

● 科技政策与管理译丛

智囊团与 政策研究

〔日〕五十岚雅郎 著

科学技术文献出版社

脚踏实地的研究成果

原外务大臣

大来佐武郎

以前出版过著名研究所和研究人员所撰写的介绍智囊团以及获得成功的研究项目的大量书籍。

五十岚君不仅在政策研究领域积累了长期的经验，而且还在此基础上进行了大量的国内外调查研究，可以说本书是他脚踏实地研究智囊团的一个成果。

本书以丰富的实例说明了智囊团与政府之间的关系和大学之间的竞争，以及其内部的规划管理系统、资金的调配等问题。我认为这对于读者了解智囊团将会有很大的帮助。

为推动“软科学”的研究和发展 做出积极的贡献（代序）

国家科学技术委员会副主任
中国科技促进发展研究中心理事长 吴明瑜

科学技术作为改造自然的强大武器，对人类社会的发展起着越来越大的作用。二十世纪七十年代以来，随着微电子技术、生物工程等一系列新兴技术的出现，把四十年代开始兴起的现代技术革命又推进到一个新的阶段。科学技术在很大程度上正在改变着世界的经济结构和产业结构，深刻地影响着人们的生活方式和思维方式。科学技术进一步发展的方向是什么？它对人类社会的未来将发生什么重大影响？人们应该怎样对它进行控制和引导，以便使它更好地为人类造福，而避免可能带来的某种祸害？在科学技术急剧发展的形势下，应该怎样对它进行有效的管理，以便能够最大限度地发挥它的潜力？所有这些是现代决策者需要考虑的问题，是从事经济管理和科技管理人员需要研究的对象。

世界各国对科技政策和管理的研究，在最近二十年中，有了迅速的发展。据不完全统计，目前世界上从事科技政策与管理研究的专门机构已有一千多个。每年出版的科技政策和管理论著不下几万种。它们从不同角度揭示出当代科学技术发展的新情况和需要解决的新问题。这种国际上称之为

“软科学”的研究，正在发展成为一门影响深远的综合性学科。

所谓“软科学”，也就是关于科技发展战略、政策、评价、管理、预测等方面理论和实践的一门学科。这是一种看不见、摸不着、却蕴藏着巨大潜力的知识体系。一个国家的科技和经济能否迅速发展，不仅取决于它有多少物质设备和基础结构，在更大程度上取决于能否合理地有效地利用自己的优势，也就是说能否作出正确的决策，进行科学的管理。对任何一个国家来说，经济结构的调整、生产力的配置、工农业的技术改造、新技术新产业的开发等，无不需要正确的科学技术政策作为指导。如果决策错误，它所造成的损失远比个别项目失误所造成的损失严重得多。正因为如此，软科学的研究受到了国际上的普遍重视。

软科学的研究，在我国已经有多年的历史了。最近几年发展尤为迅速。现在，全国各地建立不少专门从事软科学研究的机构或团体，开展了大量有关科技政策和管理咨询、论证和研究工作。尽管如此，但在出版资料、交流信息、编制教材、培训队伍等方面还远远不能适应需要。为了稍稍弥补这方面的不足，我们编译了这套《科技政策与管理译丛》。

这套《译丛》是由国家科委科技政策局、中国科技促进发展研究中心和黑龙江省科技情报研究所联合组织翻译、编辑的。它是一套不定期的连续丛书，主要介绍国外有关科技政策与管理、计划与预测、科技与经济、科技与立法等方面的情况。我们希望丛书能够为全国科技、经济管理部门和研究所、企业的领导者、专业人员、研究人员以及高等学校的师

生和其它研究工作者，提供一个了解国外科技政策和管理情况的小小“窗口”，有助于人们开阔视野，增长知识，促进科技与经济、社会的协调发展。

这套《译丛》预计在1986年内陆续出版。我们计划今后每年能出版若干册，积多年的努力，逐步形成一套比较系统的内容比较广泛的读物。翻译和出版这类丛书，我们还缺乏经验，工作中的差错是难免的。这套《译丛》在组织编辑和出版过程中，得到了黑龙江省科技情报研究所和科技文献出版社的大力支持和帮助。在此，表示衷心感谢。我们诚恳希望各界人士提出批评意见，帮助我们不断提高丛书的质量，改进编辑工作。我们愿意积极努力，为推动国内软科学研究作出微薄的贡献。

一九八五年八月

发 刊 辞

综合研究开发机构理事长 下河边 淳

在作者五十岚的向导下，我曾走访了美国几个智囊团。由于里根政府在一系列经济政策中，缩减了部分研究经费，而使各智囊团的工作处于困境。特别是大型智囊团存在的问题显得更多一些。甚至连洛克菲勒基金会、福特基金会的活动，也能感觉到与从前略有不同的气氛。由于五十岚君对美国智囊团非常熟悉，因此起到了很好的向导作用。

由于美国共和党和民主党的相互倾轧，使美国政府与智囊团之间的任务分工渐趋复杂。但是，美国智囊团在政策研究方面却取得了相当大的成果。美国总统、政府和议会以至有声望的政治家或企业家都在设法想获悉他们所期望着的政策研究成果。

由于现代社会中各种问题丛生，可以说当权者们就需要一个在政策上能解决这些问题的处方，因此，“政策研究”也就成了受重视的课题了。现在不论在学术界领域、行政管理领域还是在其它领域，都过于趋向专业化、领域化。所以只依靠各专业领域，是无法灵活、综合地解决现代社会中出现的各种复杂问题的。这就需要有所谓“政策研究”的机构，而且还需要它有综合协调和进行管理的能力。

即使是综合研究开发机构，也在追求构筑各种专业领域相互合作——跨学科、跨部门（各专业行政领域之间）、国际间的合作——的阵地，作为自己的特点之一。

但是，日本的实际情况，由于从事政策研究的历史较短，不论在理论水平上还是实际应用上，同欧美相比都是相形见绌的。所以培养智囊专门人才，也是今后的重大任务。

从前，日本是由政府各官厅担当着智囊团的角色，从事向各界提供政策研究成果的工作。情报信息是由官厅集中管理，政界、财界、学术界主要都依赖于官厅，这就使日本经济在国内外走了红运，极其顺利地发展起来。日本长期以来由一党把持政权，形成中等收入者的社会，构成了民族保守的社会制度基础。日本由单一民族所构成，并极少有外国人居住，这些现象对日本都产生了巨大的影响。

但是面对二十一世纪，这种现象不可能原封不动地持续下去。日本作为国际社会的一员所受的压力会使之成为泡影。而且在日本逐渐成熟的经济社会和高龄社会中所产生的各种问题，也将是极其严重的。

因此，决不能乐观地认为政治和经济的前途是稳定的。世界性的问题也很复杂，例如无休止的扩军竞赛和裁军谈判将如何发展，如何对付人口猛增，世界经济的增长与国际间的市场竞争将怎样展开，以及如何考虑全球的经济管理，这些问题都需要跨出现有的国家及企业的界限加以研究解决。

在历史、传统、习惯、风土等不同地区特点的基础上产生了不同的文化，人类就在这样的文化之中生活。要开展国际间的交流，就必须从认识不同的文化入手，这种认识的深浅程度，可能与世界性问题所需的政策研究成果直接联系在一起。

五十岚君作为综合研究开发机构中新成立的国际研究交流部第一任部长，是一位力争进入政策研究轨道异常活跃的

特殊人物。政策研究是一项崭新的工作，人们就象坠入五里雾中，摸不清方向。但是由于五十岚君的努力，今天在国内外，连美国、欧洲和亚洲各国都对日本作出了很高的评价，认为日本终于致力于“政策研究”活动了。

五十岚君已重返野村综合研究所，从事调查研究工作。但我对他能在百忙之中写出这一著作，感到很惊讶，很想知道他是怎样写出来的。他的著作正如各位读者看到的那样，五十岚君简直是一边走路一边思考，并扼要地进行了认真归纳。我也受到不少教益，很多问题经他一指教，才恍然大悟：“啊，原来如此。”

五十岚君是位非常忙的人，每时每刻都在思考些什么或写些什么。他从不浪费时间，因此他才能够完成这样的著作。

衷心祝愿五十岚君今后更加活跃，更加健康。

一九八二年八月

前 言

一九八〇年十一月美国国民在大选中，选举共和党候选人罗纳德·里根为总统。在卡特执政时期尽管为解决美国缓和政策的停滞不前、伊朗的人质问题、通货膨胀、贸易赤字等国内外一系列难题苦费心机，但是美国国民还是认为卡特政权靠不住，所以就选择里根当了总统。

里根十分理解选民最初期待新总统的是打开新局面，从政权交接期间起，他就将各专业领域约500名卓越人才集中到华盛顿，让他们在外交防卫、经济、财政等领域里找出以往施政方针存在的各种问题，以便制定出新的政策。

任何一国政府都经常被要求提出新政策和新设想，对一个新政权就更是如此。政策智囊团从1981年2月发表的《经济重建计划》开始，连续提出了减税、行政政策、扩充军备等新政策。这些智囊团人物的名字也通过新闻报道介绍到日本来了。例如在外交、国防方面有阿波夏依尔（乔治敦大学国际战略问题研究所理事长）、安德森（胡佛研究所主任研究员）、艾伦（前国家安全顾问）、基辛格（原国务卿）等人。在经济、财政方面有：格林斯潘（福特政权时的经济咨询委员长）、西蒙（同届财政部长）、拉弗（南加利福尼亚大学教授）等人，据说他们的后盾还有世界著名学者弗里德曼、哈艾克两位教授。

美国政府采取了从民间录用专家让他们解决政策课题的体系，但是并没有忽视发挥民间政策研究机构（智囊团）的作用。在里根政权起用的500名智囊人物当中，就约有100名

是从民间智囊团动员来的。其中很多杰出人才是来自胡佛战争·革命·和平研究所，乔治敦大学国际战略问题研究所（CSIS），美国企业公共政策研究所（AEI）和亥里特基金会这四个研究机构。

所起用的人才都是靠近共和党、属于保守派智囊团的，尤其是胡佛研究所，从里根总统任加利福尼亚州州长时起就与之有深交。该研究所1980年初发表了《八十年代的美国》^{（注1）}的报告就明确提出：增加消费不如增加储存，扩大福利不如加强国防政策，参加该报告起草的32人当中，就有18人是里根总统的智囊。由此可见关系之密切。

AEI对美国国内的经济政策、财政政策贡献很大。AEI除有100多名专职人员外，在国内80所大学还拥有委托研究者，形成了一种可与民主党派系智囊团布鲁金斯研究所相抗衡的势力。同样，CSIS云集了基辛格、布热津斯基（卡特执政时的国家安全顾问）、施莱辛格（原国防部长）等非凡的人物，以外交问题为主开展咨询工作。

从重用这四个研究机构的背后，可使人感到美国的保守势力和自由主义的衰落动向。以往的政策是以民主党及民主党派系智囊团布鲁金斯研究所为中心制定的。因此他们政策的宗旨是约翰逊所高喊的《伟大的社会》所提示的“黄油加大炮”。

然而，当前美国的力量不断削弱，已无力解决任何一个国内外的难题，只有财政赤字在不断增加，因此反对民主党作法的社会各阶层也必然要增加。而主张重建社会秩序，以便充分发挥个人的创造性和劳动积极性的人；主张为精简政府机构而努力的人；主张对外应积极加强军事力量，采取与

苏联军事力量相对抗的政策的人……，都在不断增加，这也可以说是里根政权诞生的背景。

从前保守派智囊团，只是向国民申诉存在的各种问题，认为只要能阻止那种只能耗费经费而效率低劣之类的法案通过，就很不错了。但是现在情况却完全变了，保守派智囊团必须代表选举里根的各社会阶层，全力以赴地为复兴强大美国而制定政策方案。现在已进入要求他们站在设计者和发起人的立场接受咨询的时期，而不是站在评论家和批评家立场上发表议论的时代了。

另一方面，代表民主党自由派立场曾参与制定国内外政策的东部各州研究机构的实力相当雄厚。

在新的形势下，以布鲁金斯研究所为代表的城市问题研究所、未来资源研究所等，就不得不采取对抗措施。但是不管执政者怎样变换，政策研究课题本身却总是存在的。这就需要掌握住关键问题，并不断地用新的观点来研究这些问题。恐怕今后智囊团之间的“智力之战”还会愈演愈烈。

当前日本的现行政策没有象美国那样急剧变化。但是，日本需要研究的国内外政策问题却堆积如山。首先是国际环境的变化，这对工业发达国日本在贸易、海外投资、经济合作等方面带来很大的影响。以前日本对与其它国家存在着相互依赖关系的认识不足，因此对相互间所产生的经济摩擦未能及时的采取对应措施。

国内方面，可以指出由于成熟社会的出现，带来高龄化、发达国家通病、社会福利负担加重等等问题。尽管克服了石油危机，但财政赤字却扶摇直上。行政和财政的改革已成了日本国民所关心的大事。

III

迄今日本的政策研究工作几乎都是由官方机构开展的，近几年多少发生了一些变化。例如综合研究开发机构所设计的《日本面对二十一世纪的课题》^(注2)，可以说就是这种变化的一个很好的例子。它是由野村综合研究所、三菱综合研究所、政策科学所等日本民间智囊团合作进行的，这也是从各个侧面提出了到2000年以前日本将面临的各种问题。这些都可以体现出它的特点。

其次是前大平首相的政策研究会。为了制定长期规划，这个研究会以学者为中心组织了“文化的时代”、“田园城市设想”、“综合安全保障”等九个研究组，于1980年发表了研究报告。值得注意的是，这些研究报告是从跨学科的立场出发提出日本面临的问题和应采取的对应措施。

更令人注目的是1980年成立的临时行动调查会所进行的活动。这个以学者、经营者以及行政官员为主体的调查会，是一个重新评价政府部门的作用、改进政府机构的体制、研究低速发展时期实际状况的机构。特别是这个调查会在提出力图使以三个公社为首的特殊法人所提出的合理化建议的同时，还提出了将民间的活动引入到政府机构的提案。

在改革现行行政体制之前，可以料到会遭到各方面的反对，因为现行制度所保护的团体为了自身的利益会抵制这种改革。为了排除这些反对势力的干扰上来国民的立场需要站在推进行政改革，当务之急就是把现有的制度和惯例一一公布于众。尽管调查会已经公布了中间报告等材料，但是还希望今后能将有关资料和讨论的内容与最终报告一起公布出来。

这个调查会活动所起到的作用，可以使广大国民关心政

治和决策，并使更多的人接触政策课题。作者对此赋予高度评价。以前日本的民间政策研究是死气沉沉，其原因在于政策课题的研究只是由官方进行。还残存着“民可使由之，不可使知之”的态度。对此，希望以该调查会的活动为开端，让国民更加关心政府和地方公共团体的活动，从而产生出一种动力，使国民愿意将意见反映到政府和地方公共团体中去。

今后民间应以怎样的形式参加决策活动，民间智囊团起到怎样的作用等问题，将会重新展开争论。在这个意义上，可以说日本也逐渐认识到在民间开展政策研究的必要性。

（注1）：胡佛研究所出版的原名为《The United States in the 1980's》已在日本翻译出版，译名为《美国的选择》（上下集）由日本经济新闻社1981年1月发行。

（注2）：《日本的课题项目》是从1975年至1977年，委托11个研究机构就11个研究课题进行研究，然后由综合研究开发机构等单位进行汇总。除了各研究报告之外，还出版了由专家撰写的《日本便览》及《现代日本的课题》（摘要）。

目 录

脚踏实地的研究成果

发刊辞

前言

第一章 政策研究的重要性.....	(1)
1. 政策研究的定义和范围.....	(1)
2. 欧美政策研究的发展和智囊团.....	(3)
3. 日本政策研究的现状.....	(9)
4. 民间政策研究机构的必要性.....	(18)
5. 以往的研究与今后需研究的领域.....	(20)
第二章 研究规划、管理和宣传.....	(35)
1. 研究规划的重要性.....	(35)
2. 编制研究计划书和组织研究组.....	(41)
3. 研究计划的评价.....	(46)
4. 致力于宣传报道.....	(56)
第三章 政策研究的财源.....	(60)
1. 外国以资助为主.....	(60)
2. 日本的资金管理.....	(69)
第四章 政策研究的振兴政策.....	(80)
1. 以扩大研究范围为目标.....	(80)
2. 促进国际研究的交流.....	(88)
第五章 政策研究机构的现状.....	(102)
1. 美国的政策研究机构.....	(102)
兰德研究所.....	(114)

布鲁金斯研究所.....	(120)
美国企业公共政策研究所.....	(124)
阿斯彭人文研究所.....	(127)
2. 欧洲的政策研究机构.....	(132)
3. 东亚、东南亚的研究机构.....	(136)
4. 日本的政策研究机构.....	(141)
第六章 政策研究的资助者.....	(162)
1. 资助研究的重要性.....	(162)
2. 美国的基金财团.....	(164)
福特基金会.....	(171)
洛克菲勒基金会.....	(176)
加曼·马歇尔基金会.....	(180)
3. 欧洲、亚洲的基金财团.....	(185)
4. 日本的基金会.....	(188)

第一章 政策研究的重要性

1. 政策研究的定义和范围

政策研究这个词可能在日本还很生疏，因此，本书需要首先从政策研究的定义讲起。

所谓政策研究，可以解释为：“探讨和分析政府及地方公共团体的施政方针，从事有助于改善政策的研究，并将改革方案提交给决策人”等一系列的程序。

原美国兰德公司理事长罗恩博士的政策研究观点如下：政策研究究竟是什么？简言之，政策研究就是公共政策的目标及为达到这种目标所需要手段的系统研究。政策研究包括公共机构的经营、对经营直接效果和更广泛的间接效果的分析、用最佳方法测定这些效果，以及测定它们所消费的资源等等。

政策研究涉及到政府计划的效率和公平性两个方面，并与谁是研究的出资者、谁是受益者有关。如果现有的知识不足，也有时事研究基础知识（引自野村综合研究所编《政策分析的实际》，日本经济新闻社1973年9月出版）。

在企业经营中，对原材料的购进、制造、销售，资金周转等各领域的日常工作，均需不断做出决策。而且为实现企业的长远目标，要培育适当的意志坚定的人才和进行组织改革。

同样，如果把国家、地方公共团体看作是一个经营体，它们为达到各自的目标当然会进行决策。作为政策的效果，就必然要对国民生活的各个方面带来各种影响，民间企业自然也会有所反应。特别在国内外形势极其复杂、国民的价值观多样化、决策的不确定因素也在增加时，决定本身易于出现问题。

也有人把测定现行政策的效果、特别强调探索改善效果的程序部分、乃至政策研究与政策分析均混为一谈。实际上，政策研究不仅是定量分析，立法、行政、司法等领域的体制和机构等问题的探讨，也应看成是政策研究的对象。

因此，政策研究的范围是极其广泛的。政策的制定并不都是从立法部门和行政部门开始，也有许多是根据国民直接向政府部门提出的迫切要求而做出的。甚至有的还根据外国形势的要求而被迫制定紧急政策。所以政策研究不仅是分析现行政策，还应包括对将来发生的和预测出来的国内外形势变化的对策研究。

政策研究的方法论

目前的政策研究还不存在既是问题解决型又是未来指向型的应用研究的单一方法论。与政策研究有关的科学主要是经济学，以及掌握社会问题和社会行动所需要的社会学、社会心理学等科学知识都有助于政策研究，包括经济学在内的管理科学，以及在管理科学中所使用的各种方法（经营研究、系统分析、费用效果分析等），对政策研究来说都是有效的。政策课题本来就是由几个问题相互交错而诞生的，因而局部改进对整体将产生怎样的影响？这种测定方法（系统方法）是非常需要的。