

# 日本战略转型中的对外政策智库

张 勇

**摘 要** 日本正在发生新的战略转型，这无疑给对外政策智库提出了新的要求。“一水之隔”的日本，正就智库参与对外政策的方式展开一场深刻的大讨论，其实质是建设呼应战略转型诉求的“日本型”对外政策智库。智库参与对外政策的过程，呈现为一个由发现政策课题到政策评估等多个环节组成的“动态循环”。智库活动的成效，在一定程度上制约着对外政策的质量。日本对外政策智库在决策中发挥着重要作用，但也面临严峻挑战。探寻制约智库发展的深层原因，需要将其放置于日本战略路线、决策机制乃至社会整体中去寻求答案。通过系统考察“日本型”对外政策智库，既有助于构建“中国型”智库，也能在一定程度上“解码”日本对外政策调整的新动向。

**关键词** 日本 战略转型 智库 对外政策 决策机制 政策过程 政策实验 海洋国家

智力资源，是一个国家、一个民族最宝贵的资源。<sup>①</sup>国家对外战略的效果，不仅取决于它的自然条件、经济潜力、军事力量与政治意志，还在很大程度上取决于其智力资源。特别是在当今国际关系日趋复杂、国家对外战略任务日趋繁重的情况下，能否迅速获取对外战略信息、充分拓展对外战略思维、准确做出国际形势判断、及时提出可行的决策方案，已经成为影响一个国家对外战略

\* 张勇，中国社会科学院日本研究所副研究员（北京 100007）。

① 《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，北京：人民出版社，2015 年，第 3 页。

成败的重要因素。而这些任务的完成在很大程度上取决于该国对外政策智库<sup>①</sup>的研究水平与潜质，取决于智库对于对外政策的作用模式与影响程度。<sup>②</sup>

第二次安倍内阁上任后，日本明显加快了对外战略转型的新步伐，在一系列关键性问题上突破现有思维、法制及惯例的框架，决策机制亦在相应地经历重大调整。<sup>③</sup>应当说，日本这一总体战略形态及决策机制的变化，无论对其自身，还是对周边各国的和平与发展，都有着重要的战略意涵，值得长期关注与研究。

在日本对外战略转型及与之相伴的决策机制调整的进程中，其国内智力资源的有力代表——对外政策智库扮演的角色也愈发重要。为应对新变化，日本各界，尤其是政治与学术研究领域的精英人士展开了一场关于学术与政策的大讨论。如何构筑呼应时代要求的“日本型”<sup>④</sup>智库？对于这一重大设问，对外政策智库也在积极探索，力图顺利实现自身的转型。

近一段时间，我国有针对性地加大了对智库的研究力度，涌现出一大批成果。其中，对美国智库着墨较多，而对包括日本在内的其他国家对外政策智库的专项研究尚嫌不足。有鉴于此，在总结与吸收既有研究成果经验的基础上，本文拟结合对日本智库的研究与实地调研<sup>⑤</sup>，聚焦战略转型中智库影响对外决策的新模式与新特点，尝试对日本对外政策智库进行系统性梳理与分析，以期为我国的日本研究及构建中国特色的新型智库提供必要的借鉴。

---

① 詹姆斯·麦甘认为，智库是“针对国内外问题，为促进决策者和公众能够在充分知情的前提下对公共政策问题进行决策，开展以政策为导向的研究分析以及提供建议的组织”。参见 James G. McGann and Richard Sabatini, *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*, London: Routledge, 2011, pp. 14-15; 另外在日语中，智库（シンクタンク）多指智囊班子、智囊团、专家集团。《广辞苑》对智库的定义则是“以头脑为资本进行买卖的企业或研究所”。参见『広辞苑（第五版）』、東京：岩波書店、第 1374 頁。

② 相关论述参考冯玉军《俄罗斯外交决策机制》，北京：时事出版社，2002 年，第 223 页。

③ 参见张勇《日本战略转型中的对外决策调整——概念模式与政治过程》，《外交评论》，2014 年第 3 期，第 43—65 页。

④ 需要指出的是，所谓“型”，原本是美学的一个概念，古典的表演艺术、造型艺术都讲求“型”，其含义后来扩展为定势、公式、样本和规范。此处所说的“日本型”，是与欧美和亚洲其他国家对外政策智库相比较而言的。

⑤ 2008 年，中国社会科学院国际研究学部成立了“日本智库与对华外交”课题组（院重大），承担外交智库的调研与撰写任务；2014 年，笔者主持院创新工程“与国际知名智库交流平台项目”，在东京开展为期三个月的集中调研，走访了多家智库。2015 年，为系统学习智库理论，更好地理解现代智库，笔者还参加了中国人民大学重阳金融研究院与美国宾夕法尼亚大学“智库与公民项目”合办的“中国智库领导力项目”。

## 一、海国图“智”：“海洋国家”战略转型中的智库

在与日本智库人士交谈时，笔者曾多次听到日本是“海洋国家”，或是日本尽管仍较为“内向”和“封闭”，但其未来最有可能的指向是“通往海洋国家之路”。那么，日本精英层语境中的“海洋国家”究竟所指为何呢？对此，学术界并无十分统一和明确的定义。为了更好地理解这一大的战略形态，需要对此作出界定。所谓日本型“海洋国家”，是指作为四面环海的岛国，在追求国家大战略（grand strategy）时，日本为确保其生存和繁荣的核心要件，动员本国及其盟国所有能够利用的政治的、经济的、军事的、文化的、心理的及其他各种力量，以适应不断变化的内外环境的科学与技术。<sup>①</sup>近年来，随着对谋求新型“海洋国家”身份的自我意识、政策校准、行动路线以及具体实施步骤认识的不断深化，日本正在迎来一个关键节点。

二战后，由于“战略”带有浓厚的军事色彩，谈到战略极容易让人不由自主地联想到战前军国主义者所推行的侵略扩张行径，因而，日本各界一度将之视为“禁语”。日本是否有战略，特别是一以贯之的大战略？对此极富争议。安倍的重要智囊、已故的原冈崎研究所所长冈崎久彦就认为，战后日本缺乏基本的战略思维，更不必说战略实践了。还有一种观点认为，尽管日本的政府文件和教科书中有意地避谈涉及“战略”二字，但依然有着较为清晰的大战略。比如，原防卫大学校长五百旗头真、庆应义塾大学教授添谷芳秀、东京财团政策研究主任渡部恒雄等都倾向于认为，战后由吉田茂及其继任者共同缔造的“吉田主义”就是一项长远的大战略。还有学者指出，大平正芳担任首相期间，日本提出的综合安保战略也较为典型。至于安倍着力打造的“国家安全战略”，令人尤为印象深刻。

对以“海洋国家”为目标的日本来说，对外战略是确保其生存、安全以及繁荣的根本性因素，因此格外受到关注。目下步入“长期化”趋势的安倍政权，在其大战略设定中，外交与安保的“底色”较深，甚至有智库界人士称安倍的这种做法和明治时期日本政府的做法不乏类似之处。

关注战略问题的学人，亦尝试对日本战略发展轨迹予以分期，并对比各个阶段的“异”与“同”。如早稻田大学教授天儿慧曾以“危机”和“再生能

---

<sup>①</sup> 关于日本型“海洋国家”这一概念，参考伊藤宪一：《国家与战略》，军事科学院外国军事研究部译，北京：军事科学出版社，1989年，第30页。

力”为标尺，将近代以来的日本划分为三个时期：第一时期，幕末维新；第二时期，二战战败；第三时期，冷战后至今。天儿慧教授认为，与前两个时期相比，今日之时代危机更甚。<sup>①</sup> 美国美利坚大学教授赵全胜的观点与天儿慧相近，他认为，近代以来日本在应对危机时经历了三次重大转型，即 1868 年前后的明治维新、1945—1952 年的美军占领时期以及 1990 年之后到 21 世纪初的后冷战时期。在内外重压之下，自幕末开国以来的历次转型，都是重大的方向性的政策选择，同时也伴随着日本国内决策层与智库智囊等精英层具有深远意义的政策辩论。<sup>②</sup>

### （一）第一次转型

1853 年，美国人马修·佩里的“黑船来航”，迫使日本拉开了历史性大变革的帷幕。<sup>③</sup> 正基于此，日本出现了倒幕运动与明治维新。曾奠定战后日本外交路线的吉田茂，在《激荡的百年史》一书中写道“停滞、太平和孤立的梦为佩里舰队所打破。”<sup>④</sup> 作为远东的孤岛，<sup>⑤</sup> 面对内忧外患，决策者们迅速调转船头，通过文明开化、殖产兴业与富国强兵，日本得以迅速崛起，并在第一次世界大战后步入世界五大强国之列。作为当时知识界的代表人物，日本思想家福泽谕吉从启蒙宣传转向脱亚入欧论。从 1867 年的《西洋事情》、1875 年的《文明论概略》，到 1885 年的《脱亚论》和 1894 年的《日清战争乃文明野蛮之战》，福泽从带有国族主义倾向用于维新图强的“文明”，最后发展到欧洲型的文明（扩张）主义与帝国主义“文明”，并日本化为军国主义“文明”。由此，“文明”也演变成为日本侵略亚洲其他国家的意识形态工具。<sup>⑥</sup> 这一时期，日本实现了近代以来的首次对外战略转型。尽管“对外协调”思想与主张曾在一定程度上发挥作用，但随着军国主义势力的发展，日本最终走上了对外侵略扩张的不归之路，以至于遭到覆亡的命运。

① 天儿慧『日本再生の戦略』、東京：講談社、2009 年、第 112—119 頁。

② 相关论述参见赵全胜《日本何去何从？——东京外交政策辩论与中日美三角关系》，《全球战略观察》，2015 年第 16 期，第 1 页；赵全胜《日本外交的主流思维——带倾向性的中间路线》，《日本学刊》，2009 年第 1 期，第 16 页。

③ 日本历史学家三谷博教授认为，这一事件成为改变日本，进而改变东亚乃至整个世界的重要起点。参见三谷博《黑船来航——对长期危机的预测摸索与美国使节的到来》，张宪生、谢跃译，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 1 页。

④ 吉田茂《激荡的百年史——我们的果断措施和奇迹般的转变》，孔凡、张文译，北京：世界知识出版社，1980 年，第 3 页。

⑤ 吉田茂认为，在明治以前世界上几乎没有人知道日本的存在。它到底是一个什么样的国家？当时的日本只是远东的一个无名孤岛而已。参见吉田茂『大磯随想』、東京：中央公論新社、2001 年。

⑥ 刘文明《欧洲“文明”观念向日本、中国的传播及其本土化述评——以基佐、福泽谕吉和梁启超为中心》，《历史研究》，2011 年第 3 期，第 73 页。

## （二）第二次转型

二战之后，满目疮痍的日本迎来了自明治维新后对外战略的再度转型，整个国家转而张开臂膀去“拥抱战败”。以吉田茂为首的日本政治家接受了失败的现实，基于对“海洋国家”这一国家特性的重新认知，确立了以全力发展经济、轻军备以及对美协调诸原则为主要内容的“吉田主义”，为日本描绘出再度崛起的蓝图。在政策研究界，确立“吉田主义”正统地位的代表人物无疑是已故的日本京都大学教授高坂正尧。高坂的设想，与“吉田主义”可谓暗相契合。<sup>①</sup>之后，在贯彻“吉田主义”的过程中，日本专注于发展经济，实现了从低谷走向复兴的“日本奇迹”。

## （三）第三次转型

目前，正在进行中的新一轮对外战略转型，始于冷战结束之后。自彼时起，日本开始全力谋求成为“名副其实”的大国。作为现任首相，安倍提出了“积极的和平主义”，致力于开展战略性外交。为重构安保体制，日本设立了国家安全委员会，接连出台“安保三箭”，制定了“特定秘密保护法”。此外，日本还调整“武器出口三原则”为“防卫装备转移三原则”，宣布解禁集体自卫权。此番众参两院最终通过相关法案，预示着日本新一轮的转型即将尘埃落定。这一新的战略性布局，核心目标是摆脱“战后体制”，最终实现一个经济、外交乃至军事上“全面正常化”的新日本。在具体实施时，日本尤为重视在外交与安保领域“纠偏”。其具体目标又可分为增强主动性外交、确保日本自身安保能力建设以及继续强化日美同盟三个方面。日本的战略意图已较为明确，即搭乘美国亚太“再平衡”的便车，积极谋求自身崛起，提升在日美同盟中的地位，进而争夺东亚地区的主导权。

在日本近代以来的几度战略转型之中，一个不容忽视的现象是，尽管存在一定的局限性，但政策研究精英（智库）亦发挥了程度不同的“助推”作用。说起日本智库的“鼻祖”，当推1907年4月成立的满铁调查部，该调查部的重

---

<sup>①</sup> 高坂认为，日本邻近东洋却不是东洋，飞离西洋却不是西洋。但是，这给日本带来烦恼的同时又提供了在世界政治中发挥作用的可能性。日本可以限制军事力量，采取妥当的防卫政策。也许日本是一个资源少、人口过剩的国家，但是同时它却具有“通商国民”这一巨大的优势。今后是一个开发的时代，在这样一个时代，也许日本已经没有什么可开发的国土，但是可以开发的领域是广阔的海洋。日本强大不体现在一个宏大的计划上，而在于使小计划的集合变成可能的无限的适应力，以及能够生成冒险精神的活力。在这些意义上说，日本是一个海洋国家。而且，发掘海洋国家这种伟大的能力，靠的是能够把冒险和慎重、非英雄主义和英雄主义结合起来的政治技巧，以及需要慎重但同时又不要慎重为结局的广阔视野。高坂把它称为地平线，称“那里有日本的未来”。参见高坂正尧『高坂正尧著作集（第一卷）』、東京：都市出版、1998年、第179頁。

要职责就是为日本“帝国”的对外战略与殖民地经营献计献策,<sup>①</sup>是日本对外扩张的思想“战车”。据称,二战后的“经济安定本部”就是以满铁调查部为原型设立的。再如,1959年12月19日,由吉田茂亲任会长的日本国际问题研究所成立,旨在通过对重大对外政策问题的系统性研究,来为日本政府决策提供建设性意见。<sup>②</sup>在本轮对外战略转型的背景之下,作为政策研究重要载体的智库与智囊的作用也正得到重新的认识与评估。在日本政府公布的《国家安全战略》与《防卫计划大纲》两份文件中,均注重加强与智库的交流与合作,提出深化交流,相互促进,共享成果。<sup>③</sup>为配合战略层面的转型,日本对外政策智库的精英们或积极奔走,或著书立说,一些关键人物还被政府委以重任。如安倍重要智囊、东京财团名誉研究员北冈伸一曾被任命为“关于安保与防卫力恳谈会”的主席,受命谋划《国家安全战略》和《新防卫大纲》。

智库参与政策过程,是“现代治理”的主要标志与基本要件之一。特别是战后以来,日本智库开始重建,并于上世纪70年代初迎来了智库发展的“热潮”,这一状态一直持续到整个80年代。但进入90年代,随着财源受限、人员流动不畅、政策构想供应不足等一系列问题的陆续出现,日本智库进入“休整期”。近年来,致力于通往新型“海洋国家”之路的日本,在大国化目标的驱动下,提出举“全日本”(all Japan)之功,发起了新一轮图“智”的努力。作为其中的重要组成部分,日本对外政策智库亦被寄予“厚望”,迎来了关键性的发展机遇期。对日本政策精英们来说,在国际环境剧烈变动的形势下,日本“从未像今天这样如此需要真正的外交与安保智库”。<sup>④</sup>

## 二、对外政策分析: 政策过程中的智库

早在2009年4月,美国政治学和国际关系学界掀起了一场有关学术与政策

---

① 小林英夫「満鉄調査部に学ぶ日本シンクタンクのあるべき方向性」、『季刊 政策・経営研究』、2011年Vol. 2、第24頁。

② 在同年11月19日,吉田茂给时任首相岸信介去函,特意述说了国际问题研究所的设立经纬。参见吉田茂記念事業財団『吉田茂書翰』、東京:中央公論社、1994年、第198頁。

③ 相关内容参见「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」、2013年12月17日、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/ndpg-j.pdf>。

④ 中山俊宏「日本の外交・安全保障シンクタンクを活性化させるためには」、2012年8月31日、<http://www.nippon.com/ja/currents/d00049/>。

关系的辩论。<sup>①</sup> 哈佛大学的两位知名教授，约瑟夫·奈和斯蒂芬·沃尔特先后撰文，批评美国学术界对政策问题漠不关心的普遍现象。特别是奈的观点，具有一定的代表性。他认为，“学界和政策界之间的鸿沟日益加宽，责任主要不在政府，而在学界。学界必须在重新进行自我评估的前提下寻找解决之道。”<sup>②</sup>

奈等人敏锐地观察到了美国国内研究界与政策界存在一定程度的“鸿沟”。其实，这一现象在世界各国均广泛存在，只是“大小”和“深浅”程度不同。对于这一日益凸显的“现实”，中日两国的国际关系与对外政策研究界也纷纷予以回应。在中国理论界，2009年6月27—28日，北京大学国际战略研究中心以“国际问题研究的学术性与政策性”为主题举办了一次青年论坛。与会者围绕“国际问题研究中的理论与政策”和“中国国际问题研究的发展方向”两个议题，对学术研究与政策研究之间的关系、存在的问题及解决的思路进行了讨论。之后，《中国社会科学报》以三个整版的篇幅予以集中报道与分析。2010年，《外交评论》杂志也组织了以“中国对外政策分析：理论与前景”为主题的讨论，从更加学理化的角度，在一定程度上继承和深化了之前的讨论。在日本理论界，《国际问题》杂志于2008年10月围绕“外交构想与智库作用”刊登了一组稿件，从国际比较的角度，分别对中、美、韩以及东盟智库予以考察；2011年4月，日本国际问题研究所曾就日本外交与决策机制开展大型调研项目，受邀提交问卷的56位专家均为外交与安全研究领域的知名人士。其中，针对日本外交决策机制存在的问题，联合国原副秘书长明石康、国立公文书馆亚洲历史资料研究中心理事长平野健一郎、早稻田大学名誉教授毛利和子、东京大学教授久保文明、庆应大学教授细谷雄一、双日研究所副所长吉崎达彦、青山学院大学教授菊池努、中山俊宏以及羽场久美子等学者建议，日本在下一阶段应大力开展智库建设。<sup>③</sup> 数据公布后，受到日本政策研究界与政界的高度关注。

应当说，中美日三国涉及学术研究与对外政策的讨论，为考察日本智库，特别是对外政策智库发挥影响力的渠道提供了理论分析方法与路径，均属于有益的学术性探索。上述国内外专家学者，结合自身研究以及实际参与对外政策过程的体会，为我们描绘了一幅学术研究与对外政策的图景。在此基础上，本文进而认为：（1）学术研究可以分为理论研究和政策研究；（2）无论是政策研

<sup>①</sup> 关于辩论的具体描述，参见范勇鹏《如何架起学术研究与外交政策之榫》，《中国社会科学报》，2009年8月11日，第1、2版。

<sup>②</sup> Joseph S. Nye, Jr., “Scholars on the Sidelines”, *Washington Post*, April 13, 2009, A15.

<sup>③</sup> 参见日本国际问题研究所调查组「焦点：創刊600号記念特集 日本外交を考ふる」、《国際問題》、2011年4月。

究，还是理论研究，都能为制定对外政策提供持续的智力支持；（3）政策科学，特别是作为其具体分析工具的“政策过程”理论，可以为扎实的、以推动对外政策制定为目标的学术研究提供有效的方法论。<sup>①</sup>（详见图-1）

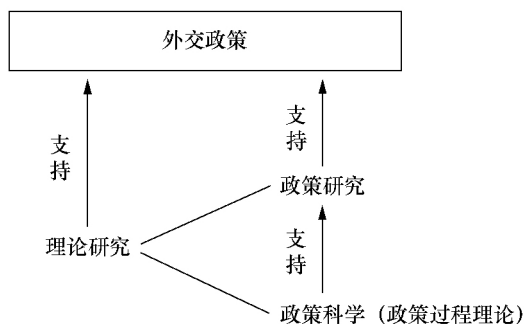


图-1 学术研究与外交政策<sup>②</sup>

基于以上对学术研究与对外政策的分析，在厘清日本对外政策智库的地位与作用之前，仍有必要对智库参与政策过程的微观模式进行理论梳理。

关于政策过程之定义，亦见仁见智。日本学者矶崎育男使用了较为简便的方法，将政策过程（policy process）切分为“政策”（policy）与“过程”（process）。<sup>③</sup> 本文所集中涉及的对外政策，亦属于公共政策之范畴。在托马斯·戴伊看来，公共政策是一个政府要做任何事，或者是选择不去做任何事。<sup>④</sup> 至于“过程”，一般意义上讲，包含了“时间与变化”。日本学者大岳秀夫则从宏观与微观角度对政策过程进行了细分，认为政策过程从宏观看意味着长期性政策（领域）的变化，从微观看意味着决策过程中所表现出来的行为方式（模式）。<sup>⑤</sup> 具体而言，日本智库参与对外政策过程的模式，可以概括为由发现政策课题并制定研究项目、调查研究、拟定政策、提出建议、政策普及、政策

① 长期从事智库研究和实践的铃木崇弘，在《世界的智库——连结“知”与“治”之装置》一书中将政策研究分为广义的政策研究与狭义的政策研究，二者共同为政策形成创造知识产品，而政策科学则能够为这两种类型的政策研究提供有效的理论“武器”。参见铃木崇弘、上野真城子『世界のシンク・タンク——「知」と「治」を結ぶ装置』、サイマル出版会、1993年、第13頁；与铃木的分析相近，我国也有学者赞成用政府政策、政策研究和理论研究“三分法”，而非学术与政策的“两分法”，来审视学术与政策的关系问题。具体而言，理想状态下的政府政策、政策研究、理论研究三者应该有密切的互动；好的理论研究应该有较强的理论相关性，并为政策研究和政府政策提供基础；而政策研究在理论与政策之间则应该发挥一种承前启后的作用。参见达巍《确认国际问题政策研究的学术性》，《国际政治研究》，2009年第3期。

② 该图参考铃木崇弘、上野真城子『世界のシンク・タンク——「知」と「治」を結ぶ装置』、第13頁。笔者进行了较大的修改。

③ 磯崎育男『政策過程の理論と實際』、東京：芦書房、1997年、第11頁。

④ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 9th Edition, Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 1998, pp. 2-4.

⑤ 大岳秀夫『政策過程』、東京：東京大学出版会、1990年、第4—5頁。



评估等一系列环节组成的“动态循环”。如今，这已经成为大多数日本智库参与政策过程的“标准模式”。具体而言，这一“动态循环”系统包括以下要点：<sup>①</sup>（1）发现课题、制定研究项目（设定主题⇨收集信息⇨分析问题和设定课题）；（2）调查研究（启动项目⇨形成政策方案⇨明确政策）；（3）拟定政策、提出建议（汇总整理出政策建议和研究报告⇨检查质量）；（4）普及活动（政策建议及研究成果的公布⇨宣传活动）。

面对与对外政策有关的研究课题，在推动政策实现的过程中，日本智库主要围绕上述政策过程的各个阶段发挥其多方面的影响力。为增强读者的临场感，本文特以在日本海洋战略谋划中发挥重要作用的日本海洋政策研究财团<sup>②</sup>为案例，从更为微观的角度详细阐释这一“动态循环”过程。

首先，提出政策设想。随着海洋问题的升温，在安倍政权执政期间，海洋政策研究财团先后就《海洋基本法》及《海洋基本计划》实施中存在的问题、日印海洋合作、东亚海洋秩序、排他性经济水域航行、沿岸综合管理、相关国海洋政策及动向、综合海洋政策制定以及北极海航路等亟待解决的问题组织精通海洋政策的研究者，根据日本现行海洋政策的实施情况，分析评估需要改善的问题，进而提出较为理想的政策设想。

其次，深入调研设想。在该阶段，海洋政策研究财团依据项目整体规划，实施细致的调研。以“财团”内外的研究者及政策制定人员为中心组成专门研究小组，举办研究会，对当初的假设进行验证，逐步加深并充实研讨的内容。在项目实施过程中还适时举办专题报告会，进一步对研究内容进行推敲。在该阶段，注重把握实际进展情况等，从多角度对阶段性研究成果进行“质量管理”。

再次，拟定政策建议以及促进政策实现。对于调研成果，海洋政策研究财团不仅力求研究其必要性与可行性，还要推敲成果所带来的影响以及实际推广的时机，在此基础上形成研究报告及政策建议。在最终成果的输送上，“财团”善于利用“上”与“下”两个渠道，即通过不同途径影响政府及公众。在影响政府方面，促进《海洋基本法》成立的例子最为典型。与欧美相比较，日本型决策体制原本过于倚重各省厅的官僚，封闭性较为明显。但“财团”能在海洋问题上发挥重大影响，主要源于海洋权益斗争的紧张形势，加之“财团”能迅速整合起一批权威的专业人士。“财团”不仅向政府提出了《21世纪海洋政

<sup>①</sup> 笔者在东京财团的实地体验与调研。同时参见 [http://www.tokyofoundation.org/cn/TF\\_Profile\\_C\\_201304.pdf](http://www.tokyofoundation.org/cn/TF_Profile_C_201304.pdf)。

<sup>②</sup> 2015年4月1日，海洋政策研究财团与笹川和平财团合并，对外改称笹川和平财团海洋政策研究所。

策建议》，还身体力行，加速创建由政、官以及知识界人士组成的“海洋基本法研究会”，并在“财团”设立“海洋基本法研究会”办事机构，草拟了《海洋政策大纲》和《海洋基本法案》。此外，“财团”还曾就应对索马里海盗、海权视域下的日美同盟等专门形成政策建议，并分别提交给首相及防卫相。近年来，日本政府在海洋安全政策、低潮线维护、专属经济区、延伸大陆架、离岛管理、海洋资源开发等海洋战略、政策和立法方面，背后都有“财团”活跃的“身影”。在影响公众方面，该财团人士认为，研究报告或政策建议倘若仅停留在纸面上，将无法发挥智库影响力。因此，日本海洋政策研究财团还特别看重政策普及活动的效果。除了在财团官方网页刊登研究报告、政策建议以及评论文章外，还经常召开专门研究会甚至是学术研讨会，积极上电视或向报刊投稿，同时邀请活跃在相关领域的人士一起参与普及活动，使研究成果“接地气”。

最后，为了创造政策实现的有利环境，海洋政策研究财团还定期与不定期出版各类专业刊物，力图以专业视角扩大宣传，影响国内外舆论。如每年一次的《海洋白皮书》以及《海洋政策研究》，每季度一次的《岛屿研究季刊》以及《北极海季报》，每月一次的《海洋安全保障情报月报》等。值得关注的是，“财团”于2012年专门设立了“岛屿资料中心”，注重从历史经纬及国际法的角度分析岛屿问题，旨在有目的、有计划地收集与整理与日本所辖岛屿有关的各种历史资料及文献。除在中心官网的“情报图书馆”中公布涉韩及涉中的重要岛屿资料之外，还特别策划、出版了《岛屿研究季刊》。截至2015年3月，《岛屿研究季刊》共出版七期。以东京财团理事长秋山昌广为代表的日本国内海洋政策研究领域中的中坚力量均在该杂志上发表文章，积极为日本政府的立场提出理论支撑或辩护。

### 三、“日本型”对外政策智库

据美国《全球智库报告》显示，日本有108家智库，排在美国（1828）、中国（426）、英国（287）、印度（268）、德国（194）、法国（177）、阿根廷（137）、俄罗斯（122）之后，居世界第九位。<sup>①</sup>而有日本“智库总管”之称的日本综合开发机构（NIRA）2014年公布的数据显示，日本约有300家智库。

---

<sup>①</sup> 参见《基于智库数量的国家和地区排名》，载詹姆斯·麦甘《2013年全球智库报告》，上海社会科学院智库研究中心译，上海：上海社会科学出版社，2014年，第26页。

从机构的数量来看,在提交有效问卷的 181 个智库中,以对外政策为主要研究领域的智库有 7 家,占 3.9%;从成果的数量来看,在列出的 462 件成果中,涉及对外政策的有 19 件,占 4.1%。<sup>①</sup> 2012 年 4 月,日本外务省专门召开了“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”,<sup>②</sup> 从国际比较的视野,主要就日本外交与安保智库的现状、作用及其与政府的关系等一系列问题展开研讨,最终向时任外相玄叶光一郎提交了建议书。当时向外务省提交调查数据的对外政策研究机关(含智库),有日本贸易振兴会亚洲经济研究所、佳能全球战略研究所、和平与安全保障研究所、世界和平研究所、国际问题研究所、日本国际论坛、中东调查会、东京财团、PHP 综合研究所国际战略研究中心、国际公共政策研究中心、读卖新闻社调查研究本部、言论 NPO、东京大学东洋文化研究所、东京大学政策构想研究中心、庆应大学东亚研究所、拓殖大学海外情况研究所等 16 家。

因为样本选取及提供等方面的制约,上述美、日的三项调查均未能充分反映出日本对外政策智库的全貌。总体而言,从事对外政策研究的日本智库可分为“官”、“民”两个系统。第一类是官方或准官方智库。这一类的代表性智库有日本国际问题研究所、日本防卫研究所、世界和平研究所、和平与安全保障研究所等。第二类是民间智库。这一类的代表性智库有东京财团、日本海洋政策研究财团、日本国际关系论坛、PHP 综合研究所、日本战略论坛、冈崎研究所等。其中,多数日本对外政策智库注重以自身研究人员为主,延揽部分外部专家进行共同研究;也有一些智库主要从事项目管理,研究课题基本上仰赖外聘专家。<sup>③</sup>

冷战结束后,尽管智库进入“休整期”,但随着日本外交决策机制改革,对外政策智库的作用也备受关注。从理论上说,智库能从以下方面对政府提供支撑:(1) 智库通常能比政府官僚更好地展望未来,而官僚机构往往依照标准作业程序开展工作,极少鼓励创造性“破坏”。(2) 智库能够在政府及其代理

① 另外,还可从对比中看到差距。以经济为主要研究领域的智库有 34 家,占 19%。产业和经济合计 143 件(其中产业 72 件、经济 71 件),占 31%。参见総合研究開発機構「シンクタンク情報 2014(調査結果の概要)」,2014 年 3 月,http://www.nira.or.jp/pdf/t2014\_gaiyo.pdf、第 4—5 页。

② 成员有由国际公共政策研究中心理事长田中直毅(主席)、日本经济新闻特别编辑委员伊奈久喜、昭和电工顾问大桥光夫、东芝产业政策涉外部长奥住直明、早稻田大学教授深川由起子、大阪大学教授星野俊也、东京大学教授松田康博、东京外国语大学教授渡边启贵等。外务省综合外交政策局政策企划室负责庶务。从 2012 年 4 月 20 日至 2012 年 8 月 7 日,研讨会共召集了七次。参见外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会「日本における外交・安全保障関係シンクタンクのあり方について～外交力を強化する「日本型シンクタンク」の構築～」,2012 年 8 月,http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/8/pdfs/0807\_06\_02.pdf。

③ 参见吴寄南《浅析智库在日本外交决策中的作用》,《日本学刊》,2008 年第 3 期,第 18 页。

间更好地传播相关的政策研究,也能够从长计议,从数据采集开始就为形成知识服务。(3) 智库特别是民间智库,非盈利性和独立性是立身之本,可以更好地促进不同研究群体在共同目标的基础上进行合作,促进知识聚合。“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”将对外政策智库的作用归纳为四个方面:(1) 启发国民的外交安保意识;(2) 贡献外交安保政策构想;(3) 补充政府的外交活动;(4) 向国际社会发布信息。<sup>①</sup> 对此,PHP 综合研究所国际战略研究中心主任金子将史认为,对日本的对外政策智库来说,尽管不一定非常充分,但在补充政府的外交活动和向国际社会发布信息两个领域均发挥着积极的作用。<sup>②</sup> 特别是日本国际问题研究所和日本国际交流中心,长期致力于组织间交流、研究者招聘以及开展共同研究等工作。在进行重要的政策对话方面,日本国际问题研究所举办了亚太安保合作会议、太平洋经济合作会议,日本国际交流中心举办了“下田会议”和“三极委员会”。另外,日本国际论坛是东亚研究所联合会的办事机构,言论 NPO 是由美国外交问题评议会主导的外交政策研究机构联合会的日方成员,亚洲论坛(日本)也有效地建立了与中美两国的人脉网络。上述团体均活跃在第一线,在推动“启发国民的外交安保意识”、“贡献外交安保政策构想”两方面开展了较有成效的活动。较具代表性的意见认为:对外政策智库通过建立人员联系网络,探讨、明确问题之所在,提出易于取得国际一致意见的政策;通过间接性研究、意见交流、建立联系网络等发挥了影响力;促进人员交流和意见交换,亦能不同程度地对别国的对外政策过程产生影响;智库是“沟通各界的桥梁”,缔造了“超越国界的人际关系”。但是,日本对外政策智库在贡献政策构想以及以此为前提的政策知识创造、提供政策建议等方面的能力尚不强。对日本的智库来说,与召开国际会议的组织运营上的细致工作相比,筹划和拟定政策能力的“短板”日益暴露出来。

近年来,构建“日本型”对外政策智库,是日本国内围绕“学术与对外政策”大讨论的焦点之一。其国内政策与研究精英认为,在构筑“日本型”对外政策智库时,有必要参考“他山之石”。同时,在比较与吸收的基础上,重点是创造性借鉴,注重保持自身特色。基于以上对智库现状与作用的分析,我们可以尝试归纳出“日本型”对外政策智库的一些较为鲜明的特点。

日本国际战略研究所(设在日本综合研究所内部) 副理事长高桥邦夫认

---

<sup>①</sup> 参见外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会「日本における外交・安全保障関係シンクタンクのあり方について～外交力を強化する「日本型シンクタンク」の構築～」、第3頁。

<sup>②</sup> 金子将史「日本の外交・安全保障政策の知的基盤をいかに強化するか——政策シンクタンクのあり方を中心に」、PHP Policy Review、Vol. 6-No. 51、2012年7月11日、第3頁。

为,从政府与对外政策智库的关系视角来看,可分为三种类型“东北亚型”、“东盟型”和“美国型”。他认为,日本总体而言属于“东北亚型”。但也有观点认为,“日本型”与东北亚周边国家的智库类型存在比较大的差异,如“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”将日本智库与“美国型”、“欧洲型”、“东盟型”和“崛起国型”进行比较。其中,将中国、韩国以及印度智库作为“崛起国型”的代表,认为三国政府均大力支持智库建设,提供政策和资金支持。与之相应,智库也成为国家“先遣队”,在扩大本国的国际影响力方面发挥了引人注目的作用。

尽管在数量、规模、地位和政策贡献度方面都无法与“美国型”智库相比,但日本青山大学教授中山俊宏认为,“日本型”智库“一直切切实实地为日本外交与安保同盟提供着基础支持,开辟了有别于政府间对话的另一片天地,为日本参与民间安保对话提供了一个稳固的平台”。<sup>①</sup>如日本国际问题研究所曾积极利用与外务省之间的紧密关系,发挥作为日本最具有代表性的对外政策智库的作用,其政策建议会被决策部门直接采纳。

同时,日本智库的现状是组织规模一般都不大,中小型智库占多数。但也有日本智库界人士认为“船小好调头”。正因为智库内部从业人员,特别是一线研究人员不足,才促使日本对外政策智库主动设计,善于利用“外脑”。例如,作为日本知名的政策型智库,外交与安全方面的研究在东京财团内属于“主力军团”,成果比较突出,且具有较大的影响力。但是,东京财团所属的核心研究人员其实并不充裕。因此,在实际操作时,必须善于借助“外脑”。其做法是,在注重结合研究人员专攻、所长及兴趣的基础上,积极回应日本对外政策的新变化,有针对性地确立了七大重点研究领域,并以项目合作的方式延揽外部人才,搭建了较为高效的研究队伍:(1)现代美国研究。主持人为知名的美国政治与外交研究专家、东京大学教授、财团首席研究员久保文明,召集人为财团研究员浅野贵昭。(2)现代中国研究。主持人为目前日本中国研究学界的“领军人物”、东京大学法学教授、财团首席研究员高原明生,召集人为财团研究员小原凡司。(3)安全保障研究。主持人有六位,分别是:原日本防卫厅事务次官、财团理事长秋山昌广,财团首席研究员山口升,财团政策研究主任渡部恒雄,财团首席研究员神保谦,以及小原凡司与浅野贵昭。召集人为财团研究员西田一平太。(4)现代亚洲研究。主持人有四位,分别为山口升、渡部恒雄、神保谦与小原凡司,召集人为浅野贵昭。(5)日本对外援助研究。主持人为财团首席研究员福岛安纪子,召集人为西田一平太。(6)日本与俄罗

<sup>①</sup> 中山俊宏「日本の外交・安全保障シンクタンクを活性化させるためには」。

斯战略对话。主持人为秋山昌广，召集人为财团研究员畔蒜泰助。(7) 崛起中的印度——日印合作议程。主持人为秋山昌广、渡部恒雄、畔蒜泰助、财团研究员长尾贤、财团研究员宫原信孝、防卫大学教授佐野修太郎等，召集人为山口升。除此之外，为从中长期视角考察外交与安全保障政策，财团还长期设立“政治外交检证”项目组，主持人为北冈伸一，成员有细谷雄一、东京大学教授五百旗头薰、上智大学教授宫城大藏等约 60 人。该项目组的设立，旨在从历史、理论与战略的高度对近代以来的日本外交与安全进行综合研究，与上述七大研究领域互相补充。应当说，多数项目的专家均属“外脑”，与东京财团内部的研究人员开展互补性的共同研究。同时，渡部恒雄、小原凡司等智库内“扛大梁”的研究者，均充当了“多面手”的角色，兼任多个项目的实际负责人。

另外，在对重大问题保持持续、积极关注的前提下，注重与外国或国际组织建立长效联系渠道与机制，也是日本智库的一大特点。例如，自 20 世纪 90 年代《联合国海洋法公约》生效以来，跟踪、掌握相关国家的海洋政策提上日本政府的议事日程。对此，日本海洋政策研究财团的重要职能之一即是获取他国的关键性海洋政策信息，为日本进一步完善海洋政策提供智力支持。同时，该研究财团还注重积极参与国际协调，加入“联合国海洋事务与海洋法开放式非正式协商会议”、“东亚海域环境管理区域项目组织”等国际组织，并获得联合国经济社会理事会特别协议资格认证。

此外，充当“第二轨”，<sup>①</sup>在内外政策对话中积极“发声”，以补充、完善日本政府的外交活动。这一做法越来越受到日本智库的重视。例如，战后日本外交政策的基本取向是以日美同盟为基轴。因此，日本智库格外注重开展对美交流，发起了一批多层次、宽领域的“第二轨”对话与研究项目，对稳固和加强日美关系发挥了独特的作用。2011 年，在长期合作的基础上，独特的虚拟型智库——“日经 CSIS”宣布成立。该智库由日本经济新闻和美国战略与国际问题研究中心共同发起，由现任东京大学教授川岛真担任主席，主要通过网络、视频、电话、传真等电子手段来进行日常沟通，讨论国家对外战略，提出政策建议。由于其代表了智库跨国合作的新潮流，因而受到了舆论界的广泛关注。再如，作为能源进口的必经之路，从中东到日本的海上交通线的战略意义异常重要。近年来，日本政府借南海岛屿争端、印巴冲突、中东地区争端以及海

---

<sup>①</sup> “第二轨”是与作为政府间正式沟通渠道的“第一轨”相对的概念，为配合政府的对外政策实施，主要由智库以非官方立场邀请本国或他国包括官方人士的政、官、财、学、媒等各界政策精英开展务实的政策对话与合作。

盗、渔业资源开发问题，突出渲染该交通线遭受威胁，问题层出不穷。为此，日本海洋政策研究财团表示，政府之间的对话固然成效明显，但同相关各国就海洋安全展开“第二轨”对话与合作亦不可或缺。目前，其已就海上运输沿线的传统及非传统安全问题，同印度、印度尼西亚、土耳其等国进行了深度对话，同时也达成了重要合作意向。

再有，直属于首相及首相官邸的专家咨询委员会或工作组，如按照麦甘的定义，虽并不属于正统意义上的智库，但在日本对外政策制定过程中，往往发挥着重要影响。倘若再细究其人员构成，会发现许多专家学者来自上述对外政策智库。试举一例，对安倍政权而言，提升自身防卫能力和在安全问题上发挥更大的国际作用，是日本能否顺利实现新的“海洋国家”目标的重要保障之一。因此，早在第一次当选首相之际，安倍就指示内阁官房成立了“关于国家安全的官邸机能强化会议”并亲任议长，其目的是研讨强化首相官邸在对外政策领域的主导权，成员横跨政、官、军、财、学术界人士，其中冈崎久彦、北冈伸一等人还来自多家智库。<sup>①</sup>截至提出最终报告之时，共召开了七次会议。该机构关注美、英、中、韩等国的对外政策制定模式与过程，并在总结日本决策机制的经验和教训的基础上，提出供日本决策层参考的有关理论框架和操作指南。安倍再掌政权之后，首相官邸于2013年2月25日重组了包括内阁官房参事谷内正太郎在内的专家会议，至同年5月28日共召开了六次会议，商讨完成了国家安全委员会的地位、法律、功能、议事程序等设置细节问题。<sup>②</sup>其中，金子将史、宫家邦彦等均为民间智库人士。上述两个专家咨询委员会，为日本国家安全委员会的设立，提供了至关重要的政策咨询作用。

#### 四、制约对外政策智库发展的因素

日本对外政策智库在决策中发挥着重要的作用，这一看法日益成为日本政策精英层的共识。随着日本战略转型的不断推进，智库在其中所扮演的角色势必愈发引人关注。目前，对智库如何发挥更大的作用，日本的政界与研究界尽

---

① 成员有时任首相安倍晋三（议长）、首相安全事务助理小池百合子（代理议长）、原内阁官房副长官石原信雄（座长）、内阁官房长官岩崎恭久、原内阁官房长官盐川正十郎、原内阁安全保障室长佐佐淳行、时任世界和平研究所副所长佐藤谦、冈崎研究所所长冈崎久彦、国际海洋法庭法官柳井俊二、东京大学教授北冈伸一、拓殖大学教授森本敏、军事分析家小川和久等。

② 参见千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構：日本版NSC成立への道』、東京：原書房、2015年、第205—206頁。

管认识程度不同,但总体而言“期待感”在提升。这为日本对外政策智库的发展,奠定了重要的舆论基础。

结合上文对“日本型”智库的微观分析,需要指出的是,“日本型”对外政策智库,尽管处于所谓的“民主政体”之下,但既不像美、欧等老牌西方智库发展得那样成熟,又不具备“崛起国型”智库来自于国家的大力支持。因此,日本智库的确是“四不像”,具有独特的发展轨迹与特征。尽管在战后获得了比较大的发展,但随着日本实现新“海洋国家”战略逐渐进入“深水区”,制约智库进一步壮大的“结构性”因素日趋明显,使得“日本型”对外政策智库不得不在强烈的危机意识中寻求“谋生之路”。

2015 年 2 月,“日本网”主编原野城治撰文指出,如今全球智库的数量正呈现出爆炸式发展趋势,而日本的智库活动却在收缩。<sup>①</sup>原野的文章凸显了对日本智库面临“危机”的忧虑。其实,这也与“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”所持的“危机感”一脉相承。简言之,日本对外政策智库需要应对的挑战主要来自以下几个方面:

(1) 财源困境。在调研时,笔者曾多次提问被采访者同一个问题,即作为日本对外政策智库,最大的难题是什么?其中,东京财团一位首席研究员一语中的“钱!”尽管到目前为止东京财团“不差钱”,如在东京财团听到最多的并不是经费的问题,这主要是因为其经费由日本财团全额出资,不用四处化缘,这是其相较于日本其他对外政策智库的独特之处。对大多数对外政策智库来说,巧妇难为无米之炊,最为紧迫的任务就是确保调研及日常运营开支的稳定供应。因此,不能不为筹钱而发愁。自 2009 年开始,长期从事日美交流的日本国际交流中心就日美政策对话与研究的现状进行了长达 18 个月的调研,实地采访了日美两国约 50 位政策制定者与研究者,得出了一个“令人遗憾”的结论,即两国的政策对话与研究濒于“危机”。其中,遭遇的最大困难,就是钱的问题。例如,美国五个主要智库——美国企业研究所、布鲁金斯学会、外交问题评议会、战略与国际问题研究中心、彼得森国际经济研究所,预算从 1998 年的 7900 万美元上升到 2008 年的 2 亿美元,增额超过 150%。而在日本尚属“活跃”的五家对外政策智库,包括日本国际问题研究所、世界和平研究所、和平安全保障研究所、国际文化会馆、日本国际交流中心,十年间预算由

---

<sup>①</sup> 原野城治「世界のシンクタンクは爆発的成長、日本は縮小: 日本国際問題研究所は世界 13 位に評価」、2015 年 2 月 12 日、<http://www.nippon.com/ja/features/h00099/>。



32 亿日元下降为 18 亿日元，减额 14 亿日元，减幅为 40%。<sup>①</sup> 再与“欧洲型”智库对比，2011 年英国国际战略研究所、英国皇家国际问题研究所、法国国际问题研究所、德国学术政策财团、德国外交学会五个主要智库的预算是日本当年的四倍。<sup>②</sup> 在“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”进行的问卷调查中，有五家智库称运营资金非常不足，占比最高。<sup>③</sup> 2012 年 6 月，日本政府发布省厅版事业甄别报告，宣布“行政事业复查”，决定“取消”向国际问题研究所发放政府补助金。针对这一举措，原外相前原诚司表示政府最初的政策考虑是进一步激活该研究所的活力，<sup>④</sup> 但实施之后，让已经习惯从政府手中“拿钱”的国际问题研究所极不适应，感到日常运营压力倍增。

(2) 知名度普遍不高。在原野城治看来，即便是排名全球第十三位的国际问题研究所，尽管其主攻方向是外交政策，但在《全球智库报告》中“外交政策与国际问题”领域的排名仅为第 50 位。因此，他警告日本智库界要“奋力赶超”，不能因为“在亚洲排名第一”而沾沾自喜。<sup>⑤</sup> 此外，除了国际问题研究所，东京财团、和平与安全保障研究所、世界和平研究所、日本国际交流中心和国际文化会馆等日本主要智库全球排名并不高。即使是作为新崛起智库代表的东京财团，由于地处智库竞争激烈、各式精英云集的东京，尽管其正在积极扩大对国内甚至国外的影响力，实力也获得政策界与舆论界的认可，但其仍感到很大压力。面临的主要困境，是如何通过强化同政策界的沟通与交流、提升内功，来寻求继续扩大影响力。

(3) 推动政策的实力尚待提高。长期研究日本问题的美国哥伦比亚大学教授杰拉尔德·柯蒂斯曾提到一个耐人寻味的例子，在日本的政治家访问华盛顿时，通常会去美国企业研究所、布鲁金斯学会、传统基金会、外交问题评议会等同共和党及民主党关系密切的智库。但与此相反，美国的政治家来东京时，往往去的是省厅。柯蒂斯进而认为，其症结在于日本智库尚缺乏能与美国智库

① (財) 日本国際交流センター「停滞する日米政策対話・研究と再活性化の諸方策」(第 2 版)、2011 年 1 月 11 日、[http://www.jcie.org/japan/j/pdf/pub/publst/1443/covered\\_j.pdf](http://www.jcie.org/japan/j/pdf/pub/publst/1443/covered_j.pdf)、第 1、2、11、17 頁。

② 外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会「日本における外交・安全保障関係シンクタンクのあり方について～外交力を強化する「日本型シンクタンク」の構築～」第 4、6 頁。

③ 外務省総合外交政策局政策企画室「外交・安全保障関係シンクタンクの役割及び運営等に関するアンケート(結果取りまとめ)」、2012 年 5 月、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gaikou\\_anzen\\_think/pdfs/kondankai\\_02\\_2.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gaikou_anzen_think/pdfs/kondankai_02_2.pdf)、第 VIII 頁。

④ 前原誠司「財団法人日本国際問題研究所創立 50 周年記念感謝の会挨拶・祝辞」、『国際問題』2011 年 1・2 月号、第 58 頁。

⑤ 原野城治「世界のシンクタンクは爆発的成長、日本は縮小: 日本国際問題研究所は世界 13 位に評価」。

那样对现政权足够的影响力。<sup>①</sup> 许多对外政策智库及其从业人员也表示，自身价值尚未被政府所充分认识。再如，麦甘也举了一个更令日本智库“自惭形秽”的例子：日本外务省曾向一家总部设在华盛顿的、针对中东事务的组织，寻求应对四个阿拉伯国家以及巴勒斯坦解放组织的政治经验。其理由是自身不具备完成这一工作的专家，而且出于政治敏感性的考虑也不希望同其他政府合作。<sup>②</sup> 尽管日本绝大多数对外政策智库以向政府提供政策建议为重要目标，但政府却认为本国智库并无实力提供相关咨询，这不能不说是智库的“悲哀”。政府与民间的认知度普遍不高，这一局面也直接影响了对智库的支持程度。

(4) 对外政策智库从业人员特别是领军人才不足。如东京财团尽管引进了“高端人才”渡部恒雄，有效提升了研究能力，拓宽了对美沟通管道，但仍面临核心研究人员不足的窘境，不得不在很多重要研究项目中借用外部科研人员充当外脑。如上面提到的东京财团对外政策研究项目组，分别聘请北冈伸一、高原明生、细谷雄一等知名专家学者来充实研究力量。智库能否在对外政策过程中发挥影响力，需要“标配”高水平的研究团队及研究者。但不得不说，特别是在对外政策智库间竞争日益加剧的情况下，要想妥善解决这一问题并非易事。

通过近几年的大讨论，可以说日本政策界与知识界已经认识到了上述问题的严重性，想要做出某种程度的改变，但令人“悲观”的是，对外政策智库发现，目前日本还没有哪家智库能够完全应对上述状况。作为智库个体，在面临制约发展的“结构性”问题时，即使做出改变，恐怕也无法立即产生效果。有观点认为，对外政策智库具有明显的“政治性”，同时又兼具“社会性”，因此需要国家、社会、智库合力去应对困难。这也是外务省专门召开“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”的重要原因之一。在恳谈会报告的开篇，即明确指出“本恳谈会之所以着眼于在外交与安保领域构建‘日本型’智库的必要性，正是反映了这样的危机感”。<sup>③</sup> 日本相关专家还注意到，仅仅认识到了表面存在的问题，而不从深层找寻原因的话，对外政策智库面临的困境依然无法得到有效解决。而欲真正找到制约智库发展的深层原因，就要将这一问题置于战略路线、决策机制乃至日本社会整体中去寻求答案。

① ジェラルド・カーティス 『政治と秋刀魚——日本と暮らして四五年』、東京：日経 BP 社、2008 年、第 216 頁。

② James G. McGann and Richard Sabatini, *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*, p. 52.

③ 外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会「日本における外交・安全保障関係シンクタンクのあり方について～外交力を強化する「日本型シンクタンク」の構築～」第 1 頁。

在日本政策研究界许多专家看来，困境首先是本国外交“不成熟”这一根深蒂固的特性所致。战后，日本长期执行“吉田主义”，政府的主要任务是谋求经济发展，实现国家繁荣。因此，处理经济外交事务成了中心工作。此外，尽管1957年9月发表的《我国外交的近况》载明，日本将把以联合国为中心、与自由主义国家合作、坚持作为亚洲一员的立场作为“外交三原则”，但从实际的外交实践来看，“外交三原则”中的以联合国为中心、坚持作为亚洲一员的立场并未有效推行，日本外交在很大程度上成了“对美一边倒”的“外交一原则”。对日本外交决策者与研究者来说，处理好与美国的关系，保持对美国的关注就可一劳永逸；同时，战后日本外交在处理双边关系上，尤其是对美关系上是传统强项，但并不善于处理多边关系。基于上述日本外交本身的“缺陷”，对整体外交、战略外交及多边外交等关注不足。这一特点也从根本上制约了对外政策智库的发展空间，导致其研究力量、研究水平、研究视野等方面与美国智库存在较大差距。

日本对外政策智库面临的深层困境，还源自日本对外决策机制的束缚。有学者认为，日本的统治结构长期以来体现出明显的“官僚内阁制”特色。<sup>①</sup>自明治维新以来，从参与决策的意识和主动性上看，“官”与“民”之间的“鸿沟”始终存在。从“官”的一方来说，官僚充分掌握决策信息，认为基于此做出适当的判断是“自己的责任”的意识很强。从决策机制上看，官僚掌握绝大多数决策信息与数据，在制定政策时居于实质上的“主导”地位。从政策实践来看，决定日本对外政策的支配力量，是以外务省为中心的官僚系统。上述意识、机制以及长期以来的实践，导致智库参与对外政策过程的“先天不足”。在很多人看来，驻扎在“霞关”一带的官僚本身就是最大的智库<sup>②</sup>，他们牢牢主导着对外政策的制定与执行，轻视甚至无视来自智库界的声音。冷战结束后，尽管日本启动了政治改革与行政改革，积极强化决策中的“政治主导”，但官僚掌控实际政策的局面并未从根本上得到改变。

此外，缺乏政府与智库间人员交流的机制。美国实行两党制，民主、共和两党“一朝天子一朝臣”，形成了世界各国政治少有的“旋转门”制度，使智库更能对决策发挥直接的作用。因此，智库甚至被称为“影子政府”或“第四

---

<sup>①</sup> 飯尾潤『日本の統治構造——官僚内閣制から議院内閣制へ』、東京：中央公論新社、2007年、第32—34頁。

<sup>②</sup> 高橋邦夫「日本の研究機関は真のシンクタンクたりうるか（特集知的交流と外交）」、『外交フォーラム』1996年第9号、第33頁。

权力部门”。<sup>①</sup> 在美国，诸如布鲁金斯学会、兰德公司、传统基金会等智库与政府及国会关系较为畅通，政策交流与人事交流的机制均比日本健全。与美国相比，日本在人员流动，特别是智库精英进入政府的方式还远未机制化。省厅官僚退休后，因其长期浸染的政策素养和丰富的人脉，“下凡”到智库的例子并不鲜见，如东京财团理事长秋山昌广，原系防卫部门高官，退休后进入智库界，曾先后担任日本海洋政策研究财团及东京财团理事长。但对外政策智库人士进入政府出任高官的情形，除了极少数特例之外，并未形成常态化的趋势。在日本，学术研究与对外政策之间的关系长期被诟病为“两张皮”，其中，智库与政府的关系尤为如此。

另外，对从事对外政策研究的智库来说，与国内智库相比，最大的不同源于对政府方面权威信息的依赖。因此，保持智库与政府人士定期与不定期交换意见、切磋信息的机制十分必要。智库方建议，希望外务省、防卫省、经产省等政府部门执掌政策的官员们“放下身段”，与智库保持良性的沟通。但在日本，“官高民卑”的风气依然根深蒂固。一线制定和实施对外政策的官僚，很少有与智库主动交流的意愿与行动。更有甚者，对于智库提交的政策建议，拿到手就搁在一边。这样的例子实不鲜见。

再有，在对外政策领域，很多材料被政府认定为“机密”。对作为智库的研究方来说，核心信息的缺失已成为无形的制约。如长期研究琉球问题的我部政明教授就以《信息公开与外交文书管理》为题撰写论文，结合“冲绳返还”期间日美交涉的档案解密案例，论及信息向国民特别是专业研究者“还原”的重要性。<sup>②</sup> 东京大学名誉教授石井明也认为，日本外务省应当更加积极地公开外交文书档案。<sup>③</sup> 对此，原日本首相、现任世界和平研究所所长中曾根康弘提出，在外交档案公开问题上，政府倘若过于谨慎，将限制日本外交研究的活跃度。他认为，历史发展的速度确实是太快了，因此将外交档案的解密期限缩短为 25 年比较适宜。从保证国民知情权的观点出发，应尽可能向国民公开正确的记录材料。<sup>④</sup> 尽管学术界、智库界长期呼吁解决这一问题，但目前仍看不到解决的迹象。

除此之外，日本智库的社会作用和影响力不及欧美国家的重要原因还在

---

① 陶文钊主编《美国思想库与冷战后美国对华政策》，北京：中国社会科学出版社，2014 年，“前言”第 1 页。

② 井上寿一など編『日本の外交（第 6 卷）日本外交の再構築』、東京：岩波書店、2013 年、第 293 頁。

③ 日本国際問題研究所調査組「焦点：創刊 600 号記念特集 日本外交を考える」、第 29 頁。

④ 中曾根康弘『中曾根康弘が語る戦後日本外交』、東京：新潮社、2012 年、第 581 頁。

于，日本智库多由经济界和企业主导设立，相较于从更加广阔的视野对政治、经济、外交和文化等领域发挥影响，它们更倾向于重视对所属组织的贡献度，选题时通常会遵循组织的意志。在这种“日本型”的组织文化之下，总体而言日本智库在选题时，往往聚焦宏观经济与微观经营领域，鲜有机构会主动选择研究属于“阳春白雪”的对外政策。这也导致对外政策研究智库在整个智库大家庭中“话语权”的不足。

在智库组织文化方面，还有一个比较鲜明的特点，即智库从业者在日本学术界地位并不高，这与战后日本学界吸取战争教训，刻意与政府政策保持距离，转而一门心思追求所谓的“学术性”的风潮有关。正如本文前面分析的那样，学术研究分为理论与政策研究，只要是科学的研究，尽管影响程度与方式存在不同，对现实的对外政策制定都有积极的意义，均应得到鼓励。但值得注意的是，以推动政策为导向的学术研究在日本学术界并非主流，因而既缺乏政策性的激励措施，也难以获得在学术圈“大展宏图”的机会。反倒是，在智库工作的研究者，往往既不能像大学教师那样晋升职称，也不像实行“年功序列制”的传统大企业那样能够得到稳步晋升机会，时时处于缺乏保障的“生存恐惧”之中。

最后，日本对外政策智库还受到组织设立、资金、税制等方面的制约。就拿捐赠制度来说，与相应较为健全的美国相较，日本尚缺乏完善的捐赠文化和法律。国际问题研究所面临的最大问题，就是当政府无法提供必要的补助金时，如何缩小资金缺口。但整章建制，非一日之功。特别是在日本政府与社会整体对智库的认知度仍不高的情况下，无论是政府方面提供的补助金与订单，还是社会方面的资助与会费，都受到很大的影响。

由是观之，尽管国家正在战略转型之中，对日本的对外政策智库建设也提出了更高的要求，智库方面也提出要更为积极主动地提升研究能力、拓展沟通渠道以及确保稳定的财源供应，但面对“日本型”外交与安全决策体制，甚至是更为宽泛的日本传统政治文化的某些“偏见”的束缚，其对外政策智库的参与程度与影响力尚难很快提升。

## 五、“政策实验”时代的智库选择

以研究政策问题知名的饭尾润教授认为，当前日本正处于“政策实验”的时代。对外政策中的许多细分领域，均存在很大的政策空间。在实质性的政策

构筑阶段，尤其需要政策构想力，也就是想象力和现实感觉。<sup>①</sup> 基于饭尾的分析，对日本来说外交安保政策均已进入新的转型期，具有鲜明的“政策实验”的特点。对日本对外政策智库来说，在这一崭新的时代，应当如何做出选择？首先要对面临的问题作全方位的、彻底的分析，剖析问题产生的结构，在此基础上提出有针对性的应对之策。

对智库发展来说，资金、人员与产品，均属必备要件。没有资金，什么也搞不了；没有精兵强将，再多的钱也不管用；没有好的政策产出，智库将无立身之地。针对面临的“结构性”困境，一个不容忽视的迹象是，日本对外政策智库正在危机意识中悄然地“革故鼎新”。“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”曾明确指出，“在日本的国力和国际地位正在下降的今天，如果再不重新加强外交实力，提高宣传能力，日本就没有未来。我们必须意识到，如果不充实世界级的专家队伍，日本外交将进一步弱化。”<sup>②</sup>

对正在谋求“全面正常化”的日本来说，加强对外政策智库建设是一项难以回避的重大课题。<sup>③</sup> 然而也不得不承认，阻碍智库发展的政治、社会、文化背景，非一朝一夕可以改变。总结日本各界精英人士的大讨论，在决策机制改革层面，当前日本较为一致的共识是要建立政府、社会、智库等行为体共同参与的“全日本”体制，<sup>④</sup> 下一步则要继续强化“自上而下型”的决策机制，同时致力于将对外政策智库打造为集“创造性思维力”、“国际合作推进力”、“资金调动力”于一体、具有国际竞争力的“日本型”智库模式（图-2）。

首先，巩固政治改革与行政改革的成果，继续强化重大对外政策制定中的“政治主导”、“首相主导”和“官邸主导”。冷战后至今，这一改革趋势经桥本内阁正式启动，小泉内阁时期得到发展，安倍内阁得到全方位落实。作为战略转型的体制性保障，在逐步完善“自上而下型”决策机制的同时，首相官邸和“政务三役”要尊重和充分听取官僚的智慧和意见。同时，尽管安倍政权设立了国家安全委员会，但能否良性运转，还要仰仗首相官邸与外务省、防卫省等省厅，以及与来自智库专家之间的合作。有鉴于此，毛里和子、日本国际战略研究所理事长田中均等人建议，应设置能促进政府与民间沟通智慧的专门审

① 飯尾潤『現代日本の政策体系——政策の模倣から創造へ』、東京：筑摩書房、2013年、第32—35頁。

② 外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会「日本における外交・安全保障関係シンクタンクのあり方について～外交力を強化する「日本型シンクタンク」の構築～」、第1頁。

③ 早稲田大学教授坪井善明问卷调研。参见日本国际问题研究所調査組「焦点：創刊600号記念特集 日本外交を考える」、第41頁。

④ 东京大学教授川岛真问卷调研。同上、第34頁。

议机构，<sup>①</sup> 这样既能创建听取智库建议的机制，又能在工作开展中发现和选拔优秀人才。

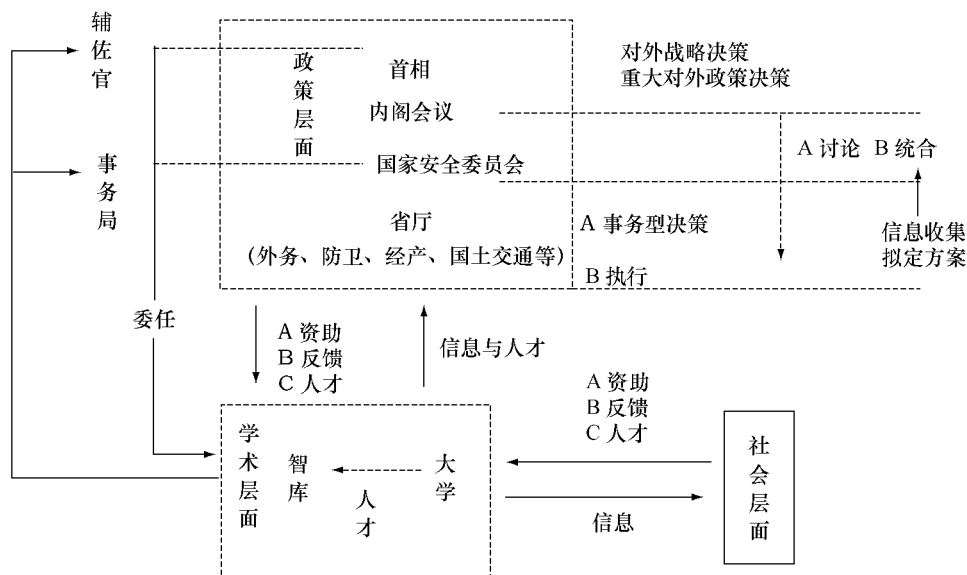


图2 政治主导与智库未来<sup>②</sup>

其次，建立“开放的智库”和“开放的政府”。即智库和政府都要进行观念更新。对许多对外政策智库来说，维持现状而不思进取的情性已成“顽疾”。因此，今后不能仅靠政府来开展对外关系，智库应发挥更为积极的作用。其中，取得实实在在的成果才是至关重要的。对直接参与对外政策的政府方面而言，要摒弃那种认为智库打造的“第二轨道”侵犯了自己的领域，反而应把这类补充性活动视为政府间合作的“第一轨道”不可或缺的支撑。另外，应当说日本对外政策智库普遍比较重视对外交流，但参与的广度与深度不足。作为“传统保留项目”，往往只停留在受邀参加国际会议及非定期地进行课题合作的程度。下一阶段，对外政策智库依旧要继续强化对外交流，尤其是拓宽“第二轨道”。同时，应加大对公共外交的投入。

再次，欲打造一流的政策型智库，首要的条件就是智库自身要充分、有效地参与对外政策过程。尤其是在智库参与的前三个阶段（发现课题、制定研究项目⇒调查研究⇒提出建议），此时既要立足对外政策实际，又要大胆提出研

<sup>①</sup> 毛里和子问卷调研。参见日本国际问题研究所调查组「焦点：創刊600号記念特集 日本外交を考える」、第49頁；井上寿一など編『日本の外交（第6巻）日本外交の再構築』、第198頁。

<sup>②</sup> 该图参考构想日本「外務省改革を契機に「日本外交の強化」を考える」、2002年、第12頁。笔者进行了较大修改。

究问题及相关设想，特别是有助于政府制定政策参考的战略层面的建议。同时，提升对外政策智库的“资金调动力”。资金问题，已经成为制约包括官方、半官方以及多数民间智库活力的最重要的“瓶颈”，但与此同时，智库躺在稳定的财源上缺少活力和创造性等弊端渐成常态。因此，要想从根本上解决这一问题，一方面需要智库提高自我竞争实力，以优质的政策咨询服务和广泛的社会普及活动来显现出自身价值，主动吸引官方投入和民间资助。另外，作为政府，需要完善税制改革特别是针对智库经营以及捐赠方面的制度设计。

最后，确立学术研究与对外政策的良性循环。鉴于二者“割裂”的现状，从政府方面来说，以外务省为首的行政官僚必须从根本上增强改变国家的使命感，为此首先进行思想观念上的变革，在排除传统行政中的“先例主义”及“条块分割”弊端的同时，拓宽内外收集信息和智库交流视野，充分尊重智库的意见与成果。同时，也要增强从根本上培养、使用高素质人才的重要性。从智库方面来说，要积极提升研究能力与政策倡议水平，同时有意识地输送高质量的人才。在人才培养上，既要立足自身，更要善于从大学和社会广泛延揽所需之才。

## 结 语

近代以来，日本经历了三次比较重大的对外战略转型。第一次转型，给“岛国”日本带来希望的同时，也埋下了绝望的“种子”；第二次转型，日本受内外形势所限，最终选择了主要发展经济实力、积极拓展海外贸易的“海洋国家”战略；第三次转型，集中体现为以安倍统治集团为代表的新生代保守政治家们试图修正以“吉田主义”为代表的战后发展路线，加速推进与落实“安倍路线”。

日本正在经历的这次战略转型，其影响无疑是极为深远的。按照日本政策精英的设定，这一全新的战略思维和部署，最终的落脚是成为一个具有综合影响力的大国。在“安倍路线”的推演进程中，外交与安保的“底色”渐浓。从根本上说，这既是安倍本人所谓的“摆脱战败”历史使命所致，又在日本政治的“右倾化”与社会的“保守化”的土壤中“滋长”。2014年7月1日，在日本内阁通过解禁“集体自卫权”的决议后，冈崎久彦难抑激动的心情，赠安



倍一首汉诗：<sup>①</sup>

旷古败战久夺志，民族安危谁可托？  
父子三代忧国情，“集体自卫”大义彰。

偏重外交与安保的“安倍路线”，由国家利益设定、体制构筑及共识形成三项“要件”构成。其中，无论哪项要件，似乎都离不开智库与智囊们的积极参与。对外政策智库，在日本战略转型的大背景下，依托正在发生变化的决策体制，正在充当独特的“桥梁”：既是连接“知”（学术）与“治”（政治）的“战车”，同时又是促进社会共识形成的所谓“民主的道具”。<sup>②</sup>

本文将日本对外政策智库的发展，置于战略转型与决策体制调整的大背景之下。受战略转型的驱动，日本的决策体制正处于由“官僚主导”通往“政治主导”的历史进程之中。作为决策体制改革的重要环节，“日本型”对外政策智库正在发生引人注目的新变化。

研究“日本型”对外政策智库，重在定位其“坐标”：既需要从历史的“纵轴”把握它与适应国家战略目标的决策体制之间的互动关系，又要在国际比较的“横轴”中寻找差异。基于“纵”、“横”双重“校准”，“日本型”对外政策智库的特性“呼之欲出”。

日本智库参与对外政策过程，呈现为一个从发现政策课题到政策评估等多个环节组成的“动态循环”，这一过程和对外政策的决策过程多有重合。智库活动的成效，在一定程度上制约着对外政策的质量。至少在目前，日本对外政策智库的影响力依然存在诸多问题，这也在日本引发了一场关键性的大讨论。展望今后，对外政策智库的发展，是更加适应战略转型的需求？还是延续学术研究 with 政府政策的“鸿沟”？这无疑是一项重大课题，留待今后继续观察。

中国与日本“一衣带水”，共为东亚邻国。日本对外政策智库的某些特性，在西方智库界看来或许是“异”，但对我们来说，或可称为“同”。因此，通过把脉“日本型”智库，有助于借鉴“他山之石”，构建有我国特色的“中国型”智库。同时，将日本作为研究对象国的我们，通过考察相对而言更为透明的智库在某一关键“节点”的活动，或可窥知在通常情况下无法知悉的对外政策调整的动向。

<sup>①</sup> 其中，“父子三代”分别指原首相岸信介（安倍外公）、原外相安倍晋太郎（安倍之父）以及安倍本人，“集体自卫”指“集体自卫权”。参见岡崎久彦『國際情勢判断・半世紀』、東京：扶桑社、2015年、第1頁。

<sup>②</sup> 参见鈴木崇弘「日本になぜ（米国型）シンクタンクが育てたなかったのか?」、『季刊政策・経営研究』、2011年 vol. 2、第34頁。

从 1932 年到 1933 年，吉田茂奉外务省之命，视察驻欧美各国使馆。在这次旅行途中，经岳父牧野伸显的介绍，在纽约拜访了爱德华·豪斯（Edward M. House）上校。豪斯和吉田一见面，头一句话就强调说“没有 Diplomatic sense 的国民一定要衰败的。”Diplomatic sense 一语，如果直译就是“外交的感觉”，或者也可以译为“国际局势的直感”。<sup>①</sup> 在战后七十年的历史“节点”，在一个经年对外侵略的战败国家最需要也最应该形成正确的历史观的关键时期，日本为什么反而会选择一条不惜与中国和亚洲其他被害国为敌的“险途”呢？其内在逻辑大抵源于日本政要念兹在兹的“近代优越”意识和前赴后继的“正常国家”追求，也决定了其扭曲的战争观念和错误的历史认知。其不断制造摩擦，以所谓“中国威胁”来利用和倒逼美国对己松绑并试图摆脱战后国际秩序思想和行动，不但使“左翼”、“右翼”等国际社会的对日观察标准屡遭颠覆，也使亚太地区被再度置于险象环生的境地。<sup>②</sup> 在这一重大历史时期，日本的对外政策智库，是否能够通过自身卓有成效的研究工作，帮助安倍政府找到豪斯上校所言的“外交的感觉”，这无疑将从根本上考验智库的“智慧”。

（责任编辑：李 丹）

---

① 吉田茂 《十年回忆》（第一卷），韩润棠等译，北京：世界知识出版社，1963 年，第 3 页。

② 韩东育 《战后七十年日本历史认识问题解析》，《中国社会科学》，2015 年第 9 期，第 63 页。