



中国青年
智库论坛丛书

第五阶层

智库 · 公共政策 · 治理



THE FIFTH ESTATE:
THINK TANKS,
PUBLIC POLICY,
AND GOVERNANCE

【美】詹姆斯·麦甘 著

李海东 译

中国青年出版社



中国青年
智库论坛丛书

第五阶层

智库·公共政策·治理

THE FIFTH ESTATE:
THINK TANKS,
PUBLIC POLICY,
AND GOVERNANCE

【美】詹姆斯·麦甘 著

李海东 译

中国青年出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第五阶层: 智库·公共政策·治理 / (美) 詹姆斯·麦甘著; 李海东译.
—北京: 中国青年出版社, 2017.10

书名原文: The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance

ISBN 978-7-5153-5006-6

I. ①第… II. ①詹… ②李… 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286729号

The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance by James.G. McGann
The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance © 2016, The Brookings Institute
This Edition is Licensed by the Brookings Institution Press, Washington, DC, U.S.A.
Simplified Chinese translation rights © 2018 by China Youth Publishing Group
All rights reserved
北京市版权局著作权合同登记号 图字 01-2017-7434

书 名: 第五阶层: 智库·公共政策·治理

著 者: [美] 詹姆斯·麦甘

译 者: 李海东

丛书主编: 易 鹏 皮 钧

特约策划: 王 栋 易小强

责任编辑: 庄 庸 刘稚清

助理编辑: 陈 静

特约编辑: 张瑞霞

出版发行: 中国青年出版社

社 址: 北京东四十二条21号

邮 编: 100708

网 址: www.cyp.com.cn

门 市 部: (010) 57350370

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

插 页: 1

印 张: 17.5

字 数: 300千字

版 次: 2018年2月北京第1版

印 次: 2018年2月北京第1次印刷

印 数: 0,001~4,000册

定 价: 68.00元 (精)

本图书如有印装质量问题, 请凭购书发票与质检部联系调换。

联系电话: (010) 57350337

引言

智库构成美国社会第五阶层（The Fifth Estate）的观点借用了整个 18 世纪欧洲社会分工的传统。借鉴已有四个阶层（神职人员、贵族、城市工薪族和乡村农民、媒体）的划分，第五阶层是由清晰界定的、解决公众利益的组织构成，它比前三个阶层的视角更为广阔，比第四个阶层更为深刻。杜克大学的克劳福德·古德温（Craufurd Goodwin）将政策研究所、学术网络、政党、大众组织和政策分析家都包括在第五阶层当中，这一界定是合理的。^①

我借用了古德温关于当代美国社会智库作用的界定及它们如何构成其特有的第五阶层的分类，并予以细化。古德温认为第五阶层是一个由不同的、非政府性质且偏向公开性的组织构成的广泛联合。我对此定义持有异议，认为智库应该单独构成一个类别。智库发挥了古德温所广泛界定的第五阶层的功能，包括为公众辩论提供纪律和严谨度、产生新知识、弥补政

^① Craufurd D. Goodwin and Michael Nacht, *Beyond Government: Extending the Public Policy Debate in Emerging Democracies* (Boulder, Colo.: Westview, 1995), p.12.

府治理方面的不足、加强对本国利益的认知、助力媒体、构建社会和政治共识。^①本书将解释智库的工作和它们对美国内政与外交政策的贡献，以此表达智库本身即为第五阶层的观点。

美国政府与其盟国面对着一个日新月异的政治局面，必须运用政策解决困扰社会及其利益的各种问题。在这个利益攸关的环境中，智库在美国市民社会中占据了一席之地。它们作为新思想和批判性思维的重要来源，为决策者每天的关键性决策提供了及时的信息和分析。确实，这些研究机构成了美国的第五阶层。它们影响政策、开展研究、为公众传递讯息、创造了学者与决策者在政府和著名智库关键职位之间进行顺畅转换的旋转门。

尽管智库在美国市民社会中发挥着重要作用，但这绝不是静止不变的。智库始终处于不断演进之中，因为它们根植于推进此类变化莫测的政治文化的不同层面之中。巴拉克·奥巴马的当选与全球经济危机使一批新智库在美国政治中崭露头角。这些新组织不断扩大其权力，赋予其不同功能，增加其运作效率，不断挑战着更多的旧智库。

探讨美国智库的地位与作用对理解美国内政与外交政策也十分重要。智库引导立法和行政部门做出明智决定已有很长的历史。因此，这些机构已承担起向公众解释政策和向美国政府不同部门提供咨询的责任。智库已学会向不同受众群体进行呼吁，以有效消除学者、政治家、公众之间的隔阂。学者受益于智库强大的研究能力及其对众多不同领域内知识所做的贡献，决策者赏识智库提供的清晰、准确和直截了当的建议。这避免了学者和理论家工作中的含混之处。

^① Craufurd D. Goodwin and Michael Nacht, *Beyond Government: Extending the Public Policy Debate in Emerging Democracies* (Boulder, Colo.: Westview, 1995), p.12.

进一步说，智库可以作为特定政策或思想的支持者而行动，从而推动决策者采取特定的行动路线。它们也可以为公众解释和评估不同政策，避免使用学者晦涩的语言和政客极具党派色彩的话语，并将信息公开化。由于有这些多方面的责任，毫无疑问，美国智库始终不断地重塑自身，并增强其在整个领域内的能力。

当今智库的环境变得更复杂，既包括传统的学术研究中心，也包括政策倡导者。诸如G. 威廉·德姆赫夫（G. William Domhoff）、约瑟夫·湃申克（Joseph Peschek）和托马斯·戴（Thomas Dye）等学者将作用日益增强的智库看做是政治发展的负面因素。他们认为智库已经成为统治阶级掌控权力的工具。也有越来越多的学者认为，智库是彼此相互紧密联系的实体，它们被赋予了支持新自由经济和政治观点的任务，菲利普·麦罗斯基（Philip Mirowski）和狄爱特·蒲乐伟（Dieter Plehwe）属于此类学者。

本书聚焦于这些最新趋势和变化，按照时间顺序记叙美国智库学者进入不同总统执政班底的大致进程，尤其专注于奥巴马政府及其决策进程。这是一项与美国政治领域紧密相关的研究。对智库的研究将会使读者更好地理解美国联邦政策形成过程，洞察决策者为做出明智决定而使用的工具。此外，探讨智库可以揭示出研究、交流、宣传和政策领域间的复杂关系及其微妙之处。智库常常将彼此孤立的不同领域联结到一起，编织出一个更加完整的美国政治制度的全貌。从此视角出发，对智库的崭新理解，对所有参与、研究或了解当前美国政治的人士而言都是必要的。

第一章对智库加以定义并对智库的不同种类加以解释。该环节看似简单，实则需要注意其中的细微差别。随着智库不断扩大其活动范围、获得更多资金支持以及在市民社会中的作用更为突出，界定何为智库本身就成

为一种挑战。本章也会对美国智库给予历史描述，勾勒出智库自出现以来就发挥的多层面功能，概括它们与市民社会间的关系以及智库在当今世界的状态。随后部分将论述智库在美国的独特状态。美国政治制度和文化依赖于私营行业、高度发达的慈善文化，这为美国智库的繁盛提供了适宜的土壤。智库的氛围也使得智库在公共和私人领域中可以开展多样的活动。

第二章考察美国独特的智库现象：旋转门。通过旋转门，智库专家轮流进入政府任职，而政治家则常常通过在智库的工作来证明其优先研究的议题并产生新思想。旋转门在智库和政府之间创造了一个紧密且高度契合的过渡性关系。

第三章和第四章是以案例研究证明前面章节中阐述的关于智库的观点。通过分析内政和外交政策议题，这些案例研究将揭示智库在过去与当前影响、推动和发展政策中使用的方法。

本书最后探讨 21 世纪智库未来发展状况。该书借鉴使用了丰富多样的资料来源，包括期刊与著作中的学术作品、与历史相关内容以及案例研究。政治活动中的声明和信息，以及与智库专家的面谈也得到使用。美国和世界范围内智库名称、数目和激增状况来自“智库和市民社会项目”，它每年更新全球的智库数据库。

美国智库的演进每天都在进行着。尽管跟踪分析这些变化和趋势是项艰难的任务，但此书是对此挑战所做的最新也是最全面的努力。接下来的研究提供了对美国最为独特和重要制度的完整描述和分析，它清晰展示了一些对政策领域做出贡献但又较少为人所知的要素，并提供充分论证证明了智库作为现代美国国家治理中一个重要的制度而得到承认的重要性。

目 录

引 言 / VII

第一章 智库与美国的治理 / 001

第二章 旋转门 / 075

第三章 行动中的智库：国内政策案例研究 / 099

第四章 行动中的智库：外交政策案例研究 / 157

第五章 美国智库面临的新挑战与新趋势 / 213

致 谢 / 251

附录A 美国智库领域指南 / 253

附录B 智库附属种类 / 255

附录C 重要智库简介 / 257

第一章

智库与美国的治理



准确地说智库究竟是什么？与其他组织有何不同？对此概念的界定并非看起来那么容易。最宽泛的定义假定智库是“提供公共政策研究、分析和建议的组织”。^①此定义涉猎范围极广，将几种不同类型的非政府团体和政府团体都认定为智库。例如，许多利益集团、大学研究中心以及其他市民社会组织都会进行政策研究并为其主要活动内容提供政策建议。与之相似，许多政府机构，如州际商业委员会（Interstate Commerce Commission）、食品与药品管理局（Food and Drug Administration）和环境保护署（Environmental Protection Agency），也需要进行政策研究并向公众提供相关建议。

① James McGann and Kent Weaver, eds., *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action* (University Press of America, 2004), p.4.

广义的智库

学者们试图给智库下一个定义，但他们认为，要进行清晰的界定仍十分困难。^①根据托马斯·麦迪沃茨（Thomas Medvetz）的说法，“智库”这一术语是比较含混不清的模糊概念，难以精确界定。^②安德鲁·里奇

^① Donald Abelson, *Do Think Tanks Matter?* (McGill-Queens University Press, 2002), pp.8-9; James Allen Smith, *The Idea Brokers: Think Tank and the Rise of the New Policy Elite* (New York: Free Press, 1993), pp.xiii-xvi; James McGann, *Comparative Think Tanks, Politics, and Public Policy* (London and New York: Routledge, 2005), pp.11-12; McGann and Weaver, *Think Tanks and Civil Societies*, pp.4-5; Kent Weaver, "The Changing World of Think Tank," *PS: Political Science and Politics* 22 (September 1989), pp.563-564; Thomas Matthew Medvetz, "Think Tank as an Emergent Field" (New York: Social Science Research Council, October 2008), pp.9-10; Diane Stone, Andrew Denham, and Mark Garnett, eds., *Think Tanks across Nations: A Comparative Approach* (Manchester University Press, 1998), pp.2-6; Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* (Cambridge University Press, 2004), pp.11-12; Christopher DeMuth, "Thinking about Think Tanks, Part One of Two," *Think Tank with Ben Wattenberg*, PBS Think Tank Series (October 2005), p.2; Hartwig Pautz, "Think Tanks in Scotland," paper presented at the Fifty-fifth Political Studies Association Annual Conference, Leeds, UK, April 4-7, 2005, pp.2-5.

^② Medvetz, "Think Tanks as an Emergent Field," p.9.

(Andrew Rich) 和哈德维希·保茨 (Hartwig Pautz) 等学者认为, 给出一个明确的界定尽管困难重重, 但却有其必要性。^①

在完善概念的过程中, 许多学者产生了分歧。多数人将智库描述为非营利且独立的公共政策研究组织。一些人更对其加以补充, 认为智库是私人性质的组织。还有人将智库描述为非党派的免税组织。然而, 有几位学者指出, 使用这些特点界定智库会增加其复杂性。

如果将智库定义为独立性组织, 那么许多被认定为典型智库的世界性机构将被排除在外。^②正如戴安·斯通 (Diane Stone) 所说, “为了达到‘自由思考’的目的, 智库应该独立于政府和私人利益——这样的观点尤其为英美人士所推崇, 然而, 该观点却没有在其他国家得到广泛认可。”^③詹姆斯·阿伦·史密斯 (James Allen Smith) 的观点似乎与上述看法不谋而合, 他认为, 智库就是“那些典型的美国式规划和咨询机构”。^④在世界诸多区域, 智库并不具独立性。例如, 在德国和荷兰, 智库常常与政党有着密切的政治和经济联系。在一些国家, 法律规定智库必须得到政府部门的赞助。

我和保罗·迪克森 (Paul Dickson) 等学者认为, 智库应是常设而非临时设置的机构, 它可以是附属性的, 也可以是独立性的。^⑤斯通则补充强调, 智库可以在政府内部运作, 可以是独立的非营利组织, 也可以挂靠于一个营利的公司实体。保茨认为, 智库的自主性是相对的, 因为它们不

① Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, p.11; Pautz, “Think Tanks in Scotland,” p.2.

② McGann and Weaver, *Think Tanks and Civil Societies*, p.4.

③ Stone, Denham, and Garnett, *Think Tanks across Nations*, p.3.

④ Smith, *The Idea Brokers*, p.xiii.

⑤ Paul Dickson, *Think Tanks* (New York: Ballantine Books, 1972), pp.26-31.

能在保持绝对独立的同时又影响政策。他坚称,三种类型的相对独立是必要的,即法律独立、财政独立、学术独立。^①我对此界定加以完善,认为智库只有在以下四个条件下才能实现真正的独立:(1)有法律明确承认并保护的市民社会组织;(2)有法规确保市民社会组织从国内外不同资源筹集资金;(3)社会承认市民社会和独立政策分析的价值和重要性;(4)公共政策研究组织重视和尊重独立分析,并坚守科学调查的基本原则。

给出准确定义比较困难的另一个原因是,智库因其涉及领域广泛而千差万别。根据唐纳德·阿博森(Donald Abelson)的观点,就规模、资金来源、工作人员构成、意识形态导向、专业化领域和研究项目而言,智库各不相同。^②它们对研究的重视程度也存在巨大差异。史密斯认为,就选择的服务对象、在研究和游说之间进行平衡以及解决政策问题的广度来说,智库也不尽相同。^③包括迪克森在内的学者强调智库在知识与权力以及科学技术与决策之间所发挥的桥梁功能。霍华德·维尔德(Howard Wiarda)大致勾勒了智库研究者发挥的所有功能,包括思索、写作、发表、上电视、出席国会听证、参加白宫简报会、对国务院和国防部及其他政府部门提供建议等。^④

说明智库所发挥的作用对清晰界定其概念十分重要。智库的产生,是

① Diane Stone and Heike Ullrich, *Policy Research Institutes and Think Tanks in Western Europe: Development, Trends, and Perspectives* (Budapest: Open Society Institute, 2003), p.VII; Hartwig Pautz, "Think Tanks in Scotland," paper delivered at the 55th Political Studies Association Annual Conference, April 4-7, 2005, p.5.

② Donald Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy* (McGill-Queen's University Press, 2006), p.10.

③ Smith, *The Idea Brokers*, p.xiii.

④ Howard Wiarda, *Think Tanks and Foreign Policy: The Foreign Policy Research Institute and Presidential Politics* (Lanham, Md.: Lexington Books, 2010), pp.30-31.

为了满足有条理且务实地分析和编排信息的需要。正如我指出的，问题不是缺少信息，而是信息太多。决策者不可能详细查阅所有信息后再确定哪些信息是有用的。我认为，“智库就是为解决国内和国际问题而进行政策导向研究、分析并提出建议的组织，它能帮助决策者和公众在公共政策问题上做出明智的决定。”^①

狭义的智库

除了广义的分类外，一些学者致力于将不同的智库分门别类。肯特·维沃（Kent Weaver）将智库分为以下三种类型：学术型、合约型、游说型。^②麦甘（McGann）、保茨和阿博森丰富了智库类型划分，提出了第四个类型：名利型智库。在学术型智库内，研究者大部分资金来自于私营部门，其主要成果是大部头作品。因此，学术型智库对学者的依赖度极高。正如克里斯托弗·德姆斯（Christopher DeMuth）指出的，智库不同于大学的原因在于它们要影响公共政策的变化。因此，它们努力制作和推销一些有趣且受众面广的文献，也会努力在报纸评论版面发表专题文章，以比大学更富进取性的方式宣传它们的著作或杂志。^③

合约型智库与学术型智库类似，主要依赖学者，强调客观分析。它们的研究议题主要由与其有合同关系的政府部门确定。与前一类智库不同，该类智库的主要成果常常是精短报告，为签署合同的特定政府机构服务。

① James McGann, "Think Tanks and the Transnationalization of Foreign Policy," *U.S. Foreign Policy Agenda* 7, no.3 (November 2002), pp.1-2(<http://usinfo.state.gov/journals>).

② Weaver, "The Changing World of Think Tanks."

③ DeMuth, "Thinking about Think Tanks," p.2.

因此，除了相关机构斟酌决定可公开的内容之外，这些智库完成的许多研究并不会对公众开放。

游说型智库不同于前两类。首先，它们不会从事原创性的研究，只是“对现有研究加以综合并提出具有明确倾向性的解释”。^①它们有强烈的政策、党派及意识形态取向，这与它们不遗余力地推销和影响当前政策辩论的努力相结合。^②因此，这类智库常常对决策者有更大影响。

名利型智库也可称作是遗产维系型智库，由那些希望在内政和外交政策领域留下持久影响力的总统等重要人物创办。正如阿博森所说，“它们会在一些政策领域出版大量作品，举办研讨会并开展相关研究。”^③

其他定义

其他学者也对智库进行了分类。我将智库分为四种类型，分别以最具影响力的布鲁金斯学会、兰德公司、城市研究所、传统基金会为代表。布鲁金斯学会类型智库是“以学者的知识与研究专长来影响公共政策”。^④此类智库聘有得到业界认可的学者，他们对社会科学中公共政策相关事务进行经验性和学术性的客观分析。^⑤兰德公司类型智库是“基于一种研发中心的模式，以系统方法为指导解决问题”。^⑥城市研究所类型智库聚焦城市

① Weaver, “The Changing World of Think Tanks,” p.564.

② Ibid.

③ Donald Abelson, “Think Tanks and U.S. Foreign Policy: A Historical Perspective,” *U.S. Foreign Policy Agenda* 7, no.3 (November 2002), p.11.

④ James McGann, “Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Institute,” *PS: Political Science and Politics* 25, no.4 (December 1992), p.734.

⑤ Ibid.

⑥ Ibid., p.735.

与社会问题。传统基金会类型智库是最新出现的，政治化是该类智库的最大特色。

麦迪沃茨以完全不同的方式对智库进行了界定。他认为，智库本身并不是组织，而是一种组织手段，用以获得和积聚由富有声望的学术、政治、商业和媒体机构赋予的权力。^①麦迪沃茨将智库描述为上述机构在结构上的混合物。^②他称该定义是一种基于关系模式的分析，该方法能够克服狭隘的建构主义或结构主义定义所产生的谬误。戴安·斯通在其著作《智库传统：政策研究和思想政治》中也对智库采取了较为松散式的界定，他认为智库常常被指作是一种功能或实践，而非一种组织结构。^③

在定义智库的文献中，唯一的共识就是智库没有一个统一的定义。因为广泛的定义会将其他相似的非智库组织囊括入内，而狭义的定义则会将那些普遍被接受为智库的组织排除在外。智库当然是公共政策研究机构，但是它们是否可以被狭义界定为私人非营利性、独立或非党派性机构仍有待商讨。游说人士和评论家主要起到游说作用，与其不同，智库在政策形成过程中还发挥着独特的学术功能，这让它们在扮演游说者角色中显得独树一帜。从这个角度出发，智库在社会中拥有了自己的位置，即独立的第五阶层。

① Medvetz, "Think Tanks as an Emergent Field," p.10.

② Thomas Medvetz, "Hybrid Intellectuals: Toward a Theory of Think Tanks and Public Policy Experts in the United States" (December 2007), p.1(<http://socialsciences.Cornell.edu/wp-content/uploads/2013/06/Medvetz.hyrid.pdf>).

③ Diane Stone and Andrew Denham, eds., *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas* (Manchester University Press, 2004), pp.3-4.

挑战传统定义

一直以来，学术作品将美国的智库界定为政策研究组织，它们独立于政府和大学，并在非营利的基础上运作。然而，此定义过于狭隘，原因有二：

首先，兰德公司和许多其他被称作智库的组织几乎完全依赖政府合同保持自身收入，因此不具有完全自主性。尽管财政上依赖于政府，但它们被认定为智库。从历史的角度看，它们以影响公共政策为最终目标并开展原创性研究，因此一直被视为智库。尽管政府或大学的积极支持会被认为是提供了一种经济激励，迫使智库支持捐赠者自身的政治化议程，但这并不意味着破坏智库至关重要的研究功能。研究质量依赖于长期以来形成的文化和工作关系，也取决于研究主题的性质。

其次，在一些欧洲国家，尤其是德国与荷兰，智库与政党保持着非常紧密的财政和私人关系。尽管如此，智库作为研究机构的地位依然是合法的，并未因政治倾向性而被污名化。在世界上有些地方，法律规定，只有受政府部门的赞助，智库才可存在。更有甚者，在政策研究资源极端稀缺的地区，由大学或私营部门提供的财政支持使智库受益匪浅，因为这些资金提供了支付核心工作人员薪酬与维持设施的相关费用，而这对智库发挥其正常功能至关重要。如将此类附属型组织排除在正式定义的智库之外，将会造成一些国家没有任何智库的假象。

在广义定义与更加具体的学术定义之间做出妥协，是界定该术语最合乎逻辑的方式。智库是被当做市民社会关键行为体的组织，也被认为是“第三部门”。它是指公共领域中不受作为第一部门的政府和第二部门的企业界约束而拥有高度自主性的部分。不过，自主性是一个相对而非绝对的