



国家智库丛书

当代智库的 知识生产

唐磊◎主编

The Knowledge Production of
Contemporary Think Tanks

中国社会科学出版社

当代智库的 知识生产

唐磊◎主编

The Knowledge Production of
Contemporary Think Tanks

图书在版编目(CIP)数据

当代智库的知识生产/唐磊主编. —北京: 中国社会科学出版社,
2015. 7

ISBN 978-7-5161-6199-9

I. ①当… II. ①唐… III. ①知识社会学—文集
IV. ①C912.67-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 117578 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 郭晓鸿

特约编辑 席建海

责任校对 季 静

责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010-84083685

门 市 部 010-84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司

版 次 2015 年 7 月第 1 版

印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 19.75

插 页 2

字 数 315 千字

定 价 76.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

何为智库,智库何为?

——写在前面的话

智库在中国受到各界广泛关注,不过是近几年的事情。2013年4月15日,习近平总书记对建设中国特色智库做出重要批示。2013年11月,十八届三中全会提出建设中国特色新型智库,建立健全决策咨询制度。一时间,各路政府科研机构、高校乃至民间均纷纷响应。这一年,数不清的智库建设研讨会、座谈会在各层机构中举办。受此鼓舞,有的学者把2013年称为中国知识界进入“智库时代”的第一个年头。

正是在这样的背景下,我开始关注智库知识生产的问题。编纂本书的基本构想是,以知识社会学的视角考察智库现象及其知识生产特征。按此设想,我在英语世界的有关研究文章中选取了一批代表性成果:作者包括智库研究领域的著名学者如戴安娜·斯通(Dinae Stone)、托马斯·梅德维茨(Thomas Medvetz)、詹姆斯·麦克甘(James G. McGann),智库的资深学者如默里·韦登鲍姆(Murray Weidenbaum)、李成等;在国别上,除了传统的智库强国美国、英国、德国,也特别选取了像中国这样新兴的大力发展智库的国家;更主要的是,我试图通过选文,来展现有关智库定义、智库功能、智库知识生产的内在机制、智库影响决策的能力及其评估等问题,西方学术界思考到了怎样的程度。我希望通过这样一种努力,来帮助中国智库的建设者和从业者们反观自照,思考中国特色智库建设的路径。

智库的勃兴,与知识社会的兴起有着千丝万缕的联系。智库的历史最早可以追溯到19世纪中晚期,但独立智库的真正成形要到20世纪的第二

次世界大战前后，而其蓬勃发展则开始于 20 世纪 70 年代左右^①，最后这个时期正是所谓“知识社会”、“后工业社会”出现的时代。尼科·斯特尔（Nico Sterr）称这一新的社会形态是以“科学知识向其一切生活领域的渗透为基础”。^② 彼得·德鲁克（Peter Drucker）则宣称：“现在真正控制资源和绝对是决定性的生产要素，既不是资本也不是土地或劳动力，而是知识。”^③ 如果说，这些抽象的表述还不能把为决策而供给知识的智库同知识社会一般地联系起来的话，弗兰克·韦伯斯特（Frank Webster）的下面这番话将更有力：“社会是以高度社会化和自省为生活方式构建的基础来组织的。如果事实真是如此，我们将日益依靠反思和以评估风险为基础的决定来建设我们生活的世界（而不是根据自然或者传统的命令），对于我们形成我们的反思，理论知识举重若轻。”^④ 按照韦伯斯特的分析，在当今社会，决策（或者说理性选择）也在“向一切生活领域渗透”，而每一个组织乃至个人，都需要大量的信息和知识乃至更为总体的理论知识来支撑其日常决策活动。与此同时，知识社会的另一显著特征表现为，人们日益增长的知识—决策需求同信息爆炸和知识专门化背景下个体认知能力相对不足（并且这种差距还在日益扩大）之间的矛盾。正因如此，作为知识—决策代理服务机构的智库，其活动的空间愈来愈广，其所扮演的角色愈来愈重要。

尽管智库早已潜在地影响和改变了世界和人们的生活，但普通大众乃至学术界对于智库究竟是怎样一类机构以及它如何生产知识、服务决策，仍感到十分神秘；智库发生影响的过程至今也还是个谜。本书不奢望能够通过选译十几篇文章就破解智库运作的黑箱之奥，但至少我个人感觉，通过这些文章，读者应该可以大致弄清智库是什么和智库做什么。至于智库究竟如何做，社会学或者更具体说，是知识社会学最常用的一些分析框架，比如知识与权力、知识生产与知识传播、公共政策与市民社会等，可以帮助我们略窥堂奥。

① 关于智库的历史溯源问题的综述，见金芳等《西方学者论智库》，上海社会科学院出版社 2010 年版，第 4—6 页。

② 尼科·斯特尔：《知识社会》，殷晓蓉译，上海译文出版社 1998 年版，第 13 页。

③ 彼得·德鲁克：《后资本主义社会》，张星岩译，上海译文出版社 1998 年版，第 6 页。

④ 弗兰克·韦伯斯特：《信息社会理论》第 3 版，曹晋等译，北京大学出版社 2011 年版，第 39 页。

2014年初，《中国社会科学报》曾约我撰写一篇关于智库的小文，那时本书大部分文稿都已成型，我即根据编读过程的一些收获完成了那份差事，那篇文章的题目恰好就是本书的书名《当代智库的知识生产》，只是编辑不知有意还是无意给多加了功能二字。现在看来，这篇文字讨论更多的是智库如何把握“知识”的独立品格同“政策”的权力属性或是“生产”的市场本性之间的平衡，这也是海外学者在研究智库现象时最为关注的重点内容之一。我把这篇文字稍事修补，置于此处，希望对读者们理解全书内容多少起到一些辅助作用。

关于何为智库

在关于智库形形色色的定义中，我倾向于认同安德鲁·里奇（Andrew Rich）的定义，即智库是“非营利性的组织，它们生产专业知识和思想，并且主要依此获得支持和影响政策制定过程”。该定义大概是最具通约性的一种。在其他一些学者的定义中，智库被打上独立性的标签，例如，布鲁金斯学会理事会主席约翰·桑顿将质量、独立性和影响力视为智库的核心价值和对其进行评估的关键所在^①，但各国智库发展的实际经验证明，独立性与其说是一种内在属性毋宁说是一种价值追求。在我看来，智库追求独立的理想，除却对知识本身的敬畏和智库组织的自治性以外，更多表现为对上述平衡的巧妙把握。

关于智库何为

公共政策学者黛安娜·斯通（Diane Stone）将智库的角色总结为三个方面，“智库联结研究与政策”、“智库服务于公共利益”、“智库促进知识积累”。其中，最能显示智库与一般科研机构区别的是第一方面，或者换个说法，智库要做“知识和权力的桥梁”。

智库联结研究与政策的主要方式是对形成决策的“有效干预人群”进行游说，通过将其理念传播给他们而形成影响。根据可能影响决策的群体不同，智库“捐卖”自己思想产品的方式可分为“俘获”政府决策层、对

① 金芳等：《西方学者论智库》，上海社会科学院出版社2010年版，第2页。

社会精英以及公众展开启蒙。随着世界范围内民主化不断发展的趋势和知识社会对专业化知识需求的不断扩大，当代智库应更加努力地自身塑造成思想市场的赢家而非传统形式上的政策供应商和幕后推手。

智库作为知识掮客

作为面向公共政策的“知识掮客”（knowledge brokers），智库需要在保证有效地生产知识和“捐卖”知识的同时，寻求二者之间的平衡。然而，智库的知识生产活动和公共政策的决策活动存在着某些极难克服的矛盾。

首先，是科研与决策二者的知识供求矛盾。一方面，对需求方即决策者来说，他们面对积案盈箱的报告、内参却总感觉欠缺有思想有见地的智力支持；另一方面，令智库研究者经常苦恼的是，无法及时把握政策制定者动态的知识消费偏好，或者待价而沽的研究成果总是得不到决策者的青睐。为了应对这一矛盾，智库需要及时回收、合成思想，把高深的学术成果重新演绎成简洁明了的“话语片段”，有时甚至不惜采用媒体化的表述方式，以普及思想并吸引眼球。由于评价体系有自身优势，所以在组织思想的重新合成和演绎方面，智库显得更加有效率。当然，这样的工作有时不免在“科研至上”的学术共同体中遭遇尴尬。

其次，为了提高推销知识的效率，当代智库的管理者更加重视建立广泛而有效的社会网络，通过各种类型的社会活动来促进公务员、决策者、商界精英、媒体人士和学者之间的沟通，并在这些活动过程中潜移默化地将自己的思想和理念“兜售”给政策形成过程中的有效干预人群。或者说，对于智库而言，提升知识品质和加强社会资本二者不可偏废。有时，后者的重要性甚至超过前者。中外学者都有人指出过，对于提高决策影响力而言，政策研究者的社会交往能力比知识产品质量有着更大的意义。

影响公众还是影响决策

公众影响力是智库的重要社会资本之一，也是智库为了实现影响决策而常常借助的力量，即通过影响大众舆论来促使政府议程和决策的变动。里奇和唐纳德·阿贝尔森（Donald E. Abelson）等人的研究表明，大众媒体喜欢援引的智库在决策者那里不见得有同样的影响力，媒体和决策者对

于智库成果的关注点并不一致。即便如此,智库在争取生存资源的时候,“公众关注度”总是一张不错的牌,因为智库除了服务决策之外还可以打出“服务公共利益”的旗号。而且,对于一般投资人来说,面对决策过程的“黑箱化”,谁又确信公众舆论丝毫不会干预决策呢?因此,虽然自知公众影响和决策影响不是一回事,智库也不会放弃利用各类媒体扩展其公众影响力的努力。在资源和精力有限的双重制约下,更重视公众影响还是决策影响,成为智库的知识生产者和管理者始终将要面对的另一个矛盾。本书中就有两篇文章集中谈到知名度和影响力的问题。

智库如何以及多大程度上能影响决策,是人们讨论智库时最关心的问题之一。尽管本书收录的文章中有两篇探讨了评价排名或网络计量学方法,但在我看来,任何试图以各种指标来量化比较智库决策影响力的尝试都会面临尴尬。智库对决策的影响过程深嵌在多元、复杂的“知识—权力”的社会网络中,这一过程充满了变量。就像美国国际战略研究中心总裁约翰·哈姆雷(John Hamre)所说的,“在公共政策这方面,像DNA测试那样能有相当把握说出比例(谁贡献了多少)几乎是不可能的”。

知识权威与世俗权威

无论是智库扮演“知识与权力的桥梁”的角色,还是智库进行学术研究与知识掮卖的双重活动,其间都充满了张力,而其根本来源就是智库研究学者托马斯·梅德维茨(Thomas Medvetz)所说的“知识的信誉”与“世俗的权力”(或者说知识权威和世俗权威)之间的永恒冲突。

所谓知识信誉或者知识权威,不仅意味着真理和追求真理过程的客观性,同时,它还代表了丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)所说的知识社会中理性知识的“中轴地位”,或是尼科·斯特尔在《知识社会》一书中所说的“传统的或非理性的信念被导致社会行为更加合理化的那种理性知识所超越”。而如前所述,智库面对的世俗权威实际上又分成决策者和公众(媒体)两种类型。这意味着知识权威与世俗权威之间的冲突也存在两大基本形式。在我看来,一切围绕智库及其知识生产所展开的争辩、质疑,无论来自内部还是外部,最终都指向上述矛盾。

知识市场化对知识生产进程构成挑战

作为现代社会一个独特的知识生产部门，智库的知识生产活动从一开始就带有职业化和产业化的色彩，并且这一趋势随着时间推移不断加强。正如西方的智库观察者所观察到的：智库产业的蓬勃发展和资源竞争的加剧，使得这一行业的知识生产活动中的扁平化、跨界化、契约化、生产周期加速化以及注意力频繁转移等现象越来越普遍。其结果之一，便是对栖身于智库组织同时以传统方式从事研究的知识生产者带来角色和认同的挑战。他们不得不或多或少地改变自身，以更加市场化的方式满足社会对实用型知识的需要。

从这个角度出发，今天在西方国家乃至中国本土所发生的智库转变，都有着客观的根据和内在的发展逻辑。不同的是，西方国家智库所发生的变化是其智库产业市场化进程中的微调，而对于中国的智库及其从业人员来说，可能会经历巨大的变革。^① 他们一方面要学会适应生态复杂的决策民主化过程，另一方面又要适应知识市场化和商业化对知识生产进程构成的挑战。

以上简要介绍了本书编纂的宗旨和编纂者在此过程中的一些理论收获。编选这样一部文集，难免会有许多遗憾。尽管我们在国别上选取了包括中、美、英、德、澳等国，也涉及加拿大（在讨论智库评价问题时），但仍有一些重要国家如法国、俄罗斯未遑论及。其他诸如最新成果来不及吸纳，编译校质量仍有待提高，等等，只能期待未来有机会予以弥补、改进。

最后，要感谢对本书编纂提供过协助的那些人。首先要感谢中国社会科学院信息情报院张树华院长、姜辉书记和刚刚调职离开的曲永义副院长，他们中尤其是主管业务的树华院长对此项目多次表示关心。感谢中国社会科学院国际中国学研究中心何培忠、刘霓两位领导，由于他们的支持，使得本项目得以顺利启动和进行。国际关系学院的肖君拥教授、社科院法学所博士生王演兵兄、远在大洋彼岸的刘航兄，我的同事刘霓研究

^① 可以提供一个有趣的旁证来说明西方和中国智库发展处于不同阶段。利用谷歌趋势（Google Trends）搜索“Think Tank”，并利用百度指数（Baidu Index）搜索“智库”，会发现智库一词在英语世界近五年中的搜索量大抵保持平稳，还略有下降，而智库一词在同一时期的中文世界的媒体关注度和搜索次数大幅增长，尤其是在2014年4月，曾出现爆炸性增长。

员,杨莉博士,实习生韩侃瑶、李敏参与了本书文章的翻译工作,译事辛苦,冷暖自知,感谢他们的付出和奉献。清华大学公共管理学院朱旭峰教授、中国人民大学国家发展与战略研究院副院长王莉丽博士二位是智库研究方面中国学者中的先行者,朱旭峰老师慷慨赐予其中一篇的版权,王莉丽老师对本书提供了许多鼓励和建议并为本书撰写了一篇导读文字,在此也对两位表示深深的感谢。另外,《国外社会科学》曾吸收本书中四篇文章做过一期专栏,《中国社会科学文摘》对这期专栏也进行了摘录介绍,同样要感谢上述期刊给予的鼓励。

本书存在不少漏洞和遗憾,有时是因为编选者的学力、眼光,可能还要受制于版权获取的情况,有时是因为翻译、编校质量的因素,书中各种舛误不当之处我负有最多的责任,希望能得到读者们的批评指正。

唐 磊

2014 年于北京金秋 APEC 会议前夕

借鉴全球智慧 探索中国智库模式

王莉丽

中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、新闻学院副教授

2014年夏天，我第一次看到《当代智库的知识生产》预印本。在我的视野范围之内，这是国内第一本以智库研究为主题、汇编国外学者论文的书籍，而且此书在对国外学者和论文研究维度及视角的选择上，视野非常开阔。当时，唐磊博士约我为此书写一篇导读，我欣然应允。也感谢唐磊博士给我这样一个机会，可以在此书正式出版之前，先睹为快。

智库作为一个国家思想创新的动力和源头，一个国家软实力的象征，其意义已经超越了本身，成为影响世界政治、经济和全人类未来发展的重要力量。同时，智库的发达程度也反映了一个国家的政治、经济、文化发展水平。关于智库研究的理论渊源可以追溯到古希腊亚里士多德关于“知识与权力”的论述，和韦伯关于“学术志业”与“政治志业”的思想之中。就智库研究整体而言，无论是西方学界还是中国学界，起步都比较晚。

尽管智库的历史可以追溯到19世纪，但即使在西方，20世纪70年代前智库研究也乏人问津。1971年，美国政治学家保罗·迪克逊出版了世界上第一本介绍智库形成与发展的著作《智库》。迪克逊将智库界定为：一种稳定的相对独立的政策研究机构，其研究人员运用科学的研究方法对广泛的政策问题进行跨学科的研究，在与政府、企业及大众密切相关的政策问题上提出咨询。该书出版以后的20多年间，西方学术界有关智库的理论研究依然进展缓慢。最近20余年来，智库在全球范围内迎来了一次前所未有的大发展，智库研究也已成为一门重要的跨学科显学。欧美学界对智库的研究主要集中在智库发展的历史、智库的分类、组织结构、传播策略、

案例研究、影响力研究以及未来趋势等方面。近10年来,随着智库成为一种全球现象,智库研究也逐渐扩散到世界各国学界,除了对美国智库的研究外,对欧洲、亚洲和非洲国家的研究也越来越多。而关于“中国智库”的研究和探讨,近10年来更是成为中国学界的热点之一,西方学界对此也给予了很多关注。

智库研究作为一门跨学科的显学,其理论基础主要来自政治学、国际关系学、传播学、社会学、公共管理学等学科,从事智库研究的学者也大多来自这些学科领域。国外学界逐渐发展出一套较为成熟的智库理论,形成了智库研究领域的三个传统:历史路径、实证主义和国际比较研究。从国际范围来看,学界普遍遵循的是美国经验学派的实证主义研究范式。近年来,欧洲批判学派逐渐引入智库研究。对于这些不同的研究路径和研究范式,本书所选择翻译的文本中都有所涉及。

关于智库的批判研究,本书中有两篇论文有所涉及。哈特维希·波伊茨在《重审智库的定义、功能及其实践方式》一文中,讨论了如何运用葛兰西提示的批判性方法来理解智库功能,并且运用哈耶尔的话语联盟概念诠释作为国家外部的促变因素而起作用的智库。戴安·斯通在《作为政策分析机构的三大神话》一文中对智库的功能与角色进行了批判性的思考与探讨。斯通在文中指出,智库的“三大神话”分别是:智库是桥梁;智库为公众利益服务;智库思考问题。“这三种说法被智库(通过年度报告、使命宣言和互联网站)自我宣扬,同时也被用来为智库活动提供合法性。”斯通对三大神话一一剖析并进一步指出,智库实际参与的诸多活动又大大削弱了上述说法的有效性。尽管如此,由于上述比喻的社会和政治上的实用性,“神话”依然存在。对于这种批判视角的研究,我个人认为可以作为对当前全球智库热、智库泛化以及智库过度商业化现象的一种反思,也可以是一种理论层面的多元探讨。

本书中更多论文对世界各国智库的形态、特点以及趋势进行了深入的分析和探讨。托马斯·梅德维茨的《智库政策专家:角色构建及其话语策略》一文从微观视角切入,深入探讨了智库政策专家的角色与特点。本文的探讨,超越了对政策专家是“佣兵”或“知识分子”这种简单二分法。梅德维茨认为,“政策专家必须不断努力,在几大相互矛盾的功能之间做

出平衡和调适……一方面，如果把政策专家所扮演的角色当中的学术性这一面向视为‘简直就是一种伪装’而弃之不顾，那将使问题过于简单化；另一方面，我们也不能忘记，他们的学术生产，总是在方方面面受制于一套深刻的政治性和经济性的制约因素”。

美国智库的发展特点与模式与欧洲智库有着很大不同，最关键的区别体现在美国智库以独立于政府和政党著称，而欧洲智库大多与政府关系密切，并形成了与政党共进退的传统。这一点，值得读者在阅读关于美国和欧洲智库的相关论文时深入理解。《智库发展的国际趋势和澳洲现实》、《美国智库与专家知识的政治学》、《华盛顿的智库及其挑战》、《德国智库的发展与意义》以及《英国外交事务智库的知名度与活动》这五篇论文对澳大利亚、美国、英国、德国的智库进行了非常深入的分析。其中，默里·韦登鲍姆在《华盛顿的智库及其挑战》一文中指出，“主要智库的真正使命不应是试图抢占印刷出版物或晚间新闻，甚至也不该是在法律法规上影响政府决策。那个高于一切、毫无疑问的独特使命，应该是提升对这个社会面临的重大问题所进行的全国性讨论”。这篇文章虽然不是传统意义上的严谨的学术论文，但文中提出的问题和观点非常具有启发性。

近年来，关于智库的影响力研究和影响力的排名也是学界和业界比较关注的问题。每年一度的美国宾夕法尼亚大学发布的全球智库排名曾经一度成为中国媒体争相引用的数据。自2013年始，中国智库界更是开始发布关于中国智库的排名。不可否认，这些排名有其参考价值，可以为我们提供关于智库发展的部分图景。但是无法回避的问题是，任何研究、排名或者数据的选择，都会带有研究机构或者研究者本身的价值判断和学科、视野、信息收集等带来的局限。本书中也收录了两篇这方面的论文，专门分析了智库影响力指标及排名问题。其中，帕特里克·克尔在《智库的概念界定和评价排名》一文中指出，“本文意在警示读者现行智库评价存在的诸多问题和挑战。但本文并非意在否定智库排名现象，相反这种状况将在多种原因的作用下，继续保持活力……就现存的排名而言，我们应充分了解其概念及方法论基础，以认清其中存在的弊端和局限，尤其不能把基于印象为主的排名错误地理解为建立在可靠而严谨的研究基础之上”。

书中还收录了西方学者对中国智库的研究论文。其中，布鲁金斯学会

约翰·桑顿中国中心主任李成教授的《中国新智库：官员、学者和企业家互动之地》一文，针对中国智库在政府决策过程中所扮演的角色，以及其对决策影响力的变化，进行了深入的剖析，并指出中国智库发展的趋势。文章指出：“在当今中国，智库不仅已经成为政府退休官员追求自己职业生涯新阶段的重要场所，而且成为关键的机构会议所在地，官员、企业家和学者们可以互动其间。”李成对近年来发展趋势的分析建立在数据基础上，对于我们把握中国智库现状具有一定的启示意义。李成在文章最后指出：“就发展建立可以从事系统而有充分根据的研究，并为中国公众和政策制定者提供均衡而独立的政策分析的智库网络而言，中国仍然处在早期阶段。”

毫无疑问，当今时代是以“智力资本”为竞争核心的知识经济时代，智库作为思想创新和知识生产的策源地，是国家发展的动力之源。纵观历史，任何大国的崛起与发展都有着思想的支撑，中国梦的实现更有赖于中国特色新型智库的建设与发展。在世界各国的智库发展道路上，每个国家的政治、经济、文化都对其智库发展模式产生了决定性的影响，而这些智库又对国家的发展产生了重要的推动作用。

希望《当代智库的知识生产》一书的出版，能够为中国智库研究界和实践界进一步透视世界智库现象、创造性地探索中国智库模式，提供更加多元的视角。

目 录

何为智库,智库何为?

——写在前面的话 唐 磊(1)

借鉴全球智慧 探索中国智库模式 王莉丽(1)

作为政策分析机构的智库及其三大神话 戴安娜·斯通(1)

重审智库的定义、功能及其实践方式 哈特维希·波伊茨(23)

智库政策专家:角色构建及其话语策略 托马斯·梅德维茨(42)

智库发展的国际趋势和澳洲现实 ... 保罗·哈特 阿里阿德涅·弗罗门(62)

美国智库与专家知识的政治学 马哈茂德·艾哈迈德(81)

华盛顿的主要智库及其挑战 默里·韦登鲍姆(116)

德国智库的发展与意义 马丁·蒂纳特(124)

英国外交事务智库的知名度与活动

..... 伊万·梅迪纳·艾伯纳 大卫·古托姆森(145)

智库的概念界定和评价排名 帕特里克·克尔纳(169)

智库与网络:知名度与影响力的评估

..... 凯思琳·麦克纳特 格雷戈里·马其欧顿(179)

中国智库、政策建议及全球治理 詹姆斯·麦克甘(202)

中国新智库:官员、学者和企业家的互动之地 李 成(216)

附录一 本书所涉参考文献 (240)

附录二 本书所涉智库名单 (277)

附录三 各篇作者简介 (288)

代跋 关于“智库热的冷思考”答社科报记者问 (294)

版权说明 (300)

作为政策分析机构的智库及其三大神话*

戴安娜·斯通/文 唐 磊/译

【摘要】“智库”已经成为一个随处可见——被泛滥使用却缺乏明确定义——的政治学词汇。它充斥于学术界的公共政策讨论以及记者、说客和舆论引导者中那些“政治专家”(policy wonk)的话语里。这并不意味着人们对智库的定义及其角色和功能有了一致的看法。不过,大多数被赋予智库名目的机构都从事着某种政策研究。把智库视为研究与传播间“桥梁”的观点意味着(社会)科学和政策之间有着明显的边界。本文将探讨其中的一些边界。这些边界不仅是组织上和法律上的,在这些机构和它们的资助方如何构想“公共利益”方面也存在着边界。此外,发挥“桥接”(bridging)功能的社会互动与交流,让“边界”(boundary)的概念变得模糊,使我们可以超越那种强行对科研与政府做出泾渭分明的二元判分的观念而进行分析,从而更好地处理专家和公共政策之间的复杂关系。

【关键词】智库 政策研究 知识和权力 桥梁 边界

* 本文原题: Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes (回收箱、垃圾桶还是智库——政策分析机构的三大神话), 现略作改动为今题; 原文出处: *Public administration*, Vol. 85 (2), 2007, pp. 259—278.

引 论

智库是常态下从事与公共政策相关的研究和宣传的组织。在现代民主国家，它们是知识和权力之间的桥梁。^①

联合国开发计划署（UNDP）的这一定义，捕捉到这样一层意思，即智库是知识和权力、科研与政府之间的中介者或对话中间人。不单联合国开发计划署采用了这个比喻，只要在谷歌上稍做搜索，就会发现，把智库描述为政策界和研究界之间“桥梁”、“纽带”或“联结”的表述遍布于相关网站以及智库的宗旨声明和出版物中。

把智库视为“桥梁”（bridge）的观点意味着（社会）科学和政策之间有着明显的边界。本文将探讨其中的一些边界。这些边界不仅存在于组织上和法律上，还存在于这些机构和它们的金融机构如何构想“公共利益”之中。此外，发挥桥接功能的社会互动与交流，让“边界”的概念变得模糊，使我们可以超越那种强行在科研与政府之间做出泾渭分明的二元判分的观念来进行分析，从而更好地处理专家和公共政策之间的复杂关系。

更简单无奇的表述是将智库说成政策“机构”或政策“中心”，这一英美式的定义被多数相关研究文献采用。它反映了智库出现之初的社会政治环境，即发达的自由民主国家为独立的政策研究提供了“思想空间”。鉴于智库已在世界各地涌现，这些传统定义被现实拉扯得远离了它最初的含义，受美国影响的智库分类法也不再适用。不过，面对智库形态所发生的错综复杂的变化，美式定义的残存影响对维持在有关智库的社会和政治功能方面所建构的过时的假设和神话，仍多少有些作用。

关于智库的三种假设构成了本文的框架。我把关于智库角色和活动的传统看法总结为“三大神话”。它们分别是：1）智库是桥梁；2）智库为公众利益服务；3）智库思考问题。

^① UNDP (United Nations Development Program), *Thinking the Unthinkable*, Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2003, p. 6.