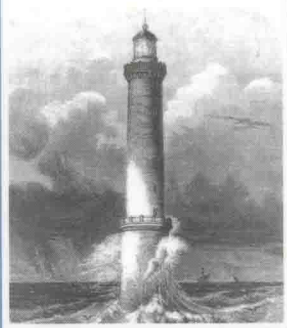




SCIENCE

决策科学化译丛
(第二辑)



方 新 王春法 主编

全球智库

GLOBAL THINK TANKS

政策网络与治理

Policy Networks and Governance

【美】 詹姆斯·麦甘恩 (James McGann) 著
理查德·萨巴蒂尼 (Richard Sabatini)
韩雪 王小文 译校



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

ROUTLEDGE



决策科学化译丛（第二辑）

方 新 王春法 主编

全球智库

GLOBAL THINK TANKS

政策网络与治理

Policy Networks and Governance

【美】詹姆斯·麦甘恩（James McGann）理查德·萨巴蒂尼（Richard Sabatini）著
韩雪 王小文 译校



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书系《决策科学化译丛(第二辑)》之一,清晰描述了智库以及其全球扩张的背景。虽然这些机构在全球和国家政治领域中还是比较新的面孔,但它们在跨国公司日益增多和西方主导力量减弱的大环境下,正成为决策领域重要的力量之源。本书从全球、地区和国家层面,对智库扩展的原因和本质,以及智库的前景作了重要的解读,并通过对如布鲁金斯学会、全球发展网络等的分析进一步阐述了全球智库和全球公共政策网络在民间社团中所扮演的角色和它们所面临的机遇与挑战。

Global Think Tanks: Policy Networks and Governance 1st Edition / by James McGann, Richard Sabatini / ISBN: 978-0-415-77979-1

© 2011 James G. McGann.

Authorized translation from English language edition published by Routledge, a member of Taylor & Francis Group; All rights reserved.

本书中文简体翻译版授权由上海交通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。

本书封面贴有“Taylor & Francis”公司防伪标签,无标签者不得销售。

上海市版权局著作权合同登记号:图字 09-2013-23

图书在版编目(CIP)数据

全球智库:政策网络与治理/[美]麦甘恩(McGann, J.) (美)萨巴蒂尼(Sabatini, R.)著;韩雪,王小文译. —上海:上海交通大学出版社,2015
ISBN 978-7-313-11289-7

I. ①全… II. ①麦…②萨…③韩…④王… III. ①咨询机构—管理—研究
IV. ①C932.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 093090 号

全球智库:政策网络与治理

著 者:[美]詹姆斯·麦甘恩 理查德·萨巴蒂尼

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:上海颀辉印刷厂

开 本:787mm×960mm 1/16

字 数:146千字

版 次:2015年1月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-11289-7/C

定 价:35.00元

译 校:韩 雪 王小文

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:12.75

印 次:2015年1月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-57602918

《决策科学化译丛(第二辑)》编委会

主 编：方 新 王春法
编 委：罗 晖 任福君 韩建民 尚智丛
李正风 宋 伟 赵延东 周 程
胡志强 陈 光 韩 雪 王海芸
施云燕 何 巍 马晓琨 周大亚
编委会办公室：温 珂 施云燕 李广良

总 序

20 世纪以来,科学技术迅猛发展,越来越广泛地渗透到社会生活的方方面面,科学、技术与社会之间形成了日益密切的互动关系,科学技术不仅成为公共决策的重要内容,而且越来越多地成为公共决策的基础。大体而言,有两类公共决策同科学技术密切相关。

一是有关科学技术本身的决策。在历史上的很长一个时期,这类决策是由科学家自主进行的。20 世纪尤其是第二次世界大战之后,科学技术发展成为一名规模宏大的事业,极大地影响了工业绩效、人民健康、国家安全、环境保护等各个方面,提高了公众的生活质量,与国家利益密切相关。由此,政府部门和政治家越来越积极地参与相关决策。当代科学技术,尤其是信息技术和生物技术极大和深远地扩大了人类的能力,以至于根本上改变了人的观念,其影响力远大于过去出现的任何技术,也使得滥用这些技术的影响远大于其他技术。因此,公众对这些技术的发展方向、速度和规模表现出深切的关心,要求参与科学决策,而信息技术的发展又使公众进一步参与决策成为可能。这样,如何在政府、科学家和公众三者之间建立起新型的互动关系,共同对这些分散的分布式系统进行决策和管理,日益成为各国政府和科技界关注的热点。

二是以科学技术为基础的决策。在当代,科学技术无处不在,政府进行的绝大多数决策,包括国防、环境、卫生与健康等事关国家目标的领域以及重大工程项目的立项,乃至全球气候变化、反恐、可持续发展等全球治理问题,都涉及科学技术的相关内容,都要以科学为依据进行决策。极而言之,甚至普通公众的日常生活,诸如是否可以食用超市里的食品、垃圾焚毁等等,也都需要依据科学技术的最新成果作出决策。离开了科学技术的支撑,决策科学化就无从谈起。

在这两类决策中,一个共同的突出问题是信息不对称,有关科技发展前景及其对社会的影响的信息多数掌握在科学家手中,决策者往往处于被引导甚至被误导的境地。因此,正确认识专家知识与政治之间的相互作用就成为理解现代决策的关键,而科学咨询,即向科学家征求专业意见也就成为提高决策效率、促进科学决策的关键。

在科学咨询发展的历史上,原子弹的发明和使用是一个重大事件,它不仅打破了科学家在使用他们创造的科学知识方面能够置身事外的神话,而且由此使提供科学咨询逐步发展成为一个普遍的过程。尽管这一过程很少公之于众,也几乎没有受到相应的监督,但它对人们日常生活的影响却与日俱增。随着决策过程更多地需要科技知识提供支撑,决策者对科学咨询也提出了更高的要求。依靠单个专家的分散型传统智囊制度已经难以适应现代社会决策日益增长的需要。于是,人们开始探索决策研究、决策咨询群体之间知识互补和智力互补的群体决策机制,以替代个体决策,提供高质量的科学技术咨询建议,各类智库机构和组织应运而生。在这一过程中,科学家的角色也在发生着变化,从真理的代言人到决策者的幕僚,进而成为决策的参与者。再进一步,为解决科学咨询程序与政治程序之间的矛盾,在政府内部出现了决策者的科学顾问(或顾问机构)这一新的角色,其作用主要是成为决策者与科学共同体之间的纽带和桥梁,既向决策者阐述

可信赖的科学建议,也为科学家们参与科学咨询提供政治方面的指导。

在科学咨询发展的过程中,曾经遭到来自两个方面的质疑与批评。一方面,有些人批评决策者在作出决策时没有付出足够的努力去获取高质量的科学建议,或者是有意识地将政治与科学混为一谈,因而呼吁独立的科学共同体应该发挥更为积极的作用。另一方面,由于科学知识的不确定性以及科学家的“经济人”属性,又使得他们可能会从其自身利益出发解读科学知识,特别是科学自治过程中发生的不检现象,例如一些一流研究机构或大学爆出的科学欺诈和不端行为,也使科学自身的信誉遭到破坏,人们开始质疑科学家是否有能力确保科学咨询的可靠性和无私利性,因而要求加强对科学咨询的监管。正是在这样的批评与质疑中,科学与政治的互动不断加强,科学咨询的制度安排与程序设计不断完善,力图在满足公正透明、普遍参与等目标的同时,将政治需求和科学咨询制度化,使之既不悖于科学道德、科学标准,又不违背政治行为的基本功能和合法性原则。

在经历了半个多世纪的风风雨雨之后,科学咨询在公共决策中的地位已经明白无误地显示出来,而且显得越来越重要。但是,决策咨询毕竟不是决策本身,而且科学技术毕竟只是决策过程中的一个方面,迄今为止它所发挥的作用还是有限的。要真正做到科学决策,需要科学家和科学共同体尽己所知,积极负责地提供独立的咨询意见,不断提高咨询质量,同时也需要从制度上保证决策的科学性,进而促进科学咨询事业的健康发展,而这显然又需要在社会政治框架方面作出更加深入的改革和调整。

受中国科协委托,我们邀请中国科学学与科技政策研究会的部分同仁共同翻译了“决策科学化”译丛。本套译丛选取了当前科学咨询领域较具影响力的著作。这些著作从政治学、社会学、历史学和哲学

等不同的学科视角,在理论和实践两个层面对科学家的社会责任、科学咨询的演进过程及制度设计等多方面内容进行了深入探讨。这些著作所体现的理论观点和研究方法,很大程度上反映了西方学术界在这一领域的主流观点和发展方向,虽然每一本独立成书,合起来确也是一个比较系统的整体。我们相信,本译丛的出版对于推进我国决策科学化和科学咨询事业的发展一定会大有帮助。

作为本译丛的主编,我们要感谢中国科协调研宣传部的周大亚和马晓琨等同志,得益于他们的大力支持,本译丛才得以面世。感谢上海交通大学出版社的韩建民社长和李广良编辑,他们本着认真负责的态度,以很快的速度出版发行本译丛。更要感谢各位译者的辛勤劳动,他们多是在科技政策领域长期耕耘的学者,在繁忙的研究、教学工作之余,在不长的时间内高质量地完成了所承担的翻译任务,确保本译丛能够按时出版,特别是温珂女士,为本译丛的出版作出了突出贡献。最后,还要衷心感谢广大读者的支持,诚恳欢迎对本译丛的翻译提出宝贵的批评,更切望大家共同努力,推进我国决策科学化的进程。

中国科学院党组副书记 方 新

中国科协书记处书记 王春法

谨以此书献给我的父母——家母于 2010 年本书即将付梓之际仙逝，家父殁于 1977 年的一场悲惨事故。他们是将我带入思想和政治世界的诗人和政治家。

理查德希望以此书献给他的父母，以感谢他们的鼓励和支持。

前 言

《全球机构》这个系列^①中的大部分图书着重讨论追求提高全球治理的相关话题。然而,作为研究员,我们尤其希望能够有一本针对国际社团中相对较新的参与者——智库——的全球扩张有清晰描述和背景介绍的书。我们希望读者认识到这样的组织是全球和国家政治中的后起之秀,能够有人客观、科学地分析那些促使智库迅速扩大的因素,并从全球、地区和国家的层面上考查它们未来可能的前景。

我们没有见到过比詹姆斯更头脑清醒的分析家,他除了具备美国宾夕法尼亚大学国际关系项目助理主任的学术基础,还有费城外交研究所智库与民间社团高级学者和主任的背景。最近的20年,他是麦甘恩协会的主席,这一机构同时也是一家管理咨询公司,它专门应对智库、决策者、国际组织和慈善机构所面临的挑战。他同样也游刃有余地辅助宾夕法尼亚大学的研究助理理查德·萨巴蒂尼撰写了《全球智库:政策网络与治理》这本书。

智库源于美国,其作用尤为突出,所有处理国际议题的美国智库,其合作者如今都已遍布全球。麦甘恩协会最近发表的声明中指出,这

① 本书英文原版书是劳特里奇出版社出版的《全球机构》系列图书之一。(译注)

一现象正在迅速增长,同时也遇到了阻碍。^①

詹姆斯于2009年以图表的形式在《对外政策》上发表了“智库排行榜”^②,此后他的工作变得尤为引人注目。在排行榜和本书中,他简明地指出了各种形式的决策者、党派、幽灵论者、学者,以及激进分子们,在包括从恐怖主义到气候变化,从金融危机到大规模杀伤性武器等所有事情上正在进行着头脑风暴。

詹姆斯同意让我们将此书归入这《全球机构》系列之中,我们十分欣喜。这是因为从他早些年著作的名称中就可以看出他对这一领域的卓越贡献:*Competition for Dollars, Scholars and Influence In The Public Policy Research Industry*(1995); *The International Survey of Think Tanks*(1999); *Think Tanks and Civil Societies: Catalyst for Ideas and Action*(2000); *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*(2005); *Think Tanks and Policy Advice in the U. S.: Academics, Advisors and Advocates*(2007)^③

① 参见以下文档,均由外交政策研究所(Foreign Policy Research Institute,简称FPRI)在费城发表:*Global Trends and Transitions*; 2007 *Survey of Think Tanks*(2008); *The Global Go To Think Tanks*(2007); 2008 *Global Go To Think Tanks*(2009);及同一机构发表的 *Think Tanks and Civil Societies Working Paper Series: Think Tanks in India: Power Houses of Policy or Political Pawns?*(2008); *Think Tanks and Civil Societies in the Middle East: A Changing Landscape*(2008); *Think Tanks and Civil Societies in Hong Kong, Taiwan and the Mainland China*(2008); *NGO Push Back in China, Egypt, Russia, Venezuela and Zimbabwe*(2008)。

② James McGann, “The Think Tank Index” *Foreign Policy*, January/February 2009: 82-84.

③ 参见 James McGann, *Competition for Dollars, Scholars and Influence In The Public Policy Research Industry*(Lanham, Md.: University Press of America 1995); *The International Survey of Think Tanks*(Philadelphia: FPRI, 1999); *Think Tanks and Civil Societies: Catalyst for Ideas and Action*(co-edited with Kent B. Weaver; Piscataway, N. J.: Transaction Publishers, 2000); *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*(Northampton, Mass.: Edward Elgar 2005); *Think Tanks and Policy Advice in the U. S.: Academics, Advisors and Advocates*(London: Routledge, 2007)。

我们不仅向对世界政治、国际组织和全球治理感兴趣的人全力推荐《全球智库：政策网络与治理》，同时也向渴望了解政策研究为何以及如何产生重大影响力的人推荐这本书。我们一如既往地期待该系列的新老读者的斧正。

托马斯·韦斯(Thomas G. Weiss)
纽约市立大学研究生中心, 纽约, 美国
罗登·威尔金森(Rorden Wilkinson)
曼彻斯特大学, 英国

致 谢

感谢非常敬业和能干的宾夕法尼亚大学的实习生,他们协助本书的数据收集和背景研究工作。特别感谢玛丽·约翰斯通(Mary Johnstone)和马德琳·埃文斯(Madeleine Evans),他们为本书的早期手稿提出了宝贵的意见和建议。还要感谢所有为本书提供组织和项目背景信息的全球智库的高级职员。最后,我要感谢女儿玛雅(Maya)和爱妻艾米丽(Emily)在我将夜晚和周末的时光花费在本书上时的耐心与支持。

目 录

001 导言

015 第 1 章 国家、区域和全球智库:思想和行动的催化剂

015 民间社团中的智库

016 智库的定义

017 目前有关智库的文献综述

022 美国智库常见的结构形式

033 第 2 章 智库在政策领域的兴起:在美国及以外的地方

033 理论和历史

039 美国环境中的智库

044 智库作为独立决策参与者的出现和兴起

053 美国的经验教训

064 美国的经验在世界各地的适用性

074 第 3 章 新型组织结构:全球智库和政策网络

075 决策过程中政策网络的缘起和出现

078 跨国倡议网络

079	国际执行网络
080	知识网络
080	议题网络
081	智库的网络化
082	全球智库:背景和结构
084	智库网络的角色和作用
088	阿特拉斯经济研究基金会
091	全球发展网络
094	全球政策网络:形成与出现
097	全球智库的繁衍和扩张
099	地区智库中心的出现
099	获得成功:个别案例
101	未来的前景
102	全球智库研究的当前趋势
111	第4章 全球智库与政策网络面临的挑战和机遇
111	过去、现在和未来的挑战
116	跨国智库面临的全球挑战
122	结构上独立的全球政策网络面临的全球挑战
124	全球智库机构面临的特殊机遇
129	机构上独立的公共政策网络所面临的机遇
131	全球公共政策的意义
132	第5章 跨国智库与政策网络发挥作用
132	欧洲外交关系理事会
135	国际危机集团
139	卡内基国际和平基金会

144	世界银行学院
146	智库与政策网络对全球政策影响的案例
156	第 6 章 结论
163	精选参考书目
170	索引

思想是强大的,但是随着信息来源的日益多样化和全球化,好的思想可能会被错过。让决策者颇感棘手的不是现有信息的匮乏,而是面对海量信息无从下手。决策者需要更好地组织和过滤政策思想,以便更有效地应对不断变化的决策环境。公共政策研究机构,也就是通常所说的“智库”,已经具备相当的能力来思考和处理海量的政策问题。全球公共政策机构的重大创新在于不断再生、物理扩展和机构网络化,这三项独特的趋势大幅提升了智库提出解决全球公共政策问题的潜力。依靠智库的帮助,全球化的公共政策制定、融资和公共物资配送,正逐渐成为现实。

我们的目标是识别、定位和分析全球公共政策机构的不断再生、物理扩展和机构网络化等现象,为全球公共政策的实践者、参与者和对此持有兴趣的公众提供相关的基础知识和路线图。首先,我们通过关注风靡全球政策讨论中的历史和现在的因素,找到造成这些现象的动因;接下来,我们通过定位分析,尝试确定现有全球智库的范围和全球公共政策网络中的典型代表,并对这些组织进行详细的剖析和研