其合法性。通过把普遍原则转变为具体的行动标志,政策学(policy sciences)提供标准来检验普遍原则在具体情境中的适用性。他们还使政策制定者对既定假设的可能后果具备足够敏锐的概念,使其能够在行动计划中避免原则性冲突。^⑪

哈罗德·D. 拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)也附和了这种乐观主义,他还提醒道:“政策方法不应该混淆于肤浅的想法——社会科学家应当摒弃科学,将全部时间投入现实政治中。也不应该混淆于这种建议——社会科学家应当将绝大部分时间花在为政策制定者们就当前问题提建议上。”^⑫在 20 世纪的大部分时间内,专家应该和政策制定者共同参与到积极的政治辩论中来发挥影响作用,这种说法既是不可取的,也是不现实的。

然而,本书的重要发现是,许多当代政策专家确实仍在现今政治辩论中探索一种积极而直接的角色。政策专家们远非保持一种超然的中立性,他们往往是执著的和意识形态的倡导者,他们甚至成为政治妥协的掮客(brokers)。许多最具雄心的专家们植根于智库。智库已经成为了一种基础设施和他们努力的发动机。

对智库的研究

我认为,有一种组织很少被学界关注,但它却很重要。自 1970 年以来有关美国智库的书籍出版的还不到一打。^⑬在过去的 30 年中,没有一篇专门谈论智库的文章出现在《美国政治科学评论》(*American Political Science Review*)、《美国政治科学杂志》(*American Journal of Political Science*),或《政治学杂志》(*Journal of*

Politics)上,也没有出现在重要的政策或社会学期刊上。相比之下,关于非政府组织的其他种类,尤其是利益集团的书籍和文章则已经出版了几十部/篇。^⑭ 7

历史上,社会科学家对智库很少关注的一个原因与智库低调的传统直接相关;另一个原因则与社会科学家,特别是政治科学家的偏见有关。一方面,20世纪60年代以前,美国的智库在政策制定过程中普遍是低姿态的角色。智库的学者发展出重要的、频繁被使用的研究和思想供政策制定者吸收。但是,这些学者很少在公开场合或以高曝光率的方式就这些研究和思想与其他有影响力的角色进行辩论。^⑮正如肯特·威佛所回忆的那样,布鲁金斯学会的学者中流传着这样一则笑话:“我们为政策制定者写的书却被大学在校生成阅读。”^⑯一般来说,智库的研究不是要上新闻头条,而是要渐渐融入政治词汇当中。这种低调使得学术界很少关注它。

对智库缺少关注也反映出最有可能研究智库的学者的观点。政治科学家们长期以来很难解释智库的主要产品——思想和专业知识——在美国政治中的作用。正如彼得·霍尔(Peter Hall)所评论的那样: 8

普遍认为,思想对政策制定有影响……但是很难描述那种作用。任何试图明确说明在何种条件下思想具有政治影响力的努力都不可避免濒临还原论(reductionism)的边缘。而这种尝试失败后会给我们理解公共政策造成很大的空白(lacuna)。^⑰

在政治科学学术研究中,很大程度上忽视了这种“空白”,而经常把和经济上理性计算相联系的利益作为美国政策制定中主要的、压倒一切的力量源泉。在这种角色刻画中,思想和专业知识代表为了捍卫利益而进行的策略性传播从来都不是真正重要而独立的力量。^⑱

这种对于专业知识作用狭隘的观点在这样一个时代里可能是较为情有可原的,那就是,“游戏的根本规则”基本上是由学者来认可,以达成共识来支持在国内不断增长的社会福利支出。在20世纪60—70年代,政策制定过程的中心可能是利益的相互竞争,而非政府适当角色和范围的思想主张。^⑲例如,当共和党人和民主党人共同分享凯恩斯经济学的根本教义时,很明显,战斗往往局限于对公共特权和资源所有权相互冲突的利益竞争上。^⑳ 9

在这个阶段出现了多种文献资料,都是关于以利益为基础的组织的属性和影响力的,这些组织备受关注也雄心勃勃。^㉑很多学者阐述了与利益集团政治和参与组建这些集团的人们相关的努力和根本偏见。^㉒但是,这些以科学实验为依据的学术研究对思想、专业知识或意识形态的分歧却很少关注。这根本就是在政治过程

和政策制定过程中忽视了智库和专家们的努力。

- 10 有趣的是,在20世纪70和80年代,很多报道营造的政治环境开始支持保守党人的偏好,而利益集团的学者们尤其把力量集中于理解大多开明的公共利益集团和民间团体(citizen groups)的大量涌现上。自从贝里(Berry)对大多开明的公共利益集团的激增和影响做了评估后,学者们纷纷效仿,对这些组织的起源、成员及影响进行了广泛的分析。^{②③}公共利益集团的学术研究和利益集团的文献资料是一个重要的研究领域,但是在美国政治中,对认识组织政治(organizational politics)和保守派的原则及意识形态的支配地位(ascendancy)之间的关系帮助不大。与此相反,对智库的关注有助于在更为广阔的政治环境中,在有组织的集团努力和发展间建立联系。^{②④}

最近几十年,随着智库数量的增加,这些智库中超过一半在其任务和研究中能够看出其所代表的意识形态的倾向。这些持意识形态的智库中,压倒性多数属于广泛意义上的保守派,产出的工作成果支持有限政府、自由企业和个人自由。因此,随着它们在思想和意识形态方面的相互竞争,智库作为政治和政策辩论的主要创作素材(principal fodder)而越来越受到瞩目,随着智库自身变得更具意识形态——往往是保守派——而且更加偏重宣传,智库及其产品有更多理由获得关注。对智库的了解不仅有助于理解专业知识和思想在美国的政策制定中所起的政治作用,还有助于解释思想是如何渗透于政策制定的。^{②⑤}

11

何 为 智 库?

对于贴上“智库”标签的组织存在诸多争议。在一些描述中,它们与政府研究机构,如:美国总审计局(the General Accounting Office)和美国国会研究服务处(Congressional Research Service)没有什么不同。^{②⑥}有时,它们等同于附属于大学的研究中心和研究所。^{②⑦}有些时候,以利益集团为基础的研究性组织,如:美国退休人员协会的政策研究所(the AARP's Policy Institute)被认为是智库。^{②⑧}我认为上述定义都是不准确的。

我将智库定义为独立的、无利益诉求的(non-interest-based)非营利性组织。其产品是专业知识和思想,也主要依靠这些来获取支持并影响政策制定过程。操作上,智库属于501(c)3非营利组织,对有关公共政策的问题进行研究并传播思想。政治上,智库属于进取型研究机构,积极寻求公共可信度的最大化,尽可能地

投身于政治,运用其专业知识和思想来影响政策制定。

的确,要在智库和其他类型的组织之间做出毫无争议的区分既不可能也不可取,研究机构之间的界限往往是模糊的。但是,智库的产品和目标对于任何阐明智库是如何在运行和影响中与其他角色相区分是至关重要的。

智库关心其可信度的最大化是因为,与利益集团相比,智库在政策制定者眼中很少有明确的、可识别的代表选区。智库不能依靠投票选区的大小或力量来给政策制定者施加影响。当美国退休人员协会也许会为了影响政策制定结果而进行研究时,数以百万计的更年长的美国人为政策制定提供了他们重要的、最强有力的组织影响。相反,智库,甚至是那些寻求为那些共享根本观念的人说话并获取他们支持的机构,都会受到其研究成果的信用和可信度的最根本影响——对于外界的抨击也是脆弱的。

12

为了获得可信度,智库寻求最大限度的独立性。外界是否认真对待智库的研究,取决于其是否被认为脱离于具体的金融利益。正如随后篇章中所阐述的,许多智库,甚至是那些积极推进与某种意识形态或观点一致的智库,都要设法描绘出一种脱离于狭隘的支持者集团的独立性。

智库也会追求跻身于政治。它们会把目标定为用研究来影响相当不同的观众,但是,尤其在最近几年,智库很少发表报告,总是被动地展开下一个研究。它们设法使自己的研究在相关政策制定者中引起关注,并接近这些人以影响政治结果。不管是就与福利重新授权(welfare reauthorization)相关的婚姻重要性而写专栏,还是寻求机会在国会就环境法规作证,大多数智库将建立接近机会作为它们使命中明确的一部分。^②它们努力发展这种机会对其影响力是有效的,近几年,这些努力普遍在政策制定中彰显了作用。

成长阶段的智库

13

术语“智库”的来源是不明确的。多数报告指明这个标签出现于第二次世界大战期间,指的是军事性的研究发展组织。^③近几十年,关于哪些组织可以或应该叫作“智库”很少有共识。一些智库领袖其实不愿其组织被归类于智库,担心一旦被分类,其他机构可能也会被归于同一类。^④抵消这些组织的这种忧虑是一些利益集团努力要做的,来为自己赢得“智库”这个标签,这会附带给它们信用和名望。

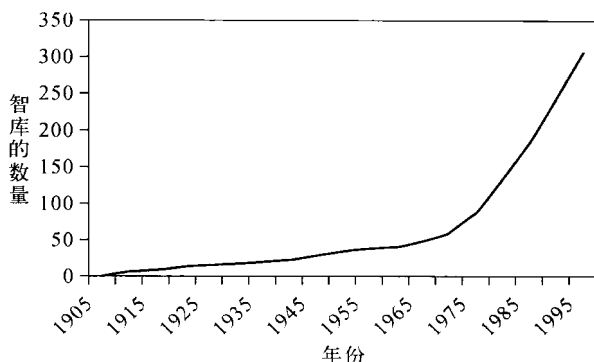
这种对该标签的获取和避免的竞争导致在某一时期美国政治中运作的智库数

量很难确定。其他类型的组织,像高校和贸易协会(trade associations)要经过正式认可,或者要具备明确一贯的威望或与自我定位为某类组织相联系的生存动机,而智库,正如我所定义的,会倾向于拒绝使用“智库”标签,以此来认可智库的地位。

我对美国政治中运作的智库数量的估计是根据有关智库的名录、书籍、学术论文以及报纸杂志的剪报中提及智库的仔细研究得来的。唯一最全面的智库名单的来源以及我依据最多的是赫尔伯斯特(Hellebust)的《智库名录》(*Think Tank Directory*),^②1996年,该名录记录了1212个独立的和附属于高校的“类智库组织”(think tank—like organizations),那些组织是在美国境内或独立或附属于学院或大学的,被称为“非营利公共政策研究组织”。^③

- 14 在查找整理赫尔伯斯特的入选者时,我从自己的计数中排除了那些非独立的或并不重视(not oriented toward)影响公共政策辩论的组织,同时增加了一些在其他地方被提及的组织。^④参考了所有资料后,我发现1996年在美国政治中运作的共有306个独立的重视公共政策的智库。

15



图表 1-1 成立于 20 世纪 90 年代智库的存在模式

现在,《智库名录》已经更新了,这些智库的地位、存在和资质已经通过核对任务声明和/或为每个组织收集年报而获得了确认。附录 A 中包括了我对智库计算方法的更多信息。

我也确定了智库附加的特征和方式。图表 1-1 说明的是整个 20 世纪 306 个智库出现的方式。1996 年以前存在的智库中超过 3/4(80.7%)形成于 1970 年后。1996 年运作的智库中只有 59 家,其存在时间却超过了 25 年。^⑤

在许多新旧夹杂的智库中,在地理位置、规范及研究焦点等方面存在诸多差异。1996 年仍在运作的智库中的 1/3 主要关心州和地方性问题,而不是全国性事

务。1996年运作的106个关注州事务的组织有加利福尼亚公共政策研究所(the Public Policy Institute of California)(成立于1994年,由威廉姆·休利特(William Hewlett)资助7500万美元,以便通过“独立、客观、无党派研究来改善加利福尼亚州的公共政策”)、特拉华州公共政策研究所(the Delaware Public Policy Institute)(由前任共和党州长皮埃尔·S.杜邦(Pierre S. DuPont)于1990年创立的智库),还有詹姆斯·麦迪逊研究所(the James Madison Institute)(着眼于佛罗里达州的保守性智库,自1987年就在该州“参与思想论战”)。^⑤

聚焦于州政策制定的组织中近2/3(65%)创立于1980年,此后新的关注州事务的智库在1985—1995年间以每年5.7%的速度创立。毫不奇怪的是,鉴于他们更为有限的地理选区(geographic constituencies),着眼于州事务的智库规模总是比着眼于全国性事务的智库要小。1996年,约3/4(72.6%)的州智库依靠不超过50万美元的预算在运作。^⑥没有一家每年支出超过1000万美元。

相反,200个主要着眼于全国性政策制定的智库中,超过2/3(67.5%)的在1996年前拥有的预算超过50万美元,近一半(47.5%)每年保持预算超过100万美元。其中有20家拥有预算超过1000万美元。有些智库的运作资源远远超过了1000万美元。最著名的是兰德公司(RAND Corporation),其预算在1996年达到1.2亿美元。这些大型研究所中的大多数——包括布鲁金斯学会、传统基金会和城市研究所(Urban Institute)——每家的年预算介于1500万—3000万美元之间。^⑦这些组织中有20家的预算远远多于最大规模的州智库。附录A针对智库预算规模的分布给出了附加的细节性信息和表格。

研究任务的范围和多样性

除了聚焦于不同的政策制定领域(policy-making venues),智库在研究任务的范围上也有不同——是设法针对一个、几个问题进行研究,还是几十个问题。有些智库,如:哈德森研究所(the Hudson Institute)和曼哈顿研究所(the Manhattan Institute)每年花费在700万—1000万美元之间,在多种问题领域(multiple-issue domains)来影响范围广阔的政策辩论。另一些智库支出相似但着眼于非常狭窄的范围。例如:非洲裔美国人合作研究中心(the Joint Center for Political and Economic Studies)和未来资源研究所(Resources for the Future),规模相似但只分别关注影响非裔美国人的问题和环境问题。