

唐纳德·E. 埃布尔森

DONALD E. ABELSON

智库

能发挥作用吗？

公共政

向力之评估

DO THINK TANKS MATTER?

ASSESSING THE IMPACT OF PUBLIC
POLICY INSTITUTES

第二版，修订版，增补版

SECOND EDITION



上海社会科学院出版社

唐纳德·E. 埃布尔森

DONALD E. ABELSON



智库 能发挥作用吗？

公共政策研究机构影响力之评估

DO THINK TANKS MATTER?

ASSESSING THE IMPACT OF PUBLIC
POLICY INSTITUTES

第二版，修订版，增补版

SECOND EDITION



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

智库能发挥作用吗?: 公共政策研究机构影响力之评估/(加)埃布尔森(Abelson, D. E.)著;扈喜林译著.
—上海:上海社会科学院出版社,2010

ISBN 978-7-80745-654-4

I. ①智… II. ①埃…②扈… III. ①公共政策—研究机构—研究 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 041442 号

Donald E. Abelson

Do Think Tanks Matter? Assessing the
Impact of Public Policy Institutes (2nd edition)
Copyright © McGill-Queen's University Press 2009

ISBN-978-0-7735-3607-4(cloth)

ISBN-978-0-7735-3608-1(paper)

上海市版权局著作权合同登记号 图字 09-2010-041 号

智库能发挥作用吗?

——公共政策研究机构影响力之评估

Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public
Policy Institutes

著 者: Donald E. Abelson 唐纳德·E. 埃布尔森

责任编辑: 位秀平

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

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

经 销: 新华书店

印 刷: 上海社会科学院印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 18.5

插 页: 2

字 数: 317 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-654-4/D·136

定价: 50.00 元

版权所有 翻印必究

致 谢

在《智库能发挥作用吗?》第一版中,我在书中感谢了在书稿出版之前鼎力相助帮我整理润色手稿的人们。幸运的是,我可以再次在这里表示我衷心的感谢。从7年前手稿付梓到现在,人际和职业环境都发生了很大的改变,但幸运的是,我仍旧能够得到由学者、教师和员工组成的敬业团队的大力相助。首先,我要感谢两位研究助理戴维·拜特曼(David Beitelman)和迈克尔·麦查(Michael Machan),他们投入大量时间帮助我更新本书中的大量表格。其次,我要感谢加拿大西安大略大学(The University of Western Ontario)美国研究中心的克里斯蒂娜·沃尔(Christine Wall),感谢她帮助我设计和绘制了很多以前没有的图表。我还要感谢北美和欧洲的几位同事,是他们对智库的深刻了解,让我不得不重新看待先前有关这些机构参与政策制定过程的很多观点。这几位同事是埃弗特·林奎斯特(Evert Lindquist, 维多利亚大学)、詹姆斯·麦克格恩(James McGann, 宾夕法尼亚大学)、因德吉特·帕玛(Inderjeet Parmar, 曼彻斯特大学)、黛安·斯通(Diane Stone, 瓦立克大学)和肯特·威佛(R. Kent Weaver, 乔治城大学)。

在我对智库研究的迷恋和专注与日俱增的时候,我的家人和朋友表现出了极大的耐心和理解。在这里,我要感谢我的父亲艾伦·埃布尔森(Alan Abelson),感谢他的不断鼓励和支持;我还要感谢我的3个妹妹林恩(Lynn)、琼(Joan)、凯琳(Karen),感谢她们在我面临困难时给我的巨大鼓舞。还有我的母亲埃斯特尔·埃布尔森(Estelle Abelson),即使她在2004年秋天永远地离开了我们,但她一直是我的灵感之源。我经常想起她。我还要感谢我的孩子丽贝卡(Rebecca)和赛恩(Seth)。虽然他们对智库所处的复杂政策环境知之甚少,但是他们经常积极地就与运动和娱乐相关的一系列至关重要的话题与我交流看法。我的儿子可能不知道智库怎样传播他们的观点,但是你要是问他哪位球星最会射门得分——是亚历山大·奥维金(Alexander Ovechkin)还是西德尼· Crosby(Sidney Crosby),他会滔滔不绝地给你说上两个钟头。

蒙达·哈尔彭(Monda Halpern)是西安大略大学历史系教授,是我的贤内助。在这本书的成书过程中,她一直是我最为坚定、最为坦诚的支持者。语言已经无法表达她对于我的重要意义。她快乐着我的快乐,悲伤着我的悲伤,梦想着我的梦想。我感觉自己真是幸运至极。

最后,我还要感谢麦吉尔皇后大学出版社(McGill-Queen's University Press),感谢该出版社的宝贵意见和这几年来的巨大支持。可以这样说,他们让我的事业产生了奇迹般的飞跃。虽然本书的封面上印着我的名字,但是主要成就应该体现在书的内容上。我将很高兴与他们共同分享这些成就。

表 格

表 1.1	美国一些智库简介 / 21
表 1.2	加拿大一些智库简介 / 22
表 5.1	一些报纸援引美国智库的次数(1991~1997) / 92
表 5.2	ABC、NBC、CBS 和 CNN Evening News 援引美国一些智库的次数 (1991~1997) / 93
表 5.3	加拿大一些智库被加拿大广播公司广播电台援引的次数(1988~ 1996) / 96
表 5.4	加拿大一些智库被媒体援引的次数 / 98
表 5.5	加拿大一些智库被报纸援引的次数(1985~1999) / 100
表 5.6	加拿大一些智库被《环球邮报》援引的次数(1985~1999) / 101
表 5.7	加拿大一些智库被 CTV National Evening News 援引的次数(1988~ 1999) / 103
表 5.8	加拿大一些智库被 CBC TV National News 援引的次数(1988~ 1999) / 104
表 5.9	与研究机构交流情况的政府部门的数量排名 / 105
表 5.10	向一些智库咨询情况的联邦政府部门 / 106
表 5.11	议会委员会关于智库观点陈述的报告 / 108
表 5.12	一些智库向议会委员会陈述观点的次数(1980~1999) / 111
表 5.13	智库在议会会议上向众议院委员会陈述观点的次数(1980~ 1999) / 113
表 5.14	智库在议会会议上向参议院委员会陈述观点的次数(1980~ 1999) / 115

- 表 5.15 智库在议会会议上向联合委员会陈述观点的次数(1980~1999) / 116
- 表 5.16 斯皮尔曼的等级相关系数计算结果 / 117
- 表 A 3.1 美国一些智库被全国性媒体援引的次数(电视、报纸、杂志)(1998~2008) / 193
- 表 A 3.2 美国一些智库被美国电视新闻援引的次数(1998~2008) / 194
- 表 A 3.3 美国一些智库被美国电视新闻援引的次数(按照不同的电视网列示)(1998~2008) / 195
- 表 A 3.4 ABC News 援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 196
- 表 A 3.5 NBC News 援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 197
- 表 A 3.6 CBS News 援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 198
- 表 A 3.7 CNN 援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 199
- 表 A 3.8 Fox News 援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 200
- 表 A 3.9 全国性报纸援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 201
- 表 A 3.10 全国性杂志援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 202
- 表 A 3.11 加拿大和国际报纸援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 203
- 表 A 3.12 加拿大报纸援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 204
- 表 A 3.13 国际报纸援引美国一些智库的次数(1998~2008) / 205
- 表 A 3.14 美国一些智库的年度预算与被全国性媒体援引次数之比较 / 206
- 表 A 3.15 美国一些智库的年度预算与国际媒体援引次数之比较 / 208
- 表 A 4.1 媒体援引加拿大一些智库的次数(广播、电视、报纸)(2000~2008) / 210
- 表 A 4.2 加拿大一些智库被电视媒体援引的次数(2000~2008) / 212
- 表 A 4.3 一些智库被 CBC TV National Evening News 援引的次数(2000~2008) / 213
- 表 A 4.4 加拿大一些智库被 CTV National Evening News 援引的次数(2000~2008) / 215
- 表 A 4.5 CBC Radio 援引加拿大一些智库的次数(2004. 10. ~2008) / 217
- 表 A 4.6 加拿大一些智库被一些报纸援引的次数(2000~2008) / 218
- 表 A 4.7 加拿大一些智库被美国报纸援引的次数(1998~2008) / 221
- 表 A 4.8 加拿大一些智库的年度预算与全国性媒体援引次数之比较 / 222

表 A 5.1	美国一些智库在美国国会(参议院、众议院和《国会议事录》、《每日文摘》)被援引的情况(1999~2008) / 224
表 A 5.2	美国一些智库被美国参议院援引的次数(1999~2008) / 226
表 A 5.3	美国一些智库被美国众议院援引的次数(1999~2008) / 226
表 A 5.4	美国一些智库被美国国会援引的次数(《国会议事录》)(1999~2008) / 228
表 A 5.5	美国一些智库被美国国会援引的次数(《每日文摘》)(1999~2008) / 230
表 A 5.6	美国一些智库的年度预算与在美国国会被援引的次数之比较 / 230
表 A 5.7	美国一些智库向国会委员会陈述观点的次数(1999~2008) / 232
表 A 5.8	美国参议院和众议院的委员会 / 233
表 A 6.1	加拿大一些智库向议会委员会陈述观点的次数(1999~2008) / 235
表 A 6.2	加拿大一些智库向参议院陈述观点的次数(1999~2008) / 237
表 A 6.3	加拿大一些智库向众议院陈述观点的次数(1998~2008) / 238
表 A 6.4	加拿大众议院辩论援引一些智库的次数(1994~2008) / 240
表 A 6.5	加拿大参议院辩论援引一些智库的次数(1994~2008) / 241
表 A 6.6	加拿大一些智库的年度预算与向议会委员会陈述观点的次数之比较 / 243

首字母缩写词

AEI	American Enterprise Institute for Public Policy Research	美国政策研究室
AIMS	Atlantic Institute for Market Studies	大西洋市场研究所
APEC	Atlantic Provinces Economic Council	大西洋沿岸各省经济委员会
CCFPD	Canadian Centre for Foreign Policy Development	加拿大外交政策发展中心
CCIPS	Canadian Council for International Peace and Security	加拿大国际和平与安全委员会
CCMD	Canadian Centre for Management and Development	加拿大管理和发展中心
CCPA	Canadian Centre for Policy Alternatives	加拿大另类政策中心
CCSD	Canadian Council on Social Development	加拿大社会发展学会
CEIP	Carnegie Endowment for International Peace	卡内基国际和平基金会
CFR	Council on Foreign Relations	对外关系委员会
CIIA	Canadian Institute of International Affairs	加拿大国际事务研究所
CIIPS	Canadian Institute for International Peace and Security	加拿大国际和平与发展研究所
CIPE	Center for International Private Enterprise	国际私营企业中心
CISS	Canadian Institute of Strategic Studies	加拿大战略研究所
CPRN	Canadian Policy Research Networks, Inc.	加拿大政策研究公司
CSE	Citizens for a Sound Economy Foundation	稳健经济公民基金会
CSIS	Center for Strategic and International Studies	战略与国际问题研究中心
CTF	Canadian Tax Foundation	加拿大税务基金会
CWF	Canada West Foundation	加拿大西部基金会
ECC	Economic Council of Canada	加拿大经济咨询委员会

GDN	Global Development Network 全球发展网络
IPS	Institute for Policy Studies 政策研究所
IRPP	Institute for Research on Public Policy 公共政策研究所
NIRA	National Institute for Research Advancement 综合研究开发所
NPA	National Planning Association 国家规划协会
NSI	North-South Institute 南北研究所
PPAC	Private Planning Association of Canada 加拿大私人规划协会
PNAC	Project for the New American Century 美国新世纪计划
PPF	Public Policy Forum 公共政策论坛
PPI	Progressive Policy Institute 进步政策研究所
PRI	Policy Research Initiative 政策研究方案
RIIA	Royal Institute of International Affairs 皇家国际事务研究所
SCC	Science Council of Canada 加拿大科技咨询委员会

目 录

C O N T E N T S

致谢 / 1	
表格 / 1	
首字母缩写词 / 1	
引言 / 1	
第一章 美加两国智库图景概述 / 15	
第二章 怎样认识智库：概念框架 / 48	
第三章 美加两国智库影响政策制定的机遇、制约因素和有利条件 / 59	
第四章 决胜思想市场：智库的战略 / 76	
第五章 公众知名度和政策相关性：评估智库的影响力 / 89	
第六章 携手白宫路：总统候选人和为他们出谋划策的智库 / 120	
第七章 政策专家还是政策工具？智库和关于加拿大宪政改革的辩论 / 146	
第八章 结论：一切都在改变……政策影响力、政策相关性和美加两国以及其他国家智库的未来 / 163	
附录 1 美国一些智库简介 / 173	
附录 2 加拿大一些智库简介 / 183	

附录 3 美国一些智库的媒体援引情况(1998~2008) / 193

附录 4 加拿大一些智库的媒体援引情况(2000~2008) / 210

附录 5 美国一些智库在美国国会中被援引的情况(1999~2008) / 224

附录 6 加拿大一些智库在议会委员会中被援引的情况(1999~2008)
/ 235

参考文献 / 245

索引 / 279

引言

3

宾夕法尼亚大学的詹姆斯·麦克格恩最近进行的一项调查表明,全世界大约有 5 000 个公共政策机构。这些机构有一个更为通用的名字——智库。其中将近 2 000 个智库位于美国,如世界闻名的布鲁金斯学会(Brookings Institution),胡佛战争、革命与和平研究所(Hoover Institution on War, Revolution and Peace),兰德公司(RAND)。^①很多研究所谓“智库现象”的学者和记者认为,20 世纪下半世纪以来的政策机构数量的迅猛增加,表明这些机构在政策制定方面开始发挥越来越重要的作用。这些智库的领导人也认同这种看法,他们经常对人们说起,他们的机构怎样影响了某些重大政策的辩论和立法。然而,虽然他们在很多发达国家和发展中国家的重要地位日渐明显,但是迄今为止,评估这些机构对政策制定影响力的研究却很少。考虑到这个评估工作挑战性极大,所以很多学者有意识地避免谈论衡量智库作用的话题,其他学者则只是泛泛地说智库可以施加影响,却不去深入阐述他们到底是怎样施加影响的。

幸运的是,最近几年来,随着学术界对智库的作用越来越感兴趣,人们开始注意从各方面评估智库的影响力。虽然得到的明确答案很少,但是学者们至少开始探讨思索政策制定的复杂过程和智库在促成政策偏好和政策制定者优先选择方面所作出的努力。他们还开始认真思考:智库怎样及在什么环境下会通过各种渠道影响公众对各种内政外交政策问题的观点。2002 年,本书第一版的标题提出了一个问题——“智库能发挥作用吗?”对大多数读者来说,这个问题听起来很简单。但是,正如我在第一版里调查表明的,要想回答这个问题,就必须评估智库在政策制定过程中所起到的作用究竟有多大或有多小,但很难准确地进行这样的评估。然而,现在,丰富的数据表明,智库在政坛上的活动、向众多的利益相关方高效地推销其观点的行为越来越受关注,在这个时候,我们就可以详细深入地讨论,更为全面地了解他们在政策制定过程中的参与程度。让大家了解这一情况,这就是出版《智库能发挥作用吗?》第二版的目的。在本书里,我将再次分析美国和加拿大智库的

4

经历。之所以选择美国,这是因为在美国,智库机构已经成为这个国家政治图景的一个重要组成部分;选择加拿大,是因为在这个国家里,虽然智库的知名度极高,但它们在政策制定过程中的地位却不突出。我本书中的中心论点建立在第一版揭示的论题(thesis)上,即,虽然两个国家的智库多次在促成对话、形成政策偏好、影响政策决策者选择方面起到了巨大作用,但是两国智库发挥影响的方式不同、政策周期的阶段不同。例如,几个美国智库,包括美国企业研究所(American Enterprise Institute)、胡佛研究所、传统基金会(Heritage Foundation)、布鲁金斯学会,在几次总统大选和随后的过渡期都起到了积极的作用。事实上,在激烈的候选人角逐中,来自上述机构和其他机构的学者还给巴拉克·奥巴马(Barack Obama)、希拉里·克林顿(Hillary Clinton)、约翰·麦凯恩(John McCain)和其他总统候选人出谋划策。与此相反,加拿大的智库很少在联邦大选和省级选举中扮演政策幕僚的角色,它们只是在新旧政府权力交接期间保持着一个较为低调的存在。虽然如此,少数几个加拿大智库,包括弗雷泽研究所(Fraser Institute)、贺维学会(C. D. Howe Institute)、南北研究所(North-South Institute),经常在政策周期的其他阶段发挥着积极的作用,尤其是在政策辩论的框架确定之后。为了推销自己的观点,这些智库和其他智库会实施一系列战略,包括联系印刷媒体和广播媒体,向政策制定者和新闻记者分发内部刊物杂志,向议会委员会陈述他们的观点。美国和加拿大的智库都渴望影响公共政策,他们怎样影响公共政策,以及他们在什么环境下能够做到这一点,完全取决于一系列内部和外部因素。关于这一点,我们将在后面的章节里详细介绍。

- 5 将美国智库和其他议会制国家的智库进行对比的著述虽然很分散^②,但是这些著述表明,“美国智库的不同之处不是规模,也不是一些机构强大的资金支持……美国智库的独特之处是,除了数量庞大之外,他们非常密切地参与了政策制定过程的各个阶段。”^③这句话含蓄地表明,美国的智库在美国的政治生活中起着非常重要的作用。与加拿大的政治体制相比,美国政治和权力体制更为松散。在加拿大,政党成员必须遵循所在政党路线的原则、内阁团结原则,以及专门为政策决策者提供建议而任命的永久性高级公务员在客观上限制了智库和其他非政府组织影响政策决策的机会。简而言之,两个国家在体制结构上的差异可能是加拿大智库与美国智库相比在政策决定方面影响力较小的原因。圈子里的很多学者也认为,与加拿大智库相比,美国智库对政策决策和促成具体政策方面的影响更为明显。事实上,这方面数量有限的案例研究也表明,与美国几个智库在促成关键的政策辩论、推进几项重要立法的活动中大显身手相比,加拿大的智库,除了个别的特

殊情况之外,^④只对涉及从养老金改革、税收政策到国债^⑤等问题的公开讨论上有所贡献,而且他们在这方面的影响也很有限。下面我要讲到,虽然个别案例研究可以说明智库在某些特定的政策领域,或在政策制定过程的不同阶段的参与情况,但是学者和新闻记者不能以偏概全,以此作出结论。

与加拿大同行相比,美国智库可能拥有更多的机会或切入点来直接或间接地影响公共政策,并且在向政策制定者传递想法的时候,他们面临的限制相对来说会少一些。^⑥但是,有时候,加拿大的几个智库对政策制定和政策或决定的制定环境都起到了显著的影响。^⑦在本书的案例研究中,辨别影响政策制定和政策制定环境之间的重要性尤为明显。一些制度上的限制或政治结构,以及各式各样的其他因素,极大地限制了加拿大智库在政策周期的某些阶段发挥影响。^⑧虽然如此,有人也认为,议会制度、议会成员并没有对智库及其领导者影响政策形成障碍。^⑨在议会制度下,智库有效传递其观点的能力受所在政治环境的影响很小,而更多的是掣肘于有限的资金和员工。有趣的是,虽然他们影响公共政策的机会相对来说更多,但有限的机构资源困扰着绝大多数美国智库。

智库对政策制定和形成政策制定环境的影响和作用有多大,这个问题一直困扰着众多学者。评估这些影响的一个重要的方法问题就是智库和政策制定者,且不要说这些学者自己,对什么叫“影响”,以及怎样才能最有效地衡量这些影响的想法莫衷一是。^⑩另外,随着政策制定共同体越来越庞大,将一项政策的起源对应到某个个人或组织是非常困难的,只有最个别的情况下才可能做到。很多人认为,每一种成功的政策思想都有众多的“父母”争相认领,而每一种糟糕的思想,仿佛孤儿一般,无人认领。

虽然有人设法追踪美国和加拿大的智库被媒体援引的次数,以及他们的员工向议会和国会委员会陈述观点的频率,但很难据此得出他们影响政策制定的确定性结论。^⑪智库引起的媒体报道的数量可以显示他们对政治议程施加的影响。两个国家的一些记者和智库董事都曾宣传他们获得的媒体报道的数量,并说他们的影响力如何强大。但是媒体报道不能作为政策影响力的唯一指针,甚至不能作为一个可靠的指针,即使在政策制定的最初阶段也是如此。关于这一点,我们将在后面详细讨论。一些因素可以解释,为什么加拿大和美国的一些智库与同行相比,对政策制定共同体拥有更大的影响力。正如位于蒙特利尔的公共政策研究所(Institute for Research on Public Policy)的前任总裁杰罗姆·福盖特(Jérôme-Forget)所说:“定量标准,比如媒体援引的数量,只能说明某个人在谈论那种思想,并不能说明这种思想在影响观察人士对某个问题的看法。”^⑫

要弄清楚智库怎样,以及能够在多大程度上形成政策制定环境和政策制定过程,我们不妨通过两条探究主线来认识这个问题。首先,我们必须认真分析智库参与最为积极的政策周期中的一个或多个阶段。虽然不管是加拿大,还是美国,智库向政策制定者传递其思想的战略大同小异,但他们实现其目标所利用的机会却各不相同。前面说过,向美国总统候选人或新上任的总统及其内阁出谋划策对他们来说是一个难得的好机会。我们将在第六章讲到,对于美国智库来说,不遗余力地为美国总统候选人和新上任政府设计有关国家事务管理的详细蓝图是司空见惯的事情。再加上一些“猛料”,这些研究材料被整理出版之后,往往就能成为畅销书。

相比较而言,加拿大的智库很少将政府过渡期视为向政策制定者传递其思想的最佳机会。与美国同行相比,很多加拿大智库对大选周期很不重视,他们更为看重发现政策辩论中的关键问题,并与中高级公务员、内阁成员密切合作,持续地或临时性地为自己的利益说话(advance their interests)。实施这种战略的智库有卡利登研究所(Caledon Institute)、公共政策论坛(Public Policy Forum)和加拿大政策研究公司(CPRN)等。加拿大的智库大都不像美国一些智库那样享有很高的地位和知名度,但是行事低调并不一定就意味着他们对政策的影响有限。正如 CPRN 的第一任总裁朱迪丝·马克斯韦尔(Judith Maxwell)所说:“最重要的影响往往是不会出现在正式文件中的。”^⑬

通过确定两个国家的智库在政策周期的哪个阶段里最为活跃,我们可以分析有助于解释为什么美国智库比加拿大智库在政策制定过程中起到的作用更大的一些因素。本书将揭示,美国和加拿大智库运作的政治体制存在很大差别,他们是否能够在政策制定共同体中建立和维持强大的影响取决于这些机构怎样定义他们的使命,取决于他们的领导、用以实现既定目标的资源和战略;同时,他们所处的政治环境也起着同样重要的作用。换句话说,虽然政治体制结构有时阻碍或促进智库影响本国政策的努力,但是单单这个因素不能决定他们的成败。

除了考虑各种制度因素、政治因素、经济因素和文化因素怎样促进或限制智库的发展,我们还必须深入分析怎样衡量他们在整体中的相对表现,尤其是在美国这个竞争愈来愈激烈的思想市场。智库的影响力应该用媒体援引的次数(media citations),在立法委员会面前陈述观点的次数,还是用特定一年里出版的刊物的数量来衡量?抑或还应考虑其他表现指针?这第二个(也是更为困难的)探究主线虽然可能不会带来有关智库影响力的明确结论,但是它却能提供一些有形或无形的指针,帮助我们评估政策研究机构的优势、弱势、优先考虑事项。

一些智库研究专家对我们理解智库的诞生,以及影响智库发展的很多政治、经

济和社会因素作出了重要贡献。詹姆斯探索美国智库的作品《思想掮客：智库和新型政策精英的崛起》(*The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*)和专门研究一些国家智库的《智库无国界》(修订版)(*Think Tanks across Nations*)是其中两部出色的作品。它们能够同时帮助公共政策和公共管理领域的学生和从业者深入理解智库在政策制定过程中的重要作用。^⑭但是,一些基本的问题仍旧没有解决。首先,智库的定义性特征?他们与其他形形色色设法进入决策共同体的组织(包括利益团体)之间的不同之处在哪里?它们的主要功能是什么?为了研究他们在政策制定过程中的参与情况,需要设计哪些概念框架?

对于那些想要准确描述这一类风格越来越迥异的组织的人们来说,怎样定义智库已经成为一个长期困扰他们的问题。肯特·威佛和詹姆斯·麦克格恩承认,虽然智库最早出现在二战期间的美国,但是这个词指的是国防科学家和军事参谋人员在一起谋划军事战略的安全性很高的房间或环境。后来,智库一词用来描述专注于政策研究的几种不同类型的组织。^⑮随之,出现了几种不同类型的智库。

我们很难给这些种类不同的组织找到一个统一的定义,这很大程度上是因为人们对怎么才算是一个智库众说纷纭。人们可以很容易地定义大学和行业工会这样同样积极从事研究和分析的组织,对什么是智库,以及智库的主要目标是什么这样的问题却莫衷一是。有的人说,“智库”一词指的只是由一些专注于研究政治、经济重要课题的高级专家建立的资金充足的大型机构。这样看来,只有长期以来被奉为华盛顿精英智库的布鲁金斯学会这一偶像级机构和其他屈指可数的几个研究所可以满足这个条件。如果这样定义智库的话,那么其他数十个虽然知名度不高,但是也从事正规研究和分析的机构就会被漏掉,或是被误认为是其他性质的机构。

苦苦探讨智库的定义之后,大多数学者终于承认,根本不存在统一模式的智库。麦克格恩在竭力定义智库的时候说:“我看到后就知道它是不是。”^⑯智库是这样一种规模不等的实体,它既可以由一两个人组成,也可以拥有几百位员工和研究人员。这些智库中,有的预算仅有一两千美元,而有的预算高达几百万美元。换句话说,智库可以像兰德公司那样,跻身美国声名显赫的外交和国防政策研究机构,握有超过两亿美元的年度预算,在加利福尼亚的圣塔蒙尼卡寸土寸金的海滨拥有自己的豪华办公楼,或是像加拿大国际和平与安全委员会(Canadian Council for International Peace and Security)那样低调。后者没有自己的办公楼,在2001年4月解散之前,一直以25万到30万的低调预算租用渥太华拜沃德市场(Byward Market)的办公室办公。

在专业领域、研究输出、意识导向和机构的独立性等方面,不同的智库一样存