

## 美国思想库与对外政策

范士明

在影响美国对外政策制定的各种人群中,有一些人是以专家、学者的身份出现的。如果他们不能被归入权势阶层(the establishment),也毫无疑问是美国社会精英的一部分。卡尔·多伊奇认为,所谓“精英”,指的是为数非常少的人,他们在某一个基本价值方面所拥有的至少比其他人要多得多。<sup>[1]</sup>政治精英占有更多的权力,经济精英占有更多的财富,传播精英占有更多的信息,而这些人占有更多的知识。这些人生产“思想”。他们身处“独立”的权威研究机构,对纷繁复杂的国内外问题进行解剖,为公众指点迷津,为决策者勾画方向。在美国的政治文化下,他们的见解相对来讲会被认为更加客观、合理。“因为人们觉得他们的言辞比游说者、某种特定利益的代表和发言人以及其它名义吁请改变政策的人更可信”。<sup>[2]</sup>

这些人汇集的机构,常常被称为思想库(think tank)。思想库是以公共政策为研究对象,以影响政策选择为目标的非盈利机构。与利益集团不同,思想库一般声称不代表某个地区或某种行业的利益,而是或称代表某种理念,或称只关注超越党派、集团而事关整个“国家的”福祉和安全的事情。从这一点上,他们认为自己不仅是社会的头脑,还是社会的良心。但是,他们决不是超脱于现实政治的,相反,他们毫不掩饰影响决策的意图。有些思想库里的人,昨天刚刚走出政府,今天变成专家学者,明天又可能再度入朝为

官。

### 思想库兴起的原因和轨迹

美国的政治文化和制度是鼓励社会各阶层参与政治讨论的,尽管行政部门也可能象任何其它国家的政府一样,希望进行高效理性的、权力垄断的决策,排除公众的“干扰”。社会各阶层的参与,被认为是保证政策具有较好的支持度,并减小行政当局决策失误或滥用职权的保障之一。一般来讲,公众是相对于行政、立法和司法机构而言的。不过,公众毕竟不能直接参与决策。在美国,除了选举期间通过投票表达自己的政治意愿以外,公众的意见往往通过各种中间力量——政党、利益集团、新闻媒体、学术机构等等——汇集到直接作出政策选择的行政部门和国会,由后者来平衡各方呼声和利益需要。这些中间力量,构成了多元精英政治的主要参与者。它们各自的作用,则随着美国国内的政治发展而起伏。正是在这样的制度和文化背景下,思想库渐渐兴起。“在过去二十年里,思想库已经成为华盛顿为人熟知的不可分割的一部分”,“美国(政治)生活和这个国家首都一支新兴的、重要的、制度化的力量”。<sup>[3]</sup>

思想库是伴着美国传统政策行为体的衰落而勃然出现的。比如,政党以前是提名联邦和地方政府候选人的主要机构。“二战”后,

由于新闻媒体的迅速发展，政党的这一功能仅仅变得“名义上的”了。同样地，由于政策涉及的内容变得越来越复杂，迫使政党、行政部门和国会，越来越多地求助于专业人士，决策过程就不可避免地变得对外界（包括思想库）开放。特别是“越战”后期，美国政治思想混乱，歧见迭出，传统的政策行为体面对国内外困境，难以提出令人满意的方案。行政部门威望下降，权力削弱，政治日益依赖专业知识和宣传（publicity），各种思想库应运而生。

思想库，过去叫“智囊团”（brain trust）。据说“智囊团”被“用来称呼为政府出谋划策的民间学者集团”是在1932年。1964年，前总统杜鲁门改用“思想库”一词。<sup>[4]</sup>尽管思想库的大量出现，基本上是在60年代末以后。但是，70年代以前，一些著名的思想库，包括在对外政策上颇有影响的胡佛研究所（The Hoover Institution on War, Revolution and Peace）、布鲁金斯学会（The Brookings Institution）、对外关系委员会（Council on Foreign Relations）等就已经为人熟知了。美国思想库的发展，大致经历了四个阶段：a. 20世纪前20年，由于一些大富豪财富的积累和对公共政策的关心，一批最早的思想库性质的基金会和研究机构问世，上述三家皆属此类；b. “二战”前后，大量专业人员参与了由政府组织、资助的研究工作，后来通过与政府签订合同分析和规划政策，从而诞生了第二批公共政策研究机构，“兰德公司”（The Rand Corporation）即是此中代表；c. 70、70年代，在自由主义和保守主义的较量中，具有较浓厚的政治倾向的思想库涌现，如传统基金会（The Heritage Foundation）、政策研究所（Institute of Policy Studies）、凯托研究所（The Cato Institute）等；d. 80、90年代出现的政治家后援纪念型以及州一级的思想库，如卡特中心（The Carter Center）、尼克松中心（The

Nixon Center）等。<sup>[5]</sup>

有人把思想库称为“没有学生的大学”。其实，思想库和大学的不同不只在有无学生（兰德公司是有自己的研究生院的）。大学的相关学科一般更多地专注于“无用之学”，思想库则带有更多的实用主义。相对于欧洲来说，美国的知识分子“学而优则仕”的倾向更明显，而其政治制度和选举文化造成的“仕而优则学”的现象也较突出。“一朝天子一朝臣”，大批的“学仕”随着总统的更迭在华盛顿的政府机构、学术团体等之间进进出出，思想库为他们提供了容身之地。美国的政治文化和制度造就了思想库的繁荣。尽管其它国家也存在思想库，但其规模和影响却难以与美国相提并论。

思想库的发展与基金会关系密切，甚至有的思想库就叫做基金会。不过，除特例外，基金会一般不以研究为主，而在于资助公益事业，包括公共政策研究。<sup>[6]</sup>所以，我们所谓的思想库不包括基金会。但“基金会是政策设计网络中一个不可分割的部分，既是资金的来源，又是计划的发起者。”<sup>[7]</sup>基金会的资助，是很多思想库开展研究和活动的重要财源。它们与思想库的人员交叉也较明显，很多基金会的董事又是思想库的理事。基金会与思想库的密切关系会不会影响到后者在研究中的客观性？答案不是简单的是与非。一般来说，美国的知识分子十分注重独立性，所以强加在他们身上的压力不见得取得明显效果，更何况，一旦作为思想库的机构染上了屈从压力、迎合权贵的名声，它的研究成果的影响力就会大打折扣，从而达不到资助者的目的。因此，基金会不一定对他们所资助的思想库的研究有直接影响。但是，基金会虽然不直接影响研究结论，却可以影响思想库总的思想取向和研究的议题。如果某个基金会倾向于保守主义的观点，它就可能减少甚至终止对偏向自由主义观点的研究机构的资助。它也可能通过赞助资金的分布影响研

究课题的选择甚至直接指定研究项目。

思想库的大量出现除了美国文化的、制度的、现实的原因以外，还有更深刻普遍的原因——权力的知识化。思想库象征着在暴力和财富之外的第三种权力来源——知识。知识是一种软化的权力，它通过吸引和说服发挥影响。“知识和政治的进一步结合会导致权力来源和运用的变化，并由此影响国内和国际政治生活”。民主的实质“意味着传播信息、推销价值、进行劝服、实行选择”，在这个过程中完成利益的妥协。尽管在不同文化背景下或许会发展出不同的制度形式，但民主的发展需要容纳更多的代表理性的参与，思想库正适应了这种需要。“要想打赢舆论战，就得去请新闻媒体；要想打赢思想战，就得去请智囊团。这样的说法反映出思想库、非政府组织、新闻媒体等生产、传播、破解信息的人和机构在决策中的作用正趋于上升”。<sup>[8]</sup>

### 主要的对外政策思想库

美国的思想库数量繁多，五花八门。仅在华盛顿特区，就有大大小小各种思想倾向的综合性或专业性思想库不下一百个<sup>[9]</sup>。我们在此只能把与对外政策有关的思想库择其大者，做一个粗略的介绍。

按照资金来源，涉及对外政策研究的思想库可以分成政府资助型和民间资助型两大类。政府资助型如1948年由空军附属研究机构演变而来的“兰德公司”，在很长时间内一直接受军方和政府其它部门的资金支持，就是现在，也仍然进行不少官方的合同研究，而且“美国政府机构提供最大份额的（财政）支持”<sup>[10]</sup>。还有总部设在檀香山的“东西方中心”（East-West Center），是根据1960年美国国会的一项立法成立的，大部分资金由国会拨款。民间资助的思想库占了绝大部分，其中又可以分成社会型和学校附属型。前者如

对外关系委员会、布鲁金斯学会、美国企业研究所（American Enterprise Institute）、传统基金会等；后者如设在斯坦福大学的胡佛研究所、曾与乔治城大学挂钩的战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies）等。其实，这样的划分只能是粗略的。因为有的思想库既接受政府的资金，也接受民间的资金，而有的思想库与所在大学的关系若即若离。有的思想库成员更是身兼数职，甚至就是现任的政府官员。

思想库是用支持者的钱养起来的。1994年，兰德公司的预算高达11525万多美元，布鲁金斯学会、传统基金会和对外关系委员会也分别达到了2375万、2246万和2125万美元以上。<sup>[11]</sup>生产思想的研究人员也许会说，思想无价，一个错误的决策造成的损失要远远大于任何对思想库的投入。

按照政治倾向，主要的对外政策思想库可以分为自由派思想库和保守派思想库。自由与保守，在很大程度上与它所认知的政府的作用、对传统的态度和解决问题的方式有关。在对外政策上，自由派思想库一般倾向于国际主义、支持较温和的政策选择、对对外援助持宽容态度、倾向于限制军备、与敌对国家接触谈判、与国际组织合作等；保守派思想库则倾向于孤立主义、主张强硬的对外政策、国内第一、希望维持强大军备、对敌对国家进行遏制、轻视国际组织等。需要稍加指出的是，“保守主义”一词在美国决不意味着贬义。布鲁金斯学会、哈佛大学的研究机构常常被看作是自由派思想库的代表，而传统基金会、美国企业研究所、胡佛研究所被认为是保守主义的代言人。自由派的思想库一般与民主党关系密切，保守派思想库则常常支持共和党人。少数思想库，如对外关系委员会、美国人大会（The American Assembly），成员众多、主张各异，没有明确的政治倾向。大多数思想库，自我标榜超越党派，但阻止不了别人给它贴上标签。少数

思想库，象传统基金会，则公开赞同、鼓吹某种政治理念。“自80年代以来，带有保守派、自由派、自由至上主义、民主党和共和党等标记的思想库增多”，思想库的政治化取向呈上升之势。<sup>[12]</sup>

对外关系委员会是凭借洛克菲勒基金会、卡内基基金会、福特基金会和其它一些金融、工业资本的支持下于1921年在纽约成立的，“旨在促进美国对其它国家的人民、文化、历史、希望、纠纷和抱负的理解，并通过研究和辩论为美国的民间和公共部门服务”。<sup>[13]</sup>该委员会现有成员3600人左右，囊括了几乎全部现任和前任的处理对外事务的高级官员，知名学者，企业、新闻、人权和其它一些非政府组织的领导人。它的研究部(Studies Department)起着思想库的作用，拥有大约100多位学者和联系研究员(research associates)，主要从事国家安全、国际经济和亚洲研究。这些人除了在政界学界大名鼎鼎的资深研究员(senior fellow)外，还有来自军方、国务院、中央情报局和主要传媒的客座研究员(visiting fellow)，他们暂时离开工作岗位，在对外关系委员会呆上个一年半载，建立联系、听取建议、进行“充电”。此外，该委员会还目光长远地设立了“新生代研究员”(new generation fellows)职位，用以培养希望之星。这些人生产出大量的“思想”，通过书刊、媒体、报告会、圆桌会议等散发出去，并通过演讲会、餐会等形式与经常到访的国内外政要交流。对外关系委员会并不要求成员建立共识，相反，它通过最大限度地包容各种不同意见保持政策影响力。说该委员会是美国有关对外政策的达官显贵的俱乐部并不为过。它有一部辉煌的成就史：

“20年代，它提出了凯洛格和平公约；30年代，它加强了美国反对日本在太平洋扩张的立场；联合国宪章的主要部分是由它设计的；第二次世界大战后为制止苏联在欧洲扩张而提出的‘遏制’政策也是它拟订的。它

还为建立北大西洋公约组织的协议奠定了基础，为帮助欧洲复兴而设立了马歇尔计划。对外关系委员会起初支持美国卷入越南战争，但是在导致1973年美国撤出越南的巴黎和谈中，作为美国政府谈判立场蓝本的计划正是它制定的。它还为卡特搞‘人权’运动和限制国际军火销售作出了规划。早在罗纳德·里根当选之前，对外关系委员会就要求根据苏联大肆扩张军备的情况，重新估计美苏关系。”<sup>[14]</sup>

布鲁金斯学会正式成立于1927年，它的前身是1916年在华盛顿成立的“政府研究所”(Institute of Government)。该机构一般被认为“属于带自由派色彩的温和派”，代表“某种反共和党的势力”，尽管它自己并不喜欢贴上这样的标签。它声称“要在学识和公共政策之间架起一座桥梁，让新的见解引起决策者的注意”。<sup>[15]</sup>现在，布鲁金斯学会的经费主要来源包括三部分：a. 投资等金融活动和出版收益；b. 基金会(包括福特和洛克菲勒基金会)、大公司和个人的捐助；c. 在保留出版权的条件下接受政府“订货”。布鲁金斯学会不是专门研究对外政策的机构，其经济和政府研究占有较大比重，但其对外政策研究的影响一点也不小。它的研究具有典型的思想库性质，即其研究课题是随着时势的需要而设计的。例如，目前它的对外政策研究从区域上包括欧洲(美法关系和科索沃)、俄罗斯、亚洲(东北亚、南亚、中国、日本)和中东/海湾等对美国利益重要的地区，从内容上涉及人道主义干预、经济制裁、军事革命、国家导弹防御系统、核武器在冷战后的命运以及各国内部动乱(internal displacement)等热门话题。布鲁金斯学会的对外政策研究人员大致包括驻会研究员、非驻会研究员和客座研究员三部分，约50人。

布鲁金斯学会对美国政府的影响被广为承认。早期其有关预算的研究奠定了美政府预算法的基础。不过，它特别对“二战”后

的民主党政府有较大影响。50、60年代是布鲁金斯学会的黄金时期。由于亲共和党的思想库当时尚不成气候，布鲁金斯学会成为少数地位显赫的自由派思想库的代表。它承接了大量的政策研究项目，上百个研究项目和政策讨论会通达至数以千计的政府高级官员、企业领导人和专业人士。<sup>[16]</sup>杜鲁门、肯尼迪、约翰逊总统都从这家机构选取精兵强将充实政府，以致于1968年当尼克松当选为美国总统的时候，“布鲁金斯学会成了流亡政府的模样，因为随约翰逊政府被淘汰下来的人纷纷在布鲁金斯学会找到了新的位置”<sup>[17]</sup>。所以在尼克松政府时期，它被看成是反对党的思想库，并且与白宫的关系恶化。不过它仍然可以站在批评的立场上影响政策。90年代以后，布鲁金斯学会正重整旗鼓，卷土重来。然而由于70年代后华盛顿的思想库雨后春笋般出现，现在两党的政策主张又有差距缩小的趋势，要想恢复60年代的荣耀，对它来说也不容易。

兰德公司正式成立于1948年。目前，在加州圣·莫尼卡城的海岸边和弗吉尼亚、匹兹堡和荷兰莱顿的三个分部，兰德聚集了涵盖文、理、工、商多种专业的600多位研究人员，为“通过研究和分析改进（美国的）政策和决策”而工作。“国家安全”始终是其研究的重点，它对国内问题的研究是60年代以后才开始的。现在，“国家安全”的概念外延扩大了，兰德的研究逐渐涉及到从城市问题、贫穷、毒品、爱滋病到恐怖主义的议题。所以，无论从那一个方面来讲，“兰德公司在各种思想库中，可以说是‘大而全’的典型”。<sup>[18]</sup>这是其特点之一。兰德公司的第二个特点是具有较浓的军方背景。它成立伊始就打上了美国空军的烙印，此后与涉及“国家安全”的国防部、国务院、中央情报局、能源、商务等部门关系密切。在五十多年的发展历程中，它对这些部门索取不少（直到80年代其90%左右的资金来自政府部门）、贡

献更多。兰德有关战略、防务、武器系统的研究一直受到美国内外的关注。兰德公司的这一特点，多少赋予它一些超党派性。

兰德的“黄金少年时期”是50年代。公司得到与核能、航天发展相关的大笔政府订货，欣欣向荣。据说其研究奠定了美国“三合一”战略核力量和整个空间卫星系统的部署。兰德公司是“华盛顿以外能够接触到五角大楼各种机密的唯一民间机构”，“计算机终端与某些政府的系统相通”。同联邦政府的密切关系，使兰德的研究人员及时了解政策实行中的各种问题，跟上决策日程，提高成果价值。<sup>[19]</sup>它的研究人员在美国政府机构办公室进进出出，各国军政要人则在兰德公司来来往往。就在这个过程中，他们了解更多的情况，也施加了更大的影响。

胡佛研究所是由赫伯特·胡佛在1919年创立的。他后来担任了美国第31届总统。胡佛研究所提倡个人自由、有限政府，反对极权，主要任务是向“保守派提供思想”，包括在对外政策上采取“鹰派”立场。《华尔街日报》曾说，在胡佛研究所的产品中，反共的文章和书籍份额最大。<sup>[20]</sup>胡佛研究所以前也只研究“关系到国家安全的同美国生命攸关的”重大国际问题，特别是其关于共产主义运动的研究颇有影响。从70年代开始，该所增加了国内问题研究。它现有60位驻会研究员，以及来自其它学校、机构、政府、媒体和外国的客座研究员，进行政治、经济、历史和国际关系的分析研究。胡佛研究所的经费有三个来源：a. 投资金融活动（45%）；b. 个人、基金会和公司的捐助（40%）；c. 斯坦福大学的支持。<sup>[21]</sup>

胡佛研究所与里根政府关系密切。里根是胡佛研究所少有的荣誉研究员，“据说，在里根1980年当选美国总统以前，他每隔三个月要访问胡佛研究所一次”，里根当选以后，该所为数不少的人员在政府任职，与对外政策有关的包括中东特使菲利普·哈比卜，国

家安全顾问理查德·艾伦，美国裁军代表理查德·斯塔爾等等。里根还盛赞胡佛研究所“是国家的一笔无与伦比的财富”，“为使华盛顿正在发生的变化成为可能建立了知识基地。”<sup>[22]</sup>

传统基金会是1973年保守势力为抗衡象布鲁金斯学会这样的自由派思想库，加强对舆论和政策的影响成立的。据说，当时有些人认为美国企业研究所推行保守思想不力，于是推出更加保守的传统基金会。<sup>[23]</sup>该基金会实际上是后起的思想库。传统基金会成立后迅速发展，很快获得的捐助就在各种同类机构中遥遥领先。1998年的资料表明，传统基金会获得20.3万个捐助者的支持，是最受支持的思想库。其中以个人名义进行的捐助占所得的60.5%，来自基金会的赞助占26.2%，企业界占3.7%，投资收益占6.3%，出版收益等占3.2%。没有任何一家企业赞助超过0.7%，前五家企业赞助不超过1.8%。没有政府的资金投入，也不进行合同研究。<sup>[24]</sup>这突出反映了该机构追求的目标，即保障个体自由和限制政府干预。但在表明自己要避免政府影响的同时，传统基金会却试图积极影响政府。它明示自己的主要“听众”是国会议员、重要的国会工作人员（congressional staff members）、行政部门的决策者、全国性的媒体和学界人士。<sup>[25]</sup>传统基金会下设的国际问题研究所现有对外政策研究人员30人左右，分成亚洲研究中心和国际贸易经济研究中心两部分。

传统基金会是影响迅速上升的新保守主义智囊机构。80年代，随着以里根和撒切尔夫人为代表的保守主义在西方的复活，它对美国政府的影响被承认。多位成员在里根政府就职。它组织制定的长篇政策纲要《受托领导》（Mandate for Leadership）和《进步日程》（Agenda for Progress）被认为给里根的保守政策提供了理论基础。前议长、共和党人金里奇称赞它“在思想战中，无疑是国内

影响最深远的保守组织，这个组织不仅在华盛顿产生巨大影响，而且实际上在全球产生重大影响。”<sup>[26]</sup>

除上述思想库以外，美国还有一些著名的对外政策研究机构，如历史悠久的卡内基国际和平基金会（The Carnegie Endowment for International Peace）、专事国际问题的华盛顿战略与国际问题研究中心，以研究经济政策见长的阿斯平研究所（Aspen Institute），比较关注国际人权和发展问题的卡特中心，偏重国际安全的美国和平研究所（The United States Institute of Peace）、长于基础和系统研究的哈佛大学国际事务研究中心（Center for International Affairs）、国防大学（National Defense University）、大西洋理事会（The Atlantic Council）、三边委员会（The Trilateral Commission）等等。此外，还有很多“美丽”的小思想库。它们已经成为美国决策链条上不可缺少的一环，一种生产“思想”的“产业”。

### 思想库对美国对外政策的影响

有人说，美国的思想库大致发挥五种作用：调查研究、提供背景、分析展望，充当认识机构；出谋划策、充当咨询机构；宣传主张、制造舆论，充当宣传机构；沟通各方观点、组织交流，充当协调机构；培训储备人才<sup>[27]</sup>（实为充当教育机构）。本文认为，美国的思想库在对外政策上至少能够起到三种作用：生产思想、储备人才、教育公众。

思想库的思想作用是指探求和形成新的政策主张，并立足于长期来看获得足够的拥护者，瓜熟蒂落时被决策者所接受，立法成规。<sup>[28]</sup>很显然，美国思想库生产的思想带有较多的功利性，特别是在政治性很强的华盛顿。它也常常顺应内外时势。不过，这不能否决思想库产生真知灼见。而且，思想库往往“不是只提一种方案，一种设想，不是去

捉摸政府领导部门的意图去投其所好，更不是为政府领导部门已经决定的政策去提供论证。它们往往是走在决策之前，提供各种方案和设想，供决策部门抉择”。<sup>[29]</sup>从这个意义上看，真正的思想库必须起到启迪领导人和公众心智、指点迷津的作用，所以也有人把这一功能称为“知识作用”（knowledge role）。如果大部分思想库都迎合政府的想法，不产生“思想”，就没有存在的必要了。思想库为“学以致用”提供平台，但并不仅仅“为用而学”。

思想库对人才的储备包括两个方面。其一是为政府储备决策人才，那些胸怀报国之志的“仕人”和伺机东山再起的前政府官员，在思想库把思想和经验结合在一起，准备有朝一日“发光发热”。比如福特下野后，成了美国企业研究所的高级研究员，其政府成员，包括财政部长西蒙、联储主席伯恩斯等也一道成为 AEI 的研究员了。<sup>[30]</sup>其二，思想库也培养新一代政策研究人员，这同样不可小视。兰德公司有自己的研究生院，对外关系委员会有新生代研究员，很多思想库有给年轻人的实习项目（internship program）。就是设在大学里的思想库也显然不仅为了利用资料的便利。初出茅庐的研究人员耳濡目染，结交前辈，是这种政治文化和机制延续的希望。

教育作用明示在大多数思想库的章程里。这种教育既是针对决策者和精英的，也是针对普通公众的。美国的思想库经常举行各种各样的活动，邀请政商军学和民间团体的领导人参加，并给国会议员、军政人员“办班”进修。这里面除了建立关系网的目的以外，也有对这些人进行“启蒙”的意思。另一方面，美国的政治文化里尽管渗透了托马斯·杰斐逊的平民思想，但还是保留着精英政治文化的浓重痕迹。特别是在对外事务上，象李普曼所讲的，公众舆论被认为“不知情”、“不成熟”、“不稳定”，需要精英阶层更多的教育。思想库和媒介共同承担着这个任

务。

为了成功地发挥上述功能，美国的思想库设计了各种各样的办法，推广思想，笼络人才，以达到影响舆论和政策的最终目的。

首先是出版书刊杂志等。美国的主要思想库每年产生各种大量的出版物，其中包括书籍、定期刊物、正式研究报告（report）、背景分析（backgrounder）、政策快报（policy brief）、简报（newsletter）等。以期刊为例，对外关系委员会的《外交》“在全世界都被看作是反映美国外交政策的非官方喉舌。几乎没有哪一项美国重大政策倡议，不是首先在这本刊物的文章中勾画出轮廓的。”<sup>[31]</sup>1947年“X”先生那篇著名的“苏联行为的根源”奠定了美国对苏“遏制政策”的理论基础。90年代，该杂志一篇“文明的冲突”到处引起回响。国会山上和白宫的对外政策官员可能不会订阅《美国政治学评论》或者《国际组织》，但不大可能不订阅《外交》、《外交政策》、《布鲁金斯评论》等思想库的刊物。以对华政策为例，有人认为，60年代对外关系委员会组织编写的一套关于中美关系的书，对影响对华政策上的公众舆论起到了重要作用，并走在了决策的前面。<sup>[32]</sup>本文作者在传统基金会的网站里敲进了“China”一词，结果搜索出该思想库印发的各种以中国为主题的文字材料 993 份。从中国的武器销售到最惠国待遇，从珠海的航空展到中国的民主化，从间谍案到台湾问题……有些思想库出版的书籍，不仅当时引人注目，后来还成为某一领域的“必修读本”，保持长久影响。

其次，思想库和主流新闻媒体保持密切联系。在发动舆论方面，媒体比书刊具有更大的优势。媒体与思想库又互有所求，互相需要。侃侃而谈的专家学者和权威人士能够增加媒体的可信度；思想库则利用这个机会教育、发动群众，制造舆论，给决策施加影响。思想库人员或接受电视采访（interviews），或撰写专栏评论（articles），或

发表意见 (op-ed opinions), 每逢重大国际事件尤其如此。为了在这方面获得实际印象, 笔者对布鲁金斯学会的学者 1999 年 1 月至 2000 年 5 月在中国问题上的言论做了粗略统计, 结果是媒体吹风会 (press brief) 2 次, 网上言论 3 次, 报刊言论 21 次, 广播电视采访 6 次。<sup>[33]</sup>而这仅仅是美国对外政策中的一个问题。其它的思想库与媒体的联系恐怕大同小异。

第三, 思想库通过各种讨论会、演讲会、餐会等形式发挥影响。这种与各界领导人面对面的接触是交流信息、建立关系和进行游说的良机。思想库通过这些活动“使位于各种机构最上层的领导人聚集在一起, 制定各种有关重大政策变革问题的建议。”<sup>[34]</sup>说白了, 这是一个精英人物的“关系网”。恐怕不大容易算得清每年美国的对外政策思想库举行了多少此类活动, 下面是近几个月对外关系委员会组织的演讲会报告人名单, 其中的人物大名鼎鼎, 无需注明: 马德琳·奥尔布赖特、科菲·安南、詹姆斯·贝克、沃林·克里斯托弗、亨利·基辛格、乔治·舒尔茨、查琳·巴尔舍夫斯基、安那托利·萨波利斯、比尔·克林顿、斯坦利·费舍尔、保罗·克鲁格曼、李光耀、乔治·索罗斯、詹姆斯·沃尔芬森、威廉·科恩、比尔·盖茨等等。<sup>[35]</sup>这样的聚会, 重要意义恐怕不在于谁说了什么, 谁教育了谁, 而在于其中的参加者能够经常保持接触。

第四, 思想库和决策机构之间保持人员流动关系。这种动力一方面源于思想库的报国之心和政府的需要, 另一方面也是改朝换代迫不得已。大致自杜鲁门始, 历届政府开始从思想库招募“军师”, 肯尼迪、约翰逊、尼克松、卡特、里根各有所爱。布鲁金斯学会和三边委员会是卡特的“智库”, 里根则偏爱胡佛研究所、企业研究所的成员。有的人, 在政府和思想库间几进几出。以里根政府为例, 所有涉及对外政策的主要内阁官员都与

思想库有一定关系: 副总统布什、国务卿黑格、财政部长里甘、国防部长温伯格、商务部长鲍德里奇、中央情报局长凯西、国家安全事务助理艾伦等均为对外关系委员会成员。其驻联合国大使科克帕特里克来自 AEI。此外, 其中部分人还是兰德公司、美国企业研究所、三边委员会的成员。如果你查阅他们的履历, 他们的一生就是在这种轮流转换中度过的。也许在中国颇有知名度的亨利·基辛格可以说明问题。这位长期担任美国国务卿和国家安全顾问的外交家曾担任哈佛大学的教授, 兰德公司的顾问, 又是洛克菲勒兄弟基金会的董事和对外关系委员会的成员。

第五, 思想库专家直接出席国会听证会或应政府部门之邀参与讨论、撰写报告。有的思想库直言自己的主攻目标是国会, 并以发展和国会的关系为荣。事实上, 他们的证词 (testimony) 确是国会议员理解不熟知的难题的重要参考, 也是在国会展开的舆论和权力斗争的一部分。

思想库对美国外交决策的影响是特定政治文化和制度的产物。它是一个开放社会思想和利益竞争制度化、权力知识化的又一表现。思想库与利益集团、新闻媒介、非政府组织等一起, 构成了决策的外圈, 向行政和国会施加压力。思想库的特殊性在于, 面对利益集团的政治, 可以声称自己出于“纯洁的”政治理念和国家利益而分析倡导某种政策。思想库的人在机会成熟的时候, 不仅贡献思想, 还亲自上阵为国效命。他们的特点主要在于“动”, 这是他们有别于校园知识分子的地方: 他们的思想是在所在机构、媒体、书籍间流动的, 他们的人员是在政府机构和思想库间流动的, 他们的研究项目也随着时势变化而设计。最根本的, 是他们在这其中还要坚守某种独立性, 否则, 思想库就名不符实了, 其影响也终将丧失。



注释:

- [1] 卡尔·多伊奇:《国际关系分析》(周启朋等译),北京:世界知识出版社1992年版,第88页。
- [2] David M. Ricci: *The Transformation of American Politics: the new Washington and the rise of think tanks*, New Haven & London: Yale University Press, 1997, p16.
- [3] Ibid. pp. 1-2.
- [4] 参见张静怡:《世界著名思想库》,北京:军事科学出版社1985年版,第3页。
- [5] 参见任晓:“第五种权力”——美国思想库的成长、功能及运作机制,载《现代国际关系》2000年第7期,第18-19页。
- [6] 对美国基金会的论述,参见资中筠、陈乐民著:《冷眼向洋——百年风云启示录》(资中筠主编),第六章,北京三联书店2000年版。
- [7] 多姆霍夫:《当今谁统治美国》(沈泽芬、郑须弥译),北京:中国对外翻译出版公司1985年版,第98页。
- [8] 关于权力知识化,参见范士明:《论权力知识化和信息时代的国际关系》,载《战略与管理》1999年第6期,第112-115页。
- [9] Ricci, op cit., p1.
- [10] 参见兰德公司网页之 About Rand。
- [11] 道格拉斯·伯顿:“要想打赢思想战,就得请来智囊团”,美国《洞察》周刊,1995年3月6日。
- [12] 任晓,前引文,第22页。
- [13] 对外关系委员会的网页之 About the Council; Mission Statement。
- [14] 托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》(张维等译),北京:世界知识出版社1985年版,第199页。
- [15] 布鲁金斯学会网页之 About Brookings。
- [16] 参见布鲁金斯学会网页“Academic Prestige for Policy Research”。
- [17] 转引自戴伊,前引书,第320页。
- [18] 张静怡,前引书,第51页。
- [19] 同上,第54-60页。
- [20] 《华尔街日报》1984年6月15日。转引自陈启能:《美国思想库和美国社会》,社会科学文献出版社1987年版,第19页。
- [21] 参见胡佛研究所网页之“finances”。
- [22] 参见陈启能,前引书,第21-22,24页。
- [23] Ricci, op cot., p161.
- [24] 参见传统基金会网页之“1999 testimony”。
- [25] 参见传统基金会网页之“Mission Statement”。
- [26] 转引自田志立:“试论思想库对美国外交政策的影响”,载《世界经济与政治》1997年第5期,第67页。
- [27] 参见吴天佑、傅曦:《美国重要思想库》,北京:时事出版社1982年版,第3页。
- [28] 参见任晓,前引文,第19页。
- [29] 陈启能,前引书,第25页。
- [30] Ricci, op cit., p160.
- [31] 戴伊,前引书,第199页。
- [32] 参见资中筠,前引书,第196-197页。
- [33] 参见布鲁金斯学会网页之“Brookings Scholars on the People's Republic of China”。
- [34] 戴伊,前引书,第215页。
- [35] 见对外关系委员会网页“About the Council; Mission Statement”。