



新型智库研究丛书

◎ 金彩红 黄河 等著 **欧美大国
智库研究**

RESEARCH ON THINK TANKS
IN SELECTED EUROPEAN
AND AMERICAN COUNTRIES

Think

Tanks

in European and American

Countries

—
Canada

—
United States

—
Germany

—
Belgium

—
United Kingdom

—
France

—
Italy



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



新型智库研究丛书

◎ 金彩红 黄河 等著

欧美大国 智库研究

RESEARCH ON THINK TANKS
IN SELECTED EUROPEAN
AND AMERICAN COUNTRIES



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

欧美大国智库研究/金彩红等著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2015

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0659 - 9

I. ①欧… II. ①金… III. ①咨询机构—研究—欧洲—21世纪②咨询机构—研究—美洲—21世纪
IV. ①C932.85②C932.87

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 252287 号

欧美大国智库研究

著 者: 金彩红 黄河等

责任编辑: 应韶荃

封面设计: 那 轶

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

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

照 排: 南京展望文化发展有限公司

刷: 上海天地海设计印刷有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 17

字 数: 282 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0659 - 9/C · 089

定价: 60.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

导言	1
----------	---

上 篇

智库发展：外部影响因素及其表现形式	17
智库发展：一种非营利组织的管理模式和运作机制	30
欧美智库管理运作特点及最新发展趋势	45
智库的运行模式和社会影响初析：以美国国际关系智库为例	61
欧美智库发展对中国的启示	71

下 篇

美国企业研究所	79
加拿大亚太基金会	93
美国布鲁金斯学会	107
比利时布鲁盖尔研究所	122
英国查塔姆研究所	137
罗马俱乐部	149
德国艾伯特基金会	162
美国传统基金会	174

法国国际关系研究所 188

美国约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院 203

德国阿登纳基金会 216

德国马克斯·普朗克科学促进学会 227

美国彼得森国际经济研究所 238

世界经济论坛 249

后记 264

导 言

一、欧美大国智库和政策研究趋势

“智库”(Think Tank)是一个新兴的词汇,但并不是一个全新的概念。在该词出现之前,美国前总统富兰克林·罗斯福执政时期对其竞选和施政起到重要作用的智囊团(Brain Trust)与智库有着类似的涵义。对最早创立的智库的争论更是追溯到了19世纪初期的费城富兰克林研究所(Franklin Institute of Philadelphia)(Dickson, 1971)和成立于1884年的费边社。美国智库研究专家詹姆斯·麦甘(James G. McGann)则认为,现代意义上第一个专门从事公共政策研究的独立智库是1916年成立的政治研究所(布鲁金斯学会的前身)(McGann, 1992)。而“Think Tank”一词则“由英国人创造”(褚鸣, 2013),其使用则源于二战期间用于指称美军讨论战略和作战计划的保密室(Think Box)(Dickson, 1971)。1964年时任美国总统杜鲁门在其80岁生日的讲话中提出用智库取代智囊团(季萌, 2010)。20世纪50年代,战时的保密室成为独立实体,即人所共知的兰德公司(Rand Cooperation)。因此,人们普遍认为兰德公司是第一个被称为“Think Tank”的研究机构(金芳等, 2010)。自此,以兰德公司及类似的从事政策研究和决策建议的非政府机构为发端,“Think Tank”成为一个有较明确类型指向的机构概念,开始在西方的政治生活中流行开来。

在汉语语境当中,“智库”一词作为与英语“Think Tank”对应的概念出现在公众视野中的历史则更短。智库的前身“智囊”这一形式的组织并非西方独有。春秋战国时期的门客集团、东晋时期的清谈派、三国时期的谋士群体,都可称得上是辅佐决策的“智囊”。而这一意义上的政策研究机构在中国历史上以谋士、幕僚、谏议大夫、师爷及翰林院等多种面貌呈现,成为中国传统政治生态中不可或缺的一部分。但今天我们所称的智库,连同大量的各类文献和研究使用的“思想库”“脑库”“智囊”等不同词汇,皆指代另一个共同的涵义,即对

应了西文语境中的“Think Tank”。这个在意象上多对一的翻译词汇意味着我们在谈论“智库”的时候,不再是指称从汉语土壤中原生的智囊,而是西方现当代历史中发展起来的舶来品。这便成为我们在研究“智库”这一事物时首先要以研究欧美国家政策研究机构为起点的根本原因。

毫无疑问,智库对当代国家的经济社会发展和内政外交决策具有重要影响。在美国它被认为是该国“第四部门”(Dickson, 1971),也是继立法、行政、司法、媒体之后的“第五种权力”(任晓,2000)。按照更加确切的表述,在欧美国家,智库往往充当学术界和决策团体,国家和社会公众之间的桥梁,为服务公众利益发出独立的声音,将相关的实用研究和基础研究转化为决策者和公众易懂的、可信的和易获得的语言和形式(MaGann, 2007)。根据供求关系的逻辑,这种桥梁的重要性在过去的数十年里以这类公共政策研究机构数量的爆炸式增长的形式充分地体现了出来。根据詹姆斯·麦甘领衔的智库与公民社会研究项目的统计口径,从1900—1970年的70年间,新增智库的总和也不过827家,而仅70年代就新增了612家智库。80年代和90年代这一数字则更是以1001家和1422家快速增长。他将这种迅猛增长归因于以下几点原因:(1)信息技术革命;(2)国家政府垄断信息的时代结束;(3)政策问题趋于复杂化及技术化;(4)政府规模越来越大;(5)政府和当选官员的信任危机;(6)全球化与国家或非国家行为体的增长;(7)对及时简洁的信息和分析的需求。^①因此可以说,“智库的大发展是信息革命与知识经济发展的必然结果”(于今,2013)。然而另一方面,我们也可以从麦甘的研究当中发现,虽然智库的数量较之以往还是不断增加,但新增智库的数量在过去十年首次较以往明显减少。答案显然并不是因为各类决策行为体对于政策研究的需求在衰退,那么对于智库来说,必然面临着某种意义上的转型和变化。

全球局势的一系列复杂变化伴随着全球化不可逆转的进程而使国内和国际的政治经济和社会问题变得更加琐细和综合,并越来越相互交织,难以独立解决。事实上,随着全球一体化的深入,全球政治经济秩序的重构,国家和非国家行为体都试图在瞬息万变的国际舞台上获得更多话语权来解决所面临的问题。相应的,在议程设置、规则制定、话语传播和人才流动方面获得竞争力的需求也进一步提高。因此,全球政治经济大环境和公共政策研究趋势的

^① 内容归纳自 The Think Tanks and Civil Societies Program, 2012 Global Go To Think Tank Index Report, <http://gotothinktank.com/index/>, 2014年5月。

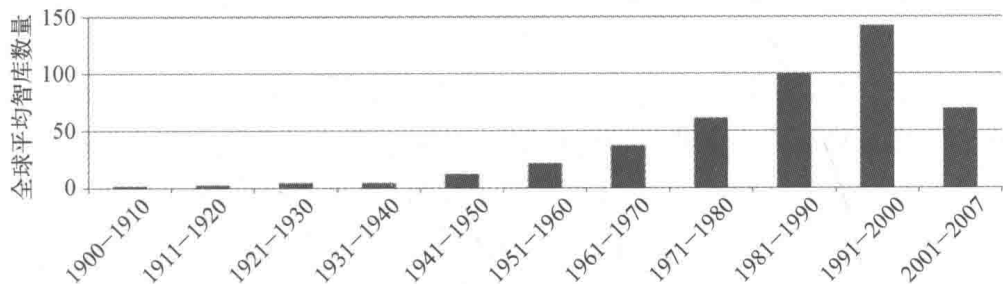


图1 智库成立的数量

资料来源：美国宾夕法尼亚大学智库研究中心出版的《2012年全球智库排名报告》，<http://gotothinktank.com/index/>，2014年5月。

这些变化不仅引发了智库数量的猛增，还带来了拓展智库能力的广度和深度上的要求。运作资源的有限性、一些陈旧智库落后低下的能力以及原本专注议题的消解和转型都使无法适应新型政策研究需要的智库陆续退出竞争，新建智库的门槛也随之变得比以往更严格。同时，智库这一组织形式本身也在这股全球化的洪流中渐渐呈现出了另一种形象，即跳脱出了单纯的政策研究被委托方的角色，作为一个主体卷入了全球化的进程。它们被赋予越来越多复杂的角色，担负起主体性更强的任务，需要主动地通过国家、区域和国际网络发展和加强与其他政策行为体之间的关系，巩固自己在决策中不可或缺的地位。正如同当代智库应人类的信息革命和知识经济发展需求从传统智囊中脱胎而出成为一个极具影响力和代表性的机构形式，21世纪以来的全球化和新技术革命又一次模糊了智库的面目，赋予其更丰富的内涵。

在大量增加的智库中，虽然发展中国家近年来有突出表现，但仍无法否认欧美老牌发达国家在这一领域的压倒性优势。除了数量上遥遥领先以外，在智库影响力方面也是其他国家和地区无法比肩的。在詹姆斯·麦甘2014年的排名中，排除了美国的全球顶级智库前10名中被欧洲国家占去9席，而加入美国后的前10位排名则被美国包揽6席。^①正如前文所述，北美和欧洲作为当代智库出现最早国家和地区，在智库形态的发展上具有其内在逻辑的一贯性。而西方国家在当前全球政治经济议题中把握的主要话语权也成了欧

^① 数据来自 The Think Tanks and Civil Societies Program, 2013 Global Go To Think Tank Index Report, <http://gotothinktank.com/index/>，2014年5月。

美智库获得更多影响全球政策发展优先权的有利条件。更多的介入也相应地意味着更多的开放。在卷入全球化的程度方面,欧美智库也比起其他地区更为深刻和全面,其受到最新公共政策研究趋势变化的冲击更加猛烈和典型,而其实现环境适应和自我更新的机制也更为敏感。深入研究和分析欧美智库所面对的外部环境和内部的运行模式,对全面把握过去数十年间全球政策研究的大趋势,以及全球智库面临的关键问题和发展趋势具有十分重要的意义。

中国作为一个新兴大国,越来越意识到智库对国家内部建设和对外交往的重要作用。研究和跟踪大国智库的关注议题和发展动态已经成为了解和研判大国政策动向的一个重要渠道,然而对于中国来说,西方语境中的智库并不是一个熟悉的政策研究形式。因此在关于智库的探讨和摸索中,始终与西方存在身份理解和界定的不合拍。改革开放以来,中国社会发展已经与全球化息息相关。对决策咨询的巨大需求促进了各类类似西方智库的机构兴起,并且这些机构随着中国改革开放的深化越来越多地被带进国际视野中。在一定程度上,中国的现代智库发展历史是一种应对外部新刺激的应激反应,这引发了我国各类传统和新兴政策研究机构一连串的迫切需求,其中包括对西方现代智库形式的更深入理解和以此为基础结合自身传统的实践。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。近年来,习近平同志两次对智库建设作出重要批示,要把智库发展提高到国家战略高度,提出中国特色新型智库的建设目标,为中央的科学决策提供高质量的智力支持(李伟,2014)。中国对有影响力的政策咨询机构的需求不仅迫切,也有其与众不同的特点。不管是应对国内外宏观政治经济环境,还是建设内部的运行管理机制,中国的智库都必须在这片独特的土壤中催生出能够自洽的一套逻辑。但无论如何,这套逻辑所立足的基础是从欧美大国政策研究传统中发展而来的当代智库。更重要的是,中国与国际社会联系的紧密程度决定了其不可避免且更加活跃地参与全球议题的设置与解决。中国的智库也需要顺势而动,因时制宜,迅速从西方智库发展的历史传统阶段过渡到适应当前的新型智库建设中。因此,通过分析欧美大国智库的外部环境和内部机制,提炼其转型发展的新特点和新趋势,是启示中国智库建设经验、明确中国智库发展方向的必要研究。而本书所做努力的现实意义正在于此。

二、研究对象的界定和研究综述

(一) 研究对象和基本概念

本书的研究对象是当前正活跃在全球观点市场上的欧美大国智库。研究对象涉及的基本要素包括智库、欧美大国和 21 世纪以来的时代特征,这三者分别涵盖了研究对象的类型限定、空间限定和时间限定。因而在分析研究对象之前首先要对这三个基本要素做出明确的界定。

1. 作为非营利组织的智库

如前所述,当代意义上的智库是发端于 20 世纪初的英美国家的一种政策研究机构,并非自古就存在的各类智囊形式。根据一些词典对“Think Tank”的解释,有“就一些具体的政治或经济问题提出建议及想法的专家机构”(2001 年版新牛津英语词典),也有“为开展深入研究和优先解决技术、社会、政治战略和军事方面问题而组建的机构或团体”(2007 年版美国传统英语词典)。这些解释都侧重于智库对解决政策问题的功能描述,与传统意义上的智囊并无明显的区分。如果从学术研究的角度来看,要明确说明我们在谈论智库的时候究竟如何抽象出智库的定义却是不能。国内外学者在智库的概念界定上依然存在较大的分歧。

早在 1989 年,威佛(Weaver)就在《变化中的智库世界》一文中指出智库是一种“非营利性公共政策产业”(non-profit public policy industry),兰德公司为政府出具的报告和营利性的理特管理顾问公司没有显著差别(Weaver, 1989)。而兰德公司也似乎对自己智库的身份表示怀疑。它在自我介绍中指出,“众所周知,兰德公司早在 20 世纪 60 年代被称为智库。当时,智库被认为是能够提出新思想并影响公共政策的研究机构。然而目前智库常常被理解为是具有特殊的政治或意识形态倾向的组织,兰德公司必须强调自己严格的无党派属性,以及对事实和证据的重视。”(Rand Cooperation, 2014)由此案例可以看出,智库的含义实在是非常模糊且多变。

迪克逊(Dickson)从社会职能角度对智库做出的定义是“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供咨询”(Dickson, 1971)。这是第一个提出现代意义上智库概念的学者,也基本归纳出了智库的机构形式稳定、运用科学方法、专注政策的跨学科研究等几个基本要素(朱旭峰,2009)。英国学者詹姆士(James)对智库的定义侧重在其影响公

共政策的功能方面;而凯莱(Kelley)则从制度安排的角度定义了智库,认为是赞助人将研究议题交给研究人员完成的一种组织安排(James, 1993; Kelly, 1988)。

而本书则尤其关注那些从非营利性出发定义智库的学者。这些学者包括美国的威佛(Weaver)和里奇(Rich),他们代表了美国智库传统的立场,即智库必须从事独立的、不以利益为基础的研究。里奇更是将那些符合 501(c)3 条款注册的非营利政策研究组织界定为智库。不过在他看来,这些机构为了保住免税资格,不会在研究和出版物中对引导政治的意识形态太过直率(里奇, 2010)。卫斯(Weiss)的区分更加严格,她认为应当排除大学附设的研究中心、民间咨询公司与其他营利性质的研究机构,指出大学的政策分析组织应该着眼于基础理论的建构与讨论,不适合开创政策。而受到营利性影响的机构不能保证独立性和中立性,也应当被排除(Weiss, 1990)。

虽然卫斯的观点可能过于激进,因为智库的独立性是各类研究中最受关注也是争议最突出的部分。严格的独立性要求可能导致把多数知名的大型研究机构排除在智库的行列之外。但是我们也不得不从中看到,欧美大国尤其是占主导优势的美国,对于智库独立特征的重视。因而在随后的研究当中,首先会以非营利组织的视角作为观察智库运作特点的一个切入点,以便窥得这些智库其成功施加政策影响力的关键。在此之前,或许是老生常谈,我们仍需要归纳一下本书中所谓智库的几个基本要素。

(1) 独立性:正如兰德公司所质疑的,许多智库有其强烈的意识形态倾向而难以严格称之为独立。因此这里的独立性并非指机构资本、运作资金、人力资源全然独立于政府、公司或者大学,也并非绝对的立场中立,而是机构运转和政策生产的过程的独立性。他们在研究过程中有对研究议题、研究过程和研究成果自由把控的选择权。最典型的比如在中国有些挂靠于政府的政策研究所,其实际研究往往与政府并不完全挂钩。事实上智库要实现完全的观点中立,不受政府、党派和资本影响即使是在欧美也是很难达成的,在研究时需要深入全面考察具体智库背后错综复杂的影响因素才能作出判断。因此本书参考里奇的方法,将机构的非营利性作为判断智库范围的主要标准。这种方法虽然简单而宽泛,但更加清楚明确,也符合欧美大国智库的实际情况。

(2) 稳定性:这是智库毋庸置疑的特征,将那些为某议题临时组建的专家小组和政策评论团体排除在外,保证了政策建议在理念上的一贯性和政策机构在面对公共需求时的责任感。

(3) 利用科学方法进行跨学科的政策研究:这一功能特征将智库与其他研究机构和非政府组织区别开来。与纯学术机构不同,虽然他们从事的都是研究工作,但智库的特性在于成为沟通思想和实践两个世界的桥梁,衔接起局限于理论研究的学院派和忙于事务的政策制定者。另一方面,智库也需要和咨询公司以及一些“民科”专家区分开。前者需要的分析是建立在严格学术训练基础上的科学研究,为政策制定者提供全面的、严谨的、具有科学性的建议。因此卫斯将大学附属研究机构排除的做法在当前看来并不十分妥当。越来越多有志于政策研究的学者和专家正在通过跨界来发挥各自的特长。世界是一个复杂系统,而现实议题都是错综复杂的,并非某领域或某类型的人能够独立完成。智库相对于基础科学研究和咨询公司来说,结合了适合政策研究所要求的知识全面性和理论深度。

2. 欧美大国的强势传统

如同其他研究领域一样,虽然越来越多的研究者倾向于把目光投向更新鲜更具多样性的发展中国家,但巩固和挖掘传统欧美发达国家的做法永远不会过时。在智库研究领域,强势的欧美智库依然比新兴的其他地区更具影响力,运转更加成熟,可挖掘的经验也多得多。尤其对于发展中国家的研究者来说,从本国的特殊情况出发固然重要,吸取同行领头羊的优势经验则更加具有可操作性。另一方面,智库本身是应时代而生,顺时代而变的事物。越是运作良好的成熟智库越是能够敏锐察觉到自身对适应变化的需求。从当前的发展来看,欧美大国的一些知名智库比其他地区的同行先行一步地抓住了全球化的机遇,不管是研究议题还是研究方式都在全球范围内迅速地扩张研究触角。基于以上两点,因此我们的研究依然会将目光放在那些为人所熟知的欧美大国智库上。

这里所说的欧美大国是一个国别概念,主要包括美国、加拿大和欧盟大国。按照人们对智库影响力分布的普遍认识,经济合作组织(OECD)俱乐部中的富国囊括了绝大多数的强势智库。尤其是美国的智库因其数量多、质量高、影响力大成了发达国家智库的代言。实际上,享有共同意识形态和民主制度的西方国家,其思想库的发展模式并非千篇一律。比如美国始终提倡建立独立于政府、党派和利益集团的智库,而英国最主要的一些智库都是由保守党或工党这两大政党成立的,其目的是为了参与政治意识形态的辩论。德国智库更是完全相反,经费绝大多数来自联邦政府和各级政府的财政支持。其中,有的政府支持是法律规定的财政拨款,而有的则是通过政府研究委托合同的方式

式支付。而且,德国还有一批智库非常明确地宣称自己是某个利益集团的代言机构,这一点和其他西方国家也有很明显的不同(朱旭峰,2011)。而加拿大与美国同处北美,又同是联邦政府,但在智库类型、智库接近政策制定者的渠道方面也有所不同。埃布尔森(Abelson)认为,加拿大政党内部意见高度统一的原则和总理向总理办公室、枢密院办公室以及高级官员征询意见的长期传统可以对此作出解释(埃布尔森,2010)。因此在研究欧美大国智库的时候也同研究其他地区一样,放在国家独特的政治制度和经济社会环境中比较其异同才可能获得有价值的洞见。而本书下篇中的案例也选择了美国、加拿大、英国、德国等几个代表性国家的不同类型智库进行实证分析,试图能从中得出既概括又有针对性的结论。

(三) 含义扩大化的智库

虽然智库的根本功能是进行政策研究,但早期人们往往较重视智库的研究机构的功能而忽略其他角色的重要性。这些多元角色的产生是随着时代的发展逐渐呈现的。尤其进入21世纪以来,全球化和技术革新的影响渗透到政治生活和社会发展的每个方面,不仅影响智库产出的内容,也影响了智库本身。

根据麦甘(Mcgann)的观点,智库的功能应涵盖:(1)在政策议题上影响政策制定者、媒体和公众;(2)培养人才;(3)为在野的公众人物提供活动空间;(4)聚集专家达成对政策导向的共识;(5)弥合知识和政策间以及政策制定者和公众间的鸿沟;(6)成为政治和经济发展以及政策创新的前瞻者、社会危机的预警人;等等。一个成功的智库要专注于自己的宗旨任务,服务对象,引导力和经费支持,不应当只是“思考”(Think Tank),而更应当“思考转化为实践”(Think & Do Tank)、“传播观点”(Talk Tank)、“影响观点”(Do Tank)以及“善用技术资源”(Techie Tank)。^① 这些新的功能极大意义上拓展了智库作为一个政策研究机构的角色,使之成为一个“多面手”甚至是更加多元的概念。在许多传统智库谋求自身转型的同时,将许多非传统意义上的政策产生和传播机构都纳入了智库的范畴,这是新时期智库研究最不能忽视的一个方面。因此这是本书在研究欧美大国智库的一系列功能和运作的时候,尤其想要挖掘的部分。

^① 内容来自詹姆斯·麦甘2013年8月20日在上海举行的题为“全球智库和政策制定的发展趋势和转型”的讲座。

三、关于智库研究的综述

对智库的研究不管是从国内还是国外来说都很难将其归纳入某一学科领域,更少有成体系的理论或分析框架。一方面该现象兴起的历史并不悠久。正如安德鲁·里奇(Andrew Rich)在2004年的研究中提到的,“有一种组织很少被学界关注,但它却很重要。自1970年以来关于美国智库的书籍出版还不到12部。在过去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》《美国政治科学杂志》或《政治学杂志》上,也没出现在重要的政策或社会学期刊上”(里奇,2010)。直到20世纪90年代初伴随着智库的急速增加,对智库的学术分析才渐渐多了起来;另一方面智库所涉及的政治、经济、社会因素也是多方面的,已有研究中针对智库最常见的路径集中在发展史、当前发展状况、智库影响力与外部政策环境的作用机制及智库内部运行的机制和原理。这些研究游走于历史学、政治学、经济学、公共管理学的范畴之间,显得松散而难寻头绪。致使智库像是各领域理论中的一种案例和附属品。

在埃布尔森(Abelson)看来,学者们倾向于从四种角度研究智库:第一,依靠专业知识与政策制定者的密切关系帮助赞助人推进他们的政治议程的精英组织。第二,是和利益团体、工会、人权组织、环境协会和其他非政府团体一样的专注于重要政策辩论和争取公众及政策制定者关注的多元行为体之一。第三,拥护国家主义范式的学者则认为智库在促成公共政策方面起到的作用与政府的权威和自主性相比极其有限,因而只是国家政策制定中的一部分。第四,拥有自身使命、权力和资源的非政府组织(埃布尔森,2010)。

Diane Stone 和 Andrew Denham 则将对智库的研究分成了两大派别。一派专注于组织形式。以威佛(Weaver)、麦甘(McGann)和史密斯(Smith)为代表,他们关心智库为什么以及如何兴起以及发挥作用。他们将独立公共政策研究机构和学术研究中心、政府研究部门和游说团体区分开,研究使智库成功运作的组织因素、管理方式、资金来源和影响对象。另一派将智库视为理解政策过程与决策中观念和专家的角色之媒介。通常,他们会利用“政策团体”“倡导同盟”和“认知团体”来解释为何观念能在国家的政治同盟和权力安排大环境中起作用。同时,他们也研究了国家及其职能变化如何为智库提供机会。这一类研究揭示了智库研究中的另一个核心问题:政策影响力和政治影响力(Diane Stone & Andrew Denham, 2004)。

国内的朱旭峰则把对智库的研究按照历史路径、实证主义、国际比较研究

区分开来。他指出,早期学者主要的研究思路是分析思想库兴起的政治背景,诸如政府态度或社会思潮等。随着智库领域研究的深入,学者开始在更深的层面关注智库,出现了定性和定量两大实证主义分析方法。而各国学者在国际会议上发表的学术成果形成了智库的“国际比较研究”的有益素材(朱旭峰,2009)。

在这些研究分类的基础上,再根据本书所界定的研究对象可以看出,目前国内外学界有一定数量的研究涉及欧美国家智库的政治经济环境、政策过程与智库影响力的相互作用,以及其内部管理体制的特点,但对政策研究趋势的变化和智库转型发展的论述却只是零星可见。

从国别研究的角度来看,由于欧美智库在业界的领头地位,研究者也常常将研究对象的区划放在以欧美国家为主的经合组织国家和发展中国家之间,形成了一个比较研究的路径。关于智库的讨论曾经只局限于盎格鲁-美利坚系统内。^① 因此相关的研究也相对丰富,不胜枚举。而涉及欧洲和加拿大智库,国内外学者研究的角度也大有不同。国外学者对各国智库传统的管理模式、政策环境等的共性和差异方面有一些深层次的研究。如海德堡大学的Martin Thunert对德国智库进行了细致的分类,并归纳了主要的特点和未来的发展前景。又如英国小型智库Demos的Catherine Fieschi则对法国智库的定义做了梳理。而埃布尔森的专著《智库能发挥作用吗?公共政策研究机构影响力之评估》则相当详细地将美加两国智库做了对比研究。相比之下,国内对除了美国以外的欧洲和加拿大智库所做的研究都几乎局限在案例的普及性研究上,罕有的归纳性研究也只是只言片语。其中,中国现代国际关系研究院在2004年对英国、法国、德国、意大利和欧盟层面的主要智库做了普及性研究(中国现代国际关系研究院,2004)。2010年,上海社会科学院智库研究中心的《国际著名智库研究》和李建军、崔树义的《世界各国智库研究》也有类似的内容。事实上,通过国外学者的有限研究可以看到,欧洲和加拿大的智库相对美国智库的传统有更多可供中国参考之处,这与内部政治环境不同密切相关。而国内学者对此的忽略可能也源自对智库影响力排名的过度重视。

从内部管理机制的角度来看,国内外都不乏对此类研究的成果。研究一般会涉及财务资金、人力资源、成果管理和市场推广等内容,属于公共管理的

^① 其中比较有名的研究包括Abelson(1996年和2002年),Cockett(1994),Denham(1996),Dickson(1971),Ricci(1993),Smith(1991),Stone(1996),Weiss(1992)。转引自Diane Stone & Andrew Denham (eds.), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester and New York: Manchester University Press. P. 1。

理论范畴。国外此类的研究中, Daniel Fisher 的《政策工厂》(*Policy Factory*)描述了美国智库旋转门的人才机制, 而 Raymond J. Struyk 的《管理智库》(*Managing Think Tanks*)则对智库的财务管理有详尽的解读。国内研究包括许共城的《欧美智库比较及对中国智库发展的启示》、李艳的《欧美智库运行机制对我国的借鉴意义》、王春法的《美国智库的运行机制研究》等, 都是对欧美智库管理机制浅尝辄止的笼统归纳。金芳等著《西方学者论智库》中对西方智库的管理有较为全面和详细的研究, 但眼光主要放在代表性智库的具体做法上, 缺乏对欧美智库管理特点的理论抽象。

从智库和政策研究的转型角度来看, 最前沿的莫过于麦甘每年发布的《全球智库排名报告》。他在 2012 年的报告中总结了全球智库 12 条重大的变化: (1) 筹资模式的重大变化, 主要体现在资金的削减上; (2) 专业化的趋势直接影响着多目标政策组织的项目、客户和资金来源, 加剧了智库之间的竞争; (3) 赞助方越来越倾向于资助特定项目, 决策者和公众也都希望能对日益拥挤的观点和研究机构市场有所了解。这令智库的品牌经营变得功能性、政治化、议题专门化, 以迎合这些需求; (4) 随着智库的存在感和影响力与日俱增, 一些组织似乎正在失去他们独立的声音; (5) 赞助方倾向于支持“高影响力组织”, 并希望智库展示他们对公共政策的影响; (6) 各国政府正在纷纷建立看似非政府组织可实际上是政府臂膀的智库。同样, 企业和个人也为了获取自己的特殊利益建立智库; (7) 越来越多的智库扮演着更加多元的角色(学术研究中心、咨询机构、推广公司和媒体)。现在智库预算和人员配备模式同时兼顾政策研究、宣传和执行。如今的智库员工都是兼顾学者、记者、市场营销和政策建议承包商的多面手; (8) 越来越多的人从互联网、传统媒体、新媒体和社交网站获取信息, 这使得智库重新审视他们应如何创造、传播和讨论公共政策问题; (9) 非党派、多重目标的组织不得不放弃对话和辩论等传统运作方法, 推陈出新。倡导型智库正变得更受欢迎; (10) 智库更加注重有效针对关键选民和捐赠者制定营销策略和经营外部关系。智库不得不重新设计自己的“产品”, 这样才能影响正确的目标受众, 以获得最佳的效果; (11) 智库正将触角伸向世界各地, 并拥有全球的视野和受众; (12) 大量智库高管即将退休, 这种过渡可能会产生一些影响和问题。^① 麦甘对这些变化的认知可谓全面而富

^① 归纳自 The Think Tanks and Civil Societies Program, 2012 Global Go To Think Tank Index Report, <http://gotothinktank.com/index/>, 2014 年 5 月。

有洞见。这些略显琐碎的观察有相当一部分与当前全球化、碎片化的趋势是相吻合的。

国内智库研究专家王荣华则尤其关注当前智库的国际化发展倾向,他将这种变化归纳为五点:(1) 广泛开展国际交流,提高国际影响力。采取开放政策,坚持国际化经营、国际化研究、国际化交流的理念;(2) 注重研究国际性、全球性的重大问题。国内问题与国际问题相互交融,需要用全球视野、多领域、多学科进行综合性分析。智库的选题和研究领域也越来越国际化;(3) 积极开展跨国扩张与国际合作。大型基金会和国际捐资人为了自身的国际化,也愿意为价值观相似的智库提供资金和技术,帮助其实现跨国扩张;(4) 组建全球或地区性智库网络。智库网络是众多具有共同利益、议题和主张的智库之间的协作机制。建立智库网络是智库了解世界其他地方的新政策,并为他们解决相似问题提供参考、相互学习、形成共识、提高知名度的一个途径;(5) 在“第二轨道”外交中发挥独特作用。智库就某些涉及双方利益的重大问题进行合作研究,有时会成为在幕后推动双边关系的“助推器”。

以上两者对智库的转型趋势做了宏观归纳,但对每个方面都只是点到为止地提及。另有一些学者则从某个特定的角度出发细致分析了智库的转型趋势。其中,Diane Stone 在 2008 年的研究把目光投向了跨国的政策网络(Diane Stone, 2008),加拿大学者 Kathleen McNutt 和 Gregory Marchildon 则在 2009 年对智库和互联网做了研究(Kathleen McNutt & Gregory Marchildon, 2009)。而国内的陈开和、王明慧等学者也都从对外传播和网络传播等不同角度撰文。

总结这些不同角度的研究成果可以看出,当前更多的系统性研究主要还是集中在智库影响力的定量和定性研究上。对外部政策环境和内部管理机制的研究都没有理论依托。虽然智库的影响力是机构的根本目标,但为外部政策环境和内部管理机制建立起一个更系统的思考框架,在这个思考框架中寻找引发智库转型的变量是极有必要的。这将更自然而然地为智库当前的转型找到合理的逻辑,更系统和细致地勾勒欧美智库的发展变化。

四、本书章节安排

本书分为上下两篇。上篇为欧美大国新型智库的管理模式、运作机制和发展趋势。序言首先阐述了本书的研究意义,概述了在全球化进程下,议题复杂化等一系列综合因素促使全球政策研究的方式发生了改变,也催生了欧美