



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
THE BRAIN TRUSTS OF
US FOREIGN POLICY



新保守主义智库 与美国外交政策

[德] 库必来·亚多·阿林 (Kubilay Yado Arin) / 著
王成至 / 译



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



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
THE BRAIN TRUSTS OF
US FOREIGN POLICY

新保守主义智库 与美国外交政策

[德] 库必来·亚多·阿林 (Kubilay Yado Arin) / 著
王成至 / 译



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

图书在版编目(CIP)数据

新保守主义智库与美国外交政策 / (德)库必来·亚多·阿林(Kubilay Yado Arin)著;王成至译. —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: Think Tanks: The Brain Trusts of US Foreign Policy

ISBN 978-7-5520-2154-7

I. ①新… II. ①库…②王… III. ①保守主义—研究—美国
②美国对外政策—研究 IV. ①D871.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 257451 号

上海市版权局著作权合同登记号: 09-2017-487

Translation from the English language edition:

Think Tanks

The Brain Trusts of US Foreign Policy

by Kubilay Yado Arin

Copyright © Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

This Springer imprint is published by Springer Nature

The registered company is Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

All Rights Reserved

新保守主义智库与美国外交政策

著 者: [德]库必来·亚多·阿林(Kubilay Yado Arin)

译 者: 王成至

主 编: 杨亚琴 李 凌

责任编辑: 董汉玲 温 欣

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@sassp.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: 8.25

插 页: 2

字 数: 120 千字

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

ISBN 978-7-5520-2154-7/D·464 定价: 35.00 元

版权所有 翻印必究

“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

衷心感谢迈克尔·霍克施文德、迈克尔·齐米芝、乌尔苏拉·普鲁彻等教授为本书提供的支持。特别要感谢我的父母萨丹和古尔苏姆·阿林、兄弟库台、姐妹库特莱和多鲁奈,以及堂兄弟伊兹勒姆和伊斯梅尔。

库必来·亚多·阿林博士

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

《新保守主义智库与美国外交政策》是德国慕尼黑大学美国文化史博士库必来·亚多·阿林在其博士论文的基础上形成的一本专著。本书重点介绍了美国新保守主义智库是如何影响美国的外交政策的,尤其是 20 世纪以来,智库塑造美国外交政策所依赖的美国国内政治环境、思想界的宏观动向、智库内部运作构架等。

作者借助于西方政治学理论和智库研究理论的分析框架,包括西方马克思主义、智库研究的精英主义理论等,解读美国智库的行为方式,使其对美国智库的观察不只停留在对现象的描述上,而是具有一定的理论纵深感和历史纵深感。同时也在一定程度上,突破了美国主流话语对于美国智库所营造的过于理想化的描述,因而有助于让身处美国之外的读者以一种更加全面和客观的眼光,来看待和吸收美国智库的发展经验,这也是本书值得译介的一个重要原因。书中提到,美国智库曾经为第二次世界大战后构建美国主导的世界秩序进行宏观制度设计、提出具体的政策建议,如布雷顿森林体系、马歇尔计划等。然而正所谓“成也萧何,败也萧何”,也是拜智库所赐,美国在 21 世纪初奉行新保守主义外交政策,导致国力大损、遗害至今。对于智库何以会在美国外交政策中起到如此矛盾的作用,作者的分析值得引起重视。

本书的翻译是上海社会科学院智库研究中心的一项重要学术研究。王成至负责全书正文和注释的翻译;邹亚楠、聂政、张健为本书的翻译提供了非常宝贵的协助;虎恩博、曹铎友、施澄、潘晨、王淞等为附录所列的部分美国智库介绍提供了资料。本书翻译过程得到了智库研究中心执行主任

杨亚琴、副主任李凌老师的鼎力支持,智库研究中心的其他成员谢华育老师、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。

王成至

2017年10月

译者导读:智库在美国外交决策机制中的地位

一、智库是美国外交决策体制的有机组成部分

“智库”(think tank)是一个从西方引进的概念,国内有时也翻译为“思想库”,指的是从事公共政策研究的非营利机构。作为现代社会分工细化的产物,智库存在的意义主要有二:一是推动决策的科学性、专业性、公益性;二是在公共议题上对普罗大众进行启蒙。智库虽然从事研究工作,但其研究都与政策密切相关,这使其有别于注重学科体系建设的高等院校;智库虽然为决策服务,但不能代替政府去行使决策权,因而也不能同权力机构混为一谈。然而,智库的确在客观上充当着决策者、专家学者和公众之间沟通交流的桥梁。如果按照上述各方面来衡量的话,那么智库这种机构不仅存在于西方发达国家,也存在于当今世界其他形态的国家,不论其形式上是官办还是民办,不论其赞助者是政党、权力机构、企业、大学还是私人。

智库对于美国外交决策的影响不是一个新鲜的话题,关心美国外交政策的人士都知道:要对当今的美国外交政策进行研判,美国智库出版的著作和期刊、在网站上公布的政策研究报告、智库专家们的论文、专栏文章、电视访谈,以及在私下场合表达的见解等,都是重要的参考素材。国内外也有大量的著述,详细介绍了美国外交关系协会、布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会、兰德公司等著名美国智库,是如何影响、塑造美国外交政策的。最令人津津乐道的莫过于美国政府和智库之间的“旋转门”机制,这是一个能够把专家学者源源不断输送到高级政府职位上,又能使离任政要专

心投身于政策研究的机制,这一机制为亨利·基辛格、兹比格涅夫·布热津斯基、玛德琳·奥尔布莱特等知识精英提供了为国效命、在国际舞台上一展才华的机会。

智库研究权威、美国宾夕法尼亚大学的詹姆斯·麦甘博士,把美国智库对决策的这种影响力看作是成熟的公民社会的体现,但是如果把美国的情况与同样被其视为成熟的公民社会的其他西方发达国家相比,我们不难发现,美国智库影响本国外交政策的力度是其他西方国家所不能比拟的,主要体现在美国智库在很大程度上超越了决策咨询的范畴,成为了美国公共政策决策体制的一个有机组成部分。这一点对于理解美国智库影响美国外交政策的方式具有重要意义。

一般来说,西方国家智库影响决策的主要途径有二:一是向决策者建言献策,得到决策者的积极响应,把智库的主张转化为政府的政策,从而自上而下地影响公共政策的制定。二是通过专业平台以及媒体向专家和公众兜售其主张,形成一定规模的“民意”,使决策者感受到某种压力,最终转化为政策,从而自下而上地影响公共政策的制定。无论智库通过哪一种途径影响了公共政策,智库充当的都是决策咨询者的角色,通俗地说就是“政策顾问”的角色。

但是美国智库所发挥的“政策顾问”功能,却具有一个其他西方国家智库所不具备的重要特点,那就是深深嵌入了公共政策决策酝酿、成型、推广、实施的整个过程。这种“嵌入”主要有三种形式。第一种形式是前面已经提到的“旋转门”机制,由于其保证了智库专家与决策者之间角色的相互转化,因此了解美国智库专家对外交政策的主张就显得尤为重要。而在其他西方国家,即使政治文化上最接近于美国的英国也有智库专家出任政府要职的事例,或者以执政党领袖亲信的身份影响执政党的方针政策(如安东尼·吉登斯对布莱尔政府“第三条道路”的影响),但与美国的“旋转门”相比则属于个案,根本没有形成机制。“嵌入”的另一种形式是美国智库作为一个单位,介入到总统竞选活动中,从帮助总统候选人赢得选票的需要出发,来对候选人的内政外交方针进行设计、包装、推广,在候选人赢得选举之后充当处理新旧政府交接事宜的所谓“过渡团队”,在新总统入主白宫后堂而皇之以新决策者的身份推动新政的实施。里根时期的传统基金会、

克林顿时期的布鲁金斯学会、小布什时期的新世纪美国计划等智库,都在不同程度上有过类似经历。“嵌入”的第三种形式则是同院外活动相互交融,利用学术研究为特殊利益服务,20世纪60年代以来兴起的政策倡议型智库是这方面的典范。总之,上述三种“嵌入”赋予了美国智库某种超越“决策咨询”的作用,乃至国内外一些智库研究者认为美国智库也是公共政策的决策者,甚至是立法、行政、司法、媒体之外的“第五种权力”。

与美国智库干政的深度和广度相比,其他西方国家的智库则大为逊色。与布鲁金斯学会同时成立的英国查塔姆学会,虽然也为英国决策者所倚重,且在专业人士中享有较高的声望(2016年“麦甘全球智库报告”将其评为最具影响力的综合性智库),但是查塔姆学会既不像布鲁金斯学会那样是国家外交人才的储备库,也从未像布鲁金斯学会那样充当过任何一届政府的政策设计师,或者某一特定利益集团的学术代言人(尽管迫于智库行业日益激烈的竞争,查塔姆学会也在悄悄放下身段,为自己寻找更靠得住的金主)。而在德国,为了确保智库超脱于党派政治,法律禁止智库从公共财政以外的渠道获得资助,智库评价也更注重其学术造诣,而不太看重决策影响力。与美国智库相比,这些国家的智库对于包括外交政策在内的公共政策更多所体现的是间接影响。

二、美国智库外交决策影响力的制度环境分析

美国智库对美国公共政策的影响力之所以如此巨大,与美国公共决策“碎片化”的制度环境密不可分。众所周知,美国是最早实行政党政治的西方国家之一,加上其独特的社会文化传统等因素,形成了公共政策决策活动“碎片化”的局面。这主要表现在三个方面:一是自其立国之初就形成的立法、行政、司法三权分立、相互制衡的格局基本保持稳定,虽然不同历史时期出现过立法部门以及行政部门试图扩大自身权威的冲动,但都因受到制约而未能突破三权分立的格局。公共政策往往是三大权力部门相互博弈、相互妥协的产物。二是美国立国之后逐渐形成了两党通过定期选举角逐政权、轮流执政的局面,自南北战争结束以来联邦和地方政权主要在民主、共和两党之间易位。由于三权分立体制的存在,往往一党在选举中赢

得了联邦或地方行政机构的领导权,却必须面对另一党在立法机构或司法机构中占优势的局面。因此公共政策绝非一党一派所能说了算的,总是两党博弈和妥协的产物。三是由于美国政党始终脱离不了西方早期政党组织松散的特点,加上美国政府决策权力分散,这就为社会上各种利益群体通过游说活动影响公共政策的制定创造了空间。代表不同利益群体的游说团体构成的“压力集团”,其政策游说的能量大小不一,公共政策往往体现了压力集团的实力对比情况,例如过分有利于企业主和金融家,对工薪阶层的关照不足。

美国智库得以影响公共政策的前提是:在一个决策活动碎片化、决策与压力集团的能量相挂钩的环境里,公共政策易于被特殊利益绑架,最终造成尖锐的利益对立和社会撕裂,危及包括既得利益者在内的所有社会成员。在充满危机的 20 世纪,为了维护国家的团结和持久繁荣,社会上下都要求公共政策能够超越党派和压力集团的狭隘利益,体现国家的整体利益、长远利益。而美国智库以独立于党派和压力集团的面貌出现,以提出客观中立的、专业化的公共政策方案自居,呼应了社会的这种需要,从而为自己在公共政策的制定上赢得了话语权。

但光是这样,智库还难以称得上“第五种权力”。使其成为“第五种权力”的因素,是 20 世纪初进步运动所开启的美国权力格局的一次重大调整。美国自南北战争结束以后进入了经济高速发展的时代,在 20 世纪初成为世界头号经济体,同时在这一过程中也形成了财阀和职业政客对政权的垄断,导致国内两极分化加剧、种族关系紧张、国家陷入撕裂状态。面临严峻的形势,进步运动从地方席卷到全国,该运动追求公共利益、反对特殊利益;主张通过强化公权力服务全民利益;主张以科学决策、民主决策取代黑金政治。进步运动的诸多主张通过富兰克林·罗斯福时期的“新政”、约翰·肯尼迪时期的“新边疆”、林登·约翰逊时期的“伟大社会”等政府行为,成为了国家意志。在这一过程中,站在运动最前列的新自由主义知识分子的地位极大提升,他们主要是利用媒体和智库这两类公共平台发挥舆论影响力,媒体因此被称为立法、行政、司法之外的“第四种权力”,而智库则为“专家治国”提供了某种机制,成为美国决策体制的一个重要组成部分,“第五种权力”一说也由此而来。

就外交政策领域而言,智库影响美国外交决策的具体方式包括:一是组建跨越政界、商界、学界、军界、媒体的团队,形成具有跨学科、跨界别、资源互补、面向实践等特点的团队竞争力,从而有资格成为政客、政党、利益集团的智囊团;二是智库专家通过“旋转门”机制成为政府要员,得以将外交政策主张转化为政策;三是“旋转门”机制赋予了智库开展“二轨外交”的权威性,使智库可以以非官方身份参与外交活动;四是通过参加国会听证、发表研究报告、召集学术会议、接受媒体采访等形式,对政府的外交政策进行监督、检讨、提出修正意见;五是通过学术争鸣和知识启蒙塑造精英阶层在外交政策上的基本共识。20世纪以来,有一些跨党派的共识对于美国外交政策影响深远,例如自由主义的国家身份认同、意识形态化的国家利益观、自由主义的国际主义与霸权主义的巧妙结合等,与智库的推动均密切相关。尽管历届美国政府决策团队的结构不同,但其对外政策往往会向智库辩论所达成的基本共识的方向靠拢。虽然美国智库不能取代政府的对外决策功能,但由于上述讨论所展示出的情况,我们可以认为,与其他国家智库不同的是,美国智库不是处于决策活动之外指点江山的机构,而是深深嵌入在决策活动当中,因此美国智库的对外政策主张,是了解美国政府对外政策方向的一个重要风向标。

相比之下,英、德等欧洲国家的智库之所以无法像美国智库那样成为公共政策决策体制的有机组成部分,也与其制度环境有关。还是以英国为例,英国虽然是现代政党政治的发祥地,但是与美国相比,其政党组织在后来的发展中进化成了西方政党制度的升级版,拥有相对严密的组织和等级制度,领导者的培养和大政方针的酝酿依托于强大的政党组织。此外,英国还有相对成熟的文官制度,从中产生职业外交官。虽然政党和政府机构也会向智库寻求专业帮助,但智库影响政策的空间远不及美国宽敞。

三、美国智库的生存需要与公信力之间的张力

智库研究的精英主义理论使我们看到,在碎片化的决策环境中,美国不同的党派和利益集团都会有自己特定的政策诉求,最后形成的政策,往往是利益博弈的结果,体现的是社会精英群体内部所能达成的最大公约

数。有资格跻身“第五种权力”之列的智库,往往必须具备如下要素:一是获得精英阶层的资源,二是反映精英阶层的集体意志,三是有能力将精英阶层的意志作为公共意志进行推广,为其变换成公共政策提供合理依据。因此,智库的意见争鸣往往只是统治集团内部的分歧,而在对一系列根本问题的认识上,由于智库也积极介入了对共识的塑造,因此与其他决策行为体,包括执政当局在内,不会有根本的认识矛盾。在美国也有一些智库与统治集团之间的对立成分更多,但是这些智库多处于边缘地位,跟“第五种权力”根本靠不上边。

值得注意的是,自20世纪60年代以来,由于科技的进步带来经济领域的变革,以及外部世界不断涌现的挑战,美国精英阶层在对国家目标的认识上分歧日益加深,新保守主义随之兴起,对“新政”以来自由主义独领风骚的局面发起冲击,美国政治陷入“极化”(polarization)状态。相应的,“第五种权力”内部出现了重新洗牌。一方面,随着第二次世界大战后美国民众的文化水平普遍提高,党派、利益集团越来越重视对一己私利进行学术包装,打扮成公共利益诉求,由之催生了对有鲜明党派色彩的智库的需求。与此同时,随着智库数量激增以及市场竞争加剧,智库为了生存,也积极寻求成为特定党派和利益集团的学术代言人。另一方面,随着美国政治日趋“极化”,对重视学术研究、政治上超脱的传统学院型智库的宽容度也在下降。在这种背景下,一批政策倡议型智库应运而生,抢夺之前由新自由主义智库把持的思想市场。

这一批政策倡议型智库与传统智库最大的不同点体现在两个方面,一方面是一改前者“学术中立”的面貌,旗帜鲜明地鼓吹所谓“新保守主义”和支持共和党,特别是共和党右翼;另一方面是一改学院型智库相对超脱于政治斗争、专注于原创性研究的做法,把主要精力投入到政策营销活动中,在党派斗争中充当学术吹鼓手。其中一些做法值得关注,例如政策倡议型智库思想原创能力不及学术包装能力,为了便于思想传播,政策倡议型智库往往会摒弃长篇大论的研究报告,而倾向于出台一目了然的短报告,方便决策者利用旅行、休息的时间浏览,它们还善于利用新媒体传播自己的主张,影响公共舆论。为此,这些智库把媒体曝光率、公关工作、募款能力作为考核员工业绩的依据。有时竟会利用自身非盈利机构的免税待遇充

当候选人洗钱的工具。其代表是传统基金会、企业研究所、新美国世纪计划等智库。

在美国政治陷入“极化”的环境下，政策倡议型智库比学院型智库更容易得到赞助，因此其发展速度迅猛，而许多学院型智库迫于生存压力，也纷纷转型，如企业研究所和布鲁金斯学会。这也导致了如今智库与游说团体的界限变得模糊起来。不过，政策倡议型智库的募款能力远远不能与游说团体相提并论，同时，其作为智库赖以立足的社会公信力也因其党派倾向而大受削弱，进而影响自己在思想市场中的地位。因此，许多美国智库力求在学术和政策营销之间保持某种平衡。

新保守主义政策倡议型智库对美国外交政策的影响体现在追求美国主导的单极世界秩序和美国在国防上的绝对优势地位方面，其对美国外交政策的影响在小布什时期达到了巅峰，但正是这一主张导致了美国深陷中东反恐战争泥潭，削弱了美国的综合国力，导致今天美国孤立主义和民粹主义的兴起，以及美国社会在国家定位和发展方向上出现撕裂。事实表明，新保守主义政策倡议型智库只是服务于华尔街金融资本的扩张以及军工复合体的利益，却使美国中产阶级蒙受巨大损失，恶化了美国及其西方盟国的国际环境，对美国的国际地位和未来发展投下阴影。虽然美国精英阶层中的有识之士多次尝试改变这种局面，无奈国内政治力量对比有利于金融资本和军工复合体，这些有识之士即使上台执政，也难以从根本上改变既有的政策轨迹，以致社会撕裂愈演愈烈，演变为今天所谓建制派和反建制派的恶斗。

目 录

致谢 / 1

译丛总序 / 1

译者序 / 1

译者导读：智库在美国外交决策机制中的地位 / 1

第 一 章 智库,美国外交政策的智囊团 / 1

第 二 章 研究方法：智库分类法 / 7

第 三 章 政策共同体,政策倡议联盟与认知共同体 / 11

第 四 章 智库政治影响的理论阐释 / 16

第 五 章 政治制度的碎片化与唱反调者 / 21

第 六 章 外交关系协会、布鲁金斯学会和新保守主义倡议型智库 / 27

第 七 章 精英理论 / 38

第 八 章 承包政府研究项目的智库——军工复合体的领跑者? / 44

第 九 章 基金会、企业慈善事业和政治倡议活动 / 49

第 十 章 从事政策营销的政策倡议型智库 / 55

第十一章 新保守主义智库在美国外交政策中的角色 / 61

第十二章 克林顿政府 / 69

第十三章 小布什政府 / 72

第十四章 布什主义、新保守主义关于美国独大的概念 / 75