

BPI 文集

北京太平洋国际战略研究所

领袖的外脑

世界著名思想库

中国社会科学出版社

领袖的外脑

——世界著名思想库

北京太平洋国际战略研究所课题组主持

范贤睿

执笔人：孙家祥

杨广辉

图书在版编目(CIP)数据

领袖的外脑/北京太平洋国际战略研究所课题组编.

北京:中国社会科学出版社,2000.5

ISBN 7-5004-2721-2

I. 领… II. 北… III. 政府首脑—咨询机构—研究—
世界 IV. C932

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 19120 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

北京市朝阳区展望印刷厂印刷装订

新华书店经销

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.75

字数:300 千字 印数:1—5000 册

定价:29.80 元

课题组负责人：刘靖华 博士

姜 毅 博士

课题组成员：杨诚虎 范贤睿

孙家祥 杨广辉

学 术 秘 书：朱丽梅

外脑——决策成功的秘诀

人类在刚刚告别了一个充满挑战与变革的漫漫千年,又将迎来一个崭新的世纪!在这个生产高度社会化、分工日益细密化的新世纪里,在这个以知识经济化、经济知识化为基本特征的新时代里,在这个科技高度整体化、竞争日益白热化的新千年里,战略决策效能日益成为领袖者获取成功的关键性变量:对政治精英层来说,它不仅是衡量政府能力与政府水平最重要的指标,也是现代民族国家实力角逐与综合国力竞赛的决定性因子;不仅是测量国家总体发展水平的重要尺度,也是国家长治久安的必要前提。对企业精英层说,它不仅决定企业能否抢占市场制高点、扩大市场份额,而且决定企业能否实现跨世纪发展;不仅决定企业能否在激烈的竞争中脱颖而出;而且决定企业能否在加入 WTO 之际抢滩登陆,在国际市场上占有一席之地。也许只有“管理就是决策”这一思想,才能准确刻画并反映我们生活的这个时代的现实特征。

于是,问题的关键并不是对决策的重要性缺乏足够重视,也不是对决策所造成的潜在的或现实的影响缺乏

充分体认,毋宁说,探索隐藏在成功与失败、欢喜与悲哀后面的逻辑才具有普世性的认识论价值与实践意义。

当我们伫立在世纪交替的转折点上,回眸历史,展望未来时,我们禁不住要问:为什么有的领袖成功地推动了历史进步,而有的领袖却以失败而结局——为什么拿破仑有了柏特尔元帅后可以横扫欧洲?为什么一个艾柯卡能够拯救即将倒闭的克莱斯勒汽车公司?为什么在空间技术水平上落后于美国的前苏联发射了世界第一颗人造地球卫星?这类问题可以说不胜枚举,但共同之处却在于:成功的领袖人物都能最大限度地利用作为参谋、智囊、助手、耳目、预警的“外脑”来为自己服务,而失败的领袖却不愿或不善于吸收、采纳“外脑”的研究成果。因此“外脑”是唯一能够被称为领袖获取成功的“秘密武器”。历史地看,借助“外脑”为自己服务古就有之,比如围绕完善“君权”这个传统政治经久不衰的主题,就发展出后来被称为“军师”、“幕僚”、“士”的特殊阶层,为建构政体、风腴治道、推动经济发展造就了不少独特业绩,但这种个体、直觉、狭隘、经验、依附型“外脑”是无法满足领袖们的决策需求,必然为以集体、科学、理性、分析、综合、独立为主要特征的现代型“外脑”所代替。现代型“外脑”实质是一种独立的或相对独立的特设组织,它以向领袖提供卓越的、全部整理有序的科学思想、政策性意见和建议为己任,从而使领袖人物能够深化认识,改进政策制定,并在此基础上提高决策质量。

那么,为什么“外脑”是唯一能够成为领袖获取成功

的“秘密武器”？

这首先是因为人都是“有界理性”动物的存在。在经济日益全球化、一体化的今天，面对纷繁芜杂、瞬息万变的现实世界，面对结构复杂、利益多元的物质世界，面对不确定的未来，即使是“万能博士”也会因为人的生物特性与“有界理性”的制约而出现思维漏洞和决策失误，再高明的领袖也不可能依凭一己之经验做出符合实际的决策。也正因为如此，才会有“决策工作专门化”。

其次，形式上的公天下与决策的民主化要求知识的现实物质载体进入决策层，实现知识与权力的有机结合。20世纪初期以来，世界范围内陆续形成了经济所有权与经营决策权的决定性分离，政治领域中出现了“断”与“令”、“断”与“谋”、“谋”与“探”、“令”与“督”四重分离。经济政治领域的这些变革使社会日益成为组织化法人，这种结构因传媒技术的飞速发展，民主意识的高涨，民主制度的转型，领袖越来越成为真正的“掌舵者”，目标、方向的选择者，同时也使领袖所担负的责任越来越大，他必须从“责任伦理”的意义上，对国家的繁荣、民族的兴旺、企业的发展负责。巨大的压力要求领袖养成倚重“外脑”的习惯。

再次，现代型“脑库”是由多学科专家组成的集合体，它以开发大型科学和开发社会等综合性更强的技术与系统为对象，以服务社会、面对现实为取向，以价值中立、科学客观为准则，强调设计未来、开发软件、跨学科研究和系统分析方法，并形成了群体之间的知识互补与智力互

补。因而能够为领袖提供决策所需要的信息和知识。也正因为如此,在今天的欧美,最有影响的概念和思想已不再是来自哈佛、剑桥这样的明星大学,而是来自兰德、罗马俱乐部、伦敦国际战略研究所这些现代型“脑库”。可以说,“脑库”已是西方领袖获得思想概念的第一来源。

时代的呼唤,需要咨询的介入;世界的发展,需要“脑库”的壮大!可以预见,作为政府创新的一种独特形式,作为企业创新的重要源泉,“脑库”必将在 21 世纪再放异彩。本书通过对西方发达国家重要“脑库”的介绍,希望在权力与知识之间架设一道桥梁,以促进脑库在中国的发展,进而提高领袖决策的科学化。

是为序。

北京太平洋国际战略研究所

目 录

外脑——决策成功的秘诀	(1)
第一章 历史进程中的领袖外脑	(1)
第一节 什么是领袖外脑	(1)
第二节 领袖外脑的分类	(7)
(一) 官方的、半官方的和民间的领袖外脑	(7)
(二) 综合性和专业性的领袖外脑	(12)
(三) 各国的、地区的和 international 的领袖外脑	(15)
(四) 营利性与非营利性的领袖外脑	(16)
(五) 不同模式的领袖外脑	(17)
第三节 组织、资金和研究	(19)
(一) 组织与人员	(19)
(二) 资金与收入	(21)
(三) 研究的特点	(21)
第四节 领袖外脑的价值	(26)
(一) 研究咨询功能	(26)
(二) 协调功能	(28)
(三) 有限的决策功能	(29)
(四) 人才宝库	(31)

(五) 宣传功能	(32)
(六) 增强政策制订的权威性	(33)
第二章 美国的非官方领袖外脑	(35)
第一节 历史沿革与制度背景	(35)
第二节 政府与非官方领袖外脑	(38)
第三节 主要非官方外脑机构	(40)
第三章 美国的官方领袖外脑	(108)
第一节 官方与非官方领袖外脑的关系	(108)
第二节 官方领袖外脑的法律规定	(110)
第三节 总统的正式外脑机构和人员	(113)
第四节 专门的委员会	(131)
第五节 部门与地方政府的官方领袖外脑	(135)
第四章 日本领袖外脑	(142)
第一节 历史沿革	(143)
第二节 特征——放眼未来的知识产业	(147)
第三节 现状及趋势	(151)
第四节 日本领袖外脑概览	(156)
(一) 政府内部的决策咨询机构	(156)
(二) 半官方的思想库	
——综合研究开发机构	(160)
(三) 综合性的决策咨询机构	(165)
(四) 日本思想库的主流	
——中小型思想库	(184)
第五章 欧洲各国的领袖外脑	(215)
第一节 欧洲外脑机构的发展概况	(215)
(一) 历史沿革	(215)

(二) 形式各异的决策咨询机构	(218)
(三) 全球咨询格局中的欧洲决策咨询业	(223)
第二节 欧洲诸国外脑机构的特点	(225)
(一) 历史悠久、信誉卓著的英国外脑机构	(226)
(二) 后来居上的德国外脑机构	(232)
(三) 与政府联系密切的法国外脑机构	(240)
(四) 瑞典的外脑机构	(246)
(五) 意大利、荷兰的外脑机构	(247)
(六) 前苏联秘密的决策咨询性外脑机构	(250)
第三节 欧洲著名的外脑机构	(251)
第六章 世界其他国家和地区的领袖外脑	(283)
第一节 亚洲发展中国家和地区的 政府决策咨询	(283)
(一) 韩国:适应决策科学化的 专家管理与咨询制度	(283)
(二) 香港地区的政府决策咨询	(289)
(三) 东南亚地区的政府决策咨询	(293)
(四) 印度的政府决策咨询	(305)
第二节 世界其他国家的政府决策咨询	(308)
(一) 澳大利亚的政府决策咨询	(309)
(二) 新西兰的政府决策咨询	(321)
(三) 加拿大的政府决策咨询	(325)
(四) 巴西的政府决策咨询	(334)
第七章 全球性的领袖外脑	(340)
第一节 各国思想库的国际化	(340)
第二节 罗马俱乐部 ——世界未来的预言者	(343)
第三节 国际性思想体	(354)

第一章 历史进程中的领袖外脑

第一节 什么是领袖外脑

领袖外脑，是一个集社会学与生物学概念于一体的名词。它主要指的是在领袖决策过程中，为领袖出谋划策、搜集信息、帮助决策的一些人员和组织。之所以称为外脑，顾名思义，因为他们的作用实际上等同于领袖多了一个脑袋来思考问题、研究问题。

从领袖外脑与领袖的关系来看，他们是相辅相成的。二者既独立又合作。独立指的是他们各自有不同的职责和权限。领袖（包括各级首脑，是一个宽泛的概念），他们的责任是通过科学的程序、准确的判断对政策问题作出最后的决定，他们享有的是决策权，政策出台的最终决定权在他们手中。从权力划分的角度来看，决策权力仍然归于决策者，因为决策从更深的层次上来说是一种判断、抉择能力，是在各有利弊的方案和众多情况中进行选择，同时，领袖和决策者必须对自己的决策负责。而**领袖外脑相对于领袖而言，他们的责任在于为领袖提供建议，包括决策前的信息收集、方案策划，政策实施中的指导与修正，政策实施后的绩效评估和反馈等。**领袖外脑的建议是全方面的，但是对领袖而言，他们的根本作用不是在于决策，而是在于辅助与参谋。**领袖外脑并不都是政府体系内部的机构与人员，在世界上的通行做法是，许多领袖外脑来自于半官方甚至民间机构，他们除了为领袖提供咨询以外，还进行各方面的研究或者为营利组织或非营利的其他组织提供服务。所以在不与政府打交道的时候，领袖外脑基本上是独立的。**当然，我们指称他们为“领袖外脑”，是基于这样的前提：即这些组织、个人与政府首脑

有过或者保持着比较长期的、稳定的、牢固的合作关系,并且由于某些原因成为政府决策过程中的重要因素,对政策形成产生了较大的影响,因此,无论他们是身处政府内部或者外部,都统一地称为“领袖外脑”。

虽然领袖外脑与领袖各自独立并且责任不同,但在制订政策的过程中,换句话说,在广泛的合作过程中,他们应该并且在多数情况下是一个整体。领袖外脑在这个过程中为领袖提供专业知识或者意见、建议,帮助领导和政府做出最终的决策,人们很难区分最后的政策中哪些是领袖或领导集团的意见,而哪些又是领袖外脑们的意见。当然,领袖外脑的判断和研究也往往包含着以往的政策取向和规律,已经制订的政策常常对他们有影响。或者说,基于他们的信念,某些政策被视为优秀的,所以,在自觉或不自觉间,领袖外脑也会受到政策的影响,而这些政策中很多都是领袖的个人意见或者是领导集团的意见。同时,在合作的过程中,领袖外脑们也会听取领袖的建议和对政策命题的认知,同样有可能受到领袖意见的影响,所以,任何一项成功的决策,总是离不开领袖和外脑的密切合作与有效沟通,这既是事实,也是人们的理性选择。

从历史的角度来看,领袖外脑是怎样发展、壮大起来的呢?领袖外脑的概念很接近于很早以前就存在的智囊。在中国古代,尤其是春秋战国时期,群雄并起,争霸天下,各国君主、大臣纷纷盛行养士制度。这些“士”们主要就是以自己的知识和谋略为主人效力,主人对“士”也非常尊敬,所以才有所谓的“士为知己者死”的俗语。从那时开始,“士”的传统在中国经久不衰,历朝历代的统治阶层都有自己的智囊团,为他们出谋划策。到了清朝末期,洋务派的重要人物也有一大帮的幕僚和咨询人物,是幕后真正的主宰。而在西方,智囊的发源可能主要应该归功于军事。正是在军事斗争中,领袖们开始设立参谋的职务并且日益重视智囊在政治和军事中的作用。

但是,这些名称各异的智囊们——“士”或者是“参谋”,与今天的领袖外脑有很大的区别,最重要的一点就是他们的依附性。他们通常是默默无闻的幕后服务者,而且在很大程度上依靠自己的主

人,主人是他们的衣食父母,为主人出谋划策是他们谋生的手段之一。因此,那时的智囊是否有作用全靠自己主人。主人是否赏识智囊,是否采纳建议,是否有足够的实力来实行智囊人物的想法,从根本上决定着智囊人物的命运。并且,智囊人物与主人的关系是建立在私交上的,主人给智囊提供衣食住行等一切东西,智囊专门为主人服务,并不能直接为公众服务,更不能为主人的敌人服务;一旦主人不喜,智囊只有自谋生路。从本质上说,主人是主动方,智囊人物是被动方。

自19世纪以来,随着社会的变迁,现代型的咨询制度和机构产生了,奠定了领袖外脑的基础。工业革命发生后,城市的建设日新月异,大工业时代已经来临,许多大工厂、大工业区纷纷上马,专家的权威随着科学时代的到来而逐渐树立起来。从那时开始,由工程咨询发展起来的现代咨询渐渐走俏,并且范围不断扩大,一方面人们已经不局限于在工程方面求助于咨询人员,另一方面寻求咨询的范围也扩大了,从个人、企业到政府都可能是寻求咨询的客户。众所周知,世界的进步使得专业化分工越来越细,人们面临的问题越来越复杂,世界的系统性特征十分突出,单个人的决策力量和准确性受到挑战,同时,专家的权威更加牢固,人们已经养成了听取专家意见的心理。在这种情势下,由各方面专家组成的、以出卖“头脑中的知识”为手段的机构开始出现并且蓬勃发展,它们就是现代意义上的咨询机构。对政府而言,当政策问题涉及到一些专业问题,而内部咨询组织又无力解决,或者效果不好时,政府转而寻求外部咨询机构的帮助,开始了政府与外部咨询组织的合作。而且在西方的竞选传统中,尤其是总统制的国家,咨询组织开始介入竞选活动并且通过这个途径参与正式的决策过程。此时政府内部出于需要,已经开始在内部设立一些咨询机构,或者冠以委员会的名称,或者冠以助理的称谓,协助领导人做出决策。

20世纪是领袖外脑的黄金时段。世界经济、政治形势的巨变,信息科学的发展,专业分工的进一步精密化等,都促进了咨询组织的建立。到20世纪六七十年代,西方国家纷纷经历了一个动荡不

安的阶段。经济领域内的停滞不前、通货膨胀、失业率居高不下；政治领域内人民对集权的不满与反抗，形成了民主化的浪潮，城市暴动与骚乱此起彼伏；社会领域内传统道德的沦丧、人的堕落、青年一代的疯狂、人与自然关系的紧张；西方各国面临着严峻的形势。一系列的政策问题接踵而来，如何使经济高速稳定发展？如何重建现代社会的道德体系？如何促进社会内部的和谐安宁？如何解决能源危机，改善人类与自然的关系？而这些问题都不是政府能完全解决的，因为官员们仅仅是政治选举与任命的结果，他们不是专家，对如此复杂而专业的问题，无能为力。为了制订出有效的政策，解决实际问题，政府开始较大规模、较大范围、较深程度地求助于咨询机构，于是领袖外脑悄然走俏，蓬勃发展，直到今天的欣欣向荣之态。

当今世界各国，无论是领导人还是普通百姓，对领袖外脑总是格外关注，这些人员的个人背景、当前行动，不断地被诉之报端，由此可见一斑。那么，现代意义上的领袖外脑有什么样的特点呢？它们与过去的智囊有何种区别？它们与社会中一般的咨询机构和从业人员有哪些不同呢？简而言之，**现代领袖外脑的特征主要是：**

第一，独立性。今天的领袖外脑，无论是政府体系内部的还是外部的，独立性是首要的特征。政府体系外部的咨询性质的机构，不管是营利性组织还是非营利性组织，它们都是独立核算、独立研究的。当它们与政府或者领袖发生关系时，是一种基于合同的合作。政府或领袖作为委托方，外部咨询机构作为受委托方，双方的地位是平等的，彼此的关系是互利的，产生合作的环境是市场竞争，两方的权利和义务都是由合同加以明确规定的。一般而言，这些外部咨询机构，除了接受政府委托进行研究外，还接受其他组织或者个人的委托进行研究。所以，外部咨询机构作为领袖外脑，从来就不会失去其独立性。从政府体系内部的咨询机构来看，它们有的是国家或政府常设的机关，专门负责某方面的咨询事务，无论是哪位领导上任，它们的职责是相同的。有的当然与领袖的关系相当密切，比如美国总统的特别助理。但如果他们一味遵从领袖的意见

而没有自己的观点和看法,做一个领袖的“应声虫”,在竞争的民主制度下,是没有市场的,最终也会被领导人排斥。因为对领导者而言,参谋或者咨询人员的重要作用,就是提出有价值的意见,否则毫无用处。所以,政府内部的咨询机构作为领袖外脑,同样具有相当大的独立性。这一点是今天的领袖外脑区别与过去的智囊制度最显著的一点,因为以前的智囊总是需要依附一定的有权者,带有非常强烈的个人色彩。

第二,科学性和中立性。现代意义上的领袖外脑已经不再像历史上的智囊一样拍脑袋就可以决策。现在的参谋和咨询一般都是采用科学的工具,比如统计分析、计算机运用等,追求科学性,用事实和数据来说话,不再是以前的经验性决策和判断。现代咨询业的最大变化可能就是引入了科学的方法来探讨社会科学的问题,而今天的领袖外脑虽然也重视经验,但似乎更相信科学方法。另一方面是与科学性和独立性相关的中立态度。因为独立和追求科学,领袖外脑才能越来越中立地看待问题。咨询人员或者说参谋人员,毕竟不是决策者,相对于决策对象和决策者而言,现代的趋势是他们提供的应该是客观事实,不应该加上过多的判断和价值取向的东西。政府和领袖需要外脑们给出一种客观中立的说法,至于考虑价值以及平衡来决定政策就不是外脑们的职责所在了。从领袖外脑的角度来看,中立的态度也是他们在当今社会生存和发展的必需。特别是政府外部的咨询体系,如果它的科学和中立性不够的话,在激烈的市场竞争中,客户往往会因为该机构的“偏见”或“成见”而不选择它们,包括政府也是这样,那么它就失去了生存的基础。

第三,与政策研究相关。政府或者领袖之所以选择咨询机构和人员,一定是与制定政策相关。政策研究是 20 世纪中叶以来的重要课题,人们越来越关注政策的本质和制订过程,并且随着新闻媒体等的发达,公众对公共政策的监督和批评更容易了,政府和领袖如同金鱼缸里的金鱼一样受到人们的关注,在制定政策时只有更加小心翼翼。于是,他们特别需要能在政策制定和研究方面有专长的咨询机构。从政府体系内部来说,这是不言而喻的,因为内部的

领袖外脑本身就是围绕政策制定而设立的,旨在为领导者收集材料、处理信息、提供方案,以便领袖们能正确决策。从政府体系外部来看,选择的领袖外脑一般是实力强大、科研突出并且在政策方面有特长的咨询机构和人员。另一方面,自 20 世纪初期以来,许多基金会和社会团体以及学者,日益重视公共政策对人们的重要作用,力图使政策制定能够更科学,于是纷纷成立了一些专门针对政策制定的咨询和研究机构。经过努力,在这方面较擅长,做出了一定的贡献,获得了公众的支持和认可,并且引起了政府和领袖的注意,逐渐接纳它们到政策制定和政府活动中去,其身份自然是辅助人员和机构。从今天世界各国的情况来看,最知名的领袖外脑,尤其是政府体系外部的,多半是在政策方面成绩斐然的,比如美国的兰德公司、斯坦福研究所,英国的国际战略研究所,都在对内对外政策上颇有成就。

第四,服务对象的特殊性,即与政府和领袖人物密切相关。之所以被称为领袖外脑,关键是这些人员和服务对象比较特殊,也就是说与政府和领导人的合作是突出的、较多的。像政府体系外部的领袖外脑中,有的虽然并不是专门为政府设立的,但是由于历史以及现实的原因,他们的研究课题中一半以上与政府相关,每年的收入和研究经费中大多数来自于政府,与政府的合同占该研究机构合同的很大比例。比如斯坦福研究所,它 50% 以上的收入和研究经费都来自政府,研究范围涉及国家的宏观和微观政策,甚至连地方的城市建设等问题也有所涉及。而兰德公司更是典型,原本就是根据美国军方意见设立的,而且一直与国防部和军方保持密切联系,在重大政策上,比如对前苏联的军事防御等都有它的影子。所以,与一般服务于企业或者个人的咨询机构不同,领袖外脑的服务对象主要或者重点是政府和领袖。

领袖外脑的发展历程是一个历史进步和科学发展的过程。正是在这一进程中,人类面临了日益复杂、日渐增加的问题,社会面临了失去传统价值和道德体系后的混乱与震荡,国家从总体上的专制走向民主,英雄的神话时代已经结束,人们所面对的是一个多