

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2019.10.002

欢迎按以下格式引用:吴艳东,吴兴德.美国智库参与国家意识形态治理的路径及其对中国特色新型智库建设的启示[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(2):96-107. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2019.10.002.

Citation Format: WU Yandong, WU Xingde. The path of American think tanks participating in national ideological governance and its enlightenment to the construction of new think tanks with Chinese characteristics[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2020(2):96-107. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2019.10.002.

# 美国智库参与国家意识形态治理的路径及其对中国特色新型智库建设的启示

吴艳东<sup>1</sup>,吴兴德<sup>2</sup>

(1. 西南大学 马克思主义学院,重庆 400715;2. 长江师范学院,重庆 408000)

**摘要:**美国智库作为国家意识形态治理多端主体中的重要角色,从纵向历史来看,美国智库的意识形态化契合了国家治理的现实需求;从横向视角来看,智库深度参与政治体系运作、构建意识形态话语体系、促进意识形态大众传播、积极进行对外意识形态渗透、搭建思想共识平台,以及借由“旋转门”机制,积极“影响有影响力的人”等,在意识形态治理中扮演着愈益积极的角色。尽管制度属性有本质差别,但美国智库深度嵌入国家意识形态治理体系的举措,也为中国特色新型智库建设提供了有益的启示:以专业化为趋势,政府主导建设特色智库方阵;以职业化为标准,营建智库人才成长和流动机制;以多样化布局,多管齐下扩展智库的影响力;以专题化为突破,集中攻坚意识形态治理瓶颈。

**关键词:**美国智库;意识形态;国家意识形态治理;智库;中国特色新型智库

**中图分类号:**C932

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2020)02-0096-12

## 一、意识形态治理及其美国智库研究

意识形态治理作为现代国家治理体系的重要组成部分,是指归属或依附于一定社会统治阶级

修回日期:2019-06-16

**基金项目:**国家社会科学基金西部项目“我国智库维护意识形态安全的功能及实现机制研究”(15XKS024);西南大学2018年度人文社科研究重大项目培育项目“新型智库嵌入国家意识形态治理体系的国际经验借鉴及路径选择”;西南大学中央高校基本科研项目重点项目“新时代建设强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态研究”及“习近平总书记关于意识形态工作重要讲话的理论梳理及实践遵循研究”

**作者简介:**吴艳东(1976—),男,湖北荆州人,西南大学马克思主义学院副院长,教授,博士研究生导师,主要从事马克思主义意识形态理论研究,Email:454007341@qq.com;吴兴德(1985—),男,云南宣威人,法学博士,长江师范学院武陵山片区民族理论政策研究基地讲师,主要从事马克思主义理论与中国近现代政治思想史研究。

的治理主体,运用多样化的治理方式,利用并统整意识形态资源,参与国家意识形态建设的动态过程。相对于传统意义上的意识形态管理而言,意识形态治理强调发挥除政党、政府以外的各领域多元主体在意识形态建设中的积极作用,强调整合国家全方位各领域主体凝聚意识形态建设合力。作为国家政治制度体系中的重要行为体,美国智库尽管极少强调自己的意识形态色彩,甚至极力塑造政治上不偏不倚的“中立”形象,但客观上作为国家意识形态治理多端主体中的重要角色,深度嵌入国家治理体系,在美国社会主流意识形态的生产与传播,乃至国家意识形态安全防范与建设中发挥着举足轻重的作用。尽管中美两国的制度属性有根本差异,但其具体做法对中国特色新型智库建设仍有着重要的启示。

智库是美国政治的典型特征之一,也成为学界持续广泛关注的重要课题。近10年来,国内外学界对美国智库的研究,主要集中在四个方面:(1)在美国智库的整体发展研究方面,美国经济战略研究所执行所长斯蒂芬·奥尔森全面阐述了美国智库成功发展的原因、经验、特点、弊端及其对中国智库发展的影响<sup>[1]</sup>;杨尊伟、刘宝存详述了美国智库的类型与职责、运行机制、基本特征,以及对中国特色新型智库建设的启示<sup>[2]</sup>;沈进建从形成原因、方队布局、研究特点等方面全面介绍了美国智库的形成、运作及影响<sup>[3]</sup>;王俊生概述了美国智库在活动举办、财政预算来源、课题模式、人员组成等方面的有效经验<sup>[4]</sup>;刘文俭、陈超贤系统论述了美国智库的建设经验、成效与问题、启示与借鉴<sup>[5]</sup>。(2)在美国智库的个案研究方面,周琪以布鲁金斯学会为蓝本,分析了美国智库的结构及运行机制<sup>[6]</sup>;白丽芳、朱小茜分析了战略与国际研究中心利用“亚洲海事透明倡议”网站宣扬“中国威胁论”,彰显了加剧中国南海、东海矛盾的险恶用心<sup>[7]</sup>;鲁传颖解析了美国智库参与网络安全决策过程中形成的重视平台和品牌建设、注重议题和议程设置、注重人才交流机制建设等特点<sup>[8]</sup>;张旭解析了美国智库通过国家拨款及政府合同、社会捐赠、市场化运作、国外捐助等多种渠道完善融资市场的做法<sup>[9]</sup>。(3)在美国智库的问题及趋势研究方面,赵可金指出当前美国智库呈现出性质倡议化、结构扁平化、机制项目化等趋势,解析了不同智库在机构性质、角色定位、参与机制等方面的差异<sup>[10]</sup>;李海东则从反面总结了目前美国智库发展面临着对政府决策的影响陷入迷失,对长远、战略性议题研究动力不足,对国内外重大议题缺乏预判、经常误判等问题,导致智库“功能紊乱、渐显病态”<sup>[11]</sup>。(4)在美国智库参与意识形态治理的专题研究方面,季萌认为,美国智库具有影响公共舆论和公共政策的诉求,其舆论影响效果包括影响公共决策、塑造公众舆论、营造决策环境、协调外交关系、设置舆论缓冲等方面<sup>[12]</sup>;王莉丽运用“公共政策舆论场”的理论框架,从智库对大众传媒的议程设置、对利益集团的舆论供应、对公众舆论的塑造引导等三个方面,阐明美国智库影响舆论的复杂机制<sup>[13]</sup>;鲍传健指出,美国智库通过制造话语、传播思想、介入决策咨询等方式影响国内外决策,中国智库可借鉴其构建全球人才网络、专业传播思潮产品等经验,但也应审慎对待美国智库话语、主动参与全球思潮竞争,同时借助智库外交降低误判风险<sup>[14]</sup>。

可以认为,学术界对美国智库的研究视角多元、成果丰硕,但也存在注重整体忽视细节、强调先进性淡化局限性、侧重实际成效忽视“隐形”效果等问题,特别是鲜有学者专门对美国智库参与国家意识形态治理的路径进行研究。鉴于此,笔者拟从美国智库参与意识形态治理的视角进行分析,寻求对于中国特色新型智库建设的有效方案。

## 二、美国智库的意识形态化契合了国家意识形态治理的现实需求

美国智库从20世纪初诞生起,到二战后蓬勃发展再到冷战结束后适应全球化的转型过程中,始终围绕国家治理体系中的意识形态议题。智库影响政治决策和政治进程而不断壮大的历程,也是其意识形态属性不断彰显和强化的过程。而美国智库的意识形态化特征,不仅与生俱来,也完全契合了国家治理的现实诉求,最终使其成为国家治理体系的重要组成部分。

### (一) 美国智库诞生之初就具备了意识形态属性

美国智库的起源要追溯到20世纪初美国所谓的“进步主义运动”。这个时期是美国从自由资本主义向垄断资本主义、从农业国向工业国转型的“大变动时期”。伴随国家干预的增强、海外投资的增加以及现代工业经济管理的挑战,美国统治者急需把科学与理性融入政府决策中,急需一批专业性的智囊机构为政府出谋划策,跨国资本家们也希望得到智力支持以开拓海外市场,智库由此应运而生。早期智库主要由工业巨头和慈善机构等非官方力量所支持,他们为免于政治压力和政党纠纷,远离政党或利益团体的控制,希冀智库的研究真正做到独立、中立和客观,但事实上绝无可能。“进步主义运动”也称“扒粪运动”,旨在改造当时美国社会的阴暗面。在这场社会改造运动中,自由主义、进步主义等不同政治派别皆有自己的主张,形成了不同价值取向和政治倾向的智库,而不同政治立场的智库又都千方百计地同政党、政府和政策发生关系,试图通过决策咨询和建议影响政府决策以实现自身目的。在20世纪最初20年成立的智库中,卡内基国际和平基金会、胡佛研究所、外交关系委员会等始终是历届美国政府和美国政党作政治决策时所倚重的对象,迄今仍对美国的国内外政局发挥重大影响。从那个时候开始,左、右、保守、自由等标签一直被公众用来区分智库的不同政治立场。也许智库关注的某个问题是超越政党的公共问题,但智库的主要研究领域要落脚到改进社会的“大问题”中来,问题的最终解决也主要靠政府的政治决策,这就决定了智库无论如何不可能摆脱其意识形态属性。

### (二) 二战后智库变成利益集团的“游说团体”

二战结束后,美国为了巩固其在资本主义世界中的霸主地位,并在与苏联的两极争霸中取得优势地位,扶持成立了兰德公司、哈德逊研究所、美国国际战略研究中心等以外交政策为主要议题的大型智库。也正是在这些智库的智力支持下,美国通过“马歇尔计划”等外交举措实现了战后迅速崛起。在笼络资本主义国家和敌视社会主义阵营的过程中,意识形态斗争首当其冲。自此,大量以意识形态为标签的智库如雨后春笋般崛起,许多智库具有强烈的党派意识形态取向性,从原来价值中立性政策研究转向倡导性政策研究<sup>[15]</sup>。自20世纪70年代以来,伴随着智库规模的爆发性增长和影响力不断扩大,其愈来愈具有浓厚的意识形态和党派色彩,研究重点从之前的政治哲学与政策研究转变为对政策和观念的推销与倡导,即着重向政治家和政策制定者推销宣传特定的政治理念或者带有鲜明政治理念的政策建议。其中,1973年成立的传统基金会就是最典型代表。传统基金会发展部门主任卡斯特恩·沃尔特(Carsten Walter)就曾直言不讳地说,和其他智库相比,传统基金会和政治之间的关系更加密切,“我们本来就是政治动物,我们密切跟随国会山的举动,而且我们有一半的研究员在国会山工作过,而传统行动部门几乎所有的工作人员都曾就职于国会山”<sup>[16]</sup>。美国杜鲁门奖学金基金会执行秘书安德鲁·里奇曾花了20年时间对美国智库的作用和影响力进行

跟踪研究,他发现“在过去的一个世纪里,智库的数量,特别是带有明显意识形态倾向的智库数量在显著增加”。里奇进而指出:“从历史发展的角度来看,智库是非意识形态的政策研究中心。但在过去30年,智库大量涌现,尤其是具有意识形态倾向的智库数量激增。更重要的是,这样的趋势一直持续不变。”他又说:“对保守主义者而言,所有研究都具有意识形态色彩。在思想或意识形态范围内,所谓立场中立的研究人员,他们所提出的问题也都有意识形态色彩,不存在不带有一丝意识形态色彩或完全公正的专家。”<sup>[17]</sup>这些论述充分表明,美国智库不仅是美国资产阶级的代言人,也是资本主义意识形态的维护者。

### (三) 冷战结束后智库充当美国扩张的先锋

苏东剧变之后,“一超多强”的世界格局逐步形成,美国除了继续以军事和经济为武器征服世界之外,也依靠输出文化和价值观开辟市场。纵使是在苏联已经解体,美国最强大的对手倒下之后,美国仍出于意识形态相互敌视的惯性思维,在对华政策中出现多次波动。在由对华强硬到对华缓和,再到对华强硬的转向中,基辛格、奥克森伯格等知名智库人员发挥了关键作用。也是从那个时候起,“中国崩溃论”“中国威胁论”开始出现,及至近年的“中国责任论”,暗藏美国打压和威胁中国的祸心,这些理论的始作俑者皆为智库。从20世纪90年代的台海危机到当前中美贸易摩擦等美国各时期的对华政策,都与美国政府采纳了对华强硬派智库的意见有莫大的关系。美国不仅对中国这个被其视为最大的潜在对手实行一手软一手硬的政策,对其他国家也同样如此。美国总是标榜自己是民主自由、权力制衡的典范,借人权、选举、宗教等议题干涉他国内政,借“普世价值”等幌子兜售美国价值观。在美国政府不便出面的地方,智库往往甘当马前卒,通过发表文章、举办会议、授予荣誉等方式,为美国的侵略扩张行径做出铺垫和辩护。例如,在美国主导的推翻伊拉克、利比亚、叙利亚等国的军事行动前,总是先通过铺天盖地的报道来诋毁这些政权的合法性,甚至不惜造谣污蔑。同时又极力宣扬美式制度和民主的优势,将自己塑造为“救世主”的角色,蛊惑这些国家的人民起来反对他们的政权,并放弃对侵略者的抵抗。事实上,即使是为了维护传统盟友和伙伴的关系,美国也善于从价值观、意识形态等软实力、巧实力角度寻找契合点。无论敌视还是友好,智库往往成为政府决策的先头兵,皆为维护美国的霸权服务。

## 三、美国智库参与意识形态治理推进国家治理的主要举措及经验

如果说从智库发展的纵向历史来看,美国智库的意识形态化契合了国家意识形态治理的现实诉求。那么从当前智库的主要活动、地位和影响等横向视角看,智库在美国政治决策中处于权力、知识、人才、舆论的枢纽地位,它以其智力密集性、理念前瞻性、思想创新性、政策影响力和公众关注度等能力禀赋,深度嵌入国家意识形态治理体系,特别是在政治理念生产、主流意识形态话语体系构建、传播以及西方民主输出中扮演着愈益积极而活跃的角色。

### (一) 充当政府“大脑”,深度参与政治体系运作

智库参与意识形态治理最大的成功,也主要体现在能够影响政府决策,甚至参与政治运作。美国智库善于使自己“嵌入”政治体系,“帮政府思考”,从帮政府研究潜在问题开始,在深度影响政治运作的进程中,顺理成章地参与意识形态治理乃至国家治理。按照美国现行政治体制,在政府决策、国会立法和法院司法等重要时机,甚至施行决策引发争论时,常常举行由各种利益集团和政治

力量代表参与的听证会,为了争夺话语权,行业、财团、政党和政府等各方力量都愿意聘请智库为他们出谋划策。在政治决策出台之前,智库为政党、政府等各方提供理论依据、政策预案和对策建议,甚至作为代言人直接参与决策。在政策出台之后,智库还要对政治决策的合理性、合法性进行解释、包装、宣传或辩解。“公共政策的形成是政府、智库、利益集团、大众传媒、公众通过各种传播媒介的互动达成的共识”<sup>[13]</sup>。而在各种力量的互动博弈过程中,智库处于舆论聚散的核心地位。

由于高度的专业性和强大的影响力,有些智库甚至成为某些行业、财团、政党和政府所长期倚重的对象,智库的思想观念、政治理论等意识形态自然而然地融入政治体系的运转之中。例如,布鲁金斯学会、安全政策中心等专注中东问题研究背后有犹太财团的支持,而洛克希德、波音等军工承包商通过安全政策中心的游说,促成了美国导弹防御计划的出台。如果把智库通过媒介积极发声视为智库参与意识形态治理的“明线”,通过参与政治决策则是智库参与意识形态治理的“暗线”。相较而言,“暗线”更明确地体现了统治阶级的利益和意识形态。以美国的南海政策为例,在美国防卫和国家安全智库中名列第一的美国战略与国际研究中心(CSIS)下设的亚洲海事透明倡议(AMTI)较为集中地关注南海问题,在该网站关于中、日在东海,中、越在南海等地活动的报道中,刻意将中国的自卫性行动描述成蛮横无理的麻烦制造行动,而有意模糊越南和日本在上述地方扩建岛礁、开发油气等侵略行为,将他们塑造成为消极防御的受害者<sup>[7]</sup>。AMTI的这些倾向性报道,与美国国防部声称“我们要继续承认日本对钓鱼岛的管辖权,反对任何单方面的破坏行为”<sup>[18]</sup>等主张,以及增加军舰在南海等地的出现频率等行动不谋而合。与此同时,AMTI还通过组织南海问题年会和专栏文章等方式,明确表达中国在南海的行动威胁美国的广泛利益的担忧,主张“特朗普政府需要更强硬的手段,对中国进行威慑”,“帮助周围国家维护他们的诉求”。基于AMTI所属CSIS在美国政坛中的重要地位,其与美国国防部在南海遏制中国的军事行动的必然联系则昭然若揭。

## (二) 生产政治思想理念,构建意识形态话语体系

意识形态治理意味着首先要生产能够反映一定社会统治阶级利益,表达其政治主张的价值理念,并形成系统化的理论学说,进而转化为具有实践特质的政策主张,而价值理念、理论学说和政策主张经由特定的概念、范畴等话语载体表达出来则构成一定社会意识形态话语体系的主要内容。长期以来,美国智库不遗余力扮演的角色,就是美式政治理念的生产和输出,即运用特定的概念、范畴及表达方式将反映资产阶级政党及垄断财团们的政治理念、理论学说及政策主张系统化、逻辑化、叙事化,以构建一套完整的意识形态话语体系,进而确立美国的全球话语霸权。加拿大智库研究学者唐纳德·阿贝尔森指出:“提出意识形态化的政治理念是思想库的基本任务。”<sup>[19]</sup>智库如果想长期对政策发展产生重要影响,“就需要提供能够吸引人们关注的可靠和深邃的理念”<sup>[19]</sup>。美国智库的主要功能之一就是探求和形成新的政策思想,并将之向外传播,目的是逐渐使政策制定者能够接受其研究成果,最终使理念能落实于法案和政策的制定上。即使在短期内,这些政策思想在政治实践上未必可行,但是其意义在于超越了现实的政治,预示着未来社会发展的趋势,昭示了政治家即将面临的新课题,实际上设定了今后的政治议程。同时,美国智库通过对现实社会政治现象规律的总结、抽象和对未来发展演化的思考、预测,形成相应具有前瞻性的政治理念并加以倡导。这些理念通过智库专家学者与政府行政、立法部门的互动,成为处于决策地位的政客认识世界的新思维方式,分析解决现实具体问题的新方法论,并可能内化为根深蒂固的政治哲学和政治伦理,从而

在对外决策的制定和实施过程中往往自觉或不自觉受到思想库专家提供的新思想理念的影响。

在美国智库评估方看来,能否提出解决包括国家治理在内的经济社会现实中的重大战略问题和关键问题的新思想、新论断、新理念,剖析问题的深层根源、提出富于针对性和实效性的新举措是衡量智库成功与否的第一要素。布鲁金斯学会、兰德公司、斯坦福研究所等能成为国际顶尖智库就源于其新思想、新观点、新理念。众所周知的“软实力”“巧实力”“锐实力”“大国博弈论”“文明冲突论”“普世价值”等都是美国智库提出来的。早在数年前,美国卡内基国际和平基金会的资深高级研究员莫伊西斯纳伊姆博士就指出:“近五年来几乎所有能引起全球性关注和辩论的主张和思想均产生于美国,而不是美国之外。”<sup>[20]</sup>

### (三) 注重思想营销,促进意识形态大众传播

主流意识形态经由智库的生产和政治家的倡导,须再经由一定的传播途径,才能被大众所接受并形成认同,谓之意识形态大众化,这是意识形态治理的重要环节。美国智库作为专业知识生产和传播机构,其鲜明特色之一就是其建构了一套极富特色的思想营销机制,有效地促进政治思想理念和意识形态话语的广泛传播。美国智库在研究和咨询的过程中,以科学的研究方法、专业的知识背景、相对独立的学术身份使其言论和研究成果注入了权威、客观、公正和民主的色彩,因此,其传播功能非常有效,传播的对象既针对普通百姓,也面向决策者和社会精英。同时,智库各显神通,尤其是注重通过与大众传媒深度互动来进行思想营销。

美国智库进行思想营销的渠道既有传统意义上的印刷媒介,也积极运用电子媒介和网络媒介。其中,印刷媒介具有便携易存、受众广泛的传统优势,其影响力可以跨越时空,而且有较大的传播覆盖面,能兼顾到不同的社会阶层,在意识形态大众传播中扮演着积极的角色。美国顶级智库皆办有属于自己的期刊杂志等印刷媒介。如布鲁斯金学会创办的《布鲁金斯评论》、美国对外关系委员会主办的《外交》、卡内基国际和平基金会主办的《外交政策》等杂志在业界久负盛名,成为各大智库进行思想传播和政治理念推销的重要渠道。同时,智库也积极推荐专家接受如《纽约时报》《华盛顿邮报》《时代周刊》等在美国享有广泛影响力的主流报刊杂志的访谈或撰文,将其政治理念进行积极的舆论传播。积极发挥广播、电视、网络等电子媒介和数字化媒介的舆论效力,在日趋激烈的思想市场中抢占先机,也是各大智库进行思想营销的重要途径。美国各大智库都积极鼓励自己的专家学者接受广播、电视的采访,面向社会大众分析时局、阐释观点,既回应了公众的困惑,也有力地引导社会舆论,传播了社会主流意识形态。早在20世纪80年代初,美国企业研究所就在电视上开辟了“公共政策专栏”,通过近600家有线电视台和广播电台进行传播,开启了智库通过广播电视进行思想营销的传统。随着互联网的广泛运用,运用新媒体技术是各大智库在竞争激烈的思想市场上抢占先机的不二法宝。目前,几乎所有的美国智库都办有自己的网站,每一个网站都是智库全方位展示自己的数字化集成平台。在网络上,受众可以阅读政策报告,亦可以收听、收看智库举办的各种会议以及学者们在各大媒体上接受访问的录音或者画面,可以说是一站式政策信息服务超市。

### (四) 热衷民主输出,积极进行对外意识形态渗透

美国根深蒂固的自由主义理念与“上帝选民”意识的结合造就了“普世主义”,使得美国政客们具有把美国的价值观和制度模式推向世界的强烈“冲动”,也极力塑造着美国智库热衷民主输出、传播美国价值观的“个性”。智库与政府、基金会号称美国外宣体制中的“三驾马车”,也构成了以政府

主导,智库、新媒体跨国集团、非政府组织和民众共同参与的全面多层整合推进的输出格局,他们既是意识形态输出的战略谋划者、策略制造者,又是意识形态输出的具体操纵者。其中,智库既是独立的政策研究机构,又是各外宣机构之间业务交流和政策协调的平台,更是对外传播美国价值观念和政策的交流使者,在美国的意识形态对外渗透中扮演着急先锋的角色。

早在1948年初,美国国会通过了有关外宣的“史密斯—蒙特法案”(Smith—Mundt Act),明确规定外宣工作要最大限度发挥民间组织的作用,只要民间组织能做好的活动,政府部门就不应介入。美国新闻署的一份内部报告也指出,“美新署应当让美国国内的知名机构到国外发挥影响,通过它们来表达美新署所要表达的主题和目标,并且要尽可能地引用非官方的消息来源来支持其观点”<sup>[21]</sup>。大量事实表明,在对外宣传方面,美国政府和各类民间智库、基金会在经费提供、政策制定,甚至人事任命方面都有非常密切的合作关系。政府在外宣决策过程中,往往委托民间智库先期进行充分调研并提交政策建议,这些建议往往会成为重要的决策依据,甚至能产生决定性影响。艾森豪威尔在担任总统期间,美国参议院对外关系委员会曾委托布鲁斯金研究所对美国新闻署的组织管理进行研究。尼克松总统任期内,美国对外宣传咨询委员会与美国对外教育文化咨询委员会共同委托乔治城大学的战略与国际问题中心,主持设立由十几名来自民间机构的知名人士组成独立的对外宣传教育文化委员会(即“莱斯顿委员会”),就美国的外宣和对外文化交流活动展开全面调查,该委员会结合长期的国际形势分析判断,对美国对外宣传战略及具体运作策略提出全面建议,成为福特和卡特政府时期美国对外宣传政策辩论的重要基础。里根政府时期,成立于1983年的“全国民主基金会”,对外声称自己是独立于政府之外的非盈利组织,目的是“在全世界通过个人、非政府的努力来支持民主体制建设”。而实际上,其运作经费主要来自美国联邦政府。此外,智库还为美国对外传播机构之间的理念交流和业务研讨提供了很好的沟通平台和智力支持。如,斯坦福大学的胡佛研究所就曾把美国新闻署及其下属主要媒体机构、国会、国务院、国安会、中情局等政府机构,以及美国国内涉及对外传播的主要民间智库和基金会的相关人员召集在一起,研讨美国在开展对苏联宣传方面的利弊得失。2001年,美国著名智库兰德公司应国防部委托,完成了一份题为《美国信息新战略:思想战的兴起》的分析报告。报告建议美国应摒弃依托军事实力的传统思维,转而更多依靠价值观和思想观念等软实力,建立一个全球性的“思想王国”,使美国的思想在美国精神更容易被其他国家接受。这份战略报告除了提出美国政府应确保互联网信息传播的安全性要求外,还特别强调要维护互联网传播内容的政治性,在全球互联网领域传播美国的价值观念。

### (五) 搭建思想共识平台, 极力引导社会舆论

意识形态治理旨在用主流意识形态把多元的、离散的各种社会意识统一起来,使自己成为全社会意愿和要求的最大公约数,成为占主导地位的意识形态,这就需要为各种利益主体的充分诉求和理性表达提供一个公共平台,美国智库恰好是这一角色的积极扮演者。一方面,智库作为政府系统之外的社会组织,搭建政府与社会民众沟通的中介平台。长期以来,美国各大智库积极向民众诠释政府的决策,通过多样化方式,对政府时下的政策进行通俗易懂的解析,排疑解惑,帮助民众了解国家政策的内涵;另一方面,思想库以其非党派的独立身份讲解政策,增加了政策的客观性和可行性。思想库还可以通过释放“探风气球”,测试民众的反应以了解舆情,掌握民众的思想动态,供决策者参考,以便搭建思想共识的平台。托马斯·戴伊指出:“在政策制定过程中,智库致力于在国家的精

英集团、大众传媒、利益集团、政府官员之间合纵连横,寻找彼此认同的契合点。”<sup>[22]</sup>

智库引导社会舆论,搭建认同平台的途径主要包括如下几个方面。首先,智库“生产”舆论热点。基于预判问题和提出对策的使命,智库比普通民众更善于发现潜藏的问题,也更善于捕捉政策的方向。对可能出现的问题和方向开展研究和舆论引导是智库影响最终决策的首要步骤,这也是美国主流媒体的生存之道。一直以来,美国的知名智库与主流媒体相互依存、彼此成就,即智库借媒体表达观点,媒体借智库吸引眼球。布鲁金斯学会、安全政策中心、兰德公司、斯坦福研究所等智库专家往往在《华盛顿邮报》《华尔街日报》、美国广播公司(ABC)、全国广播公司(NBC)等主流大众媒体发声,在纸质传媒和电子媒介共同造势下,润物细无声地在民众思想中进行“议程设置”,先入为主地规设了公众舆论的焦点和方向。其次,智库“引导”舆论方向。抛出舆论议题形成公众舆论之后,智库还要对公众的反应即舆情进行吸收和反馈,并将舆论主流引导到有利于自身的方向上来。“智库的舆论产品在一定程度上反映了公众舆论,更准确一点说,智库的舆论产品是在反映公众舆论的基础上更加理性化、具体化的舆论形态。这样的舆论产品更容易与公众舆论产生强烈的共鸣,并且为政策制定者所采纳”<sup>[13]</sup>。智库的专家学者出席研讨会、新闻发布会或在公开场合阐述对内政外交的看法,既是将智库思想转变为公众议程的过程,也是智库思想向社会公众传播并塑造公众舆论的过程。一般而言,每当发生重大事件时,主流媒体会邀请智库专家发表看法,而智库专家的冷静思考和精确分析容易令公众信服,进而引导社会舆论,最终影响政治决策。最后,智库“利用”舆论成果。智库和政府生产舆论,舆论也影响智库和决策。在观点的传播、交汇与交锋中,智库始终处于舆论领袖、舆论生产者与传播者的舆论聚散核心地位。智库的准确分析、媒体的全面报道,为政治决策的顺利出台和施政问题的解决创造了契机。各类智库的并存和牵制,不同媒体的解读和宣传,为决策者建立了阐释政策、发挥影响、进行劝服的舆论场,也为决策者提供了各类观点相互交流、相互借鉴、相互问难的渠道。智库还通过发表文章、提交咨询报告、出席听证会、召开发布会等多种形式,始终把握公众舆论的方向和主流,助力政府提升政治决策水平,完善政治治理。“目前,智库已然超出了决策职业化和科学化的基本诉求,承载着生产决策知识之外的舆论功能”<sup>[12]</sup>。

#### (六) 借由“旋转门”机制,积极“影响有影响力的人”

“旋转门”形象地表达了美国智库在人才储备与流动方面的鲜明特色,指美国智库人士与政府决策人士之间存在着通畅的、制度化的流通渠道,即智库成员的身份在政要与研究者之间变换,智库成为政府要员的“供应商”和“蓄水池”。一方面智库将精英输送到政府机构任职,由研究者变为决策者,可以对政府决策产生至关重要的影响;另一方面也为在政府换届中的卸任官员提供“落脚点”和“过渡带”,从而蓄积了很广的人脉资源。美国每逢选举,都有相当数量获得执政党认可的智库专家进入政府担任要职,同时许多卸任的官员受邀进入到各大智库进行政策研究,把它们在政府机构中任职的经验和资源运用于研究工作中,同时也等待东山再起的机会。因为旋转门机制的存在,美国政界、学界精英的汇聚和交流都以智库为平台。这为美国智库提供了“影响有影响力的人”的最大方便和最好条件,也淋漓尽致地发挥了自身的人才优势、资源优势 and 平台优势,提升综合影响力。在此种“旋转门”机制的影响下,美国智库能以人际传播、组织传播等方式高效率地整合知识精英和权力精英,构建活跃而有组织的精英话语共同体,使知识和权力能够相互交融,共同为自身产出意识形态话语赋权,提升其合法化水平,也极大地提升了思想的影响力。



## 四、美国智库参与意识形态治理对中国特色新型智库建设的启示

美国智库不仅深度影响美国政治,也在某种程度上影响着全球政治生态。仅从意识形态的角度来讲,他们不仅是美国价值的倡导者,也在美国社会主流意识形态生产、传播乃至对外输出中扮演着积极的角色。党的十九大报告明确把“加强中国特色新型智库建设”作为“牢牢掌握意识形态工作领导权”的重要举措,将新时代中国特色智库的意识形态功能提到了新的高度。尽管美国智库和中国特色新型智库所体现的制度属性有本质的差别,但美国智库深度嵌入国家意识形态治理体系的举措也给我们提供了有益的借鉴和启示。

### (一)以专业化趋势,政府应主导建设特色智库方阵

纵观美国智库发展历程,美国智库的蓬勃发展与政府支持密不可分。例如,20世纪50年代以后,美国为笼络资本主义阵营和应对美苏争霸的需要,支持成立了一批以国家战略和外交政策为主题的智库,东西方研究中心、哈德森研究所、外交政策研究所、传统基金会等成立于二战结束后美国迅速扩展时期;20世纪90年代初苏东剧变之后,美国为独霸世界,又在政府支持下成立了一批以美国利益至上为主题的智库,美国利益中心、新美国基金会、美国进步中心、新美国安全中心等均属此类。这充分表明,智库的壮大离不开政府支持。与美国智库已经形成类型多样、机制成熟、影响深远的智库方阵不同,中国的新型智库建设尚处于起步阶段。依照《2018年中国智库报告》,排名前三的智库分别为中国社会科学院、国务院发展研究中心、中国科学院,这三大智库和其他排名前十的智库,无一例外全是政府组织或事业单位。这些智库对政府政策的影响力可能较大,但参与意识形态治理的自觉意识和能力还需进一步提升,加快新型智库建设的重要性毋庸置疑,当务之急是依靠政府支持实现智库专业化成长。正如唐纳德·阿贝尔森所言,智库要成为政治体系中的关键角色,“要向决策者提供可靠的专业知识,帮助他们在复杂的政治问题中披荆斩棘”<sup>[19]</sup>。因此,政府有责任主导建设特色智库方阵。为此,可主要从三个方面入手:(1)以“公办民助”或“民办公助”的方式,在不同地域、以不同主题新建一批大型智库;(2)将附属于大学、科研机构和政府的智库型研究机构独立出来,使之成为实体机构,至少保持其相对独立性,使之从既有政策的宣传者、解读者逐步向意识形态话语体系的生产者、舆论议程的设置者转变;(3)大力扶持现有的民间智库,为其提供资金、政策等支持。例如,二战后美国修订的税法规定,免除智库捐赠所得的税收,免除向智库捐赠企业和个人的部分税收。中国完全可以借鉴这种方式来为智库增加资金来源提供便利,为智库的成长及深度嵌入意识形态治理体系提供更良好的外部条件。

在政府支持下建立一批相对独立而又具有较强专业性的智库,解决“有没有”和“能不能”的基础问题。与美国智库经常为选举站台、为政党发声不同,中国不存在政治派别、利益集团斗争的问题,智库为人民政权服务,智库产品必然为巩固人民民主专政的国家政权服务,最终为构建社会主义核心价值观体系服务。因此,智库数量的增加和政治影响力的增强,实际上已经无形地参与了意识形态治理。例如,中国社会科学院每年出版的图书、发布的报告、发表的文章,无一不是围绕巩固社会主义意识形态而展开的。

### (二)以职业化为标准,营建智库人才成长和流动机制

党的十九大报告指出,“人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源”<sup>[23]</sup>。对于智库

来说,职业化的人才更是其核心资源。在美国,具有重大影响力的政治家往往都有强大的智库背景,中国人所熟知的基辛格、布热津斯基这两位对白宫外交政策转变发挥重大影响的政治人物,曾长期在洛克菲勒兄弟基金会、兰德公司等智库任职,他们甚至被誉为“美国的智库”。相对于美国智库和智库专家的职业化,中国的智库和智库人才多是“副业”。以中国排名前三的智库为例,中国社会科院和中国科学院分别是我国社会科学和自然科学的最高科研机构,是直属于国务院的全额拨款事业单位。这两个机构的主业是科学研究,其中的研究人员都有相应的专业方向。应当承认,他们在研究能力、研究视野等方面具备了先天优势,但是因为缺乏相对独立的智库机构,这些研究人员都是以兼职的身份临时从事智库工作。为了解决这些弊端,促进智库的专业化发展,应当以职业化为标准,营建智库人才成长和流动机制。具体来看,可以从“接受老人、培养新人、引进外人”三个方面着手。所谓“接受老人”就是聘请那些具有丰富政策经验的领导干部担任智库的专职或兼职研究人员,充分发挥他们的政治经验;“培养新人”就是从职称评审、职务晋升、待遇等方面,为青年人才的成长提供保障,自己培养一批专业人才;“接受外人”就是邀请与中国有密切合作或对中国有深入了解的政商界和文化界领袖参与到中国智库建设之中。

中国的智库是为社会主义服务的,智库的人才也多是在社会主义制度下培养的,维护社会主义意识形态是其基本职责。智库人才长期、稳定而高效地在智库从业,就是参与意识形态治理的过程,职业化的智库人才能够更精细、更准确、更持久地发挥参与意识形态治理的作用。对于优化人才培养、流动和利用机制,中央已经指出明确的方向,“实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策,以识才的慧眼、爱才的诚意、用才的胆识、容才的雅量、聚才的良方……让各类人才的创造活力竞相迸发、聪明才智充分涌流”<sup>[23]</sup>。各类智库应当紧紧把握人才这个核心,重点在队伍建设、激励评价等方面探索创新,因地制宜地构建智库人才职业化培养、成长、利用、流动和退出机制。需要明确的是,智库人才的职业化和管理机制的灵活性,并不意味着“政治性”要求的降低。相反,智库的意识形态属性已经表明,巩固中国共产党的执政地位,坚持为中国特色社会主义服务,是新时代智库人才职业化建设的根本要求。

### (三) 以多样化布局,多管齐下扩展智库的影响力

智库面对不同的群体发挥不同的影响力,发挥不一样的意识形态治理功能。智库面对的群体是多样化的,但集中于为政府和社会大众提供思想产品。从参与意识形态治理的角度来讲,除了为政府提供意识形态建设的决策建议之外,还可以通过同行交流引导和形成社会舆论热点和思想共识,通过各种媒介影响民众。在智库如何发挥舆论影响力方面,美国积累了丰富的经验。美国智库往往通过会议、提案、网络、培训、图书、访谈等途径,向社会不同阶级、阶层人士“精准传播”意识形态。仅在2014年,卡内基和平基金会、外交关系委员会、布鲁金斯学会分别举办会议450次、256次、226次,发表专栏18134、358、92次,博客和推特访问200万、1400万和144万人次<sup>[3]</sup>。也有影响力更大的,例如战略与国际研究中心每年举办1600多场会议。可以说,智库正是通过会议、访谈等形式与同行和大众进行思想碰撞,始终处于社会舆论的最前端,而网络、图书等方式也悄无声息地影响民众的价值观。当前,中国智库主要采取出版图书、发表文章、举办会议等传统方式发挥舆论影响力,虽然也取得了明显的成效,但智库在普通民众中的影响力仍然相对有限,智库回应社会热点、研判并引导社会舆论,以及整合社会思想共识的能力还需要加强,智库与大众进行直接互动

的平台还需要拓宽。

#### (四)以专题化为突破,集中攻坚意识形态治理瓶颈

美国的知名智库往往以某一领域的研究见长,例如排名第一的布鲁金斯学会的研究领域主要包括战争与和平、全球反恐挑战、国防与安全等问题;外交委员会主要关注国防政策、核武扩散、国际贸易等外交相关问题。与上述两个智库注重国际化问题不同的是,美国进步中心主要关注经济、教育、环境、医疗、种族、移民,甚至是联邦预算、税收改革等国内社会问题。这说明美国智库的专业性很强,尽管21世纪以来智库的研究领域呈现出明显的跨专业特点,但各智库传统的优势并没有放弃。美国智库研究领域各异,但“美国利益至上”的核心思想始终不变,制造并引导国内乃至国际舆论的做法不变。对于正处于百年未有之大变局的中国来讲,通过构建以社会主义核心价值观为内核的主流意识形态,对于更好构筑中国精神、中国价值、中国力量,丰富人民的精神世界,凝聚人民的精神力量,引导人民的奋斗方向,乃至巩固国家的意识形态安全,都具有重大意义。作为中国政治和政策面临的最重要议题之一,攻坚意识形态治理瓶颈应当成为智库建设的重要任务,因此在大规模相对独立的专业化智库未建立起来之前,推动现有智库以专题化的方式,集中围绕构建社会主义核心价值观,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态开展理论研究及其创新、宣传和阐释,集中围绕“中国共产党为什么‘能’”“马克思主义为什么‘行’”“中国特色社会主义为什么‘好’”等重大理论命题展开研究,是非常必要的。

美国智库建设的经验固然先进,有值得我们学习的地方。但是,中国和美国的社会制度、基本国情、政治体制等方面存在根本差别。我们只能学习和借鉴,而绝不能照搬照抄,更不能以美国智库建设的模式来批评和否定中国特色新型智库建设的举措。中国特色新型智库的建设,必须建立在对中国特色社会主义进入新时代的历史方位、基本国情、主要矛盾理性把握的基础上,积极推进理论创新、实践创新、制度创新和其他方面多维度创新。

#### 参考文献:

- [1] 斯蒂芬·奥尔森. 美国智库的发展或可供中国借鉴[J]. 开放导报, 2014(4): 17-23.
- [2] 杨尊伟, 刘宝存. 美国智库的类型、运行机制和基本特征[J]. 中国高校科技, 2014(7): 56-59.
- [3] 沈进建. 美国智库的形成、运作和影响[J]. 中国社会科学评价, 2016(2): 13-37, 125-126.
- [4] 王俊生. 美国智库运行模式及其对我国智库建设的启示[J]. 中国发展观察, 2018(Z2): 118-121.
- [5] 刘文俭, 陈超贤. 美国智库建设的经验与启示[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019(3): 130-135.
- [6] 周琪. 美国智库的组织结构及运作: 以布鲁金斯学会为例[J]. 理论学习, 2015(6): 47-49.
- [7] 白丽芳, 朱小茜. 美国智库 CSIS 对中国南海、东海问题立场分析: 以“亚洲海事透明倡议”(AMTI)网站为例[J]. 情报杂志, 2018(8): 23-31.
- [8] 鲁传颖. 美国智库在网络安全政策决策机制中的作用及特点[J]. 现代国际关系, 2015(7): 42-49, 64.
- [9] 张旭. 智库背后的资本力量: 美国智库筹资市场及其制度分析[J]. 情报杂志, 2018(5): 6-12, 5.
- [10] 赵可金. 美国智库运作机制及其对中国智库的借鉴[J]. 当代世界, 2014(5): 31-35.
- [11] 李海东. 美国智库如今渐显病态[N]. 环球时报, 2018-09-19(15).
- [12] 季萌. 舆论传播与美国智库[J]. 对外传播, 2010(2): 58-59.
- [13] 王莉丽. 论美国智库舆论影响力的形成机制[J]. 国外社会科学, 2014(3): 51-55.
- [14] 鲍传健. 美国高端智库建设的经验与启示[N]. 中国社会科学报, 2018-04-19(2).

- [15] 余章宝. 作为非政府组织的美国智库与公共政策[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2007(3): 114-121.
- [16] 王海明. 从美国大选回看美国智库的政治化[J]. 国际经济评论, 2016(6): 9-20.
- [17] 安德鲁·里奇. 美国智库: 专业知识与意识形态的政治[J]. 中国社会科学评价, 2016(6): 20-29.
- [18] U. S. Department of Defense. The Asia-Pacific maritime security strategy: Achieving U. S. national security objectives in a changing environment[R]. Arlington, VA: DOD, 2015: 3.
- [19] 唐纳德·阿贝尔森. 理念输出: 美国智库的吸引力[J]. 中国智库, 2013(3): 127-130.
- [20] 贺文萍. 不必盲从美国智库的忽悠[N]. 环球时报, 2011-07-14.
- [21] 陈开和. 美国对外传播中的智库运作及其启示[J]. 对外传播, 2010(2): 56-57.
- [22] 托马斯·戴伊. 自上而下的政策制定[M]. 吴忱, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 51.
- [23] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(001).

## The path of American think tanks participating in national ideological governance and its enlightenment to the construction of new think tanks with Chinese characteristics

WU Yandong<sup>1</sup>, WU Xingde<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Southwest University, Chongqing 400715, P. R. China;

2. Yangtze Normal University, Chongqing 408000, P. R. China)

**Abstract:** American think tanks play an important role in the multiple subjects of national ideology governance. From the perspective of vertical history, the ideology of American think tanks meets the realistic needs of state governance. From a horizontal perspective, think tanks are deeply involved in the operation of the political system, constructing an ideological discourse system, promoting ideological mass communication, actively infiltrating foreign ideologies, building a consensus platform for ideas, and actively “affecting influential people” through the “revolving door” mechanism, so American think tanks play an increasingly active role in the governance of ideology. Despite the essential differences in institutional attributes, the deeply embedding of American think tanks into the national ideological governance system has also provided useful enlightenment for the construction of new types of think tanks with Chinese characteristics: the government should lead the construction of characteristic think tanks with the trend of specialization; the talent growth and motivation mechanism of think tanks should be established with the criterion of professionalization; the influences of think tanks should be expanded in a multi-pronged manner with the layout of diversification; the ideological governance bottlenecks should be concentrated on tackling with the breakthroughs of thematization.

**Key words:** American think tank; ideology; national ideology governance; think-tank; new type of think tank with Chinese characteristics

(责任编辑 彭建国)