
从研究智库的理论与方法看日本 智库的作用及影响

王 屏

内容提要：对世界各国智库组织形态及其研究动向进行跟踪研究，是人们了解各国政府内外政策的有效途径。以日本智库为例，通过对研究智库的理论与方法以及日本智库在政府决策过程中的作用与影响进行深入的分析和探讨，可以发现智库在实现自我价值的同时应把追求“公共精神”作为自己的行为准则。冷战结束以来，日本智库的性质与作用发生了质变，即由面向企业的“咨询机构”转换为面向政府的“政策研究平台”。日本战后曾出现三次智库建设高潮，目前正处于智库建设的调整期，其经验值得正在开展智库建设的中国借鉴。

关键词：日本智库 公共政策 政策过程 审议会 恳谈会

作者简介：王屏，中国社会科学院日本研究所研究员。

中图分类号：D732 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874（2017）05-0054-30

“智库”是20世纪的产物，特别是第二次世界大战以后，智库得到快速发展。随着社会的进步，“世界的系统性特征十分突出，单个人的决策力量和准确性受到挑战，同时，专家的权威更加牢固，人们已经养成了听取专家意见的心理。在这种情况下，由各方面专家组成的、以出卖‘头脑中的知识’为手段的机构开始出现并且蓬勃发展”^①，这就是今天我们所说的“智库”或“思想库”。鉴于智库在国家治理体系和国际战略制定中越来越重要的作用，20世纪后半叶特别是21世纪以来，随着社会的发展与国际形势的迅速变化，各国政府在决策过程中越来越依赖具有宏观视野和战略高度的智库组织以及具有多学科、跨领域研究能力的智囊或智囊团提出政策构想与政策方案。因

^① 参见北京太平洋国际战略研究所《领袖的外脑——世界著名思想库》，北京：中国社会科学出版社，2000年，第3页。

此,世界主要国家从提高国家治理能力的角度加强了智库建设。日本战后曾出现三次智库建设高潮,目前正处于智库建设的调整期,其经验也值得正在开展智库建设的中国借鉴。

一、智库与政策过程

(一) 何为“智库”

所谓“智库”(think tank),即智囊机构、智囊团,也称“思想库”,是指由专家组成,多学科的,为决策者在处理社会、经济、科技、军事、外交等各方面问题出谋划策,提供理论、策略、方法、思想等的公共研究机构。严格意义上的智库,是独立于政府机构的民间组织。^①智库是研究政策的,并且是研究“公共政策”的。作为专业性研究机构的智库,以公共政策为研究对象,以影响政府决策为研究目标,以公共利益为研究导向,以社会责任为研究准则。如果为一个企业或集团研究政策,这不是“智库”,充其量不过是一个“咨询机构”而已。所谓“公共政策”,是指涉及社会全体公民共同利益的政策,“是应对各种各样公共问题的政策总合”。^②

1. 智库是一个专业研究组织

智库首先指的是一个组织,不具备“集团性”和组织特征不能叫“智库”。“智囊”指的是“个体”,他可能是智库的一员,也可能是大学教授或社会名流,但不能视个人为智库。智囊在中国历史上多被称为“军师”或“幕僚”,在日本一般称“有识之士”。“智库”和“智囊”有组织与个人之别。智囊虽然不等同于智库,但智库里却不乏智囊,特别是在智库进行重要课题研究时,一般都有内部或外部的重要智囊参与其中甚至成为课题研究的负责人或重要角色。“智囊团”虽然具有集团性,但因其是临时组建而不具备长期固定组织形态,在狭义上讲智库不包括智囊团。不过,就“智囊团”一词的含义而言,各国也有不同的理解。如,在日本一般指临时性的首相“咨询机构”,而在中国则指具有长期稳固组织特征的智库。因此,广义上的智库概念包括智囊团。在日本,虽然使用的是狭义智库概念,但鉴于“智囊团”

^① 参见: <http://wiki.mbalib.com/wiki/%E6%99%BA%E5%BA%93> [2017-07-28]; 辞海编辑委员会《辞海》(下),上海:上海辞书出版社,2010年,第5127页。

^② 足立幸男·森胁俊雅编《公共政策学》、ミネルヴァ書房、2003年、4頁。

在日本政府决策过程中的重要作用，本文在论述日本智库在政府决策过程中的作用和影响时使用的方法是广义智库概念。日本首相的公共咨询机构“审议会”以及私人咨询机构“恳谈会”（有时也称“研究会”或“学习会”），一般都属于临时组建的“智囊团”。比较而言，审议会要比恳谈会持续的时间长一些，有的甚至长达数年，而恳谈会一般只存在一年左右。日本智库政策研究的中、短期特征明显，即便是进行得比较深入的对华政策研究也缺乏长期性的战略与思考，这是中日关系经常陷入危机状态的重要原因之一。

2. 智库是能够进行独立研究的非营利机构

就一般特征而言，智库属于能够进行独立研究的非营利机构。具备了“独立性”并且不以营利为目的，会更有利于智库客观地提出政策方案。公共政策应最大限度地体现社会公众的群体利益，智库就是在“社会”这个“公共空间”的大平台上，为政府制定公平合理的公共政策献计献策。因此，智库不仅要具备组织性、独立性、非营利性特征，还要具备“公益性”特征。

当然，世界各国的智库，其基本特征也并非整齐划一。即便一国之内的智库，其特征也不尽相同。如日本的智库当中也有相当一部分由于财力有限而不能独立研究，并且做不到“非营利”，智库发展水平也与政治环境息息相关。

3. 智库依靠先进的科技手段进行多学科、跨领域的集体研究

智库成员的研究并非个体行为，而是以集体形式从事研究，这历来是智库研究的基本模式。如果说基础理论研究属于社会科学范畴，那么对策研究则属于政策科学范畴。就学术研究而言，智库是“没有学生的大学”。就政策研究而言，智库是知识与政策之间的“转换器”。相对基础研究的专业化，对策研究更需要广博的知识、机敏的头脑、宏观的视野、前沿性的信息甚至“情报”。考察历史、洞悉当下、预测未来，用先进的技术手段对国家、区域以及国际公共政策做宏观战略和微观战术分析并提出政策构想与方案，才是智库研究的特色与内涵。

综上所述，笔者认为，狭义上的“智库”，是指以研究公共政策为特征，以追求公共性为其价值导向，独立自主地以集体形式进行研究与活动并提出政策建议或政策替代方案的较为稳固的生产知识产品的组织或机构。总的看来，欧美国家的智库发展水平较高，但包括日本在内的亚洲国家智库发展较为缓慢。各国智库的研究也往往很“现实”，并以自己国家利益为先，智库往往成为一国政府扩展国家利益的“尖兵”。当年，作为日本智库鼻祖的“满铁调查部”，就曾为日本的侵华政策制定立下“汗马功劳”。在人类文明不断发展的今

天，具有高智商的智库成员逐渐意识到，追求“公共性”应成为智库研究的行
为准则，构建人类“命运共同体”才是智库可持续发展以及存在价值的体现。

（二）智库如何影响“政策过程”

所谓“政策”（policy），一般是指“个人或集团为了获得、维持和增加
特定的价值而制定的行动方案、方针和计划”。^①也就是说，政策是具有强制
力的权威分配价值的一种手段，是政治体系与环境相连接时的一种行动。而
“决策”（policy decision）则大体上是指“以权力为媒介的方针与设想的决
定”^②，即“政治性”决策。“政策的决定一般有法令的公示、敕令的发布、
行政规则的制定、判决等各种形式，但是，决策的意义在于给特定的行动方
案赋予了公权威。经过正规的决策权力者的裁决，一项政策才具有约束或方
便全体社会成员乃至特定成员的正统性。”^③所谓“公共政策”，是指“以社会
整体的形式应对公共问题的行动方针”，公共政策面向的主体是市民，制定公共
政策也不是一部分精英的专有权利。随着社会的发展以及民主化进程的推进，
“政策方案的制定往往不局限在有权利的政府和官僚机构，以媒体、NPO、
NGO、智库、政策研究人员为中心的所有社会成员都能成为公共政策的设计者、
倡导者”。^④但说到底，公共政策的好坏最终取决于民众自己的努力和力量。

所谓“政策过程”（policy process），是指公共政策形成和实施的过程，它
是公共政策学最重要的研究对象。政治学虽然也研究政策过程，但二者的侧重
点不同。政治学当中的“政策过程”研究以政策过程自身的科学认识为目的，
而公共政策学当中的“政策过程”研究则重视知识的实践性以及对政策制定本
身的关注与研究。“政策过程”大体包括政策设想的提出、政策方案的筛选、政
策方针的制定、政策法规的实施、政策结果的评价等。“政策过程论”主要研究
政策制定、政策实施、政策评价几个环节。目前，对政策过程的研究多采用模
型分析方法。智库不仅仅研究公共政策，并且能够参与或部分参与除政策实施
这一环节之外的政策过程的每一个环节，在政策过程循环的相关环节发挥作用。

智库不是直接的决策者，而是间接地对政府决策发生影响。因此，研究
智库在政策过程的哪个环节、以什么样的形式对政府的哪项决策发挥了多大
的影响，一直是智库研究者孜孜不倦的研究课题。政策过程循环的开始阶段

① 日本政治学会編『政治学の基礎概念』、岩波書店、1981年、130頁。

② 同上書，第137頁。

③ 足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』、3頁。

④ 同上書，第136頁。NPO，即非营利组织。NGO，即非政府组织。

即“问题意识”的产生以及“政策设想”提出阶段，是智库最能“大显身手”的阶段。当然，其他的政策主体（如，政治家、官僚、媒体等）也都能意识到社会关注度比较高的政策并设定课题，提出自己所希望的政策构想。政府也时常提供一些“政策议论场所”或“政策制定场所”，让那些有较高信誉的著名智库与智囊参与到政策形成与制定的过程当中。

（三）研究智库的理论与方法

20 世纪 90 年代以来，智库研究成为国际政治学和公共政策学研究的新热点。随着智库作用的增大，研究智库的理论与方法问题受到学界的关注。其实，研究智库的影响力问题难度很大。真正发挥作用的智库，其研究成果的信息出于政府的保密考虑，欠缺公开性与透明性。有的智库研究结果很透明，但其对政府决策的影响有限。不过，随着信息化的发展，特别是网络时代的来临，政府信息和智库信息以各种形式向社会流传。我们通过智库的公开会议以及报告书出台的时间与内容等信息，对照政府相关政策的内容及其出台的时间背景，再通过各种形式的调研采访，或能描绘出智库在政策过程中的哪个阶段发挥了哪种程度的影响。

政治过程论中的宏观理论以及政策过程论中的中观与微观理论，是研究智库影响力所依据的理论基础。前者如“多远理论”“精英理论”“国家理论”，后者如结构主义的“政策循环理论”“多源流理论”，后现代主义的“知识运用理论”以及“政策窗模型”“教科书模型”等。政策循环理论将政府的决策过程分为几个不同阶段。然后，根据政策过程不同阶段的特征与作用，找出智库能够发挥影响力的阶段与过程。

政策窗模型来源于多源流理论。“多源流理论的倡导者金登（John Kingdon）在考察了数百个访谈者数据之后认为，智库主要参与的是政策议程设定的起始阶段，即提出政策构想。根据多源流模型的观点，智库可能没有能力去影响政策制定者最后的决策，但他们可以将自己的力量更有效地集中于备选方案，以影响政策循环中的议题设定阶段——让国会和政府认识到某项政策问题必须马上得到解决，使他们开始考虑这方面的问题，并为他们提供政治上可接受且技术上可行的备选方案，这就是最大的贡献了。”^①

笔者在研究日本智库时就使用了“政策窗模型”（参见图 1）和“教科书模型”（参见图 2），通过模型可以形象地看出智库在政策过程中的哪个环节

^① 朱旭峰 《“思想库”研究：西方研究综述》，《国外社会科学》2007 年第 1 期，第 65 页。

发挥了作用。图1是研究“樋口报告”的例子，图2是研究“荒木报告”的例子。^①显然，在政策过程的初始阶段，即“问题层面”或者说“问题意识”和“课题设定”以及“政策立案”阶段，是智库或智囊团发挥作用和影响的阶段。智库成员通过对政策和政治环境的分析，提出新的政策构想或修正既有的政策与方针。如果说社会科学研究者注重的是如何挖掘知识宝藏，那么政策科学研究者注重的则是如何将知识变为政策。

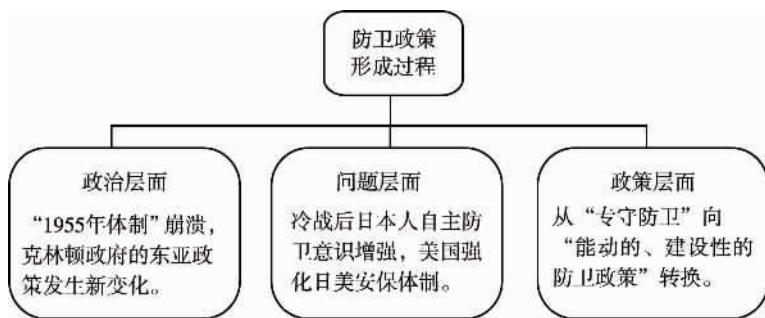


图1 政策窗模型

资料来源：笔者根据“政策窗模型”理论制图。

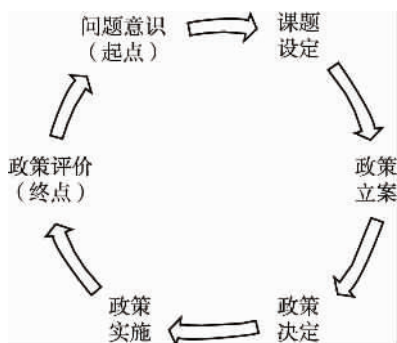


图2 教科书模型

资料来源：縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』、成文堂、2007年、3頁。

目前，西方研究智库的基本方法有三种，即“历史研究”、“实证分析”以及“国际比较”的方法。历史研究的方法是最常见的定性分析方法，它主要是从智库发展沿革的角度对智库的发展过程、研究的主要内容和发挥的影响

^① 指日本首相智囊团“防卫恳”于1994年和2004年分别撰写的两个报告书（『樋口レポート』、『荒木レポート』）。

响作用进行研究。如分析作为“政策精英”的政策专家如何在一国政治中对决策发挥影响的历史。实证分析的方法则有效地利用了计算机技术,对大量的数据进行筛选、过滤,并在数据的支撑下最终得出自己的结论,这是一种量化分析方法,它使对于智库的研究更具“科学”性。如,“美国外交政策研究所”(FPRI)的资深研究员麦甘(Mc Gann)在1995年出版的著作《公共政策研究产业中经费、学者和影响力竞争》一书就“开创了思想库研究中定量研究的先河”。^①近年来,定量研究的方法越来越受到重视并得到普及。国际比较的方法则是从各国智库发展的不同阶段,研究内容的侧重点以及发挥作用的不同方式等角度进行相互之间的比较与分析。如美国的“旋转门”特征、日本的“官僚特色”以及社会主义国家的“非独立”性等都成为被比较的对象。

研究日本智库的方法其实与研究世界其他国家智库的方法没有太大区别,基本是对前述三种研究方法的具体运用。但是,由于各国的政治制度和经济发展阶段不同,其智库的发展水平以及研究内容和研究方法也不甚相同。研究日本智库的难度在于,日本智库既不像西方国家智库那样有成熟的发展,同时又具备民主政治的生存环境;它既不像社会主义国家那样有政府的强大财政支持,同时又不具备美国那样发达的基金会以及对智库开放的政府系统。可以说,日本智库的发展之路与欧美各国不同,大多是依附政府的官方或半官方智库组织以及临时成立的首相智囊团对政府决策发挥一定的作用,真正有影响力的民间智库很少。当然,其研究内容和价值取向也会根据执政党的政策需要而“身不由己”。

近年来,由于科技的发展和网络的应用,日本在研究智库时多采用实证分析方法,公益财团法人综合研究开发机构(NIRA)是研究日本智库的最大信息源。该机构不仅系统地提供有关日本智库发展与研究的信息,同时还肩负着推动日本智库建设和发展的重任。综合研究开发机构一般从以下几个方面入手研究日本智库。

1. 研究智库组织形态

研究日本智库组织有不同角度:(1)根据规模的大小可以将日本智库分为大型(50人以上)、中型(20人以上)和小型(10人左右)三种。(2)根据政治主张不同可以划分为左翼智库、右翼智库和中性智库。(3)根据研究成果不同可分为政治、经济、军事、外交等不同研究领域的智库。(4)根据智库注册的经营性质可以划分为财团法人、社团法人和行政法人。随着行政改革

^① 朱旭峰 《“思想库”研究:西方研究综述》,《国外社会科学》2007年第1期,第61页。

的深入以及法律法规的完善,“行政法人”“非营利法人”分类被取消。财团法人又分为“一般财团法人”和“公益财团法人”。社团法人也分为“一般社团法人”和“公益社团法人”。目前,基本按营利法人、一般社团法人、一般财团法人、公益财团法人以及“其他法人机构”来划分智库的组织形态。

2. 归纳智库研究成果

根据对研究领域、研究形态、研究时间的长短以及研究成果公开程度的归纳,可以看出智库间的区别。以2012年底的研究成果为例:(1)从研究领域看,在2012年的2726件成果当中,有731件属于经济领域的研究内容;国土开发利用领域为332件;产业领域为297件;环境领域为230件。其他领域都在200件以下,国际问题仅占176件,政治、行政也只占173件。由此可以看出日本民众的关注点以及日本智库研究目标的倾向性。(2)从研究形态看,在2726件成果当中,自主研究占1067件,比例为39%,多为经济、国际研究领域;赞助研究占49件,比例为2%,主要分布在福利医疗领域;委托研究占1610件,比例为59%,以国土开发利用、环保、福利医疗以及政治领域的研究为多。(3)从研究时间看,自主研究当中短期和长期研究偏多,在委托研究当中,中期研究偏多。(4)从研究成果公开程度看,在1067件自主研究当中,无偿公开的报告书占648份;在1610件委托研究当中,无偿公开的报告书只占304份。相反,在不能公开透明的研究成果当中,委托研究占676份,自主研究只占56份。可见,委托研究的透明度较低。^①

当然,我们也可以就某一个智库的研究成果来研究其发展动向。以著名智库“日本国际论坛”为例,截止到2012年1月,“政策建议委员会”共提交了35次“政策建议”,其中,直接涉及对华外交的有三项,涉及对美外交的有四项,涉及东亚外交的有六项,有关日本外交安全的有五項,其他各类共有17项,对华外交建议比率为9%(参见图3)。三项对华外交“政策建议”分别是:第12次由庆应大学教授小岛朋之主持撰写的《中国的未来与亚洲安全保障:构建新的日中关系》(1995年1月25日发表);第28次由小岛朋之主持撰写的《变动亚洲中的对华关系》(2006年10月30日发表);第35次由“日本国际论坛”理事长伊藤宪一主持撰写的《扩张的中国与日本的应对》(2012年1月20日发表)。

^① 公益财团法人・総合研究開発機構(NIRA)編『シンクタンク情報2014』、6—12頁。

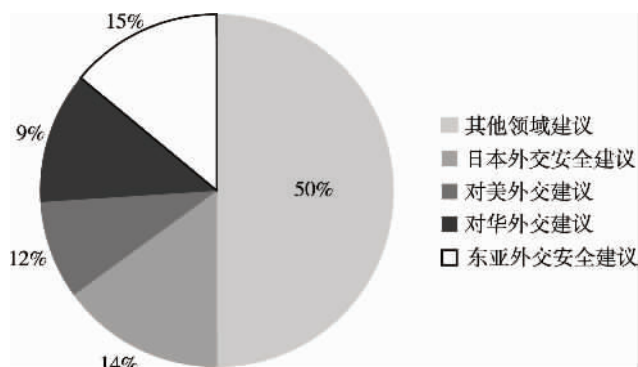


图3 日本国际论坛“政策建议”内容构成

即便是从单一智库的研究结果看，也可以观察出东亚外交安全以及对美、对华关系是日本研究外交领域政策的智库所关注的重点。就中日关系而言，我们还可以从该类智库的研究内容和观点的变化清晰地看出中日两国关系从稳定到变化、再从变化到紧张的发展轨迹。

3. 关注智库经营状况

智库经营状况的好坏直接影响智库的发展进程以及智库组织形态的改变，因此，关注智库经营状况的变化成为我们研究日本智库的方法之一。日本智库经过战后三次阶段性发展，近十年来处于调整阶段。2009 年的政党轮替并没有带来政策过程的明显改变，中央省厅所在地“霞関”被称为“日本最大智库”的现象亦无大的改观。

日本智库当中营利法人占主导地位，即便是公益法人，为了生存也经常接受委托研究项目。如前所述，日本智库不像美国智库那样能够得到来自基金会和企业以及个人的赞助，只能依靠委托研究争取生存空间。在日本，有 80% 的智库依赖委托研究来解决经费不足问题，而研究成果是否公开全凭委托者的意愿而定。正因为如此，日本智库研究成果的透明度较低。2001 年，日本有关信息公开的相关法律颁布后，智库研究成果的透明度才逐渐提高。

纵观日本智库研究形态的变化，其委托研究的比例 1996 年占 79.9%；2006 年占 70.7%^①；2012 年的占 59%^②，呈下降趋势。自主研究的比例 1996 年占 18.4%；2006 年占 26.1%；2012 年占 39%，呈上升趋势。智库的独立

① 公益財団法人・総合研究開発機構（NIRA）編『シンクタンク動向2008』、40頁。

② 公益財団法人・総合研究開発機構（NIRA）編『シンクタンク情報2014』、8頁。

性逐渐增强,但营利的机会变少了。

进入 21 世纪以来,不论是自民党执政还是民主党执政,都加速了行政改革的步伐,智库的经营状况越发困难。就连日本智库的“龙头老大”NIRA 也遇到了财政困难。2007 年 11 月,综合研究开发机构由政府认可的法人变成财团法人,2011 年又被认定为“公益财团法人”。

2006 年综合研究开发机构^①曾对智库的经营状况做过一次调查。调查结果显示:有 15% 的智库组织认为经营状况恶化,认为有改善的只占 4.1%,认为没什么变化的占 33.6%,认为稍稍有点改善的占 16.8%,认为稍稍恶化的占 30.0%。^②

总体来看,日本智库组织的经营状况比较艰难,单纯依靠政策研究的智库难以生存。一般的智库或依靠大企业,或依靠政府以及社会组织,独立性和公益性较低,且多集中在首都东京。日本的智库经营具有一定的局限性,政策研究多被局限在行政的框架之内,只有接受委托研究才有资金来源,“委托资金以外的独立资金来源基本没有”^③。由于资金不足,连作为外交领域政策研究先驱的“亚太研究会”也于 2005 年解散。2008 年作为财团法人的“政策科学研究所”解散;民主党智库“公共政策平台”2009 年停止活动;自民党智库“日本 2005 智库”于 2011 年解散;2015 年,日本财团下属的“海洋政策研究财团”解散。

二、战后日本智库发展的阶段性特征

在“智库”这个词进入日本之前,日本就已经拥有智库了。1907 年成立的“满铁调查部”、1919 年成立的“大原社会问题研究所”、1922 年成立的“东京市政调查会”、1932 年成立的“三菱经济研究所”、1933 年成立的“昭和研究会”、1938 年成立的“东亚研究所”,都是战前日本知名的智库。这些智库为日本帝国的发展战略、殖民地经营策略的制定立下“汗马功劳”,成为近代日本对外扩张的尖兵。“满铁调查部”作为日本智库的鼻祖,成为“日本智库神话的原点”。在进行殖民地行政调查的同时,满铁调查部的智库成员与从事战时行政的“革新官僚”建立起密切关系。这张知识与政治相连

① 2016 年,该智库定名为“公益财团法人 NIRA 综合研究开发机构”,(简称 NIRA 综研)。

② 公益財団法人・総合研究開発機構(NIRA)編『シンクタンク動向 2006』、10 頁。

③ 鈴木崇弘「日本になぜ(米国型)シンクタンクが育たなかったのか?」、『政策・経営』、2011 年、Vol 2、45 頁。

接的“网”，连绵不断地笼罩了日本政坛近百年。满铁调查部是首任满铁总裁后藤新平设立的社会科学调查研究机构，资金来自国家，是地地道道的“国策公司”。“成立于日俄战争后的满铁调查部的最大特征，就是在日本帝国向东亚扩张的各个阶段，始终站在调查活动的最前沿，为日本帝国的国家决策发挥了重要的智囊作用。”^①

从一般意义上讲，组建智库的高潮多出现在国际局势发生巨大变化之际。如两次世界大战之后，美英两国都组建了重要智库。如英国 1920 年成立的“国际问题研究所”、美国 1921 年成立的“外交评议会”（CFR）以及 1927 年成立的“布鲁金斯研究所”。第二次世界大战后，1948 年美国“兰德研究所”（RAND）成立，1962 年美国“国际战略研究所”（CSIS）成立，1958 年英国“国际战略问题研究所”成立。日本智库出现在 20 世纪 50—60 年代，“日本国际问题研究所”（1959 年）、“日本经济研究中心”（1963 年）、“野村综合研究所”（1965 年）、“日本能源经济研究所”（1966 年）相继成立，70 年代后日本进入大量组建智库时期。

日本智库确实不如美英发达，其研究成果也没有引起世界太多的注意。20 世纪 70 年代，日本智库的研究内容主要偏重经济，但还是有些政策性研究。到了 80 年代，随着日本经济大国地位的确立，智库作为企业“咨询机构”的特征比较明显，它们将大部分精力放在研究如何使日本的企业能得到发展上，尤其在金融领域。进入 90 年代，随着日本追求“政治大国”“军事大国”战略目标的需要，日本智库作为“政策研究”机构的性质才最终确立。

在战后日本智库发展的前两次高潮中，智库的研究形态主要是接受国家、地方政府以及企业的委托，对产品开发、技术革新、市场调研倾注了大量精力，为日本“贸易立国”、“技术立国”以及如何开发国际市场发挥了重要作用。在第三次高潮中，对国家的外交、安保战略研究逐渐增多。日本智库为政府制定国家内外发展战略、政策方针献计献策，为日本从“经济大国”走向“政治大国”乃至“军事大国”提供理论依据和政策方案。总体看，战后日本智库的研究多偏于经济领域，最近十多年来，智库在外交、安保领域的研究成果受到日本政府的重视，也引起了日本内外学者的关注。

（一）日本智库设立的“第一次高潮”

“智库”一词是 20 世纪 60 年代末进入日本的。1968 年对于日本来说是难

^① 小林英夫『満鉄調査部』、平凡社新書、2005 年、11 頁。

忘的一年，日本经济终于在这一年达到仅次于美苏的地位，成为资本主义世界第二大经济强国。石油危机过后，日本进入战后第一次组建智库的高潮期。1970 年被称作日本的“智库元年”。在经过持续的经济高速增长后，日本的社会、经济、产业结构都发生了巨大变化，“公害问题”“环保问题”“城市问题”作为社会问题逐渐出现。因此，公共政策引起国民的极大关注，智库应运而生。1970 年前后纷纷组建一大批智库被视为战后日本智库设立的“第一次高潮”。此期间成立的日本智库除前述的几个外，还有“社会工学研究所”（1969 年）、“日本综合研究所”（1970 年）、“三菱综合研究所”（1970 年）、“政策科学研究所”（1971 年）、“未来工学研究所”（1971 年）等。这一时期，日本智库的研究重点一般都集中在经济领域，特别是国土开发利用、交通、产业领域的研究成果占主导地位，公害、环保以及城市问题成为新课题。

为了促进和协调各智库之间的信息交流与共同研究，1971 年成立了“日本智库协会”。1974 年 3 月，日本最大智库“综合研究开发机构”（NIRA）在各界的支持下成立。NIRA 的存在使日本智库在组织上和研究上都有了“领头人”，尤其是 NIRA 开展的系统调查和出版的相关刊物，为后来研究智库的学者提供了可资借鉴的大量数据和研究成果。至今，NIRA 仍是研究日本智库的最大信息源。

从 70 年代中期到 80 年代中期，日本各地纷纷组建智库，十年间组建的智库共有 40 家左右。在 NIRA 的协助下，1985 年成立了“地方智库协会”，以促进各地区智库的平衡发展。这一期间，日本学界对智库在政府的政治、外交、安全政策形成过程中如何发挥作用开始关注。虽然研究成果不多，但有些成果仍有参考价值。如《智库：未来应走向政策研究》、《世界智库：连接“知”与“治”的装置》以及论文《日本智库在政策形成过程中的作用》等研究成果都为后来的智库研究奠定了理论基础。

（二）日本智库设立的“第二次高潮”

20 世纪 80 年代后期到 90 年代初期是日本智库设立的“第二次高潮”。这一时期的特征是金融机构、保险公司系统的智库纷纷建立，如“三和综合研究所”“大和银行综合研究所”“富士综合研究所”“安田综合研究所”“住友生命综合研究所”等。这与日本成为“经济大国”以及金融业快速发展有密切关系。

尽管第二次组建智库的高潮来势凶猛，但是，显然这些所谓的“智库”基本都是相关企业的“咨询机构”。虽然这些智库也从事政策研究，但与研究公共政策的智库相比还有一定的距离。如果第一次高潮期成立的智库还可以说注重公共政策的研究，那么，第二次高潮期成立的所谓智库组织，其作为

企业发展的“咨询机构”特征非常明显。并且，在每年智库所接受的委托研究收入总额当中，这些大型“咨询机构”就占去了 70% 左右的份额。^①

（三）日本智库设立的“第三次高潮”

冷战结束后，日本不仅在国际上危机感增强，同时因“1955 年体制”的崩溃在国内政治上的危机感也增强了。国民关心内外大事，智囊纷纷议论朝政，这都为日本智库的新发展提供了条件。在世纪之交日本智库又迎来了一个新的发展时期，实现了由“咨询机构”向“公共政策研究机构”的转换。21 世纪初，日本出现组建智库的第三次高潮，真正意义上的“政策智库”得到发展。

在 2000—2003 年这四年里，日本智库数量都连续保持在 300 家以上，达到顶峰时为 332 家。其后虽然逐年下降，但仍保持在 200 家以上。近年来，能源、环保领域的研究成为新趋势。其中，“环境能源政策研究所”“三菱综合研究所”“能源综合工学研究所”“日本能源经济研究所”等智库发挥了重要作用，对政府制定合理的能源环保政策产生了一定影响。随着“环境能源政策研究所”“市民活动中心”“政策过程研究机构”等智库的建立，特别是 1998 年《特定非营利活动促进法》（简称“NPO 法”）通过，以政策建议、政策研究为主体的 NPO 相继成立，日本智库的发展终于走入正轨。

如果说 20 世纪 80 年代日本设立的智库主要发挥了“咨询机构”功能，那么，进入新世纪日本朝野各界认识到了智库是研究全局性、战略性问题的公共政策研究机构。不仅民间智库纷纷成立，官方、半官方智库也更加积极地发挥作用。因此，一些面向企业的所谓智库（即“咨询机构”）纷纷合并或重组，各类智库组织开始以更宽阔的视野从宏观角度对公共政策进行研究，日本智库的政策咨询功能得到进一步完善。像国际问题研究所、防卫问题研究所、和平安全保障研究所、世界和平研究所、东京财团、海洋政策研究财团、日本国际论坛以及各类智囊团等官方、半官方智库以及民间著名智库，都为新世纪日本国家的内外发展战略的制定，提出了重要的政策构想。

在日本智库设立的第三次高潮期间，政党智库的建立以及智囊团在政府决策过程中发挥作用成为亮点。这一时期对决策发挥较大影响的与其说是智库，不如说是隶属首相或政府的各类“智囊团”。日本的行政改革在桥本龙太郎内阁时期就已开始，1998 年小渊内阁时期成立的“经济战略会议”对不良

^① 桜庭一郎『シンクタンクの「知」の構造と公共政策—日本のシンクタンクの研究機能—』、日本総合研究開発機構情報センター、1989 年、5 頁。

债权的解决提供了有价值的政策建议。2000年森喜朗内阁时期成立的“IT战略会议”，不仅显示了作为智囊的各位专家问题意识的准确度，还发挥了智囊团帮助政府解决社会经济问题的政策研究能力。尤其在小泉内阁进行“结构改革”以及民主党政权主张“革新行政”时期，“政治家主导”政策制定的呼声高涨，时代的发展要求政治家提高政策制定水平和执政能力，政党需要有自己的专门智库组织。于是，自民党的“日本智库2005”以及民主党的“公共政策平台”两大智库都在2005年成立。

日本的“议院内阁制”一直被形容为“官僚内阁制”，“制度疲劳”“官僚本位主义”导致日本社会公共政策的制定形成了“官高政低”现象。因此，“政治主导”“官邸主导”成为改革派政治家和一些政策专家的口号。不论朝野都竞相公布自己的“政治改革”“行政改革”政策构想与建议，这在客观上推动了“政策智库”“政党智库”的发展。毋庸置疑，政党智库在提高政党决策水平、制定政党发展战略，特别是在提高选举“政策公约”的政策水准上发挥了重要作用，同时也是推动党组织建设的有效手段。

三、日本智库如何影响政府决策

（一）智库报告书为政府决策提出政策建议

智库的主要研究成果，是由智库成员课题组经研究提出的报告书或单独的“政策建议”，也是影响政府决策的重要手段。当然，智库成员（包括外聘课题组成员）也可以通过个人撰写的论文、接受采访时所发表的学术观点向社会发声，形成舆论环境，进而使自己的政策构想影响政策制定者。不过，期盼每一份报告书都能发挥影响决策的作用并不现实。只有那些知名智库、社会名流以及政策研究专家参与撰写的报告书才会引起执政者的注意。日本智库研究的范围涉及日本内政、外交以及社会经济的方方面面。进入新世纪以来，一些著名智库研究日本外交安保政策以及国家发展战略的报告书成为我们观察日本政府国家安全战略以及对华外交政策的窗口。下述几个智库都曾对日本政府外交安保政策的形成发挥过作用与影响。

公益财团法人世界和平研究所成立于1988年6月28日，中曾根康弘为会长，佐藤谦为理事长。2011年4月1日该研究所由财团法人变为公益财团法人。2001年该研究所“综合战略研究会”发表了报告书《日本综合战略大纲》，课题负责人是日本首相中最具战略思维的中曾根康弘。该报告书着眼于

到 2020 年甚至 2030 年期间日本的发展,对未来五到十年的日本国家总体发展战略进行了展望并提出相关政策建议。该报告书在强调日本外交安保政策重要性的同时,突出了修宪诉求。报告书认可了美国的世界领导地位,并主张在以日美同盟为核心的同时强化多元安保国际体系。报告书在美国参与亚太事务上表示出积极配合的态度,但对中国未来的发展却表示出担心,认为中国未来的发展虽然潜力很大,但存在着很多不稳定因素,“另外,在对外关系上,在地区范围内政治外交话语权不断增大的中国有可能与美国以及周边国家发生摩擦”。^① 报告书预测未来中国将对亚太局势产生“决定性影响”,因此,建议日本政府在坚持日美同盟作为外交基轴的同时,要将如何协调与中国的关系作为“极其重要的课题”加以应对。

该报告书的另一个重点就是,强调修改日本宪法的必要性及其修宪的具体步骤与内容。报告书指出,冷战已经结束十年,二战也过去了半个世纪,国际形势已发生巨变,但日本宪法却没有任何改变,主张“为了日本的腾飞”“为了国民”,应当制定一部“与时俱进”的宪法。关于修宪进程,报告书提出了以下几个具体步骤:通过七年实现修宪目标;在国会“宪法调查会”讨论基础之上,各政党分别发表自己的修宪纲要,然后展开全民讨论形成共识;在公布的修宪纲要基础上整合政治体制,制定有关在国会发起动议以及国民投票的“修宪手续法”;修宪案在议会获得 2/3 议员的赞成后议会发起动议,实施国民投票。报告书强调了以下几个修宪的具体目标“首相公选”,修改宪法前言,拥有军队,恢复行使集体自卫权,争做“国际贡献”;明确规定国民的权利与义务,成立“宪法法院”和“行政法院”。^②

在安倍初次执政时,中曾根康弘就期待安倍能给日本带来“巨大变化”,特别希望安倍能在宪法、教育以及亚洲外交三个领域有所突破。中曾根在 2006 年的一次讲演中说,小泉偏离了日本政治的“主流”,而日本政治的主流就是“修改宪法,修改教育基本法”。中曾根要求安倍为未来的国家蓝图制定出一个“工程管理表”,并提出争取“在五年内修改宪法”。关于亚洲外交,他认为解决中日之间矛盾的方法如邓小平所说,“‘不解决’也是解决方法”,即“搁置争议”。^③

报告书提出至今已有 17 年,虽然日本修宪的目标还没有实现,但上述报

① 公益財団法人世界平和研究所「総合戦略研究会」編『日本の総合戦略大綱』、2001 年、6 頁。

② 同上书,第 8—9 頁。

③ 小泉純一郎等『自民党の底力』、成甲書房、2007 年、152 頁、165 頁。

告书的政策建议对日本政府其后的决策所发挥的影响力已有目共睹。虽然安倍第一次执政不能令中曾根满意,但安倍再次执政以来,上述政策建议正一步步成为日本政府的具体政策内容。安倍晋三特别重视教育和安保两个领域,并积极推进修宪进程。

2015年12月16日,世界和平研究所又提出了一个“有关东亚海洋安全保障的中曾根建议”。该政策建议强调应遵守“国际规则”,即遵循1982年的《联合国海洋法公约》以及1976年的《东南亚友好合作条约》与2002年的“南海各方行为宣言”;主张尽快制定“南海行为准则”和“东亚海洋安全保障宪章”,并设立“东亚海洋安全保障机构”。近两年,作为域外国家,日本政府积极干预南海事务,小动作不断,给中日关系带来明显的负面影响。2016年10月,世界和平研究所“海洋安全保障研究委员会”在“中曾根建议”基础之上推出了题为“海上危机管理——来自现场的紧急建议”的政策建议。关于海洋危机管理,该政策建议提出了七点原则主张:(1)公务船不应以所辖领海为由对民间船舶过度执法;(2)在有争议水域为避免误会,公务船之间应确保建立联络机制;(3)签订防止军舰、军机突发事件协定;(4)明确渔船是“兵”还是“民”的所谓“海上民兵”问题;(5)提高海上执法能力;(6)相关国家要在海洋法、航空法等国际法领域形成共识;(7)各国之间要相互合作,提高对海洋状况的认识能力。^①

该政策建议强调其出台的理由是“最近,在南海和东海出现了与已确立的国际法不相容的单边主张与行动”。^②很明显,其矛头直指中国。

2006年11月30日,日本时任外务大臣麻生太郎发表了题为《构筑“自由与繁荣之弧”——拓展日本外交地平》的政策演讲,它标志着日本“价值观外交”正式出台。何为“价值观外交”?简单说就是倡导“普遍价值”的外交。何为“普遍价值”?普遍价值包括民主、自由、人权、法治、市场经济。其实,这些道理世界各国人民都懂,麻生之所以特意渲染是出于日本的战略考量。世界和平研究所主任研究员星山隆认为,“价值观外交”和“自由与繁荣之弧”是日本政府提出的新外交政策,其含义是:“(1)日本要在安保领域发挥与自己的能力相符的‘全球性’作用,为此,要大幅度地排除在行使武力方面的制约。(2)冷战后的世界秩序是按美国的价值观外交构筑的,

① 公益財団法人世界平和研究所 海洋安全保障研究委員会「海上における危機管理—現場からの緊急提言—」、2016年10月、6—9頁。

② 同上书,第2頁。

因此,日本要与美国步调一致,如有哪个国家违反,日本应与欧美一起严厉应对。特别是在亚洲形成新秩序的过程中,通过将美国引入亚洲来对付朝鲜的核威胁以及中国的崛起。(3)不单单是美国,还要强化与欧洲、印度以及澳大利亚这些价值观相同的国家之间的关系。在勾画应对俄罗斯与中国的外交蓝图的同时,推进日本的自主外交战略。”^①

日本的外交战略意图是明显的,讲民主、自由与人权只是表面文章,联合美国及中国周边的个别国家对中国进行围堵与遏制才是其真正目的。20 世纪 90 年代中期以后,日本对华外交就一直在缺乏战略思维的状态下运行。这里有美国因素的作用,美国利用日美同盟“再定义”为日本适当松绑,套牢日本。同时也有日本的企图,日本既害怕中国强大,又害怕美国抛弃,更想成为军事大国,实现成为“正常国家”的“宏伟蓝图”。日本的亚洲外交与国际战略一直在这种自相矛盾中纠结与徘徊。所谓“价值观外交”和“自由与繁荣之弧”正是日本为拓展自己的外交空间、繁荣日本的“国家利益”而画的“弧”。从地理上看,“它起自北欧,途经巴尔干、中东欧、中亚、中东以及印度半岛,再通过东南亚来连接东北亚”。^②这是一个比当年的“大东亚共荣圈”更庞大、更宏大的扩张设想,日本想借助这一“新外交政策与方针”来提升自己在世界范围内的形象与存在感,实现自己到“地球另一边”的梦想。“价值观外交”和“自由与繁荣之弧”互为表里,前者是借口,后者是意图。日本的核心战略目标就是强化日美关系与自主外交,在全球范围内积极发挥作用并为亚洲“定规矩”。

公益财团法人日本国际问题研究所是战后日本成立最早的智库,隶属外务省,第一任会长是前首相吉田茂。1963 年该研究所由财团法人变为公益财团法人,其研究项目主要是承接外务省交办的课题,为日本政府制定外交、安保政策提供理论依据并建言献策,研究所还定期出版《国际问题》月刊。2007 年 3 月该研究所提出了《日本对黑海政策——追求“自由与繁荣之弧”外交》报告书,这是 2006 年国际问题研究所受日本外务省委托所进行的一个研究项目,是一个有关黑海合作的政策建议。可以说,这是作为智库的国际问题研究所在日本外务省授意下为当时的安倍政府即将实施的新外交理念与政策提供理论依据。

日本“价值观外交”出台的国际政治背景是,日本与邻国中韩关系不睦,

^① 公益財団法人世界和平研究所『「価値の外交」は日本の新総合安全保障戦略—「普通の国」を目指して—』、2016 年 10 月、1 頁。

^② 同上书,第 4 页。

“入常”受阻。日本支持美国打伊拉克，虽然实现了“借船出海”走向了世界舞台，但国际上对此褒贬不一。日本急于在外交上找到突破口，于是，“自由与繁荣之弧”外交战略构想便应运而生。该报告书强调，在对其进行评价时，“应超越对中俄关系，日本只是想参加在全球范围内展开的国际游戏”。^①报告书称，“自由与繁荣之弧”外交政策是日本的一次“外交革命”，是划时代的外交路线转变，它使日本的“外交三原则”变成“外交四原则”，是日本外交全球化的第一步。其实，“价值观外交”的实质是日本想通过欧洲外交来弥补其亚洲外交的缺憾与过失，用以提升自己的国际形象。

2016年1月29日，美国宾夕法尼亚大学发表《2015世界智库报告》，其中，日本国际问题研究所位列世界第15名、亚洲第1名。日本国际问题研究所作为研究国际问题的智库，其研究范围覆盖全球。另外，每当日本政府面临外交难题时，该研究所都出面为政府外交决策提供理论依据和政策建议，帮助政府解“燃眉之急”。2012年中日关系因日本“购岛”而面临危机。同年9月24日，日本国际问题研究所发表了“有关围绕尖阁诸岛问题的紧急建议”。该政策建议包括以下四项主张：（1）加强尖阁诸岛（即中国钓鱼岛及其附属岛屿，——笔者注）的警备工作，强化海上保安厅的体制与装备，增加大型巡逻船。为防对手误判导致危机升级，有必要继续确保稳固的日美同盟关系。（2）尖阁诸岛是日本固有领土，不论是历史上还是国际法上都已明确，应利用各种机会向世界广泛宣传。根据1951年《旧金山和约》第三条规定，美国在作为冲绳一部分的尖阁诸岛拥有施政权。1972年冲绳归还时，尖阁诸岛包括其内，因此属于日本领土，要提醒美国不应该采取中立立场。（3）在冷静处理尖阁诸岛问题的同时，绝不容忍中国的过激行为，希望中国能遵守国际法。（4）日中两国应在海洋问题上通力合作，构筑信赖关系，建立危机管理机制。^②作为学者，课题组成员明明知道美国移交给日本的是钓鱼群岛的“施政权”，而非所有权，但是作为智库成员和政策建议的提供者，他们却要求美国放弃“中立立场”。

公益财团法人日本国际论坛在研究日本的“积极和平主义”问题上比较活跃，该论坛政策委员会两次发表相关领域的报告书。2009年10月，该论坛政策委员会发表了题为“积极和平主义与日美同盟走向”的第32次政策建

① 公益財団法人日本国際問題研究所『日本の対黒海政策—「自由と繁栄の弧」外交を求めて—』、2007年3月、2頁。

② 公益財団法人日本国際問題研究所『尖閣諸島をめぐる問題に関する緊急提言』、2012年9月24日、1—2頁。

议。建议内容包括三个部分共九条。其中,第一条,关于国土安全的政策建议:(1)重新审视“无核三原则”等基础防卫政策;(2)在美军重组过程中给予协助,承认行使集体自卫权;(3)废除“武器出口三原则”;(4)整合并强化国家情报收集与分析体制。第二条,关于地区安全保障的政策建议:(1)掌握东亚地区对话与合作的主导权,(2)强化并发展日美在对华战略上的协调关系,(3)正视现存的对日本主权的侵害行为。第三条,关于国际安全保障的政策建议:(1)制定国际和平合作一般法,为全球性的国际安全保障做贡献;(2)推动核不扩散、核军缩以及核能的和平利用进程。

该政策建议出台时还是民主党执政时期,鸠山内阁的“日美对等”外交受阻。内有官僚掣肘,外有美国打压,鸠山内阁不得不辞职,菅直人内阁成立。日本国际论坛就是在这样的国内政治氛围中发表了这篇右倾色彩浓重的政策建议。该政策建议在前言中对国际形势以及日本现状进行分析后认为,冷战时期日本一直实施“低成本、低风险”的“吉田主义”,现在进入了后冷战时期,国际秩序已经从“一极”经过“多极”到了“无极”状态,美国已经无法发挥“世界警察”的作用。该政策建议强调,二战结束以来,日本都是“被动地应对”国际事务,现在应该进行新的选择、搞一个能够取代“吉田主义”的“主义”。于是,“积极和平主义”概念应运而生。所谓“积极和平主义”,是指“将日本的和平主义由‘消极的和平主义’‘被动的和平主义’提升为‘积极的和平主义’‘能动的和平主义’”。^①也就是说,《周边事态法》已经不能满足日本的需要了,“借船出海”不如“造船出海”,日本要“负起作为世界市民一员的责任”。

该政策建议对其后日本政府外交安保政策的右倾化产生重要影响,野田内阁以官房长官谈话的形式废除了“武器出口三原则”,二次执政后的安倍内阁将“积极和平主义”概念直接转化为日本政府的外交政策。日本国际论坛在安倍执政后对已有的政策建议并不满足,2014年8月,该智库政策委员会就“积极和平主义”观点又发表了题为《积极和平主义与日本未来走向》的第37次政策建议。新政策建议在绪论中指责中国在南海和东海“凭借武力扩大势力范围”,批评俄罗斯为了抢先制定“游戏规则”而占领了克里米亚,指责这是对“不战公约”的挑战,“是臭名昭著的‘勃列日涅夫主义’的翻版”。在渲染“中俄威胁

^① 公益財団法人日本国際フォーラム第32政策提言『積極的平和主義と日米同盟のあり方』、2009年9月、2頁。

论”的同时，政策建议亮出了自己的观点，即日本已经不能满足恢复行使集体自卫权这一解释修宪做法，而是要从“一国和平主义”转换为“世界和平主义”。

该政策建议认为，如果对俄罗斯的所作所为熟视无睹“就是典型的‘一国和平主义’”，国际社会“不能放过俄罗斯的违法举动，给中国一个错误信息”，强调如果不对俄罗斯进行严厉制裁，“就是怂恿中国成为第二个俄罗斯”。政策建议号召，日本人民要从“一国和平主义”的睡梦中觉醒，认识到“没有世界整体的和平就没有日本的和平”“积极和平主义是日本与世界共存共荣的战略性智慧的体现”。^① 经过一番论证之后，日本国际论坛政策委员会给政府开出的“积极和平主义”药方的国内部分锐减，只留下对集体自卫权进行法制化一点，而有关日本要在国际范围内发挥重要作用的部分却增添了大量新内容。

具体政策建议如下：“（1）日本应当参加联合国安全保障军事措施。（2）制定国际和平合作法，为国际安全保障体制的确立做贡献。（3）欢迎恢复行使集体自卫权，希望能尽早将其法制化。（4）协调日美对华战略的同时，强化日本与东南亚、澳大利亚以及印度之间的合作。（5）与七国集团一道拒绝俄罗斯‘依靠武力单方扩充领土’行为并对其实施不承认政策。（6）日本要对‘全球规模的各种问题’发挥领导作用。”^② 也就是说，在这六条政策建议中，最后一条才是日本“积极和平主义”的精髓，也最能满足安倍内阁的需要。作为智库，该论坛在安倍政府制定“积极和平主义”外交政策过程中所发挥的作用一目了然。安倍内阁推行“积极和平主义”外交政策的目的，就是不满日本防卫力量从本土走向周边，进而要让日本防卫力量走向世界，“到地球的另一边”去实现对国际事务全面参与的“日本梦”。说到底，“积极和平主义”就是积极扩张主义，是强军扩军、走向世界的“主义”。安倍的最终目的，是实现对宪法第九条的全面突破，使日本成为“正常国家”，完成走向“军事大国”的战略目标。

（二）首相“智囊团”影响政府决策

“智囊团”在日本多指“审议会”“恳谈会”型政府或首相咨询机构。“审议会”是依据法律成立的“公共咨询机构”，持续的时间较长。而“恳谈会”则是首相临时成立的“私人咨询机构”，不需依据法律，一般持续一年左

^① 公益財団法人日本国際フォーラム第37政策提言『積極的平和主義と日本の針路』、2014年8月、3—5頁。

^② 同上书、第9頁。

右,根据重大决策的需要随时成立,并参考首相的政策意图提出相关政策构想与政策方案。“恳谈会”有时也称“研究会”或“学习会”。就对政策过程的影响而言,恳谈会一般是在政策形成过程的前期发挥作用,或者说是为政府或首相推行一项新政策寻找理论根据。审议会一般是在政策过程的后半段发挥作用。即,恳谈会偏重提出政策方案,审议会则偏重政策立案与决策。前者成员多为专家教授和社会名流,后者多为相关领域的官僚和议员。

1979 年 4 月 2 日,随着国际环境变化的需要,大平内阁成立了首相智囊团“政策研究会”,其中的“综合安全保障研究小组”发表了报告书《综合安全保障战略》,提出了要“自主努力、与同盟国合作、与国际社会合作”等政策构想与方案。在美苏争霸的态势下,日本政府宣布了要“保卫千里海上运输线”的政策主张,并大幅增加了日美共同军事训练的次数。“与以往的整合防卫力量不同,这次整合是在日美密切配合下进行的,这是这一时期的特征。”^①

战后日本著名的智囊团除了上述大平私人咨询机构“政策研究会”外,当属作为小泉公共咨询机构的“经济财政咨询会议”以及作为多位首相私人咨询机构的“防卫问题恳谈会”了。

冷战时期,发展经济是日本的国家战略目标,决策由“官僚主导”。但是,冷战结束后日本的公共政策,特别是外交安保政策的制定其重要性显著增加,决策机制也在发生变化。随着政策课题的复杂化以及“政治主导”“官邸主导”呼声高涨,有必要在政策制定过程中注入专业知识,倾听民间有识之士的意见。作为审议会或恳谈会的一员,专家与社会名流参与或影响决策,对政府新政策的形成能够发挥重要的作用与影响。冷战结束以来,作为首相智囊团的“防卫问题恳谈会”共发表了四个重要报告书,对《防卫计划大纲》的修订以及日本外交安保政策的形成起到了导航作用。

1976 年日本制定了战后第一个《防卫计划大纲》,该大纲决定了冷战时期日本防卫政策的基本特征是专守防卫、日美同盟、放弃战争且不保有军队。20 世纪 90 年代中期以来,日本加速了修改防卫计划大纲的频率。而且,修改防卫计划大纲之前,都要成立首相智囊团“防卫恳”并发表报告书。其中发挥了重要作用和影响力的四个报告书分别是:(1)《日本安全保障与防卫力量的走向》(1994 年),即所谓的“樋口报告”;(2)《“安全保障与防卫力量恳谈会”报告书——走向未来的保障与防卫力量设想》(2004 年),即所谓的“荒木报告”;

① 田中明彦「日本の外交戦略と日米同盟」、『国際問題』、No. 594、2010 年 9 月、37—38 頁。

(3) 《“安全保障与防卫力量恳谈会”报告书》(2009年); (4) 《处于新时代的日本安全保障与防卫力量的未来构想——致力于“和平创造国家”》(2010年)。^①

第一个报告书出台的背景是,日美共同的假想敌苏联解体,日本开始强调防卫的“自主性”并产生“离美”倾向。该报告书的特征是,将原来以《日美安全条约》为中心的日本安保体制改为以国际协调为中心的“多元安保合作”体制,即主张将日本被动的防卫政策改为“能动的、建设性的防卫政策”。美国发现了日本的这一微妙变化,出台了第三次《东亚战略报告》(EASR 1995),即所谓的“奈报告”。1995年11月日本新《防卫计划大纲》公布,日美安保体制的重要性得到再次确认,并且写入“做出更积极的、能动的国际贡献”等内容。从中,我们可以看到“樋口报告”的影响。1996年4月《日美安全保障共同宣言》发表,1998年9月《日美合作新指针》出台。美国政府对美日同盟关系进行了一系列调整,给日本适当松绑。经过对日美同盟的“再定义”,美国遏制了日本的“离美”倾向。

第二个报告书在日本防卫政策从“专守防卫”走向“动态防卫”的质变过程中发挥了重要影响,报告书主张将日本传统的防卫政策改为“多功能的有弹性的”防卫政策,这便是2004年防卫计划大纲修改前出台的“荒木报告”。与“樋口报告”出台背景相比,从20世纪90年代后期开始,日本国内外政治形势都在迅速发生变化。2004年出台的“荒木报告”其明显特征就是追求防卫政策能发生根本性改变,报告书在解禁武器出口以及重新定义日美安全保障内涵上的主张已经形成对战后“和平宪法”的挑战。

第三个报告书的出台是在麻生太郎执政期间。从2009年1月到8月,由六人组成的首相智囊团“安全保障与防卫力量恳谈会”经过11次全体会议,就有关防卫政策的十个议题进行了讨论,并为其后的《防卫计划大纲》修订做准备。六位代表中有五位是学者,充分体现了智囊参与政策过程并发挥作用、提高政府决策水平的努力与实践。2009年的报告书强调了日本防卫力量“动态遏制”以及确立情报优越性的目标。关于防卫政策与方针,报告书认为,“国防基本方针”制定50年来没有修改,它不能继续充当今后日本制定安保政策的具体方针。另外,建议重新讨论“专守防卫”概念,并对“武器

① 『日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—』(「樋口レポート」)、1994年。『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—(「荒木レポート」)、2004年。『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』、2009年。『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—「平和創造国家」を目指して—』、2010年。

出口三原则”将导致日本技术发展水平落后表示了担忧。由于自民党下台，该报告书不了了之。民主党上台后推迟了《防卫计划大纲》的修改。

第四个报告书是在民主党野田内阁时期出台的。在“多元安保合作战略”上，该报告书与 2009 年的报告书没有太大差别。但是，民主党智囊团“防卫恳”的报告书提出了“新时代”与“和平创建国家”概念，显示了民主党政权与自民党政权在外交安保政策上的不同。在理念与目标上，民主党智囊团报告书不仅强调日本的安全与繁荣，也强调周边地区以及世界的稳定与繁荣，并主张维持自由而开放的国际体系。不过，报告书也强调“基本防卫力量”概念（即“专守防卫”）的有效性已经丧失，“武器出口三原则”不是武器禁运政策，应确立新原则以推进防卫装备合作与防卫援助的开展；构筑“动态遏制力”；作为中长期战略方针，应装备卫星系统并提高海洋监视能力；取消“恳谈会”形式的首相私人咨询机构，设立类似内阁官房的常设机构——“有识之士会议”。

从上述自民党提出的 2009 年报告书与民主党 2010 年提出的报告书看，两者的共同点有三：（1）强调“动态遏制力”，（2）主张“多元安保合作战略”，（3）提出修改“武器出口三原则”。从 2010 年日本政府制定的《防卫计划大纲》所提出的“动态防卫力量”概念以及提高日本的情报收集与分析能力、强化具有共同价值观以及共同安保利益的国家之间的双边和多边合作关系这一主张看，恳谈会的报告书直接或间接地影响了《防卫计划大纲》的修订内容。

日本经济的萎靡不振，使日本人对自己国家所处的战略环境产生不安和危机感，走向“政治大国”和“军事大国”的战略需求更使日本政府急于加强对外交、安保领域问题的研究以及政策立案水平的提高。2002 年 11 月 28 日，时任首相小泉纯一郎的智囊团就曾提交过一份报告书《21 世纪日本外交的基本战略——新时代、新理想、新外交》。该报告书对 21 世纪初期日本的外交战略进行了系统的、客观的分析与展望，对小泉内阁的外交决策发挥过重大影响。自民党重新夺回政权后，第二次上台执政的安倍首相恢复了其私人咨询机构“重建安全保障法制基础恳谈会”，对恢复行使“集体自卫权”以及建立正式军队进行前期理论研究并提出政策构想。2014 年 5 月，该恳谈会向内阁提交了《应该承认行使集体自卫权》的报告书，为实现战后日本第三个国家发展战略目标——走向“军事大国”做理论和政策上的准备。

小泉纯一郎执政期间，执意对自民党的决策机制进行改革，他发誓要“改造自民党”。在“官邸主导”和“政治主导”的口号下，他利用“经济财政咨询会议”帮助官邸决策，巧用“政策公约”对政府决策过程进行改革，

努力掌握政治家和官邸在决策过程中的主导权。根据内阁法规定,“内阁主导”具有正当性,首相利用“智囊团”里的民间“有识之士”和“智囊”这一从外部注入的“刺激剂”,设定自己想实施的紧要政策课题,排除官僚的干扰,使内阁会议具有实质性的内容和作用。桥本内阁的“行革会议”、小渊内阁的“经济战略会议”、森喜朗内阁的“IT 战略会议”、小泉内阁的“经济财政咨询会议”以及前面提到的各次“防卫问题恳谈会”,都是首相发挥决策主导权时所利用的“审议会”和“恳谈会”型决策手段的案例。

“政权更替”后,民主党政权更是以“革新行政”“摆脱官僚”为己任。政党智库的出现以及各式首相智囊团的设立,都在弥补政治家决策能力不足的同时,推动着智库的发展以及智库研究水平的提高。2006年9月4日,时任首相小泉纯一郎在自民党的“日本智库2005”举办的第一次讲演会上发表题为《摆脱官僚主导时代的智库》的讲演时说“对于智库的研究员来说,不论是外交还是内政,自己的研究领域最重要。但综合看,其优先顺序因人而异。例如,选举时说出所有领域的政策主张是不可能的,也没有时间。为了在短时间内向国民传达政策主张,要考虑如何安排优先顺序。现场能够传达的也就是一两个政策主张,我认为智库的作用就是能够提供此时进行判断的依据材料。”^①小泉纯一郎用极其明了的语言,道出了智库应该在政策过程的哪个环节发挥作用,如何发挥作用。也就是说,智库要在政治家和政府决策之前对即将实施的政策找足根据,或者说,在建议政府实施该政策之前,自己要先进行论证并能自圆其说,然后将论点与论据以及相关依据材料提供给政府和决策者。总之,审议会和恳谈会作为首相的智囊团,不仅保障了首相能够主导政策的制定,同时也能成为“维持政权”的有效手段之一。尤其在锐意改革的小泉内阁时期,首相利用“咨询机构”来对付官僚统治的各省厅以及“族议员”对自己决策的抵制,同时也使首相智囊团对政府决策所发挥的影响最大化。

四、日本智库存在的问题与未来发展趋势

随着日本政治结构以及经济环境的变化,智库也进入了新一轮的整合期。一批智库被解散,同样,根据国内外新形势的需要另一批智库被改组或新设。除了国内外形势变化的因素外,财力与人力因素也是智库分化改组的重要原

^① 小泉純一郎等『自民党の底力』、25頁。

因。长期以来,日本智库对政治、外交、国际问题研究的份额并不大。其中,研究国际问题的智库在全日本的智库当中所占比重为 3%,而且主要集中在首都东京。从地域分布数值看,东京研究国际问题的智库所占比重为 8% 以上,远远高于全国的平均值。总体看,日本智库关注经济领域的课题更多一些,近年来,一些民间智库也开始积极关注瞬息万变的国际形势。例如,“PHP 综合研究所”对“印度洋、太平洋与海洋丝绸之路”问题的前沿性分析与研究,当然也包括一些右翼智库对领土问题的过度反应。

(一) 日本智库发展进入调整期

2000 年日本内阁会议通过了《行政改革大纲》,2006 年公益法人改革三法以及《地方分权改革推进法》成立。这些法律的实施为智库的发展改善了政策环境,疏通了发展道路。根据“综合研究开发机构”《智库信息 2014》的调查数据显示,截至 2013 年,进入调查范围内的日本智库数量从 2000 年的 332 家下降为 181 家。而 2012 年该数据为 193 家,与冷战结束时的 1991 年(191 家)相差不多。因财力和人力的不足,21 世纪初蜂拥成立的 300 多家智库,经过整合将近一半被撤销。官方智库也在实行民营化或部分民营化,智库“龙头老大”综合研究开发机构亦不例外。当然,智库发展水平的高低是由质量决定的。但是,相对于美国的 2000 家智库,日本的 181 家智库确实少很多,与其经济实力以及实现军事大国的雄心也不相称。

1. “官僚主导”政策过程没有明显改变

日本智库得不到“可持续发展”固然有多种原因,但人力财力以及政策环境的制约是最根本的原因。历来人们都把官僚机构云集之地“霞关”看成日本最大的智库,日本官僚的优秀素质也确实使他们能够肩负起“政策立案”的重任。自明治维新以来,日本具有政策立案能力的组织非行政机构莫属。特别是战后经济高速增长期间,日本的官僚制度显现出非凡的优越性。即便是经历了民主党执政期间对官僚机构实行的“大扫除”,官僚掌控政策制定过程的态势仍然没有实质性改变。因为日本的官僚素质较高并且对以往政策以及政策制定过程了如指掌,日本又是一个等级森严的社会,不要说民间智库很难有机会介入,就是官邸和政治家想主导政策制定都不是一件容易的事情。鸠山由纪夫首相“不信邪”就吃尽了苦头,当然,他的阻力不仅仅来自官僚,更来自美国盟友的“不信任”。

自民党和民主党分别成立于 2005 年的政党智库——“日本智库 2005”(自民党)和“公共政策平台”(民主党),在政权两次轮替之后都销声匿迹了。其

实,自民党内部早就有类似智库的“政策集团”(如中曾根康弘的“政策科学研究所”、宫泽喜一的“平河会”等)。政策集团作为自民党内部的小集团,既是派阀形成的基础与发展条件,也发挥着政党智库的作用。自民党长期执政,为弥补政策转换的空白,各派阀的“政策集团”就替代智库起到提出政策构想的作用。“政策集团”不仅提高了各派阀成员的政策水准,也为各派阀在组织上网罗了人才。同时,党内派阀斗争的结果,也使其获得或失去参与决策的权力。不过,无论哪个政党执政,“政策立案”的机会都在官僚手中。

2. 趋于保守是日本智库发展的基本特征

其实,在野田执政期间,民主党在政治上就已经向右转。自民党重新夺回政权后,日本保守阵营的力量得到壮大和发展。安倍晋三第一次执政期间就非常重视教育和安保两个领域,但其保守的政策主张随着他的下台而变成空想。重新执政后安倍便大刀阔斧地在这两个领域实施他的政策主张。保守政权打造的政策环境,必然要影响到智库的研究内容和政治立场,保守智库纷纷提出偏右的政策主张,为安倍的“新日本主义”执政理念提供政策依据。像冈崎久彦、中西辉政这样的右倾文人便成为安倍首相倚重的智囊。

2012年是日本智库发展的转折点。这一年,不仅智库的数量下降到冷战结束时的水平,政治立场趋于保守化也成为此后日本智库发展的基本特征。前述日本国际论坛、国际问题研究所以及世界和平研究所在2012年到2016年期间提出的相关报告书和政策建议就是日本智库趋于保守化的明显例证。

另外,像平松茂雄、樱井良子、渡部升一这样的右倾智囊更是著书立说,煽动日本民众反华,鼓动政府制定反华外交政策,恶化了日本的政策环境,也破坏了中日关系的顺利发展。樱井良子主导的民间智库“国家基本问题研究所”提出的研究成果中,充斥着反华言论和对历史问题的错误认识。尽管她主导撰写的报告书对政府决策影响有限,但保守智库能起到煽动舆论干扰政策环境的负面作用,日本有一批这样保守的民间小智库。即便是官方、半官方以及民间较大的智库,从2012年以来的研究成果看,其保守倾向也是明显的。隶属防卫省的官方智库“防卫研究所”不仅是“中国威胁论”的发源地,近年来在加强对华研究的同时为日本政府提供的有关中国研究成果逐渐趋于右倾化。

(二) 日本智库应把追求“公共精神”作为自己的行为准则

日本智库要想在国际公共政策领域做到可持续发展,就必须树立具有“公共精神”的道德观念。“价值观外交”正是日本外交的价值观误区,至今,安倍政府也没有走出这个误区。智库是为政府公共政策决策进行导航的,因此,

智库不能犯方向性错误。否则，公众的利益就会受损，社会就会付出代价。

1. “公共性”与智库的价值追求

“公共领域”的存在为智库实现自我价值提供了平台，“公共性”的追求为智库设立了道德底线。所谓“公共性”，一般是指“公共利益”（public interest）、“公共福祉”（public welfare）、“公益”（commonweal）等公共性的利益追求。“公共性既是人类一种个体的存在，同时也是一种社会存在。如果离开了人类的本性，公共性也就不存在了，或者说也就没有必要存在了。”^①

从东方哲学中，我们也能看到“公共哲学”思想的遗产，如中国思想史当中的“仁义礼智信”以及后来极端发展的“存天理，灭人欲”的价值取向。在中国古代，“公”与“私”的界限不甚明了。至少代表“公”的不是皇帝，而是“天”。作为“天子”的皇帝只是代替“天”发布命令，实施统治，维持社会秩序。如有“昏君”出现，民众就可以群起而攻之，“替天行道”。古代中国“天”的概念具有一种“普遍性质”，抽象的“天”成为“公共性的载体”。“天的世界”就等同于今天的“公共领域”。

在日本，伊藤仁斋（1627—1705）的“天下公共之物”一语被认为是日本“准公共哲学”诞生的标志。日本真正倡导“公共哲学”的人是幕末思想家横井小楠，他提出了“公共天理”概念。横井小楠认为，应该在世界范围内制定一种能普遍接受的超越国界的、公平公正的各国都遵守的行为规范准则，以此作为判断“有道”还是“无道”国家的标准。横井小楠的国际公共思想即便在今天也有可供参考的价值。

不论世界还是日本，智库的类型各种各样，观点立场可以分出左中右不同。但是，智库作为“政府决策的向导”，必须具备为大多数人谋利益的基本价值观，否则就失去了作为“思想库”和“智囊团”的价值。尤其在当今世界，国际形势动荡，国际秩序处于重新建构时期，各国智库与智囊团都应认真思考什么才是人类最应当追求的目标，各国政府在制定国际公共政策时也应考虑如何兼顾世界大多数人的利益。就日本智库而言，其价值观定位与其自身发展以及国民对智库的认识有直接关系。另外，在现有的日本社会结构和政治结构框架内，智库的生存空间直接影响到智库与智囊的使命感与自我认识程度。

2. 日本智库在国际公共政策领域里的“实用主义”价值选择

近年来，全球化与区域化进程同时发展。维护世界和平与区域稳定是世

^① 片岡寛光『公共の哲学』、早稻田大学出版部、2002年、6頁。

界各国共同的责任与义务。日本在地区和平中如何发挥作用,不仅是各国智库研究的对象,也是日本智库应该认真思考的问题。“出谋划策”者首先应该校正自己的价值定位,才能为政府决策增添“正能量”。一般来讲,在国际公共政策领域,没有可以号令世界或地区的权威的决策主体,“实力外交”“均衡发展”是其基本规则。因此,构筑超越国界的政策网络,创建新的国际体制是各国政府义不容辞的责任。

没有地区局势的稳定,日本的和平与安全也无从谈起。在风云变幻的国际社会,只有发挥各国的智慧才能保一方平安。目前,国际局势混沌,特别是朝鲜半岛形势紧张,我们有必要认真思考如何构筑地区“安全保障共同体”以及“东亚共同体”。日本前首相鸠山由纪夫曾主张“开放的国家利益”,这一观点值得我们认真研究。在区域共同体内部用“公共精神”“公共管理”作为指导各国行动的准则,应当成为域内国家间的共识。在“多样化中求得统一”,而不是将“对立扩大再生产”,“就能将我们生活的东亚这一公共空间变成没有战争的和平稳定的空间”。^①在国际安全保障政策领域,加强政策主体的责任感,在国际公共政策形成的过程中倡导“公共精神”和人类的“普遍价值”,关心区域内外的整体利益,是我们构筑“和谐亚洲”以及“和谐世界”的有效途径。这也是包括中日两国智库在内的亚洲各国智库以及世界各国智库与政府应该认真思考的问题,中国政府的“一带一路”倡议正是惠及周边的一种有效的国际公共政策,也是一种具有中国文化特色的“公共精神”的体现。

日本的部分智库、智囊以及有识之士也在不断地反思日本的智库建设,认为目前的日本还是个民主主义不健全的国家,应当在国家行政机构以外建立“民间非营利的独立组织”智库,使之弥补和推动日本的民主化建设。智库与智囊对民主价值的追求在一定程度上促进了日本的民主化发展。如,自20世纪80年代后期以来,日本人对NPO的关注度逐渐增大,90年代末期以来,随着《NPO法》《信息公开法》的实施,日本的“民间非营利独立组织”智库相继成立并开始了“政策立案”的研究与实践活动。

当今的公共政策制定需要多领域综合性知识的支撑才能完成,同时,随着人类文明的进步,也要求智库在提出公共政策构想时能以追求“公共性”作为行为准则。智库研究公共政策时,多以集体合作的形式完成共同的研究课题,如何保持价值上的基本认同并提供对社会发展有意义的公共政策设想

^① 山本武彦『安全保障政策』、日本経済評論社、2009年、278頁。

与方案,就离不开对“公共哲学”的理解与探讨。“公共政策学”作为一个学科诞生以来,“公共哲学”这个词就受到学界和社会的关注。其实,公共哲学的思想与讨论已经具有几千年的历史。“公共哲学”“公共性”之所以受到关注,一方面因其涉及价值判断问题,另一方面,近年来政府与个人之间出现了“社会组织”,如 NPO、NGO 等。新的“公共性承担者”的出现弥补了政府行为的不足,也显示出自己“公共性层次”和“存在感”。所谓“公共哲学”就是关于公共价值观的学问,如果没有对超越个人、政府、团体、地区甚至国家的普遍价值(即“公共哲学”)的追求,在“公共领域”和“公共世界”里,人们以及国家之间就没有办法进行理性交往。

安倍晋三首次上台,其“新日本主义”执政理念就已显现。^① 纵观安倍第二次执政以来的内外政策,其右倾保守特征越来越明显。为了追求“军事大国”目标,安倍内阁对内搞“皇国”和“军国”式教育,加速修宪步伐,一些右翼势力及相关智库积极跟进。近年来,日本的一些智库研究者也在思考智库在“公共领域”的价值导向问题。他们在“民间、非营利、独立”之外,又增添了“公益”两个字,完善了智库概念的内容。他们认为作为智库,应具备“民间、非营利、独立、公益”几个特征才能体现出智库的价值追求和工作目标,确信智库只有比官僚更优秀并具备一种“公共精神”,才能有自己的生存空间并得到可持续发展。

当今世界,智库在国家治理和国际战略制定过程中发挥着越来越重要的作用,它是提高国家软实力的重要手段。进入 21 世纪以来,各国领导人制定内外政策时越来越依赖系统化且具有前瞻性的知识与高超的智慧。^② 因此,各国不仅需要建设自己的高端智库,跟踪研究世界前沿性课题,更有必要对世界各国智库的研究动态与研究方法进行系统的梳理与规律性总结。上述日本智库建设中的经验教训和智库的作用与影响,也值得我们重视。

① 参见王屏《“新日本主义”新在何处》,《环球时报》2006 年 10 月 18 日。

② 中国共产党第十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出要加强中国特色新型智库的建设,建立健全决策咨询制度,这是中共中央文件首次提到“智库”概念。习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话时特别强调智库建设要突出“两个重点”:一是围绕国家重大战略需求开展前瞻性、针对性、储备性政策研究;二是把重点放在提高研究质量、推动内容创新上。智库作为“思想库”“智囊团”,就应该为国家重大战略的制定献计献策,为政府内外政策的制定提供科学的理论依据。“让智库的‘看法与想法’变为领导的‘说法与做法’,让智库的‘文章’变为政府的文件,让智库的‘谋划’变为组织的规划,让智库的‘言论’变为社会的舆论,让智库的‘对策’变为党和政府的决策。”参见张东刚《用“精细化”理念提升智库质量》,《中国社会科学报》2016 年 10 月 20 日。

The Role and Influence of Japanese Think – tank from Theoretical and Methodical Prospective

Wang Ping

To study the structures and activities of think – tanks in different countries is an effective way to understand the domestic and foreign policies of the governments. Based on an in – depth analysis of the role and influence of Japanese think – tank in the decision – making process, the article argues that think – tanks should take the public spirit as its basic principles. Since the end of the Cold War, great changes have taken place in the role of Japanese think – tanks, which is shifted from an enterprise – oriented consultant to a government – oriented policy research platform. Japan has experienced three major waves of development of think – tanks, and is now at the stage of adjustment period. Its experience is a valuable reference for China’s developing think – tanks.

シンクタンクの理論と方法の研究から日本のシンクタンクの役割と影響を見る

王 屏

世界各国のシンクタンク組織の形態と研究動向に関する追跡研究は、各国政府の内外政策を究明する有効な方法である。日本のシンクタンクを例として、シンクタンク研究の理論と方法、日本政府の政策決定におけるシンクタンクの役割と影響に対する分析と検討を通じて、日本のシンクタンクが自らの価値実現すると同時に、「公共精神」追求を自らの行動基準とすべきなことを指摘した。冷戦終結後、日本のシンクタンクの性格や役割には質的な変化があった。すなわち、企業に対する「コンサルティング機関」から、政府に対する「政策研究」基盤への転換である。戦後日本では、シンクタンクの設立ブームが3回あり、現在はシンクタンク建設が調整期になっている。その経験は、シンクタンク建設が進んでいる中国にとって、参考にする価値と意味がある。

(责任编辑: 李璇夏)