



WEI SHUI ER MOU

—MEIGUO SIXIANGKU YU GONGGONGZHENGCE ZHIDING

林芯竹◎著

为谁而谋

美国思想库与公共政策制定



知识产权出版社

(WEI SHUI ER MOU)

（谁为其谋）

为谁而谋

美国思想库与公共政策制定



中国社会科学出版社

为谁而谋

——美国思想库与公共政策制定

林芯竹 著

知识产权出版社

内容提要

思想库,这一二战时期的纯军事用语,已经演变成泛指一切进行未来规划研究、为政府提供决策参考并监督政府权力使用的非营利性的研究机构。本书通过一位中国访问学者的眼睛和她诚实的笔记记录下了美国思想库的起源、成因、分类、发展历史及对美国政治、经济和社会生活的影响等。

责任编辑:纪萍萍

装帧设计:刘莉

图书在版编目(CIP)数据

为谁而谋——美国思想库与公共政策制定/林芯竹著.
北京:知识产权出版社,2007.5
ISBN 978-7-80198-710-5

I. 为… II. 林… III. ①政治—研究—美国②公共政策—
制定—研究—美国 IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 035217 号

为谁而谋——美国思想库与公共政策制度 林芯竹 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

邮编:100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传 真:010-82000860-8325

责编电话:010-82000860-8130

责编邮箱:jipingping@cnipr.com

印 刷:北京市兴怀印刷厂

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:9

版 次:2007年7月第1版

印 次:2007年7月第1次印刷

字 数:140千字

定 价:22元

ISBN 978-7-80198-710-5/F·003(1764)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序

“思想库”虽非新词，但知其含义者，并不多。而真正了解其架构、运作及影响者，则更少。

中国历史上，关于“师爷”、“军师”等谋士之故事常有记载。诸葛亮、吴伯温等足智多谋者，几乎家喻户晓。这些神秘的人物“多智而近妖”，搅动时政风云，被认为有经天纬地之才。

无疑，现代思想库有别于中国古代的谋士。作为现代思想库的发源地，美国曾将研究公共政策的民间学术机构称为“智囊团”。1964年，美国前总统哈里·杜鲁门在庆祝80岁生日时，讲话中用了“思想库”这一词，由此“思想库”正式取代了“智囊团”。当然，称谓本身的变化并不重要，但它反映出的是人们对其地位认识的变化。

由于衡量标准不一，很难确定美国思想库的总数。有人认为，美国真正有影响力、算得上思想库

的研究机构有 1000 多家。它们涉及美国政治、社会、宗教、经济、军事和外交等各个方面。仅本书主要论及的有影响的外交政策思想库，就有数十家。学界普遍认为，目前除了美国以外，其他国家特别是发展中国家的民间研究机构，对政府决策所能施加的影响，往往还颇有限，甚至是微不足道的。

美国的思想库之所以数量多、运作能力强、发挥的影响大，原因很多，此不赘述。需要指出并思考的是：其一，美国思想库的兴盛与美国国力的强盛相同步。美国思想库引领世界潮流，也就是最近半个多世纪的事。其二，美国思想库的兴盛与美国人的独立创新意识有密切关系。美国人个性张扬，勇于探索，不惟窠臼。其三，美国思想库的兴盛与美国人乐于慈善有很大关系。美国思想库的经费来源主要是个人或企业捐赠。

对美国思想库进行研究，必定会注意到其非常独特的一个特点，即思想库研究人员与政府决策者之间的角色互换，也即人们经常说的“旋转门”特色。几年前，我在斯坦福大学国际问题研究所参加一个研究项目期间，该所一些工作人员兴奋地同我讲起美国现任国务卿赖斯曾是他们的同事。像赖斯

这种由学者到官员的转型或反过来由官员成为学者，人数众多。这极大地促进和推动了美国思想库的建设和发展。很显然，不把理论研究或政策研究同国家的外交实践结合起来，任何理论或政策都难有生命力。

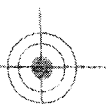
在研究美国思想库的特点及其经验时，作为中国的学者，我们还不能不看到其缺陷。首先，美国思想库是为美国利益服务的，其研究的客观性和公正性对于其他国家而言，当然需要认真考察。其次，美国思想库越来越受到利益集团的影响甚至操纵，功利性的一面日益突出。为布什发动对伊拉克战争进言的思想库及其研究人员，多半有受军工、能源企业集团捐助的背景。第三，美国思想库中的不少研究人员受到自身经历、宗教信仰及意识形态等局限，结论先于研究，研究只是对先设结论的论证。

研究别国的思想库，宗旨是借鉴有益的经验。我在美国和英国工作或学习近 10 年，与有关国家的思想库及研究人员有过广泛而深入的接触。我深感，中国的思想库建设到了亟待加强的时候了。经过 30 年的改革开放和现代化建设，中国站在一个新的历史起点上。中国综合国力增强，对国际

事务影响增大，与外部世界联系空前增多。同时，中国在贸易、市场、能源、资源等方面对外部世界的依存加大。如何在全球化进程中加强中国与其他国家的理解、信任与合作，更好地维护中国在海外的利益，更好地维护地区稳定与世界和平，决策部门需要来自思想库更多、更实、更有效的智力支持。

林芯竹博士这本书写得正是时候。古人著书是“富贵愿足，则慕神仙；黄白之术既绌，文章之尚斯专；度生人之不析，久视弗若名传”。林芯竹博士所著此书的首要意义，在于对美国思想库的起源、发展和运作做了较为全面的研究和探索。这对我们更好地了解美国，特别是了解美国思想库与政府决策层的互动关系大有裨益。本书给我们描绘了一幅思想库影响力传导图，必定有助于我们认识和把握思想库的运行轨迹，也必定有助于我们深入思考如何建设有中国特色的思想库。当然，林芯竹博士的探索和研究仍属初步，本书中一些内容和观点还待今后进一步充实和完善。

林芯竹博士是一位青年才俊。由于她的独特视角和不懈努力，这本书得以与读者见面。当前，有志于从事国际问题及外交政策研究的年轻学者



序

越来越多，相信本书会吸引更多的人投入这项有益的工作，会有更多的专家学者在此领域做出贡献。

很高兴为林芯竹博士此书作序。

徐步

2007年7月1日于北京

前 言

如果说华尔街是纽约作为一个商业都市的点睛之笔，那么华盛顿特区的 K 大街就是这个政治中心的标志性街道。这条距白宫、国会山仅数个街区的街道上聚集着各种政府机构、公共政策研究所、从事游说的律师事务所。仅研究公共政策的非营利研究型机构（又称“思想库”）就有好几十家，各自的财政预算从几十万元到上千万元，人员数目从十几人到上千人不等。美国既民主又集中的政治体制为它们提供了足够多的政治发言机会。华盛顿又通过它们，为各行各业，各个种族、肤色、年龄的人群敞开了参政议政的大门。本书将注意力集中在它们中间最为特殊的一个群体：华盛顿特区的思想库。本书试图去解答以下问题：思想库到底有什么样的使命，它们是怎么运作的，它们的成果又是如何体现的，如何来认识和评估它们对于美国政府公

共政策制定的影响力，等等。

正如布鲁金斯学会总裁塔尔博特所说，评估思想库成功或者是否有影响力，不在于认识其对某个政策制定过程的即时、短期影响，而在于认识其通过建立一个专家体系从而对整个国家所产生的持续有效的影响。

由于美国政府权力分散，各级政府各司其职，每个级别的政府对于思想库的要求也不尽相同。本书主要讨论联邦政府，也就是在总统、国会层面上思想库给予他们的影响。美国政治学者达尔曾经将影响力区分为显性与隐性。由于思想库并不具有隐性的影响力，它们对政策产生影响时，表现出一种显性的影响力。为了影响政策产出的结果而进行的努力必须是可以被看得到的具体行动。思想库所具有的非政府性以及独立性决定了其在实现这种显性影响力时，通常采用书面的、口头的形式来传播其观点，同时思想库又不可能采用行政或立法手段来实现自己的政治主张，因此它们不具备显性的权力。这就是本书要传达和阐述的：由显性的影响力（Visible Influence）而产生了隐性的权力（Invisible Power）。而由于美国境内大大小小思想库不下数千个，而又由于篇幅所限，本书将主要讨论在华盛顿

附近的大型思想库对联邦政府层面的影响力，并主要集中于外交事务领域。而对于其他若干规模大小各异、研究领域不同，致力于影响地区政府的优秀思想库无法一一囊括。

本书将讨论和回答以下几个重大问题：（1）思想库到底提供什么？如果是思想，是什么样与众不同的思想。如果部分是思想，那么它还提供什么？我们都知道，华盛顿从来不缺乏政治见解。事实上华盛顿向来被泛滥的各种政治见解所包围，这些见解来自包括白宫在内的政府高层的各种咨询机构，连总统也长期设有专门的顾问委员会，处理选举以及各种政治突发事件。而且，来自多方面的充斥华盛顿政府的政治主张也并不都是从利益集团的目的出发，也有很多主张是由了解公共政策的内部专业人士出于公众利益的考虑而制定的。华盛顿为什么还需要思想库？为什么近十年来思想库无论从数量上还是质量上都有惊人的增长，而且越来越向华盛顿特区集中？（2）谁在为思想库埋单？谁又在消费思想库的成果？这里有一个悖论，通常我们看到的机构，无论是营利性还是非营利性，一般来说，总是由出钱方来消费所对应的产出。然而对思想库来说，出钱方可以主要为政府，也可以是

大的基金会，还可以是民间比较分散的资金。而一旦这笔钱流入，出资方并没有垄断最后研究成果的权利，也不作为股东对思想库进行控制和监督。思想库最后的成果，看上去是为政府制定政策所用，是被政府所消费，但其成果不代表政府利益，而往往是为了体现全体公众的社会福利。那么区别思想库与各种非营利政策研究机构的核心要素除了买单一方与消费一方的错位以外，还有什么主要的不同？它们担负了怎样的社会使命？在与政府保持密切的联系，同时处于需要到处募集运行所需要资金的情况下，思想库是如何平衡与投资方、政府、公众间的关系的？它们又是靠什么保持研究成果相对独立、客观的？（3）如何评价或测量思想库的作用？任何一个思想库都希望自己的研究成果能被执政者所采用，这是它们存在的意义和价值，然而思想库自身并不具备直接制定政策和法律的权力，因此我们不能简单用出台的法律、政策数量来衡量思想库的成果。对于他们影响力的衡量，到底应该基于一种什么样的思考方向，如何对之进行定义和观察，思想库到底参与政策制定中的哪些过程，发挥了什么样的作用？如何观察和测量这些作用？

基于上述方面，本书的最终任务是要提出一种考察思想库价值、影响力的方法并探讨如何在公共政策制定过程中适当程度地量化这种影响力，从而达到评估和比较思想库的目的；进而带领读者从台前走到幕后，更加深入地认识思想库。

写作本书得到了美国东西方研究中心和中国外交部政策研究司，尤其是徐步副司长的大力支持；还要特别感谢我的导师楚树龙教授，为我提供了去美国华盛顿特区交流的机会；感谢前世界银行执行副行长张晟曼先生对我的帮助。

独特的视角看美国政治体系： 美国的思想库

——评专著《为谁而谋

——美国思想库与公共政策制定》

公元 1831 年，一个法国年轻人到美国游历了 9 个月，写成了一本具有深远影响的著作《美国的民主》。在现代化的今天，我们不会奢望在美国游历几个月之后，能够写出同样有影响的关于美国民主政治制度的著作。但是，在游历美国数月后，是不是仍然会对美国的政治制度或者其公共政策体系有一些新的发现和新体会呢？清华大学林芯竹博士的新作《为谁而谋——美国思想库与公共政策制定》为我们提供了一些启发。

《为谁而谋——美国思想库与公共政策制定》是一本值得认真阅读而且深有启发的专著，它是关于美国民主政治、公共政策演进过程中一个独特现

象的系统分析：美国的思想库。按照作者的归纳，“思想库”是一种非盈利性的政策研究机构，创立的宗旨在于服务整个国家或者世界范围内的公共利益。美国思想库在规模上有大小区别，在研究领域也有很大的区别，既可以局限在某一个行业，也可以涉及社会生活的方方面面。因此，作者认为，思想库的组织结构没有一个统一的模式。而从隶属的意识形态上来讲，思想库可以偏左，也可以偏右，或是明确表示保持中立。因此，思想库是一个没有边界的组织。

本书的英文书名是“从显性影响力到隐性权力”，意思是说，思想库表现出一种对政策制定、政治运行的显性的影响力，从而产生了隐性的权力。通读全书，可以看到有以下几个方面的特点：第一，通过介绍和分析美国思想库，从而从一个独特的视角来展现美国民主政治、公共政策领域内的许多奥妙所在，包括政策制定过程、政治价值的形成和取向、朝野互动机制等；第二，系统完整地分析了美国思想库的起源、内部运行机制，思想传导机制，以及如何建立一个对思想库的评价体系等，因此，应该是中国国内较领先的系统分析美国思想库的专著；第三，使用了大量的最新文献资料，对

美国当代政治体系、公共政策体系的发展进行了紧密的跟踪研究；同时，通过多个案例分析来向读者展现了美国主要思想库的情况。使得中国的读者能够更加全面深入地了解美国政治生活的方方面面。作为系统性的研究，作者分析了美国思想库发展的历史和发展的推动力。我们可以清晰地看到，美国思想库的发展是在二战后随着美国国际地位的日益强盛、国内经济的空前繁荣而快速发展的。一些著名的机构机构，尽管在 20 世纪初已经建立起来，但是只有在二战以后才得以迅速发展起来。本书介绍了美国一些主要的思想库的历史状况，从而使读者有了一个概括式的认识。

剖析思想库的运行机制，深刻了解其组织特点和经营形式，是本书的一个重要贡献。作者以介绍思想库的“市场营销”概念为主线，系统地介绍了思想库的财务运行、思想库的“投入产出”过程、思想库的竞争力所在、思想库发挥其影响作用的途径和手段，等等。通过这些介绍和分析，中国读者能够对美国思想库的内涵和组织特性有一个准确而清晰的把握，同时也能够初步透过表面来认识美国政治体系的一些本质东西。作者在分析了美国思想库本身的发展历史和自身组织特点后，将它放到美