

## 政策制定过程中的智库： 它们起作用吗？

Think Tanks in Policy Making – Do They Matter?

安德鲁·里奇 (Andrew Rich)  
詹姆斯·麦根 (James McGann)  
肯特·韦弗 (Kent Weaver)  
马克·加内特 (Mark Garnett)  
马丁·图内特 (Martin Thunert)  
鲁道夫·施拜特 (Rudolf Speth)  
鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)  
杨烨

## Think Tanks in Policy Making – Do They Matter?

### 政策制定过程中的智库——它们起作用吗？

安德鲁·里奇 (Andrew Rich)

詹姆斯·麦根 (James McGann)

肯特·韦弗 (Kent Weaver)

马克·加内特 (Mark Garnett)

马丁·图内特 (Martin Thunert)

鲁道夫·施拜特 (Rudolf Speth)

鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)

杨焱 (Yang Ye)

## 目 录

前言	3
鲁道夫·特劳普-梅茨 ( <i>Rudolf Traub-Merz</i> )	
一、我们需要更多智库吗？	4
鲁道夫·特劳普-梅茨 ( <i>Rudolf Traub-Merz</i> )	
二、智库：全球、地区与国家维度	8
詹姆斯·麦根 ( <i>James McGann</i> )	
三、美国政治体制中的智库	16
安德鲁·里奇 ( <i>Andrew Rich</i> ) 肯特·韦弗 ( <i>Kent Weaver</i> )	
四、从中外智库的比较看中国智库发展的可行路径	25
杨烨 ( <i>Yang Ye</i> )	
五、英国智库：动荡年代的光荣传统	33
马克·加内特 ( <i>Mark Garnett</i> )	
六、德国智库	41
马丁·图内特 ( <i>Martin Thunert</i> )	
七、智库作为在德国政治体制中发挥影响力的新渠道	52
鲁道夫·施拜特 ( <i>Rudolf Speth</i> )	
作者简介	57

## 前言

鲁道夫·特劳普-梅茨

(Rudolf Traub-Merz)

世界正变得日益错综复杂，智库帮助我们“消除知识与政策之间的隔阂”。这可能是有关智库任务讨论中的一个共同特性。所有智库或许可以用这样一种一般定义——用知识和专家意见影响决策过程——加以描述，但不是所有的智库做同样的事情、具有同样的使专家意见对政策制定过程变得重要的方案，也不是所有的智库具有同等程度的财政、智力与法律独立性。

智库如何生产知识？它们在向政策制定过程建言献策中的影响力如何？它们是在出售客观的专家意见还是有党派的建设，是否需要多元与均衡的智库组织？

在德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室与浙江大学公共管理学院2010年8月25日和26日在杭州联合举办的“全球智库比较研究——不同的运作模式”国际会议上，提出了这些以及类似的问题，并对此展开了激烈争论。

我们选择了一部分会议报告，编入本册中。有关杭州智库会议的进一步信息，包括PPT演示文稿，可以在德国弗里德里希·艾伯特基金会中国网站上下载（请登陆[www.fes-china.org](http://www.fes-china.org)）。

最后，没有翻译的努力，本双语的册子是无法顺利出版的。吴晓真女士把中文撰写的文章翻译成了英语；郑春荣教授把英语的文章翻译成了中文；詹姆斯·帕特森为出版需要对所有的英语文章进行了修改润色。他们的专业工作理应得到我们的赞赏。

我们希望本出版物能引起您的阅读兴趣。

上海，2011年9月

鲁道夫·特劳普-梅茨

(Rudolf Traub-Merz)

德国弗里德里希·艾伯特基金会

上海协调项目办公室主任

## 一、

## 我们需要更多智库吗？

鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)

似乎显而易见的是：在日益向前发展的劳动分工与国际联网的时代里，各个国家和政府越来越难以准备好可随时调阅的、有关系统的相互关系的重要信息与知识，以便凭借充分的、有关其影响的知识来说明政治决策的理由。为此，人们需要日益加大对咨询部门的投资，由它把基础研究的结果转变为政策选项，以及使得政治家能够综观其决策的影响。所谓的智库就设立在这里，根据常用的联合国所下的定义，智库是“知识与权力之间的一座桥梁”。

智库在事实上是一个增长型产业。根据宾夕法尼亚大学的年度调查的结果，在2010年，全世界范围有6480家智库（参见本论文集里麦根的文章）。长时间以来，智库主要是西方国家的创造物，而且，直到今天，在全球智库报告中，仍然是美欧的智库占主导。但是，如今，亚洲在这一市场也以极高的增长率迎头赶上。中国的智库也是如此（参见麦根的文章）。虽然全球智库报告还难以汇总统计中国智库的数量，其日益增长的重要性是无可争议的。

但是，我们不能从对咨询日益增长的需求以及日益增加的供给中得出存在一个结构清晰的市场的结论。倘若我们进一步考察智库的行动，有许多方面仍然处于灰色区域。首先，不存在人们普遍接受的智库定义。这主要有三方面的原因：在科学基础研究与政策相关的专家意见之间的长长线路上，存在着非常迥异的智库。某些智库从事实证研究，与各类研究机构只有很少的差别，它们有时也被称作“没有学生的大学”（参见里奇与韦弗的文章）。其他智库只是更新现有的论据，对较大的社会相互关系不感兴趣，主要致力于为了特定的方向或特定的利益去影响决策。在此，它们与游说团体之间的界分会是困难的。

智库也在其对目标群体施加影响的战略方面相互区别。它们可以是自视为政治决策机构或行政机构的服务者，可以面向专业圈，或对广大公众施加影响。而且，它们可以受目标群体的委托来这样做（在这种情况下，往往由国家提供资金），或是受想借此获得影响力的第三方的委托。某些智库可能觉得自己有义务进行纯粹的事实澄清工作，但是，努力施加影

响属于智库的本质特征。

法律依据和融资方式是进一步的重要区别特征。智库可以是国家、公共或私人的机构。许多智库是非营利性的，而其他智库，尤其是私营的企业咨询公司，则以营利为目的。智库可以是作为较大型组织的次级组织，或者是作为组织上独立的实体。这一独立性受到融资方式的显著影响。这里要突出三种主要的融资形式：国家完全融资或部分融资；私人委托研究；建立一家基金会，其行动领域虽被确定但是捐助者并不干预基金会的日常运营。

由于没有明确的智库定义，因此也没有典型智库这样的事物。而且，没有共同的定义，有关其数量方面的数字也相去甚远，取决于人们依据哪个调查报告。在讨论中甚至有争议的是，智库在何种程度上的确起作用。我们可以确证智库行动的增加，但是我们难以确定它们的影响，主要原因在于实证测定影响的方法问题。对智库的重要性进行定量测定的一个可能的指标表或许可以包含以下因素<sup>1</sup>：

- 媒体曝光度
- 出版物数量
- 在学术出版物和政府文件中对智库的援引数
- 向立法委员会作证的次数
- 被指派担任政府内职位的人员数

智库影响测定方面的困难，就和我们经常在社会科学研究中遇到的困难相同。几乎无法做到把各个影响因素孤立开来，这是因为框架条件可控的实验室状况在政治生活中从未存

在过。除了众多的智库，还有像利益集团与政党等众多其他行为体也在争夺影响。此外还有非正式的联系，也就是施加影响的灰色区域不在这些测定指标之列。或许正确的是，案例研究模式可能最适合于评价智库的咨询工作对政治结果的影响<sup>2</sup>。

若只是把智库的增加归因于由于技术进步造成的社会与政治日益加剧的复杂性，那么这是完全错误的。不是现代化、信息革命或劳动分工的深化本身提出了对政策专家的需求，以便使发展和一个广大的社会再生产的背景相联系。不存在诸如中立的专家意见，而且，任何政策建议倘若付诸实施，将总是对现有的收入分配、财产所有权、政治权力和资源分配的其他手段产生影响。英国可能会声称是它发明了智库（参见加内特的文章），而且，这一类别的早期代表，就像“哲学激进主义者”以及后来的“费边社”在它们的意识形态方案上极其清晰，因为它们想要“致力于解决社会问题的集体主义（甚至‘社会主义’）”的办法（参见加内特的文章）。

20世纪70年代自然是智库作为对凯恩斯主义主导地位发动思想猛攻而大量建立的10年（参见加内特的文章，以及里奇与韦弗的文章）。许多当时建立的智库旨在实现新自由主义的话语霸权。要求改革官僚主义的人士在为行政机关的精简说教，并要求把国家任务外移。智库议程并非是为政治做学术论证，而是激进的经济与社会政策路线的转变。新自由主

<sup>1</sup> 这里的罗列参照的是西安大略大学唐纳德·埃布尔森在杭州智库会议上所作的“智库是否起作用？”的报告。

<sup>2</sup> 唐纳德·埃布尔森的报告（同脚注1）。

义革命在美国和英国最为显著，里根经济学和撒切尔主义是社会里发生的保守转向的代名词，而在像德国等有着强大的合作主义和社会伙伴关系传统的国家里，对新自由主义智库的私人融资并未以同等规模出现。

倘若各种智库都是具有意识形态的，那么，公众必须知道它们与委托方和出资者的关系。

组织上独立于委托人，出资者对研究项目不施加影响，以及与政党政治保持距离，在美国这些是对政策咨询进行质量评估的重要标准。但是，对什么是独立性，马上会有不同的理解。在美国，智库就曾经拒绝国家的出资，以便维护它们的独立性（参见里奇与韦弗的文章），而在德国，智库获取国家（基本）融资，是为了确保智库不依赖于私人出资者。在中国，鉴于制度依赖性，提出的独立性问题也有所不同：重要的是运作上的独立性，而非财政上的独立性（参见杨焯的文章）。

“思考不可想象的问题”被某些智库代表高举为其激进的、理想化的行动格言。但是，呈现在观察家面前的通常是另一幅景象。对于某些智库而言，在严格的义务和中立要求下从事委托研究，是其主要业务；但是，对于另外一些智库而言，自我审查以及考虑到委托方所希望的结果，也体现在其咨询活动中。出于对自己的市场状况的考虑，可能会令当事人受到损害的、令人不快的事实被迅速隐藏起

来。

在英国，可以观察到另一个但并非令人更少不安的现象。鉴于较少得到公共资金资助以及必须在经济自由主义环境里为生存斗争做好准备，政策咨询业如今呈现的是众多小型群体相互竞争的景象，它们的主要工作是“追逐头版头条”（参见加内特的文章）。大众媒体的影响在这里显而易见。那些想要维护其地位的智库利用的是记者们当前的喜好话题，而不是在政治辩论中采取咨询者的立场。经常，咨询与政治之间的关系发生了颠倒。政治家购买智库的讨人喜欢的鉴定报告，以便在媒体中巩固他们的可信度。

相反，德国智库格局似乎结构更加清晰，而且在对各种不同社会群体与政党的咨询方面更为均衡（参见施拜特、图内特的文章）。这一点不仅适用于政治基金会<sup>3</sup>以及接近于主要的雇主组织和工会的研究机构。各政党的议会党团有自己的科研人员，因而拥有内部的咨询能力，他们可以完成许多否则要由智库承担的事情。可能德国联邦议会的科学服务机构最接近智库的狭义定义：一个国家出资受委托运作但仍然独立的智库，它自己并不从事研究，而是主要依赖于第三方的研究结果。在透明度方面，德国模式拥有优势。但重要的仍然是资金来源。多方的出资者（联邦政府和各州政府、私人、劳资组织等）才使得德国智库自由的工作成为可能。

<sup>3</sup> 在德国，进入联邦议会的政党有权为政治教育工作建立一家与其政党理念接近的政治基金会。这些基金会的教育工作由公共资金承担，资金数额取决于政党的议会党团规模。国家在此有财政和行政方面的监督职能，但没有内容上的监督职能。这个模式试图根据它们在社会中相应的分量，兼顾社会中所有的意见流派，并把教育工作纳入国家的财政责任。

智库的多元格局能给予所有社会群体——不只是经济精英或政治精英——获取咨询的机会，这是改进智库的专业性的条件之一。在此，国家扮演一个补偿的角色，必须平衡各类社会群体的不同财力，通过有目的地资助那些把弱势群体的利益作为议题的机构，来确保公平的思想竞争。但是，政治家最终仍然对选民负责，公众从中得出了对智库活动的知情权。虽然每个国家必须在咨询者和被咨询者之间的业务关系中找到保密权与信息披露需要之间的自己的分界线，但是，制定规则 and 标准对于透明度的建立是重要的，这最终将增强而不是破坏民主。只有当这些先决条件均存在的情况下，智库当前的繁荣也是在将来值得希冀的。



## 二、

## 智库：全球、地区和国家维度

*詹姆斯·麦根 (James McGann)*

## 1、引言

智库是就国内与国际议题生成政策建议的研究、分析和行动机构，它使得政策制定者和广大公众能做出知情决策。在频谱的一端，智库可以被看作民主社会中确保一种多元、开放和负责的政策分析、研究、决策与评估过程的主要政策行为体之一。在频谱的另一端，智库也可以被看作是有其自己的政治议程的特殊利益集团。在这些宽泛的概括之内，在全世界范围存在着不同群体的智库。

智库与各种不同的公共与私人行为体合作以便汇聚和创造新的知识，由此，作为信息传递机制和促成变革者，开始在国内和国际政策范围里证明它们的效用。联合国发展计划署(UNDP)把智库确认为“知识与权力之间的桥梁”。在最佳情况下，智库担当促进政策议题的确认、政策解决方案的设计、政策决定的执行及其反馈的过滤器与合成器。智库的扩散、全球扩张以及联网放大了它们对当今全球公共政策议题展开研究和开发解决方案的潜力。

决策者可能缺乏对一个关键性政策问题做出迅速响应的工具，但是，他们经常并不缺

乏信息，而是遭受到妨碍有效决策的“信息雪崩”。要克服这些障碍，经常需要知道哪里可以获得严谨的、可靠的和易于理解的信息与分析。为此，对于决策者与智库而言的挑战在于，为了公共福利，去驾驭存在于世界上每个地区的公共政策研究组织中的巨大知识库和协会能量。

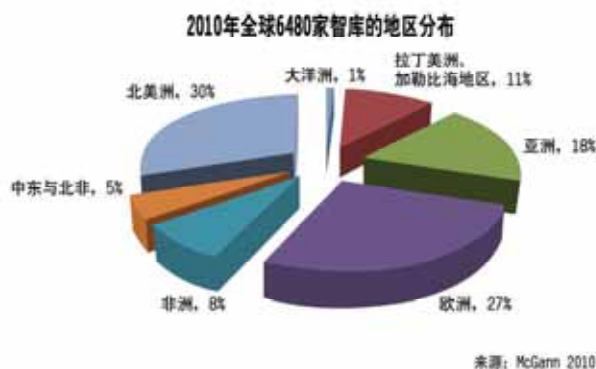
智库如今在各种政治体制中运行，从事一系列与政策相关的活动，它们包括各种有着各式各样组织形式的机构。它们的组织结构、运作方式、受众或市场以及支持手段可能因机构而异以及因国别而异，但是，大多数智库共享一个共同的目标，即生产高质量的研究与分析。这些特殊的战略功能有助于促进政策制定过程的合理性与透明度。

智库也是一个国家里的诸多公民社会行为体之一。它们经常是全世界政治改革和经济发展运动的先锋，消除政府与公众之间的隔阂，以及知识与政策共同体之间的隔阂。类同于“煤矿里的金丝雀”，本土的智库部门也可以充当一个国家内公民社会发展状况的一个关键指标。倘若与智库相联系的分析家和评论家

被允许自由作为，那么，他们可以通过对公众就关键政策议题进行教育，来创建知情的公民，并促进公民社会中的对话。

## 2、智库的传播

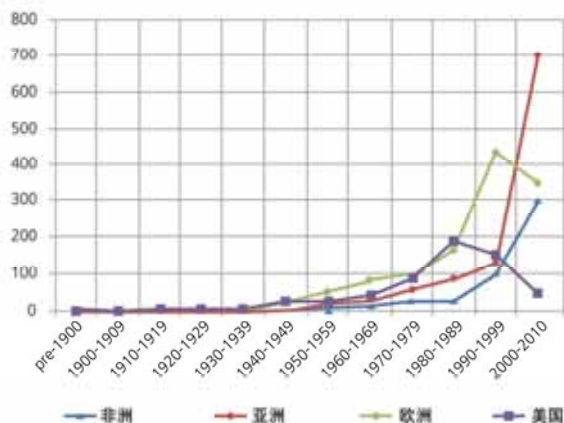
目前，全世界有6480家智库，和10年前相比有了大幅增长。北美与西欧仍然主导着这个领域，占智库的57%，但是其他地区正在迎头赶上。中东与北非以及整个非洲智库最少，目前占全世界智库总量的5%和8%。



公共政策研究组织或智库的增长在过去数十年里不亚于爆炸式的。不仅这些组织在数量上呈现增长，而且，它们的工作范围与影响也急剧扩张。20世纪80年代与90年代，人们可以见证智库的指数化增长以及在政策制定中的日益专门化。

考虑到持续的技术进步增加了可供利用的信息的复杂性与数量，因此，并不令人惊讶的是，好的思想可能会淹没在大量的谈话与白皮书中。因此，开发有效的组织和过滤政策思想的方法，以便有效地对动态的决策环境作出反应与回应，变得日益关键。但是，智库在全

每十年智库的建立比例：  
非洲、亚洲、欧洲与美国



球的广泛传播远远超出了改进政策功能的单纯渴望。

### 2.1. 智库增长的原因：

民主化

- 对独立的信息与分析的需求
- 对政府决策过程更为开放的讨论
- 结束政府对信息的垄断
- 对政府官员的信任危机

全球化

- 国际行为体的增加
- 非政府组织融资的国际化
- 全球化的压力

现代化

- 技术与通信上的进展
- 政策问题的复杂性与技术特征

### 2.2. 全世界范围智库的建立速度下降的原因：

制度环境

- 怀有敌意的政治与规制环境
- 欠发达的机构能力

- 被倡导型组织取代
- 由于目的达到，因此终止运行

#### 资金来源

- 公共与私人赞助者在提供资金优先项上的变化
- 把短期项目优先于长期的制度建设
- 全球经济危机

### 3、“审视全球，但在地方上重新改造”

智库在全球的扩散以指数方式增加了国际沟通、信息收集以及新型与创新型政策分析的潜在可能性。各个智库正在推行全球扩张战略，依据这一战略，一家智库建立多个运作中心，要么在不同的国内场所，要么在其总部以外的国家。这些智库组织起了初始的智库网络，以帮助政策与计划的开发和评估，以及充当与国家、地区与全球公民社会组织的一个联系。

### 4、地区概览

#### 非洲

**结构** 数量、经验和资源上更为有限。

**关注点** 经济发展、健康、预防犯罪。在关键政策领域有严重缺口，且在这个全世界最具冲突倾向的地区，与安全相关的智库缺失。

**全球性覆盖** 解决独立性和可持续性议题，避免智力资本的迁移。

#### 亚洲

**结构** 与政府有着紧密联系的公共政策研究组织的日益增长。与西方智库相比，更为受限。

**关注点** 地区内的经济、战略与安全议题。

**全球性覆盖** 许多东南亚的智库处在建立一个强大的协作型和合作型地区网络的最前沿。

最令人感兴趣的是，过去十年，人们见证了智库的全球网络与伙伴关系建立的新现象。某些机构在试验跨境合作，而且，战略性设置的全球智库网络正处于全盛时代。智库之间的这些全球伙伴关系导致了可以聚焦具有跨国重要性的议题的网络的设立，以及有助于以政策为导向的研究上的合作，通过提高及时性与相关性，来使专家意见最大化以及使跨国之间的冗余最小化。此外，包含决策者和智库的全球伙伴关系模式表明，全球网络和伙伴关系如何有助于改进绩效和决策。

#### 智库的类别：

- 以营利为目的：企业
- 自主与独立：非政府组织
- 半独立：单一赞助人
- 大学：大学附属
- 政党：政党的分支
- 准政府的：政府出资
- 政府的：政府实体

### 中欧与东欧

**结构** 欧洲后共产主义转型的主要地区。比西欧国家的智库更为多样、更加以政策为导向。从公共与私人赞助者那里获得了重要的资金来源；但是，仍然面临着独立性、能力与可持续性方面的挑战。

**关注点** 转型的政治与经济挑战，尤其是与欧洲和俄罗斯的关系。

**全球性覆盖** 致力于与在欧亚大陆其他地方新兴的智库建立有意义的对话。

### 拉丁美洲

**结构** 智库关注国内的经济与安全议题。防务领域的智库与政府的军事组织有着较强的联系。大多数由全国层面政府提供资金。

**关注点** 经济发展、人权、环境与暴力犯罪。

**全球性覆盖** 促进基于地区的稳定且演进的智库共同体。巴西通过智库来实现其全球性覆盖。

### 中东与北非

**结构** 独立智库的数量增长。仍然受到莫斯科集中化的政治与治理结构的影响。

**关注点** 地区安全议题、民主化、经济政策。

**全球性覆盖** 受到相对少的财政或政治支持的限制，以及有限程度的民主自由。

### 俄罗斯联邦

**结构** 后共产主义时代确立的智库。受到日益增加的政府集中化对智库角色的限制，以及受到二战后西方财政支持下降的限制。

**关注点** 经济改革和现代化，俄罗斯在世界上的地位。

**全球性覆盖** 受到国内对公民社会的显著限制的约束。

### 美国

**结构** 1777家智库；374家位于华盛顿；全部50个州中每一个至少有一家智库。

人员和预算规模较大，某些超过5000万美元，创造了较大的曝光度和影响力。

**关注点** 财政上有效的独立性使得智库能够在民主的政治体制中发挥较大的政策影响。

**全球性覆盖** 研究结果广泛用于电子媒体与印刷媒体，以及用于在美国国会与白宫的作证和简报。

西欧

**结构** 智库受到政治文化的强大影响，只有少量真正独立的智库。政府与政党附属的智库仍然占主导。议会模式提供了与决策者更紧密的联系和更为流畅的交谈。主要的负面因素是显著缺乏多样性和公众参与。

**关注点** 欧洲一体化、美欧关系、民主化与民族国家的建立。

**全球性覆盖** 更多地集中在利用国家中心视角，处理整个欧洲所面对的议题。以跨大西洋和泛欧为导向。

5、聚焦中国

以下介绍的是中国智库发展过程中的主要里程碑。两个关键性事件，即文化大革命与天安门事件，打断了这一发展过程。

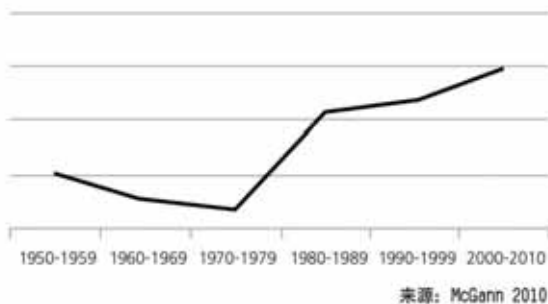
**1956年至1966年：**智库的存在是为了证明政府政策是正当的，不是为了展开独立研究。它们具有等级式结构，由苏联式意识形态主导，拥有官僚结构，设置在政府部委内部。

**1976年至1989年：**智库关注经济议题，其配备是为了中国的迅速发展以及融入到全球经济中。经历更大的自主性，以及对政策影响力的提高，虽然它们仍然存在于政府和共产党的正式结构中。

**1989年至今：**中国社会经历了智库的逐步重新出现，尤其是民间的和大学附属的研究

组织。设置在政府部门之外，但是至今仍然为中国共产党和政府所控制。

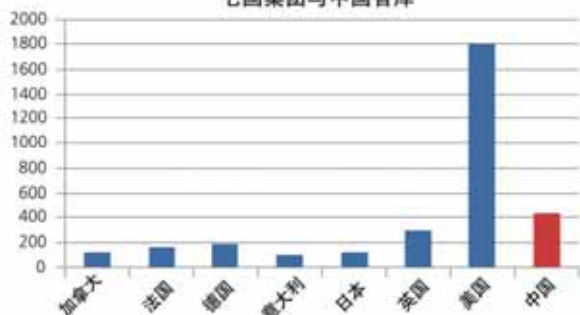
每十年中国智库的建立情况



5.1. 中国的顶级智库：

- **九鼎公共事务研究所：**致力于在提高生活质量和在全球层面改进文化理解方面为中国建立更大的可持续发展的能力。
- **中国社会科学院 (CASS)：**中国社会科学院由31家研究所组成，原先隶属于中国科学院，它专注于推动中国社会科学的发展。
- **中国国际战略研究基金会 (CFISS)**
- **中国国际问题研究所 (CIIS)：**它是中国外交部的一家智库，其重点为外交政策研究，研究结果直接提交给决策者。

七国集团与中国智库



- *中国现代国际关系研究院 (CICIR)*: 直接由国务院建立，它的关注点包括战略、政治、经济与安全议题的研究。
- *国务院发展研究中心*: 正如其名所表明，它作为国务院的附属机构，展开有关经济与社会发展问题的研究，它积极参与中央政府的决策事务。
- *上海国际问题研究院 (SIIS)*: 由担任中国首任总理周恩来顾问的金仲华设立，它致力于中国现代化的研究，包括政治、经济与安全方面。
- *天则经济研究所*: 这家经济智库有意识地把自已组织为“独立的”组织，由非政府组织提供资金。它的研究的关注点是中国的市场改革倡议行动。

此外，许多欧洲政治基金会数十年来在中国积极开展活动，例如德国弗里德里希-艾伯特基金会和德国康拉德-阿登纳基金会。近来，卡内基国际和平基金会以及布鲁金斯学会双双在北京设立了中心。在中国，学术和政治精英们对于理解智库在构建中国未来过程中可能扮演的角色的兴趣有了显著提高。

## 5.2. 局限性及展望：

虽然在过去短短数十年里，由于中国的经济改革以及日益增长的国际地位，中国智库的数量有了显著增加，但是大多数智库仍是附属于政府的。现行法律要求所有智库和非政府组织要有政府部门发起人。由此，政府提供资金保证了它们的生存。但是，它们的研究活动由于政府的政治议程的侵蚀和自由发表意见上

的限制而受到严重阻碍。虽然中国智库处理越来越多、越来越多样的议题，但是，它们趋向于避免研究人权和公民自由等议题，以避免引起政府的负面关注。

尽管有着这些障碍，仍然出现了更多的智库。此外，邓小平时代政策输入方面的进步预示着未来的继续进步。因为中国继续发展并融入国际共同体中，决策者将继续依赖于智库去获得可行的解决方案。更广泛的国际参与需要有关新议题的知识，因此，需要智库专业人士的专门知识。这些机构是否将变得独立，或保持其政府取向，作为中国政治发展的一个指标，是需要在未来数十年里加以观察的事情。

## 6、新出现的全球性议题与趋势

### 产出 vs. 影响：

历史上，智库关注产出，多于影响。智库如何测定其影响？对于许多智库而言，影响被限定在创造的书籍和政策简报的数量之上，而不是为新的立法或政策变化提供动力。赞助者日益对支持“高影响的”政策研究感兴趣，这使得这一个问题进一步复杂化。

### 影响与独立：

随着独立智库变得日益稳固，某些智库似乎正在随之丧失其发言权和独立性。倘若智库想要维护决策者和公众对其的信任，就必须小心管理重要性、影响与独立性之间的微妙平衡。

### 非政府组织的后退：

目前隐藏着一种全球趋势，它的目的在于通过

限制公民社会组织数量、角色与行动，来收回智库和公民社会组织在80年末和90年代创造的开放与民主空间。某些政府收紧了对外国支持在其国家里运作的非政府组织的限制，这潜在地会扩大到限制外国支持智库。此外，实施了登记法以及其他行政措施，以限制这些群体运作的空间，并限制它们的数量与影响。

### 智库的杂交：

由于智库在它们所运作的社会里面面临新挑战，它们做出了调整，并创建了混合机构。越来越多的智库是各种组织类型（部分是学术研究中心、咨询企业、倡导型团体和政策企业）的混合，而且，智库核心人员的角色发生了改变。如今，智库人员必须由多层面的个体组成，他们部分是学者、记者、营销管理人员和政策企业家。

### 可持续性和机构能力：

发展中国家和转型国家智库资金大量来自于从国际公共和私人赞助者那里获得的启动补助金，随后是一系列特定项目补助金，这使得这些机构难以发展强大的机构能力。在许多国家里，本土的、非政府的资金来源是有限的、欠发达的。此外，公共与私人赞助者集中支持小型专业化智库，而不是多目的的政策导向型智库，这种做法可能随着时间的推移会被证明是无法维持的。前述本土支持和机构能力的缺失对这些新建立的智库会有何影响，以及对它们对这些国家所面对的大量政策问题的反应会有何影响？

### 变化的催化剂：

值得一看的是，智库在何种程度上成为了政治反对派开发替代政策选择的一个最好的平台，并向那些不当权者提供一个家园。当潮流转向另一个方向时，在80年代末和90年代民主化浪潮期间建立的智库将如何适当地发展？

### 非政府组织智库的幽灵：

政府创建智库，其目的是以非政府组织形式出现，但是事实上，它们是政府的分支。这些组织被称作“政府的非政府组织（GONGOS）”。企业、工会和个人建立了智库，以促进它们的特殊利益。这一趋势引发了对透明度缺失以及把私益伪装成公益的担心。

### 有党派的 vs. 无党派的：

某些智库尝试推动意识形态型群体的理念，而其他智库试图创建一个较少党派性地探索政策替代选择的空间。美国公众似乎日益对华盛顿的党派性争吵感到厌烦，如今期望决策者能摆脱困境以便在关键政策议题上作为。那些卷入“思想交锋”的智库可能被公众更多地看作问题所在，而非决策过程中的一个可信而有建设性的力量。

### 一般焦点 vs. 特殊焦点：

许多著名智库有意脱离一般的、综合的研究工作，而去聚焦更为狭窄的项目，这些项目旨在推动特定赞助人或利益集团的利益。这一趋势形成了“智力盲点”，它经常导致狭隘而又自私的政策建议，这是与我们当前面对的、趋向

于跨国、复杂和跨学科的政策议题所背道而驰的，而这又将使我们对短期和长期需要处理的政策挑战毫无准备。清楚的是，我们需要的是—种承诺，即对有关—系列政策议题的跨国和跨学科研究提供持久的、综合的运作支持。

### **全球智库与网络：**

许多智库试图与它所在区域以及全世界的竞争对手培养更强的联系。令人感兴趣的是去考察，这些网络能否围绕特定主题、地区或意识形态见解联合起来。

### **重要性 vs. 严谨：**

所有智库面临着在符合学术质量的研究与决策者和公众可理解和可获取的信息之间进行平衡的需要。

### **供给 vs. 需求：**

对发展中国家与转型国家里的智库的大量支持是为了改善政策研究的质量和供给，决策者、媒体与公众未足够重视或支持如何增加政策研究的价值与益处。

### **因特网的影响：**

因特网对智库和政策建议有着重大影响，对于其使命是集中于思想和信息的组织均如此。由因特网激发的议题以及因特网如何影响公共政策议题的创造、传播与讨论，是若干需要我们注意的领域。

### **参考文献：**

- McGann, James (2009), Think Tanks and Civil Society in Mainland China, Hong Kong, and Taiwan, Foreign Policy Research Institute.
- McGann, James (2010), Global Trends in Think Tanks and Policy Advice, Foreign Policy Research Institute.
- McGann, James (2011) The Global Go-To Think Tanks 2010, Foreign Policy Research Institute.



### 三、

## 美国政治体制中的智库

安德鲁·里奇 (Andrew Rich) 肯特·韦弗 (Kent Weaver)

美国智库的数量和多样性从20世纪60年代末以来大幅增长，既反映了决策圈对专家意见需求的扩大，也反映了创业型专家及其赞助人的供给的增加，包括私人基金会、企业和个人。

在美国的背景里，智库的概念通常被用来指这样的组织：（1）它们把提供研究结果和政策建议作为它们主要的任务；（2）在组织上（虽然有时不是财政上）独立于政府和大学，以及（3）在非营利基础上运作。但是，智库、倡导型组织和把提供信息作为其任务组成部分的非政府组织之间的界限实际上经常是模糊不清的。由于这些模糊的界限，甚至于有关美国智库最基本的问题，即美国到底有多少家智库，也无法确定无疑地给予回答。根据基于上述三个标准的严格定义，美国有300多家智库。詹姆斯·麦根使用了一个要广义得多的概念，他在其2010年版有关全球智库入门的书中援引的数据是1816家美国智库。

正如表1表明的，在美国存在着一些非常大型的智库。兰德公司每年的预算为2.6亿美元，若干其他智库（尤其是布鲁金斯学会、

传统基金会和城市研究所）拥有的预算在6000万美元至1亿美元之间。智库大量集中在美国首都华盛顿哥伦比亚特区，而且，美国许多最大型智库坐落在那里。但是，大多数智库要小得多，尤其是那些把它们任务聚焦在州和地方决策过程的智库。

智库在美国的决策过程中扮演着多重角色。首先，它们可以就政策问题与政策解决方案提供基础研究，例如说明技能赤字或经济增长缓慢的原因与后果。其次，智库可以通过许多入口进入到美国的决策过程中，提供有关最近的政策关切的政策建议。这包括在国会会议上作证、为新闻报纸和新媒体撰写观点文章，以及撰写越来越多地以印刷格式和网络形式分发的政策简报。非正式的咨询与对话是在直接的政策辩论中提出建议的又一种工具。第三，智库可以充当政府计划的评估者，这常常基于合同。第四，智库人员可以被要求就当前事件作出评论，既可以是为全国性和地区性新闻机构，也可以是通过网络评论与博文。最后，鉴于人事体系的相对的可渗透特性，尤其是总统与州长任期开始时发生的高层决策人员的大量

流动，智库可以向政府提供人员。事实上，在新一届总统领导下的政府开始运作时对行政决策人员的高度需求可能会使某些智库面临人员紧张问题，倘若它们遭遇大批人员离开并进入新政府。

虽然可以预期会有如此广大和多样的组织和组织角色，但是不存在“典型”的美国智库那样的事物。本政策简报的最后提供两家美国智库的概览，即布鲁金斯学会与罗斯福协会，但是，它们几乎无法简单描绘美国智库的多样性。智库以系统方式相互有别，具体涉及它们的资金来源、它们所扮演的角色（包括它们对“中立的专家意见”的态度）、人员的聘用以及它们的“产品线”。不同类型的智库在某种程度上集中于特定的角色。一种经常使用的分类区分以下组织：

- “没有学生的大学”，像布鲁金斯学会和拉塞尔-塞奇基金会，它们聘用的人员大部分是具有博士学位的研究人员，主要由私人慈善基金会提供资金，且重点在于出版符合中立和严谨等学术水准的研究报告。
- “合同研究人员”，像城市研究所和兰德公司，它们主要集中在对政府计划的评估，以及从事其他由政府机关要求并提供资金的应用研究。
- “倡导型智库”或“思想行动库”，像传统基金会和美国进步中心，它们经常把更多重点放在特定的意识形态视角上，把它们自己的角色视作各种定义明确的意识形态间的一场“思想交锋”的一部分，而不是看作一个中立地寻找政策信息的组织。

但是，正如以下要讨论的，这些分类是过于简单化了。在最近几年里，在角色、人员聘用和产品线方面，存在着各种类别之间的显著的模糊化，其原因在于，智库力图对变化中的战略环境作出回应。

## 1、美国智库战略环境的改变

无论是美国智库部门的总体构成，还是各个智库的行为与产出，都受到了其战略环境的影响。这一环境既有持久的特征，也有某些迅速变化的特征。美国智库的一个关键的持久性特征在于政策信息和专家意见潜在“消费者”的多样组成上。美国政治机构内部的权力体系的分立以及权力的碎片化意味着，存在许多不同的影响政策的场所，而且在决策过程的每个阶段，从问题定义到替代选项的说明，再到政策的正式采纳，最后到政策的执行。为了能在这些阶段中的每一个被听取建议，可能需要不同的战略，而且，不同阶段的消费者可能以不同的途径接受以不同方式包装的信息。

美国政策环境的另外一个区别性特征在于争取资金和政策影响力的竞争对手的数量非常大，经常它们之间的分界线模糊不清。在最近几年里，竞争对手的数量甚至增长更大。在美国，在各种类型的智库之外，以政策为导向的非政府组织（例如透明国际组织）、倡导型组织和日益增加的政策学院（例如哈佛大学肯尼迪政府学院）提供了大量政策相关的信息与分析。此外，美国在政府内也提供了政策建议的许多来源，包括政府问责办公室、国会研

究服务处以及国会预算办公室。政府机关内的政策“商店”和以合同方式为政府工作的政策评估公司（例如数学政策研究公司、人力示范研究公司）也生产报告政策讨论的信息。

这一对于政策影响极其拥挤的竞争环境有着若干影响。被各种来源的政策研究和思想淹没的决策者更不可能阅读长篇的研究报告，这就导致日益强调智库产出的简洁性和可达性。日益加剧的竞争也促成了较新的智库的专业化和寻求细分市场，以便提高它们在一个非常拥挤的领域里意见被听取的前景。对此的例子包括妇女政策研究所、移民研究中心、华盛顿近东政策研究所以及预算与政策优先抉择中心（关注影响低收入美国人的预算议题）。

华盛顿以及许多州首府越来越极化的政治氛围也有着重要影响。许多决策者如今质疑提供“中立的专家意见”的可能性，并至少每当它们想从智库和其他来源获得“启迪”时，寻求它们感觉是和它们的思想相兼容的“弹药”。许多智库对意识形态导向日益开放，尤其是相对较新成立的智库试图突出自己的形象，在拥挤的思想市场上赢得特定的政策受众，这会进一步增强政治的极化以及对中立的专家意见的想法的普遍怀疑。

私人慈善基金会在向智库提供资金方面扮演着重要角色，这是影响组织环境发展的又一重要因素。近年来，许多拨款型基金会在导向上的变化也影响了智库的战略环境。如今，许多基金会较少对基础研究感兴趣，而是想要从它们提供资金中获得“直接影响”。基金会

的优先选项也发生了变化，从一般的机构支持转为更多的特定项目支持，以及转为更多地强调延伸到受到影响的顾客。想要或需要吸引基金会支持的智库必须改变它们的优先选项、活动和产品，以便对它们的赞助者所发生的上述变化作出回应。

## 2、美国智库队伍中的变化

在1970年至2005年之间，美国智库的数量是最初的四倍。在过去三十年里，明显的是，意识形态智库、尤其是保守派智库在数量上呈现爆炸式增长，包括在首都华盛顿以及全国各州的州首府。在2005年，保守派智库在数量上超过了自由派智库，比例差不多为2比1。保守派智库促成了保守思想的复苏；它们提出了有关有限政府、不受限制的自由市场以及强大家庭的狭隘观念等的思想，这些思想渗透入并影响了有关任何事情的讨论，从税收政策和商业规制一直到教育改革和公民权利。

在财政资源方面，在全国层面的情况要比表1所显示的保守思想占主导的简单情况更为复杂。在美国，有一些非常大型的有着清晰的保守思想的智库，诸如传统基金会、卡托研究所以及美国企业研究所，而且，它们合计的规模要比自由派智库大得多，后者包括经济政策研究所、美国进步中心以及罗斯福协会。但是，许多最大型的智库关注国家的决策过程，像布鲁金斯学会、对外关系委员会，而兰德公司和城市研究所则回避了意识形态身份。

### 3、聚焦州层面的智库

在1970年至2005年间，坐落在华盛顿哥伦比亚特区之外的智库的数量比总的全国发展趋势的增长步伐还要快，在2005年达到了183家组织。在这183家不在华盛顿的组织中，117家的研究议程主要关注州的政策议题，和1970年存在的10家相比，增幅达到10倍多。这些关注州议题的智库显示在表1的下半部分。若干特点非常突出。首先，几乎所有这些组织的规模是相当小的。大多数组织的年度预算少于300万美元，而且，还有许多智库规模更小。其次，它们中的大多数留本基金非常小，以至于它们被迫几乎每年提高它们的预算。自视为“无党派的、客观的和独立的”加利福尼亚公共政策研究所主要基于由威廉·休利特提供的一大笔起始捐赠资金运作，它是上述两个一般特点的一个例外。

第三个重要的特点是，保守思想主导着117家关注州层面的智库。在2005年，那些代表一种可确认的保守思想（意识形态反映在有关组织的任务表述中）的州智库在数量上超过了自由派智库以及寻求保持平衡或客观的智库，比例几乎是2比1。图1说明了关注州层面的智库在1970年至2005年间依据意识形态建立的特点。这些特点在融资方面甚至更为显著。作为各州的一个代表性样本，表1的下半部分表列出了作为保守的州政策网络（SPN）和自由主义取向的州财政分析倡议行动（SFAI）成员的政策研究组织。州政策网络在每个州均有

成员，某些州拥有不止一个会员组织。自2011年起，州财政分析倡议行动仅在30个州以及哥伦比亚区有会员组织，但在另外9个州还有会员处在规划阶段。保守派州政策网络的机构会员一般比自由派州财政分析倡议行动的预算资源多得多，经常是后者资源的三倍或以上。这种资源上的差异可能在州层面特别重要，在那里，政策专家意见和建议的替代资源更少，而且立法机关更没可能拥有大规模的专业人员来支持立法机关开发替代选项。

### 4、美国智库在优先战略选项上的差异

自由派和保守派智库在预算资源上的差异经常伴随着领导力、战略以及预算资源配置方式上的差异。2003年7月，安德鲁·里奇对全国117家基于州层面的智库中的115家的领导人进行了一次电子邮件问卷调查，有两家智库是在问卷调查实施完成后组建的。该调查询问了这些组织的历史、任务以及战略，最一开始的问题是有关领导人和员工的背景<sup>1</sup>。在回答“在组建或加入贵组织之前，贵组织的首任领导曾经从事的是何种工作”的问题时，调查对象有10个可选答案，加上写下组织创始人其他背景的可能性。在保守派智库中，明显多数（几乎占40%）曾担任组织的首任领导的人员来自于私营部门；他们原来是游说者或企业经理人员（38.2%）。与之相反，那些组建自由派智库的领导中有几乎三分之二来自于州政府，或来自于非营利的倡导团体（63.1%）。

<sup>1</sup> 该调查获得了78份回复，回复率为67.8%。这些回复所来自的智库在意识形态以及地理位置和规模方面，均明显代表人口众多的州的智库。有34份回复来自保守派智库，19家是自由派智库，另外25家智库没有可确认的意识形态。

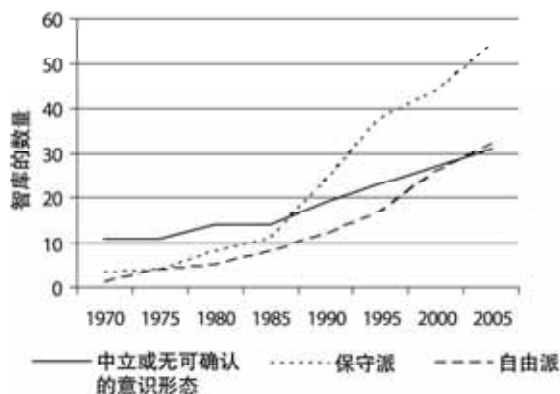
这些领导人方面的差异似乎对有关如何进行组织运作和决策的决定产生了影响。问卷调查询问了智库领导人有关他们用来挑选或提拔专职人员的标准。在9个回复选项中（另加一个可以填写未列出的选项的可能性），保守派智库领导通常指出政治或意识形态导向是他们雇佣人员时最重要的考量因素；而对于自由派智库而言，意识形态排在很后面。保守派智库领导人中有四分之三称政治或意识形态取向是在决定雇佣谁的过程中最重要或非常重要的因素（占73.6%）。相反，自由派智库的领导中只有一半不到的人（占42.2%）称意识形态是最重要或非常重要的。保守派智库领导的其他最优先选项包括相关议题的专门知识（61.8%）、媒体与公共事务经验（35.3%）以及有发表论著的记录（32.3%）。相反，自由派智库领导看重的是高等学位（要么是政策学位，占42.1%，要么是博士学位，占31.6%）、在政府部门中的经验（36.9%）以及议题方面的专门知识（57.9%）。保守派智库领导对高等学位（23.5%看重政策学位，8.8%看重博士学位）和在政府部门经验（20.5%）的兴趣要少得多。

和自由派智库领导相比，保守派智库领导明显更多地把“向立法机关就目前未决的政策议题提出建议”和“影响关于某些政策议题的公共舆论”称作高优先的选项。四分之三的保守派智库领导称“向立法机关提建议”最重要或非常重要（76.5%），而只有一半略多的自由型智库称之为重要的（57.9%）。同样地，

四分之三的保守派智库领导声称“影响公共舆论”是重要的（73.5%），而只有一半的自由派智库领导称之为重要的（52.6%）。相反，与保守派智库领导相比，有高得多比例的自由派智库领导称“向非营利的倡导组织通报其研究成果”是重要的。

总之，调查数据告诉我们，和许多自由派智库以及没有强意识形态导向的智库相比，保守派智库领导可能更看重他们的——与他们的研究分开的——思想找到受众。他们的出发视角是，思想和价值观激发研究，而不是由研究造成。在这一视角下，所有的研究都在某种程度上是有意识形态的，因为思想或意识形态至少回答了所谓的“中立”研究人员提出的问题；不存在无私的专家意见或无私的专家这样的事情。思想比研究要多得多地反映人们的偏好和行为。而且，思想不仅比、而且也应该比专家意见更强有力。某个从事（或支持）政策研究的人，出于同样的原因，他也支持政治倡导：因为两者均促成了改变美国决策过程中讨论的概念的主要原因，以及有助于放大保守思

图一：州层面智库的出现，根据意识形态划分，1970年至2005年



想的力量。对于保守人士而言，思想的交锋提供了建立智库的论据，毕竟智库是保守思想的发动机。近年来，若干自由派“思想行动库”，诸如由前克林顿政府时期的白宫办公室主任约翰·波狄斯塔建立的美国进步中心，采纳了一个类似的方案。但是，正如前述，相对于与它们对应的保守派智库，它们在资金方面仍然处于显著劣势。

## 5、结语与思考

智库的数量非常巨大，经常是美国决策过程的重要行为体。某些智库在确保曝光度和影响力

方面比其他智库更为成功。但是，智库以及其他试图影响决策的组织面对着一个重要的悖论：在美国，试图影响决策过程的组织、尤其是全国层面组织数量巨大，这意味着，对于单个政策组织而言，越来越难以对特定的政策讨论产生重要影响。事实上，“声音的过剩”使得更可能发生的情况是，决策者将简单地选择听取他们认为与他们的意见一致的声音，而不是去想法获得独立的声音。而且，在决策过程中拥有最后决定权的是政治家，而非政策专家和倡导者。

### 布鲁金斯学会

坐落在华盛顿哥伦比亚特区的布鲁金斯学会可能是美国智库中精华的“没有学生的大学”。布鲁金斯学会是由商人罗伯特·S.布鲁金斯建立的三家机构——最早的一家可以追溯到1916年——合并而成。布鲁金斯学会2009年预算达到了8000万美元以上，是美国最大型的智库之一，而且，虽然由于布鲁金斯学会在过去10年里增长迅速，捐赠占收入的比重不断下降（大约占总收入的15%），但是，其约3亿美元的净资产，使得它能比大多数其他智库对其研究议程有更多控制。

布鲁金斯学会的研究在传统上围绕着三大研究计划展开，即经济、外交政策与统治（后来为治理所取代）。在其现任会长斯特普·塔尔博特的领导下，布鲁金斯学会设立了新的具有实质内容焦点而不是学科焦点的研究计划、中心和项目，包括全球经济与发展计划、大都市研究计划，以及聚焦中国或儿童与家庭或中东政策的中心。研究中心提供了吸引大规模多年期、多项目资金流的机会，而避免了传统研究计划伴生的机构“永恒推定”。通过建立覆盖整个机构的、需要利用跨各个计划的人员的优先研究选项（例如创新型增长、前进机会和福祉、促进合理的能源与气候政策、全球变迁管理，等等），来打破布鲁金斯学会内部的计划壁垒，这也是一个优先选项。而且，布鲁金斯学会还与美国企业研究所以及城市研究所开展了合作研究项目和中心。

伴随着研究计划变化的是，机构的品牌得到了强化，口号从“独立的研究塑造未来”改为“质量-独立-影响”。这一重新品牌化同时增强了布鲁金斯学会的无党派特征，并给予政策影响以更大重视。同样，日益重视的还有，通过利用诸如因特网、布鲁金斯活动的流媒体乃至推特，来改进学会研究结果的易接近性和“用户友好性”。

## 罗斯福协会

坐落在纽约市的罗斯福协会是美国一个相对较新的、加入自由派智库队伍的智库，虽然该组织是作为纽约海德公园富兰克林·德兰诺·罗斯福图书馆和博物馆的非营利伙伴，在该总统图书馆（政府运作的富兰克林和埃莉诺·罗斯福文件储存库）于1941年开放以来而存在。和通常更具意识形态的智库、尤其是那些自由派智库一样，罗斯福协会是规模相对小的，2009年预算为530万美元。该资金中大约有250万美元资助罗斯福协会的智库，即四大自由中心，剩余的资金则支持协会的其他部门（罗斯福总统图书馆，还有罗斯福校园网络，后者是100多家坐落在大学校园的大学生政策组织的网络，拥有1万多名大学生会员）。

协会的智库“四大自由中心”是在2009年初由协会位于纽约的总部发起的，关注的是美国经济衰退以及金融部门的崩塌。诺贝尔奖获得者、经济学家乔·斯蒂格利茨成为了中心的首席经济学家，中心还招募了一群能把大学学习和实践经验组合起来的研究人员。它的工作内容说明了前述“倡导型智库”与“没有学生的大学”模式之间界限的模糊化。它的研究工作是严谨的，但也受到自由主义价值有关应如何平衡资本主义与民主的影响，这些价值是包含在富兰克林和埃莉诺·罗斯福精神遗产中的价值。

虽然坐落在纽约市，但是，该协会有时也参与华盛顿的政策辩论，它更多地致力于影响记者和意见领袖中的全国性讨论，这些人士有许多以纽约为大本营。该协会的产品的特点在于短小且读者友好。该协会努力促进其研究人员（其民众），并同等程度地促进其思想。它重视旨在对过去50年里由美国保守派智库推动的、围绕着自由市场和有限政府的范式提出挑战的长期项目。

表1：经挑选出来的智库的支出与资产

2009年

机构	2009 年支出	2009 年年末净资产
<b>坐落在华盛顿哥伦比亚特区的智库</b>		
美国企业研究所（2003年）	\$25,662,670	\$134,651,479
布鲁金斯学会	\$87,914,925	\$296,024,693
卡内基国际和平基金会	\$24,391,965	\$224,284,273
卡托研究所	\$21,766,084	\$35,240,110
美国进步中心	\$31,631,306	\$32,554,152
战略和国际研究中心	\$28,627,725	\$46,703,091
预算与政策优先抉择中心	\$24,367,496	\$61,563,001
经济政策研究所	\$6,556,650	\$5,738,896
传统基金会	\$69,042,685	\$156,194,570
哈德逊研究所	\$11,852,015	\$14,695,263
政策研究所	\$3,451,200	\$2,110,805
妇女政策研究所	\$1,938,691	\$2,433,904
彼得森国际经济研究所	\$10,191,119	\$66,445,789
“未来资源”	\$15,206,542	\$38,611,159
城市研究所	\$67,604,220	\$96,927,128
华盛顿近东政策研究所	\$8,002,782	\$20,643,315
<b>非坐落华盛顿哥伦比亚特区， 但聚焦全国性议题</b>		
对外关系委员会（纽约）	\$48,295,858	\$300,359,700
富兰克林与埃莉诺·罗斯福协会（纽约）	\$5,248,135	\$23,437,169
曼哈顿公共政策研究所（纽约）	\$11,807,541	\$15,166,254
国家公共政策分析中心（德克萨斯）	\$7,569,793	\$1,596,241
兰德公司（加利福尼亚）	\$262,755,133	\$179,494,785
里森基金会（加利福尼亚）	\$6,863,788	\$3,936,590
拉塞尔·塞奇基金会（纽约）	\$9,998,789	\$197,946,799



机构	2009 年支出	2009 年年末净资产
<b>聚焦州层面的智库</b>		
贝利·高华德研究所（亚利桑那）	\$2,681,328	\$4,557,541
儿童行动联盟（亚利桑那-州财政分析倡议行动）	\$1,048,936	\$1,496,681
加利福尼亚预算项目（州财政分析倡议行动）	\$1,181,699	\$3,939,874
太平洋研究所（加利福尼亚-州政策网络）	\$4,962,507	\$4,834,041
加利福尼亚公共政策研究所	\$13,050,874	\$159,346,006
詹姆斯·麦迪逊研究所（佛罗里达-州政策网络）	\$874,987	\$411,208
乔治亚州预算与政策研究所（州财政分析倡议行动）	\$591,648	\$882,844
乔治亚州公共政策基金会（州政策网络）	\$634,818	\$87,759
伊利诺斯政策研究所（州政策网络）	\$1,327,172	\$117,757
伊利诺斯“儿童之声”（州财政分析倡议行动）	\$2,520,217	\$1,179,150
马萨诸塞预算与政策中心（州财政分析倡议行动）	\$770,436	\$735,608
先锋研究所（马萨诸塞州-州政策网络）	\$1,342,630	\$1,715,824
麦基诺公共政策中心	\$3,377,168	\$7,345,742
密歇根人类服务联盟	\$1,164,092	\$717,195
优先公共政策中心（德克萨斯州-州财政分析倡议行动）	\$1,529,628	\$1,104,436
德克萨斯保守联盟研究所（州政策网络）	\$584,645	\$332,115
德克萨斯公共政策基金会（州政策网络）	\$3,026,663	\$2,143,756
常青自由基金会（华盛顿州-州政策网络）	\$2,686,930	\$1,249,633
华盛顿政策中心（华盛顿州-州政策网络）	\$1,661,953	\$2,516,590
华盛顿州预算与政策中心（州财政分析倡议行动）	\$556,736	\$155,984

数据来源于美国国税局990表，2009年度或最近可获数据财政年度。

## 四、

# 从中外智库的比较看中国智库发展的可行路径

杨 烨

### 1、中国智库特征的历史形成：“苏联模式” 添加中国特色

#### 1.1. 中国智库的发展历史：“苏联模式”的 翻版

##### \* 改革开放前的中国思想库：对“苏联模式” 的沿袭

苏联在20世纪建立了许多官方和半官方的研究机构，这些机构的运作模式主要是通过内部渠道向领导人直接提供决策参考。新中国成立以后，中国学习苏联，也成立了许多官方和半官方的政策研究机构。这些研究机构长期在政府各部门发挥着决策“内脑”的职能。

中国思想库从“苏联模式”思想库的运作模式同时继承下来的，是苏联模式思想库的某些弊端。比如思想库专家不敢向领导人提出反对性的意见和创新性的建议。

##### \* “苏联模式”思想库的特征：从系统内部提供决策咨询

(1) *国务院的思想库*。研究室和国务院参事室被视为中国政府最核心的智囊团，都是提供“决策咨询、建言献策、咨询国事”的机构。他们的建议受地方或部门利益的局限较小，可

以“直通车”的方式直达政府领导。

(2) *执政党的思想库*。中共中央政策研究室和中央党校是中国执政党的理论智库。党校的研究领域并不局限于党的理论，越来越多地参与经济、民生等政策领域。

(3) *各部委的智库型研究机构*。例如，财政部财政科学研究所、国家发改委宏观经济研究院、国家劳动和社会保障部的劳动保障科学研究院、国家民委的民族理论政策研究室等，这些研究机构因直接参与各部门的政策研究和制定，针对性更强。

(4) *专门从事政策研究和咨询工作的机构*。以中国社会科学院、国务院发展研究中心和国家行政学院为代表，这些研究机构的学术性较强，除了政策咨询以外也从事一些基础研究。在改革开放以后，上述研究机构有的已经消失，也有不少成为如今挂靠政府的半官方思想库的中坚力量。

#### 1.2. 改革开放以后：在“苏联模式”底板上 添加了中国特色

##### \* 执政党和政府高层越来越重视思想库的作用

随着中国改革开放的不断深入，中国执

政党——中国共产党和政府高层已经充分认识到思想库帮助政府解决经济社会实际问题的重要作用。

2004年1月，《中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学意见》明确指出，“要使哲学社会科学界成为党和政府工作的‘思想库’和‘智囊团’。”2005年5月19日，胡锦涛总书记主持中央政治局常委会议，听取了中国社会科学院的工作汇报，强调要“进一步办好社会科学院”。

从党的“十六大”（2002年1月8日-14日）开始，中共中央政治局每隔40天左右就会邀请不同领域的著名学者去中南海讲课。党的“十七大”（2007年10月15日-21日）报告首次提出要“鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用”。在诸如国家“十一五”规划、国家中长期科技规划、城镇医药卫生体系改革、新型农村合作医疗制度等一系列重大公共政策的制定和起草过程中，都能看到思想库研究成果在政策决策中受到重视或被采纳。

## 2、中国智库的发展现状及主要分类

### \* 改革开放后中国现代智库发展的三个阶段

第一阶段：20世纪80年代，中国对现代智库的初识阶段，以国策研究为主要方向。推动因素：改革开放大潮中对决策科学化的强烈需求以及一批反映西方现代思潮专著译介将智库思想大范围地传播到知识分子群体。一方面，大量知识分子进入国家政策部门参与决策制定和咨询，推动了现代智库在官方层面的形成；另一方面，一部分优秀人士抱着创建独立

思想库的热情，“下海”组建了中国最早的一批民间智库。

第二阶段：20世纪90年代中期。邓小平南方谈话启动了新一轮改革开放，国民经济高速增长，民营企业有长足发展，国企改革全面启动，对外开放进入“入关”谈判，驱动中国智库不仅关注国策研究，而且进入多元化和多领域发展阶段，其中既有学术研究、政策分析，也有企业咨询和商业规划等。

第三阶段：进入21世纪以来。在新一轮经济高速增长和社会矛盾凸显的关键时期，中国智库发展进一步得到了国家高层领导的关注和重视。2006年11月在北京和2007年7月在上海召开的两届中国智库论坛，标志着中国智库开始寻求摆脱被动角色，开始具有自主发展的能力。

### \* 中国目前究竟有多少家智库或“智库型”研究机构？

2009年初，《全球智库影响力研究》项目负责人、美国宾夕法尼亚大学教授詹姆斯·麦根领导的项目组出台了首份关于全球智库排名的研究报告，《2008全球智库报告》。在该报告中，美国智库最多，共1777家，其次是英国的283家和德国的186家，印度拥有121家智库，为亚洲最多，日本其次为105家。

据有关统计，中国目前共有研究机构2500多家，专职研究人员3.5万人，工作人员27万人。其中，以政策研究为核心、直接或间接为政府服务的“智库型”研究机构达到2000家，在数量上已超越美国。

### \* 中国智库在国际和国内被认可的有多少，它们是哪些？

在美国宾夕法尼亚大学的研究报告中，中国大陆被认可的智库有74家。在该报告中的全球50大“美国以外的智库”名单上，中国仅有中国社会科学院、上海国际问题研究院入围，分列第25和34位。

2006年11月，北京召开“中国首届智库论坛”，评出了中国十大智库，分别是中国社会科学院、国务院发展研究中心、中国科学院、中国军事科学院、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、中国太平洋经济合作全国委员会、中国科学技术协会、中国国际战略学会、上海国际问题研究院。这十大智库无一例外都是政府部门下属的事业单位型研究机构，从中可以看出中国智库格局的端倪，即不管是政策影响力还是在规模上，官方智库仍然占据了绝对优势。

2009年2月，《瞭望周刊》第四期推出智库专题报道，并附上了40余个“中国主要决策咨询研究机构”名录及简介。

### \* 中国智库的分类：根据资金来源和机构归属

第一类是政府部门下属的事业单位性质的研究机构。例如：国务院发展研究中心、中国社会科学院下属的专业研究所、中国国际问题研究所等，一般可统称为“官方智库”。

第二类是大学附属的研究机构，比如北京大学国家发展研究院（原中国经济研究中心）、清华大学国情研究中心等。

第三类是民间注册企业的研究机构，比如天则经济研究所、二十一世纪教育发展研究院、北京三略管理科学研究院等，一般被统称为“民间智库”。

第四类是中国目前存在的一些混合型和转制型思想库。

典型案例：2009年由前国务院副总理曾培炎主持成立的国际经济交流中心。这家智库的特点是吸收了大量退休官员发挥他们的专业特长和人脉资源，而且被注册成会员制的社会团体，通过收取会员费来保证组织运作。

中国的思想库已呈现出组织背景多元化的发展趋势，它是政府决策者和思想库领导者为了适应中国社会的深刻转型而进行的有益探索。

### \* 中国智库影响决策的特殊方式

(1) 参与执政党和政府重要纲领性文件的起草：官方和半官方智库多以报告和内参的方式建言献策，比如国务院发展研究中心参与《政府工作报告》的起草和调研，国家发改委宏观经济研究院参与每个“五年计划（规划）”的起草，中央党校和中国社会科学院参与党代会报告的起草。

(2) 通过各类《内参》向上传递言论与观点：除了这些阶段性的纲领文件外，官方智库通过报送内参的方式向上传递言论，例如，中央党校有直接送达中央有关领导的《思想理论内参》，也有内部发行的《理论动态》。中国社会科学院有《中国社会科学院要报》（信息专报）；国家行政学院有《咨询与研究》。

(3) 承接政府指派的课题和研究项目（国家发改委等）：承接政府指派的课题和项目研究是官方智库发挥影响的一个十分重要的渠道。据报道，国家发改委宏观经济研究院每年大约要承接三四百个课题，包括一些突发事件之后布置下来的应急性研究课题。

(4) 在学术会议、公开场合和媒体上发表观点  
在学术会议、公开场合和媒体上发表观点：也是智库发挥影响的另一渠道。学术会议是这方面最主要的渠道。除此之外，主要报纸相关版面开设专家论坛；电视台有专题节目；网络上也有专题访谈等。

(5) 利用特定机会以个人方式影响决策（面对面传递）：以个人方式直接影响最高决策者是一条捷径。从十六大开始中共中央政治局每隔40天左右就会邀请不同领域的著名学者去中南海讲课，学者们可以将研究成果和政策建议直接传递给决策层。

### 3、中国智库与欧美智库比较

#### \* 当前中国智库发展中的优势及弱点

在研究机构方面，几十年来也形成了中国自己的“智库”特色：如人员稳定；资金有保障；与政府的联系非常密切；与决策层的信息通道联系畅通；研究机构的管理层有权威性，等等。但是，中国具有典型官方特征的智库与现代智库的特征相比，在新时代越发显示出其不适应时势发展需要的弱点。

这些弱点是：

- 与政治体制关系过密，依附性太强，人

事、资金、管理都被束缚得很紧，无法从根本上发挥独立的研究功能；

- 专业程度比较低，多学科的协作研究比较少，致力于指定课题的研究和政策性的解释的比较多，而较少能从现实局势的需要和从发展中的实际问题出发去做研究。
- 管理体制比较落后，有行政机关管理体制的影子，经常是行政领导牵头主持研究项目而不是专家负责，更没有采用项目管理方式，落后的管理体制使研究机构很难得出真知灼见的研究结论。

#### \* 中外智库的比较：中国智库应怎样借鉴欧美智库的经验？

很多国内观察者谈及中外智库的比较，往往会把美国智库及其文化视为标准。美国是世界上智库产业最发达的国家。诚然，美国智库的研究能力确实让人称道，而美国智库的公众显示度和政策影响力也非常强。

美国智库的两大明显特征是，独立性与民间性。首先，“美国模式”要求智库独立于政府、党派和利益集团。但是，很多美国智库所依附的政治背景早已是公开的秘密。其次，美国智库是以民间智库为主，这些民间智库之所以在不依靠政府研究订单的情况下还能如此繁荣，其实是同美国发达的基金会产业密切相关的。

事实上，在西方大国中智库在没有政府支持的情况下还能如此繁荣的，也只有美国一家。在英国，除那些依附主要政党的大智库以外，独立性强的智库往往被政府认为总是批评

政府的缺点，因而得不到政府的太多支持而发展缓慢。在德国，智库主要分为接受政府课题的研究所和不同政党组建的研究型基金。在日本，政府多采用政府委托研究的形式采纳智库意见，而日本企业财团也组建了许多智库。在法国，最早的智库就是法国国防部仿照美国兰德公司的模式组建的，而法国非官方的独立智库也主要靠政府的研究订单生存。因此，中国完全没有必要简单地复制国外智库。

#### \* 在智库与政府关系方面：美国智库值得中国借鉴的两点经验

(1) 政府是智库的重要客户。美国政府都是美国大型咨询公司的重要客户，咨询公司有时直接接受某一届政府的委托，或通过投标的方式取得政府咨询项目。

(2) 政府通过相关政策激励和鼓励智库发展。其一，美国政府规定，超过100万人口的城市要建立区域发展综合咨询机构，政府决策过程参考咨询方案成了法定的程序，政府新项目的实施，要在立项、论证、投资、验收各环节有咨询报告。这一政府规定可以直接刺激智库研究成果消费者的增加。其二，政府规定咨询费可以纳入成本，不征所得税，这一优惠税收政策对于社会更为广泛地采纳智库的研究成果有明显的激励作用。

#### 4、质疑和建议：现存体制框架下中国智库发展的可行路径探索

#### 4.1. 当前中国智库需要加速发展的紧迫性和必要性

其一，中国政府决策研究的科学性不够，已经造成了相当程度的浪费。据国内媒体报道：中国人大常委会委员长吴邦国在一次会议上曾经指出，中国最大的浪费莫过于战略决策的失误。据世界银行估计：中国“七五规划”到“九五规划”期间，由于投资决策失误造成的资金浪费及经济损失大约为4000亿-5000亿元人民币。据称中国的决策失误率达到30%，而西方发达国家却只有5%左右。

其二，随着外部影响力的迅速增强，智库的发展成为中国软实力的突出标志。智库的发展，目前已成为国家软实力发展的重要标志之一。在某种意义上，智库的真正发展，是国家智力资源的一种储备，这种储备在现代复杂的国际形势中，是一国立于不败之地的“智胜”的资本，从长远看，它甚至比硬实力的提升如粮食、黄金等战略物资的储备更具有决定性的意义。

近两年来，国内围绕着如何发展中国智库的问题已经形成热议，存在着多种看法和意见。其中，最多涉及的是智库的独立性问题以及智库的民间化问题。

#### 4.2. 发展中国智库的两点质疑：独立性与民间性是最为可行的路径吗？

#### \* 智库与政府的关系：独立性是中国智库的可行路径吗？

综合国内外智库界对“独立性”解释，可以有多种含义和理解：

- (1) 智库运作是否独立于政府决策体制和过程之外；
- (2) 智库学者的思维和研究是否保持独立；
- (3) 智库代表的利益对特定集团或群体是否独立；
- (4) 智库型研究机构对政府而言是否独立；
- (5) 智库的财务和经费来源是否独立。

对目前中国智库而言，上述五种意义上的独立性，(1)，(2)和(3)应该尽量做到独立；而(4)和(5)目前无法完全做到，也没有必要真正独立。

针对(1)不能独立于政府决策体制和过程之外的研究机构只能算作是政府内部的研究机构，而不是一般意义上的智库。

针对(2)就目前中国大部分智库的实际情况而言，智库研究的思维和研究独立性可以通过管理制度上经营与研究的分开来保证。

针对(3)所谓思想库的独立性丧失，表现在个别思想库被某些利益集团收买，成为其代言工具。这些思想库向政府和公众倡导倾向性政策思想，从而试图把集团的私利包装成公共利益或国家利益。

针对(4)其一，智库的独立性并不意味着思想库要和政府保持距离。这有以下原因：第一，政府是思想库研究产品的最终消费者。思想库和政府保持良好关系，有助于思想库将研究

成果更好地向政府输送。第二，政府是思想库获得政策研究所必需的信息和数据的最主要渠道。第三，独立性并不意味着思想库不能公开支持政府观点。

其二，中国目前有很多官方和半官方的智库是附属于政府某个部门，或是主要研究经费来源是政府及下属部门。前面提到过的四类中国智库，前两类的人员经费、办公经费都是来自于政府或下属的事业单位，相应的两个案例如高校研究机构、国务院发展研究中心。

针对(5)财务和经费来源的完全独立，目前中国大部分智库都无法做到。当然，没有资金来源的多元化，其他意义上的智库独立性可能只是一种表面上的独立。国外很多智库资金来源除了政府发包和不同客户项目之外，还有很大比例来自社会与个人的捐赠。而中国缺乏发达的基金会产业。各类智库往往缺乏稳定的社会资金支持，有时连基本的生存条件都无法保障。

#### \* 中国有足够民间智库吗？

**观点1：**目前体制框架下民间智库发展的相关土壤与环境还不够完善。

中国国内的实践者也在积极探索中国民间智库的发展模式，作为官方和半官方智库的

重要补充。然而，民间智库发展的相关土壤与环境还不够完善：（1）政府的信息公布制度还不够透明完善，非官方智库无法保障信息和数据来源，很难展开深入的研究；（2）政策上并没有对智库做好定位，例如一些民间智库如果没有找到政府机构挂靠，就必须作为以盈利为目的企业形式来注册；（3）中国目前体制框架下还没有形成让体制外民间智库参与政府决策与政策研究的常规机制。（4）中国社会也缺乏保证其独立性的公共基金以及社会捐赠文化。

**观点2：**需要发展民间智库作为官方和半官方智库的重要补充。

从长期趋势来看，民间智库在社会公共领域会有很大的发展空间。尤其当少数政府部门与社会民众存在一定程度利益“博弈”时，人们会更倾向于寻找具有一定独立性、利益中立的民间智库来提供解决问题的多种方案。从当前来看，在发生重大的国内社会或公共问题以及国际上发生重大事变时，十分需要民间智库在第一时间对一些涉及尖锐社会矛盾及对外关系中敏感问题作快速反应，以避免中国智库“集体失语”的尴尬现象。

**观点3：**当前民间智库发展可达到的合理程度的标志是什么？

鉴于中国当前现存体制框架能提供的可能性空间，目前只占智库总量5%的民间组织在短时期内不必要也不可能十分迅速的发展。当前民间智库发展可达到的合理程度的标志有两个：第一，民间智库能否对95%官方或半官方背景的智库形成挑战，为政府决策提供

多种可选择方案？第二，中国是否有若干在国内国外均具有重大影响力的民间智库？

#### 4.3. 对现存体制框架下中国智库加速发展之可行路径探索

##### \* 可行路径之一：加强竞争性

国内智库之间的竞争：不但要有官方智库与官方智库的竞争，还要鼓励民间智库发展，并允许与官办智库形成竞争，进而在竞争中提高中国智库的整体水平。

与外国智库的竞争：目前很多美国智库在中国设立了办事处，甚至与中国一些大学联合建立了研究机构，也包括对本土一些智库进行资助。外资智库在中国的出现，为中国智库提供了新的竞争对手。

##### 如何建立竞争机制？

（1）在完善智库发展的“政策分析市场”方面，要建立政策分析研究的需求方和供给方交流的渠道，使相关智库对政策研究的需求非常清楚。同时，具有不同背景的各种智库可以针对相关政策研究的需要，进行深入的研究并提出相关政策建议。政府要鼓励形成公平竞争的氛围与智库研究采纳机制，政策研究项目应该让民间智库参与竞争。政府还可以设立一些政策研究基金，鼓励各类思想库自由申请。

（2）要建立智库研究成果多层次输出和公开讨论的机制。智库的研究成果不仅向政府部门输出，还必须以媒体等各种形式向其他关心该政策问题的公众和社会团体提供，使智库通过丰富多样的方式实现其政策影响力。

（3）政府决策者往往对不同智库提出的政策



建议的科学性很难判断，因此在政府委托研究时需要完善同行评审和同行竞争机制。评审标准应为是否能够提供更有效、更可行的方案，是否能对政府和社会带来更大的帮助。

(4) 要努力构建智库市场化运作体制，积极应对市场的变化。智库的民间化发展其实也是构建市场化运作体制的过程。严格说，现代智库是作为市场经济社会中的一种机构组织，必须尊重市场经济的规律，智库只有在不断地对市场化发展的过程中才能真正具有竞争性。

#### \* 可行路径之二：提高专业性

智库的专业性包括专业队伍的建设，智库的专业特色的形成，智库咨询工作的专业特点，保证智库能够合理合法运行并得到有效规制等。

欧美国家的智库都具有自己独特的专业优势。例如：英国智库注重发挥工程咨询方面的优势，德国智库与新技术的结合，法国智库注重其咨询的实用性和发挥其对非洲熟悉的优势，而美国大型智库利用其综合性优势和强大的人才优势大力拓展国际市场等。

欧美的大型智库几乎都有自己的主要专业方向。例如：布鲁金斯学会擅长于中东问题；兰德公司擅长于军事战略；美国外交关系委员会擅长于外交政策；美国战略与国际研究中心擅长于国防政策；美国企业研究所擅长于贸易、经济政策；胡佛研究所擅长于美俄关系；卡内基基金会擅长于核不扩散问题；欧洲政策研究中心擅长于欧洲一体化研究；法国国际关系研究所擅长于欧洲事务；斯德哥尔摩国

际和平研究所擅长于危机管理；亚当·斯密研究所擅长于自由市场等等，都对发展专业性强的智库很有启发。

#### *智库的发展需要有科学有效的行业管理：*

从智库内部的管理体制来看，需要有适应于本智库的有特色的管理方式，这样才能使智库的专业性得到充分的发挥。在确保智库的基本立场观点符合政府相关法律法规的同时，政府可以与行业协会合作，建立可靠的智库数据库，确立基本的准入门槛、职业标准、财务监管制度等。在信息高度不对称的政策分析市场中，政府和公众对智库的有效监管也是智库专业化程度和职业操守提高的重要前提条件。

#### *通过宣传提升智库的专业形象*

当智库有了好产品，要善于宣传。通过经常和有效的宣传，智库的专业形象才会被广泛认可，智库的客户才能有闻名而来，智库的生存空间也会更广阔。

#### \* 可行路径之三：使智库实现产业化

中国的智库要获得更为迅速的发展，将智库发展成为一个新兴产业是一条捷径。为此，政府可以采取以下扶持政策：

- 1) 政府成为智库产品的最大的固定消费者；
- 2) 免除所得税：咨询费不用缴纳所得税；
- 3) 法规规定政府相关政策必须建立咨询制度；
- 4) 制定和颁布智库产业的行业管理规范。

## 五、 英国智库：动荡年代的光荣传统

马克·加内特 (Mark Garnett)

2010年7月，英国进步智库公共政策研究所（IPPR）前副所长本·罗杰斯在《卫报》上发表了一篇文章。罗杰斯表示“我们需要智库。由于[英国]政坛的集团意识淡化，思想愈加重要”。智库“在政府、大学、第三部门及新闻界之间创造空间”，在工党于2010年5月英国大选中失败之后为复兴左派思想提供了可能性。

《卫报》的受众群体通常具有“进步”特征，并且愿意接受关于思想角色的讨论内容。因此，该报是发表上述文章的理想媒体。因此，评价网上对罗杰斯文章展开的讨论意义深远。在31位对该文章进行评论的读者中，仅有1人赞同罗杰斯对智库所持的支持态度。其余30人中，7人保持中立或不直接相关，另外23人则表达了不同程度的敌视态度。值得一提的是，唯一一位持赞同态度的读者承认维护罗杰斯的观点是出于自身利益考虑；该读者现供职于某智库。负面评论如下：“智库只不过是依靠纳税人生存的压力集团，应该将其取缔”；“告诉我智库有哪些实际目的能让我相信其的确值得关注？”；“[智库]是广告代理

机构/宣传机构，旨在宣扬为其注资者均希望宣扬的思想”；以及“消灭、绞死和肢解所有建立智库、参与智库活动并成为其成员的废物和奸诈之徒”。

### 1、对智库抱有敌意的原因

显而易见，必须相当谨慎地对待以上调查结果。参加讨论的读者均出于自愿，其中多为《卫报》的固定读者。然而，根据这么小的调查样本分析该报整个受众群体的观点未免失当。如上所述，某些读者认为智库无异于“半自治非政府组织”（Quangos），由于浪费纳税人的钱而在2010年经济困难时期遭受反面宣传之苦。然而，数名读者撰文表达了以下——我们将会看到——难以消除的观点：智库及其成员组成了部分不具代表性的社会精英群体，该群体对目前的政策辩论施加了太多影响，为太多的英国政治家服务。因此，某位读者着重分析了智库成员的优越背景，坚称“除了略微降低牛津和剑桥大学普通毕业生的失业率”，此类机构未创造任何实质性福利。另一位读者则表示，“某些职业政治家认为世界局限于

M25 [大伦敦地区环城公路]之内，认为自己无所不知。我们得减少此类政治家的数量”。由于存在以上大量批评意见，唯一一位对智库持支持态度的读者（坦言自己是智库员工）有关“所有智库充斥着‘政治迷’的观点完全错误”的论点可能不会引起人们的注意（Rogers, 2010）。

在以上由《卫报》这样一份颇具影响力的报纸发起的辩论中，仅有一位读者对原文观点持赞同态度，其余读者均持否定态度，结果令人深思。对于这一受众而言，英国的智库目前被感受为最多是英国宏大政治问题的一部分；另有部分读者甚至认为智库是包括受过良好教育的报纸读者在内的受众群体普遍认为英国政客脱离民众的根本原因。为何会形成这种局面？对智库抱有的敌意在一定程度上清楚地反映了英国长期面临的严重经济困难。然而，此种敌意可追溯至英国智库的早期历史，尤其是20世纪90年代的发展历史。

## 2、英国智库发展史上的四波浪潮

### 2.1. 第一波和第二波浪潮——智库的创造和职业政策顾问

在关于智库的早期出版物中，笔者（与诺丁汉大学的安德鲁·德纳姆）探讨了英国智库的一系列发展浪潮（参见Denham and Garnett 2004）。第一波浪潮始于19世纪，英国民众宣称其“创造”了现代意义上的智库。以杰里米·边沁（Jeremy Bentham）和约翰·斯

图尔特·穆勒（John Stuart Mill）等伟大思想家为代表的“哲学激进主义者”试图在系统的基础上影响有关各类议题的政府政策。这些哲学激进主义者出版了一份期刊（《威斯敏斯特评论》），其中部分人员（包括穆勒本人）还获得了议会席位。他们的目的不是实现自我进步，而是更有效地宣传其实现“绝大多数人之最大幸福”的政治信念。19世纪几次关键的政策变化可追溯至哲学激进主义者提出其信条时所持的顽固态度。步哲学激进主义者后尘的是费边社（成立于1884年），该团体以萧伯纳等著名文学家为骨干力量，致力于在所有政党（包括保守党、自由党及后期的工党）执政期间宣传旨在解决社会问题的集体主义（甚至“社会主义”）办法。

第二波英国智库成立于两次世界大战期间，背景是此阶段政府缺乏处理社会经济领域紧迫问题的专业知识。政治与经济规划委员会（PEP，后改名为政策研究所（PSI），成立于1931年）和国家经济社会研究所（NIESR，1938年）等被其创立者视作可为政府提供对政策制定重要的“客观”数据来源的公益团体。前两波英国智库发展浪潮之间的差异见于制度和思想层面；第二波智库存在政策偏好（因此对社会经济困难采取“凯恩斯主义”路线或干预主义方法），但比以往的智库更能接受新思想，其制度架构也更加正式。相比之下，哲学激进主义者和费边社成员则是由自愿者组成，他们通常拥有实质性的私人收入。有观点表示，第二波英国智库鼓励民众将其视作“职

业”政策顾问，这些顾问独立于政府，但希望与英国议会和政府的决策者建立建设性关系。20世纪30年代，对于从未了解英国工人典型经验的知识精英，几乎没有对其政治影响的不满。第二波智库反映了公共服务机构的主导理念（Denham and Garnett, 1998）。

## 2.2. 第三波和第四波浪潮——思想倡导与宣传活动

第二波英国智库普遍支持政府在统计数据的基础上干预处理社会经济问题。第三波智库则是对二战后政府普遍增加在社会经济领域活动之有意识的明确响应。成立于1957年的经济事务研究所是首个（并且据称是最著名的）此类机构。它把自己视作经济自由主义之火的孤独守护者，因为当时，所有主要政党广泛接受第二波智库倡导的干预主义政策方法。1974年，政策研究中心（CPS）并入经济事务研究所，然而，该智库与英国保守党以及该党1975年之后的领袖玛格丽特·撒切尔建立了明确的政治联系。对于准备聆听经济自由主义例证的民众而言，经济事务研究所与政策研究中心是理想的倡导机构，这些机构能够将其思想传达给包括作为保守党领袖的玛格丽特·撒切尔及其若干重要盟友等在内的权势人（Cockett, 1994）。然而，经济事务研究所保留了其出版符合学术标准的宣传册的承诺，政策研究中心则始终致力于培养可行的政策理念。亚当·斯密研究所（ASI）成立于1977年，主要任务是弥补经济事务研究所和政策研究中心的工作的不足，且它运用的研究方法与两者有所不同，

因此应被视作第三波浪潮中成立的智库之一。该研究所宣称其既能提供实用理念，又能提供哲学专论，倾向于为撒切尔时期推行的诸多政策倡议邀功。亚当·斯密研究所或许不是英国首个通过宣传其对部长级官员的影响寻求媒体关注的智库，不过是率先系统采取相关措施的智库。

无论其影响具体如何——即便在撒切尔夫人1979年当选首相之后，尤其是经济事务研究所并未减缓对保守党政策的批评——英国右翼智库仍被视为20世纪80年代颇具影响力的政府附属机构。虽然英国部长级官员对右翼智库的建议漠不关心，然而，与政府部门类似的是，右翼智库同样认为英国在1945年之后接受关于社会经济政策的“集体主义”观点是走在错误道路之上，这让政府部门感到宽慰。工党支持者汲取了深刻教训。在此背景下，公共政策研究所（IPPR）于1988年适时成立。然而，该研究所从成立之初就与经济事务研究所、亚当·斯密研究所甚至政策研究中心有所不同，部分原因是智库现被视为“思想交锋”的重要参与机构；以上机构在宣称高层政客密切关注其论点的同时表示了一定程度的反感。公共政策研究所成立之时，工党领导层希望英国民众认识到，相比20世纪80年代初期，该党的激进性有所削弱。因此，若公共政策研究所导致工党感到难堪，该机构的资金来源将迅速减少，其处境将十分危险。鉴于此类策略因素，公共政策研究所可被视为第四波英国智库中的先行者。第四波智库的赞助者未批准智库“思考不可想

象的问题”，但批准其散播已获政党内部（直接或间接）相关之高层人物广泛批准的理念。

相比“新右派”智库，公共政策研究所面对更多限制因素，并且倾向于淡化原有“左右派”划分的重要性，因此被视为第四波智库的早期范例。在此背景下，社会市场基金会（SMF，1989年）可被视为公共政策研究所的配套机构。该基金会传播短命的社会民主党（SDP）曾一度倡导的“社会市场”思想。由于工党的思想存在所谓的极端主义，社会民主党与之分裂。社会民主党解散后，社会市场基金会继续存在。由于“社会主义市场经济”概念在英国的内涵模糊不清，两大政党的高层官员均可能对该基金会持支持态度。20世纪90年代，社会市场基金会成为工党和保守党政客发表“富有见地”之演讲的固定平台。就媒体报道而言，在该基金会发表演讲可取得双赢效果。政客在智库平台上露面可增加其知识层面上的可信度，而智库则可以通过媒体报道获得正面宣传。可以理解的是，社会市场基金会并非唯一重视此类事件之潜在影响的机构。就此而言，第四波智库进一步强化了第三波智库成立期间出现的趋势。得益于对大量政策产生的影响，亚当·斯密研究所在撒切尔时期得到广泛宣传。然而，此类影响极难确定。相比之下，全国性报纸的专栏篇幅和电子媒体的“播出时间”则可确定。因此，“第四波智库”的主要特征——无论像公共政策研究所等机构的初衷如何——是渴求宣传，这样的渴求很可能导致智库走向末路。如今，所有新成立智库的终极

目标似乎均是在媒体上发表认可其在政界之影响的声明——无论该等声誉是否真正源自其在立法过程中扮演的关键角色。智库之间目前的竞争似乎已偏离其最初目标——即不仅影响政策，而且通过影响政策惠及整个社会。

### 2.3. 新工党与智库

新工党在1997年大选中获得压倒性胜利后重掌政权。当时，媒体曝光度最高的智库并非公共政策研究所。该研究所曾与新工党领导层共同努力减少民众对其“社会主义”倾向的担忧。相反，《卫报》等严肃类报纸将关注的焦点投向了Demos（成立于1993年）。Demos被定位为左派进步机构，其部分高层领导曾任政府顾问（如本·罗杰斯，他曾任公共政策研究所成员，上文援引之《卫报》文章作者）。然而，Demos并未执行任何可认可的思想路线。相反，该机构似乎反映了战后政治战线的瓦解。Demos甚至被视为英国首个“后现代”智库，该机构轻率对待曾占据24小时媒体头条位置的思想观点，并且几近反对工党否认其结论（尽管确定其思想性质属于“左”还是“右”愈加困难）。新工党于2010年下台，当Demos已看清政治风向。为使媒体相信其刊物仍值得报道，该机构对保守党内部的“革新”趋势表现出浓厚兴趣。2010年，Demos所长担任自由民主党领袖克莱格（Nick Clegg）的顾问，克莱格在保守党领导的联合政府中担任副首相。

新工党执政期间成立的其他智库——例如Politieia（1995年）、Civitas（2000年）及“政策交流”研究所（Policy Exchange，

2001年)对保守党表示同情。与20世纪70年代中期的玛格丽特·撒切尔一样,保守党也渴望参与“思想交锋”。然而,此类智库甚至无法阻止Demos建立的寻求关注的趋势。尤其值得一提的是,Policy Exchange试图针对新任首相戴维·卡梅伦(David Cameron)的“幕后掌权者”撰写文章,一向被媒体评论员认为具有“深刻影响力”。与此同时,社会公义中心(CSJ,成立于2004年)由于影响甚广而引起媒体猜测。该机构主要领导——原保守党党魁伊恩·邓肯·史密斯出任联合政府内阁大臣。史密斯致力于继续正在进行的福利改革。此前,社会公义中心曾调查改革内容。

### 3、英国智库与“政治阶层”

回顾英国智库在新工党执政末期的发展进程,可发现智库的传统特质已不像以往那样强。甚至可以说智库的优良传统已“消失殆尽”。如今,媒体讨论的不是智库所做的工作,而是其定位——更确切地说,是媒体(以某种未指定的方式)对其的定位(指是否有影响力)。然而,此类悲观评价存在例外。例如,经济事务研究所拒绝去设法获得容易的宣传,并且继续举办研讨会和发表研究论文;研讨会和研究论文包含明显的经济自由主义意识形态特征以及一定程度的学术实践特征。另一个较早成立的机构——财政研究所(IFS,成立于1969年)由于其对经济发展状况和官方数据资料采用的法律方法而受到政客及媒体评论员的尊敬。

即便如此,成立时间较短的智库(乃至某些较老的智库,如费边社)如今似乎重点关心如何跟随潮流,而非向不同立场的政府提供系统的政策观念。简言之,英国多数智库如今并不会“思考不可想象的问题”或通过宣传至少能够适度改进主要正统观念的思想来服务于多元自由民主政体。相反,它们似乎更渴望通过向现任政府传达其希望听到的观点引起其积极关注。此类策略旨在获得媒体曝光机会。就此而言,智库与其拉拢的政客目标一致。新工党执政期间,内阁大臣似乎往往相信传达正面信息的媒体头条新闻比成功的政策倡议更能促进职业晋升(因此更重要)。政客行动仓促,智库同样如此。因此,相比长期努力思考社会痼疾的集团,任何针对报纸每日头条新闻提出重要见解的机构均可能比其更“有影响力”。

第四波智库与高级政客优先项的相似之处不足为奇。在以往几波“浪潮”中,驱动智库成员的主要因素是渴望对政策产生影响,而非在政策制定过程中直接发挥作用(例如通过赢得议会席位,藉此希望晋升到部长级职位)。事实上,经济事务研究所则对部长级官员的工作过程表示强烈反感。(该研究所高层成员认为)部长级官员的良好初衷总是由于公务人员的强大影响最终未果。然而,到第四波浪潮开始之时,智库以往在自身社会环境与议会和政府部门之间设置的壁垒转变为旋转门。撒切尔和约翰·梅杰在任期间,数名智库杰出成员出任政府职位,这一趋势在托尼·布莱尔和戈登·布朗时期更加明显。事实上,布朗与

第四波智库——史密斯研究所（成立于1996年）建立有密切联系。史密斯研究所（请勿与亚当·斯密研究所混淆）属中左派，其工作范畴与历史悠久的公共政策研究所类似。该智库成员为布朗的重要盟友。布朗担任财政大臣期间，该智库甚至曾在其官邸唐宁街11号举行过研讨会。2010年，保守党领袖戴维·卡梅伦就任英国首相。卡梅伦曾任政策顾问，深谙政党机构与“独立”思想产业之间的相互作用，其就任首相职位未对新兴模式产生明显影响。

对于志向远大的政客而言，从智库到议会或政府的仕途如今似乎是一个强有力的激励因素，该因素激励其在一段时间内从事“专业政策研究工作”。除此之外，最常见的晋升途径是在某位政客的身边出任回报甚微的职位，希望从内部实现晋升。总体而言，这一途径缺乏吸引力，原因是出任上述职位期间必须卑躬屈膝，并且将自身命运与特定的个人命运紧紧相连。相比之下，即便获得与上述政客相同的回报，智库成员也可享受更加舒适的工作环境。在政客身边工作或会导致在议会内部树敌。与政客及其扈从保持频繁而非连续接触则会减少这种风险。对于希望通过供职于智库开始政治生涯的人而言，其最后一个优势是多数高级政客均渴望建立知识方面的声誉。如前所述，与智库建立联系（即便此举仅意味着在研究机构的资助下发表演讲）现被视为渴望成功的部长级官员建立声誉的理想捷径。

简言之，英国前三波智库成员的思想通常与其希望谏言的政客迥异，但是，自第四波

智库出现后，智库倾向于选择与政客思想保持一致的求职者。此类求职者几乎清一色毕业于名牌大学，通常对政治内讧异常痴迷，基本不能代表英国民众。此类求职者的种族和性别构成未必反映英国总体情况，不过他们多数拥有（优越的）社会经济背景。

当今智库成员面临的一大问题是其属于新闻记者彼得·奥伯恩所谓的“政治阶级”（Osborne, 2007）。2009年爆发的政治献金丑闻对各党派均造成影响。丑闻爆发之后，英国相关政客成为众矢之的，当今智库成员也因此饱受批评。作为不受欢迎之精英机构的成员，他们正在遭受各种批评。（如民众对本·罗杰斯之文章的反应所示，）这些批评意见时而误导、时而以令人不快的方式正确引导智库成员。尤为值得一提的是，罗杰斯的文章影射智库正在成为“行动智库”，致力于将思想观点付诸实践。接受调查的读者无一关注该发展动态，原因或许是其只能将相关活动视为主要旨在吸引媒体宣传的噱头。

#### 4、英国智库的未来

有证据表明，部分将英国智库视作多元民主政体中重要财富的政客甚至也对智库持怀疑态度。尽管如此，此类机构短期内仍将继续存在。社会公义中心被视作英国智库复苏的先例。该机构在成立之初更像是一个“虚荣智库”，旨在竭力挽回由于伊恩·邓肯·史密斯（该机构创立者）担任保守党党魁期间（2001年-2003年）一事无成而丧失的信誉。在社会

公义中心的帮助下，史密斯成为一位可信（以及重新受尊敬）的政府大臣。其他仕途严重受挫的著名政客或将效仿史密斯的先例，而不会成立真正像“虚荣智库”的机构。此外，由于切实开展研究工作而非进行粗略推测，政策建议相对较少的智库近年来的媒体知名度也不断提高。伦敦英皇基金（King's Fund）是这方面的著名范例。该机构成立于1897年，初衷是为伦敦地区的医院提供支持，目前致力于为关于英国国民卫生服务体系（NHS）的公共辩论提供相关信息。

另一个可能有利于智库发展的现象是威尔士、苏格兰及北爱尔兰自1997年起开始将部分权力下放至新成立的政治机构。这些拥有（有限）权力的地区为新成立的智库提供了发展空间，智库的任务是影响政策制定，无须争取毫无意义的媒体赞誉。在威尔士，旨在纪念

英国国民卫生服务体系创立者的左翼智库贝文基金会于2001年成立。在苏格兰，苏格兰委员会基金会和政策研究所于1999年苏格兰议会首次选举期间成立（Pautz, 2007）。在权力下放的前十年，英国政府密切监督苏格兰和威尔士等地区广受关注的政策倡议。虽然英格兰（自身缺乏获得下放权力的机构）仍将在英国占据主导地位，且伦敦的部长级官员将是关键的决策者，但是，政府已开辟一条公平公正的新渠道，智库有望通过该渠道对有关各类议题的政策制定产生影响。

然而，从长期来看，无法逆转英国智库在这一传统内处境总体恶化的趋势。这一趋势可部分归因于英国智库和拥有可观资源的美国智库相比较而言相对贫困的现状（参见下表1）。其原因是影响英国最高层政界行为的长期问题，其中首要的问题就是媒体。如前所

表1：21世纪英国智库抽样调查结果

智库	第几波（成立年份）	收入，2009年，英镑
伦敦英皇基金	1st (1897)	13,797,700
国家经济与社会研究所（NIESR）	2nd (1938)	2,825,267
经济事务研究所（IEA）	3rd (1957)	1,437,000
财政研究所（IFS）	3rd (1969)	5,138,000
公共政策研究所（IPPR）	4th (1988)	3,210,000
社会市场基金会（SMF）	4th (1989)	703,933
Demos	4th (1993)	1,508,015
史密斯研究所	4th (1996)	432
Civitas	4th (2000)	765,594
政策交流研究所	4th (2001)	2,695,000

资料来源：英格兰和威尔士慈善委员会，2011年。



述，媒体驱使政客和智库登上头条新闻而非获取实绩。无论政客做出何种选择，一个拥有独立政策建议的健康体制须以后者为导向，而非前者。此外，相比自愿在政客办公室从事徒劳无益的实习工作，在智库开始政治生涯似乎更具吸引力，而媒体则提供了在发挥影响力的同时无须承担责任的机会。过去几十年间，诸多原本可成为政客或智库领导的有才之士纷纷选择从事媒体职业生涯，这种现象并非偶然。因此，正如彼得·奥伯恩等人所述，英国政局的评论人士现在与政策顾问以及决策者大体相似。

英国智库面临的第二个难题是思想意识的下降。某些人士将智库的“理想”模式定位为本着“客观性”精神开展研究工作的机构。英国智库的发展历史则表明，有原则地坚持某种信念体系通常是确保能够启发民主公民机构和政策精英群体之竞争（“思想斗争”）的最佳途径。随着目前思想冲突逐步消退乃至彻底消失，智库只不过是倾向于互相复制。因此，近年来发生了一定数量的政党政治“混装”事件。曾经坚持某种思想传统的智库开始招纳某党派（该党派曾与智库存在严重的观念冲突）的著名代言人。因此，竭力坚持撒切尔主义的亚当·斯密研究所能够与托尼·布莱尔率领的工党政府保持富有成效的关系——两者已建立联盟关系，这在20世纪70年代末亚当·斯密研究所成立时完全无法想象。在对本·罗杰斯文章发表评论的读者中，无人明确提及思想意识问题。然而，随着英国政坛集团意识的淡化，

思想意识的重要性也有所下降。如若不能繁荣思想，智库只有通过继续招募满怀热情的人士方可保持政治仕途跳板的形象。英国的“职业政客”业已泛滥。在此情况下，如若想重获见闻广博之民众的尊敬，智库就必须重新吸引志在推动建设性政策以及为包容式辩论提供相关信息之各界人士。

#### 参考文献：

- Cockett, Richard (1994), *Thinking the Unthinkable: Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*, HarperCollins.
- Denham, Andrew, and Garnett, Mark (1998), *British think-tanks and the climate of opinion*, UCL Press.
- Denham, Andrew, and Garnett, Mark (2004), 'A "hollowed-out" tradition? British think tanks in the twenty-first century', in Diane Stone and Andrew Denham (eds), *Think Tank Traditions: Policy research and the politics of ideas*, Manchester University Press.
- Pautz, Hartwig (2007), 'Scottish Think-Tanks and Policy Networks', *Scottish Affairs*, no. 57, pp. 57-77.
- Osborne, Peter (2007), *The Triumph of the Political Class*, Simon & Schuster.
- Rogers, Ben (2010), 'Rethinking the role of think tanks', <http://www.guardian.co.uk/global/2010/jul/05/role-thinktanks-political-theory-left>, 5 July.

## 六、

## 德国智库

马丁·图内特 (Martin Thunert)

## 1、德国智库部门：组织概览

在德国，政策研究组织并非一种全新的现象。基尔世界经济研究所成立已近100年，是世界上它这一类研究机构中历史最悠久之一。在纳粹1933年在德国掌权之前，就存在像德国对外关系委员会和弗里德里希-艾伯特基金会等当今智库和基金会的前身组织。但是，一直到20世纪90年代，“智库”的概念很少被用来表示这些机构。它们中的大多数更偏爱“研究所”、“政治基金会”或“运作型基金会”等的名称。此外，在德国，一直到20世纪90年代，未开始对这些组织的学术研究。如今，一家智库是一个声称充当重要公共议题的研究与分析中心的组织。德国智库可以是非营利的、私人的或公共的组织，它们生产研究产出，诸如出版物、报告、演讲以及研讨会，在大多数情形下是以可确认的受众为目标，希望能借此影响决策和公共舆论<sup>1</sup>。在最近数十年里，德国智库的数量有了巨大增长。在2011年4月底，在线的“德国智库目录”（参见<http://www.thinktankdirectory.org/>

[index.html](#))包括了155家机构。2010年在美国费城的外交政策研究所“智库与公民社会项目”框架里、由詹姆斯·麦根每年实施的全球智库报告(参见McGann 2011)提及德国有近300家智库。尽管有某些非常古老的研究机构，但是，德国智库是二战后建立的。目前智库中的30%至35%是在1945年至1975年之间建立的。近55%至60%的智库是在1975年以来建立的。在建立新的智库以外，许多较老的机构从20世纪90年代末开始通过对其运作模式加以现代化，来彻底改造自己，这经常是外部评估、场址变更或领导层更迭的结果。若干因素刺激了智库的

表1：德国智库的类型  
(占总计93家智库的比例)

智库类型	百分比
学术型智库	65%
倡导型智库	30%
政党智库	5%

<sup>1</sup> 企业、小公司或协会等举行为期一天的战略会议，也日益多地使用“智库”的概念，但是它们被排除在本文有关智库的定义之外；被排除的还有各类单一议题临时委员会或行动小组。

这一增长与现代化过程：信息革命和政策议题日益复杂及其技术特征推动了全世界范围智库的增长。此外，德国1999年之后从波恩迁都到柏林，创建了有利于智库繁荣的氛围。

## 2、德国智库的分类：学术型智库与倡导型研究所

德国智库包括学术型智库和倡导型智库，但是，私人的和倡导型政策研究所的发达程度不及英美国家。有时难以区分面向研究的学术型智库和涉及政策相关问题的基础研究机构。表1 提供了德国智库的分类。

### 2.1. 学术型智库

学术型智库是到目前为止德国最大的智库群体。它们可以被划分成以下子群：

- 政府创办，但是在公共部门指导方针内独立运作；
- 非大学类研究所（大多是莱布尼茨学会所属研究所）；
- 大学附属的、从事政策相关的应用型研究中心；
- 拥有相当大规模私人资金的学术型智库。

**政府创办的研究所：**联邦政府创办了部门研究机构和若干准独立的研究机构，在它们当中，德国国际事务与安全研究所（柏林SWP）或劳动力市场与职业研究所（纽伦堡IAB）是最大型的研究机构之一。在20世纪70年代和90年代之间，各联邦州政府成为了学术型智库的主要赞助者，尤其是在和平与冲突研究、环境、技术与经济研究领域。

**莱布尼茨学会所属研究所：**学术型智库中最大的群体是所谓的莱布尼茨学会所属研究所<sup>2</sup>。在这个由50多家非大学所属研究所组成的多样的群体当中，大多数研究所获得了联邦政府与联邦州政府的共同的财政支持，它们各出资50%，至少有十几家研究所从事应用政策研究。这类群体中曝光度最高的研究所是六家大型经济研究所，加起来总计有400多位经济研究学者。这些经济领域智库由联邦政府和联邦州政府联合出资，这不仅反映了德国的联邦制结构，也表达了德国鼓励在经济政策和经济发展方面形成竞争性观点的希望。在1950年和2007年春之间，这六家经济研究所的专家们每年两次发布一份“共同经济报告”，预测德国经济的短期与中期表现。这六家专家型研究所意图达成共同的结论，但是也以少数意见的形式给予了表达不同观点的可能性。这份共同报告在过去已经、在将来也将继续受到媒体以及政府、联邦银行、利益集团和经济政策共同体中其他行为体的关注。从2007年以来，来自欧洲各国的经济研究所受德国联邦经济部邀请，订立一份为期三年的、旨在撰写共同的经济预测报告协议。

从事大量政策相关研究的、莱布尼茨学会所属其他研究所包括柏林社会科学研究中心（WZB），它是根据联邦议会议员的跨党派倡议于1969年建立的，受到了美国华盛顿布鲁金斯学会的启发；德国全球与地区研究所（GIGA），它是一家包含一组位于汉堡的区域

<sup>2</sup> 这些是具有超地区重要性和国家科学利益的独立研究机构，以及履行服务职能的机构。它们一起构成了戈特弗里德·威廉·莱布尼茨科学学会。

研究所的联盟组织，研究专长在亚洲、中东、非洲和拉丁美洲；以及新近还有波茨坦气候影响研究所和法兰克福和平研究所。其他科学学会如马克斯-普朗克科学促进学会的大多数下属会员研究所通常专注于长期的基础研究，但是，它们中的某些偶尔作为政策型智库运作。这类例子例如包括位于科隆的马克斯-普朗克社会研究所、波茨坦气候影响研究所或位于卡尔斯鲁厄的弗劳恩霍夫系统与创新研究所（ISI）等的个别研究人员和研究部门。

**大学附属的智库：**德国相当数量的智库是隶属于大学的，或在一种半学术性的环境里运作。相关的例子有慕尼黑路德维希-马克西米里安大学的应用政策研究中心（C.A.P.）、杜伊斯堡大学的发展与和平研究所（它的设立是受世界观察研究所的启发）、位于慕尼黑的经济研究中心（CES）（它运作为ifo研究所的学术分支）以及位于波恩的欧洲一体化研究中心（ZEI）和发展研究中心（ZEF）。

**私人融资的学术型机构：**德国历史最悠久的私人智库之一是德国对外关系委员会（DGAP），它仿效位于纽约的对外关系委员会以及位于伦敦的皇家国际事务研究所，是一家精英网络型研究所。可能，最大的私人智库是贝塔斯曼基金会（BF），它是1977年在其控股公司贝塔斯曼股份公司的所在地，即居特斯洛建立的。从20世纪90年代起，贝塔斯曼基金会及其某些子机构如高等教育研究中心（CHE）成为了私人融资政策研究领域的重量级玩家，其资源和最

大型的政府融资的机构的资源相匹配，乃至超过后者。资金来源充足的德国智库的另一个例子是位于波恩的未来工作研究所（IZA），它是在20世纪90年代由私营的德国邮政公司设立的。

最后，虽然与诸如贝塔斯曼基金会相比，拥有更为有限的研究能力，日益增加的其他企业基金会通过组织和赞助把专家和实务工作者聚集起来的对话活动，或通过为未来的政策专家建立新的教育计划，正在成为政策相关思想的催化器。在2008年，一组8家基金会，包括墨卡托基金会、德国沃达丰基金会、大众汽车基金会、科德宝基金会、柯尔柏基金会、时代基金会、赫迪基金会以及贝塔斯曼基金会，设立了非政府的德国基金会移民与融入专家委员会，其任务是监督、评估移民政策，并提出相关建议。其他积极从事政策相关议题研究的基金会包括德意志银行论坛智库阿尔弗雷德-赫尔豪森国际对话基金会学会，以及沙德尔基金会，它作为住房政策新方案的一个促进者，以及作为新教与天主教学院和政策相关对话的中心。此外，国际智库以及美国智库的分支机构扩展了它们的行动范围，或在柏林开设了办事处：其中包括阿斯彭研究所、美国德国马歇尔基金会以及美国科学会，新近还有一个位于主要欧盟成员国的泛欧网络智库即“欧洲对外关系委员会”在柏林开设的办公室。人们也可以争辩说，某些私人融资的智库有着强大的倡导取向，因此更应该属于德国智库的下一个类型（即本文2.2.节中描述的类型）。

## 2.2. 倡导型智库

学术型智库通常强调它们的政治中立，通常避免对特定政策议题表明机构立场（虽然每个研究人员的立场有着党派性），而且未显现出一种始终如一的、可辨认的意识形态，而倡导型智库更为明确地致力于支持和促进具体的政策解决方案以及社会中的政治目标或利益。这类智库包括（a）基于利益集团的智库，（b）与政党相联系的政治基金会的研究院，以及（c）独立于政党和利益集团的机构。

（a）在基于利益集团的政策研究组织中，与德国工会联合会、德国雇主协会、新教与天主教会或特定单一议题利益集团（诸如纳税人联盟）相联系的组织是德国最古老的智库之一，它们的建立可以追溯到20世纪50年代和60年代。经济与社会研究所（WSI）（汉斯-伯克勒基金会内）是德国工会联合会的智库，成为了未来学者和政治活动家的一个重要培训池。德国工业联合会进一步扩展了其自己的研究部门，即德国工业研究所，这也是德国最大的私人融资的经济研究所。

（b）第二类倡导型智库是与政党相联系

的智库，它们更喜欢被称作“政治基金会”。和几乎所有其他地方的这类组织相比，它们在德国更为突出，资金配备也更好。政党在《基本法》（第21条）中所确立的半官方地位以及希望不要由政党体系直接引导各种不同的教育、研究以及国际活动，但又不希望把它们置于政党的影响之外，这就导致了庞大的（尽管目前处于萎缩中）公共资金流入政治基金会（大约有4亿欧元）。如今有6家这样的基金会（见表2），其中的每一家均与联邦议院中有代表的政党相联系。

人们难以把政治基金会的潜在的智库功能与其其他活动区分开来，它们是指国际活动、政治培训与教育、档案工作以及奖学金计划。研究与分析活动可能占政治基金会预算与活动的15%至20%。大多数基金会内部拥有学院、研究与咨询部门或研究小组，关注的焦点

表2：德国政治基金会

政治基金会	建立年份	政党从属关系
弗里德里希-艾伯特-基金会	1925	社会民主党（社民党）
康拉德-阿登纳基金会	1964	基督教民主联盟（基民盟）
汉斯-赛德尔基金会	1967	基督教社会联盟（基社盟）
弗里德里希-诺曼基金会	1958	自由民主党（自民党）
海因里希-伯尔基金会	1996	联盟90/绿党
罗莎-卢森堡基金会	1998	民主社会主义党（民社党）， 现在：左翼党

在外交政策、经济政策与内政或实证社会研究，由此履行了传统的智库职能。

(c) 在过去25年里，人们可以见证少量更为独立的倡导型智库的出现，它们经常由创业型学术、政治或社会运动行为体设立。这类智库中历史最悠久也是最早的一个之一就是德国首个环境智库，即位于弗赖堡的生态研究所（1977年设立），以及市场经济基金会（1982年）。少数面向市场的研究所，诸如独立企业家研究所（ASU-UNI 企业家研究所）以及路德维希-艾哈德基金会紧随其后。

以智库形式出现的、一种倡导型研究的新方案的一个最佳例证就是新社会市场经济倡议行动（ISNM）。该倡议行动在五年期里配备的资金为每年近1000万欧元，由德国金属与电气工业雇主协会提供。某些人把新社会市场经济倡议行动看作德国工业研究所（科隆）的游说分支，而其他则把它看作典型的倡导型智库，与志趣相投的学者、名声推动者（所谓的大使）以及与经济界友好的新闻报纸和媒体（诸如《经济周刊》、《法兰克福汇报》、《德国金融时报》以及《星期日世界报》等）组成一个倡导联盟。新社会市场经济倡议行动的目标不是直接针对决策者或政党，而是在于影响与改变德国公共舆论的氛围。新社会市场经济倡议行动运用得到北美与英国倡导型智库确认的工具，诸如排名、杂文竞赛、债务钟等。

也还有若干倡导型智库，它们从新凯恩斯主义或一种规制范式视角对市场导向型研究

的政策建议提出挑战。历史最悠久的机构是围绕在鲁道夫·希克尔周围的备忘小组（1975年建立），希克尔是不来梅大学经济学教授。其他的则包括法兰克福耶稣学院的奥斯瓦尔德-内尔-布鲁宁商业道德研究所、激进分子团体Attac的科学顾问网络。最新增加的机构是设在汉斯-伯克勒-基金会内的奉行新凯恩斯主义的宏观经济政策研究所（IMK）。

在过去10年里，更多的例如倡导欧洲共同外交政策（例如欧洲对外关系委员会）、进步目标（进步中心、团结与现代性研究所）、现代家庭与人口政策（柏林人口与发展研究所）、未来代际的权利（未来代际权利基金会-上乌瑟尔/法兰克福，以及智库30德国，它从属于罗马俱乐部）、全球议题（全球公共政策研究所，波茨坦）等的研究所设立了。

这些较小型的智库与国家融资的和学术型智库与大学机构相比是矮小的。这些微型智库中的某些差不多是作为网络机构在因特网上存在，而不是作为拥有办公空间和人员的组织。除了它们有时不稳定的资金状况以外，这些新的创造物有一点是共同的，即它们都相信，德国的某些社会、经济与政治变革进展得太过缓慢，以及更年轻、生育高峰后一代人的利益在政治讨论中未得到良好代表。但是，对于改革的优先选项以及所希望的改革方向并无一致意见。这些新的智库中的大多数明显是非意识形态型的和务实的，但绝不是不关心政治的。这些较新以及最新的智库中的许多在研究的主题和议程方面显现出日益的专业化。

### 3、德国智库部门的主要特征

#### 3.1. 资金来源

德国智库最重要的收入来源仍然是国家，主要是全国层面和地区层面的国家机关，但越来越多地还有欧盟层面的机构。有50%以上的德国智库主要获取公共资金，近25%的智库享有混合资金（既有公共资金，也有私人资金）。只有25%的智库或多或少仅仅依靠私人资金资源。在过去，有慷慨的国家资金可供利用，这弥补了德国智库融资中强慈善传统的相对缺失。只有少量家庭基金会追随了美国的传统，即奠基人向与其拥有共同价值观和思想信念的特定倡导型机构或政党智库提供资金。除了这些少量的可以利用留本基金或从政府或私人那里获得充分机构资金的智库之外，第三方资金以及合同研究对于至少三分之二的德国智库而言仍然是一个重要的资金来源。今天，越来越多的智库表达出对增加私人资金来源的兴趣，但是，某些私人智库认为，它们运作在一个对私人融资的政策研究普遍不信任的氛围里。它们表达了它们的关切，即某些决策者对于私人融资的智库，对比它们对于政府融资的研究机构，有着更程度的怀疑。事实上，那些私人融资的政策研究与政策建议的批评者们恰恰提出了相反的关切，指出某些决策者偏爱私人管理咨询公司或私人研究巨头（诸如贝塔斯曼基金会）的现成研究报告和易于消化的建议。

#### 3.2. 研究类型与研究能力

大多数较大型的学术机构、政党智库以

及大量已建的倡导型智库在其内部生产它们的研究成果。德国大多数智库既非单一议题研究所，也非全方位服务机构——虽然贝塔斯曼基金会、柏林科学中心以及大型的政治基金会可能是例外。大多数智库可以被归入中间的某个地方。三分之一的德国智库致力于经济议题，20%以上的智库专门研究劳动力和/或关注社会政策。更为令人惊讶的是，27%的研究所处理外交与安全政策议题，24%的智库致力于欧洲政治方面的议题。略少于20%的智库处理诸如教育、环境、城市政策和全球化等议题。还有更少比例的智库（略多于10%）关注卫生保健、发展政策、财政与地方政策以及科学、技术与能源等议题。

德国智库的行政人员在把他们从事达到“现实世界”的政策相关研究能力与大学从事的研究相比时，更多的是看到优势，而非劣势。许多大学学科，它们可能是与政策相关的，诸如经济学、法学或社会科学，试图变得更为“科学”，因此更难理解，更少符合实务工作者的需求。但是，这并不意味着，德国智库认为自己在遵守学术水准和运用学术方法方面不如大学。例如，国际事务领域智库指出它们高度专业化的图书馆与文献中心是它们强势的一个方面。大多数对本文作者在20世纪90年代末以及2006年再次进行的调查作出回应的智库认为，与大多数基于大学的学术研究人员相比，它们的研究人员更贴近于政治、社会与经济现实，对决策过程有着更好的理解。作为对应于大学的优势，他们还指出了他们的跨学科研究团队，以及他们免除了教学与考试负担，

另外还有在确定机构议程上的灵活性、官僚结构更少以及全日制研究的能力。显然，保持强有力的“科学前沿”是大多数德国智库的一个优先选项以及它们自豪的一个源泉，这过去是如此，如今同样如此。

### 3.3. 位置

在20世纪90年代末，德国联邦政府迁至柏林，随之各类协会和企业的政府关系办事处也迁至柏林，以及某些科学团体、记者和各类利益集团的代表。随着迁都，政策制定的步调与声音也发生了改变。对政策分析与政策评论的需求增加了，原因是媒体环境变得更为竞争性，而且，在公共事务、政府关系和游说领域运作的组织变得数量众多，且更为积极主动。但是，在地理位置方面，德国的政策研究机构仍然是相当分散的。除了外交与安全政策领域的研究所以外，智库并非仅仅集聚在首都柏林，而是遍布在全国，在其中，集中的地区有慕尼黑、法兰克福、科隆-波恩、鲁尔区、柏林、斯图加特以及汉堡-基尔地区。这一位置上的分散分布是德国独特的联邦制结构、联邦州在智库的融资和组建上所扮演的重要角色、智库与（同样分散的）学术界的紧密联系以及德国媒体格局结构的一个结果。智库最重要的“吹嘴”（指全国性报纸和杂志）中只有很少的把总部设在德国首都柏林，相反，它们大多把总部设在诸如慕尼黑、法兰克福、汉堡、杜塞尔多夫等城市。

### 3.4. 人员与内部决策

按照欧洲的标准，德国智库平均来看是

相对大型的组织。在已详细了解其人员规模 of 56家智库中，有15家雇佣有51至100名人员，另有13家雇佣的人员数超过100名。在此样本中，有28家智库雇佣的人员数少于50名。到目前为止，学术型智库的人员招募几乎完全按照大学模式。学术型智库的许多高级研究人员拥有博士学位，大多是经济学博士，其后是政治学/国际关系学以及自然科学与应用科学博士。在已建智库中的高级研究职位经常要求类似于大学中级乃至高级教授的资历。在过去，许多历史较悠久的、较大型的学术型研究所通过给予半终身的研究岗位，提供很高的就业保障。但是，在20世纪90年代，新聘人员的就业保障大幅缩减。这部分是总体预算限制以及项目融资增加的一个结果，但也反映了智库领导人希望在建立新的研究小组方面能有更多灵活性，以及作为一条避免智库官僚化的途径。

智库领导人在设定机构的研究议程上总是具有决定性意见，但是，大多数德国智库未被相应地描述为领导人驱动的研究机构。在许多智库中，咨询委员会参与了机构的决策过程，而且，在回应我的调查的德国智库中有一半以上报道说，它们把研究人员个人也纳入到了有关未来研究议程与研究优先项的决策过程中。

## 4、德国智库的活动和战略

德国智库在三个层面积极作为：在科学共同体内部，在直接的政策咨询活动中，以及在通过媒体实现的、与普通大众的联系中。



95%的德国智库撰写书籍，以传播它们的研究成果。同等数量的智库对利用媒体传播它们的研究成果感兴趣，但是，实际上只有25%不到的智库定期为报纸或社论对页版撰写文章，或出版政策简报。尽管如此，但来自智库的分析人士日益频繁地被视作评论员，不仅是针对国际事务议题，包括气候变迁，也针对国内的社会与经济议题。

三分之二的德国智库在学术期刊发表论文，而有三分之一以上的德国智库本身参与了期刊的发行。德国的智库中有一半编辑、分发新闻简报。

在传统上，德国智库最重要的目标群体是国家和国际层面的其他研究所和大学，其后是联邦议院的议员、议会党团和委员会，再次是政府部委的官员。在这之后依次为各个政党、某些高级媒体；在和前面保持某些距离后，依次为管理董事会、公司董事、工会以及非政府组织。因此，有人说，德国智库看上去更喜欢影响决策者的直接渠道，而不是通过大众和媒体的间接手段（参见Braml 2004）。但是，并非始终可利用直接渠道。某些智库代表事实上相信，尽管媒体蜂拥在柏林，但是，议员在波恩要比在首都柏林更易于接近。

若更仔细地考察，就可以发现，德国智库预定的目标群体事实上在变化。优先的目标之一无疑是政府和议会高级成员中的一个小的决策者群体，它们事实上从许多方面和个体那里获取了建议。虽然许多德国研究所对它们与国家及地区层面的这些决策者的沟通亲近性评

价为令人满意的，但是，与尤其是欧洲和跨国层面的政治领导层之间的联系总体上还有许多不足之处，但少量与之有着良好联系的个例除外。大多数智库并不仅仅、甚至不是主要以当选政客和职务所有人为目标，而是高层公务员的高级成员、规划单位、工作小组乃至危机处理人员。但是，言辞仍然是在向政府官员提出建议中的一个重要咨询工具。许多智库试图与政府内个别相关部门发展长期的咨询关系。它们提出评估政府计划，或尝试订立连续性的研究合同，以便建立持久的咨询关系。但是，到目前为止，某些智库仍然承认，它们装备不良，以至于难以评判哪类工作官员们会认为是重要的和有深刻见解的。

安静地在幕后影响政府政策的路线会是许多德国智库偏爱的风格（也同样是对许多决策者而言最为自然的风格之一），但是，智库的领导人认识到，它们决不是对直接影响渠道享有咨询垄断地位，那些未特别“插入”政府中的智库可能很少获得反馈意见。因此，并不令人感到奇怪的是，德国的研究机构服务于较为广大的受众。

德国的智库是非常以新闻媒体为导向的，虽然它们的偏爱可能是直接的影响渠道。智库与有共鸣的印刷媒体之间的战略联盟，成为了智库传播其研究结果的一个重要工具。某些全国性日报，尤其是《商报》或《法兰克福汇报》，更为一贯地监控智库及其工作。与此相反，大多数智库——在国际危机期间的外交政策智库除外——传统上与电视和有线电视网

路保持着更多的是疏远的关系。但是，在过去10年里，随着更为竞争型电视新闻和商业新闻市场的出现，这已经在发生改变：智库的经济政策专家与电视广播的编辑之间的关系得到了加强。一般而言，研究机构的进攻性自我推销以及对其产品的喧闹营销，作为一种战略在德国要比其他地方更为慎重地运用（参见Perthes 2007: 188），但是某些被最近任命的智库领导以及智库奠基人中的大多数新贵在把它们的研究机构推向这个方向。某些智库以及个别学者尝试通过使诸如人口与气候变迁以及社会政策或宏观经济领域的学术研究成果“易于理解”，以使它们更能为忙碌的决策者、记者和普通大众所利用，由此施加影响；其他的智库与志趣相投的部长和公共事务专家相互勾结，以便为媒体进行事件策划。

## 5、德国智库：潜力与局限

德国智库共同体中的某些智库把慷慨的公共资金看作在无私人利益影响情况下生产政策研究结果的一个先决条件，而其他智库在过去或现在被迫削减补贴，以积极争取更多私人资金。但是，德国企业和公民提供资金用于大量炮制思想，而不去赞助文化和社会活动的意愿，既不应高估，也不应低估。只要制度性慈善事业在德国仍然欠发达，大多数智库在不久的将来仍将继续依赖于公共资金。但是，情况可能会逐步发生变化：对智库机构、智库活动和智库研究奖学金的私人赞助已经要比过去任何时候都要多，这要归功于某些企业基金会和

家族基金会，经常也要归功于在德国开展业务的国际企业。

据大多数智库行政人员报道称，对智库工作的需求在20世纪90年代早期大幅增长，而且，自此以后，至少保持在那时的水平之上。政治与行政官员要在不同政策领域同时而且更多的是快速做出决定，这样的压力引起了对外部帮助的需求。观察家们注意到，行政部门以及政策过程中的其他参与者的政策开发能力的下降或不足，是智库重要性的一个主要推动因素。大多数智库行政人员意识到，它们的工作结果在决策者与利益集团那里的应用，这通常在它们的控制以外，而且，智库的专家意见通常被用来在事实达成之后对决策加以合法化，而不是在达成事实前对它们施加影响。但是，它们赞赏的是，在总体上，决策者、媒体以及广大公众原则上赞同这样一个观点，即科学与学识能够为明智的政策作出积极贡献。某些研究机构报道称，对“最佳实践”报告以及有关邻国是如何应对类似问题和专家如何看待跨国或跨地区政策转移的可能性的比较研究有着真正的兴趣。那些与政府保持距离的智库报道称，它们经常被要求处理各种难题，诸如横跨政党逻辑或联盟政治的问题、虽然重要但不在公共议程上的问题，或者被要求为艰难的政策议题开发战略，得去“放风筝”（当选议员和政党代表不敢开展的试探舆论的行动），以及作为政府内形成的政策思想的共鸣板或决策者本身的共鸣板。尽管存在着被需求方操纵的怀疑，但是，在德国智库共同体中形成了这样一

种信念，即智库拥有真正的、必须在我们的政府体制中履行而没有其他机构能做得更好的职能。但是，在履行这一角色的过程中，智库面临来自营利性咨询公司以及来自公共事务专家和游说人士的日益激烈的竞争。一般说来，智库是与它们与之进行合作的同样这些研究机构竞争。争取关注和公众倾听的竞争较少具有统一形式，与规模和资金富有程度似乎有关系。资源丰富的大型智库以及有能力自己设定其议程的运作型基金并未在国家层面看到严峻的竞争，而更多的是在国际层面或欧洲层面。

在公共决策过程里使用的思想在德国也被商业开发，尤其在技术、环境与社会的接口处，以及在金融和财政政策领域，同样还有公共管理中。在一个全球化的信息与咨询市场的时代，德国国内以及海外的大型商业咨询事务所以及非营利机构和智库愿意在德国承担委托的任务。因此，在将来，在德国，会有越来越多的智库不仅相互竞争，而是也要与这个领域的其他玩家竞争，包括基于大学的研究单位、政府关系与咨询公司，等等。

人们可以把德国智库格局的特征做如下总结：从一般层面来看，大多数德国智库承认和赞赏德国公众向政策相关研究提供资金以及对之认真对待的意愿。但是，智库共同体的某些成员深感遗憾的是，政策建议过于政治化，这是指只有当政策建议符合预想的观念或党派的划分，它们才会被接受。在（党派政治的）框框之外进行思考，这虽然正式受到鼓励，但不见得为需求方所欣赏。某些智库行政人员承

认，公务员有能力开发合理的政策，以及行政机关与智库之间的相互关系在过去10年里得到了改善，但是，对行政机关切断外部影响的固有官僚主义趋势的抱怨依然很普遍。据称，高级公务员和外交官感觉到一种需要提出他们自己的清新而又创新的思想的强大压力。为此，他们要么试图限制外部的思想开发者进入决策层面，要么采纳外部开发的政策思想并把它们作为他们自己的思想向其上级兜售。由于大多数高级公务员的行政生涯完全在其部委，因此，“部门失明”导致了对那些问题导向型、跨部门界限且更为整体考虑的外部政策建议的重视不够，或彻底拒绝。

至今为止，允许人们能更为自由地进出政府的“旋转门现象”在德国依然极其罕见。像德国这样的议会民主政体，是由职业生型公务员管理的，甚至在部委机关的较高职位亦是如此，而不是由获政治委任者管理。只有很少行政职位可用于来自政策研究业的政治约定。绕过这一结构性问题的一种策略是，在政府首脑以及各部长的办公室设立特别顾问以及雇佣外部专家的政策部门。另外一种策略是在正式的政府决策结构之外建立非正式的、临时性的咨询机制，如临时委员会、“厨房内阁”以及“烟囱柱体”。虽然有改革思想的政府在20世纪70年代和80年代早期曾尝试以前的方案，即通过让外部政策专家在规划部门和内部智库工作来增强它们的政策能力，但是，最近的几届政府则倚重灵活的、较少永久的咨询结构，诸如行动小组和临时委员会。在这些咨询

结构中，智库决非处在一个特权地位，它们必须与利益相关群体的专家与代表以及与现有利益集团的其他行动型领导竞争、合作。

德国智库仍将继续在议程设定与政策制定过程中扮演一个关键角色。清楚的是，无论在国家、地区还是欧洲与全球层面，并不缺乏挑战。政府、议会以及媒体、公民社会和非政府组织必须依赖智库提供思想、证据、评估与建议。智库决不是单独在向众多不同的顾客群体提供这些服务，但它们是德国乃至德国以外的“思想产业”和建议提供业里的关键行为体。

#### 参考文献：

- Boucher, Stephen (2004), Europe and its Think Tanks: A Mission to be Fulfilled, Studies No. 35. Paris.
- Braml, Josef (2004), Think Tanks versus „Denkfabriken“? U.S. and German Policy Research Institutes Coping With and Influencing Their Environment. Baden-Baden.
- Gellner, Winand (1995), Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und in Deutschland, Wiesbaden.
- Leggewie, Claus (1987), Der Geist steht rechts. Ausflüge in die Denkfabriken der Wende. Berlin.
- Perthes, Volker (2007), Zwischen Hofnarr und Agenda-Setter. Über wissenschaftliche Politikberatung in der Außen- und Sicherheitspolitik in: Internationale Politik 12/2007, 114-123.
- Speth, Rudolf (2004), Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Thunert, Martin (2000), Players Beyond Borders? German Think Tanks as Catalysts of Internationalization“ in: Global Society 14 (2), 191-212.
- Thunert, Martin (2001), Germany, in: R. Kent Weaver and Paul Stares (eds.). Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice. Tokyo and New York, 157-206.
- Thunert, Martin (2003), Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B51/2003, 30-38.
- Thunert, Martin (2004), Think Tanks in Germany,“ in: Society, 66-69.

## 七、

# 智库作为在德国政治体制中发挥影响力的新渠道

鲁道夫·施拜特 (Rudolf Speth)

### 1、引言：智库作为政治体制的组成部分

在德国，智库如今是政治体制的一个重要组成部分。如果我们想要理解德国智库的角色与功能，我们应考察一下德国的政治体制。在此，重要的是理解政治体制核心要素转变的过程。

智库并非德国政治体制中全新的要素，但是现有智库中大多数是在二战后建立的。目前的智库中有一半是1975年后，即社会与政治体制的现代化时期之后建立的。它们是政治部门现代化和利益代表体制现代化和知识创造的一个建构性要素。

在德国，我们发现大约有150家机构可以被归类为智库（参见图内特的文章）。它们可以被分成学术型智库（占三分之二）与倡导型智库（占三分之一）。与英美国家相比，私人的和学术型智库部门是非常小的。

智库可以被称为生产科学知识以使用科学论据干预政治讨论的组织。但是，它们并不把它们自己看做政治利益相关者。德国的智库主要以学术为导向。对于智库而言，得到科学共同体的承认非常重要。因此，它们的运作以

学术水准为导向。这些智库的许多成员本身就是科学家，或受过学术教育。

本文的论点是：智库是政治体制中精英沟通的一部分，以及精英成员在普通大众和政治体制的机构那里代表精英的利益的一种途径。它们是精英群体利益中介的新渠道。因此，我们必须考察利益代表和知识生产的已有形式。智库是政治思想和科学生成的知识的一种沟通形式，它不同于其他施加影响的民主与组织渠道。

在以下第一部分，我将描述二战后的社会与政治变迁，它们是与德国新的民主政治秩序、尤其是1975年后德国社会的现代化过程相联系的。在这里，我想突出政治沟通上的变化以及利益中介体制的途径上的变化。

在后一章节，我将分析科学以及科学生成的知识的角色变化。在此，我的观点是，智库向科学精英提供了一条影响政治决策的新途径。

在第三章节，我将概述智库在媒体社会中的角色。智库有了新的竞争对手，即公共事务署，且必须遵循媒体社会的规则去沟通。

在最后部分，我总结文中论点，并提供德国政治体制中智库的概览。

## 2、政治体制中的变化

智库对于精英和政治性利益集团而言，是向政治体制、尤其是议会和政策制定者提供优先的知识、叙事、政治计划、决策原因和统计研究结果的新途径。德国智库尤其在20世纪70年代和80年代的建立与以下变化相关：

- 工人、天主教徒、新教徒、老的中产阶级和农村人口等已有阶层丧失了他们在德国社会结构化过程中的功能。新的群体与阶层沿着新的分歧（例如经济vs. 环境）形成。社会变得更加多样和多元。在20世纪60年代后期以来，我们观察到了倡导型组织的激增。社会以越来越多数量的利益集团以及新的生活途径为特征。
- 自50年代以来，我们观察到一个解构的过程。这一过程可以如下描述：大部分选民抛弃了他们此前的党派从属关系，而未用一种新的党派从属关系替代它。与这一过程平行的是，我们可以观察到政党向全民党转型的过程。政党失去了它们的意识形态框架，提出的政治纲领旨在兼顾社会中的所有群体。其结果是，政党失去了它们的党派的特征。
- 尤其是在20世纪80年代和90年代，我们发现经济部门协会的会员对他们的协会日益不满。某些商业公司开始在柏林和布鲁塞尔建立它们自己的基金会和游说办事处。稍早的时候，即在50年代，某些智库已经由经济界协会提供资金。如今，大公司正在对经济界协会现有渠道感到厌烦，并试图建立影响政治家和公共舆论的新途径。
- 60年代以来的倡导活动的激增，部分是由

于社会运动、尤其是环境运动的出现。这一运动及其政治诉求的成功在很大程度上依赖于大量准确的科学知识和数据的可利用性。在1986年，联邦环境部设立。其职责以及有关工业生产、空气污染、空气与水的质量的技术指令等的政治讨论，还有反核运动的开始，这一切提高了对特定知识的需求。围绕着这些主题的环境智库的建立就是其结果。对此的例子是：位于弗赖堡的生态研究所、波茨坦气候影响研究所以及亥姆霍兹环境研究中心，即位于莱比锡/哈勒的环境研究中心。

在政治体制的需求方面，我们同样可以确证刺激了智库产业增长的变化，这些是政治体制中心里的变化，尤其是在政治决策方式和法律制定方式方面。

- 国家职能的扩张以及随之而发生的新的政策领域的开启是一个关键因素。在20世纪70年代之后，福利国家的增长需要新形式的知识，尤其是在制定新的法律规定方面。当联邦环境部于1986年建立的时候，为了规制和保障环境关切，对环境知识和技术的需求大幅上升。因此，我们发现了更多致力于提供科学政策建议的研究机构的需求。
- 对部门研究机构（Ressortforschung）的需求尤其强。这些研究机构由联邦部委运行并提供资金。它们的任务是从事研究、提出政策建议以及提供知识（Barlösius 2010）。部门研究机构的主要特征在于，国家可以直接获取科学知识，而且可以直接指示这些机构从事某个特定议题的研究。
- 德国在柏林墙倒塌（1989年）之后，成为了一个有着新的外交政策与经济活动的国家。因此，需要有关外国的知识，尤其是

德国军队参与国际行动的地区。德国政府与经济界协会需要有关那些对德国经济发展重要的国家（例如中国）的科学知识。这类知识中有许多来自于智库。

最近数十年里，对科学知识的需求大幅扩张。与美国智库及其在政治体制中的深嵌相比较，我们可以发现若干差别：（1）在德国，政党与经济界协会是强势的。它们曾经能够凭自己的力量创造思想框架。因此，对要由智库创造意识形态和生产党派思想的需求更少；（2）看一下需求方面，可以发现在联邦部委中有着牢固的、训练有素的行政机关。那里存在着大量的知识自产，因此对外部提供者的需求更少；（3）部委中的公务员不想跳槽到其他部门工作。由此，对拥有智库作为下届政府的潜在公务员的蓄水池的需求就更少。

### 3、科学在现代社会中的角色变化

智库在现代西方社会、尤其是在德国变得越来越重要，这是因为我们正在迈向知识社会。知识和科学知识扮演着一个决定性角色。这一过程伴随的现象是，工业社会的结构正在失去其主导地位。白领阶层地位的不断上升以及基于高质量知识的服务的重要性不断提升，就是一个对此恰当的例子。

这一发展趋势的进一步的结果是，传统的生活方式正在减少，同样的还有新的问题和新的生活方式的出现。有关生殖医学中的新技术的问题以及能源生产的新途径的问题非常急迫，只能通过科学研究来回答。但是，这是这些问题并非价值中立，而是从属于思想观念的

决定。智库是能就这些问题的正反两方面提供建议的合适机构。

在过去数年里，要求科学体系生产更多可应用的知识和为社会提供更大福利的压力（参见 Knie/Simon 2010: 30）在不断增长。各个大学与科研机构被激励与企业或政治体制的有关组织合作开展研究项目。对应用型科学知识的这些要求是基于公共资金对科学的大力支持。结果是，大学和大型研究机构改变了其组织形式，并部分表现得像智库那样。一方面它们与企业以及国家运营的事务署合作；另一方面，我们发现大型研究所，诸如马科斯-普朗克学会等大型研究机构在从事更多的、并未面向社会福利的基础研究。对学术性科学知识生产的公共资金支持导致了一种分离。一方面，存在着从事基础研究的研究机构，而另一方面，出现了朝应用型知识生产发展的趋势。智库就是后一发展趋势的组成部分。

### 4、智库与媒体社会

智库为政府和协会生产可应用的科学知识和政治性政策计划。传播它们的研究成果的一个途径是利用政治咨询的渠道。它们把它们的专家意见和报告输送给政治体制的行为体与机构。另一条途径是利用媒体社会中政治沟通的渠道。

媒体社会是以公共媒体占主导为特征的。日益增加的媒体数量、信息的加速、媒体的新格式以及经济规则在公共信息中的地位不断上升，这些是这一趋势的主要指标（比较

Jarren/Donges 2006: 28)。媒体社会意味着，媒体与社会之间的关系发生了根本性变化。我们对世界、社会与政治的感知是媒体社会的框架告诉我们的。

在这一情形下，智库调整了其行为，使之与这些新挑战相适应，并改变了它们的运作模式。它们越来越多地生产科学知识，并把它变成一条条可供媒体使用的信息。另外，智库也更多地把它们的资源（最多达20%）投资到介绍、公共关系和沟通中。

贝塔斯曼基金会——一家由媒体企业贝塔斯曼股份公司资助的智库——是这一新形势的一个良好例子。贝塔斯曼基金会是由媒体集团贝塔斯曼股份公司的所有人莱因哈德·摩恩建立的，它也是作为一家智库在运作。它有着广泛的行动范围，例如启动了一个旨在改进学校里学习过程的项目以及一个增强公民社会的项目。基金会雇用人数最多达300人，每年可供其支配的资金大约为6000万欧元；大约有10%的员工是在公共关系与沟通部工作。基金会希望尽早发现重要主题，以便发展科学性专家意见以及在合适的时间把这些主题引入到社会讨论中去。通过这样做，基金会想要共同决定改革的方向。它把自己理解为一个“改革工场”，这促成了若干倡议行动和试点项目，目标是通过改进咨询的质量来影响政治决策者。

除了它们作为精英沟通的一种手段的特征之外，智库的主要目标之一在于影响公共舆论。它们通过利用与记者和媒体之间的关系来实现这一点。报纸和期刊中的文章是较广大公

众获取信息的一个重要来源。智库编辑科学知识，以便用于编辑部门。它们这样做，是因为它们希望影响公共舆论。当在公共舆论中的基础准备好时，政治决策则更加可能。

经常，智库的主要领导人上电视节目，作为被采访人和访谈节目的嘉宾。例如，经济与社会研究所（IWG，波恩）的美因哈特·米格尔是一位颇受欢迎的电视嘉宾。

其他的智库，诸如“德国大会”或“新社会市场经济倡议行动”等，也利用知名政治家（如前德国总统罗曼·赫尔佐格，以及奥拉夫·亨克尔、克劳斯·冯·多纳尼）为大使和推动者。更多地以学术为导向的智库则被要求做简短评论，以解读经济事务和政府的政策。

和工会紧密联系的汉斯-伯克勒基金会于2005年组建了宏观经济与经济研究所。面对其他经济科学与研究所，这家研究所的意图在于在媒体中保持工会的观点。

## 5、总结

德国的智库主要是以学术为导向的。对于智库而言，科学共同体的承认非常重要。但是，在德国，存在着日益增加的趋势，以不同途径对意见的政治斗争进行干预以及参与到政治沟通中去。

政治及其过程正日益依赖科学专家知识。智库有能力提供这些知识。智库也开发了影响整个政治过程、尤其是议程设定过程的战略。这对于那些与利益集团联系在一起的智库而言，确实如此。对于这些智库而言，新的融



资选项正在形成。随着德国关于基金会的法律的改革，可以有更多的私人资金留出来给它们。此外，大众媒体也在要求专家知识。尤其智库对通过媒体发布它们的知识非常感兴趣。当智库主要沟通和传递其赞助者和有关当局的思想却未展开这种联系之时，就可能会出现问題。

智库是精英沟通的组织。他们在现有的政党与（经济界）协会以外，建立起了替代型施加影响的渠道。当政党与协会会员流失以及失去政治力量之时，智库正在变得强大起来。有关这种影响形式的民主质量与合法性的新问题随之出现了。

#### 参考文献：

- Braml, Josef (2006), Think Tanks versus »Denkfabriken«? US and German Policy Research Institutes Coping with and Influencing their Environments. Nomos Verlag.
- Barlösius, Eva (2010), Ressortforschung, in: Dagmar Simon, Andreas Knie and Stefan Hornbostel (eds), Handbuch Wissenschaftspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 307–389
- Gellner, Winand (1995), Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und in Deutschland, Westdeutscher Verlag.
- Jarren, Otfried and Donges, Patrick (2006), Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, 2. Überarb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knie, Andreas and Simon, Dagmar (2010), Stabilität und Wandel des deutschen Wissenschaftssystems, in: Dagmar Simon, Andreas Knie and Stefan Hornbostel (eds), Handbuch Wissenschaftspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 26–38.
- Speth, Rudolf (2006), Die Politisierung des Marktplatzes der Ideen durch advokatorische Think Tanks, Friedrich Ebert Stiftung betrifft: Bürgergesellschaft 24; online at: <http://library.fes.de/pdf-files/kug/03818.pdf>.
- Speth, Rudolf (2010), Stiftungen als Think Tanks, in: Dagmar Simon, Andreas Knie and Stefan Hornbostel (eds), Handbuch Wissenschaftspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 390–405.
- Thunert, Martin (2003), Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51/2003, pp. 30–38.

## 作者简介

马克·加内特 (Mark Garnett)

英国兰卡斯特大学政治、哲学及宗教系

詹姆斯·麦根 (James McGann)

美国宾夕法尼亚大学智库与公民社会项目主任、国际关系项目主任助理

安德鲁·里奇 (Andrew Rich)

美国罗斯福协会主席、首席执行官

鲁道夫·施拜特 (Rudolf Speth)

德国卡塞尔大学教授

马丁·图内特 (Martin Thunert)

德国海德堡大学海德堡美国研究中心研究人员、讲师 (政治学)

鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)

德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室主任

肯特·韦弗 (Kent Weaver)

美国布鲁金斯学会高级研究员

杨焯，同济大学政治与国际关系学院教授、欧洲研究中心主任

## 往期简报

### 第1期

二十国集团：一个致力于可持续发展的、新的全球治理框架？

托马斯·弗斯（Thomas Fues）

### 第2期

全球化挑战背景下的全球工会联盟

托斯藤·米勒、汉斯-沃尔夫冈·普拉策、施坦方·吕卜（Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rüb）

### 第3期

新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？

陈思贤（Kenneth Paul Tan）

### 第4期

德国住房政策：一个最佳实践典范？

比约恩·埃格纳（Björn Egner）

### 第5期

中国行政赔偿制度的演变与新近发展

杨寅（Yang Yin）

### 第6期

出口拉动型增长的终结：对新兴市场和全球经济的影响

托马斯·佩利（Thomas I. Palley）

### 第7期

政党、党员动员与权力管理：以德国为例

盖尔特·米尔克（Gerd Mielke）

### 第8期

核能的末日？国际能源政策转变思想的时候了

妮娜·内策尔（Nina Netzer）

### 第9期

中国经济转型与城镇“生育收入惩罚”

贾男（Jia Nan）、董晓媛（Dong Xiao-yuan）

### 第10期

欧洲的排放交易体系：低碳经济的高效力高效率工具

汉斯-约阿希姆·齐新（Hans-Joachim Ziesing）

### 第11期

以蜗牛般的速度前进：德国从妇女选举权到性别平等政策

贝瑞克斯·波维尔（Beatrix Bouvier）

---

### 简报特刊

家政工人的保护——挑战及展望

2011年5月

艾伯特基金会其他出版物**中国、欧盟与拉美：当前议题与未来合作**

主编：克敏（Birte Klemm），牛海彬  
上海：上海人民出版社，2011

**老年人护理与护理保险：中国、德国和日本的模式及案例**

主编：蓝淑慧（Susanne Langsdorf），鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz），丁纯  
上海：上海社会科学院出版社，2010

**劳动关系比较研究：中国、韩国、德国/欧洲**

主编：鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz），张俊华  
北京：中国社会科学出版社，2010

**Comparative Industrial Relations: China, South-Korea and Germany/Europe**

Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang (eds.), Beijing: China Social Sciences Press, 2010

**地方决策中的公众参与：中国和德国**

主编：刘平，鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz）  
上海：上海社会科学院出版社，2009

**中欧非合作：机遇与挑战**

第六届全球治理上海会议（2008年3月14-15日）论文集  
主编：闫瑜  
上海：艾伯特基金会与上海国际问题研究院，2008

**Current Situation and Future Prospects of Asia-Europe Security Cooperation.**

Proceedings of the Fifth Shanghai Workshop on Global Governance.  
Katharina Hofmann, Katja Meyer and Yan Yu (eds.), Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2007

**About Friedrich-Ebert-Stiftung**

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism.

Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: [www.fes.de](http://www.fes.de)  
Learn more about FES in China: [www.fes-china.org](http://www.fes-china.org)

**Contact**

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor,  
Office 5-1-121, Xin Dong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China

**Briefing Paper**

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: [subscribe@fes-shanghai.org](mailto:subscribe@fes-shanghai.org)  
To unsubscribe send an e-mail to: [unsubscribe@fes-shanghai.org](mailto:unsubscribe@fes-shanghai.org)

The opinion voiced in this publication is that of the authors and does not necessarily reflect the opinion of FES.

Imprint: Think Tanks in Policy Making – Do They Matter?. Shanghai: Friedrich-Ebert-Stiftung Shanghai Office, 2011  
Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation