

美国智库参与外交决策过程的路径与影响^{*}

周文星 程坤鹏^{**}

2017年12月,美国总统特朗普发布了自其上任以来的首份美国《国家安全战略报告》。该报告将中国定位为“战略竞争者”,并质疑自尼克松政府以来八届两党政府的对华接触政策。这份报告显露了美国对其长期以来试图“改造”或“引导”中国这一幻想或已破灭的深沉担忧,如近来美国国内对中国使用所谓“锐实力”(sharp power)来渗入并影响美国公共政策话语的指控即为表现之一。以此为背景,美国布鲁金斯学会在2018年3月7日举办了一场以“美国对华接触政策的终结?”为主题的会议,主办方布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心邀请了华盛顿地区多位有影响力的智库学者,从多元政策维度与理论视角评估美国对华政策以及中美关系的前景。此次由布鲁金斯学会主办的对华政策辩论,实际是美国自2015年开始的对华政策大辩论的延续。总

* 本论文获得国家留学基金委资助。

** 周文星,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生、哈佛大学肯尼迪政府学院访问学者,从事中美关系、台湾问题、国际关系理论方面的研究, E-mail: Wenxing_Zhou@hks.harvard.edu; 程坤鹏,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生、宾夕法尼亚大学社会政策与实践学院访问学者,从事公共政策与治理、公共服务体制改革、政府与社会组织关系方面的研究, E-mail: ckp@sp2.upenn.edu。

体而言，此次辩论与会者认为美国近四十年来的对华接触政策是可行的，并主张美国应该继续维持这种接触政策，反映了美国国内主张中美合作的主流观点。但智库主张合作的政策倡议未来能否影响乃至制约特朗普政府目前强调遏制战略的对华政策？更进一步而言，美国智库参与美国外交决策过程的路径是什么样的，能产生多大的影响？笔者在哈佛大学与宾夕法尼亚大学做访问学者期间，参加了多场由美国顶尖智库举办的美国对华政策辩论会，并对布鲁金斯学会、麻省理工学院、波士顿学院，以及哈佛大学费正清中国研究中心、肯尼迪政府学院等知名研究机构与高等院校的中国问题专家进行了访谈。结合笔者在美期间与智库专家的访谈记录以及学界动态，本文以美国对华政策为例，试图探讨作为第三部门重要行为体的智库参与美国外交决策过程的路径及其影响。

一 美国智库：组织类型与发展

智库（think tank）即“思想库”。作为一个现代组织概念，智库有别于第一部门的政府与第二部门的公司，它们已经成为各个国家第三部门的重要行为体。由于理解视角与衡量尺度各异，中外学界对智库的定义持有不同的看法。一般而言，智库应该是非营利、非党派、独立的公共政策研究组织。但有的专家指出，只要该组织是永久性的而非临时设立的特别机构，那么无论它是独立的还是隶属的，都应该被归入智库的行列（Dickson，1972）。另外，学者们在智库规模、资金来源、人员构成、意识形态、专业领域、研究项目、服务对象等诸多问题上都存在分歧，因此难以找到一个广为人们接受的定义（Abelson，2006：10；Ahmad，2008：529 - 555；McGann，2016；Medvetz，2012；Smith，1993；Weaver，1989）。本文认为，智库是围绕国内与国际议题展开以政策为导向的研究、分析与建议，从而有助于决策者与普通公众就公共政策议题做出知情决策（informed decisions）的组织（McGann，2016：7 - 10）。

由于对智库的定义有不同的见解，研究者们对智库的划分标准也没有达成共识。但学界对智库的类型划分都在不同程度上采纳了布鲁金斯学会研究员韦弗（R. Kent Weaver）早期提出的智库三模式，即“没有学生的大学”、“合同研究员”和“政策鼓吹者”（Weaver, 1989: 563 - 578）。其后，学者在这种分类基础上又加入了一种模式，即“名利型智库”（McGann, 2016: 7; Abelson, 2002: 9 - 12）。经过演变与发展，这四类智库模式分别成为如今人们熟知的公共教育类智库、政府合同型智库、政策鼓吹型智库以及名利遗产型智库。首先，公共教育类智库主要由基金会、公司与个人资助，聘请具有良好学术背景的专家。这类智库关注广泛的议题并寻求对政策领域的长远影响，智库的成果大多以学术专著与期刊论文的形式呈现给决策者及公众，如最著名的教育类智库布鲁金斯学会。其次，政府合同型智库主要受政府部门资助，智库的研究议题也常常受到政府部门的影响，研究成果一般是很少面向公众开放的内部研究报告。这类智库的佼佼者当数兰德公司与城市研究所。再次，政策鼓吹型智库倾向于向决策者与公众灌输一些短期的、具体的政策选项，其诉求在于兜售并赢得与其他智库的“理念之战”，而非寻求最好的政策（McGann, 2016: 16）。这类智库具有极其强烈的意识形态，往往和一些意识形态组织或利益集团保持紧密的联系，研究成果多半是鼓吹某个特定政策的政策简报或白皮书。政治偏右的传统基金会与政治偏左的美国进步中心是两个典型的政策鼓吹型智库。最后，名利遗产型智库（如卡特中心）多半由退位的美国总统创立，它们一般都秉承创办者的理念并积极介入政治倡议（Abelson, 2009: 20）。麦克甘按照智库的战略与资金来源，将智库进一步细分为七种类型，即隶属于大学的智库、隶属于政党的智库、隶属于政府的智库、半政府智库、自主和独立的智库、半独立的智库，以及营利性的公司型智库（McGann, 2018; McGann, 2016: 11 - 14）。与较多分类方法不一样的是，麦克甘将那些按照商业模式运营、作为营利性的咨询公司也纳入智库的行列。这些智库响应客户的要求，但远离纯粹的政治纷

争，如基辛格集团与麦肯锡全球研究院是知名的营利性公司型智库。本文认为可以从智库的政策立场与意识形态来区分不同智库。比如，在外交政策方面，自由派智库倾向于多边主义与国际主义，强调通过国家间合作与谈判来处理相关议题。布鲁金斯学会、卡托研究所属于偏自由派的智库。与自由派智库相对的是保守派智库，在外交政策方面倾向于单边主义与民族主义，强调维持美国霸权地位的重要性。代表性的保守型智库有传统基金会、美国企业研究所以及胡佛战争、革命与和平研究所（以下简称胡佛研究所）。介于两者之间的是中间派智库，比如美国外交关系协会、美国国家经济研究局等。此外，还有较为激进的美国进步中心等智库。

上述三种分类方法从不同的角度、按不同的标准对智库进行了划分，几乎可以涵盖当今世界所有类型的智库。显而易见，不同类型的智库既拥有各自的相对优势，也难以避免地存在一些劣势与不足。比如政府合同型智库难以摆脱政府对政策议程的影响，独立的智库却似乎又远离政策圈而无法全面掌握政策信息，公共教育类智库难以产生立竿见影的政策影响，但隶属于政党与政府的智库则容易受政党轮替与政府换届的影响而失去对政策议程的影响力。保守型智库的政策建议更容易被共和党采纳，而自由派智库与中间派智库则更可能被民主党接受。需要指出的是，由于任何一家智库几乎都是上述多种类型的混合体，因此美国数量庞大的智库群体很难被绝对地划入任何一种模式与类型的智库。但无论如何，美国各大智库都试图通过不同的方式去影响政策议程，以获得现实利益并提高知名度，从美国智库的发展历程可以看出这一点。

得益于美国高度分权的政治体制（三权分立与联邦制）、实力雄厚但缺乏严格纪律的两大政党、由普选产生而非多数党推举的总统、行政精英的渗透能力、多元文化与个人主义并存的社会，以及美国高度发达的慈善捐赠文化，二战后美国智库实现了数量的快速增长与质量的全面提升（Abelson，2002：9；McGann，2016：49 - 51；Weaver，1989：

570)。按照智库的主要功能及其资助来源，美国智库发展可以归纳为四个历史阶段（Abelson，2002：10-11；McGann，2016：22-29）。

第一阶段是20世纪初到第二次世界大战期间，这是智库作为政策研究机构的萌芽时期。一批慈善家和知识分子倡导并资助成立了数家公共教育型智库，成立初期的目的主要是帮助决策者与公众了解特定外交政策可能带来的政治后果。为了维持其知识与机构的独立性，这些智库尽量摆脱政治过程。按成立时间先后，它们主要是卡内基国际和平基金会（1910年）、胡佛研究所（1919年）、外交关系协会（1921年）、布鲁金斯学会（1927年）以及企业研究所（1943年）。第二阶段开始于二战之后。美国成为两极世界中的霸权，因此急需一批专门为决策者提供独立外交政策建议的智库。以此为背景，兰德公司（1948年）、哈德逊研究所（1961年）以及城市研究所（1968年）主要在政府部门的资助下相继成立，成为知名的政府合同型智库。第三阶段从20世纪60年代开始，美国迎来了智库发展的第三波浪潮。这一时期新成立的智库，如美国国际战略研究中心（1962年）、传统基金会（1973年）以及卡托研究所（1977年）运用积极的营销方式积极介入政策辩论以期影响美国的外交决策。这些政策鼓吹型智库的出现，既是智库大量存在后为了获取决策者与公众注意力的竞争后果，也缘于美国所处国际政治环境与外交决策的现实需要。第四阶段是遗产型智库大发展时期。为了在美国外交与内政议程中施以持续影响，卡特中心（1982年）和尼克松中心（1994年，现国家利益中心）等智库在美国前总统的倡导下成立。

进入21世纪以来，各种类型的智库如雨后春笋般出现。目前全世界共有7800多家智库，美国就拥有1835家，其中约400家智库总部设在首都华盛顿。在全球影响力最大的前30家智库中，美国独占10席之多（McGann，2018）。尽管有些学者批判智库的崛起损害了美国公共生活中自主知识的价值，认为由金钱与政治势力资助的智库生产出的知识产品是金钱与权力主导思想观念的不当后果（Medvetz，2012：7，

225 - 226) , 但不可否认的是, 这些种类繁多、数量庞大的智库为美国政府与市民社会在代表知识的学术界和代表权力的政治家与决策者之间搭起了一座其他任何机构都无法取代的重要桥梁 (McGann, 2018: 11) 。从美国智库的发展史来看, 其在美国崛起的过程中发挥了极其重要的助推作用。不少智库提出了一些决定性的政策倡议, 直接或间接地塑造了美国的内外政策。

二 美国外交决策过程中的智库: 理论与案例

智库在知识与权力之间建起了一座桥梁, 为政策的制定与实施提供了原动力与专业性支持。关于智库对政府决策影响机制的解释, 学术界存在三种主要的理论范式。首先是占据主导地位的多元主义理论。根据该理论, 智库是影响决策体系的多元行为体中的一种, 它们与其他利益集团并无太大区别。多元主义者认为智库的政策专家是屈从于立法与行政权威的, 他们最多只能收集和分析信息, 至于他们提出的政策建议能否被采用则取决于决策者本人。该理论还认为智库在高度竞争性的政治环境中为影响政策而彼此竞争, 对政策议题缺乏主要的政策方向把握、协调以及共识。因此, 该理论认为智库只能对决策体系产生有限的政治影响 (Fischer, 1991: 333; Medvetz, 2012: 8 - 12) 。多元主义理论的主要挑战者是精英主义理论。与前者不同, 精英主义理论认为智库为政治精英与决策者提供了专业的知识结构与话语体系, 可以有效地提升决策的正当性与合理性, 并在一定程度上制约或塑造决策精英的政策偏好与思维方式。有的精英主义者甚至认为, 政治过程背后的主要驱动力就是智库的政策专家 (Fischer, 1991: 333 - 334 ; Medvetz, 2012: 8) 。多元主义理论与精英主义理论对解释智库在决策体系中的影响都存在一些不足, 而制度主义理论强调智库所在的结构环境、塑造智库行为的规则与规范, 以及智库必须回应的组织安排与过程, 其基本前提在于智库是由大量具有潜在影响的异质性的组织构成。与上述

两种理论范式不一样的主要之处在于，制度主义理论将关注的重点转移到智库研究者被嵌入的结构、范围以及功能（Medvetz，2012：12 - 16）。该范式认为环境结构与制度功能制约了包括智库在内的行为体，但同时承认智库在决策过程中扮演重要角色。这三种理论是解释智库在外交决策体系中的功能与影响的主要范式，它们都可以在某些方面解释美国智库在特定外交决策案例中的角色。此外，解释美国外交决策中智库角色的理论还有理性选择模式、官僚决策模式（Allison，1969：689 - 718），以及小集团决策模式。由于美国独特的权力设计与开放的政治文化，智库在美国外交决策体系中的影响都可以在这五种外交决策模式视角下加以研究。因此，一种更加全面、系统、科学的做法应该是根据不同的研究议题、历史时期以及利益价值，结合上述不同的理论范式与解释模式，去评估智库在美国外交决策体系中的角色与影响（Hastedt，1988：171 - 187）。

在不同的理论视角下，智库影响美国外交决策的大小程度是不一样的，但智库参与影响决策体系与政治过程的路径却大致是相同的。它们影响美国决策过程的路径主要可以分为两种。其一，通过公开方式将它们的意见传递给决策者与公众。具体策略包括：①举办公开会议与研讨会，对相关外交政策议题展开讨论与辩论，本文在开头部分提及的布鲁金斯学会举办对华政策辩论就属于这类；②鼓励智库常驻学者到大学、研究机构、扶轮社等公开场所发表演讲；③充当游说者的角色，到国会为参众两院的委员会作证；④通过出版著作、发表期刊论文与报刊评论、发行政策报告等方式，提高智库在媒体上的曝光度；⑤借助网络新媒体，比如设立网页与注册推特账户等，将智库的政策研究成果快速传播给更多的受众。其二，通过私下渠道，直接参与到外交决策过程，将相关外交议题直接送达决策者。这些方式包括：①智库研究者担任内阁官员或受聘于联邦政府的外交岗位，直接参与美国外交决策体系之中；②充当总统候选人的顾问，或担任总统与国会咨询委员会成员，将研究者个人或智库的意见传递给行政首长与立法机构；③邀请美国国

防部、国务院、国安会、中情局以及其他情报部门的现任官员参加智库举办的闭门研讨会；④向国会、行政部门以及联邦政府部门提供有关当前外交议题的政策简报或相关研究（Abelson，2002：11-12）。下文简要分析两个外交政策案例，以呈现智库影响美国外交决策体系的路径与机理。

案例一：传统基金会与美国对朝强硬政策。在朝核问题上，包括布鲁金斯学会与传统基金会在内的多家有影响力的智库都曾提出具有代表性的政策主张。但自20世纪90年代以来，政策鼓吹型的传统基金会一直通过国会作证、发表政策报告、举办研讨会的形式参与美国对朝政策议程，主张美国采取更加强硬的对朝政策。一方面，它对美国前一届与现一届政府大力批判，认为美国在朝鲜问题上的立场过于软弱。另一方面，该智库为美国现任政府建言献策，希望美国采取与该智库主张一致的对朝政策（Fisher，1994）。小布什上任后不久，美国一些学者建议他继续实行克林顿时期与朝鲜的接触政策。但由于小布什政府的主要高级官员都来自传统基金会，因此小布什无法继续实行其前任政策。美国在朝核问题上的根本转折点之一，是小布什在2002年国情咨文演讲中将朝鲜列为“邪恶轴心”国家。后来媒体披露该词是小布什发言稿撰写人杰森（Michael Gerson）所创，而杰森本人当时是传统基金会的资深政策顾问（CNN，2003）。正是从这份国情咨文开始，美国改变了克林顿政府时期以对朝接触为主的政策，转而实行强硬的对朝政策。

案例二：美国企业研究所与伊拉克增兵战略。2003年伊拉克战争爆发后，美国国会、媒体与民众都认为这场战争是一个巨大的错误，不仅损害了美国在中东的战略，而且制造了一个财政预算黑洞。即使在这种对小布什政府极其不利的舆论背景下，小布什仍然在2007年实施了增兵计划，而这背后正是由知名的保守型智库美国企业研究所推动的。伊拉克战争进行三年后，美国国会在2006年成立了一个专门评估伊拉克战况与形势的跨党派“伊拉克研究小组”，多名知名政治家与多家智库研究人员参与其中，并在当年年底就发行了一份报告（Baker III，

Hamilton, et al., 2006)。这份报告详细地分析了伊拉克形势,并提出了包括减少美国战斗力量在内的近八十条具体的政策建议。报告发行三周之后,美国企业研究所分析家卡根(Frederick Kagan)与美国退役的陆军准将基恩(Jack Keane)在《华盛顿邮报》上联名发表了一篇短文,质疑伊拉克研究小组的报告结果,并鼓吹美国只有继续增兵伊拉克才能给伊拉克的安全、政治与经济带来稳定(Kagan & Keane, 2006)。其后卡根又在2007年1月初发表了一份完整的报告,更加详细地阐述他在伊拉克问题上的立场与建议(Kagan, 2007)。2007年1月20日,小布什政府公布了美国新的伊拉克计划(White House, 2007)。这份报告字面上肯定了伊拉克研究小组的报告,并采纳了报告中的少数建议。但具有讽刺意味的是,小布什并没有减少在伊拉克的军力投入,而是采取了卡根与基恩的建议,在伊拉克增派了大量战斗力量。有学者认为,小布什在国会掣肘、媒体批评与舆论反对的情况下继续反其道而行之,实际是小布什利用了保守型智库美国企业研究所的政策主张,扭转了极其不利的国内环境并成为一个人强势总统(McGann, 2018: 125)。其后在奥巴马决定从伊拉克撤军的案例中,美国进步中心也扮演了极其重要的角色。

美国的政治文化为智库参与外交决策过程提供了良好的制度环境,几乎在任何一个外交政策案例中都有数量不等的智库参与其中。至于哪一家智库或研究人员的政策倡议最终会被政府采纳,不仅取决于总统的个人性格,而且与美国国会和大众舆论构成的整体环境具有紧密的关系。精英主义、多元主义、制度主义范式、理性选择、官僚决策以及小集团决策模式都能在一定程度上解释智库在美国外交决策过程中的角色与影响。

三 多元倡导: 美国智库与美国对华政策过程

美国对华政策起始于国共内战时期。20世纪40~50年代,美国政

府分别围绕是否扶持蒋介石政权以及“谁失去了中国”展开内部辩论。从60年代开始,美国政策界开始考虑缓和与中国的官方关系,智库逐渐参与美国对华政策过程,并在一些关键时刻起到了重要的积极影响。中美建交之后,双方尤其在台湾问题与人权议题上存在分歧,中美关系在曲折中缓慢前行。进入21世纪以后,特别是在2009~2010年中国成为仅次于美国的全球第二大经济体之后,中美之间的竞争摩擦增加,而合作则相对减少。随着中国经济实力的增强、参与国际事务程度的加深,中国正在不断地缩小与美国之间的经济与军事差距,在世界舞台上发挥越来越大的政治影响力。面对中国的快速崛起,作为守成大国的美国充满焦虑,这为美国各大智库参与美国对华政策提供了契机。无论是保守派智库、自由派智库还是中间派智库,抑或是政策鼓吹型智库、隶属于大学的智库,几乎所有外交政策研究智库都积极参与了美国对华政策辩论,为美国决策者出谋划策,提供了多元混杂的政策倡议。

(一) 冷战期间美国智库与对华政策辩论

从历史的视角来看,几乎每到一个历史转折点,相关议题总会引发美国国内激烈的对华政策辩论,美国政策界、学术界与舆论界也从未在美国对华政策上达成过完全一致的意见。对华政策辩论最早可以追溯到20世纪40年代末国共内战时期,当时美国国内辩论的主题是美国是继续扶持专制独裁的蒋介石,还是支持更受中国老百姓欢迎的共产党,抑或帮助中国建立类似于西方国家多党并存的政治制度(Kennedy, 2003: xviii)。国民党和共产党的内战结束后,美国国内围绕“谁失去了中国”这个问题展开了第一次对华政策大辩论。当时亲蒋介石的国会议员指责美国政府与国会对蒋介石支持力度不够,导致后者内战失利,最终失去了对中国大陆的统治(Cohen, 1978: 104-110)。进入50年代后美国政策界对中苏内部是否团结一致展开讨论,并考虑如何在中苏之间制造不和与分裂。50年代末60年代初,美国政策界开始出现一些不同于对华遏制的主流声音,一些学者与少量政治家考虑与中

国缓和双边关系。其中最为著名的就是参议院外交事务委员会委托一家叫作康伦公司的智库撰写的一份美国的亚洲政策报告。这份报告于1959年完成，俗称“康伦报告”。报告采用现实主义的视角对中国的内政、外交以及台湾问题进行了较为深入的分析，并就美国的对华政策提出了一些政策建议，包括改变对华孤立与遏制政策，以及争取使中国大陆与台湾的分裂现状延续下去（Conlon Associates Ltd.，1959）。但由于大多数美国人仍认为对华遏制政策是切实可行的，因此这份报告当时并未引起较大的重视，但之后不久它为部分政治家主张改变美国对华政策提供了依据。事实上，美国历任政府的对华政策实际上都没有偏离这份报告设定的整体框架。冷战后二十多年里美国对华政策辩论主要局限于政府内部，少数拥有智库背景的中国问题专家比如费正清（John K. Fairbank）、包大可（Doak Barnett）以及奥克森伯格（Michael Oksenberg）扮演了有限但极其关键的角色，为之后讨论对华政策调整创造了有利的氛围（Fairbank，1957；House Committees on Foreign Affairs，1984）。直到60年代中期以后，学者们才通过发表文章、到国会作证，以及成立以政策研究为主的智库等途径积极参与对华政策过程。在这期间，创立于1966年的中美关系全国委员会作为一家新成立的智库，在促进中美关系正常化方面扮演了非常重要的角色。中美建交之后，政策辩论不再仅限于政府内部，更多社会行为体，包括高校学者、智库专家、媒体记者、游说机构、利益集团等加入到美国对华政策的辩论中，美国对华政策逐渐成为一个受到社会普遍关注的公共议题。

20世纪90年代初苏联解体，美国国内围绕中国是否失去了对美战略价值以及中国政权是否会走向崩溃这两个问题，展开了第二次较大规模的对华政策辩论。除了少数学者，参与辩论的绝大多数人都认为中国会步苏联后尘。同时，美国对中国的人权问题进行了广泛讨论，一些知名政治学者与智库研究人员如基辛格（Henry Kissinger）以及奥克森伯格到国会作证，与对华强硬派展开了激烈辩论。1995~1996年台海危机使中美差点走到了战争边缘，克林顿政府将中国的最惠国待遇与

人权挂钩，两国关系空前紧张。美国国内随后展开了第三次对华政策大辩论，美国数家智库参与其中，尤其在美中关系全国委员会与美国外交关系协会的呼吁与建议下，美国再次恢复了对华接触政策。值得指出的是，中美建交后，美国在不同的历史时期围绕不同的议题多次展开了对华政策辩论（Kennedy，2003；Tao，2018）。整体而言，从20世纪八九十年代至今，许多美国智库都在不同程度地参与对华政策辩论，讨论的议题可概括为“中国崩溃论”、“中国威胁论”以及“中国责任论”（Tao，2018）。有的智库主张对华接触，有的强调对华遏制，也有的则呼吁有条件的接触。在不同历史时期，不同议题的主张有的得到了政府的直接采纳，有的改变了对华政策辩论的氛围，都在不同程度上影响了美国的对华政策走向。

（二）新时期美国智库与美国对华政策辩论

进入21世纪以后，美国继续在反复的辩论过程中制定其对华政策，智库在其中起到日益重要的影响。整体来看，美国两党政府采纳了自尼克松政府以来以合作与竞争并存为特点的对华政策，有时候合作面更多，有时候竞争面更多。小布什上任伊始对华极度强硬，但“9·11”事件之后中国与美国站在一起共同反恐从而在很大程度上缓解了与美国的紧张关系，为中国赢得了为期十年的战略机遇期。此外，两国领导人在防止陈水扁当局寻求“台独”的议题上也达成了共识。民主党总统奥巴马上台初期实行以接触为主的对华政策，但其后受到美国多家智库政策研究者的批评，之后不久出台了以遏制中国为主的美国“重返亚太”战略。不论该战略成败与否，美国仍然继续对华采取接触与遏制的两手策略。但在奥巴马第二任期，也就是从2015年开始至今，美国国内开始了一场更大规模的对华政策大辩论，参与此次辩论的人员数量之多、激烈程度之深、影响范围之广都较为罕见。这次辩论有两个重要背景，一是中美建交三十周年，美国政策界与学界开始检讨美国自尼克松政府以来对华接触加遏制战略的成败；二是中国综合实力与

日俱增，而美国的国力则相对衰弱，美国部分人士尤其是对华强硬者深感焦虑，呼吁重新制定对华政策。本次辩论的主题可以概括为三个。其一，自尼克松以来的以接触为主、遏制为辅的对华政策是否奏效？其二，随着中国实力的增长与国家崛起，中美之间是否会爆发一场不可避免的战争？其三，在中美两国都无法承受战争以及美国目前的对华政策已无助于维持其战略利益的情况下，美国应该如何调整其对华政策以期更好地维持其国家利益？下文将侧重于分析部分具有代表性智库的政策主张，呈现智库在新时期参与美国对华政策议程的路径与影响。

2015年3月，中间派智库美国外交关系协会发布了一份由该协会资深研究员布莱克维尔（Robert D. Blackwill）与卡内基国际和平基金会资深研究员泰利斯（Ashley J. Tellis）合作撰写的政策报告，直言美国对华接触的政策并未达到美国预期的战略目的，呼吁美国政府大幅调整美国对华政策（Blackwill and Tellis, 2015）。报告将中国视为未来几十年内最重要的竞争者，且认为中国的战略目的就是要寻求在亚洲取代美国作为主导大国的地位。他们认为，美国政府对于在可预见的未来无法实现美中战略伙伴关系的长期目标应该终结，而那些想象的中国大战略会按照美国预期的方式演进是不现实的（Blackwill and Tellis, 2015: 39）。为此，美国不能再继续目前以接触为主的政策，而应该加强对中国的平衡与牵制，并尽量减少与中国的合作。这则报告最后提出了较为具体的政策建议，包括将印度洋纳入美国的“再平衡战略”，将中国排除在亚洲的贸易安排之外，反对有助于中国崛起的国际倡议等。这则报告引起了很大的反响，奥巴马政府后期的对华政策也在很大程度上采取了该报告的部分政策建议。针对这份语调强硬的报告，不少学者进行了回应与反驳。美国自由派智库布鲁金斯学会发布了一份由学会资深研究员贝德（Jeffrey Bader）署名的报告，直接以“改变对华政策：我们在寻找敌人吗？”为题驳斥布莱克维尔和泰利斯的报告。报告开宗明义地指出，“自20世纪70年代以来，东亚避免了发生大规模的军事冲突”，究其原因，主要是因为“美国与中国这两个亚太主要大国

之间的和解”，而这正是尼克松与基辛格及其后的历届美国政府与领导人苦心培养的结果（Bader，2015：2）。此外，布鲁金斯学会资深研究员李侃如（Kenneth Lieberthal）、普林斯顿大学讲席教授柯庆生（Thomas Christensen）等人也撰文提出了与贝德类似的观点，即主张继续实行美国现行的以接触为主的政策。与此同时，一些智库政策研究者支持布莱克维尔和泰利森的观点，与主张维持现状派针锋相对。

关于中美是否会爆发一场不可避免战争，美国进攻性现实主义理论家米尔斯海默（John J. Mearsheimer）较早给出了肯定的答案，认为中国的崛起将必然导致与美国之间的冲突与战争，他称之为“大国政治的悲剧”（Mearsheimer，2014）。米尔斯海默建议美国应该采取相关措施遏制中国，以防止后者成为地区霸权。与米氏“大国政治的悲剧”之说颇有几分神似的是，美国知名国际安全分析家艾利森（Graham Allison）不久前提出的“修昔底德陷阱”论（Allison，2017）。艾利森曾担任克林顿政府助理国防部长与里根政府国防部长特别顾问，同时担任哈佛大学肯尼迪政府学院的创院院长，是隶属于该院的贝尔弗科学与国际事务中心（以下简称贝尔弗中心）前主任，是贝尔弗中心（全球影响力最大的隶属于大学的智库）的资深研究员。所谓“修昔底德陷阱”，即当崛起国威胁到守成国并想取而代之时，所引起的不可避免的混乱和战争，也就是崛起国必然挑战霸权国的现实主义思维，这与米尔斯海默的观点如出一辙。但与米氏的不同之处在于，艾利森认为中美之间的战争并不是上天注定的，两国完全能够避免这场战争（Allison，2017）。为此，艾利森认为双方首先主观上要承认它们之间爆发战争的可能性是存在的，但也要认识到战争并不是不可避免的（Allison，2017：xvii）。其次，两国要积极创造有效避免交战的相关措施，比如，两国的决策者要从历史中汲取教训去制定一项迎合双方根本利益却又不至于爆发战争的战略。再如，中美双方最高领导层要付出长期和大量的精力，重建如基辛格和周恩来在20世纪70年代那样的对话机制。更重要但更困难的是，中美双方领导人以及民众都需要根本性地改变他

们以往对待彼此的态度与行为，美国作为守成国需要比崛起中的中国进行更加痛苦的利益割舍和行为调整。艾利森借古喻今，从历史上的崛起国与霸权国之间的关系提取出可供中美借鉴的经验，具有重要的理论价值与现实意义。但此时的中国已不是彼时的雅典，美国亦非斯巴达。尽管“修昔底德陷阱”之说存在一定的缺陷与不足，但这个概念已经在中美两国引起了巨大的反响。

检讨了美国对华政策的成败经验以及评估中美战争的可能性之后，美国多家智库在此次对华政策辩论中各抒己见、议论纷纷。全美几乎所有的外交政策研究智库都参与了此次政策辩论，其中比较活跃的自由派智库如布鲁金斯学会与卡内基国际和平基金会，中间派智库如美国国际战略研究中心与外交关系协会，保守派智库如传统基金会、企业研究所等。这些智库围绕接触与遏制战略提出了三大对华政策框架，与过去的政策倡议比较相似。第一，有的提出了纯遏制的对华政策，但因为在战略层面与实际操作层面都是不可能的，因此该倡议是不现实的非主流观点。第二，有的建议以接触为主、遏制为辅的对华政策，对华强硬派大多属于这一派。第三，有的坚称美国应该继续实行接触加遏制的对华政策，视具体情形而定是否加大对华遏制的力度。相比较而言，目前持有第三种观点的人较多。而与以往政策辩论的不同之处则在于，这次辩论主张对华强硬的人数急剧上升。特朗普总统执政风格特立独行、难以预料，中美贸易战似乎越来越成为现实；美国参众两院一致通过了“台湾旅行法”，表明国会中对华强硬派立法者已占据主导地位；美国大众舆论对中国的崛起与责任也并不看好。新的国际国内环境，为美国保守派智库建言对华强硬提供了便利，但为自由派智库主张对华接触似乎带来了困难。

四 结语

美国第三部门十分发达，在政治、经济、社会、生态保护、宗教等

领域影响深远。第三部门与政府建立了良好的合作关系，通过政府购买服务等形式参与社会治理，为各类群体、社区提供大量公共服务。美国拥有全世界数量最为庞大、研究认可度最高、政策倡议最为多元、对政府政策过程影响最大的智库。作为第三部门最重要的行为体，智库在知识与权力、政策形成与政策实施之间架起了一座桥梁。美国多元的文化与独特的政治体制，既为智库的快速发展与成长提供了良好的环境，也为智库参与美国内外政策过程提供了必要的保障。智库通过多种路径积极地参与美国政府过程，助推了美国的崛起以及维护着美国的霸权地位。中美关系重要且复杂，美国对华政策已成为一项公共议题。因此对华政策的调整要经过极其充分的辩论才会成为可能，而智库在此过程中扮演非常重要的角色。尽管许多智库都参与其中，但并没有哪一家智库能够长期主导美国的对华政策议程。近年来美国对华政策辩论将以何种形式结束，人们仍不得而知。但可以预见的是，美国对华决策仍将在全面遏制与全面接触战略之间摆动，而智库也将在对华政策议程的不同阶段与不同议题上施加不容忽视的重大影响。

【参考文献】

- Abelson, Donald. 2006. *A Capital Idea: Think Tanks and U. S. Foreign Policy*. Montreal: McGill Queen's University Press.
- Abelson, Donald E. 2009. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Abelson, Donald E. 2002. "Think Tanks and U. S. Foreign Policy: An Historical Perspective," *U. S. Foreign Policy Agenda: An Electricity Journal of the U. S. Department of State*, Vol. 7, No. 3, pp. 9 - 12.
- Ahmad, Mahmood. 2008. "US Think Tanks and the Politics of Expertise: Role, Value and Impact," *The Political Quarterly* Vol. 79, No. 4 October/December, pp. 529 - 555.

- Allison , Graham T. 1969. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis ,” *American Political Science Review* , Vol. 63 , No. 3 , pp. 689 – 718.
- Allison , Graham T. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’ s Trap?* Boston , MA and New York , NY: Houghton Mifflin Harcourt.
- Dickson , Paul. 2015. *Think Tanks*. New York , NY: Ballantine Books.
- Bader , Jeffrey. 2015. *Changing China Policy: Are We in Search of Enemies?* Washington , D. C. : The Brookings Institution.
- Baker III , James A. , Hamilton , Lee H. et al. 2006. *The Iraq Study Group Report*. Washington , D. C. : United States Institute of Peace.
- Blackwill , Robert D. and Tellis , Ashley , J. 2015. *Revising U. S. Grand Strategy Toward China*. Washington , D. C. : Council on Foreign Relations , March.
- CNN. 2003. “Timeline: North Korea’ s Nuclear Weapons Development ,” CNN. com , August 20 , <http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/08/20/nkorea.timeline.nuclear/> (accessed April 16 , 2018) .
- Cohen , Warren I. 1978. “The China Lobby ,” in *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the principal Movements and Ideas* , ed. by Alexander Deconde. New York: Scribner.
- Conlon Associates Ltd. 1959. *United States Foreign Policy: Asia*. Washington , D. C. : Government Printing Office , Prepared at the Request of the Committee on Foreign Relations , United States Senate , November 1.
- Fairbank , John K. 1957. “China: Time for a Policy ,” *Atlantic Monthly* , April.
- Fischer , Frank. 1991. “American Think Tanks: Policy Elites and the Politicization of Expertise ,” *Governance* , Vol. 4 , No. 3.
- Hastedt , Glenn. 1988. *American Foreign Policy: Past , Present , Future*. Englewood Cliffs , NJ: Prentice Hall.
- Fisher , Richard D. 1994. *Fixing Jimmy Carter’ s Mistakes: Regaining the Initiative against North Korea*. Washington , D. C. : Heritage Foundation.
- House Committees on Foreign Affairs. *Subcommittees on Asian and Pacific Affairs and on International Economic Policy and Trade*. 1984. “United States–China Rela-

- tions,” 98th Congress, 2nd sess., April 3. Testimony by A. Doak Barnett, Donald Zagoria, and Gerald Solomon.
- Kagan, Frederick W. 2007. *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 2007.
- Kagan, Frederick W. and Keane, Jack. 2006. *The Right Type of “Surge”: Any Troop Increase Must Be Large and Lasting*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- Kennedy, Scott ed. 2003. *China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization*. Lanham: Roman & Littlefield Publishers, Inc.
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics (Updated Edition)*. New York: W. W. Norton & Company.
- McGann, James G. 2018. “2017 Global Go to Think Tank Index Report.” *TTCSPP Global Go to Think Tank Index Reports* (January 31).
- McGann, James G. 2016. *The Fifth Estate: Think Tanks, public Policy, and Governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Medvetz, Thomas. 2012. *Think Tanks in America*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Smith, James Aallen. 1993. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press.
- Weaver, R. Kent. 1989. “The Changing World of Think Tanks,” *PS: Political Science and Politics* 22 (3), pp. 563 – 578.
- Tao, Wenzhao ed. 2018. *The US Policy Making Process for Post-Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*, trans. Gang Lin and Wenxing Zhou. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd. and Beijing: China Social Sciences Press.
- White House. 2007. *Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq*. Washington, D. C.: Office of the Press Secretary, White House, January 10.

ence; Peter Frumkin

INTERVIEWS

The Transformation , Orientation , and the Participated Way for Social Collaborative Governance of Environmental Protection NGO: An Interview with Sun Cheng , A Secretary General of Changsha Green Hunan Development Center *Xu Yuan / 141*

Promoting Social Growth with Philanthropy Incubator: Understanding the Childishness Little Milo Project of Tianjin NPI *Yang Wenting / 160*

INTRODUCTION OF RESEARCH INSTITUTION OVERSEAS

The Path and Impact of American Think Tanks in Foreign Policy Decision Making Processes *Zhou Wenxing Cheng kunpeng / 175*