

英国智库对英国对华决策的影响机制：以皇家国际事务学会为例

忻 华 杨海峰

摘 要 借助制度主义和精英主义的理论范式，从“权力场中心空间”和“决策共同体”的理论视角切入，考察英国智库在英国对外决策体系的“塔形”架构中的位置，可以发现英国智库居于决策精英、政党、利益集团、媒体和学术界之间，是传递利益诉求、影响政治决策的重要行为体，在英国对华决策机制中亦发挥着显著影响。作为英国和欧洲最有影响力的智库，皇家国际事务学会影响英国对华决策的机制包括三个方面：（1）通过研究项目和出版物形成间接影响。（2）通过参加英国议会或内阁有关对华政策的专题会议，形成短期直接影响。（3）通过“旋转门”体制，形成长期直接影响。皇家国际事务学会影响英国对华决策的机制，既印证了“权力场中心空间”和“决策共同体”的理论视角，亦体现出英国智库与美国和欧洲大陆智库不同的特色。

关键词 英国智库 英国对华决策 影响机制 皇家国际事务学会

在欧盟各成员国中，英国的智库数量最多、出现最早，对其政府决策体系的影响最深刻。早在 1955 年至 1961 年间，在美国的兰德公司、布鲁金斯学会

* 忻华，上海外国语大学欧盟研究中心和英国研究中心副教授（上海 200083）；杨海峰，上海欧洲学会副秘书长（上海 200433）。

** 本文为教育部哲学社科规划项目“欧洲智库对欧盟对华经济政策的影响机制研究：从欧洲压力集团政治的视角出发”（项目编号：13YJCGJW013）、上海市哲社规划中青班专项课题（项目编号：2012FGJ001）、上海市教委科研创新重点课题（项目编号：KB1591210）、上海外国语大学政治学博士后研究项目“欧洲智库对欧盟对外政策的影响机制研究”的阶段性研究成果。感谢《外交评论》编辑组及匿名评审专家对本文提出的宝贵意见。

等智库进入美国外交与安全决策体系的同时,英国最早的一批智库,如“政治与经济计划研究所”等,则进入内阁咨询体系,影响了英国经济与社会政策的决策,参与构建了英国最初的决策认知共同体。休·彭伯顿和彼得·豪的研究表明,英国智库与利益集团、政见社团、政党和决策精英一起,共同推动英国政府实现了三阶段的决策范式转变,即从 1960 年代的福利主义导向转变为 1980 年代的新自由主义导向。^① 而比尔·考克瑟则认为,由于传统的行政官僚体系、大学研究机构和政党附属研究部门对突发性问题应对无力,保守党自 1970 年代开始,工党自 1990 年代开始,都逐渐倚重智库作为决策新思维的重要源头,智库因而成为英国一种特殊类型的压力集团。^② 而且,自 2007 年至 2012 年,英国每年新增一家智库。这表明智库作为影响英国决策的重要行为体,在英国政治体系中的地位仍在提升。考虑到中英关系近年来出现的波折,研究英国智库对英国对华政策的影响机制,具有重要的现实意义。

不过,目前所见的国内外文献,对英国智库影响英国对外决策体系的机制,特别是其对英国对华决策的影响途径、方式与效果,尚无专门的研究。国外的著述对包括智库在内的各类社会行为体在总体决策结构中的位置与作用,展开了理论探讨,并已提出一些范式和视角,^③ 但鲜有文献专门集中阐述智库在其中的位置与影响,亦未见到有文献借助现有理论工具,通过构建分析框架,详细分析智库影响决策的具体案例。而国内已有的著述,虽然对国外智库的总体状况以及当前形势下国外智库涉华研究的一般状况,做了不少很有价值的研究,^④ 但在理论应用与数据分析方面似有继续深入的空间。鉴于既有研究

① Hugh Pemberton, *Policy Learning and British Governance in the 1960s*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004, p. 283; Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993, pp. 275-296.

② Bill Coxall, *Pressure Groups in British Politics*, Harlow: Pearson Education Limited, 2001, pp. 75-79.

③ 近几年关于智库研究的国外著述有: Thomas Medvetz, *Think Tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012; James G. McGann and Richard Sabatini, *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*, London: Routledge, 2011; Murray L. Weidenbaum, *The Competition of Ideas: The World of Washington Think Tanks*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2009; James G. McGann, *Think Tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisors, and Advocates*, New York: Routledge, 2007; Donald E. Abelson, *A Capital Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006; James G. McGann, *Tanks, Politics, and Public Policy*, Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc., 2005; Diane Stone and Andrew Denham, eds., *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester: Manchester University Press, 2004; Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institute*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.

④ 近几年的相关论文有: 卢静《美国智库对当前中美关系的评析综述》,《现代国际关系》,2010 年第 7 期,第 41—49 页;潘忠岐《欧洲智库的最新发展及其对华研究》,《现代国际关系》,2010 年第 10 期,第 8—14 页;王莉丽《美国公共外交中智库的功能与角色》,《现代国际关系》,2012 年第 1 期,第 39—42 页;忻华《美国主要智库对美国对韩贸易政策的影响机制: 结构与过程的视角》,《国际论坛》,2012 年第 2 期,第 25—31 页。

的不足，本文打算在梳理与智库相关的决策机制理论的既有范式与视角的基础上，借助制度主义和精英主义的范式，从“权力场中心空间”和“决策共同体”的视角切入，对英国智库在英国对外决策结构中的位置与作用，建立起一般性的分析框架，并选取最具代表性的一家英国智库，即在全球智库多项排名榜中位居前列的英国皇家国际事务学会，运用这一分析框架详细分析该智库对英国对华政策的影响机制，意在为此类研究提供一幅针对具体问题的更清晰而明确的理论图景。^①

一、智库对决策的影响机制研究的范式、视角与模型

现有文献关于智库对决策的影响机制的解释，共有四种理论范式。（1）多元主义。这一派理论强调影响决策体系的社会力量的多元性，认为影响决策的各因素处于分散而不断变化的状态，智库是其中一种，与利益集团、游说团体、政见社团等并无二致，对决策进程的部分环节发挥有限的影响力。^②（2）制度主义。这一派理论认为，制度的结构与功能制约着体系内各行为体的运作规律，智库是其中的重要行为体，参与塑造决策体系的结构。要厘清智库对决策的影响，就要首先分析决策体系的制度框架的特征。这一派理论认为智库的影响力较强，但并未明确解释智库与核心决策层之外的社会力量结构（如学术共同体、舆论等）的相互关系。^③（3）精英主义。该理论对智库影响政治决策的机制的解释，最早可见于美国政治学家赖特·米尔斯的著述。这一派理论认为，智库为决策精英提供具有专业学理性的话语体系、理论视角和意识形态架构，以论证其决策的合理性与合法性，因而智库凭借自身的专业性和学术性，在一定程度上制约乃至决定着决策者的思维方式、政策偏好和话语表达方式。^④

① 英国智库数量众多，分布领域广泛。据美国宾夕法尼亚大学詹姆斯·麦克甘（James G. McGann）主持编纂的 Global Go To Think Tanks Report 2013 年度报告显示，英国现在共有 287 家智库，占欧洲智库总数的 18%。英国皇家国际事务学会（The Royal Institute of International Affairs，简称 RIIA）在“全球智库 150 强”、“安全与国际事务研究”两项排名中都居于所有欧洲智库之首，在“美国以外全球智库 100 强”中居于首位，在“西欧智库 75 强”、“国际经济政策研究”两项排名中居于前五名，可算是英国在对外决策领域研究水平最高、影响力最大、最具代表性的一家智库。

② Steven Lukes, *Power: A Radical View*, 2nd edition, New York: Palgrave MacMillan, 2004; Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Experience*, Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990.

③ Thomas Teichler, “Think Tanks as an Epistemic Community: The Case of European Armaments Cooperation”, paper presented at The Annual Meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago, Illinois, 2007.

④ C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956; G. William Domhoff and Thomas R. Dye, eds., *Power Elites and Organizations*, London: Sage Publications, 1987.

(4) 新葛兰西主义。这一派的理论家从批判发达资本主义社会的精英文化霸权的视角出发,忽略智库的专业性和学术性,强调其意识形态倾向,认为智库帮助统治精英巩固不同社会群体间的非强制性权力关系,突出智库作为既成社会形态的“守门人”的角色。^①

以上述四种范式为基础,学者们从社会政治体系的宏观和中观层面出发,提出了四种视角,用于分析智库对决策的影响机制。(1)“权力场的中心空间”视角。从布尔迪厄的“社会空间”与“权力场”理论出发,这一理论视角指出,政治决策体系是由政治、财经、媒体、学术四个领域构成的复合空间,与决策相关的信息与资源在此空间内流动,形成“权力场”,而智库居于此“权力场”的中心,对决策体系的四个领域均构成影响。^②(2)“决策共同体”视角。一些政治学家运用制度主义的分析工具,考察影响决策的多重要素相互作用而形成的动态复合关系,进而指出,政治决策体系是由多种力量构成的“决策共同体”或“政策网络”,其内部各种力量的互动形成不断流动的政策过程,决策者为处理复杂问题,必然依赖“决策共同体”内由专家构成的“认知共同体”,而智库则是其中之一部分。^③(3)“决策范式转换媒介”视角。彼得·豪运用制度主义和建构主义的分析工具,考察英国经济决策的变迁过程,他指出当既有范式下的所有政策工具都无法解决危机时,决策体系就可能寻求范式的转变。此时智库作为国家与外部世界之间的媒介,提供新的范式概念,重塑政治精英的决策范式。^④(4)“话语联盟”视角。另有学者依据建构主义的理论工具,考察决策过程中的观念建构问题,提出了不同看法。他们认为,政治决策体系是拥有共同的社会概念的建构体系的一群行为体,借助共同的话语与概念结构表达其利益诉求与政策偏好,而智库是其中能够为决策议题进行话语建构的重要行为体。^⑤

决策本身尽管包含复合的互动架构和明确的规则程序,但终究仍是决策者脑中的思维活动,具有相当程度的隐蔽性和多变性。研究者虽然能将决策体系进行细分,析出其中各类影响因素,但仍很难确凿地证明各类因素对决策者的影响途径与方式。因而研究者有时将决策体系称为“决策黑箱”。不过,研究者运用以下三种模型,仍可对智库影响决策的具体方式作出解析。(1)霍尔

① Charles Murray, “The Coming White Underclass”, *Wall Street Journal*, October 29, 1993.

② Thomas Medvetz, *Think Tanks in America*.

③ Peter M. Haas, “Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992.

④ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain”, pp. 275-296.

⑤ Maarten A. Hajer, “Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain”, in Frank Fischer and John Forester, eds., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993.

蒂模型。这一理论较简明，但只能评估智库即时和直接的影响力，而不能分析其长期的和间接的影响力。^①（2）整体影响力模型。这一模型将决策体系分为中心（政府）和外围（一般公众），并指出在中心和外围间，有不同因素聚集形成的专业知识组群对决策形成综合影响，但对组群与决策体系的相互关系并无清晰的描绘。^②（3）智库影响力四要素模型。美国学者詹姆斯·麦克甘认为，智库影响力可细分为四项要素：资源（包括资金、人才、人脉网络、智库信誉）、产出（指智库之研究成果）、对外服务（与媒体和政府官员联系的程度）、冲击力（研究成果被媒体和政府采信之程度）。这一模型对智库影响力的各方面做出了总体概述。^③

上述的范式、视角和模型为智库影响力研究提供了具有一定理论深度的分析工具。然而，在分析智库对特定政治决策体系的影响机制时，现有文献仍缺乏必要的解析精度。特别是，关于特定政治体系的内部层级关系，关于智库向决策体系施加影响的具体方式，关于特定政治体系受到智库影响的具体部位与运作环节，现有文献仍缺乏结构与数据上的精度。有鉴于此，本文为智库影响力的研究设计了一个分析框架，并聚焦于英国智库对英国对外政策的影响机制，将皇家国际事务学会对英国对华政策的影响作为案例展开详细分析。

二、英国智库对英国对外决策体系的影响机制的基本架构

1. 英国对外决策体系的基本结构

与美国基于成文宪法典、按照系统的制度设计而建立起来的政治体系不同，英国政治体系作为最早形成的代议民主制，具有一定程度的碎片化特征，其内部的层级结构与权力流转相对美国更为繁复和曲折，因而对英国政治决策架构的理论概括就更显困难。目前用于分析英国决策体系的模型主要有两种：“俄罗斯套娃模型”^④和“蛛网模型”。^⑤这两种模型都将英国的行政决策体系

① Kalevi Jaakko Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 5th edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1988.

② Hugh Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, in Anthony King, ed., *The New American Political System*, Washington, D. C.: The American Enterprise Institute, 1978; Donald E. Abelson, *A Capital Idea: Think Tanks and U. S. Foreign Policy*.

③ James G. McGann, *Think Tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisors, and Advocates*.

④ Mathew Flinders, “Distributive Public Governance in Britain”, *Public Administration*, Vol. 82, No. 4, 2004, pp. 883-909; Mathew Flinders, *Delegated Governance and the British State: Walking without Order*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

⑤ Mathew Flinders, *Democratic Drift*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

划分为若干层次，并区分出掌握最高决定权的核心部门与功能性的外围部门，梳理出资源、信息、利益诉求与权力的流动方向，但都局限于分析英国行政体系本身，而未将影响决策的社会各领域纳入考察范围。因而要阐述英国对外决策体系的全貌，就需要更加宏观而精细的模型。

实际上，在一个现代决策体系中，社会不同群体的利益诉求和政策偏好，都会从最基层的草根社会通过特定渠道逐层向上传递和汇集，而决策者则借助一定的制度架构对其进行筛选和处理。因而介于执政精英和草根社会之间的政党、利益集团、公民社会等力量结构，是一国决策体系不可或缺的重要组成部分。本文从精英主义和制度主义的理论范式出发，借助“权力场中心空间”和“决策共同体”的理论视角，在综合考察英国社会各部分参与对外决策的概貌之后，对上述两种模型进行拓展，得出了如图1所示的“塔形”模型。在五个层次、多个主体构成的英国对外决策的共同体中，英国议会涉及外交政策的各委员会和首相领导下的内阁，是其外交决策之最终决定者，居于最核心的位置；而英国智库则构成这一共同体不可或缺的重要部分，凭借其所掌握的专业资源和提供的专业服务，通过与各方之间的联系渠道，将社会不同群体的利益诉求、政策偏好与政见立场向对外决策的核心层传递，对核心层的决策活动进行观察和解读，借此对英国的对外决策施加影响。

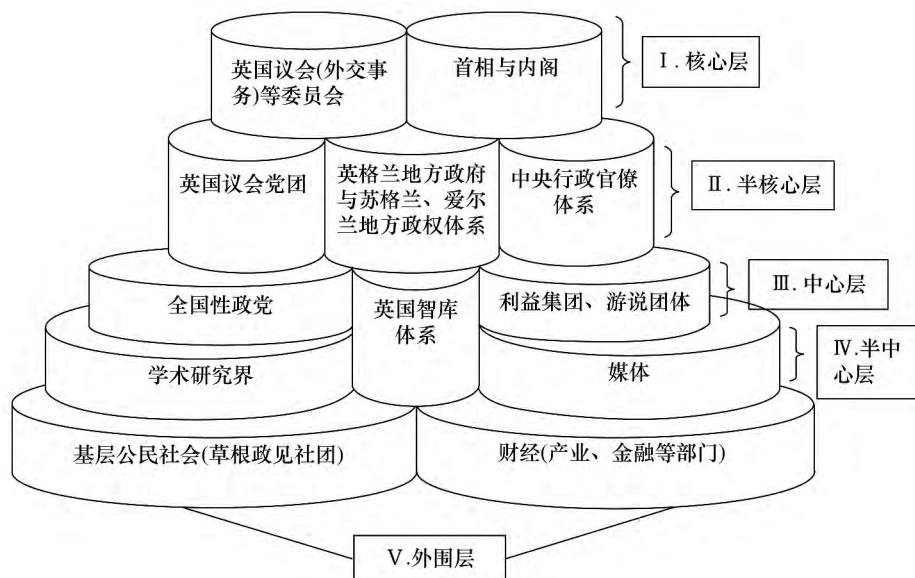


图1 英国对外决策体系的“塔形”结构

“权力场中心空间”的理论视角强调智库居于“权力场”的政治、财经、媒体、学术四个领域之间的中心位置，是“权力场”的信息和资源在四个领域

间流动的中转站。而“决策共同体”的理论视角则强调影响决策的各要素的社会整体性，认为最高行政部门之外的各种力量都具有影响力，形成共同发挥作用的整体。图-1 表明，英国智库恰好处于英国对外决策体系这一多层架构的“权力场”的中心位置，介于政党、利益集团、学术界、媒体界、财经界、基层公民社会和政治决策精英之间，是英国对外政策的“决策共同体”的重要组成部分。因而，图-1 印证了“权力场中心空间”和“决策共同体”的理论视角，阐释了“制度主义”和“精英主义”范式的理论图景。

2. 英国智库影响英国对外决策体系的机制：方式、路径与架构

作为“制度主义”和“精英主义”范式的自然延伸和细化，“权力场中心空间”和“决策共同体”的视角能够提供一般性的阐述，但要更加清晰地描绘这一机制的具体运作，则需进一步构建相关的分析框架。通过列举和区分智库影响决策的各种方式与手段，界定其性质与特点，探寻和梳理其发挥作用的路径，可较为清晰地勾勒出智库在“权力中心场”中的位置，揭示智库与“决策共同体”其他部分的关系。具体而言，分析框架的构建可分两步进行。

首先，可建立关于智库影响决策的方式的二维坐标系。目前研究智库的文献，将智库与最高层决策者之间的互动结构称为“思想的市场”，并列出了智库影响和塑造公共决策活动的一系列方式与手段。^① 在此基础上，可以根据影响力发挥作用的时间与强度，将智库影响决策的主要方式划分为短期间接、短期直接、长期直接、长期间接四种类型，放入图-2 所示的二维坐标系中，从而勾勒出智库影响决策的诸多方式与手段的特点与相对位置。

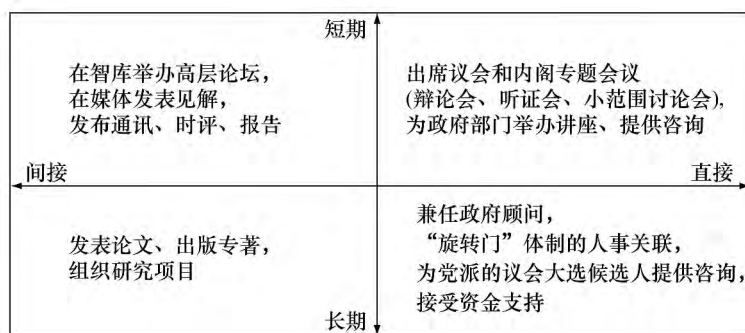


图-2 智库影响决策的主要方式

图-2 坐标系中界定的智库影响决策的四种类型十一种方式，并非在决策体

^① Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing Public Policy Institutes*, pp. 74-80; Donald E. Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, pp. 163-182; James G. McGann, *The Competition for Dollars, Scholars, and Influence in the Public Policy Research Industry*, New York: University Press of America, 1995, pp. 87-102.

系的所有层次和所有部门均适用，有些方式和手段只能在特定层次的特定场合发挥作用。根据现有文献和决策实践的信息，将智库发挥影响力的这四种类型十一种方式，与英国对外决策的“塔形”结构的五个层面十一个主体联系起来，逐对分析英国智库对其对外决策体系的每个主体施加影响的可能性，可以理出英国智库对英国决策体系各部分发挥影响的路径分布，如图-3 所示。

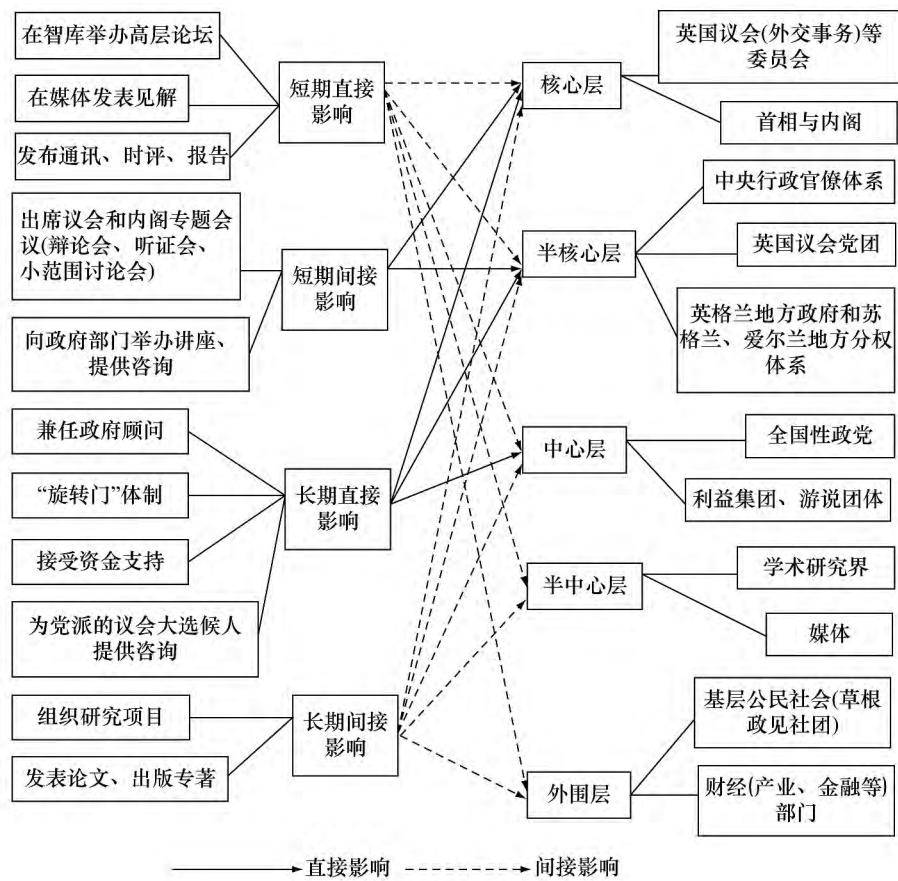


图-3 英国智库影响英国对外决策体系的基本机制

从图-3 可以看出，英国智库影响英国对外决策体系的不同方式，经由不同的路径，对决策体系的不同部分发挥作用。其间接影响方式可对决策体系所有部分都发挥作用，而直接影响方式则一般只对这一体系最核心的决策中枢发挥作用。总体而言，英国智库通过四种方式，对英国对外决策体系的五个层面施加影响，构成了频繁互动的复合体系，这一体系就是英国智库影响英国对外决策的基本架构。

三、皇家国际事务学会对英国对华决策的影响机制

制度主义和精英主义的范式，“权力场中心空间”和“决策共同体”的视角，都为进一步探析英国智库影响英国对外决策的机制奠定了理论基础。图-1 所描绘的英国对外决策体系，既勾勒出英国对外决策的“权力场”概貌，亦展现了英国对外政策的“决策共同体”的具体结构。在这些范式和视角的基础上，图-3 对英国智库施加影响的路径体系的阐释，则为厘清英国智库影响英国对华决策的具体运作方式与途径，提供了一个较清晰的分析框架。从这一分析框架出发，可以对英国智库影响英国对华政策的机制展开详细考察。下面，本文选取英国皇家国际事务学会作为分析对象，以数据统计和实证分析等方法，解析这一全欧洲最顶尖的英国智库影响英国对华决策的方式、途径与特点。

1. 皇家国际事务学会的间接影响：研究项目与出版物

典型意义的智库，即非赢利性的公共政策研究机构，其主要功能在于充当决策者的“外脑”，对当前决策体系最关注的重大政策议题展开分析，提供咨询，而能够体现其“外脑”功能的最直观的物质形式，当属智库出版物。由于出版物一般都是特定研究项目既有成果的总结，因而对出版物之分析，离不开对智库相关领域和议题的研究项目体系的关注。进而言之，智库若要使研究项目获得成功，就需要从“权力场”的各个领域汲取资源和信息，并尽力提升其研究项目与出版物的知名度，形成自身在“决策共同体”中的品牌效应。因而，如图-3 所示，智库的研究项目与出版物对决策体系的每个层面都能发挥间接影响力。

有鉴于此，可以关注皇家国际事务学会对华研究的项目体系及其出版物，以测量其对英国对华决策的间接影响。凭借从欧盟决策机构、英国政治体系、相关利益集团和社会公共领域获取的研究资源，皇家国际事务学会已形成关于中国问题的常设性的研究项目体系，组建起固定的专家团队和项目管理团队，密切追踪中国形势，定期发布有关中国问题的出版物。目前，该智库有关中国问题的主要研究项目如表-1 所示。

表-1 英国皇家国际事务学会涉华研究的主要项目

研究项目名称	中国现状研究	欧洲中国研究与咨询网	中国与国际人权体系研究
研究项目 之子课题	①中国政治研究; ② 中国经济研究; ③中 国对外关系研究	①中欧政治、经济与社会 关系研究; ②中欧战 略伙伴关系研究; ③中 欧高层经贸对话; ④中 欧高层民众对话研究	①中国参与联合国人权理 事会等国际人权机构的情 况; ②中国对国际人权体 系及相关国际法的贡献; ③中国对外关系对国际人 权体系之影响
研究资助方	常规资助来源, 具体 不详	欧盟	主要资助方为橡树基金 会, 辅助资助方为皇家国 际事务学会研究创新基金
研究资助金额	不详	总预算为 250 万欧元, 自 2011 年 1 月起, 为期 三年	不详
研究协作方	悉尼大学中国研究中 心、香港中文大学、 英国华威大学	英国诺丁汉大学、爱尔 兰戈尔韦国际发展研究 所、德国史太白有限公 司	英国华威大学
专家团队 负责人	凯利·布朗博士 (Dr. Kerry Brown) 和 提 姆·萨默斯博士 (Tim Summers)	凯利·布朗博士为项目 主管, 诺丁汉大学的华 人教授姚树洁和宋丽娜 进行协调和运作	肖恩·布思林教授 (Shaun Breslin) 和索尼娅·斯科 茨 (Sonya Sceats)

资料来源: 笔者根据皇家国际事务学会官网信息整理。

智库对研究项目的运作依赖外界资金的注入, 因而智库接受资助的渠道分布能够反映出该智库从“权力场”汲取资源的能力, 体现出该智库在“权力场”和“决策共同体”中的相对位置, 亦能显示出决策体系对特定领域与议题的关注度。虽然尚难查到皇家国际事务学会对华研究的三个主要项目的资助来源的确切数据, 但“权力场”的资源向该智库流动的路径与规模, 从表-2 仍可窥见一斑。

表-2 皇家国际事务学会研究项目直接资助来源之分布

研究项目资助者类别	长期提供资助的 合作伙伴	主要研究项目的 资助者	一般研究项目的 资助者	当年临时 捐赠者
英国官方机构 (包括 政府和军方)	3 家, 即英国外 交部、国防部 和国际开发部	2 家, 即英国卫 生部和英国国 防科技实验室	2 家, 即英国陆 军和环境、食 品与农村事务部	
其他国家政府部门	3 家	4 家	10 家	
外国驻英使馆			1 家	3 家
欧盟官方机构		3 家	3 家	

(续表)

研究项目资助者类别	长期提供资助的合作伙伴	主要研究项目的资助者	一般研究项目的资助者	当年临时捐赠者
欧盟以外的国际组织			4 家	
大型公司	8 家	1 家	25 家	3 家
金融机构（包括一般商业银行、投资银行、信托基金）	2 家	1 家	7 家	
律师事务所			2 家	
民间组织（包括政见社团、慈善团体、基金会）		12 家	14 家	
智库和学术机构（包括政党基金会）		2 家	11 家	1 家
总计	16 家	25 家	79 家	7 家

资料来源：笔者根据皇家国际事务学会 2013 年度报告整理。

表-1 和表-2 能在一定程度上显示出皇家国际事务学会在涉华政策的“权力场”与“决策共同体”中的位置。一方面，其对华研究的三个主要项目的专家团队负责人，都在知名大学的中国研究院系拥有全职教席，如凯利·布朗博士就职于悉尼大学，肖恩·布思林教授就职于华威大学，而提姆·萨默斯博士就职于香港中文大学，其专家团队的成员都是有关中国问题研究的英语学术圈内的专家，而且其研究项目的资助来源包括其他智库和学术机构。这都显示出皇家国际事务学会与“权力场”中的学术这一领域的千丝万缕的联系。另一方面，英国政府、军方、大型公司和金融机构，都是其研究项目资助的重要来源，其中自然会有一部分资源流入涉华研究，同时其“欧洲中国研究与咨询网”项目更是以欧盟为主要资金来源，这说明在涉华研究领域，该智库与政界和财经界维持着紧密关系。因此，凭借其对华研究的项目体系，皇家国际事务学会与“权力场”中的政治、财经和学术这三个领域都保持着密切联系。而且，关于中国问题的各专业研究机构，构成了关于对华政策的“认知共同体”，成为范围更广的对华政策的“决策共同体”的重要组成部分，因而表-1 和表-2 也反映出皇家国际事务学会在“决策共同体”中的位置。

以表-1 所列的三个研究项目为基本框架，皇家国际事务学会的涉华研究高效运转，几乎每个月都会有一定数量的研究成果以出版物的形式问世，可谓数量巨大，卷帙浩繁。该智库的出版物分为三个层次：（1）“短、平、快”的通讯（newsletter）和政策简报（policy brief）；（2）周期和篇幅稍长的工作论文（working paper）、专题报告（special report）；（3）周期和篇幅最长、内容最深、

学术性最强的学术专著。那么，该智库关于中国问题的出版物，究竟是否对英国对华政策产生了影响，其影响达到了何种程度呢？

如图-4 所示，笔者统计了自 2003 年初至 2012 年底的十年间，该智库关于对华政策的出版物的数量和同时期英国议会关于对华政策的会议数量，对两者的变化节奏进行了比较，看到两者明显存在两种关联。一是两者的增长前后相继，即该智库关于对华政策的出版物的数量达到峰值后一到两个季度，英国议会关于中国问题和对华政策的会议数量亦达到峰值。另一种方式是两者同步增长，同时达到峰值。按照一元线性回归的原理，使用 Excel 统计软件对两者进行测算，得到的相关系数 r 为 0.5371；使用 SPSS 软件对两者进行测算，得到的皮尔森相关系数为 0.227。虽然从数理统计的角度看，两者的相关性并不显著，但考虑到政治决策体系的高度复杂性，这样的统计结果表明，皇家国际事务学会的出版物对英国对华决策的间接影响，虽难以清晰估算，但确实存在。

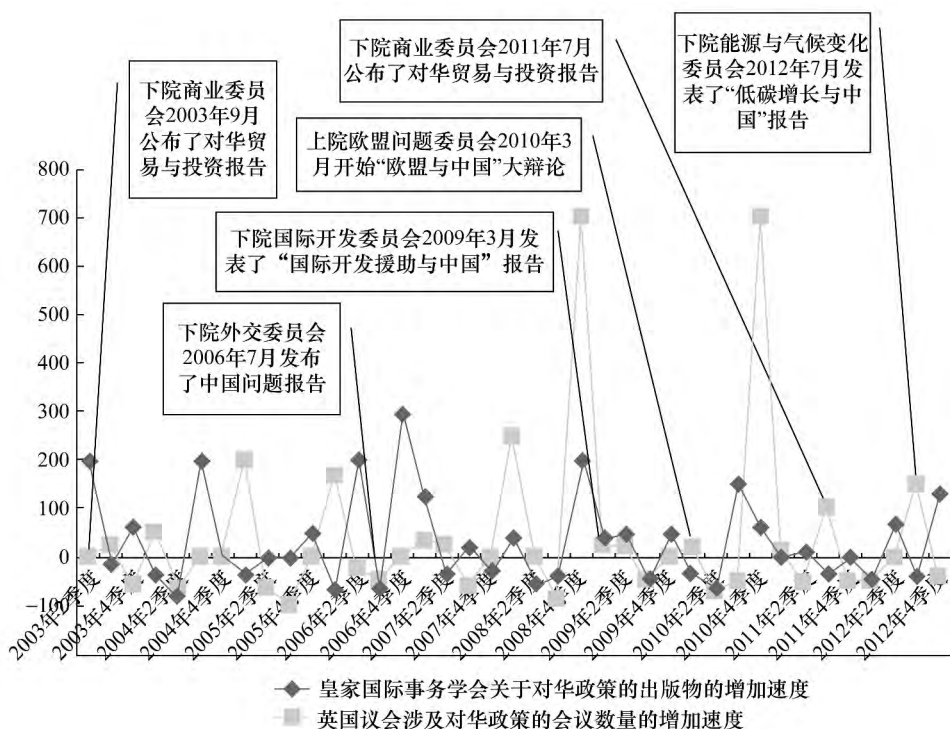


图-4 在对华政策议题上皇家国际事务学会的出版物的数量变化与英国议会的相关会议之数量变化速度（2003 年第 2 季度—2012 年第 4 季度）
资料来源：笔者根据皇家国际事务学会和英国议会的官网信息统计并制作。

通过分析皇家国际事务学会对华研究的项目体系与出版物，可以发现智库对决策的间接影响的运作方式与特点。在对外决策的“权力场”中，智库通过寻求研究项目的资助来源，与政治、财经和学术三个领域建立联系；通过组建研究项目的专家团队，与学术界实现频繁互动；同时，智库会通过一定的公关与推广方式，向媒体公布研究项目形成的重要出版物，寻求社会和决策层的关注，从而形成智库与媒体的有机结合。智库的研究项目与出版物对决策者的影响是潜在和间接的，因为很难确认决策者到底是否阅读了智库出版物，亦难以弄清决策者通过何种渠道、以怎样的方式阅读了这些出版物。但这种间接影响是客观存在的，且具有高度的复合性，能够对“权力场”的四个领域都发挥作用。

2. 皇家国际事务学会的短期直接影响：参加议会和内阁专题会议

彼得·哈斯指出，“决策共同体”的政治精英在遇到具有高度复杂性和不确定性的问题时，必然求助于由专业化的“知识精英”构成的“认知共同体”，而“知识精英”则借助自身的专业权威，通过观念建构的方式，引导决策者接受特定的决策视角、价值理念与政策方案，从而对决策形成直接影响。^①显然，智库就是这样一种“知识精英”群体。如图-3所示，在决策者处理复杂而棘手的问题时，智库通过参加议会和内阁的辩论会、听证会、小范围讨论会等形式，为其提供决策咨询，这是智库直接影响决策的重要方式。

英国议会遇到比较重大或争议较多的复杂议题时，常会举行辩论会、听证会等专题会议，邀请利益相关方和专业人士参加，以了解该议题的真实情况与细节信息，而皇家国际事务学会常在受邀之列。该智库常以提交书面意见或派专家出席并接受询问等形式，在英国议会关于对华政策的专题会议上提供专业数据与信息，陈述自己的观点。据笔者统计（详见表-3），自2002年初至2012年底的11年间，英国议会就对华政策的5个议题，举行了38场专题会议，该智库共参加了其中4个议题（“中国崛起对英国的影响”、“中英双边贸易与投资”、“中国与低碳增长之关联”、“新形势下的中欧关系走向”）的7场专题会议，其参会数量占英国议会此类会议总数的18.4%。这表明，该智库对英国议会对华决策的影响力，在各类影响力的总和中，约占1/5的权重。

^① Peter M. Haas, “Epistemic Communities and International Policy Coordination”.

表-3 在对华政策议题上皇家国际事务学会参加
英国议会专题会议之统计 (2002—2012)

项目 英国议会机构		关于对华政策的议题	对该议题的辩论与审议时间	专题会议总数	皇家国际事务学会参会数量	参会数占该议题会议总数之比例 (%)
下议院	下院外交委员会	中国的崛起对英国的影响	2003—2006	6	3	50
	下院商业、创新与技能委员会	中英双边贸易与投资	2002—2011	10	2	20
	下院气候与能源变化委员会	中国与低碳增长之关联	2010—2012	2	1	50
	下院国际开发委员会	英国对外开发援助与中国	2007—2009	3	0	0
	下议院总计		2002—2012	21	6	28.6
上议院	上院欧盟问题委员会	新形势下的中欧关系走向	2008—2010	17	1	0.059
上、下两议院总计			2002—2012	38	7	18.4

资料来源：笔者根据英国议会网站信息统计数据并制作。

英国议会举行的专题会议，不论是辩论会还是听证会，都是公开进行的，且邀请多方参加，留下一定的记录，其活动信息有案可查。而英国内阁行政体系，在遇到一些专业性较强的议题或复杂程度较高的突发问题时，也会召集智库专家举行小范围的政策讨论会，这常被称为“政策吹风会”(policy briefing)。由于这类研讨活动是行政系统的高端决策者与特定智库专家面对面的直接沟通与交流，与议会专题会议相比具有更强的针对性和专业性，因而对智库而言，这是施加直接影响的重要场合。但与英国议会的专题会议不同，此类讨论会往往是非公开的，无法查到具体信息。尽管如此，彼得·哈斯对“认知共同体”直接影响决策的方式的归纳，仍能从皇家国际事务学会参加英国议会专题会议的情况中得到印证和诠释，即决策者对高度复杂和不确定的问题的解读方式，很大程度上取决于“认知共同体”为决策者提供的观念建构。

3. 皇家国际事务学会的长期直接影响 “旋转门” 体制

“权力场中心空间”的理论视角，从政治、财经、学术、媒体四个领域界定了智库在“权力场”中的相对位置。而“决策共同体”的理论视角，则阐述了包括智库在内的知识精英形成的“认知共同体”与决策者之间的互动关系。但这两个理论视角都未阐明信息与资源在智库与决策者之间流动的具体渠道与方式。有关“决策共同体”的文献使用了“铁三角”的概念，认为立法

体系、行政官僚体系和利益集团与游说团体三者组成了决策过程的核心群体，并且相互之间具有密切的互动关系，^① 但其未论及包括智库与“铁三角”之间的关系。实际上，信息和资源在智库与决策体系之间流动的重要渠道，除了前文已分析过的研究项目体系之外，当属“旋转门”体制，透过“旋转门”体制形成的人事关联，亦可更为清晰地窥见智库等“认知共同体”与决策核心的“铁三角”之间的关系。

在英国决策体系中，自1970年代末期开始，以保守党为代表的右翼力量重新执政，重视发挥智库的决策咨询作用，智库职位成为一些政治家寻求晋升的重要通道，智库与决策层之间的“旋转门”机制迅速强化，以至于有学者认为，自那时起英国智库追求价值中立和学术卓越的传统被“掏空”了。^② 英国学者戴安·斯通进而指出，英国智库对政府的长期直接影响力与其说来自于出版物，不如说来自于人力资本。^③ 因此，正如图3所示，对皇家国际事务学会的“旋转门”体制的分析，有助于评估其对英国决策体系的长期直接影响力。

英国皇家国际事务学会的人事组织结构包括七层：（1）名誉领导层，即该智库的保护人，亦即英国女王；（2）会长，共有三位，分别来自英国三个主要政党的最高领导层，都是在英国政治决策层长期任职的资深政治家：自由民主党的艾什顿爵士，曾担任英国首相的保守党资深领袖约翰·梅杰，曾担任英国总检察长、女王法律顾问的工党律师帕翠西亚·詹尼特；（3）理事会，由该智库成员选出；（4）董事会；（5）高级顾问委员会；（6）研究专家团队；（7）行政管理团队。其中，前四层，即保护人、会长、理事会、董事会，是皇家国际事务学会的领导层，且不少成员都由外单位人员兼任，并非其专职工作人员。研究专家团队中也有不少人是该智库兼职，同时在其他大学拥有全职的教席。此外，该智库还设有财务委员会等机构。

英国皇家国际事务学会的亚洲研究团队共有14名专家，其中专注于中国问题研究的有五位。这五位专家都懂中文，能够使用汉语交谈。其中凯利·布朗博士在2000—2003年期间曾担任英国驻华使馆一秘；提姆·萨默斯博士曾

① Gordon Adams, *The Triangle: The Politics of Defense Contracting*, Council on Economic Priorities, New York, 1981; Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works*, New York: Ballantine Book, 1988; F. Gregory Hayden, *Policy Making Networks of the Iron-Triangle: Sub-government for Licensing Hazardous Waste Facilities*, CBA Faculty Publications of University of Nebraska, Lincoln, 2002.

② Andrew Denham and Mark Garnett, “A ‘Hollow-Out’ Tradition? British Think Tanks in the 21st Century”, in Diane Stone and Andrew Denham, eds., *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*.

③ Diane Stone, “Public Policy Analysis and Think Tanks”, in Frank Fischer, et al., eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theories, Politics, Methods*, Boca Raton, FL: Taylor & Francis, 2007.

担任英国驻香港领事和英国驻重庆总领事；罗德里克·维尔副研究员先后担任过英国驻华使馆一秘、英国外交部主管中国与香港部门的副主任、英国外交部亚洲研究组主任等职。换言之，这五位中国问题专家里，有三位拥有长期担任英国驻华外交官或任职英国外交部涉华决策部门的经历，他们或多或少曾参与英国对华政策的决策与实施。

上述信息表明，“旋转门”体制为皇家国际事务学会提供了宝贵的人力资源，是其得以组建中国问题专家团队的体制保障。英国政府决策层的一些官员在卸任后，往往会承担该智库有关中国问题的研究工作或其高层管理工作，从而使该智库与英国决策层之间建立便捷的信息沟通渠道，形成密切的人脉网络。总体观之，皇家国际事务学会当前与英国对华决策有关的人员，包括“中国研究”、“国际经济政策研究”两个研究团队以及该智库的理事、董事、高级顾问三类高管人员。笔者对这三类人员进行了统计。结果表明，在对华政策研究的有关领域，英国议会和内阁卸任官员担任该智库专家（包括研究者和高管）占该智库在此领域专家总数的 82.1%，其中英国外交部输送的专家人数最多，占卸任官员担任专家总数的 39.2%，其次为英国议会和财政部，各占 10.7%。（详见表-4）

表-4 从英国政界进入皇家国际事务学会涉华研究相关职位的人员来源统计

团队成员 入职该智库 前的来源		中国研究团队	与中国问题直接相关的国际经济政策研究团队	董事、理事、高级顾问	总计	
					人数	占曾在英国政府任职的专家总数之比例（%）
英国议会				3	3	10.7
英国内阁	前首相			1	1	3.6
	前国务大臣			1	1	3.6
	英国外交部	3	2	6	11	39.2
	财政部		1	2	3	10.7
	贸易与产业部		1		1	3.6
	交通部		1		1	3.6
	内阁办公室		1		1	3.6
	金融监管机构			1	1	3.6
来自内阁总计		3	6	11	20	71.4
英国检察与司法机构				2	2	7.1
军方			1		1	3.6
英国地方政府				1	1	3.6
英国政党的管理机构				1	1	3.6
来自英国官方机构者总计		3	7	18	28	100

资料来源：笔者根据皇家国际事务学会人员状况统计并制作。

实际上，广义的“旋转门”体制，还应包括从非官方领域进入该智库任职者。据笔者初步统计，从英国官方体系（包括议会、内阁、检察与司法、军方、地方政府）以外的领域进入皇家国际事务学会担任理事、董事、高级顾问的高管人员中，来自媒体、公司和金融机构、律师事务所三个领域的人员约各占总数的三分之一。

总之，考察皇家国际事务学会的“旋转门”体制，可以看到，智库的“旋转门”不仅向官方决策层的各部分敞开，同时也向非官方的财经、媒体、法律等领域敞开，进出“旋转门”的通道，是智库与“权力场”四个领域交换信息与资源的渠道。进而言之，通过“旋转门”体制，智库不仅对决策者发挥着长期的影响力，而且成为不同利益群体向最高决策者传递利益诉求的重要纽带。在“决策共同体”理论的“铁三角”模型中，智库应被视为介于利益集团、行政官僚体系、立法机构之间的特殊主体，是三者间的信息与资源流转的重要中介。

四、结 语

各国的政治决策体系一向不够透明。有些学者将决策体系称作“黑箱”，认为只能从“黑箱”接收与输出的要素来分析“黑箱”的性质与特点。美国政治学家阿贝森戏言，华盛顿最高决策层的内部人士如同披上了电影“哈利·波特”里的隐身斗篷那样，将决策过程的内在活动都隐藏起来，使政治科学家们捉摸不透。^① 确实，尽管代议民主制的运作受到规则与程序的制约，决策活动究竟受到哪些因素何种程度上的影响，仍很难为外界感知。而且，英国对外决策体系带有碎片化的特征，其决策权力的分布并不明晰，运作程序繁复，研究更为不易，这使有关英国对外决策的影响因素与影响机制的研究，更难建立起清晰而明确的理论图景。

尽管如此，借助制度主义和精英主义的理论范式，从“权力场中心空间”和“决策共同体”的理论视角切入，遵循图3提供的路线图，以皇家国际事务学会为案例展开分析，仍可揭示英国智库影响英国对华决策的结构特征与运作方式。具体而言，可以分析皇家国际事务学会在三方面对英国对华决策的影响，即研究项目与出版物形成的间接影响，参加议会专题会议形成的短期直接影响和“旋转门”体制形成的长期直接影响。在此基础上，可以探究该智库在

① Donald E. Abelson, *A Capital Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, p. 172.

涉及英国对华决策的“权力场”和“决策共同体”中的确切位置，归纳资源和信息在该智库与“权力场”和“决策共同体”各部分之间流动的渠道与方式。

现代社会的各类问题高度复杂，变化迅速，牵涉多方利益，包含海量的信息。小范围的政治与社会精英单凭自身的经验与手段，难以有效处理这些问题，产生了对“外脑”的需求。在此背景下，智库应运而生。但由于各国的政治体制和文化背景存在差异，各国智库对其政治决策者发挥影响的方式亦各不相同。美国的不少智库都具有明显的意识形态倾向性和党派色彩。其最顶尖的智库云集在首都华盛顿的 K 街，与各类利益集团、游说集团、政见社团连为一体，成为美国政治游说产业链中的一个重要环节。而且美国智库能够从非官方体系获取较多资源，发展成庞大的规模，且彼此间竞争激烈，变化迅速。欧洲大陆的智库，包括各国和欧盟层面的智库，则更多地依靠官方体系的资源支持，缺少美国智库体系的变化性和灵活性。通过对皇家国际事务学会的考察可以发现，与美国智库相比，英国智库多数规模较小，其顶尖智库追求意识形态中立，不具有明显的党派色彩；同时，英国智库体系由于对官方体系和非官方体系的资源支持同样重视，因而与欧洲大陆的智库体系相比，具有更强的竞争性和灵活性，变化更快。因此，英国智库自身及其对英国对华决策之影响，独具特色，值得深入探究。

（责任编辑：李 丹）