



# 简析美国智库 及其活动、议程和影响

钱力 (Alek Chance)





# 简析美国智库

及其活动、议程和影响

**钱力 (Alek Chance)**

中美研究中心研究员



中美研究中心是一家由中国海南南海基金会资助的独立非盈利智库。中美研究中心位于美国首都华盛顿市中心，独特的地理位置使它成为中美两国的思想交流和人员往来的桥梁。中美研究中心通过中美各类机构之间的研究互动与伙伴关系，汇集中美两国学者和政策执行者的真知灼见，为他们提供一扇了解各自观点的窗口。中美研究中心关注的关键领域是需要更多相互了解的中美关系，分析具有研究前景的领域，以强化中美双方在亚太经济、贸易、国际关系和全球治理问题方面的双边合作，探索中美关系的发展前景。

中美研究中心在政策议题上不采取任何特定立场，该报告仅代表作者个人观点。

版权所有 © 2016 中美研究中心

中美研究中心  
1919 M Street NW, Suite 310  
Washington, DC 20036  
[www.chinaus-icas.org](http://www.chinaus-icas.org)



## 目录

前言 .....	1
美国智库的现状与历史.....	2
智库发挥了什么作用? .....	6
智库的活动.....	8
智库的税务地位.....	9
智库的结构、功能与角色 .....	11
智库功能之一：为政府提供专家和幕僚 .....	12
智库功能之二：高校研究的替代机构 .....	13
人事与组织.....	15
智库的资金.....	17
美国智库的议程与意识形态.....	20
智库与美国政治光谱 .....	21
智库影响力之疑 .....	23
美国智库的现状与未来：认清当前的趋势 .....	27
引用文献.....	28
注释 .....	30







在美国，智库不仅发挥着重要的公共职能，而且对政策制定产生了重大影响，虽然这种作用还尚存争议。智库的职责包括发现议题，推荐政策，教育美国民众，向政府提供专业人才等等。智库之所以能取得成功，部分原因是美国政府和政治文化的特殊性质。

本报告将考察美国智库的基本活动，重点关注这些智库与政策制定之间的关系。接下来的内容主要是面向国际读者，这是因为智库活动直接反映了美国制度或文化的特点。而本报告也将使用一些笔墨来简要说明这些特征。

这份报告既不是对全球智库的综合性讨论，也不对智库类型进行分门别类的研究，它可以视为一项专门针对美国智库界，尤其是那些直接、公开地影响政策进程的智库所进行的调查。

## 美国智库的现状与历史

“智库”是一种以政策研究为导向、不隶属于传统大学学院的系部学术机构。它于二十世纪初诞生在美国，并且在随后的数十年里扩展到世界各地。目前，美国大约有 1,830 家智库，在全球智库中占有重要比例。据估计，全球有 6,618 家政策研究组织<sup>1</sup>。美国智库每年的总收入大约为 10 亿美元<sup>2</sup>。

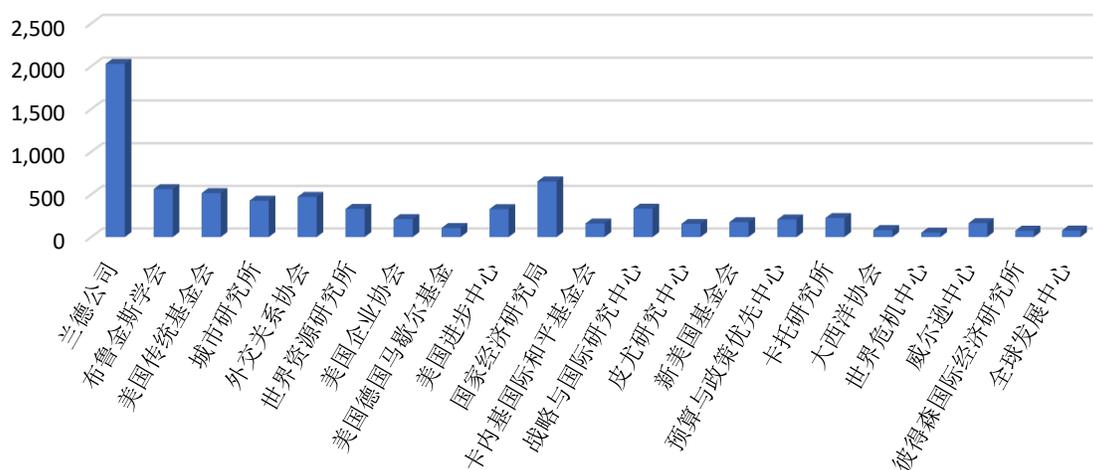
智库常常通过多种方式来影响政策的制定。虽然很难衡量美国智库对政策的制定产生了多少影响，但不少观察家们都认为这种影响是十分成功的。在华盛顿的政策圈里，研究政策的智库发挥的影响甚至比高校还要大。出于各种原因，它们对于美国政策的影响远超外国同行对本国政策的影响；这一点备有争议。用一位学者的话来讲，美国的立法者已经产生了一种对智库的“高度依赖”<sup>3</sup>。

时至今日，包括布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会和美国外交关系协会在内的一些老牌智库仍然秉承创立时的宗旨，将自己定位成“没有学生的大学”。但是在过去的数十年里，大部分美国智库的研究范围、运行机制和组织规模都发生了显著的变化。在研究活动方面，不少新兴智库已经不再拘泥于学者主导的旧模式：以兰德公司为代表的一类智库以委托的形式（主要来自美国政府）进行项目研究，而以美国传统基金会和美国进步中心为代表的另一类智库则为特定的意识形态或党派制定研究方案。这两类智库所参与的活动大多是与学术研究关联不大的游说行为。它们的出现逐渐淡化了政策研究与政策宣传以及研究人员与新闻记者之间的区别。

各个智库之间在组织规模上也是差距悬殊，即使是收入最多的二十一个智库中也不例外。如图一所示，兰德公司以年收入 2.9 亿美元和 2,000 名雇员的规模远超排名第二的布鲁金斯学会。在遍布全美的智库中，仅有十多名甚至不到十名雇员、可支配预算还不到 100 万美元的智库比比皆是。

许多像布鲁金斯学会或美国企业研究所（AEI）这样的美国智库都希望进行全方位的研究，既涵盖经济政策和国内政治，又涉及外交政策。与此相比，小型智库的数量在过去几十年里成倍增长。这些小型智库往往专注于具体的政策领域，甚至只关注一个议题，例如气候安全中心。不过，即使是规模最大、知名度最高的智库也会偏向特定的领域，比如美国外交关系协会（CFR）和战略与国际研究中心（CSIS）都致力于外交关系的研究，而美国城市研究所则重点聚焦美国国内的财政、住房以及健康政策，不参与外事方面的研究。

图一：2013年美国前21大智库雇员总数（按收入排名）



4

在美国，智库扮演了许多不同的角色，它们向政策制定者提供信息、为社会舆论构建框架、甚至参与美国政府的运作。新闻机构和国会委员也会时常向智库的学者们征询专业意见。出于各种原因，来自智库的专家往往比传统大学里的学者更擅长讨论政策问题。一方面是因为美国大学的教授每年要发表一定数量的文章，另一方面是因为学术界认可的（至少是在政治科学领域）理论框架在决策者看来毫无用处。这最终导致华盛顿的政策圈与高校研究分道扬镳。

美国的民主制度具有独一无二的特点，因而与其他国家的同行相比，美国智库可以在改善政府职能方面发挥更大的作用。与许多民主国家，尤其是与议会制国家相比，美国政府的影响力十分有限，政府部门因此只设有小型的政策研究机构。在美国，高级别官员通常由政府任命——他们通常来自政府之外，而且在总统执政期满时便会届满卸任，必须到政府之外另谋职位。最后，现有的总统选举程序使得候选人对专家团队产生了一种高度依赖，而这些专家顾问人员又需要制定全面的计划，以应对可能到来的胜选。以上这些因素相加在一起，使得美国智库与其他国家的智库相比，更像是一种“候任政府”。

第一批美国智库成立于 20 世纪初期的几十年里，如卡内基国际和平基金会（1910）、布鲁金斯学会（1916）、胡佛研究所（1919）、外交关系协会（1921）。这些智库都倾向于把自己定义为“没有学生的大学”。实际上，布鲁金斯学会（最初称为政府研究所）还曾一度授予过学位。这些“没有学生的大学”旨在创造条件，以便学者们在政策选项方面进行独立和客观的研究工作。这些学者在为决策者们提供咨询时，试图与决策过程保持一定的距离，避免过于直接地影响到政策决策。通过这种形式，对政策讨论提供超然咨询，这种形式的典型代表就是布鲁金斯学会对于大萧条原因的研究。虽然该研究报告对于富兰克林·罗斯福“新政”政策产生了重大影响，但并非该报告的所有作者都赞同罗斯福的解决方案<sup>5</sup>。

有不少人认为现有的研究机构有失公正，过于偏好左倾甚至激进的政策。美国企业协会（后来更名为美国企业研究所，AEI）正是在这样的形势下应运而生。这家成立于 1938 年的智库从创建之初便积极反对政府干预，倡导自由放任的经济政策。即便这家智库具有强烈的意识形态色彩，它与其他机构一样，未曾参与到政府运作之中<sup>6</sup>。

第二次世界大战后，美国政府的外交政策发生了巨大的变化，这些智库也献计献策，为政策调整发挥了重要作用。比如马歇尔计划的蓝本便来自布鲁金斯学会，而美国外交关系协会则在很大程度上影响了美国冷战期间的遏制政策<sup>7</sup>。与此同时，美国空军认为有必要对一些战略问题进行具体的政策分析，便在 1945 年与道格拉斯飞机公司的合作启动了兰德计划（“兰德”即“研究与发展”/“research and development”两词的英文首字母）。1948 年，兰德脱离道格拉斯，以独立非营利性组织的身份从事技术研究和政策分析，为包括空军在内的各类机构提供咨询服务。今天，兰德公司继续在国家安全以及社会政策方面需要提供广泛的研究服务，而其中大多数项目都来自美国政府。

许多研究美国智库的学者认为，美国传统基金会的诞生是政策研究制度的一个关键转折点。这家智库的历史，恰恰反映了它的目标。1971 年，美国国会一致通过决议，拨款资助一个备受争议的国防开支法案。与此同时，美国企业研究所也一直在研究这项法案，但是为了避免游说国会的嫌疑，研究所将报告的发布时间放在了国会表决之后。事后，参议院一位名叫保罗·卫利奇的幕僚向企业研究所的董事长提出质疑：为何没有在国会投票前发布研究报告。他得到的回答是美国企业研究所无意介入国会议事，也不想“影响投票结果”。在卫利奇看来，智库的研究报告本来就应该用来影响具有争议的投票，而像美国企业研究所这样避免影响立法的说法明明是自我拆台（self-defeating）<sup>8</sup>。在卫利奇的协助下，美国传统基金会于 1973 年正式成立。传统基金会打破了智库之间的传统，名正言顺地影响国会山的议事进程。按他们的话说，传统基金会的使命就是“以自由企业、有限政府、个人自由、美国传统价值观和强大的国防为基础，制定和推动保守的公共政策”<sup>9</sup>。

为了实现这一目标，美国传统基金会在智库界推动了两项延续至今的改变。第一，自 1970 年以来，各智库便将活动领域扩大到政策游说和更广泛的政治议程；第二，保守势力（右翼）对政党以及意识形态组织发起了全方位的渗透。虽然一些自由派/进步派组织（左翼）——如美国进步中心——仿效了传统基金会的“知行合一智库”（“think and do tank”）模式，但有研究显示，保守派智库在支出方面超过了自由派智库高达三倍之多，在智库数量上，前者也是后者的两倍<sup>10</sup>。

自 1980 年以来，美国智库的数量翻了一番，而不少新成立的机构则同时参与游说活动和课题研究<sup>11</sup>。在智库参与制定游说政策，谋划沟通与公共关系战略的同时，政策专家也逐渐政治化。因此，许多分析家便质疑智库的独立性是否已经屈从于党派之争或意识形态，在他们看来，智库的独立性受到政治议程的侵蚀，势必会削弱其研究的客观性和可靠性。用一位专家的话来说，智库卷入国会政治斗争越深，就越面临“贬值”的危险<sup>12</sup>。诚然，党派背景明显的智库往往热衷于兜售而不是制定政策，因此它们不太可能提出可行的解决方案。简言之，最近的发展趋势表明，智库已经深陷于美国社会的一些大趋势当中，比如党派之争、政治两极化、以及逐渐缺乏公信力的各类信息。

智库之所以存在，是为了丰富公共领域内的政策讨论，为决策者提供成熟的政策建议或是提出新的政策观点。因此，智库的目的可以简要地概括为使用各种策略影响政策的制定。在问及这些智库的影响力和重要性时，美国智库的领导者们通常都会如数家珍般指出他们的研究成果有多少被国会或行政部门所采纳，或者它们的观点如何从根本上改变了国会或专家们的意见。除此之外，美国智库正在增加对民意的影响，或者从总体上增加公众对社会议题的理解。为了实现这一目标，智库开展了各种各样的活动，如招揽和支持自发从事研究的学者，让这些学者参与智库领导者或捐赠人选择的项目，或者接受特定客户的委托，单独进行项目研究。从更广泛的角度来讲，智库也切切实实地影响了美国民众的生活和政府的功能。在考察智库施加的这些影响之前，让我们先详细了解一下美国智库的运作和议程。

- 全美国共有约 1830 家智库
- 全世界 60%的智库分布在北美或欧洲
- 全世界 90%以上的智库都成立于 1951 年之后
- 自 1980 年以来，美国智库的数量已经翻了不止一倍
- 1980 年以后成立的美国智库，大多数都关注某个具体的领域
- 近四分之一的美国智库都设在华盛顿

来源：麦甘恩报告（2015 年）第 10 页

## 智库发挥了什么作用？

既然智库的最初定位是“没有学生的大学”，那么也就不难理解为何智库最常出版的是堪比同行评审的学术文章的专著和报告。时至今日，大多数智库依然精于撰写重要政策或是议题的分析报告，或是由学者出版专著。这些著作通常被国会当做起草政策动议的蓝本，或者被总统视为决策参考的指南。在一些政策议题被广泛热议的时候，这些智库也会赶在合适的时候向公众答疑解惑。比如许多智库都会选择在关键时间发布政策分析报告，来影响战略方案或预算文件的起草过程。智库的学者和领导也会设法将他们出版的文献散发给相关的政府人士。在研究过程中，政策研究者会想方设法提醒政府官员注意一些被忽略的问题。智库在出版过程中会加入各种形式的同行评议，但是这项行为已经愈加复杂——互联网的普及丰富了出版形式，以至于政策报告、社论、文章以及博客之间的区别已不再泾渭分明。如美国企业研究所和布鲁金斯学会之类的智库甚至内设出版社，专门出版本智库学者的作品。布鲁金斯学会、卡托研究所、美国企业研究所和其他智库还在传统学术期刊上刊登一些本智库以外单位的学者文章。这些智库的研究作品据称会发挥出人意料的影响。在 1980 年罗纳德·里根当选美国总统时，美国传统基金会就为他撰写了一个全面的总统工作计划，其中就包含 2,000 多项政策建议。这本名为《领导力要诀》（*Mandate for Leadership*）的内参后来成为里根政府的执政“圣经”。到里根届满卸任时，《要诀》中 60% 的提议都已经得到执行<sup>13</sup>。

美国政府不但依赖智库专家获得专业知识，而且让他们通过各种各样的方式提供外部咨询意见。国会各委员定期会邀请学者就各种问题进行听证，为立法者们提供有关信息。虽然有人认为智库专家不能与大学教授相提并论，但至少在国会，他们的资质还是被广泛认可的<sup>14</sup>。此外，华盛顿的智库在提供这些专业知识时具有无与伦比的优势，它们深谙如何引人入胜地把信息展示给政府官员。智库学者还直接向国会和行政部门的官员提供咨询，长期以来为他们撰写重大政策演讲稿<sup>15</sup>。有些智库设有政府关系办公室，以促进本智库学者与政府官员之间的沟通。智库学者也会向总统过渡团队以及政府雇员资助的“蓝丝带”小组（如 9/11 事件委员会）提供建议。受邀听证的次数或者提供咨询的次数已经为不少智库当做衡量其成功与否的一项标准。

在记者眼中，智库也是重要的信息来源。许多智库都会鼓励本智库专家向新闻媒体提供评论性信息——如列出问题清单，表明他们愿意讨论哪些问题等等。美国有几家 24 小时播放的新闻电视频道需要大量的电视评论员和电视分析员，而智库学者们常常成为这些频道上的“老面孔”（*talking head*）。许多智库观察家都认为，出现在电视屏幕上的次数或者在报纸中被引用的次数已

经成为评价研究机构影响力和重要性的关键指标。有些智库明显比其他智库更受媒体欢迎，而不同的新闻渠道则偏好不同的智库。有些评论者担心智库与有线电视新闻业之间过分密切的关系会对学者施加压力，让他们转而研究更能博得观众眼球的“摘要评论”（sound bites）<sup>16</sup>。更堪忧的是，对媒体的过分关注会动摇智库的方向，使智库的研究重点转向更能吸引眼球的那些话题。

像智库这样的政策研究组织会运用各种手段直接教育或影响美国公众——既包括普通百姓，也包括投资者、商业领袖或各类精英这样的特定人群。比如《外交政策》一直由卡内基国际和平基金会负责出版，不过该杂志现在已经被《华盛顿邮报》收购。同大多数政治学期刊相比，长期由美国外交关系协会（CFR）出版的《外交》杂志更具有政策相关性，也更容易理解，因此广受普通读者的青睐。《外交》杂志不乏一些极具吸引力的栏目，包括多媒体新闻简报，以及提供专家分析和背景介绍，以便新闻从业人员使用的“记者会”。不少智库在发表的作品的时候都会考虑是否会对从事公共政策或国际政治研究的大中院校的教师起到帮助。还有许多智库会推出播客讲座，或者召开会议讨论。如今，已经有越来越多的智库把采访和讨论搬到舞台上，将其打造为播客量身定制的产品已经，如布鲁金斯学会的“布鲁金斯咖啡厅”或者战略与国际研究中心的 *CogitAsia* 播客。大多数智库都会相当积极地使用电子邮件或其他媒体策略，一方面便于让公众及时收听收看本智库有关时事的评论，另一方面向他们重点推介本智库的出版物或宣传关键议题。

许多智库都会举行免费活动来将专家的真知灼见推介给一般公众（出席这些活动的大多为华盛顿地区的新闻记者、政府官员或商界精英）。然而，这些活动之间也是千差万别：比如说战略与国际研究中心每年会举行 2,000 多场活动，主要包括媒体发布会、论坛、演讲小组讨论等等。多数这类活动的意义仅限于活动本身，而不是推销他们的研究成果。与此同时，其他智库在进行活动时，大多另有所图，不是为了宣传最新的报告就是为了启动新的研究项目。美国外交关系协会则与商业领袖举行电话会议，使得商业领袖们可以直接了解到专家们在国际商业环境方面的观点。另外，多数智库都会举行大型学术会议，邀请智库学者、传统学界研究人员和政府官员畅谈己见。这些高级别会议常以冠名权换取企业赞助，以应付高昂的活动支出。

正如美国外交关系协会会长理查德·哈斯所言，智库扮演了一个“召集人”的角色，为商界、政界、财经界和学术界的领军人物提供了各抒己见的论坛<sup>17</sup>。此外，智库还提供重要的非政府空间，以便来自不同国家的学者、退休政府官员和退役将领进行国际对话与讨论。这种“二轨”外交既可以补充国家之间正在进行的正式外交，也可以作为官方外交的代理人，代表政府官员，处理一些过于敏感的问题。美国智库为解决当今世界的主要冲突提供了对话机会。卡内基国际和平基金邀请南非各部族举行了一系列对话活动，而战略与国际研究中心则为中东和前南斯拉夫的冲突各方搭建了和解的桥梁，促成了土耳其与希腊的和平对话。其他类似的活动包括沙盘推演和危机模拟，以便帮助不同国家的学者了解国际同行的思维和行为方式。

值得一提的是，研究型智库会为某些议题进行游说或者推销特定的政治思想观念。它们当中的一些智库，如人权观察组织，就关注一些在美国人眼中既无党派色彩又不无关意识形态的议题。不过，有相当一部分游说智库都在宣扬某些党派的观点或者特定的意识形态。这些智库（除了进步政策研究所）虽然并不正式隶属于某一政党，但还是会为一些政党提供公关服务，或者列为正

智库的活动<sup>18</sup>

公共影响	商业影响
举办公共论坛、小组讨论以及大型会议，讨论各类国内外政策议题	接受内阁或政府要职
鼓励学者面向公众举行讲座或演说	总统竞选期间以及之后组建政策团队或过渡小组
参加国会及其委员会举办的听证会	在众议院和参议院设立联络办公室
发表书籍、观点杂志、新闻简讯、政策简报以及广泛发行的报刊	特邀政策制定者参加闭门会议或小组讨论
面向公众制作音频或视频政策摘要	允许现任政府官员以访问方式供职智库
增加网页方便读者下载智库出版物	邀请前任官员任职智库
每年向公众寻求资金赞助	为政策制定者提供研究或简报
吸引媒体关注	

常的党内派别<sup>19</sup>。这些游说组织中，最著名的当数美国传统基金会和美国进步中心。

一项研究表明，偏进步派/自由派的美国进步中心用在联络和公共宣传的经费占有所有支出的40%。这表明该组织的工作重心并非提出建议，而是兜售或是“营销”观念<sup>20</sup>。除了提出政策建议，美国进步中心还把它使命描述为：“适应瞬息万变的媒体环境，进行广泛的沟通和宣传，并且在全美政策讨论中积极地提出自己的观念。<sup>21</sup>”为了达到此目的，美国进步中心以及附属组织美国进步行动基金中心（CAPAF）新增了许多博客，而基金中心甚至派出记者到现场收集新闻。考虑到对外宣传在组织中的核心地位，美国进步中心及其附属组织雇佣了大量初级员工、全职博客写手或记者，而非拥有博士学位的学者。

在成立伊始，美国传统基金会就把组织的功能定义为支持全美国对保守观点的讨论，以及培养具有党派立场的年轻人才。通过“即时分析”项目，美国传统基金得以在突发事件发生后24小时内将事件的背景信息和应对方案散发到国会<sup>22</sup>。在传统的研究之外，美国传统基金会还侧重于信息传递和公共宣传。基金会建成了多个网站，包括保守性评论网站 TownHall.com（现已成为一家独立的企业）。为了辅助宣传任务，美国传统基金会还启动了“美国观念”计划，对美国各种政策的看法进行市场化研究，以便“提供战略支撑和信息传递”<sup>23</sup>。美国传统基金会认为，政府或大学在研究环境和经济问题时，会带有一种明显的“自由主义”偏见。为了抵消这种影响，传统基金会设立了数据分析项目，为像气候变化这类问题提供替代性分析<sup>24</sup>。与美国进步中心一样，传统基金会也成立了如美国遗产行动这样的外宣组织，以便直接地参与到选举政治和院外游说当中。目前，

传统基金会正在对国会议员的“保守”程度进行评估，满分为 100 分。这个项目有效地使温和的共和党议员更加趋近美国传统基金会的保守主义立场。

还有不少智库试验开辟利基项目，以填补现有学术研究和政府数据库中的漏洞。战略与国际研究中心的亚洲海洋透明度计划（AMTI）即被用来进行情报收集，实时监测海上事件。这项计划通过获取并分析南海的卫星照片，来提高美国媒体和美国政府对南海争端的关注程度。与此同时，美国进步中心也启动了一项名为“忍无可忍”的项目（The Enough Initiative，现已不再隶属于美国进步中心），利用卫星监测的方法，将战争罪行和人道主义危机公之于众。

## 智库的税务地位

### 关于 501 (C) 3 和 501 (C) 4 两种税务类型的几点说明

要像了解非政府组织的活动，首先需要认识一下美国的税法。税务地位决定了非政府组织的性质，这是因为税务地位确定了非政府组织的法律依据和公共期望，明确了这些组织可以从事那些合法活动。而这些法律依据则由美国国会界定，由美国国税局（IRS）管理。在美国，大多数智库都根据美国税法法典第 501 (C) 3 条的规定登记为非营利组织。一旦登记为非营利组织，这些智库可以享受很多优惠政策，但在政治活动方面也会受到诸多限制。有些非政府组织就将它们业务活动中的部分业务从非营利税法地位中剔除，以便直接进行国会游说和宣传活动。

在美国，非营利组织最常使用的税务地位就是第 501 (C) 3 条。除了非营利属性之外，这些组织必须提供涉及慈善、宗教、教育、预防虐待儿童或动物，以及类似的公共产品。属于这类组织的团体包括形形色色的高等学校、环保团体、俱乐部、公共卫生服务组织、社区体育项目等等。它们既不需要交纳联邦税，还可以向捐赠人提供税收减免。这实际上可以看做是非营利性组织通过减轻捐赠者税收负担的形式间接获得了政府的资助。

第 501 (C) 3 条的另一个重要特点是允许非营利组织在接受赞助的同时，无须披露捐赠者的身份。通常情形下，多数智库都会在年报或是出版物中披露其捐赠者的身份。然而，并不是所有智库都会这么做，而且即使是公开披露，也通常不会披露细节问题。颇具争议的是，有些非营利组织会利用第 501 (C) 3 条给予的税务地位，编造各种议程，用智库的名义来掩盖其游说团体的性质。

当然，天下没有免费的午餐，非营利组织在获得利益的同时不免要接受限制。这些限制中最重要的是便是禁止 501 (C) 3 组织“干涉竞选”。这意味着非营利性组织不能向特定候选人或特定政党捐款，也不能直接进行游说活动，以达到特定选举结果。不过，游说*特定问题*就需要另当别论<sup>25</sup>。如果非营利性组织要资助参与竞选的某位政客，就必须给予对手相同的演说机会。虽然这些限

制一向比较模糊，执行标准也一直在变，但它们还是为智库确定一个独立的、不带党派色彩的活动范围。其实即使受到税法地位限制，大多数传统智库历史上都会选择回避选举政治，甚至完全置身于立法政治之外。

然而，某些智库中已经出现一种新的趋势，使它们更倾向于直接影响美国政治的进程，宣传特定的思想观念或者党派观点。包括美国传统基金会和美国进步中心在内的一些团体或许已经意识到 501 ( C ) 3 的限制过多，就根据第 501 ( C ) 4 条建立了平行的组织，来更积极地介入到选举政治中去，影响立法结果。根据第 501 ( C ) 4 条款建立的组织被归类为“社会福利组织或社区利益组织”，可以以社会福利或者社区问题为“主要目的”向政治候选人捐款。

界定智库的“主要目的”是一个相对主观的过程，而且近年来美国国税局就一些智库的税法地位做出了具有争议的裁决。不过，为了满足第 501 ( C ) 4 条的规定，大多数智库都会以一种特定的方式在账面上做做文章，把花在政治选举上的费用限制在其收入的 49.9% 以内。满足第 501 ( C ) 4 条的智库将享受免税待遇，但其捐赠者不能向美国国税局主张税收抵扣。目前，向 501 ( C ) 4 组织提供捐赠的团体和个人仍然可以保持匿名状态，不过这一政策可能很快就会在全美范围内叫停，而有些州已经明文要求智库披露捐赠者。在影响深远、备受争议的联合公民 ( Citizens United ) 诉联邦选举委员会案中，美国联邦最高法院终结了政治竞选捐款制度。之后，美国国税局、美国国会和各州政府都修改了政治竞选捐款制度，进行了相应的立法工作<sup>26</sup>。

美国传统基金会和美国进步中心都利用第 501 ( C ) 4 条直接介入美国选举制度。它们投入资金，支持各自的候选人，发布宣传广告，组织草根阶层投票。美国进步中心主办的新闻博客 ThinkProgress.org 就是一种第 501 ( C ) 4 条规定的“行动基金” ( Action Fund )。

由于资金来源和费用开支缺乏透明度，501 ( C ) 4 智库经常会被有关机构调查。批评 501 ( C ) 4 的人士抱怨目前的监管框架太容易使企业甚至允许个人将他们的游说活动伪装成福利组织。一些智库将它们的部分活动移入第 501 ( C ) 4 条规定的税法目录，并把自己的议程与选举资助和议题游说联系起来，这使得大多数美国人有理由质疑智库的行为是否合法。一些观察家也怀疑像美国进步中心和美国传统基金会这样的智库能否将它们的活动从它们运营的“行动基金”中真正分离出来。最后，即使智库可以建立“防火墙”来有效地回避从事游说与宣传的组织，美国传统基金会和美国进步中心还是可以设立 501 ( C ) 4 组织来“分身”。在某些党派人士看来，这种行为恰恰暴露了这些组织本来的意图<sup>27</sup>。

## 智库的结构、功能与角色

要了解美国智库的活动，就必须分清楚这些统称为“智库”的组织各自都有哪些不同的结构。一家研究型智库的机构目标和日常活动，都和它的组织结构以及该结构与经费来源之间的关系有着千丝万缕的联系。

根据智库的资金来源和所从事的活动，多数研究美国智库的学者都倾向于将政策研究组织分成三到四个基本类型。最简单的一种分类法来自唐纳德·阿伯尔森，他将智库分为三种类型：“没有学生的大学”、“政府承包商”和“游说团体”<sup>28</sup>。詹姆斯·麦甘恩则将党派或意识形态同特定议题加以区分，并把“党派运动”列为第四种智库。所以在麦甘恩看来，美国传统基金会和美国进步中心都属于“党派运动”的范畴，而人权观察这样的组织则属于“社会运动”或游说团体<sup>29</sup>。“党派运动”里还包括一种子团体，这种团体包括一些表面上独立于左翼或右翼运动，实际上却认同某些政党的组织。这样的智库在某些国家扮演着重要的角色，但在美国却几乎销声匿迹。历史上曾出现过一些明确支持民主党的智库，存留到今天的只剩下进步政策研究所这一家。

为了保证它们的公信力，所有智库都自称为独立组织。因此，对于外部观察者来说，游说智库与研究智库之间的区别并不明显。这一方面是因为游说智库会把自己包装成研究机构，并利用学术研究相对客观这种观念来更好地服务于他们的目标。而真正从事“学术”或独立研究的智库往往会给予学者更多的空间，由他们自行决定研究议程，并且以大学学部的形式（程度各异）来管理智库。设立这些研究性智库一般是为了进行长期政策研究，但设立游说智库则是为了发布信息，而非学术研究。因此，游说智库倾向于采取自上而下的公司制管理结构，以提高企业的效率与效益。麦甘恩指出，游说智库的运作模式好比报社，即以出版短期政策简报和其他小型出版物为导向<sup>30</sup>。话虽如此，人们还是不能简单地把“学术”智库同“游说”智库区分开来。如果对它们进行过于严格的区分，既会自动给予“学者”冠冕堂皇的光环，也会有失偏颇地地贬低“游说者”的工作。

新的传媒技术与筹款手段也在某种程度上挑战这种对智库的分类。在传统学术型智库里，由领导而非学者自行决定研究议题正成为一种常见的趋势<sup>31</sup>。此外，如布鲁金斯学会在内的传统智库也不得不顺应潮流，用更及时、更简短的形式，将其作品以类似博客的形式呈现出来，以便维持其在业界的重要地位。近年来，布鲁金斯学会也在寻求更多的企业赞助，对于研究人员来说，这么做带来的限制比仅仅依赖于学会的资金还要多<sup>32</sup>。而卡内基国际和平基金会之所以能够保持最大的学术独立性，在一些人看来主要是因为它们拥有相当数量的资金。

将“承包商”区别于其他两种类型的智库相对容易。大多数智库都试图将政府研究合同限制在其收入的 10% 以下。但是像美国传统基金会这样的许多智库根本不进行合同型研究工作，而一小部分研究型智库的主要资金则来自美国政府。作为迄今为止规模最大的智库，兰德公司从美国政府获得的资金占其年度收入的四分之三以上。由约翰逊政府创办的城市研究所旨在对总统的社会计划进行独立评估，其一半的收入来自于美国联邦政府。而美国和平研究所的全部资助都来自于美国国会或者行政部门。通常情况下，兰德公司的学者们会重点分析拟议中的政策而非提出新政策。因此，兰德公司及类似智库更倾向于雇佣大量员工进行数量分析，以探讨政策分析的创新之处。智库从美国政府获得承包合同后，其工作成果归属于雇佣方（通常是美国政府），因此不大可能公开发表。但这并不代表这些智库完全受制于合同雇佣方。例如兰德公司就有自定的研究计划，但这些计划只有一小部分资金来自它自己的基金和捐款。这些计划让兰德公司有机会能够公开地发布研究成果。

### 智库功能之一：为政府提供专家和幕僚

影响政策是美国智库的主要目的，而直接与政府官员进行互动是达到此目的的最直接方式。许多智库都不吝称自己是美国政府的“点子工厂”（“idea factories”）。这个概念既说明政府容易受到外来影响，也表明政府本身在创新方面相对无能。

美国政府不仅对来自政府之外的影响采取了极其开放的态度，同时也十分依赖外部专家提供的意见。这里有几个原因：第一，与大多数议会制民主国家相比，美国政府里只有很少一部分常聘公务员具有专业知识或负责长期政策规划。第二，美国民众习惯听由总统提出大型计划和战略，并通过总统来领导这些政策，甚至在国会有着明确特权的领域也是如此。（例如被称为“奥巴马医改”的《平价医疗法案》本该由国会起草，实际上却是由总统亲自坐镇，经过反复磋商才获得通过。）在外交政策方面，宪法赋予了总统相当大的权力。总统特有的领导权让总统候选人在构思新政的时候面临巨大压力，而这些重大新政通常需要依赖于体制外的资源，而非其前任留下的政府雇员或国会议员。

第三，美国政党缺乏政党纪律，这在其他世界上别的民主政体中实属罕见。美国的政党具有广大的议事空间，而五花八门的规则有时甚至自相矛盾。最重要的是，政客不同意政党领袖的意见时，面对的只是较轻的后果。这多半是因为美国政客无需政党赞助，就能作为宣布竞选公职。由于美国政党结构比较松散，在政党内部及各政党之间还存在观念之争。此外，政党内部自身也难以提出创新或者激进的观念。第四，企业界已经成为美国政治的一个重要部分，它们或是资助政客参与选举，或是游说特定的政策。在过去的数十年里，游说智库通过建立享有特殊税务地位的平行组织或“姐妹”组织，早已广泛地参与到了这两种活动中，直接影响选举政治。

最后，美国政府通常依靠政治任命制度来填补职位空缺，包括行政部门留下的各种高级幕僚。事实上，每个总统（或白宫办公厅主任）在当选后都会指派约 3,000 个职位，以填补领导职位或顾问职位方面的空缺，而这其中有将近 800 人需要获得参议院批准<sup>33</sup>。许多被提名的高管甚至来自于前任政府。例如，美国国防部长部长罗伯特·盖茨的任期就涵盖来自不同政党的两任总统。但

由于大部分职位受制于党派属性，因而只有少数职位能够免受政党交替的影响。因此，总统的行政团队必须拥有大批随时可以差使的非政府专家。另外，时常会有经验丰富的官员离开领导岗位以另谋高就，这一点在选举之后更为明显。这种从智库到政府再到智库的循环现象已经成为华盛顿的一种“旋转门”，让许多政策专家得以在政府部门和政策研究机构之间来回穿梭。一位学者将整个智库界比作“候任政府”<sup>34</sup>。有些智库的工作人员甚至专门跟踪行政部门的招聘信息，以帮助本智库学者进入政府工作<sup>35</sup>。这种智库与政府间的流动增强了政府与智库研究之间的联系，却在不同程度上强化了政党政治的长期存在。

有几点可以看出政府对智库意见的依赖。第一，智库高度依赖于向国会各委员会提供专家证词。不同的政党党员和国会议员都喜欢智库，一些智库在国会山上甚至获得比其他地方更高的声誉<sup>36</sup>。有些智库为总统候选人和总统提供一整套的外交政策咨询，这里就包括里根总统的导弹防御计划<sup>37</sup>。有时，政府还会在某个智库里招募大批人员，来担任领导职务或者顾问职务。政府虽然也依赖于智库，但在程度上比智库对政府的依赖少很多。许多兼有智库和政府经验的专家就指出，官僚机构设计不尽如人意，无法产生新的观念，因而需要由具备最新知识和政策建议的专家来接替政府中的职位。在担任公职期间，这些专家会“用尽”他们的“智力资本”<sup>38</sup>，所以有必要离开政府一段时间，到私营部门进行研究或工作，以更新他们的思维方式。有人认为，政府官员把全部时间都用来完成任务和执行政策，根本没有时间进行政策或战略创新。这些高级官员离开政府以后，到研究机构工作一段时间，可以集中精力，专门研究政策问题。

美国智库这些特征背后的基础是美国的政治文化。与西方民主国家相比，美国的政治文化相对远离政治本体。美国之所以成为智库的发源地，部分原因是它在文化上依靠普罗大众来解决社会和经济问题。美国人普遍对政府权力和政府能力持怀疑态度，所以美国政府只拥有较少的永久性机构知识或者公认的权力中心。这一特点起到了去中心化的作用，将包括政策评估和信息传递在内的许多社会/政治功能外包给企业界。这种模式为美国创造了大量的非政府公共空间，使智库和其他组织得以生根发芽。尽管如此，这些组织仍然离不开权威机构的声望。因此，在新数字媒体时代，去中心化的力量加速运行，让智库掩埋在“思想市场”的各种喧闹声中。

## 智库功能之二：高校研究的替代机构

美国的研究型大学拥有丰富的资源，所以对于智库来说，证明它们单独存在的合理性就非常重要。（需要在这里指出的是，许多智库仍然通过隶属于某一大学的方式，跨过传统系部的限制，从而研究政策问题。）有时，智库学者把自己描述为沟通学术界与政府或公众的桥梁。然而，智库往往通过将自己与大学研究机构相区分来推销自己，而且声称大学的学术研究对于决策者毫无用处。甚至有些美国人认为智库界与大学相比更能展现美国社会的不同观点。

智库专家和决策者往往会指出，大学进行的研究工作没有足够的政策相关性。这是因为来自学界的需要限制了教授研究范围和关注重点，使得大学的研究工作在公众眼里越来越边缘化<sup>39</sup>。一些人则认为，大学进行的研究工作太强调建立普遍的因果规律或者解释模型，已经过于理论化，对于时事没有给予足够的关注。还有人认为学者们未能充分认识到政策制定者们面临的限制以及

华盛顿的政治环境，他们的观点也因此不为后者欣然接受。在外交政策上，理论框架主导着国际关系的学术研究（新现实主义就是一个例子），但在决策者看来却用处不大。理论框架的研究成果因此经常被搁置，甚至受到智库界的诋毁。

相比之下，智库擅长打造的研究成果能够满足政府决策者们和立法者们的需要和口味——它们关注来自受众自身的顾虑，华盛顿的政治气候，以及报告的发布时机。为了推动这些工作，几乎所有智库都聘请了政府的前任高级官员担任领导或者顾问职务。有的智库还设有政府关系办公室，专门负责促进智库与政府官员的关系。许多智库都非常重视它们在华盛顿的地位。智库领导人也经常指出，他们的研究模式与大学相比有着更多的跨学科性质。这使得智库可以有更大的弹性空间，对一个单一政策话题进行多线程调查，并不是因为受到了某个学科的束缚，而是为了满足决策者们的需要或公众的兴趣。布鲁金斯学会和兰德公司都把跨学科研究强调为它们业务中的关键一环。

要从终极意义上解释非大学型研究机构的增长，就必须从意识形态方面寻找原因。20世纪60年代以来，有很多人都质疑美国大学都已经沦为左派的阵地。有些保守派人士表示他们在大学里的政治系、历史系或经济系都不受欢迎，却发现保守派智库比大学拥有更为舒适的环境。这种现象与智库——如美国传统基金会——的诞生，以及20世纪80年代大量出现的保守派智库有关。因此，华盛顿的智库界也弥漫着一种强烈、偏右的工作环境<sup>40</sup>。

智库必须警惕过分夸大它们与大学研究机构之间的区别。和大学教授一样，让智库专家引以为傲的不仅是独立性，还有他们能够提供深度理解和相关背景知识的能力，这一点则是记者们或决策者们所不具备的。与此同时，智库们面临的压力日益增长，它们需要在美国新的“新闻周期”（news cycle）中抛头露脸，做到与时俱进。于是，智库对于推特或其他社交媒体活动的需要有所增加，同时博客帖子的重要性也有所增加。哈德逊研究所的一位高级官员就声称智库出版专著的时代已经终结<sup>41</sup>。这些变化挑战着智库的质量控制条款和同行评审过程，也模糊了学术论文与长篇报道之间的界限。有些智库，如美国进步中心或者新美国基金会，已经开始接受这个变化，招募记者与博客写手协助专家工作。

在美国，智库通常由一位总裁或首席执行官领导并负责智库的日常事务管理工作，以确保智库忠于自己的使命。在过去的数年里，具有良好社会关系的管理人员对于智库的重要性日益突出，因而智库领导及其主要项目主管的薪酬也不断增长。通常情形下，大型智库的行政高管年薪可达 20 万美元到 60 万美元，甚至高于 60 万美元<sup>42</sup>。这些高管由董事会挑选，对董事会负责。董事会由具有影响力的人士组成，一般是退休政界高官或者知名商界人士。除此之外，许多智库也为重大项目设立咨询小组或咨询委员会，成员也来自上述精英人士。对于研究型智库来说，在它们年度报告里列举出这些具有重要影响的精英非常重要，因为这些精英人士会帮助智库进行基金筹措，确保其研究成果能在用在适当的地方<sup>43</sup>。另外，董事会成员所得的报酬丰厚。例如美国企业研究所的报告就声称，它在 2011 年就向其前任副董事长支付了 21 万美元的薪酬<sup>44</sup>。

智库在招募管理人员和研究员时会采取多种方法。大多数智库都会采取一种将长期聘用的驻库学者做为核心的模式。这些学者通常会得到“高级研究员”或者“驻库研究员”之类的头衔，头衔名称随智库的不同而有所差异。第二层次学者会参与各种临时项目，通常把他们叫做“访问研究员”或者“非驻库研究员”。有时智库还会与“客座研究员”保持联系，但许多客座研究员并不从智库领取报酬。客座研究员甚至不能享受到智库的任何实际好处，如不能使用会议室或者秘书服务。

在智库工作的高级学者不能享受到大同大学同行那样的待遇。有些智库将研究开始或终止的时间定为项目的截止日期，因此不保证长期聘用研究员。在 20 世纪 80 年代，拉丁美洲是外交政策研究项目的重点，但中东研究却吸引了大量研究资金<sup>45</sup>。如果智库削减或者压缩一个项目的研究，与之相关的学者就可能会离开。由于没有聘用保障，部分人士担忧智库学者能否具有真正的独立性，毕竟大学教授的任期制度意味着学者可以免受危及其独立性的压力的影响。

此外，智库还依据出版数量、分析成果和博客状况，聘请研究助理、副研究员、作家和编辑，聘用人数取决于智库的运营模式和预期研究成果。布鲁金斯学会、美国企业研究所、战略与研究研究所等智库都使用传统模式，更依赖于驻库研究员的研究工作。美国外交关系协会聘用了被认为是美国外交政策方面的精英人士出任客座学者。兰德公司和城市研究所都有着数百名驻库学者。像美国进步中心那样的智库则重点关注推出新闻产品，对最近发生的事件进行快速分析，以及将

图二：前 20 大美国智库的高级员工和初级员工人数

	员工人数	薪酬超过 10 万美元的员工人数
兰德公司	2,028	624
布鲁金斯学会	563	129
传统学会	516	85
城市研究所	427	110
外交关系协会	471	17
世界资源研究所	331	50
美国企业协会	211	29
美国进步中心	328	9
国家经济研究局	653	17
卡内基国际和平基金会	159	35
战略与国际研究中心	333	50
皮尤研究中心	154	38
新美国基金会	174	21
预算与政策优先中心	206	47
卡托研究所	224	29
大西洋协会	82	14
世界危机中心	52	44
威尔逊中心	163	17
彼得森国际经济研究所	75	9
全球发展中心	77	19

46

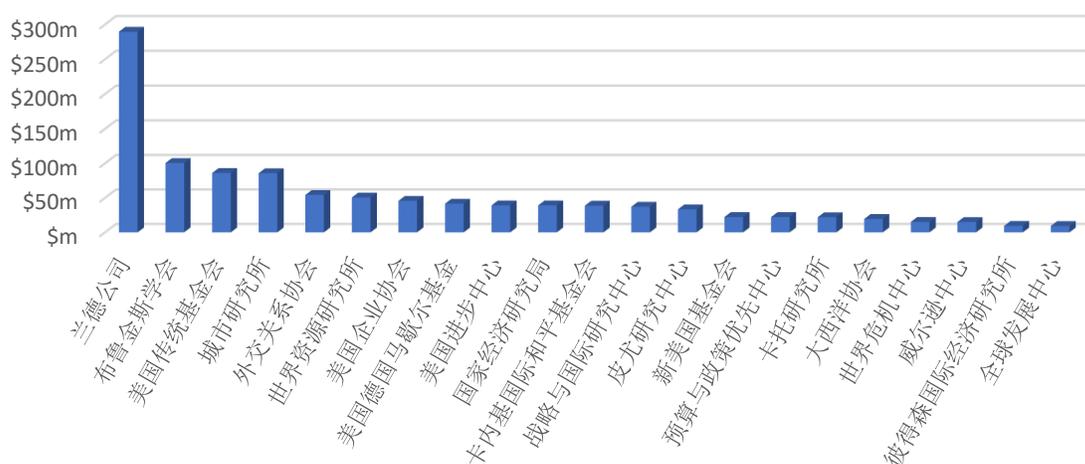
分析发布到博客之上，因而与布鲁金斯学会相比，其初级职员和高级职员之间的比例大不相同。例如，美国进步中心的年度报告称它大约有 2% 雇员薪酬超过 10 万美元<sup>47</sup>。以“雇员薪酬超过 10 万美元”作为高级学者的衡量指标，图二提供了美国最大智库中初级员工与高级员工之间的人数对比。

智库会使用各种各样的方式来筹集捐赠，以维持组织的运作。布鲁金斯学会以及卡内基国际和平基金会等大型智库可以像高校那样获得多达上千万美元的捐助。而像兰德公司这样接受研究合同的智库则从合同方那里获得资金。相比之下，美国进步中心这一类的智库就缺少捐赠，它们在维持运作时不能单纯依靠捐助。其他智库则介于两者之间，在综合来自慈善组织、公司以及富人的捐赠与筹款的同时接受政府合同。

即使是在前二十大智库里，收入和资产也是千差万别。兰德公司的年收入远高于绝大多数智库，而排在前十名以后的智库，通常也只有几百万美元的预算。在 2013 财年里，布鲁金斯和卡内基基金会都拥有超过 2 亿 5 千万美元的资产，但它们的实际花销只占全部资产的 11%。相比之下，兰德公司和新美国安全中心的资产只属于它们全年收入的一小部分<sup>48</sup>。

对于所有智库来说，捐款都是一项重要的收入来源。为了保持独立性，智库往往会考虑利用多种方式获得资金。布鲁金斯学会的资产远高于其他智库，即便如此，它们仍然会联系基金会、企业以及政府部门来获得额外的捐助，并把筹款作为智库运作一个重要部分。董事会成员甚至是学者也会参与到筹款活动之中。比如说战略与国际关系中心就要求学者必须自备研究经费，而且必须参与到筹款项目中。曾有消息称该中心的学者每周要耗费大量时间用于筹款。

图三：美国前21大智库2013年收入总额（单位：百万美元）



在智库的捐赠团体里，企业和商业协会占据着相当大的比重。对某些智库而言，来自企业和商业协会的捐赠（根据某些评估）可以占据其赞助收入的 60%到 70%<sup>50</sup>。另有一些不同的样本的调查显示公司捐赠则处于下降趋势，而个人捐赠已经仅次于基金会捐赠，成为智库收入的最大来源<sup>51</sup>。正如前文所述，无论是个人还是公司捐赠都会受到美国税法的保护。然而，在捐赠款项之后，公司会倾向于禁止智库对资本主义进行激进的批评，这么做会将智库推向意识形态争论的深处<sup>52</sup>。就外交政策研究而言，来自积极捐赠者——如跨国石油公司和波音公司、雷神公司等国防产品供货商——的影响已经引起了一些人的担心。

无论是个人、企业还是机构，在向智库提供捐赠时都越来越期望得到指定特定项目的权利，并且坚持要求智库使用捐赠来为其获得可观的“影响力”。这样做使得为智库的研究工作设置了新的限制。一旦智库开始关注如何量化他们的影响力，就必须集中投入那些易于量化的项目，这可能意味着智库会偏好某些能够带来短期投资回报的项目。

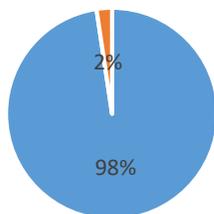
通常情形下，美国智库会将预算的一小部分分配给美国或外国政府的献金。在它们看来，这是因为这些资金会对智库的独立性产生负面效果。许多美国智库为其从政府合同那里获得的资金份额设定了上限，一般为其年收入的 10-15%左右。像美国传统基金会这样的智库根本就不接受政府的任何资助，而哈德逊研究所则拒绝来自在它看来不属于民主政府的款项。不过，许多智库都已经与外国政府签订合同，接受具有影响力的外国公民或外国企业的捐赠。虽然许多智库做出承诺，将公开捐赠者与客户的信息，但要想完整地获得这些信息并非易事。比如直到前任总裁查克·哈格尔被提名为国防部长时，外界才对大西洋理事会的外国捐赠者进行全面审计，这也促使国会对该智库的外部关系进行审查<sup>53</sup>。与兰德公司和美国城市研究所这样同政府订立研究合同的智库显然不符合这种模式，它们也不介意政府对于该智库的影响。兰德公司 85%的收入都依靠美国政府的研究项目。

捐赠者对智库的影响与日俱增，引发了人们对于智库研究是否可靠的担忧。捐赠者越来越希望界定哪些项目将受到资助，甚至点名要求资助特定研究项目。虽然智库试图将这种影响最小化，但每年都必须在筹集必要的资金与进行客观可靠的研究之间找到平衡点。为了确保独立和客观，智库采取了多种措施。对于特定领域内的弱点与偏见进行研究，有些智库则持消极立场。其他智库则禁止捐赠者鼓励某些领域的研究，却引导他们赞助可能喜欢的项目。可是，有些智库专家指出捐赠也会出现特殊情况，即捐赠者提供赞助之后希望研究成果能够支持自己的利益，最终却发现这些研究成果对他们非常不利。

但是越来越多的人开始怀疑智库是否有能力减少捐赠者对研究的影响，有些人则担忧政策的客观性将会因此受到侵蚀。美国国务院前任官员和智库董事长库尔特·坎贝尔用一种嘲讽的口吻将这种观念描述为“客观的分析”。他将捐助者的指令描述为“这就是你的目标，现在就去分析。”<sup>54</sup>根据其他人的描述，金钱对于智库研究施加了无处不在的压力。智库并不是被迫提供特定研究成果，而是自发地限制在一个让捐赠者满意的范围内。一般来说，智库都会支持现有的资本主义秩序，自由的国际贸易，以及较高水平的国防开支。

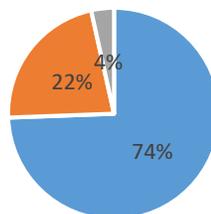
图四：2014 财年部分美国智库的收入和支出情况<sup>55</sup>

布鲁金斯学会全年收入



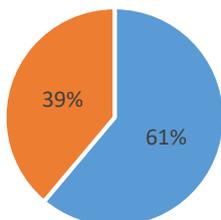
■ 捐款，献金以及津贴 ■ 政府津贴

布鲁金斯学会全年支出



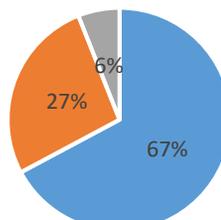
■ 研究项目 ■ 行政支出 ■ 筹款支出

外交关系协会全年收入



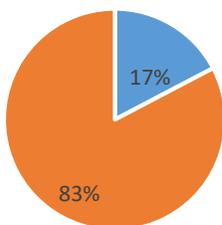
■ 捐款，献金以及津贴 ■ 会员费

外交关系协会全年支出



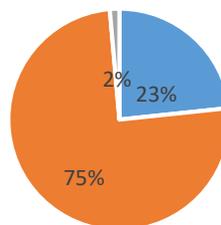
■ 研究项目 ■ 行政支出 ■ 筹款支出

兰德公司全年收入



■ 捐款，献金以及津贴 ■ 政府津贴

兰德公司全年支出



■ 研究项目 ■ 行政支出 ■ 筹款支出

## 美国智库的议程与意识形态

孰好孰坏，当下的政治环境下正日趋分化，智库的受众也开始怀疑智库信息渠道是否权威与客观。受到美国的政治文化的影响，美国民众从未依靠政府来填补智库的角色。然而，美国社会正趋向于用“左派—右派”的分析框架来审视新闻机构、大学和相关组织——不管这样是否公平。在这种范式下，保守主义运动运作得尤其成功。他们设立了一些视主流思想——或者说是社会精英或教育程度高的人士的共识——为极左的组织。这种主流机构包括了大多数美国高校和报刊媒体。

过去的几十年里，保守派一直在推动设立新的机构以抗衡主流机构的所谓左派偏见。它们建立的机构包括亲保守主义的大学、报纸、电视台和智库，而智库里又以美国传统基金会首开先河。自由派或左派随即做出反应，在智库界建立了进步政策研究所和美国进步中心。左翼和右翼都一对一地设立了相对应的机构，这已经成为美国政治的一个特点。在电视方面，MSNBC电视台已经演变为左派媒体，成为保守派媒体福克斯新闻（Fox News）的对手。新闻媒体如果试图保持客观立场或公平立场，通常就需要受到刚性架构的约束，给予左派观点和右派观点同等的表达时间。

不管是不是如其所愿，美国智库们都被无情地卷入华盛顿的政党纷争之中。有些智库明确表示支持某一党派或者意识形态，其他一些智库则试图超越党派政治，以保持独立、客观和可靠。至少在公众看来，保持纯粹的中间派立场或者同时代表两党立场是非常困难的，有些智库虽然尽最大努力保持其独立性，但仍然被视为倾向于某一党派。之所以出现这种结果，一定程度上是因为左翼和右翼实际上都在试图重新定义政治“中心”，以使其为自己所用。同时，它们对与自己持相反立场的机构都怀疑其客观性。

保守派或右翼智库在关注意识形态的智库中占据主导地位。安德鲁·里奇指出，共和党或保守派智库的支出远超过民主党或自由派智库，前者的支出比后者多出三分之一到三分之二<sup>56</sup>。有人认为这种现象是对美国大学制度左派偏见的一种反应。根据这个观点，保守派学者和捐赠者发现美国的政治环境更有利于保守派智库的活动<sup>57</sup>。其他人士则指出，左派智库（特别是对于资本主义持批评态度的智库）在向传统的捐赠者筹款时，将不得不面临困难，原因就在于这些捐赠者往往是由行业领袖创建的公司或者慈善基金<sup>58</sup>。

即使某些智库明确表示支持特定的意识形态，它们出于传统还是不太愿意与那些主张该意识形态的政党保持过于密切的关系。只有进步政策研究所公开自称是民主党的思想库来源。而美国传统基金会出于同样的原则也曾试图与共和党保持一定距离。这么做从组织的角度来看是为了保

持智库作为研究机构的独立性，但也以引人注目却不予妥协的态度，使得美国传统基金会成为共和党政治体系内特定派别的拥护者。

2013年，美国传统基金会聘请美国前参议员吉姆·德铭特出任董事长。有消息称德铭特已经采取多种措施，将该基金会改造为共和党内更具有信息优势的基层组织，使不少传统基金会的学者和创办者都感到失望<sup>59</sup>。相比之下，美国进步中心与民主党之间的关系则一点都不紧密。例如，在共和党总统小布什的整个任期之内，美国进步中心一直都在批评伊拉克战争。不过，民主党人巴拉克·奥巴马成为总统后，美国进步中心却更支持美国的战争行动。按美国进步中心一位前任雇员的话来说，“[美国进步中心]的想成为民主党的好党员，但他们非常担心跟不上奥巴马的脚步。虽然这种情形发生的机率很小，但也不能轻易让它发生。”<sup>60</sup>

### 智库与美国政治光谱

在美国政治思想体系的“光谱”上给智库分配一个位置，本身就是一项主观和不准确的任务。不过，这样的政治图谱对于华盛顿或美国以外的人来说还是有用处的，他们可以借此对这些智库在政党政治和广泛的政治活动方面有一个总体的认识。由于许多美国智库都明确承认意识形态方面的议程，因而这种图谱方法并非完全没有根据，比如下面这个列表。<sup>61</sup>

为了防止误解，这里必须提到三点说明。第一，智库的驻库专家具有多样性，这在大型智库尤其明显。即使是有来自智库内部的力量（如确定研究议程）推动学者朝着特定方向走，这些智库中的专家个人还是会他们的政策指令方面进行变通。

其次，许多政治学家发现，要对美国政治观点进行直观标注，至少需要一个二维图形，如一条轴表示对于经济自由化的态度，另一条轴表示对于社会自由或个人自由的态度<sup>62</sup>。因此，以卡托研究所为代表的自由主义者会在美国政治中交替发出左派声音和右派声音，将其归到右派并不完全合适。所以自由主义这一栏用星号突出表示。

激进主义	中间偏左	中间派	中间偏右	自由主义*	保守主义
美国进步中心	卡内基	外交关系协会	战略与国际关系学会	卡托	传统基金会
公正政策中心	布鲁金斯	国家经济研究局	兰德公司	里尔森基金会	企业研究院
世界观察研究院	城市研究所	国际经济研究所	华盛顿近东政策研究所		胡佛研究院

最后，外交政策极难用民主党派或共和党派的路线来表示。在政治科学领域，美国对外政策的态度分类一直是个备受争议的主题，为美国对外政策的各部分贴上哪种思想标签，从来都没有达成一致意见<sup>63</sup>，美国的两大政党都有拥护干预主义政策的支持者，而在最左的自由派以及最右的保守派人士中，都有人主张降低美国世界上的作用。无论是共和党人，还是民主党人，都可以是坚定地支持在美国以外推进人权、推进民主的理想主义者。与此同时，人们也可以在两党内部找到现实主义的拥护者。

值得注意的是，尽管智库的数量在不断增加，最富有和最有影响力的一些智库仍位于政治图谱的中心地带，并且保持着强烈的党派色彩。这些智库包括战略与国际研究中心、卡内基国际和平基金会和布鲁金斯学会。无论是谁主政白宫，这些智库都借助可以与政府中两党雇员接触的机会，对于华盛顿施加着最为稳定的影响<sup>64</sup>。

最后，虽然本报告未能对 1,800 多家美国智库做逐一介绍，但必须指出的是这其中不乏简单伪装成“智库”的游说团体。对于美国国税局这样管理智库的部门，最感兴趣的问题是这些智库的活动是否符合法律关于禁止影响选举过程的规定。这类组织在选举以外还有相当大的活动空间，如果这些智库打着研究的旗号，就可以通过多种议程影响美国政策。有一些“垃圾研究”或者“垃圾科学”就来自各种各样的贸易组织。例如，一个叫做消费警示（Consumer Alert）就把自己标榜为公共健康研究所，但他们的主要资金却来自烟草公司、酒精公司和化学品公司<sup>65</sup>。

智库试图通过多种手段，影响决策过程。尽可能有效地实现这一目标便是智库给自己的定位。通常有人认为智库能在很大程度上影响华盛顿的决策过程，但对智库活动的效果进行评估还十分困难。这一方面是因为智库试图施加的影响（或是美国非盈利组织界所说的“冲击”）各不相同。此外，不管哪种类型的智库，它的影响或冲击都常常难以量化和评估。最后，智库通常认为影响决策过程会妨碍它们的独立性，即便没有影响，至少在公众眼中也会产生这种印象。所有这些原因结合起来，使得一些智库必须淡化它们的影响力。此外，一些智库担心看上去并无效用，因而会不予提供结果的量化指标，而许多智库则不太清楚如何理解它们自己的影响力以及如何限定结果。

鉴于智库能够寻求多种影响力——包括操纵公众或精英的看法、创设新的政策、影响既有政策的执行情况以及向政府提供新的雇员——对智库成果的评估也应当具体问题具体分析。为了应对捐赠者希望其赠品影响最大化的希望，宾夕法尼亚大学设立了智库和公民社会项目（本身就是一个智库），而且启动一项对智库影响的长期、系统研究。该研究以同行调查的形式邀请智库学者根据多种标准对智库进行评估<sup>66</sup>。詹姆斯·麦甘恩是该研究项目发起人，他将这些“指标”分为四个类别。第一类是资源类指标，包括智库筹措基金和招募顶尖人才的能力。第二类是使用类指标，包括媒体或政府官员向智库学者提供信息的程度。第三类是产出类指标，用来测量智库出版物的数量。第四类是影响类指标，用来测量智库建议被考虑或被采纳的程度，或是智库学者在总统过渡团队中所占的比重。

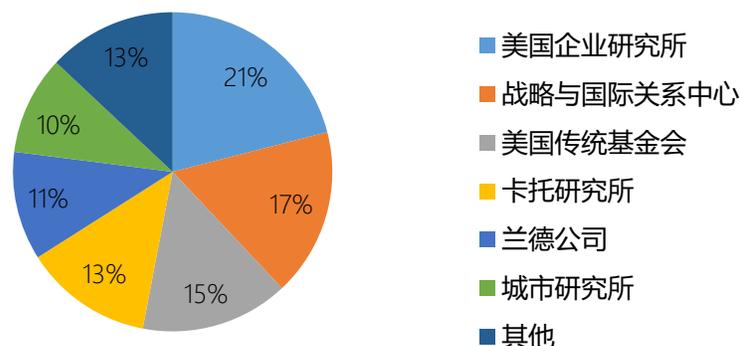
这些指标在很大程度上都是间接评估，不乏精心推敲后的措辞，而且也很难与其他影响和因素相区分开来。因此，从社会科学的角度来看，这种冲击或影响在实际上是无法评估的。正如唐纳德·阿伯尔森所言，虽然美国的决策过程在观念形成阶段和细节制定方面容易受到影响，但这种影响也还是“偶发和武断的”<sup>67</sup>。决策不是一个线性过程，而智库在任何情形下仅仅是影响决策的众多因素之一。此外，很难将智库产品与“思想市场”上的其他影响区别开来。举一个众所周知的例子，虽然美国传统基金会出版的《领导力要诀》对里根政府产生了巨大的影响，但阿伯尔森指出，《领导力要诀》的所有观点在出版前就已经广为华盛顿的保守派人士所知<sup>68</sup>。该书本身是否是里根时代政策的结晶，或者仅仅是当时主流保守观点的汇编，到现在还不得所知。

尽管存在这些问题，智库还会在年度报告中援引本智库专家在国会各委员会作证的次数，或者媒体引用本智库专家作品的次数，或者本智库专家接受媒体采访的次数。在智库内部，领导者经常把登上电视当作衡量智库影响力的重要标准<sup>69</sup>。在公众面前，智库的领导会毫不犹豫地列举总统候选人讨论自己智库报告的次数，或者提供自己智库影响政策决策过程的一些轶事。根据一

## 简析美国智库

位智库观察家的观点，衡量智库影响的标准是决策人员在撰写主管政策领域的备忘录时，是否在其旁边就放着该智库的研究成果<sup>70</sup>。

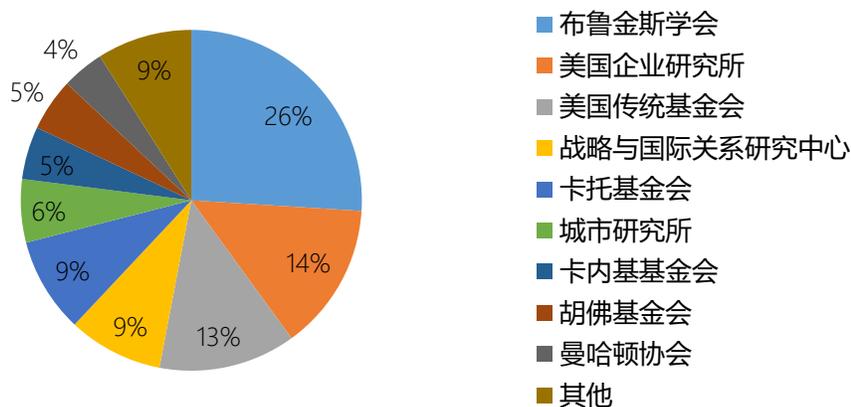
图五：1999年至2008年间大型智库出席国会委员会的次数



71

要证明这些测量智库影响力的标准是否合适，持怀疑态度的政治学家们肩负更重的举证责任，因而可能难以证明其合理性。尽管如此，人们认为即使用呆板的标准对智库进行测量，这些标准仍然有效，而对这些标准进行分析可以帮助我们发现一些重要的规律。一些非常小的智库有时会对美国政策产生重大影响。例如在 1980 年，国防研究员丹尼尔·格雷厄姆自办的智库——高级前线就为美国提出了一项防御战略，这项计划侧重于如何超越确保相互摧毁这种恐怖平衡，以创建战略导弹防御系统<sup>72</sup>。格雷厄姆的成果引起了候任总统里根的关注，使他能够以意想不到的方式担任白宫的领导职务，在指导里根备受争议的战略防御计划时发挥了重要作用。然而，在大多数情况下，关于智库影响力的全部指标都会指向规模较大、资金充足且对于决策影响最大的那些智库。如果对于智库在媒体上的可见度进行分析，我们会发现金钱可以更为直接地提高智库在纸媒和电视新闻中的曝光率。保守派或中间派智库在这方面也有显著优势，它们有更多的资金来提高在媒体上的曝光率和吸引公众的眼球，从而形成一个自我强化的动态循环系统。本报告的作者要指出的是，在吸引媒体注意力方面，华盛顿的智库比其他地方的智库更为成功<sup>73</sup>。

图六：1999年至2008年间大型智库被媒体引用的频率



74

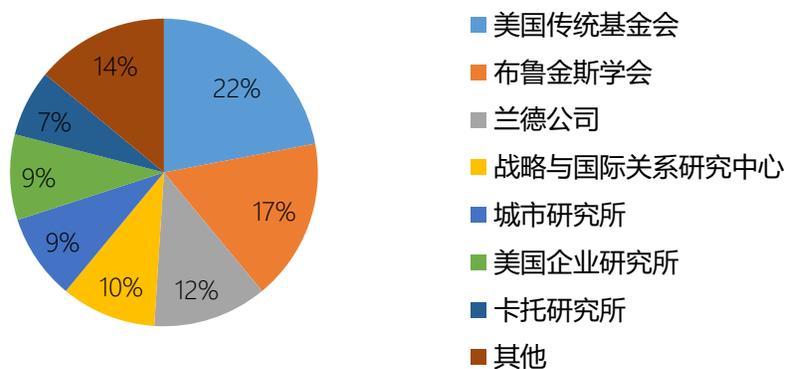
作为一种最根本的措施，智库学者从一开始就进行了某些妥协，以便能够对华盛顿施加影响。他们之所以做出妥协，不仅是因为要缩小研究范围，聚焦“相关政策”问题，而且是因为如果保持政策相关性，就可以进一步以决策者们愿意倾听的方式讨论这些问题。如果学者建议进行影响深远的改革，决策者有可能充耳不闻；如果学者撰写的解决方案过于冗长，决策者不大可能仔细阅读。因此，美国传统基金会要求智库的成果必须满足“机场规则”和“公文包规则”，即：报告必须能够装在公文包之中，能够在里根机场去国会山的出租车上（大约只有几分钟）读完。此外，从公共利益这个更为广大的角度来看，政府官员眼中最有用的研究成果，可能并不是对某个政策最有效的简单评估。一位美国海军上将对于这一动态进行了极端表述。他在一次会议上对一群学者劝告道：

“你们学术界应该丢掉幻想，不要认为你们能够影响政策……美国海军知道它想要什么；你们准备的政策文件对于海军政策没有一点影响……不过，如果我们能够使用你们的文件去对付陆军或者国防部或者国会……那我们会使用你们的论点。但是，不要以为，你们能对实际政策产生任何影响，因为我们早就决定好了要选择哪一套方案<sup>75</sup>。”

以怀疑的态度来看，智库并非是通过最可能实施的政策，而是通过以机构利益和领导意志为基础的最佳政策来影响政府。

政府官员离任后会到智库担任领导职务，这加剧了这类问题。这些官员努力维持其政策研究对于客户的重要意义，但如果他们在政府有线人，则能对华盛顿产生更好的“回音室效应”，尽管智库产生的新观点还是很难克服旧的思维方式。此外，在智库工作的年轻学者往往希望能够在政府高官将来重回政府时，借助他们的名声而出人头地。只要他们对什么是政府所称的“政策相关性”或者可行性的看法是在华盛顿的内部人士指导下形成的，是基于他们的亲身经历的，他们还是会回到政策问题的主流观点。

图七：1999年至2008年间大型智库被国会引用的频率



76

在智库影响力与智库独立性之间进行的权衡还包括智库工作人员与总统候选人之间的关系。参加过渡团队、特别小组（blue-ribbon panel）或者担任总统候选人顾问都是智库成功的“影响力指标”，但从某政党或特定候选人的角度来看，这些活动都会损害智库的独立性。在最坏的情况，过于接近选举政治会引起美国国税局的注意，让国税局有理由审查其是否违反了非营利性组织不得从事“政治选举”的禁令。另外一种影响力与独立性之间的权衡来自于出镜率，因为智库学者以专家身份登上电视会增加他们的压力。许多智库观察家都指出，过分看重上电视这个目标

---

## 简析美国智库

可能会扭曲智库的研究工作，使得智库聚焦于能够立即引起电视新闻兴趣的那些话题，从而将复杂的分析蜕化为简单的交谈。

## 美国智库的现状与未来：认清当前的趋势

本报告从侧面分析了一些美国智库界的趋势，这些趋势当中有些也适用于世界其他地区。宾夕法尼亚大学曾对国际政策智库的趋势进行过权威性调查。本节将会对这些调查和其他评论家的评论作一些总结。更多关于这项每年一度的调查，请参阅宾大“智库与公民社会项目”的“走近智库报告”中（“Think Tanks and Civil Society Project’s “Go-To Think Tank Reports”）<sup>77</sup>。

在资金方面，捐赠者对资助项目的影响和期望值都在逐渐增加。这一方面涉及到智库学者独立性的问题，另一方面也对如何测量这种影响，以及在什么时间框架内进行测量提出了问题。受到2008年的经济海啸的影响，大型慈善组织明显减少了对于智库的捐赠数额。

各种机构的崛起加剧了智库之间的赞助之争。这种竞争刺激了创新，尤其是那些具有可观影响力、能够吸引捐赠者进行新的捐赠的研究项目。过去三十年里，智库的数量不仅成倍增加，也在变得更加专业化。这期间还出现了少数全方位研究或多领域/多学科研究的智库。

尽管智库之间的竞争愈演愈烈，许多观察者仍然认为社会需要更多的智库研究工作，而且智库之间也有更多的机会进行合作，共同解决问题。这一定程度上是因为公共政策问题正日益复杂化和国际化，况且美国政府在目前的政策轨道上，不太可能资助或协调进行大型研究活动。

以互联网为基础的“新媒体”已经提升了智库的形象，为智库提供了更好的工具，使智库可以与公众进行直接联系。许多智库都已经实现了智能化，使用播客等互联网和新媒体形式，向受众传递信息。智库创造出新的研究成果，用来教育公众，宣传各种议题。在新媒体时代，智库继续吸纳创新。新媒体的崛起也侵蚀了传统媒体在专家与公众之间充当中介的作用，并由此引发了两个趋势：一方面，越来越多的智库参与到简化的新闻活动中，如博客和现场新闻报道。这就对智库提出了一些新问题，比如如何在本智库学者的成果之上，进行数量控制或者制订同行审查标准。另一方面，在传统媒体工作机会减少的情形下，记者更愿意到智库工作。

全球化已经在国内层面和全球层面对美国智库的研究工作提出了更多的需求。美国智库更理解外交政策和全球问题，而互联网则让美国智库能够在全球范围内产生更大的影响。卡内基国际和平基金会和布鲁金斯学会等智库已经在世界各地开设分支机构，其中卡内基国际和平基金会现在已经自诩为“全球性智库”。

在美国，有线电视新闻迫切需要专家和评论家为所谓的“7/24 滚动新闻”不断提供信息，这大大提升了智库在公众眼中的形象，特别是提升了那些在华盛顿的智库的形象。然而，追求在媒

体上的曝光率会让智库走上歧途，使智库的研究议程切合电视新闻制片人的需要，而后者所寻求的则是焦点问题、热点问题或者稍纵即逝的突发事件。

政治两极化也是智库面临的问题。在政治两极化的过程中，共和民主两党越来越难以在立法层面合作，导致美国政治分裂成为若干互不妥协的阵营。政治两极化不仅将继续蔓延到华盛顿乃至全美，而且会对美国智库产生影响。一些学者已经对自己智库愈演愈烈的党派分化嗤之以鼻，但研究者可能发现要想提出不带党派偏见的政策观念已经不那么简单了。

最后，面对更加激烈的竞争，智库既要维护其独立性和可靠性，又要保持其影响力和重要地位，就需要在两类目标之间进行更大力度的权衡，两类目标之间的平衡就具有不确定性。智库在进行宣传活动时，其关注重点可以从为政策难题提出新的解决方案转移到“推销”所属的党派政策，或者如某些人描述的那样，对某些观点进行“再循环”。智库在这条路上如果走得太远，就不能将它与政治生活中那些挤成一团的非政府间宣传组织的活动区别开来。智库如果不能提供真正的、新的、独立的观点，就不能保持其可靠性的声誉，就会完全成为华盛顿的“回音室”。一位评论家曾悲观地说：

“一些新设智库……不大可能扩大讨论议题的范围。相反，这些智库正在帮助政客们规避寻找创造性政策方案这一难题，并且继续沉沦于既往的错误行为。今天，人们依然对智库界抱有很大的期望……但这种期待始终被智库嘈杂的争论所掩盖。<sup>78</sup>”

## 引用文献

- Abelson, Donald (2006), *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, McGill-Queens University Press.
- Abelson, Donald (2009), *Do Think Tanks Matter? Second Edition*, McGill-Queens University Press.
- Ball, Molly, (2013), *The Fall of the Heritage Foundation and the Death of Republican Ideas*, Atlantic Monthly, September 25, 2013.
- Bender, Bryan (2013), "Many D.C. Think Tanks Now Players in Partisan Wars," <http://www.bostonglobe.com/news/nation/2013/08/10/brain-trust-for-sale-the-growing-footprint-washington-think-tank-industrial-complex/7ZifHfrLPbz0bSeVOZHdl/story.html>
- Constantine, George (2013), "501(c)(4) Proposed Regulations—An Unsafe Harbor," <http://www.politicallawbriefing.com/2013/12/501c4-proposed-regulationsan-unsafe-harbor>
- Chafuen, Alejandro (2013), "Think Tanks for Freedom: A Snapshot of the US Market" Forbes, February 2, 2013.
- Edwards, Lee (1997), *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years*.
- Gutebrod, Hans (2013), "How Think Tanks Work: Analyzing Budgets," <https://onthinktanks.org/articles/how-think-tanks-work-analyzing-budgets/>
- Gutebrod, Hans (2014), "Top 21 Analysis: 2013 Think Tank Data," dataset compiled from Internal Revenue Service, Foundation Center, Charity Navigator and Guidestar data. Dataset provided to author upon request.
- Haass, Richard (2002), "Think Tanks and US Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective" US Department of State, <http://2001-2009.state.gov/s/p/rem/15506.htm>
- Harvard Law School (2002), Note: "The Political Activity of Think Tanks: The Case for Mandatory Contributor Disclosure" Harvard Law Review 115:5, March 2002.
- McDougall, Walter (1998), *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*.
- McGann, James (2004), "Scholars, Dollars and Policy Advice" <http://thinktankdirectory.org/downloads/040908-jmg-scholars.pdf>
- McGann, James (2005), "Think Tanks and Policy Advice in the US," Report, Foreign Policy Research Institute.
- McGann, James (2015), "2014 Global Go to Think Tank Index Report," [http://repository.upenn.edu/think\\_tanks/8/](http://repository.upenn.edu/think_tanks/8/)
- Mead, Walter. Russell (2001), *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*.
- Rich, Andrew and Weaver, Kent (2000), "Think Tanks in the US Media" Harvard International Journal of Press/Politics 5:4.
- Rich, Andrew (2005), *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*.
- Silverstein, Ken (2013), "The Great Think-Tank Bubble," The New Republic, February 19, 2013.
- Troy, Tevi (2012), "Devaluing the Think Tank" National Affairs, Winter 2012.
- Wiarda, Howard (2008), "The New Powerhouses: Think Tanks and Foreign Policy" American Foreign Policy Interests vol. 30.
- Wilson Center (2013), "What Should Think Tanks Do?" (event) <https://www.wilsoncenter.org/event/what-should-think-tanks-do>
- Wilson Center (2016), "Why Think Tanks Matter to Policy Makers and the Public in the US: Research with Rigor, Relevance and Reach," (event) <https://www.wilsoncenter.org/event/why-think-tanks-matter-to-policy-makers-and-the-public-the-us-research-rigor-relevance-and>

## 注释

- 
- <sup>1</sup> McGann (2015) pp. 53, 54.
- <sup>2</sup> Gutbrod (2014).
- <sup>3</sup> Troy (2012) p. 75.
- <sup>4</sup> Graph compiled from data published in Gutbrod (2013).
- <sup>5</sup> Troy (2012) p. 77.
- <sup>6</sup> *ibid.*
- <sup>7</sup> RAND “History and Mission” <http://www.rand.org/about/history.html>
- <sup>8</sup> Edwards (1997).
- <sup>9</sup> “About Us” [www.heritage.org/about](http://www.heritage.org/about)
- <sup>10</sup> Rich (2005) pp. 42, 115.
- <sup>11</sup> McGann (2015) p. 10.
- <sup>12</sup> Troy (2012).
- <sup>13</sup> *ibid.* p. 80.
- <sup>14</sup> Wiarda (2008) p. 110.
- <sup>15</sup> For example, a CSIS expert wrote Secretary of Defense Chuck Hagel’s 2013 speech at the Shangri-La Asia security conference, (Bender 2013).
- <sup>16</sup> This concern is documented in McGann (2014).
- <sup>17</sup> Haass (2002).
- <sup>18</sup> Adapted from Abelson (2006) pp. 148, 153.
- <sup>19</sup> Troy (2012) p. 75.
- <sup>20</sup> Rich (2005).
- <sup>21</sup> “About US” Center for American Progress, <https://www.americanprogress.org/about/mission/>
- <sup>22</sup> Wiarda (2008) p. 109.
- <sup>23</sup> “American Perceptions Initiative” <http://www.heritage.org/Home/Research/Projects/api>
- <sup>24</sup> Center for Data Analysis, <http://www.heritage.org/about/staff/departments/center-for-data-analysis/cda-featured-issues>.
- <sup>25</sup> Harvard Law School (2002).
- <sup>26</sup> See Constantine (2013).
- <sup>27</sup> Troy (2012) p. 87.
- <sup>28</sup> Abelson (2009) p. 18-20.
- <sup>29</sup> McGann (2009) p. 82.
- <sup>30</sup> McGann (2005) p. 8.
- <sup>31</sup> Wiarda (2008) p. 112.
- <sup>32</sup> *ibid.* p. 106.
- <sup>33</sup> Presidential Appointments and Managing the Executive Branch [Political Appointee Project], <http://www.politicalappointeeproject.org/commentary/appointments-and-managing-executive-branch>
- <sup>34</sup> Troy (2012) p. 75.
- <sup>35</sup> Abelson (2009) p. 154.
- <sup>36</sup> Abelson (2009).
- <sup>37</sup> Abelson (2006).
- <sup>38</sup> This metaphor was expressed by one of the discussants in Wilson Center (2013).
- <sup>39</sup> Troy (2012) p. 83.
- <sup>40</sup> *ibid.* p. 80. For the imbalance towards conservative views see Rich (2005) pp. 42; 115.
- <sup>41</sup> Wilson Center, (2013).
- <sup>42</sup> Silverstein (2013).
- <sup>43</sup> Wiarda (2008) p. 111.
- <sup>44</sup> Silverstein (2013).
- <sup>45</sup> Wiarda (2008) p. 1112.

- 
- <sup>46</sup> Graph compiled from data published in Gutbrod (2013).
- <sup>47</sup> Gutebrod (2013).
- <sup>48</sup> *ibid.*
- <sup>49</sup> Data from Gutebrod (2013).
- <sup>50</sup> Wiarda (2008).
- <sup>51</sup> Chafuen (2013).
- <sup>52</sup> Wiarda (2008) p. 115
- <sup>53</sup> Bender (2013).
- <sup>54</sup> Source, Internal Revenue Service. [www.irs.gov](http://www.irs.gov)
- <sup>55</sup> Quoted in Bender (2013).
- <sup>56</sup> Rich (2005) pp. 42, 115.
- <sup>57</sup> Troy (2012) p. 81.
- <sup>58</sup> Wiarda (2008) p. 113.
- <sup>59</sup> Ball (2013).
- <sup>60</sup> Unnamed CAP staffer quoted in Silverstein (2013).
- <sup>61</sup> Chart adapted from presentation in McGann (2005).
- <sup>62</sup> There are different ways of labeling the axes, but two are necessary in order to deal with the fact that Democrats generally are accepting of government intervention in the economy but not in matters of individual choices, whereas Republicans typically reject government intervention in the economy yet are more accepting of authoritative constraints on individuals' choices. Libertarians reject both forms of government intervention.
- <sup>63</sup> See for example Mead (2001) and McDougall (1998) for two systems of categorization.
- <sup>64</sup> Wiarda (2012).
- <sup>65</sup> Harvard Law School (2002) p. 1514.
- <sup>66</sup> [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks)
- <sup>67</sup> Abelson (2006) p. 226.
- <sup>68</sup> Abelson (2009) p. 89.
- <sup>69</sup> Troy (2012) p. 87.
- <sup>70</sup> Wiarda (2008) p. 112.
- <sup>71</sup> Data from Abelson (2009).
- <sup>72</sup> Abelson (2009) pp. 186 ff.
- <sup>73</sup> Rich and Weaver (2000).
- <sup>74</sup> Data from Abelson (2009).
- <sup>75</sup> Quoted in Wiarda (2008) p. 99.
- <sup>76</sup> Data from Abelson (2009).
- <sup>77</sup> [www.gotothinktank.com](http://www.gotothinktank.com)
- <sup>78</sup> Troy (2012) p. 90.





1919 M Street NW Suite 310  
Washington, DC 20036  
[www.chinaus-icas.org](http://www.chinaus-icas.org)