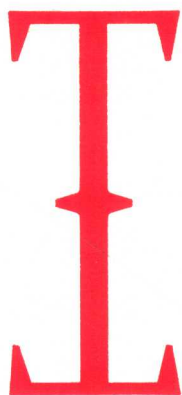


南大智库文丛
李刚主编

A Capitol Idea:
Think Tanks and US Foreign Policy



国会的理念

智库和美国外交政策

[加] 唐纳德·E. 埃布尔森 著

李刚 黄松菲 丁炫凯 马逸凡 等译

马逸凡 黄松菲 校译

Donald E. Abelson

南京大学出版社

南大智库文丛
李刚主编

国会的理念

智库和美国外交政策

[加]唐纳德·E. 埃布尔森 著

李刚 黄松菲 丁炫凯 马逸凡 等译

马逸凡 黄松菲 校译

Donald E. Abelson

A Capitol Idea:

Think Tanks and US Foreign Policy

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国会的理念：智库和美国外交政策 / (加) 唐纳德·E. 埃布尔森著；李刚等译. — 南京：南京大学出版社，2017. 1

(南大智库文丛 / 李刚主编)

书名原文：A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy

ISBN 978-7-305-17891-7

I. ①国… II. ①唐… ②李… III. ①美国对外政策—研究 IV. ①D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 272461 号

A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy

By Donald E. Abelson

@McGill-Queen's University Press, 2006

Simplified Chinese translation copyright © 2017

By Nanjing University Press

All rights reserved

江苏省版权局著作权合同登记 图字:10-2016-091 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 南大智库文丛

主 编 李 刚

书 名 国会的理念：智库和美国外交政策

著 者 [加]唐纳德·E. 埃布尔森

译 者 李 刚 黄松菲 丁炫凯 马逸凡 等

校 译 马逸凡 黄松菲

责任编辑 芮逸敏 编辑热线 025-83597520

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 718×1000 1/16 印张 27.5 字数 396 千

版 次 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-17891-7

定 价 79.80 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信: njupress

销售咨询: (025) 83594756

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

“大学与智库”

——“南大智库文丛”总序

中世纪的大学是学者的行会,传道授业是最基本的使命,也是教授们谋生的手段。柏林大学开创了科学研究的先河,成为现代大学的原型,但是由于曲高和寡,它被人们称为不食人间烟火的“象牙塔”。“二战”以来,美国大学的人才培养和科学研究都着眼于科技、经济和社会发展的需要,把服务社会列为大学的第三个基本功能。

智库作为现代社会从事战略和政策研究、咨询的专业机构,是现代政治运作、行政管理和社会治理综合需求的产物,是知识社会分工进一步细化的产物。大学不等同于智库,这是一个常识。一般而言,大学的历史要比智库悠久得多,大学的体量要比智库大得多,大学的结构和功能要比智库复杂得多。大学和智库的关系本来并不复杂,但是在中国特色新型智库建设中,有学者惊呼“高校就是高校,不能把高校建成智库”,一时间大学和智库的关系变得复杂起来。因此,很有必要对大学和智库的关系做系统的讨论。

在现代社会中,大学和智库是两类性质完全不同的社会机构。虽然大学不是智库,但是大学和智库之间关系非常密切,甚至有时密切到难以分割。学科是大学的基本单元,学科建设是大学的重中之重。对于智库而言,政策问题是基本单元。当然学科取向和智库的问题导向研究本不应该对立。学科是基础,智库是学科体系的应用。有人认为,没有长期的知识积累,高校智库就对现实的国计民生问题指手画脚,这种行为不仅是不负责任的,而且是一种知识的不诚实。这种观点无疑是正确的。对于当下的许多智库而言,这是非常及时的提醒。中国古代“士”阶层有强烈的济世情怀,有指

点江山的豪情壮志。出谋划策、运筹帷幄、决胜千里被看成最风流潇洒的事业。这种古代智囊的遗风很容易被当代智库继承,所以当代中国智库需要警惕的是浸染古代智囊不调查不研究、信口开河的不良风气。现代智库强调循证分析是现代科学精神的体现,是某一领域长期知识积累后的发现,提出的政策建议出于“知识的诚实”。

学科发展促进智库研究的一个经典案例出现在美国。1957年苏联率先成功发射卫星,这对美国而言是一次沉重的打击,也让美国全面反思自己的教育体系。1958年美国颁布了《国防教育法》,该法案要求大力推动科学、工程和外国地区研究,并为这些学科提供巨额经费支持。此后美国的地区研究蓬勃发展起来。对中国的研究也得益于《国防教育法》。在费正清的倡导下,美国的“中国学”学科渐成气候,西方传统汉学没落,着力于当代中国政治、经济和文化的“中国学”学科成为主流。在“中国学”学科范式的熏陶下,一代又一代学人不仅占据了美国研究型大学中国研究院系的教席,而且“中国学”也成为智库中“中国问题政策分析”的主流范式。2007年,美国著名学者沈大伟(David Shambaugh)指出:“几乎所有华盛顿区域的智库都有一人或者多人全职或者半职专门研究中国外交和安全政策。”他列举了30位工作于智库的“中国学”研究专家,这些专家在他看来都是可以和大学教授平起平坐的专家。他说:“正是这些在学术机构和智库的研究人员共同催生并推动了中国对外政策研究这一领域的形成和发展。”

美国智库史专家詹姆斯·史密斯在《思想的捐客》里把智库专家分为六类,第二类专家就是在某一个特定的政策领域进行长期研究的人。他认为,“这些人可以称作‘政策专家’,这个领域的学者通常将更多的时间花在政策研究或者教学而不是政策制定和担任全职顾问上。无论是通过融入政策的理论洞见,还是培养继续在政府部门任职的学生,他们的工作或许具有极其深远的影响。这些人一般工作于大学的研究中心”。我们认为,这类政策专家从事的是“学科”层面的工作,他们的使命是为智库的实务生产概念,准备理论,锻造分析范式和分析工具。哈佛大学肯尼迪学院的约瑟夫·奈提出的“软实力”概念及其分析范式就是很好的例子,这个概念为智库分析国家综合国力提供了崭新的超越经济学的分析范式。哈佛大学商学院的波特提出的

竞争战略分析框架被许多战略研究智库用来分析国家竞争力。这都是学科突破促进政策分析的经典案例。这也解释了为何一流智库专家大多出身一流大学的社会科学学科。因此,越是一流的政策学科,越是一流的政策专家,越是能够促进智库的分析和咨询能力。

大学也是智库人才的摇篮。智库的人才从哪里来?全部靠自己培养吗?世界上的智库除了兰德公司有自己专门培养政策分析师的研究生院外,恐怕没有其他智库自己培养智库人才。当然中国社科院、上海社科院、中共中央党校等中国智库也培养研究生,但是他们的研究生大部分都不是针对公共政策研究需要的,和兰德还是有区别。那么,智库的人才显然主要来自大学。据调查,美国著名大学社会科学类的研究生中45%首选到咨询公司和智库工作,特别是政治学(美国的公共管理学科属于政治学,这和中国不一样)研究生把到华盛顿著名智库实习和工作当作未来从政的南山捷径。

中外许多著名大学的社会科学学科都很强,到智库中从事政策分析工作显然是大学社会科学专业研究生毕业后的一个重要出路。问题是中国大学的社会科学学科发展一直是所谓的“学科建设取向”,对大学而言,衡量一流学科的指标是核心期刊论文、专著、项目、博士点的数量。至于培养出来的学生能不能为智库所用,是不是智库所需要的,这并不是他们所关心的事情。如果我们仔细分析一下中国大学政治学和公共管理学科的教学大纲,不难发现,没有多少课程是专门为智库等政策分析部门服务的。令人忧思的是当代中国大学严重忽视了为智库提供优秀的战略研究和政策分析人才的任务。

二

2013年4月15日,习近平总书记对智库建设做出重要批示,明确提出了建设“中国特色新型智库”的新目标。2014年10月27日,《关于加强中国特色新型智库建设的意见》提交“深改组”第六次会议审议,习近平总书记就智库建设再次发表重要讲话,强调要从推动科学决策、民主决策,推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度,把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。2015

年1月20日,中央“两办”正式印发《意见》,揭开了新型智库发展的历史新阶段。

大学不会也不可能置身于这场新型智库建设的浪潮之外。的确,大学不是智库,但是大学可以培育智库,而且能够培育出很好的智库。发挥智库作用是哲学社会科学几大功能定位之一,而新型智库则是以战略问题和公共政策为主要研究对象的机构。大学既不能混淆学科与智库的区别,也不能割裂二者之间的有机联系,必须形成学科建设和新型智库建设螺旋发展、良性互动的新格局。学科是大学教学、研究和知识分类的基本建制,迄今为止仍是世界高等教育的基本格局。西方大学里培育优秀智库的案例并不少见。哈佛大学肯尼迪政府学院本身就是培养战略研究和政策研究的著名机构,该学院下属的贝尔夫中心等机构都是美国顶级的智库。普林斯顿大学的国际事务研究中心也是顶级的智库。近几年我国大学里也培育出了若干个著名智库,例如中国人民大学的重阳研究院、复旦大学的发展研究院、中山大学的粤港澳研究院等。

但是大学办智库也面临很多问题。首先,大学对培育学术型研究中心的经验和模式有路径依赖,因此很容易用建设学术型研究中心的思路来培育智库。大学学术型研究中心与智库的最大区别是研究中心关心的是教学和研究,研究成果的主要去向是学术刊物、学术会议和学术出版社;而智库关心的是通过研究、咨询和传播活动影响政策共同体或者影响公众舆论,对于智库而言,大部分研究项目从启动之日就明确目标受众。当然自由研究在智库中不是没有。据华盛顿发展绩效研究所前董事长大卫介绍,他们研究所鼓励员工用三分之一的时间做不带任务的自由探究。布鲁金斯学会也给予资深研究员自主选择课题的自由。但是智库的自由研究不可能离开智库的“大盘子”,如丸走坂,自由选择是受限制的。

大学培育智库时,往往受建设研究中心的惯性思维影响。因此,虽然当下我国许多大学的研究中心和研究基地在向智库转型,但是转型成功者不多。重中之重是观念认识不到位:对智库本质认识不到位,对智库运行模式认识不到位,对智库产品设计的重要性认识不到位,对智库传播的重要性认识不到位。

大学研究中心产出相对单一,而智库的产品(productions)则包含研究报告(表现

为各种出版物)、咨询服务、活动(智库主办的各种会议、论坛、听证、调研等,本质上是智库利用自己的专家、场地和品牌提供的服务)。据盘古智库易鹏理事长介绍,盘古一年的活动是150场。2015年布鲁金斯学会举办了292场活动,2万多人参加;举办了110场在线讨论,有5.9万人参加。恐怕我们任何一家大学的研究中心都不可能办这么多活动。如果智库局限于研究工作,以研究报告为主要产品,那么,这种智库和大学研究中心本质上没有任何区别。我们现在大学里的大部分智库都是此类性质,因此很难称其为“智库”,这是典型的“智有余而库不足”。

大学研究中心、研究基地向智库转型的困难之二是缺乏熟悉智库业务的营运人才,尤其缺乏“政策企业家”。大学的大部分研究人员长期从事教学研究工作,长于思考与写作,但是运营能力严重不足,办事、办文、办会都非其所长。一旦让教授们运营智库,如何处理好与政府、媒体、客户之间的关系,如何从事智库内部的管理,这些对他们而言都不是那么简单的事情。教授运营智库会存在很长的不适应期。

例如,电视普及后,智库专家主要承担“政策解读”角色。而现代媒体已经从狭隘的政治报道转向更广泛的社会、政治和经济分析,这种趋势之上不仅需要更专业、拥有更好教育背景的记者,同时也更倚重专家的力量。现在这些公共专家与记者、编辑已经是一种共生的关系,他们在报纸专栏、广播新闻项目以及从电视衍生出来的访谈节目中找到了机会。报纸和电视新闻记者依靠这些专家来使每天的新闻报道更具深度,体现多样性并实现观点上的平衡。实际上,寻求争论本身就已经扩大了讨论的范围,将这些专家带到了聚光灯之下,他们作为权威人士对各种社会热点做出评论。这种角色对于习惯于象牙塔的教授们而言并非易事。

一个成功的智库领袖往往都是“政策企业家”。他们的主要工作是机构建设。他们调用资源来推进一个特定议程的实现,或者是促成不同研究者和行动者之间的联合,提高他们的职业能力,或是将可造之材送入政策精英团队之中。他们往往领导一个强大高效的营运团队,把智库的一切都安排得有条不紊。据复旦大学发展研究院张怡副院长介绍,复旦发展研究院有一支由20余名国内外知名大学硕士组成的营运

团队,正是团队的高效运作才使得复旦发展研究院能够整合整个复旦的社会科学专家资源。南京大学的紫金传媒智库虽然成立时间不长,但是他们已经有了包括秘书长闵学勤教授在内的5人专职、10余位硕士生兼职的营运团队,这个营运团队一年中完成的活动已经有30余场,其中包括很多大型活动。

大学培育智库的第三个障碍是人才评价体系。为了满足学科建设取向的需要,尤其是当下“双一流”的建设热潮,大学对事关学科发展的指标非常重视,甚至不惜推倒对教授的长聘制度,全部教员纳入合同制管理,三年一个周期进行考核。对于许多还没有晋升到教授岗的教师而言,高层次的项目、一流期刊论文、高级别奖项和各种人才奖励才是他们孜孜以求的目标。大部分智库性成果并不是晋升教授的依据。

总而言之,大学想培育出优秀,甚至世界一流智库的道路是曲折迂回、遍布荆棘的。但是大学是不是就应该放弃培育智库?非也。大学发挥智库功能是大学服务社会、服务政治的需要,尤其是著名大学,人文社会科学学科很强,是国之重器,培育优秀智库是大学的义务,也是大学的责任。大学教授从象牙塔旋转到智库,经过智库的洗礼再回到研究机构,视角和体会都会不同,教学和研究都会变得更接地气。

三

八十四年前,罗家伦在出任国立中央大学(南京大学前身之一)校长的就职演说中,以“为中国建立有机体的民族文化”“成为复兴民族大业的参谋本部”来定位学校的使命。时光荏苒,南京大学虽几经变革,但与时代、与民族同命运共呼吸的追求始终未变,站在国家战略的高度,瞄准世界一流、追求卓越的思维始终未变。

南京大学在中国智库史上曾留下浓墨重彩的一笔。1978年5月11日,《光明日报》发表了南京大学胡福明同志的《实践是检验真理的唯一标准》,引发了一场关于真理标准问题的大讨论,为改革开放扫清了思想障碍。今天看来,这也是大学和媒体发挥智库功能的一个经典案例。十余年前南京大学提出了研究型大学“顶天立地”的发展战略:一方面确立重点学科发展战略,着力打造世界一流科研成果;一方面融入国

家地方创新体系,着力提升一流社会服务水平。在“顶天立地”战略的指引下,南京大学哲学与社会科学通过战略规划和顶层设计,在不断提升研究层次和质量的同时,充分发挥哲学与社会科学在认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会等方面的重要作用。南京大学哲学社会科学学科大多位于我国前列,实力雄厚,南大认为这种优势地位不仅不应该削弱,反而应该进一步加强。离开学科发展,高校智库建设往往成了无源之水,无本之木。实践也证明,南大在国内外有良好声誉的智库都以强大的母体学科为依托。

南京大学在哲学社会科学领域拥有国家级 2011 协同创新中心 1 个,省级协同创新中心 2 个,教育部重点研究基地 4 个,其他省部级研究机构 25 个,校级研究机构 99 个。研究机构众多也意味着存在专业领域细分化、决策研究“散兵游勇”化的现象,这影响了南京大学智库的国际竞争力和整体发展水平。南京大学根据教育部“并非所有的高校科研机构都要变成智库,也不是所有的高校重点研究基地都变成智库。而是重点研究基地可能有一批要转型升级发展为专业化的智库,还有一批基地要发挥好智库功能,但并不要求向专业化的智库发展”的指示精神,提出重点建设江苏发展高层论坛、中国南海研究协同创新中心、风险危机管理研究中心、南京大屠杀与和平学研究中心、长江产经研究院、江苏紫金传媒智库等国家急需、学科雄厚、团队力量强的研究机构,并促使它们向专业化智库转型。南京大学要求智库化建设的基地彰显现代智库的专业化:一是准确的功能定位,智库就是智库,不要过多承载其他非智库职能;二是明确的专业领域和方向,南大重点建设的智库都不是综合智库,都有明确的领域和方向,综合智库职能由南京大学整体承担;三是逐步形成的专业化的资政研究队伍;四是符合现代智库建设要求的治理结构、管理方式和运营模式。

陈骏校长指出在新型智库建设的时代课题中,“南京大学要以回答新的历史条件下国家发展面临的一系列重大理论和现实问题为己任,不断增强问题意识,坚持问题导向,大力推进原创科研,为早日实现中华民族伟大复兴的‘中国梦’做出新的更大贡献”。南京大学以满足国家重大战略需求为目标,开展校内外协同创新,结出了丰硕成果。

2015年4月,南京大学在江苏省委宣传部的支持下,正式组建了南京大学中国智库研究与评价中心。该中心以信息管理学院人文社会科学评价研究创新团队为核心,积极开展智库研究和平台建设,并为江苏省有关部门推进新型智库建设提供了一系列咨询服务工作。“中心”联合光明日报智库研究与发布中心的专家,集中力量攻关,开发的“中国智库索引”(CTTI)已经于2016年9月28日正式上线。除了系统开发外,南京大学中国智库研究与评价中心还积极开展人才培养和研究工作。中心已经培养出一名智库研究方向的博士,另有在校的四名博士生都以智库研究和评价为博士论文的选题。对西方智库研究成果的译介是中心的重要工作,“南大智库文丛”首批三本图书就是我们团队的成果。

四

“南大智库文丛”是南京大学整个智库建设的有机组成部分,是一个战略性的安排。它将是一个开放的平台,坚持高品位、高质量、前瞻性、实践性的遴选标准,不仅汇聚南京大学的智库类出版物,而且面向全国、面向国际接纳一流的智库成果,聚沙成塔,集腋成裘,打造一个新的智库出版名牌。

“南大智库文丛”首批推出三本图书《完善智库管理:智库、“研究与倡导型”非政府组织及其资助者的实践指南》《思想的捐客:智库与新政策精英的崛起》和《国会的理念:智库和美国外交政策》。其中《完善智库管理:智库、“研究与倡导型”非政府组织及其资助者的实践指南》是我们课题组去年推出的《经营智库》的2015年修订版,作者几乎改写了三分之二以上的内容。雷蒙德博士是美国卡特政府时期的高官,也是世界著名智库华盛顿城市研究所的资深研究员。雷蒙德博士近20年来一直从事智库管理的研究与咨询,是智库管理方面真正的权威。对于刚刚起步的新型智库建设,这种操作性实务性的书最为需要。引进现代智库管理经验,夯实中国新型智库建设的基础是我们翻译的初衷。我们也要衷心感谢雷蒙德博士,他极力劝说了该书的版权所有者——“华盛顿发展绩效研究所”无偿把版权授予了南京大学中国智库研究与评价中心。

另外两本书都是美国智库研究方面的经典著作,《国会的理念》作者埃布尔森是北美智库研究的权威,是高产的智库研究专家,在这本书中,他选择了美国国家导弹防御系统和布什政府打击恐怖主义两个政策案例,考察了几个精英智库是如何影响美国的外交政策的。他认为这种案例考察法是评估智库影响力的最审慎的研究方法。也许本书会启发我们进行智库评价评估的新思路。《思想的掇客》更多采用了政治史的研究方法,系统考察了华盛顿政策精英的崛起过程及其影响。该书对美国智库专家的六类划分已经被智库界广泛接受。这两本书必将加深我们对美国智库及其影响力的认知,对美国智库愈加了解,我们愈加知道美国政治运行的本质,我们愈知道如何建设中国特色新型智库,所谓他山之石,可以攻玉矣。

最后,我要感谢南京大学朱庆葆副书记、王月清教授,要感谢南京大学出版社金鑫荣社长、薛志红副总编,没有他们的高瞻远瞩,“南大智库文丛”就不可能有诞生的这一天。我也要感谢江苏省哲学社会科学规划办的尚庆飞主任、汪桥红副主任,他们以历史的责任感推动了南京大学中国智库研究与评价中心 CTTI 项目的进程。我也衷心感谢光明日报的杜飞进总编、李春林副总编、李向军主任、王斯敏主编和她的智库团队。南京大学中国智库研究与评价中心得到了光明日报的鼎力支持,光明日报和南京大学就 CTTI 项目再一次开展了真诚的战略合作。当然,我要衷心感谢三本书的三个翻译团队,他们是来自南京大学中国智库研究与评价中心和南京大学外国语学院笔译硕士班朝气蓬勃的研究生。他们的勤奋、责任感和工作效率都让我惊奇,让我感动,让我自豪。

我不仅策划了文丛的选题,组织了翻译团队,而且通读、推敲了全部书稿,甚至重新翻译了个别章节。因此,成绩是团队的,不过书稿的错漏我难辞其咎。也请专家和业界同行多提宝贵意见,以便新版修改。

是为序!

李刚

2016年11月16日

《国会的理念》各章节译者

章节	姓名
序言、鸣谢、导论	马逸凡
第 1 章,附录 1、2、4、5	黄松菲
第 2 章	丁炫凯
第 3 章、附录 3	高琪娜
第 4 章	尉艳华、肖燕霞
第 5 章	孔祥越
第 6 章、结论	李坚
第 7 章	赖雅兰
第 8、9 章	丁炫凯、马逸凡
附表 1、2	黄松菲、高琪娜、李坚

十多年以来,我一直专注(我的同事和学生们称之为“痴迷”)于研究美国智库及其在政策过程中发挥的作用。经过潜心研究,我在1996年出版了《美国智库及其在外交政策中的作用》(*American Think Tanks and Their Role in US Foreign Policy*)一书。该书记录了美国智库发展变迁的过程,并重点强调了它们借以提升自身知名度的种种策略。在对19世纪晚期和20世纪早期美国智库演变和行为的考察中,该书选取了两个观察视角:首先,许多现代智库致力于通过协调一致的行动来影响公众意见和公共政策——这不同于此前的主流观点,即智库应当贯彻客观性、公正性和非党派性,并且超脱于现实政治过程之外的学术机构。智库(尤其是宣传导向的智库)更加倾向于成为政治过程中活跃的参与者,而非仅仅在自己舒适的、堆满书籍的办公室里讨论政策的利弊得失。简而言之,智库已经成为政治改革对话中有力的发声者。其次,虽然所有智库都有着塑造公众和决策者思维方式的共同愿望,但是他们在何时何地以何种方式影响公共政策却受制于可供自身支配的资源。与企业一样,智库竭尽全力采纳最好的方法来推销自己的产品。历史学家詹姆斯·史密斯曾经略带遗憾地指出,智库在市场化的道路上走得太远了。各类智库就像在纽约证券交易所交易商品一样交易着理念。史密斯评论道,它们在很大程度上已经牺牲了自己诚实正直的操守。这是许多传统的政策研究机构不愿意付出的代价。^①

x

在本书中,我将论点建立在对选定的几个美国精英智库如何影响美国对外政策的细致考察上。我选取的是两个重要但极具争议的案例:其一是国家导弹防御系统的发展和未来可能的走向,其二是布什政府为了打击恐怖分子和支持恐怖主义的国

① Smith, *The Idea Brokers*. (本书未标明译注的脚注,皆为原注。)

家而发动的两场战争。这也是我们将在第8章和第9章中分别讨论的内容。后者反映了在2001年9·11事件前后的国土安全问题、阿富汗战争和萨达姆政权倒台等一系列重大事件中,智库如何影响公众的态度和政府的政策。这两个当代的案例为我们提供了一个研究智库的视角,即智库在新兴政策议题上是以何种方式,在何种条件下影响公众态度和信念的。这也向我们阐释了智库如何参加政策制定过程,以及它们发挥影响力的本质和限度。

然而,无论从哪个角度来看,目前有关智库和公共政策关系的研究都遇到了瓶颈。虽然为数众多的学者对美国和其他发达国家、发展中国家上百个智库的繁荣和发展历程进行了溯源,但是鲜有人去评估它们的影响力。^① 目前关于政策制定过程中的利益集团、工会、跨国公司、国际组织、宗教团体和其他不计其数的非政府组织研究文献可谓汗牛充栋。尽管这些研究成果非常有趣,但却无助于确切解释智库的政策影响力。关于智库在塑造公共政策的过程中拥有何种(如果确实有的话)影响力的问题,学界的研究进展寥寥无几。

无论是专注于研究智库的学者,还是在智库中工作的学者都承认,对智库的影响力进行评估是极为困难的。正如希伯来大学的政治学者大卫·里奇在他的著作《美国政治的转变:新华盛顿和智库的崛起》(*Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*)一书中所说:“我认真审视了智库的行为——从学术专著到研讨会,从情况简报到早餐会。我还询问了在智库从事研究和管理的人员,了解他们如何评价自身行为的影响。我的所见所闻越多,就越深刻体会到没有人能精确地知道舞台上究竟在上演着一出怎样的戏剧。”^②里奇的经验来自他在布鲁金斯学会长达数年的研究经历。不过,对于大部分从事智库管理的研究者来说,这些其实是不言自明的。但是,即便是对于那些在智库消磨了大半个职业生涯的学者而言,精确估算出自己所在机构的政策影响力也近乎徒劳无功的尝试。包括

① See Abelson, *Do Think Tanks Matter?* and Rich, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*.

② Ricci, *The Transformation of American Politics*.

美国企业研究所的大卫·弗洛姆在内的许多学者曾经直截了当地表示学者不应该在评估智库(短期、中期或者长期的)影响力上浪费时间。当被问及哪些有形的或者无形的指标有助于评估智库的影响力时,弗洛姆断言:“没有,你永远无法评估你的影响力。”^①

与弗洛姆的观点相反,各大智库继续对自己声称拥有的政策影响力大加渲染。例如,在2003年的年度报告中,美国企业研究所称“虽然有一些曾经供职于美国企业研究所的学者于2001年加入了布什政府,但是更多的人选择留在这里。他们的工作所赢得的社会承认度和影响力令研究所的创办者们惊喜交加”^②。当论及知名度时,报告继续写道:“美国企业研究所在媒体界的地位是无可匹敌的。本研究所学者的著作被引量以及在美国顶尖报刊和公共事务杂志上的发表量和在报界有关公共事务领域的曝光率遥遥领先于其他美国智库。”^③报告的执笔人甚至没有附上证明自身曝光率高于其他智库的数据(这很容易与其他媒体提供的数据相矛盾),也不愿花费篇幅来解释其影响力如何作用于华盛顿的联邦政府。

毫无疑问,智库都倾向于选择在最为耀眼的灯光下展示自己,但令人困惑的是,大多数研究智库的学者都没有做到以批判性的眼光来审视他们声称自己拥有的政策影响力。除了在评估之中常常遇到的方法论瓶颈之外,学者还习惯于对一家智库的影响力仅仅做一个笼统的评估。这些缺乏根据的观察往往局限于研究机构的规模和预算开支、意识形态倾向性、与高层决策者的关系和为之慷慨捐助的企业或者慈善机构。学界和新闻界一般都设想:如果一家智库拥数百万美元的预算开支和数以百计的研究人员,并在其研究领域立场较为保守,那么它就一定拥有较大的影响力;反之,若不具备以上属性,就注定会在默默无闻中走向衰落。

这种观念能够在主流媒体和相当部分学术著作中大行其道是不足为奇的。更为常见的是,类似的论断也会来自智库自己发布的宣传材料。毕竟,人们通常的理解

xii

① Interview with David Frum, 20 May 2004.

② American Enterprise Institute, *Annual Report*, 2003, 5; italics added.

③ Ibid, 35.

是：一家智库因为拥有雄厚的财力，才能雇佣庞大的研究团队；有了庞大的研究团队，才能投入更多的时间和精力去影响公众和决策者。而且，由于大多数美国企业和慈善机构倾向于支持保守主义而非自由主义，持保守立场的智库更容易拥有较大的政治影响力。在看待美国政治时，将金钱与政治截然分开的做法是幼稚可笑的。难道不是吗？

如果上述想法能够反映政策制定过程的本质，并能解释哪些智库能够发挥关键作用的话，那么我们的研究就没有必要再继续下去了。我们可以简单地通过研读几百家美国智库的年度报告，找出那些具有最高预算和人力资源的智库，并汇总其中的信息之后，就可以宣布哪些智库拥有最大的影响力了。由于在 2 000 家甚至更多的智库中，只有极少数可以支配数百万美元的预算，我们的工作就变得非常简单。不幸的是，无论是年度报告中反映收支状况的表格和饼图，还是报纸上讨论智库圈的热点文章，都很难为我们提供研究智库与不同的目标受众之间互动的新视角。发现哪些智库有最为充裕的资金很容易；但是，正如里奇、弗洛姆和其他学者所说，识别出谁更有政策影响力却困难重重。追踪资金链的办法很容易帮助卡尔·伯恩斯坦和鲍勃·伍德沃德追查出水门事件的幕后黑手，但是却对政治学家评估智库没有帮助。在分析智库在何种场合以何种方式影响政策时，区分政策影响力和获得政策影响力的方法就显得非常重要。在本科阶段的政治学课程中，我们都会学到一个基本概念——施加影响是一个过程，在这一过程中，个人或者组织有机会去说服决策者出台他原本不会制定的政策或者放弃原本可能会做出的决策。正如学者强调必须区分权力和影响力一样，我们同样必须对不同类型的影响力进行区分。唯有如此，我们才能更好地评估智库的成就，并明确他们能够在政策周期的哪一个环节施加影响力。

xiii

本书的目的在于影响那些关心一般意义上的非政府组织或者特别关注智库研究的人。我们不能再因为对智库这个在美国政治舞台上的常客缺乏了解而付出代价。一家智库无论是位居华盛顿的马萨诸塞大道以内，还是像兰德公司一样坐落在太平洋海滨，都拥有自己独特的目标和利益取向。至少，我们可以更为详细地观察智库的行为，以及他们是如何影响核心外交政策辩论的。