



上海社会科学院智库研究中心
当代国际智库译丛

杨亚琴 李凌 / 主编

Think Tanks as Catalysts
DEMOCRATIZATION AND
MARKET REFORM
IN DEVELOPING AND
TRANSITIONAL COUNTRIES



智库的催化作用 转型国家的改革之路

[美] 詹姆斯·G. 麦甘 (James G. McGann) / 著
谢华育 等 / 译



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



Routledge
Taylor & Francis Group

海外借



上海社会科学院智库研究中心
当代国际智库译丛

杨亚琴 李凌 / 主编

Think Tanks as Catalysts
DEMOCRATIZATION AND
MARKET REFORM
IN DEVELOPING AND
TRANSITIONAL COUNTRIES

智库的催化作用
转型国家的改革之路

James G. McGann / 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



Routledge
Taylor & Francis Group

图书在版编目(CIP)数据

智库的催化作用：转型国家的改革之路 / (美)詹姆斯·G. 麦甘(James G. McGann)著；谢华育等译. —上海：上海社会科学院出版社，2017

(当代国际智库译丛)

书名原文：Democratization and Market Reform in Developing and Transitional Countries: Think tanks as catalysts

ISBN 978-7-5520-2155-4

I. ①智… II. ①詹…②谢… III. ①咨询机构—研究—世界
IV. ①C932.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256132 号

上海市版权局著作权合同登记号：09-2017-203

All Rights Reserved. Authorised translation from the English language edition published by Routledge, a member of the Taylor & Francis Group.

本书中文简体翻译版授权由上海社会科学院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 and 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。

智库的催化作用：转型国家的改革之路

著者：[美]詹姆斯·G. 麦甘(James G. McGann)

译者：谢华育等

主编：杨亚琴 李 凌

责任编辑：董汉玲

封面设计：周清华

出版发行：上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

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

照排：南京前锦排版服务有限公司

印刷：上海万卷印刷股份有限公司

开本：710×1010 毫米 1/16 开

印张：15.25

插页：2

字数：222 千字

版次：2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2155-4/C·158 定价：60.00 元

版权所有 翻印必究

上海社会科学院哲学社会科学创新工程
“中国特色新型智库研究平台”系列成果

“当代国际智库译丛”编委会

顾 问： 王荣华 王 战 于信汇 张道根 黄仁伟
周 伟 洪民荣 权 衡 王世伟

主 编： 杨亚琴 李 凌

成 员： 李轶海 张 怡 王海良 邵 建 于 蕾
吴雪明 丁波涛 谢华育 王成至 杨逸淇
黄 昊 沈 郊 董汉玲 王 贞 周亚男
唐亚汇 姜 泽

致 谢

冷战以后,世界许多国家都经历了政治和经济改革,在这些改革中,智库发挥了重要作用,本书正是多年来对这一问题研究的成果。这一工程可不小,我有幸得到学者、公共和私人捐助者、智库管理者和政府间组织的帮助,这样就可以识别出对 20 多年前的民主化和市场改革进程起关键作用的智库。许多个人和组织为本书推荐了可供研究的案例,对他们我要表示感谢,同时我还要感谢为这些案例提供背景信息的机构。对于这一研究项目的成功,这些贡献至关重要。

我之前的几个研究实习生为本书的手稿收集数据,他们的作用同样重要,他们是:奥古斯丁·玛里奈利、弗朗西斯卡·布罗迪、凯尔·贝尔、达比·克雷厄、凯蒂·梅特卡夫、凯瑟琳·普吕斯、西达尔特·沙阿、苏明·索恩、汉娜·塔克。

最后,我想感谢我的妻子艾米丽(Emily)和女儿玛娅(Maya),每天在漫长的研究和写作之后,她们总会把光明和欢笑带进我的办公室。

译丛总序

2008年6月,习近平同志写信祝贺上海社会科学院院庆时提出,“从新的历史起点出发,继续全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,必须坚定不移地繁荣发展这些社会科学”,要求我院“高举中国特色社会主义伟大旗帜,大力推进学科体系建设,加强科研方法创新,为建设国内一流、国际知名的社会主义新智库而努力奋斗”。2009年,上海社会科学院智库研究中心成立,成为全国首家专门开展智库研究的学术机构。

为了体现“国内一流、国际知名”的要求与目标,智库研究中心紧紧围绕“智库研究”与“智库产品转化”两大核心内容,秉持实体化、专业化、国际化路线,首开中国智库排名之先河,率先在全国范围内开展智库问卷调查,通过主、客观相结合的方法,建立智库评价标准,获得了学界和决策咨询部门的认可;同时,中心持续跟踪国内外智库动态,通过举办“上海全球智库论坛”和“新智库论坛”,广泛联结各类智库机构和决策部门,凝心聚力有影响力的智库专家、学者和建设者,形成了以《中国智库报告——影响力排名与政策建议》为品牌、以上海新智库专报为平台、以智库论坛为纽带的工作机制,为引导和推进中国特色新型智库体系建设贡献绵薄之力。

智库研究中心十分重视智库研究的国际化,特别是与国际顶级智库之间的密切联系与合作,旨在立足广阔的全球视野,推动中国智库蓬勃发展。早在2010年,中心就组织科研力量,翻译了安德鲁·里奇的《智库、公共政策和专家治策的政治学》和唐纳德·埃布尔森的《智库能发挥作用吗?——公共政策研究机构影响力之评估》两本在国际上颇具影响力的智库专著;2012年,中心与美国宾夕法尼亚大学智库项目组签订了战略合作框架,邀请麦甘博士来访;2013年年底,《中国智库报告》项目组回访美国宾

夕法尼亚大学智库项目组；2015年，上海社会科学院进入国家高端25家试点单位之后，中心进行实体化运作；2016年，中心项目组再度造访美国，与布鲁金斯学会、华盛顿信息技术与创新基金会、哥伦比亚大学魏德海东亚研究所和诺恒经济咨询公司的智库专家开展面对面交流；2017年6月，《中国智库报告》（英文版）首度在海外（伦敦）发布，中心项目组还同时拜访了查塔姆学会，以及伦敦政治经济学院国际事务与外交战略研究中心、伦敦国王学院中国研究院、皇家三军防务研究所、国际战略研究所、英国国家学术院等多家英国著名智库。

呈现在读者面前的这套“当代国际智库译丛”，是自2016年起智库研究中心与上海社会科学院出版社共同策划的一项重要成果，也体现了智库研究中心一直以来的国际化特色。智库研究中心精心挑选，认真组织科研力量进行翻译工作，旨在借助于世界一流智库专家的最新著述，把他们的观点与学识引入国内，以期引起国内同行及智库建设者的关注与研讨，增长见闻、拓宽视野。希望这套丛书的出版，为读者全面了解不同国家和地区智库发挥作用的机制及其差异，揭示智库成长的一般规律与特殊条件，从国别、年代、制度等多个维度考察智库的影响力打开“一扇窗户”，给读者带来更多的启示、借鉴与思考，为中国特色新型智库体系建设，借他山之石，谋更好发展。

上海社会科学院智库研究中心名誉理事长 王荣华

2017年10月

译者序

《智库的催化作用：转型国家的改革之路》是詹姆斯·G. 麦甘博士又一智库研究的力作。麦甘博士把视角聚焦在全球各大洲的发展中国家，考察这些国家的智库对该国转型和改革之路是否产生了积极影响，即“催化”作用。

本书最精彩之处在于，书中给出了诸多发展中国家智库发展的经典案例，这些智库大多在其国家发挥了强大的决策资政作用。麦甘博士一方面以美国宾夕法尼亚大学“智库研究项目”《全球智库报告》的评价标准给予这些发展中国家智库多方位的分析，另一方面，他又意图使智库研究与西方主流的政治理论和转型经济理论相衔接，为智库研究奠定相应的理论基础。毫无疑问，这些探索值得称道，其中的一些研究思路和方法也值得我们借鉴。但是，应该提请读者注意的是，阅读本书时应该对其中的许多论断进行批判性的鉴别，特别是作者理论建构上的薄弱和意识形态上的偏颇，我们都应该以一种科学、严谨、客观的态度加以对待。

本书的翻译是上海社会科学院智库研究中心一项重要的学术研究。谢华育负责全书正文、部分案例表格和注释的翻译。姜泽协助完成了注释部分的翻译，并从事了大量案例表格部分的翻译，参与案例部分翻译的还有唐亚汇、张春林、窦大鹏等。本书的翻译过程得到了智库研究中心执行主任杨亚琴老师、副主任李凌老师的鼎力支持，智库研究中心的其他成员王成至老师、周亚男和王贞也都在翻译过程中给予了极大的帮助，在此向他们表示最真挚的谢意。

译者

2017年10月

导 言

在美国和其他地方,智库学者、捐赠者和参与者的数量在增加,借此人们注意到独立的公共政策研究机构——通常所说的“智库”——在数量和影响力上的发展。^① 地区性和全球性的政府间组织,如联合国、世界银行、亚洲发展银行和北大西洋公约组织,它们近来都认识到其在政策制定过程

① 参见詹姆斯·麦甘《美国的智库与政策咨询:学者、咨询者和宣传者》(*Think Tank and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates*, Oxford: Routledge, 2007);詹姆斯·麦甘和埃里克·C.约翰逊(Erik C. Johnson)《比较智库、政治和政策》(*Comparative Tanks, Politics and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2005)、安德鲁·里奇(Andrew Rich)《智库、公共政策和专家治策的政治学》(*Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004);詹姆斯·A.史密斯(James A. Smith)《思想的经纪人:智库和新政策精英的兴起》(*Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York: Free Press, 1991);詹姆斯·麦甘、R.肯特·韦弗(R. Kent Weaver)《智库与公民社会:思想和行动的催化剂》(*Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions*, New Brunswick: Transaction, 2000);黛安娜·斯通(Diane Stone)、安德鲁·德纳姆(Andrew Denham)和马克·加内特(Mark Garnett)《跨国智库:一种比较方法》(*Think Tanks across Nations: A Comparative Approach*, Manchester: Manchester University Press, 1998);唐纳德·E.埃布尔森(Donald E. Abelson)《智库重要吗?评价公共智库影响》(*Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Montreal and Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2002);唐纳德·E.埃布尔森《国会的想法:智库和美国外交政策》(*A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Montreal and Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2006);詹姆斯·麦甘《学者到意识形态的盲从者:美国智库简史》(*Academics to Ideologues: A Brief History of Think Tanks in America*),《政治科学和政治学》,1992年12月,以及R.肯特·韦弗《智库的变动世界》(*The Changing World of Think Tanks*),《政治科学和政治学》,1989年9月,第563—578页。

中的重要作用。这些组织成立了新型智库网络以协助制定和评估政策及项目,同时在国家、地区和全球层面,它们又是联系公民社会群体的纽带。

智库的作用是公共政策研究、分析和制定,它组织以制定政策为导向的研究、分析,并对国内和国际事务给予政策建议,它使政策制定者和公众在就公共政策议题做出决定时有所准备。智库可以隶属于政党、大学或政府,或者隶属于一个已成为永久实体的独立机构,而不是什么特别委员会。这些机构通常被称为学术界和治策群体之间的桥梁,它们通过把应用的和基础性的研究转变成可被政策制定者和公众理解、信赖、感受到的语言,服务于公众。政策研究机构有以下作用:提供原创性的研究和分析,同时提供新信息;给出政策建议;评价公共政策和项目;确定、培养、造就人才;为暂离行政体制,或者将来会在政府中担任要职的公众人物提供职位;召集政府内外的专家提出政策建议,并达成共识;教育和吸引政策制定者、媒体和公众。^①

应该注意到,出于研究目的,智库被看成是公民社会的一部分,或者被理解为第三部门。公民社会组织占据了被南希·巴拉扎(Nancy Baraza)所谓的“既非政府,也非商业,由依据自身需求而行动的市民占据的空间”。^②伦敦经济学院公民社会中心把第三部门定义为公民社会,家庭和市场,通常复杂、含混、值得讨论。公民社会通常包括多样性的空间、参与者和机构形式,其正式程度、自治水平和权力各不相同。^③

戴蒙德注意到在民主政治中公民社会有以下重要特征:

1. 公民社会不能企图征服国家。它不能包括顽固不妥协的利益团体,或者以反民主为目标和手段的团体。

① 有关华盛顿特区智库作用的精彩讨论,可参见理查德·H. 哈斯(Richard H. Hass)《智库和美国外交政策:政策制定者的视角》(Think Tanks and US Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective),见美国国务院电子刊物《美国外交政策问题》,2002年11月。关于智库作用变化的概况,参见詹姆斯·G. 麦甘《智库和外交政策的跨国国际化》(Think Tanks and the Transnationalization of Foreign Policy),《美国外交问题》,2002年11月, (<http://usinfo.state.gov/journals>)。

② 南希·巴拉扎,引自全球公民参与联盟(CIVICUS)1997年年度报告,第5页。

③ 公民社会中心:《什么是公民社会》,伦敦经济学院, www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm, 2004年3月1日。

2. 公民社会必须具备高水平的机构组织,其选民能理解必须对其施以保障。

3. 公民社会必须民主化运作,这样才能使其成员按照民主的方式行事。

4. 多元主义能确保公民社会组织之间进行协作和协商。

5. 最佳的状态下,公民社会是集聚,这样公民社会的成员可以参加不止一个组织。^①

一些观察者相信,智库属于公民社会中的含混区域,因为智库被组织起来直接或间接地向政府提供咨询或帮助。但是,我认为智库与公民社会是一体的,在世界各地,智库在民主的兴起和推广中起到了重要的催化作用。智库的形式多样,就像其他构成公民社会的机构一样。它们的共同点在于,它们是非营利性的,独立于政府,并致力于把政策性问题转化成恰当的公共政策。^②

目前,智库在多样化的政治体系中运作,参与到一系列与政策相关的活动中,并构成了多样的机构,这些机构的组织形式各不相同。目前,在163个国家中可以找到超过5000个学术导向的研究机构(在本质上类似于大学,但不招收学生)、合同制研究组织、政策推广机构和隶属于政党的智库。尽管各国及各机构之间,这些组织的构架、运作方式、听众或市场群体以及资助方式各不相同,但许多智库有着相同的目标,即提供高质量的研究和分析,这些研究与分析能适应于各种形式的公众参政活动。

也就是说,所有智库都面临相同的挑战:如何获得和保持它们的独立性,使自身可以“对权力说真话”,或者只是提供知识、证据和专业技能,以影响决策过程。不幸的是,不是所有智库都拥有经费、知识和法律上的独立性,而只有拥有独立性才能使其为公众性政策制定提供咨询。这些问题在发展和转型国家是非常尖锐的,能使这些组织得以运作的法律空间被

① 拉里·戴蒙德(Larry Diamond):《重新思考公民社会:通向稳固的民主》(Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation),《民主杂志》5(3),1994年,第4—17页。

② R. 肯特·韦弗、詹姆斯·麦甘:《变动时代的智库和公民社会》(Think Tanks and Civil Society in a Time of Change),麦甘和韦弗编《智库》。

严格限定。正是这些特点使北半球和西半球的智库同发展中和转型国家的智库显著不同。

政府研究组织的数量和整体影响在逐步提升和扩展。1999 年对智库进行的一次调查发现,当今世界上所有从事公共政策研究和分析的组织中有 2/3 成立于 1970 年以后,一半成立于 1980 年以后。《2006—2007 全球智库调查报告》提供的初步数据显示,智库数量在 20 年里首次减少。导致这一现象的原因有待于更广泛的研究和分析,但是我们怀疑这是由于多种因素共同作用所导致:资金的转移、机构有限的能力、不良的政府管制,这些都限制了智库的数量和影响力。就像过去矿工使用金丝雀检测潜在的威胁一样,对于了解一个国家公民社会的状况而言,本土智库可以被视作一个重要指标。如果与智库有关的分析家和批评者可以被给予自由,那么公民社会中的其他人也可以那么做。

在撒哈拉以南的非洲、中东欧、东亚、南亚和东南亚的发展中和转型国家,政策研究中心得以迅速发展,这些机构中的大多数成立于近 10—15 年。类似的中心还出现在拉丁美洲和加勒比海地区,它们最早在 20 世纪 60 年代和 70 年代就开始运作。

在全世界的发展中和转型国家中,独立智库是公民社会和民主机构的催化剂。在像波兰、菲律宾、秘鲁、南非这样截然不同的国家,智库可以通过以下方式推动政治和经济改革:

1. 为独立分析和引起全国注意的议题讨论创造空间。
2. 培养政策制定者和知识的排头兵,促使封闭社会转型需要这些人。
3. 全方位推动公民参政议政。
4. 制定和推动具体的转型政策。

在开放民主的社会中,智库为支撑脆弱的民主提供了一张公民社会的安全网。在从权威政制向这种开放民主社会转变的初期,以上这些活动被认为尤为重要。

一、研究设计与方法

近 15—20 年来,为支持全球的民主化和市场化改革,人们付出巨大努

力。在这一点上,这些努力在东欧和中欧带来的成功是明显的,但是人们却并不十分清楚在多大程度上像智库这样的公民社会组织对发生在该区域和世界其他地方的转型发挥了作用。我们的研究意图以适当方式回答这个问题。

要理解智库在这一过程中的作用,就要对亚洲、拉丁美洲、非洲和中东欧国家进行细致的案例研究。智库可以在推进法治、民主化和市场化改革的复杂过程中发挥作用,进行这些案例研究的目的正是揭示这一作用。在20世纪80年代和90年代,智库有助于推动立法,使如政党、工会、利益团体、宗教团体、社群发展组织这样的公民社会组织和民主机构获得生存空间;为政府主管部门和立法委员会成员起草法律法规中的关键部分;告知并动员公众支持必要的政策和机构改革;最后在这些之前封闭的社会中,为了与根深蒂固的官僚制度作战,培养领导者和主力军。本书旨在说明智库在转型改革时期所起的作用。在做这些之前,我们有必要讨论民主和自由市场发展,以及智库在对政策施加影响中的作用。

这项研究中提到的国家和智库是在广泛征询智库学者、国别和区域专家之后选取出来的。许多智库在转型国家成为具有影响力的变革促进者,我们目的正是想了解这些智库^①(完整的有关所包含的国家和智库的列表可在附录第一部分和第三部分找到)。学者和专家要回答以下问题:

- 是否有国家应该加入我们潜在案例研究列表中或者从中删去?
- 如果是这样,什么国家更能有力地体现智库在政治和经济改革中的催化作用?

- 哪些智库是变革中最重要的机构?
- 是否有具体案例支持这一观点?

给予专家的答复,这项研究中的国家和智库被列于表1.1中。

以下是这一研究中每家智库信息内容的概览,包括:

- 成立情况
- 机构领导

① 汉娜·塔克,区域专家函件,2004年5月26日。

- 任务说明
- 主要活动/宣传模式
- 研究重点
- 对市场化和/或市场改革有贡献的研究项目
- 出版物

有关智库的其他信息来自机构出版物、与智库领导者的访谈、相关智库活动外部材料引用的案列、与所选智库的通信联系等。

二、标准与局限

当研究影响力时,就会出现一些固有的偏见。只能说,我们并不了解智库的声望与其在政府影响力间的联系。通常,影响力的客观表现源自有效的自我推广和媒体的关注,而并非来源于智库对政治和公共政策产生的实际影响。机构竞相展示吸引力以博取公众和政策制定者有限的关注,在这样的体制中,媒体关注是了解智库的关键要素,但这毕竟不是严格而有效的研究和分析指标。这项研究中所涵盖的案例可以说既具有重要性又符合严格的研究。

表 1.1 本书所分析国家和智库概览

地区	国家	智库
拉丁美洲	智利	发展研究中心(CED)、自由与发展研究院(LyD)、公众研究中心(CEP)
	秘鲁	自由与民主研究院(ILD)、阿波伊研究所(IA)
东欧	波兰	转型、一体化和全球化经济研究所(TIGER)、私有产权和民主研究院(IPED)、亚当·斯密研究中心(ASRC)、社会和经济研究中心(CASE)基金会
	斯洛文尼亚	经济和社会分析中心(MESA. 10)、F·A·哈耶克基金会(FAHF)、经济发展中心(CED)

续 表

地区	国家	智库
非洲	南非	南非民主选择研究所(IDASA)、政策研究中心(CPS)、南非种族关系研究所(SAIRR)
	博茨瓦纳	博茨瓦纳发展政策分析研究所(BIDPA)
亚洲	菲律宾	研究和交流中心(CRC)、菲律宾发展研究所(PIDS)、菲律宾发展学院(DAP)
	泰国	泰国发展研究所(TDRI)、巴差提朴国王研究所(KPI),泰国中心,亚洲
	越南	中央经济管理研究所(CIEM)

单个个人对治策过程施加影响的证据难以衡量。^① 政策制定是一个复杂而具有多个层面的过程,政策制定最终结果通常是智库群体内外多位专家工作的综合所得,而不只是单个专家的努力。当无法清晰衡量智库实际运作情况,专家们在对智库进行取舍时,会因为受到媒体或别人的关注而进行具有偏向性的选择。本研究使专家们进行独立的选择,并且给出可被检验的案例,案例中的每个智库都对转型过程有所贡献,以此试图对这种潜在的偏向加以控制。

一旦被选出,这些调查中包含的智库就会因为推广它们自身的历史观而获得特殊的利益。公开而言,每个智库都在政府政策形成中发挥主要作用。智库和政府群体中那些治策过程的参与者会对相关智库有所印象,由此也可以认为智库具有影响力,自利的智库也不会对此加以否认。此外,由于无法进行预评估和后评估,也无法与所有智库股东进行面谈,精确的评估是不可能的,但是进行广泛的案例研究,涵盖诸多国家,这会有助于我们理解,是否这一章所考察的不同国家中,智库在政治和经济改革中也有所不同。

^① 为智库开发可信的政策影响力指标是非常困难的,有关于此的更为完整的讨论,参见詹姆斯·麦甘的《评价智库影响》,2007年。

目 录

致谢 / 1

译丛总序 / 1

译者序 / 1

导言 / 1

第一部分 理论框架

第一章 民主化和市场改革 / 3

一、民主的定义 / 3

二、定义民主化 / 6

三、民主化的阶段 / 8

四、定义市场改革 / 14

五、市场改革的各种解释 / 14

六、市场改革的先决条件 / 17

七、经济改革的四要素 / 18

第二章 智库同经济和政治转型 / 22

一、公民社会与民主转型 / 22

二、经济转型 / 27