

Think Tanks and

美国智库

与

政策建议

Policy Advice in the

学者、咨询顾问与倡导者

美·詹姆斯·G·麦甘 (James G. McGann) 著

肖宏宇 李楠 译



United States

Academics, Advisors and Advocates

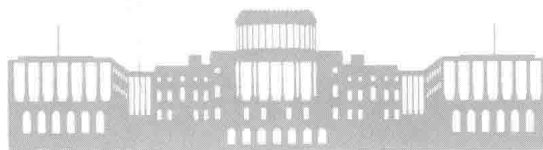
 Routledge
Taylor & Francis Group



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

美国智库 与 政策建议

学者、咨询顾问与倡导者



〔美〕詹姆斯·G. 麦甘（James G. McGann）著

肖宏宇 李楠 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字:01-2017-3698

图书在版编目(CIP)数据

美国智库与政策建议:学者、咨询顾问与倡导者/(美)詹姆斯·G.麦甘(James G. McGann)著;肖宏宇,李楠译. —北京:北京大学出版社,2018.3

ISBN 978-7-301-29191-7

I ①美… II ①詹… ②肖… ③李… III. ①公共政策—研究—美国 IV. ①D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 017718 号

Think Tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisors and Advocates/by James G. McGann/ISBN: 978-0415543446

Copyright© 2004 by Routledge

Authorized translation from the English language edition published by Routledge, a member of the Taylor & Francis Group; All rights reserved. 本书原版由 Taylor & Francis 出版集团旗下 Routledge 出版公司出版,并经其授权翻译出版。版权所有,侵权必究。

Peking University Press is authorized to publish and distribute exclusively the Chinese (Simplified Characters) language edition. This edition is authorized for sale throughout Mainland of China. No part of the publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher. 本书中文简体翻译版授权由北京大学出版社独家出版并限在中国大陆地区销售,未经出版者书面许可,不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized and illegal. 本书封面贴有 Taylor & Francis 公司防伪标签,无标签者不得销售。

书 名 美国智库与政策建议:学者、咨询顾问与倡导者
MEIGUO ZHIKU YU ZHENGCE JIANYI; XUEZHE,
ZIXUN GUWEN YU CHANGDAOZHE

著作责任者 [美]詹姆斯·G.麦甘(James G. McGann) 著
肖宏宇 李楠 译

责任编辑 尹璐 朱梅全

标准书号 ISBN 978-7-301-29191-7

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博 @北京大学出版社

电子信箱 sdyy_2005@126.com

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998

印 刷 者 北京溢漾印刷有限公司

经 销 者 新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 18.25 印张 204 千字

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

谨以此书献给我的妻子埃米莉，在她的支持、鼓励与理解下，我才得以在过去的 23 年中专心研究智库及政策建议。我也要把此书献给我的母亲玛丽·C. 麦甘，在我年少时，她就勉励我树立远大理想，鼓励我涉足政治和政策领域。

关于作者

詹姆斯·G. 麦甘 (James G. McGann) 博士，现任费城外交政策研究所高级研究员，并负责指导“智库与公民社会项目”(TTCSP)。同时，他也是麦甘咨询公司主席和创始合伙人。麦甘咨询公司是一个项目管理咨询公司，专门应对众多智库、决策者、国际组织和慈善机构所面临的挑战。该公司成立于 1989 年，客户包括美国国内外许多主要政策机构、基金会和国际组织。

麦甘博士还担任了外交政策执行理事会的高级副总裁一职。为协助美国国务院工作，该理事会为高级外交官、高级政府官员和《财富》500 强企业高管提供国际项目和经济事务项目。在这一职位上，麦甘博士侧重发展有关援助、贸易以及发展问题的项目，来自俄罗斯，以及亚洲、东欧、西欧以及拉丁美洲的诸多驻美外交官都参与其中。此外，驻华盛顿特区和驻纽约的外国大使都在麦甘博士的协助下制定和管理美国外交政策简报项目。

从 1983 年到 1989 年，麦甘博士担任皮尤慈善基金会 (PTC) 的公共政策项目专员，该基金会是美国规模最大的私人基金会之一。在这一职位上，他指导了一项 1000 万美元的捐赠项目，并发起了一系列价值数百万美元的国内政策项目和国际事务倡议，其中涉及许多美国主要智库和大学研究中心。这些倡议包括了皮尤外交培训计划、经济安全项目以及国家安全项目。

麦甘博士曾担任哈佛大学肯尼迪政府学院的政治学学院副主任。目前，他作为维拉诺瓦大学的政治学副教授，负责教授国内政治、国际政治和公共政策相关课程。

麦甘博士在宾夕法尼亚大学获得了硕士学位和博士学位。他的博士论文研究了美国公共政策研究机构的性质和演变过程，通过对比一些主要智库的使命、结构和运营机制，来确定影响这些机构的因素是如何在决策过程中发挥作用的，这些主要智库包括布鲁金斯学会、兰德公司、美国企业研究所、传统基金会、城市研究所、战略与国际问题研究中心、政策研究所、国际经济研究所，以及卡托研究所。此外，麦甘博士还从天普大学（Temple University）获得了非营利组织管理专业的硕士学位。

麦甘博士曾担任公民外交网和国际发展学会的高级顾问。此外，他还担任了多个组织的顾问，包括世界银行、联合国、美国国际开发署（USAID）、索罗斯基金会和许多外国政府，并就公民社会中非政府组织、公共政策以及公共参与组织所发挥的作用提供指导。俄罗斯和乌克兰的几家受美国国际开发署支持的组织，也聘用麦甘博士作为顾问。这一顾问工作包含了该区域内得到美国国际开发署鼎力支持的某一运营组织的长期任务。除此之外，麦甘博士制定了一项战略计划，为美国国际开发署在中东地区的几家非政府组织制定了捐赠计划。麦甘博士曾在尤娜·查普曼·考克斯基金会（Una Chapman Cox Foundation）就职，是费城外交关系委员会（Philadelphia Committee on Foreign Relations）的成员，也是国际访问者委员会（International Visitors Council）和国际论坛（Forum International）的执行董事。此外，他还是英国国际战略研究所（International Institute for Strategic Studies）的成员之一。麦甘博士拥有双重国籍，持有美国和欧盟护照。

致 谢

这本书在很多人的帮助下才得以出版，因此不知从哪里谢起。首先我想说我肯定会漏掉某些人，我想为任何遗漏提前致歉，这并不是有意而为之。我要感谢来自宾夕法尼亚大学和维拉诺瓦大学的非常敬业和能干的实习研究生们，他们为此书收集、组织和研究数据付出了很多努力。特别感谢亚当·莱文（Adam Levin）、达比·克鲁尔（Darby Krewer）、希瑟·弗赖塔格（Heather Freitag）和马修·博谢曼（Matthieu Beauchemin），在他们的协助下，本书最终得以出版。最后，也是非常重要的一点，我要感谢 20 位智库主席，他们就美国公共政策研究、分析和参与机构的作用、价值和影响，拨冗撰写了十分有见解和启发性的文章。

前 言

我于 23 年前开始研究智库。那时皮尤慈善基金会（PTC）的几位同事问我，为什么我们要在智库上投入大量资金。当时，皮尤基金会每年花费约 1100 万美元用于公共政策研究。这个问题促使我去探究智库和智库思想的重要性，更重要的是为什么智库和智库思想值得我们的支持。1983 年，美国的政治和政策建议领域仍以进步年代的观念来界定自身，即知识应被用来影响政府决策。此后，随着共产主义在欧洲的衰落、福利国家面临的挑战、信息技术和通信技术的革命、政党政治的兴起和“9·11”事件之后的新挑战，独立非营利研究机构或智库的工作环境及其概念范式和组织范式都发生了彻底的改变，在美国尤其如此。不断加快的信息交流和每天轰炸我们的海量信息，使决策者和大众更加难以获得对当代问题的全面了解。人们更加需要智库来弥合以下领域之间的鸿沟：思想领域与政治领域；原始信息与相关数据；学术研究与政策相关性；媒介与资讯。

然而，随着运作环境的变化，智库作为评论家、分析师和顾问来发挥作用的难度也越来越大。《美国智库与政策建议：学者、咨询顾问与倡导者》旨在记录和分析这些变化，同时对美国 1700 多家智库在政治、公共政策和治理能力领域的影响加以探讨。在全美

20 家顶级智库主席的合作和支持下，本书深入研究了美国智库的政治和思想生态，且从一个业内人士的角度，分析了智库在美国社会中发挥的作用和产生的影响。自我 1991 年完成博士论文《公共政策研究行业中对金钱、学者和影响力的竞争》（The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry）以来，世易时移，公共政策研究机构最初的承诺和目标不得不加以调整。

20 世纪初期以来，在选定政策议题和提供分析方面，为数不多的精英智库发挥了重大作用，但在过去的 20 年中，智库数量有了大幅度增长。随着智库“产业”的不断壮大，这些组织发挥的作用也发生了变化，从提供客观的学术研究转变为传播专业化和行动导向的政策评估，而后者旨在影响决策过程和政策制定。

首先，我研究了美国政治制度和公民社会的特点，正是这些特点为智库从最初的创立到持续的大幅增长提供了可能性。我还发现，除其他因素外，美国的分权和多元化政府结构也推动了智库产业的发展。此外，即使政府规模不断扩大，对政府和政策制定而言，智库及其研究成果仍然是有益的补充。显然，美国政治文化中的渗透性、分权化和多元化性质，即一些人所描述的“美国例外主义”和“过度多元主义”，推动了美国 1736 家智库的发展和多样性。

其次，根据智库的组织结构及其提供建议和影响公共政策的策略，我尝试着对美国智库进行分类。为了区分现代智库，我对独立智库进行了下述分类：研究多样化型与研究专业化型智库；受托/合同研究组织型智库；倡导型智库；政策企业组织型智库。

对某些最有影响力的智库进行分类时也考虑了政治倾向因素，以显示智库在整个政治领域的影响力。另外，本书还简要讨论了隶属政府和政党的智库，使读者能够全面了解美国的公共政策研究机构。

根据以上分类，我提出了一些方法，用以检验智库对公共政策和舆论的实际影响。其中一些指标包括了智库的资源规模、受众范围，以及被政策制定者纳入考虑范围的政策建议数量。研究表明，尽管在智库所言与政策制定之间找到一定的因果关系几乎是不可能的，但智库仍然发挥着重要作用，这尤其体现在政策辩论的早期阶段。

此外，我就资金对智库议程、智库研究战略及智库效率的影响展开了讨论，并在书中展示了美国顶级智库资金开销情况的图表，图表中的数据源于我对这些智库展开的一项调查。该项调查为本书的出版奠定了基础。根据该调查结果，尽管所有政治倾向的智库和所有类型的智库都拥有相当可观的预算，但仍存在一定差异。

在概述了美国智库行业格局和讨论了该行业当前所面临的挑战之后，为确保智库有效性和促进智库建言献策，我提出了若干建议。此外，为保障这些机构研究成果的独立性和高质量，我认为周期较长的资金支持和相关标准的采纳是必要的。

本书的后半部分介绍了 20 家美国顶级智库主席所撰写的论文，这些论文就智库的作用、价值和影响进行了探讨。这些论文还讨论了一系列的环境因素（包括党派政治；倡导自由团体和倡导保守团体的发展；资助政策研究的挑战；专业化智库和“527 免税组织”

的发展^①；捐助者和政策制定者的短期导向；全天候有线电视新闻网络的崛起)。这些环境因素改变了智库提供分析和建议的市场环境。论文内容阐述了过去 15 至 20 年间各类智库的情况，并强调了智库这一机构群体所面临的种种挑战。

这些挑战出现的部分原因在于最近出现的两极化趋势和政治结盟压力。华盛顿特区和公共政策进程的政治属性是不言而喻的，思想竞争成为美国民主经验的标志，当下的党派偏见亦达至“狂热”状态。在善与恶的斗争中征募智库来提供弹药，似乎成为现在许多政治家的所思所想。党派政治和“思想的斗争”变得更加复杂，党派机构也变得更加普遍。其结果就是政治光谱的两极趋势，形成一方是自由主义组织而另一方是保守主义组织的两分法，中间则是少量的中立组织。因此，在审视某一议题的一系列想法、意见和政策选择之时，越来越难找到客观的分析。

许多人认为智库的主要责任是为国会议员和行政部门提供政策建议，而本书中的章节会阐明智库的其他作用，例如，提供辩论场所，通过政治对话来发现真正的问题，对构成公共政策的问题进行定义，为各种政策选择提供支持，以及拓展政策选择的范围。作为创始人，詹姆斯·艾迪生·贝克三世公共政策研究所 (James A. Baker III Institute of Public Policy) 的爱德华·杰雷吉安 (Edward Djerejian) 提醒道，“很少有智库思想能够一举成为公共政策。通常而言，思想更有助于全国性辩论，从而间接影响政治气候。有

^① “527 免税组织”指的是根据《美国税法》第 26 条第 527 款下的免税组织。——译者注

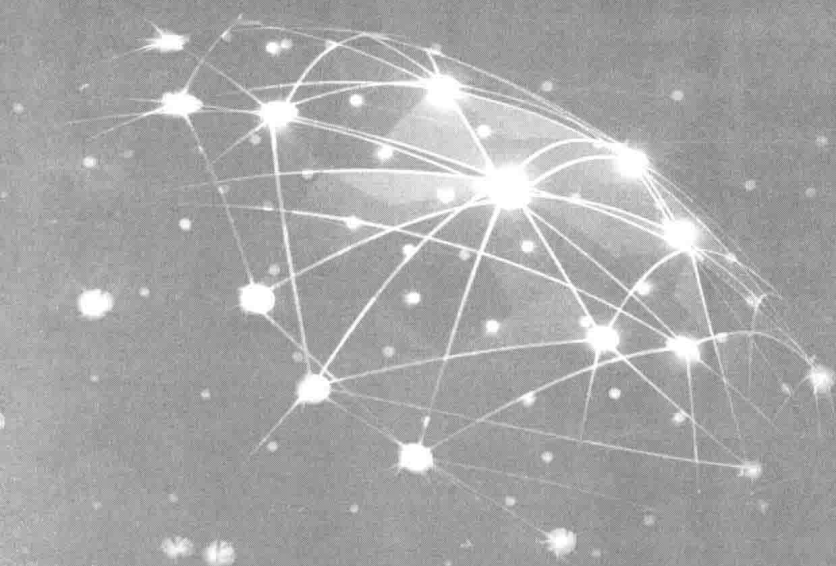
时候，这种影响可能是巨大的。”^① 这种持续影响的可能性，为我传达以下重要认识提供了动力，即智库是什么、智库的作用是什么，以及智库对政府和市民社会有何影响。

^① E. Djerejian, 'James A. Baker III Institute for Public Policy, Edward P. Djerejian, Founding Director', see Chapter 10, this volume, p. 79.

目 录

第一章	智库与政策建议	// 1
第二章	美国智库的历史	// 7
第三章	定义智库	// 13
第四章	营销、公共关系与公众参与	// 49
第五章	测评智库的影响	// 57
第六章	智库经费	// 65
第七章	智库面临的当前趋势	// 81
第八章	结论	// 101
第九章	建议	// 107
第十章	关于智库价值、作用以及影响的文章	// 111
附录 A	美国智库—全球背景	// 201
附录 B	美国智库简况	// 207
参考文献		// 245
拓展资料		// 250
索引		// 258
译后记		// 275

第一章
智库与政策建议



极其多元的美国——世界上政治辩论声音最为嘈杂的国家：关于国家应该如何运作，不同的声音发表着不同的意见。对于这种民主来说，每一个观点都是被允许的，每一个派系都尝试去说服——共和党人、民主党人、左派、右派、中间派、说客、记者、学者、宗教人士，以及智库。在常年发酵的讨论中，这些杂音构成了喧闹、多变与刺耳的骚动因素。^①

在美国地方性和全国性的政治和政策领域，公共政策的研究、分析和参与组织（也称为智库）发挥着至关重要的作用。智库的功能之所以独特，就在于智库能够提供公共政策的研究、分析和建议，并且独立于政府和政党。这些非营利民间社会组织的主要功能在于帮助政府了解国内国际关注的问题并作出明智的选择，除此之外，智库还有一些其他的关键作用，包括：

- 在政府和公众之间进行调和
- 建立对公共机构的信心
- 充当政策辩论中的知情者和独立的声音
- 对政策问题、建议和项目进行识别、表达和评估
- 将理念和新出现的问题转化为政策问题
- 为电子媒体和印刷媒体解释问题、事件和政策，从而促进

① P. Linden, 'Powerhouses of Policy', Town and Country, Jan. 1987, p. 99.

公众对国内外政策问题的认识

• 在制定政策过程中，为重要的利益相关者之间进行思想交流和信息交换提供建设性平台

- 促进“议题网络”的建设
- 为立法部门和行政部门提供知情人士
- 挑战官僚和民选官员的传统智慧、标准作业程序和“老套路”

为发挥这些功能，智库需要在研究、分析和推广活动之间取得平衡。智库参与的活动范围包括：制定政策议题；研究和撰写书籍、文章、政策简报和专著；评估政府项目；传播研究成果（国会的公开证词，媒体活动和演讲），组织推广活动，以讨论会、研讨会和情况通报会的形式建立网络和交流；支持在职人员和退休的高级政府官员（我称之为“后补政府库”或者“控股库”）。

智库是多样化的机构，其机构规模、财务情况、组织架构和活动范围都各不相同。目前，美国有 1736 家智库或政治研究中心，其中约有一半是大学附属机构，约 1/3 位于华盛顿特区。那些不隶属于学术机构、政党或利益集团的智库则是非附属的自立或独立智库。

在美国，约有 25 到 30 家顶级智库拥有高度多元化的研究议程，广泛涵盖了国内外的政策问题。然而，自 1980 年以来，绝大多数新成立的智库都是专业化的。这些“专业”或者“精品”智库将其活动聚焦在某一特定问题上（例如国家安全）。大量州级进步智库和保守智库的出现，也部分体现了这一专业化趋势。

智库经常发挥业内人士的作用，并且成为政策过程中的一个有