

美国公共外交中智库的功能与角色^{*}

王莉丽

[内容提要]随着各国智库数量的急剧增多及其显性影响力在全球范围迅速提升,国内外学界对智库及其在国际关系和公共外交中发挥的重要作用给予了越来越多的关注和讨论。本文从公共外交的视角来探讨美国智库的功能和角色,指出其在美公共外交中发挥着开展“二轨”外交、提供政策建议与智力支持以及构建政策理念与价值观传播网络的重要作用。

[关键词]美国 智库 公共外交 “二轨”外交

[作者介绍]王莉丽,中国人民大学公共传播研究所研究员、博士,主要从事公共外交、智库、政治传播研究。

智库也称“思想库”(Think Tank),最初指战争期间美军用来讨论作战计划的保密室,后来泛指一切以政策研究、并以影响公共政策和舆论为目的的研究机构。目前全球有 6480 家智库,其中美国居首位,有 1816 家;其次是中国大陆,有 425 家。在全球智库 25 强排名中,美国占了 12 席。^①近年来,随着智库数量的急剧增多和其显性影响力在全球范围内迅速提升,国内外学界对智库及其在国际关系和公共外交中发挥的重要作用给予了越来越多的关注和讨论。有学者认为,智库是外交思想的掇客(Idea Broker),是外交议题的设置者和政策倡导者;^②也有学者认为,智库协助外交团队出谋划策,在预防性外交和冲突解决中扮演着重要角色;^③更有学者认为,智库是外交过程不可或缺的一部分,是“影子政府”。^④

从公共外交视角看,智库的重要作用主要有三。第一,开展“二轨”外交。“二轨”外交是与通常所说的第一轨道(政府)外交相对应的概念,它 1982 年由美国外交官约瑟夫·蒙特威尔首次提出,指在存在冲突或争端的组织或者国家之间进行的一种非官方的、非正式的接触和互动,其目的是通过寻找战略方法,影响舆论并组织人力、物力资源以解决冲突。^⑤智库作为第二轨道外交的重要部分,是国内与

国际交流的一个平台,在双边和多边外交事务中发挥着重要作用:一是支持政府的外交政策。研究机构中的政策专家是支持和巩固政府政策非常重要的力量。二是提供并试验新思想。政治家在大多数情况下无法发明新思想,即便有新思想,政治家们也需要政策专家对它们进行重新包装与合法化。一些新思想可以通过不同国家间的“二轨”互动来测试其可行性与可接受性,特别是对那些敏感的安全问题。^⑥三是冲突问题的事前协商以及为一轨会谈做

^{*} 中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目(12XNJ021)。

^① 数据来源于 *Global Go To Think Tanks 2010*, <http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2010.pdf>。(上网时间:2011 年 10 月 1 日)

^② James Smith, *Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York: The Free Press, 1991; Donald Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institute*, McGill-Queen's University Press, 2002.

^③ James McGann, *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*, Edward Elgar, 2005; James McGann, *Think Tanks and Policy Advice in the U. S. Academics, Advisors and Advocates*, Routledge, 2007.

^④ Michael Bark, *Independent Think Tanks and Patronage: Interest Representation in the Policy Process*, Ph. D Dissertation, Kansas University, 1996.

^⑤ Joseph Montville, "The Arrow and the Olive Branch: A Case for Track Two Diplomacy", in John W. MacDonald, Jr., and Diane B. Bendahmane, eds., *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*, Washington, D. C.: Foreign Service Institute, 1987, pp. 5-20.

^⑥ 朱旭峰“国际思想库网络——基于‘二轨国际机制’模型的理论建构与实证研究”,《世界经济与政治》,2007 年,第 5 期,第 25 页。

准备。^① 智库就某些涉及双方利益的重大问题进行合作研究,有时会成为在幕后推动双边关系的“助推器”。

美国智库就是凭借其官方决策的特殊关系以及自身的非官方身份,在国际政治和美国公共外交中发挥着独特而又重要的“二轨”外交作用。以中美关系为例,美国政府高层官员在访华之前,通常都会选择一家与政府关系密切的智库进行演讲,并且选择一家智库来华打前站,该智库则带着一些访华议题与中国各方面进行接触,试探中国的态度,为美国政府的决策作准备。如在奥巴马总统出访亚洲四国前不久,美国布鲁金斯学会与中方智库“中国战略与管理研究会”于 2009 年 10 月下旬在北京钓鱼台国宾馆联合举办了一场名为“中美清洁能源务实合作战略”的高层论坛。中国国务院有关部门负责人、部分省区及副省级城市领导、国家大型能源企业负责人、能源研究单位专家,以及美国能源部等政府部门和研究单位代表、世界银行、国际能源机构等国际组织的代表等共约 350 人参加了论坛。美国国务卿希拉里和能源部长朱棣文虽没有与会,但通过视频发表了讲话。论坛从两国政府间的战略层面和具体项目层面就清洁能源议题进行了探讨。之后,中美两国元首会晤时宣布的有关合作协议,很大程度上就是源于这次论坛提交的政策建议的推动。^②

除了充当双边关系的“助推器”之外,美国智库还通过组织对敏感问题的对话和对冲突各方提供第三方调停来承担一种更加积极的第二轨道外交的角色。要化解中美不断凸显的矛盾,仅依靠弹性有限的一轨外交显然远远不够。第二轨道特有的灵活和宽松的外交氛围,可以使双方在不受特定谈判指标限制的情况下,充分展示自己的观点,了解对方政策和行为的真正意图,以及其政治文化和决策背景的特殊性,从而达至双方更深层次的理解,进而共同提出有建设性的意见和建议。以西藏问题为例,在中国政府与流亡海外的达赖集团之间的对话一直未取得实质性进展、而达赖集团在海外活动又引起国际社会强烈关注的情况下,自 2005 年至 2007 年,布鲁金斯学会中国中心组织专家学者多次与达赖喇嘛及其“流亡政府”主要成员进行沟通、对话。与此同

时,布鲁金斯学会也组织专家学者们与中国智库国际战略研究基金会和中国现代国际关系研究院的学者们就西藏问题进行交流,提出政策建议。2007 年 10 月中旬,在美国总统小布什授予达赖喇嘛国会勋章前夕,布鲁金斯学会在华盛顿组织专家学者再次与达赖喇嘛及其代表进行内部交流、对话。之后,布鲁金斯学会把政策建议和会谈内容呈交中国政府相关机构和中国驻美大使馆。

除了布鲁金斯学会之外,其他很多美国智库也把自己的作用扩展到积极参与预防性外交、冲突处理和解决争端之中。卡内基国际和平基金会从 20 世纪 80 年代中期开始就在华盛顿主持召开了一系列会议,把南非重要的政治家、牧师、商人、劳工代表、学者和流亡的自由派人物与美国国会成员和行政机构的官员聚集在一起。这些持续了 8 年多的聚会,帮助美国在南非微妙的政治转折期对其未来增进了解。同样,国际战略研究中心有一项以改善前南斯拉夫境内的种族关系、调和以色列宗教与世俗分歧、推动希腊与土耳其对话为目的的计划。

通过开展“二轨”外交,美国智库从独立于政府之外的政策研究机构,成为对美国国内、国际政策具有重大影响力的权力机构。美国智库或者作为美国政府外交努力的补充,或者作为当美国官方不适宜介入时的替代者,其所承担的“二轨”外交功能有助于使缺乏沟通的国家之间、易发生冲突的地区和遭受战争破坏的社会建立和平、达成和解。

第二,提供政策建议与智力支持。从某种意义上说,一个国家推行公共外交成败与否取决于其所传递的思想和价值观,以及其所采取的传播策略。公共外交实质上是一场“思想之战”,而智库是公共外交的“思想工厂”和“议程设定者”。1962 年,巴查赫(Peter Bachrach)和巴热兹(Morton S. Baratz)在《权力的两面》一文中指出:能否影响决策过程是权力的一面,能否影响议事日程的设置是权力更为

^① Daniel Lieberfeld, “Conflict Termination in South Africa, 1984-90”, *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 3, 2002, pp. 355-372.

^② 参见袁铁成“布鲁金斯 超级大国的意见领袖——专访美国布鲁金斯学会董事会主席约翰·桑顿”,2010 年 9 月 26 日, <http://finance.sina.com.cn/roll/20100926/10598705071.shtml>. (上网时间:2011 年 10 月 7 日)

重要的另一面。美国政治学家托马斯·戴伊认为,思想库在政策制定过程中起着决定性作用,是制定国家政策的中心协调机构和核心。^①在美国外交政策制定过程中,虽然政府是直接的政策制定者,但事实上在政府采取任何执行措施之前,关于某项政策的议事日程和具体方案构建就已经从思想库开始了。

在美国公共外交政策的不断演变和调整历程中,几乎每一项政策的出台、实施和改革,包括冷战时期美国政府对公共外交的大力倚重、克林顿政府对硬实力与公共外交的双重使用、“9·11”之后小布什政府对公共外交的改革,以及奥巴马政府上台后推行的“巧实力”外交政策,都与智库有着密不可分的关系。早在艾森豪威尔担任总统期间,美国参议院对外关系委员会就曾委托布鲁金斯学会对美国新闻署的组织管理进行研究。尼克松总统任内,受美国对外宣传咨询委员会和美国对外教育文化咨询委员会委托,乔治城大学的战略与国际问题中心主持设立了由十几名来自美国一些智库知名人士组成的公共外交教育文化委员会(即“斯坦顿委员会”),就美国公共外交活动展开调查。该委员会结合长期对国际形势的分析判断,对美国公共外交战略及具体运作提出了全面建议,为福特和卡特政府时期美国公共外交政策理论和实践提供了重要基础。^②

“9·11 事件”后,如何打赢一场观念与心灵之战,成为了小布什政府考虑的首要问题,而这场战争的关键就是公共外交。为此,以布鲁金斯学会、美国企业研究所、对外关系委员会、传统基金会、美国和平研究所、国际战略研究中心等为首的美国著名智库通过各种形式展开对公共外交的研究,为美国政府如何有效开展公共外交、打赢这场“思想之战”提出了很多具体的政策建议和方案。美国国务院认为,这些报告可信度高、包含有价值的建议,每份报告都提出了针对当前公共外交政策的改革建议和反思。^③之后小布什政府在公共外交领域展开的一系列变革很大程度上都是以这些报告为依据的。

奥巴马政府执政后,实施所谓柔性的“巧实力”外交战略,并在美国总体外交政策和对外战略中赋予公共外交前所未有的重要地位。其“巧实力”外

交政策及其奉行的公共外交理念也直接源于美国智库的政策规划。2006 年,美国国际战略研究中心发起成立了由 20 多名国会议员、前政府官员、退役将军和商界精英以及学者共同组成的横跨民主、共和两党的“巧实力委员会”,其研究重点之一便是如何更好地推行公共外交、重塑美国形象。“巧实力委员会”于 2007 年 11 月发表了题为《一个更灵巧、更安全的美国》的报告,建议美国政府从五个方面改进对外战略,其中非常重要的一个方面就是推进公共外交。与此同时,兰德公司、布鲁金斯学会、对外关系委员会、美国全球接触中心等智库也把“巧实力”和公共外交作为美国外交的战略方向,开展“巧实力”外交逐渐成为美国战略研究界的共识。2009 年 1 月,美国国务卿希拉里在参议院提名听证会上表示,美国政府将推行“巧实力”外交政策,以有效维护美国的利益和国际地位。美国智库为美公共外交设置政策议程、为政府提供智力支持的作用在这个案例中得到充分体现。

第三 构建政策理念与价值观传播网络。对于美国智库而言,维护国家利益、影响舆论和政策制定是其核心目标。美国智库不但花费巨资致力于通过各种传播媒介和策略影响国内政策和舆论,还着力影响国外公众舆论,在公共外交中发挥着全方位传播美国政策理念和价值观、在世界各国政策精英之间构建人际传播网的重要作用。美国智库数量众多、类型多样,尽管其规模和资金来源不尽相同,但多数思想库在信息传播的渠道和方式上大致相同。具体而言,美国智库在公共外交中所采取的主要传播方式有三,即人际传播、组织传播和大众传播。在多数情况下,这三种传播方式是同时采用、互为补充的。所谓人际传播方式,主要是指智库在政策理念传播过程中依靠人际关系网。“政治旋转门”机制为美国智库进行政策理念传播构造了一个纵横交错的人际传播网。以布鲁金斯学会为例,其现任的

① [美]托马斯·戴伊著,鞠方安等译《自上而下的政策制定》,中国人民大学出版社,2003 年,第 51 页。

② Stanton Panel, *International Information, Education and cultural relations: Recommendation for the Future*, Washington D. C., 1975.

③ CRS Report for Congress, “Public Diplomacy: A Review of Past Recommendations”, October 2005, http://www.opencrs.com/rpts/RL33062_20050902.pdf. (上网时间:2011 年 7 月 10 日)

200 多名研究员中,有 1/2 具有政府工作背景,担任过驻外大使的有 6 位。原中国中心的主任杰弗里·贝德在加入布鲁金斯学会之前一直服务于美国政府,他曾是美国驻纳米比亚大使(1999-2000 年),也曾任美国国家安全委员会亚洲事务主任。奥巴马政府上台之后,贝德又重返政府。2011 年 5 月他再次穿越“旋转门”,成为布鲁金斯学会的研究员。这种人际关系网络带来的最直接效果就是,布鲁金斯学会的政策理念不但可以迅速到达白宫、国会和政府各个机构,也可以通过贝德等人在从事政府工作期间与世界各国政要建立起的人际网络,影响他国的外交政策。除此之外,美国智库董事会所构建的人际传播网,也以世界舆论领袖的地位在全球发挥影响。美国智库的最高决策和管理机构是董事会,它们通常由政界、商界、学界、非政府组织的著名精英组成。仍以布鲁金斯学会为例。布鲁金斯学会现任董事长是约翰·桑顿,董事会成员包括里根政府白宫办公厅主任肯奈斯·达博斯坦、亚洲协会总裁丁文嘉等。约翰·桑顿曾经担任高盛公司总裁兼首席运营官,目前是清华大学教授、全球领导力项目负责人、美国艺术与科学院院士、汇丰银行北美执行主席。他不但与南非总统、澳大利亚总理、英国首相、英特尔总裁、福特总裁、新闻集团默多克等众多政界、商界领导人关系密切,与中国政界高层也有密切交往。达博斯坦是美国著名的舆论领袖,经常出现在各大媒体的访谈节目中,在世界上有着广泛的高层人脉。^①

美国智库采用的组织传播模式,主要是指通过组织国际会议、合作研究、交流项目或者在国外直接设立研究机构等方式进行政策理念传播。为了进一步扩大国际影响力,近些年来,美国各大智库纷纷在国外直接设立研究中心,其运作模式借鉴跨国公司在海外设立分支机构的方式,力图使它们成为传播美国政策理念和价值观的海外平台。2006 年,布鲁金斯学会在中国设立了研究中心,直接雇佣中国学者开展工作,并向其华盛顿总部负责。五年多来,布鲁金斯学会在中国设立的研究中心举办了大量公开学术活动,汇聚了众多中国学界、政界、商界精英,在中国的金融改革、税制改革、企业改革、能源与环境、

医疗改革等问题上提供了大量政策建议。2010 年,卡内基国际和平基金会与清华大学合作设立了卡内基-清华中心,其运作方式与布鲁金斯学会相似。^②除了在中国拓展影响力之外,美国智库还在俄罗斯、印度、日本、中东等与美国利益有重要关联的地区和国家不断设立新的智库中心和研究项目,以此为美国公共外交的顺利推行,搭建重要的信息传播平台。

此外,美国智库还非常注重大众传媒,尤其是新媒体的力量。美国智库鼓励学者们接受世界各国传媒的访问、在国外媒体发表文章,并以此作为考核的重要指标之一。目前,几乎所有的美国智库都有自己的网站,并且通过博客、播客、推特(Twitter)、脸谱(Facebook)等各种新媒体方式进行信息传播。新媒体的传播活动具有开放、多元、瞬时、互动、无障碍等传统媒体难以企及的优势,因此成为表达意见、建立认同、塑造行为的有力工具。美国智库借助新媒体将美国的外交决策、文化价值观、意识形态等源源不断地传送到“他国”,动摇其民众的文化根基和意识形态,争夺政治话语权。在美国众多智库的新媒体传播战略中,卡内基国际和平基金会和布鲁金斯学会应该说是走在最前列的。早在 2004 年,卡内基基金会就推出了中文网站,旨在向中国的政策制定者和学者广泛介绍来自该机构的著作、杂志、活动及其他信息资源,以增进中美之间国际政治和公共政策领域的学术交流及相互了解。^③布鲁金斯学会在 2009 年正式推出中文网站,其主要目的是提升该学会在中国和整个华语受众群体中的政策影响力。○

(责任编辑:沈碧莲)

① 参见布鲁金斯学会网页, <http://www.brookings.edu/about.aspx>. (上网时间:2011 年 5 月 6 日)

② 参见布鲁金斯学会网页, http://www.brookings.edu/lang/chinese.aspx?sc_lang=zh-CN. (上网时间:2011 年 5 月 6 日); 卡内基国际和平基金会网页, <http://www.carnegieendowment.org/>. (上网时间 2011 年 5 月 6 日)

③ 参见卡内基基金会中文网, <http://www.carnegieendowment.org/programs/china/chinese/index.cfm>. (上网时间:2011 年 10 月 7 日)