

民间智库对日本外交的影响*

——以东京财团为主要对象的分析

朱荣生

【内容摘要】日本经过 40 多年的发展，建立了大量的分布于各个领域的民间智库，在外交领域也是如此。尽管同欧美相比，日本研究外交政策的民间智库成熟度欠佳，但是它们在日本外交中的作用正在逐渐加强。智库像是一个平台，成为研究者、政治家等交流和研究的架构。东京财团成立于 1997 年，虽然成立时间较短，但其对日本外交的影响力不可忽视。本文以东京财团为主，分析日本外交领域的民间智库的发展及其作用。包括几个方面的内容：一是民间智库的发展与特点，二是智库的研究和政策建议的影响机制，三是民间智库对日本外交的影响途径，四是制约民间智库发挥影响的因素。通过对日本研究外交政策的民间智库进行研究，既能在一定程度上了解他们的作用模式，也能有助于促进我国民间智库的发展。

【关键词】外交、民间智库、东京财团

【中图分类号】D73/77 【文章编号】1003-4048(2016)02-0016-27

【文献标识码】A 【DOI】10.16496/j.cnki.rbyj.2016.02.003

【作者简介】朱荣生，外交学院博士研究生（北京 100191）

日本智库总体来说可以分为“官”和“民”两个系统。日本学者认为判断智库是官方、半官方还是民间智库要看它的财政来源是否由政府补助承担，发表的研究是为政府服务还是有自己独特的声音。具有代表性的研究外交政策的官方或半官方智库包括日本国际问题研究所、日本防卫研究所、综合研究开发机构、经济产业研究所等^①。具有代表性的民间智库主要有世界和平研究所、和平安全

保障研究所、日本国际关系论坛、东京财团、海洋政策研究所、构想日本、日本冈崎研究所、野村综合研究所、21 世纪政策研究所、PHP 研究所、鹿岛和平研究所等^②。这些研究所大多在霞关地区或其附近。日本的国会、首相官邸、内阁府、外务省、经济产业省等重要政府办公大楼都在这一地区。这方便了智库和政治家或官员之间的各种交流。

* 在本文研究过程中，采访了日本国际问题研究所、东京财团、佳能全球战略研究所、日本综合国际研究所和 PHP 研究所的部分研究员，感谢他们对此提供的帮助。

① 日本国际问题研究所研究顾问高木诚一郎表示 2012 年日本国际问题研究所成为公益法人，部分资金来自政府补贴所以是半官方机构。经济产业研究所进行 TPP 有关研究，故将其划入研究外交政策的智库。

② 受访的日本学者认为以上这些研究所在研究外交政策领域有较强影响力的民间智库。

尽管经过近四十余年的发展,日本研究外交政策的民间智库仍然影响力不足。在2014年“Global Go-To Think Tank Rankings”的报告中,日本官方智库国际问题研究所在中国、印度、日本和韩国智库中排名第二,在全球排名第13名。而民间智库则排名靠后,如世界和平研究所在中国、印度、日本和韩国智库中排第22名,全球排第112名。东京财团和和平与安全研究所在该排行榜中分别排第41和第48名。而在外交事务和国际关系领域,只有官方智库国际问题研究所在前85名之中。

二战后,因为外交官无法处理大量关于苏联、中国、东欧社会主义国家的信息并进行专业分析,于是外务省在1959年成立了最早的专门研究外交政策的日本国际问题研究所。随着日本经济的发展,经济界逐步摆脱官僚主导体制,加上一些有识之士认为有必要成立民间智库,一批希望能够在政府之外发出不同的声音的智库开始成立。对政府来说官方智库的声音很有影响力,但和官方的想法较为趋同,而且官方智库的建议在撰写的过程中具有官僚写作技术优势容易被接受。民间智库较有创新性和学术性往往能够给出不同的建议。所以政府通常会听取两种声音作为参考。但是总体来说,官方或半官方智库的声音或许更有影响力,以个人为单位有时或许比智库为单位对外交决策影响力更大。

20世纪80年代中期,笹川良一酝酿成立一个提供奖学金和一个进行政策研究的智库。1990年笹川和平财团开始进行关于成立新智库的研究。

上野真诚子在笹川和平财团的资金支持下完成了《民主社会中的智库:另一种声音》和《日本智库:另一种模式》两本著作。90年代初期,上野真诚子、日下公人、竹中平藏、铃木崇弘和渡部恒雄等人在华盛顿组成学习小组进行了多次关于成立独立智库的讨论。日本财团组织了一次特殊的游艇比赛。比赛的全部收入都用在成立该智库。但是比赛的收入并没有达到注册资金的要求。于是日本财团将提供奖学金的资金和政策研究智库的资金合二为一,最终成立“国际研究奖学财团”^①,后来改名为东京财团^②。

一、日本民间智库的发展和特点

(一) 智库的外交影响力有限,并面临资金挑战

从战后到90年代,尽管日本存在“独立的”智库,但是他们的影响力在不同程度上受到多方面的限制,时至今日智库在外交政策中的影响力依然不能高估。在政治层面,自民党长期执政,官僚把持政治决策过程,这让智库的政策建议很难被采纳^③。成立日本国际交流中心的山本正致力于对日本公民社会的培养,认为日本没有可行的非营利和非政府智库的原因是官僚主导力量过于强大^[1]。在社会层面,由于自民党长期把持政权,民众缺乏对公共政策讨论的意识和对公民社会组织的慈善捐助热情。很多著名大学的毕业生在毕业后的首选是去政府而不是智库。在政策研究方面,信息的不公开和获取困难也让独立的政策研究进展困难,研究市场狭小让智库面临资金困境进而影响他们的独立性。在法律保障方面,非营

① 日本财团是东京财团最大的资助者,两者是资助和接受资助的关系。东京财团向日本财团递交报告,日本财团提供资金支持。日本财团的成员也在东京财团担任理事会成员。笹川阳平是东京财团的顾问。东京财团的受访者表示东京财团是独立的机构,但是对它来说做反对日本财团事业的事情比较难。简单的财政来源的好处是智库受到研究限制较少,资金来源多样广泛虽然能解决资金困难,但是研究结果却可能和捐助者的利益发生冲突,影响研究的独立性。

② 这里的智库是指民间智库。官方智库如日本国际问题研究所在成立时主要研究苏联、中国、东欧社会主义国家问题。因为这些专业的资料分析需要专家进行研究。在采访中,一位曾经在日本国际问题研究所工作的专家说,外务省曾经要求他们对中国的改革开放后的经济发展进行具体的政策研究。可以看出官方智库的专家研究在当时的日本外交决策中的作用,政府需要智库的知识支持。但是民间智库在这一方面参与程度不足。

③ 据铃木崇弘讲述:在当时的法律框架下,民间智库要向它注册的政府部门上缴财政报告。如果这份报告不能得到同意,智库就不能开展研究。这表明政府对民间智库有强大的控制力和影响力。有时一些项目是不受政府欢迎的,智库要取消这些项目才能够让自己的财政报告通过。

表 1 日本研究外交政策智库的成立浪潮

智库浪潮	时间	智库	备注
第一波浪潮	70 年代左右	野村综合研究所成立于 1965 年。鹿岛和平研究所成立于 1966 年。日本国际交流中心在 1970 年成立。和平安全保障研究所成立于 1978 年。	第一批研究外交政策的民间智库浪潮
第二波浪潮	80 年代后期	日本国际关系论坛成立于 1987 年。世界和平研究所成立于 1988 年。	主要是非营利性民间智库
第三波浪潮	90 年代早期	在地方政府领导下建立的民间智库	
第四波浪潮	1997 年左右	东京财团、构想日本等一批新型智库建立	在 2004 年结束
第五波浪潮	2005 左右	政党从属智库	没能成功发展，2009~2010 年消失
第六波浪潮	2007 左右	各种企业的、独立的民间智库建立	国际公共政策研究中心在 2007 年成立，佳能全球战略研究所在 2008 年成立

利性组织需要经过相关的政府机构比如外务省、国土交通省的审批。也就意味着这些政府机构要对他们负责，他们的研究需要和政府关心的议题相关。这又限制了他们的研究独立性^③。

依靠盈利性社团或财团支持的智库要选择进行具有商业利益的研究，这又破坏了智库政策研究的独立性^[2]。尽管如此，在被称为日本智库元年的 70 年代以及 80 年代中期日本经济重新回暖，在这两次日本智库发展浪潮中，一批研究外交政策的智库先后成立（详见表 1）。这些研究外交政策的智库在成立之初，或是为企业服务或是由有识之士发起服务日本外交政策。按照运营目的来看他们可以被分为营利型和非营利型智库。像野村综合研究所和日本综合国际研究所这样为企业服务的民间智库资金都较为充裕，研究人员规模庞大，也较有影响力，但是外交相关方向的专家数量所占比例一般不高。以金钱为导向往往造成对学术和社会公益关注的下降，而且他们服务用户的报告一般也不会公开。一位在营利型智库受访者曾给笔者举例说，从国际政治的角度来看研究日本对尼泊尔的外交是有趣的，但是它很难给公司产生效益。另一位受访者表示智库生产主意，但是主意如果不能转化成效益就会遇到进一步的资金运转问题。很多外交政策研究可能难以产生效益却是社会所必须的。

具有一定公益性进行外交相关研究的智库，

为政府提供外交政策建议、搜集外交信息、参与外交活动、传播外交知识引导公众舆论。这些智库往往会面临资金困难问题。进入 90 年代后，新一批的智库开始成立，其中较有影响力的包括东京财团、构想日本、21 世纪政策研究所、日本冈崎研究所等（详见表 1）。尽管今日日本外交决策体系有所调整且更加开放，智库对外交决策的影响力有所提升，大众对政策讨论的需求上升，但是日本外交决策体系对智库政策建议的需求仍然不够高，也难以区分外交政策的形成或者改变是否受到智库影响。因为一个外交政策的出台是多个行为体博弈的结果，即使是在智库影响层面也是多个智库影响的合力最终影响外交政策。

（二）领导者具有政治背景并较有影响力

民间智库的创立者大多在外交决策领域或社会上有一定影响力。他们的继任者也是如此。具有官方背景的智库领导者不仅能够帮助研究员获取信息建立政治关系，并且可以将智库的政策建议上交给政府施加影响力。以东京财团为例，它的诸多领导人都是很有影响力的政治家和学者。曾经的东京财团理事长竹中平藏是日本家喻户晓的经济学家。他从小渊惠三政权开始连续担任政府经济智囊。小泉历次内阁重组，内阁僚走马灯似的变换，只有竹中平藏从未被换走，被誉为“小泉改革的总设计师”。2004 年，他作为自民党无派系候选人竞选参议员，是日本为数不多的学者进

入政府的“旋转门”的例子。

2006年,日本的政治活动家加藤秀树成为东京财团理事长。他有强大的政治背景和资源。其祖父加藤常太郎是日本的实业家和政治家,自民党要员,曾担任劳动大臣。1973年他进入大藏省,先后担任要职,并在1997年创立“构想日本”。2012年,秋山昌广成为现任东京财团理事长。1964年,他进入大藏省,此后在驻加拿大大使馆担任参赞,1997年担任防卫事务次官。东京财团的领导人都有丰富的政治经验和关系,这为东京财团对外交决策者施加影响和把握研究方向提供了重要保证。

笹川阳平担任东京财团顾问为东京财团带来巨大资金援助。东京财团从成立之初就接受笹川家族以及日本游艇业的资金捐助。它收到了来自笹川和平财团、日本财团、摩托赛艇比赛协会、日本赛艇中心13家公司和日本赛艇协会19个地方组织和日本船舶振兴会的资金捐助。东京财团通过将收到的捐助变为基金进行管理用于平日的运营所需。

东京财团的工作人员认为在日本研究外交政策的智库中,东京财团是一个有“特殊性”的智库。它的特殊性在于它的独立性。作为一个民间智库,东京财团可以自主选择研究题目。作为公益财团法人,它不受到政府部门的控制也不用纳税。常务理事今井章子表示,尽管东京财团属于日本财团也接受来自外部的捐助,但是东京财团进行独立的研究不接受捐助者的影响。和日本国际问题研究所相比,它不为外务省服务,可以进行研究员认为对社会有益且得出和官方不同结论的研究。与营利型智库相比,东京财团的非营利性和公益性能让它的研究员进行既有学术价值又有政策价值的研究。很多受访者认为智库创造的是想法而不是利润,尤其是关注社会问题的独立智库更是昂贵的产物。东京财团不用为政策建议没有被采用或者产品没有盈利而担心。约550亿日元的总资产,且资金在不断产生利息能够支撑东京财团独立运转。

(三) 研究者在多个智库任职,并丰富的人脉

具有公益性的民间智库的研究人员规模相对

较小,而且很多学者甚至是项目召集人往往可能在多个智库工作并参与多个项目。东京财团的项目召集人渡部恒雄同时在冲绳和平援助中心和美国战略与国际问题研究中心任职。上席研究员神保谦除了在东京财团任职还在佳能全球战略研究所工作。上席研究员山口昇在东京财团、日本财团和和平安全保障研究所同时任职。

很多研究员都在多个智库工作并且同时参与多个智库的多个项目。现在在日本国际问题研究所任职的高原明生也在东京财团和日本国际关系论坛担任上席研究员。他同时参与多个智库的多个项目。2016年2月24日他作为成员参加了日本国际问题研究所“美国和中国的主要发展以及美中关系在国际秩序中的动荡”项目的研讨会。同时,他还参与东京财团的“亚太新秩序”和“中国评论”两个项目。渡部恒雄表示,出现这种现象最主要的原因是优秀的研究人员比较少而智库对这些专家的需求较大。另一方面,日本社会较为重视“关系”,往往由较为熟悉的合作伙伴形成一定的“合作圈”,而且各个智库经过多年的实践也有了一定的挑选人才的经验和相对固定的团队。这种现象可能会形成“知识合流”,最终难以区分知识来源降低智库的政策原创性效果。

东京财团招揽了一批有影响力的学者,他们不仅有强大的学术能力还有广泛的政治关系。这让他们的学术研究能够和政策相结合,并且将研究成果通过个人关系让政治家了解并接受。充足的资金让它招揽了知名美国政治研究专家,如日本内阁府宇宙政策委员会基本政策部委员久保文明,日本知名外交安全研究者现为外交部安全研究委员会会员、安倍首相安全保障和国防力量恳谈会成员福岛安纪子。项目召集人渡部恒雄其父渡部恒三曾是众议院议员、众议院副议长、厚生大臣、自治大臣、国家公安委员长、民主党最高顾问;项目召集人小原凡司曾在海上自卫队担任飞行队长后在防卫省工作;项目召集人龟井善太郎曾是众议院议员。这些学者背景多元化,丰富了东京财团的研究领域。这些知名学者不仅为东京财团的政策研究提供质量保证,还可以获取最新的外交政策信息,并且依靠他们的个人关系把研究成果转化为政策影响力。

（四）民间智库具有广泛的社会性

民间智库有广泛的社会性，能够通过展开国际组织之间的合作，举办交流会邀请外来专家学者来日交流。日本国际交流中心自成立之初就十分重视促进日本与国际社会的交流，开展政治交流项目、全球思想网络政策研究和对话项目，邀请多位政治领导人来访日本和政治家交流。东京财团对民众宣传自己的观点，向大众解释当今政治经济和社会问题是东京财团影响日本外交过程中重要的一环，并且它还会邀请在校大学生参观财团。不同于官方智库对外交政策的影响方式，东京财团同样重视政治家和大众在影响外交政策中的作用。就影响日本外交政策来说，东京财团需要扩大自己的影响力和民众保持紧密的联系，从而提高它在外交政策中的影响力。东京财团通过举办宣讲会、政策建议说明会，和媒体与出版社保持良好的关系依靠他们的宣传能力传播财团的观点，影响民众形成政策影响力。

另一方面，智库提供奖学金培养国内外青年或者提供资助项目提高日本青年人的研究能力，同时也为公共外交服务。从长远来看，资金的帮助不仅能够让更多的优秀日本青年人得到成长，也能培养外国人对日本的好感。对日本有好感的优秀青年人成长为社会骨干力量后，将可能对未来的日本对外关系产生积极影响。

从1984年开始和平安全保障所设立安全保障研究奖学金项目，到2010年已经有101名毕业生进行了优秀的研究。2010年后该项目缩小到专门研究“日美伙伴关系计划”，到2014年已经有18人完成了项目。东京财团还负责日本财团和其他资助者共同设立的笹川良一青年领导人奖学金的运作。自从1987年以来，奖学金已经为44个国家69所大学的15496名学生提供了奖学金。^[1]奖学金的提供不仅能够支持青年学生在日本的求学更加深入了解日本，也能够支持他们对日本的研究

究有助于日本的学术发展。

二、研究和政策建议影响机制

就民间智库将研究成果转化为外交影响力的机制来说，可以将其抽象为“高政治和低政治相结合”的模式。尽管各民间智库将政策建议转化为影响力具体的操作方式上或许有不同，但影响机制过程类似。对民间智库来说，最大的挑战是如何给出具有创新性又具有可操作性的研究成果，提出可行的政策建议。以东京财团为例。属于高级政治的研究项目例如各种政策建议项目、作为1.5轨外交的“三边论坛东京”。属于低级政治的包括当代美国研究项目为民众解释当下美国大选、“中国评论”、中国东海研究、日中青年学者联合研究项目、政治外交研讨会等等。东京财团研究的问题通常都是当下热点、具有一定社会发展意义的问题，研究的结果需要切合实际又要有所创新。但是，在网络时代下，过于激进的言论虽能博人眼球却会带来负面效应。很多专家在多个智库工作，学者间进行交流让知识流动更加顺畅最终又会形成“共同知识”，造成难以区分知识来源甚至淡化知识来源。

东京财团政策研究部现有研究方向被分为外交与安全政策、经济与社会安全、环境和社会基础设施。上席研究院加藤创太和渡部恒雄是政策研究部的部长。研究员们将研究计划和预算向负责外交与安全政策的渡部恒雄和负责经济与社会安全的加藤创太汇报，并平分八千万日元的活动资金。虽然东京财团有充足的研究资金，但这并不意味着所有的研究计划都能够得到批准。研究员将自己感兴趣的研究计划和资金计划上交给两位部长。二人将研究计划和理事长秋山昌广进行讨论，同时和总务人员进行讨论分析旧有的项目和新的项目所需要的资金以及项目运行状况。新的项目要经过董事会的批准，之后和相关部门进

① 与其他日本或者外国智库合作进行研究是常见的，比如2010年东京财团和新美国安全安全中心共同进行研究发表《Renewing Old Promises and Exploring New Frontiers: The Japan-U.S. Alliance and the Liberal International Order》联合声明。问题的发现过程是一种“自下而上”即由研究者进行讨论上交给上级审批通过的过程。这个过程和官方智库部分服务政府需求部分自己提议研究的“自上而下和自下而上结合”的过程不同。在项目执行的过程中还要常常接受质量监控管理，确保项目质量。被认为有问题的项目可能停止或者被新项目取代。

行协调。因为一个项目涉及到进行研究、出版、媒体推广、召开说明会等多种活动和多部门共同协调合作。确定项目大概要花掉一到两个月的时间^①。

在外交决策的过程中，智库像是一个平台。对研究员来说，它可以为研究员提供资金、项目、优秀的合作伙伴、信息。它形成了一个学者之间相互帮助的关系网络。对于政治家或者官员来说，他们也可以利用这个关系网络实现他们的目的，扩大交际圈，获取智库的政策知识。东京财团的研究员大多具有政治人脉关系，在进行研究的过程中研究员和研究领域的重要官员、政治家、学者等都会保持密切关系，获取和交流重要信息，同时也让他们了解东京财团的主张进而扩大政策影响力。研究项目进行的过程中会有包括会议成果、出版的书籍和文章成果、接受媒体采访和报纸发文的成果。这些都是智库影响外交的重要成果。

研究进行的过程中还有包括通过简述研究进度的会议进行项目质量控制，帮助调整项目的运行。以形成建议为最终目的的项目将会形成政策建议递交给政府影响外交决策。在递交前，政策建议都会先经过相关专家的审核评论，分析它是否有实践性，能否被接受，会造成怎样的影响。为了能够让政府最大程度地接受政策建议里面的内容，除了和“高级政治”单元保持关系外，东京财团将民众纳入到政策影响的过程中。东京财团会展开展政策说明会、研究推介会等交流会。研究人员将研究成果放在网上，在媒体和杂志以及电视和广播中出现解释当下热点问题，并且和媒体与出版商保持良好的关系让他们宣传自己的观点进行“低级政治”的运作。当一切都准备就绪后，东京财团的领导人会亲自将政策建议交到防卫省等政府领导手中完成“高政治和低政治相结合”的最后一步。

三、民间智库对日本外交的影响途径

从明治时期起，官僚就是政策制定的首要主体。战后日本希望实现有效的重建国家、经济增长和让社会重新繁荣的目的继承了这一政策制定框架。然而冷战结束后全球化加速，日本也成为地区大国，国内外环境的变化要求对这个决策体系进行调整。日本开始从官僚决策体系向政治家决策体系转变以适应这种变化。自民党曾经高度依赖官僚决策体系，但是它随后开始通过一系列改革如对铁路和电信的私有化，2001年建立经济和财政政策委员会实践首相的政策，对公务员系统进行改革强化政治家领导。

20世纪90年代初日本经济泡沫破裂，21世纪初小泉在民众的支持下上台并且进一步改变官僚决策体系，2009年日本民主党上台后更加强调摆脱官僚对政策制定的控制。在安倍政权时代，官僚决策体系更加向政治家决策体系转移。在这个决策体系转变的过程中政治家要依赖官僚的知识提供，而智库则是政治家减弱这种依赖的重要的关系平台和知识提供者。智库的研究员通过和政治家建立关系为他们提供优秀人才。例如竹中平藏在为小泉政权服务时，他将和自己关系很好的铃木崇弘介绍到政府中工作。铃木崇弘也因为和现任劳动大臣熟识，故在PHP工作的同时也在厚生劳动省任职。官僚握有大量的政策制定需要的信息，并且负责为政治家提供政策方案。而政治家平日忙于政治事务，所以，智库作为只是提供者政治家摆脱对官僚的知识依赖提供了帮助。

（一）民间智库对日美和日中关系的认知和建议

日美关系和日中关系是两对对日本来说最重要的双边关系。在这两对双边关系上日本智库的研究或政策建议相对一致^①。受访者表示在信息获取的途径上除了通过政府和媒体的网站、参与会

① 一位受访者表示不同的智库或许具有不同的特点，他认为日本国际问题研究所的观点相对中立，日本国际交流中心较为自由。因为智库的领导者都会参与到项目的审批过程中，并且需要领导者广泛的社会关系将研究转化为影响力，所以领导者的态度至关重要。也有受访者指出日本智库的观点不能简单的分为自由或者保守，因为那是美国式的意识形态分法，可以被分为左派和右派的分法。铃木崇弘认为政党智库意识形态不稳定，容易受到影响。其研究时间较短。非营利性独立智库意识形态较为稳定。其研究时间受到财政情况影响。

议、图书资料、和官员交流等正式途径外,日本学者和美中两国的学者和官员进行私人交流成为他们获取信息的重要途径。但是由于中日关系的恶化让日本学者在信息获取上遇到一定程度的困难。美日联盟的客观现实以及很多日本学者有留美经验,让美日关系研究在政府和智库的层面上形成两对良性互动关系。

研究外交政策的民间智库在两对双边关系上存在不同的认识还有不同的资源投入和互动模式。民间智库对两对双边关系的看法可以大致总结为稳固美日同盟减少双边分歧,合理应对中国崛起带来的机遇与挑战。几乎所有受访者都表示日本需要平衡中国崛起带来的权力结构变化。他们更加重视美日关系,分配给这对双边关系更多的资源。例如日本国际交流中心尤其重视美日交流,日本国际论坛在2010年将日美安全研究列为特别研究项目,所有日美基金交流特别项目均包含海洋政策研究。但这并不意味着美日智库的互动总是顺畅的,在钓鱼岛问题上有时美国要求日本保持克制,而日本学者则认为他们在捍卫“国家利益”。另一方面,现实的外交环境给日本的外交选择是有限的,民间智库提出的建议、出版物或者观点都受到现实的影响。这让那些有影响力的研究外交政策的智库最终的看法在总体上趋同。

近期,日本研究外交政策的民间智库开展了关于2016年日本外交的展望会,分析日本新一年外交的机遇和挑战,并且举办了关于美国大选、外交安保、同盟关系相关的说明会。“特朗普现象”和“桑德斯革命”成为人们的热门话题^①。长期以来,日本学者关注美日同盟认为美日不仅在军事安全、亚太地区稳定、全球安全合作等物质层面上有广泛的共同利益,还有共同的意识形态、民主、自由、人权等共同的价值观念。2008年东

京财团提出的《日本新战略:多层合作安全战略》的政策建议,指出广义来说日本的国家利益是保护日本和人民的安全,确保日本和人民的繁荣和推动日本和人民都尊重的价值观。为了实现这些利益日本应该依靠并维持日美同盟;加强和亚洲周边国家的关系促进国际社会的合作;通过扩大自由市场经济加强国际经济体系的自由和稳定;维护自由民主制度;在全球以不同的手段推动法制和人权^[4]。

和日本自己的努力相比,美日同盟是日本国家安全的支柱。依靠稳固的日美关系和美国的联盟体系日本可以在地区和全球建立起广泛的安全合作网络,在各领域和层次展开各种对话机制,同时可以加强和美国之间的安全合作扩大日本自卫队、军事出口、维和行动等军事相关的活动^②。受访者大多将这种全球合作的目的指向扩大日本维护安全的能力和制衡中国带来的结构变化,前者是为了满足日本的安全需求,后者是为了维持亚太地区权力结构平衡。中国的崛起成为美日同盟体系外最大的环境变化因素。所以依靠美国来平衡中国的影响力是重要的,同时也可以依靠和美国的共同军事演练、参加共同军事行动为自己的军事活动提供法理依据。

和平安全保障研究所从2013年到2015年在《policy review》上发表《建立日本—美国—越南三边合作框架》的研究报告。第一期文章认为:中国在军事上发展迅速对钓鱼岛问题越来越有自信,而中国不但不愿意和日本建立海洋问题管控机制,还使用经济手段对日本施压,使得日本不得不考虑加强美日联盟并且使用对抗手段。在南海问题上,中国不遵循国际法还通过自己日益强大的海军力量对岛屿进行争夺。文章建议日本加强和越南的关系,支持越南在南海的存在并构建日本—

① 2016年2月24日日本国际问题研究所举办的《美国和中国的主要发展以及美中关系的在国际秩序中的动荡》项目的研讨会上,研究员对特朗普的外交知识表示担忧。他说:“有人问特朗普如何了解外交知识,他回答说我看报纸。这让我不得不担心他上台后美国对日本的外交政策。”因此,日本学界的担忧也并非空穴来风。

② 就防止导弹袭击来说美日可以通过美国卫星、X波段雷达、FPS-5基地雷达等为日本提供军事信息。尤其是近年来朝鲜在核试验、导弹和卫星发射方面的进展更是加大了美日合作的需求。2005年的2+2对话会颁布了“日美联盟:转变和重整未来”和“日美重整实施路线图”加强双边合作和信息分享。在全球层面,依靠美国的联盟体系加强和周边与全世界国家的安全网络合作

③ 文章建议美日支持越南的海洋巡逻和人员训练,为越南海港提供贷款,为加强越南海洋监视能力提供装备。

美国—越南三边合作框架^③。当然鉴于美越之间的历史和外交关系可能存在合作困难，所以这个框架需要把印度、澳大利亚等和日本有紧密安全合作关系的国家拉进来。

从第三期开始，文章在分析日本的对外行为时开始具有对抗性色彩。2012年以来中日在海洋问题上升温导致关系恶化，文章将这一时期中国的外交称为“强制外交”。中国设立防空识别区，在外交上和日本切断高层联系。而作为回应，文章认为日本应该修改美日合作指针，扩大自卫队的活动范围，支持南海和中国有岛屿争议的国家海军建设尤其是越南和菲律宾，迫使中国放弃主权声讨最终放弃对钓鱼岛的领土要求。但是这种战略也存在不足之处，即这需要日本国内多个部门协作，日本专家要应对语言和环境挑战，南亚国家自身能力不足，以及日本曾经的军国主义历史或许会引起南亚国家的怀疑。

这种观点具有一定的遏制色彩，但是并非所有研究外交政策的民间智库都持有这种观点。而且从时间过程上来看日本研究外交政策的民间智库先是建议日本对中国采取遏制或者对抗政策，之后转变为威慑和接触，以此塑造中国的战略选择的政策建议。具体来说多数日本研究外交政策的民间智库提供的建议，其基本逻辑是中国日益增强的存在让日本为自己的安全感到担心，为了平衡中国的影响日本需要实行接触和威慑战略，即放宽对军事管制、加强和美国同盟以及同周边国家的合作。以日本国际关系论坛2012年以来的政策建议为例，它建议日本提高防卫能力，有效使用日美同盟，在多个领域加强和中国的“接触”关系，让中国在地区问题上发挥积极的作用，加强和中国的经济关系并且加深双方的政治理解。可以看出，这种建议转变反映了日本在现实层面难以在复杂的亚太地区组建一个反对中国的联盟，转而期望塑造中国战略选择的过程。

（二）“高政治和低政治相结合”以智库或个人为单位影响外交决策

以智库为单位通过“高政治和低政治相结合”的模式提交政策建议影响日本外交决策，是研究外交政策的民间智库常见的方式。通常以营利为目的的民间智库的主要服务对象是政府、企业、

团体、个人等。它们的出版物并不是以影响日本外交决策为指向的。财政来源方式会直接影响行为逻辑和目的。另外并非所有项目都是以提交建议为目的，有的是为了向民众普及知识如东京财团的当代美国研究项目，有的是为了促进国际交流如东京财团的日中青年学者联合研究项目，还有一些是加强智库合作交流或作为1.5轨或2.0轨外交活动。在这些以智库为单位的活动中也都掺杂着很多个人对日本外交的影响因素。所以在个人层面，智库的研究员可以在各种恳谈会、顾问委员会、研究委员会等政府组织中为外交决策提供知识建议。接下来以2013年东京财团提交的研究报告《和平时期的海洋安全和自卫权—国家安全战略和国家防卫计划大纲政策建议》为例，分析财团如何将政策建议传变为外交政策影响力。

从2007年开始，东京财团设立国家安全政策项目，为急剧变化的日本安全环境提供专业的政策建议。该项目已经为日本安全政策提供了很多政策建议和报告，并且被东京财团认为有一部分被政府采纳。就国内政治来说，2012年自民党在众议院获得胜利后打算修改2010年民主党撰写的国家防卫计划大纲。在国际政治上，日本的外部安全环境也自2010年以来急剧变化。随着中国的不断崛起，中国外交更加自信。日本政府在2012年非法收购钓鱼岛制造闹加剧中日之间的紧张。日本遭受网络攻击进而指责中国是幕后黑手，同时它加强和美国的网络合作。朝鲜不断发展核武器和远程导弹技术也让日本的国家安全面临更多挑战。在2013年安倍政权打造国家安全战略从长远的角度指导国家安全战略。东京财团瞄准了日本政府在国家安全战略和国家防卫大纲计划上的需求，决定提出《和平时期的海洋安全和自卫权—国家安全战略和国家防卫计划大纲政策建议》（以下简称“《建议》”）这一研究报告。和之前的政策建议不同的是，这份建议中的想法并不是希望能够被写入这两份文件中而是从长远的角度对日本的安全政策施加影响。

这份政策建议的核心内容是建议日本对中国实行接触战略。首先日本要意识到防止和中国的摩擦冲突升级。日本已经因为领土争端、历史问题、网络安全问题等方面和中国关系恶化。该报

告建议日本在海洋问题上形成一套更加有系统性的体系,来处理从东海到印度洋发生的涉及日本的重大事件。日本还应该重视如何定位自卫队,来维护国际安全应对如恐怖主义等问题。最后一点也是《建议》强调的是一定不能将中日关系变成“冷战”关系。从《建议》的内容上来看,它主张日本对中国实行接触政策而不是遏制政策。因为中日虽然存在很多外交问题,但是合作空间广泛。尤其是在经济不景气的情况下,日本需要和中国保持良好的经济关系而不是因为安全问题影响经济合作。

在确定研究问题后,东京财团开始组建研究团队。这个项目的领导人是上席研究员渡部恒雄,共同领导者是国家安全保障局顾问香田洋二和上席研究员神宝谦。理事长秋山昌广、项目召集人浅野贵昭、西田一平太、小原凡司。在进行团队建设的过程中,他们邀请了曾经在自卫队服役毕业于防卫大学的山口昇。但是因为一些原因他没有加入。在这个项目中香田洋二为项目提供了很多观点。可以看出,在研究项目的人员选择上东京财团会选择有经验有人脉的研究员加入。

研究员根据项目收集信息,以财团的名义或者个人名义邀请公民党、自民党、民主党、防卫省的政治家、官员来到东京财团进行咨询提出建议,同时也告知他们东京财团打算做的事情。理事长秋山昌广曾经在防卫省工作具有广泛的人脉,和时任防卫省大臣的小野寺五典熟识,渡部恒雄也和他相识。这为财团收集信息和将政策建议最终被接受提供不少方便。与此同时,东京财团举办新闻发布会和宣讲会,将成果放在网上,在媒体上进行宣传等方式让民众了解他们的想法。2013年11月8日,财团举办题为“新国家防卫计划大纲和日本海洋安全与防卫目标”的第69届东京财团论坛,向大众说明这份政策建议。2013年12月22日,这份政策建议由理事长秋山昌广和项目领导人渡部恒雄交给防卫省省长小野寺五典,正式向政府提出建议完成“高级政治和低级政治

相结合”模式的最后一步^[5]。

就影响外交决策来说,除了个人能力外关系网络是非常重要的。因为每个人的观点尽管不同,但是能否为核心决策圈提供建议是需要和政治家、官员以及学者保持良好的关系从而获得推荐的。就个人在政府机构中任职直接影响外交决策来说,东京财团有不少成功的案例。最为知名的案例当属东京财团曾经的领导者竹中平藏被政府调走长期为小泉内阁服务。东京财团聘请颇受安倍重用并且是多个恳谈会召集人的北冈伸一当名誉研究员。安倍首相的国家安全与防卫能力恳谈会成员福岛安纪子是东京财团的上席研究员。上席研究员渡部恒雄更是为日本新成立的国家安全委员会服务的重要成员。另一方面,个人有时比政府更早地渗透到某些领域中。例如台湾大选结束后,一位受访者就去台湾和民进党进行接触。这些个人关系网络和只是提供过程充分表明智库在官僚决策向政治家决策转变过程中的重要作用。

(三)组织国际会议进行国际交流,展开国际合作与外交互动

对于研究外交政策的日本民间智库来说,和国际行为体的交往必然是不可或缺的。各个民间智库都和其他研究机构建立了伙伴关系进行长期共同项目合作,或者举办短期合作项目。世界和平研究所和伦敦的皇家国际事务研究所、美国的国际战略中心共同进行项目研究。日本国际关系论坛和它的“姐妹组织”日本全球论坛和东南亚共同体委员会,邀请海内外的资深专家和官员参加他们共同组织的国际政治经济对话会和外交圆桌会议。日本国际交流中心的政治交流项目从1968年起就邀请美日国会议员到对方的国会进行交流,时至今日已有超过1100多名领导参加这个项目^[6]。这些智库以自己的项目为平台邀请外国学者、官员、政治家来到日本进行交流,举办对话会、研讨会、讨论会和学术交流会等等。这些联合举办的会议有时又构成了日本外交的1.5轨或2.0轨外交的一部分^①。

① 东京财团的受访者表示,在和中美两国进行会议互动时既有双边的也有多边的。但是令其印象较为深刻的是东京财团在与美方互动时双边开门会议较多,和中方互动时多边切关门会议或许在有些问题上能够达到更好的效果。因为在中日关系下降的背景下,有些问题或许在关门的情况下能够更加坦诚。

尽管东京财团成立的时间和其他智库相比相对较短,但是东京财团已经有相对成熟稳定的对外交流合作机制和稳定的合作关系。有的对外交往项目是以研讨会、学术交流会的形式运作的,比如近期刚结束的中国社会科学院日本研究所和东京财团共同举办的“第四届东海问题论坛”,是现代中国研究领域下东海研究项目的一部分。在东京财团国家安全政策研究领域下的“四加一对话会”是日本、美国、澳大利亚和印度四方面加上在印太地区国家组成的二轨外交会议。会议主要讨论这一地区的国家如何在共同利益的基础上应对中国带来的挑战。在2013年,东京财团、美国传统基金会、澳大利亚战略政策研究所、印度的维韦卡南达国际财团(Vivekananda International Foundation)以及来自菲律宾和印度尼西亚的学者在澳大利亚的堪培拉举办四边战略对话。并且出版了会上的讨论如何应对印太地区和地区民主遇到的挑战的成果。

从2008年以来东京财团和美国的德国马歇尔基金会建立了合作伙伴关系展开研究人员交换、共同研究项目和组织论坛。经过三年的积累最终在2012年举办了首届“三边论坛东京”。这个活动是基于当下在大西洋地区的问题日益复杂,一些问题不仅涉及本地区还涉及域外国家,因此不能完全由大西洋共同体国家解决的理念开展的^[7]。这个活动属于1.5轨外交的一部分,出席者包括政府官员、学者、记者、企业人员,以此促进日本和美国、欧洲地区国家间的理解。会议讨论的议题逐步深入,从最初的加强域外国家对日本的理解到如何加深日本和北约与欧洲的经济、政治、军事安全合作。另一方面,会议也讨论如何在亚太和全球层面应对中国崛起带来的影响,加强日本和周边及太平洋以外国家间的关系,促进全球治理体系的完善,以及如何应对地区热点问题如

朝核问题、伊拉克重建等问题。

2014年5月和10月,美国外交政策国家委员会(national committee on American foreign policy)和东京财团共同出资在纽约和东京举办了两次美日中未来关系研讨会,讨论如何缓和中日和中美关系。美方11人,中方6人,日方14名成员参加了此次会议。会议首先聚焦当时日本最新成立的国家安全委员会。各方就中国内政外交、三边关系、亚太地区稳定、朝核问题等地区热点问题进行了讨论^①。在会议上各方代表表达了各自关心的问题并且就热点问题进行讨论。这种对话机制不仅是智库简单的知识交流活动,同时也是国家外交互动的一部分。此类多边讨论的机制可以让各方了解其他国家的想法,减少相互之间的疑虑。

四、制约民间智库发挥影响的因素

(一) 资金困境

当被问及当下日本研究外交政策的民间智库遇到的最大的障碍时,所有的受访者都说资金困难。智库是生产主意而不是利润的地方,而研究工作又不是一项“便宜的事业”。对于期望进行独立研究的智库来说最困难的问题就是资金问题。有时为了满足预算需求要四处化缘,而资金来源多样化又可能会导致他们客观公正的研究结果会和捐助者的利益相冲突,甚至有的时候捐助者会要求智库为他们“说话”。这就又会影响到智库研究的独立性。上野真诚子曾经从政治体制角度将日本和美国做对比。她认为美国实行总统选举制度,选民直接选举总统,而日本实行议会选举制度,选民选择政党然后由政党再选出外交政策的最高决策者。这个不同造成美国选民可以直接对总统施加影响,并且更加关注总统的外交动向。而日本和政治家直接建立关系,对首相是间接影响。所以他们在心理上会产生距离认为很难在现

① 会议中中方人员认为三边关系实际上是中国和美日的双边同盟关系。中国要认同美国在地区战略上美国希望维持战略平衡,而美日同盟不能挑战中国的核心安全利益。平衡不是遏制而应该是达到地区权力平衡。美方表示希望能够避免冲突实现经济互利,并且批判安倍的错误历史观。在朝核问题上美方认为需要抓住各种机遇使朝鲜最终弃核。日方认为在东亚安全环境中挑战来自传统的国家间、恐怖主义、骤然崛起国的影响和权力转移。中方学者则指出中国担心安倍会和其他领导人希望日本重新武装自己的修正主义。美国外交政策国家安全委员会官网:会议简报 https://www.ncafp.org/2016/wp-content/uploads/2014/12/NCAFP-US-Japan-China-Trilateral-Report_Tokyo-Nov-2014.pdf 2016-2-29

实层面直接对首相施加影响改变外交政策。这就降低了日本民众对外交政策的兴趣进而不会去投资民间智库。

在社会层面，日本缺少公开辩论的环境和慈善事业滞后影响民间智库的资金来源状况。上野真诚子认为美国总统制让美国民众更加关心总统的政策，美国民众认为只有政府制定外交政策是不足的，因此他们热衷于慈善事业对智库进行投资影响外交决策^[8]。日本自从1955年以来自民党成为稳固的执政党，形成稳定的政党执政环境。自民党不希望看到大众对政治问题的积极讨论，加上战后日本将主要精力放在经济增长上，所以无法形成像美国那样公开的对外交问题辩论的环境。这种对公开辩论环境的低需求又直接导致对进行公共政策研究智库的投资意愿不足。80年代后日本经济上升，国内政治也发生了变化，但是日本民众普遍对政治热情不高，难以形成参与型的政策辩论。长期以来日本对慈善概念也并不熟悉，所以很难让他们以慈善的目的去资助智库。和日本不同，美国人认为民间力量十分重要，政府不能解决所有问题，所以需要依靠慈善的力量强化民间机构监督政府或者补充其不足。

以上这些因素最终导致日本社会对政策研究市场需求低下。战后官僚维持政治体系的运行，这隔断了民众对政策的直接参与。尽管随着经济的发展，社会异质性提高，但是相对于阅读专业的书籍和政策报告，大众更加倾向于去阅读媒体报纸。这些专业的术语和复杂的国际政治对大众来说是难以理解的。即使是有人愿意给智库进行投资，他们的捐助也要进行纳税。在90年代政府没有意愿修改针对慈善事业税收制度的法律。2008年日本公益法人制度改革，现在日本研究外交政策的民间智库的主要法人形式为一般社团法人、一般财团法人可以享受税收优待，而不以营利为目的的一般社团法人、一般财团法人、公益社团法人、公益财团法人则不需要纳税。然而在税收制度改革之前只有少数“特定公益增进法人”可以享受免税的待遇。

（二）信息不够公开，智库影响有限

智库的研究需要信息，尤其是政府在外交活动中收集的大量资料和数据。可是这些资料往往

难以交到民间智库的手中，或许官方智库在这方面会有所优势，以及一些有广泛政治人脉为政府提供咨询的智库“领军人物”可能会有更多的信息。或者智库的研究员去相关部门直接去索取资料，他或许会得到一些但不是所有他想要的资料。总体来说政府一般不会向智库公开他们搜集的信息。而政府本身可以依靠严密的官僚体系进行政策研究，信息的对外流动相对不足。即使政府需要智库进行研究，他们可能会去寻找官方智库的帮助。因为官方智库不仅在信息收集上比民间智库更加方便影响力更强，而且具有更加熟练的官僚写作技术。日本并不存在一个完善的让大众了解政策研究信息的系统。所以对民间智库来说很难从公开的渠道获取到这些信息。

在日本外交决策中，民间智库是边缘角色。今天日本外交决策体系和战后初期相比更加开放。以智库为单位影响日本外交决策的影响力有时可能不如个人强大。因为日本缺少“旋转门”机制。很多政策研究需要具有相关的经验来提出能够被政府接受。在日本，官僚不仅是政策研究这也是政策执行者，纯粹的学者提出的批评难以让他们接受。大学的学者可能更加重视学理性，他们出版的图书和报告对官僚来说缺乏实践性^[9]。这也是如前文所提到的，研究员具有一定的实践经验和政治人脉，在影响外交政策中是十分重要的。

（三）教育体系和社会文化限制智库的创造力

日本的教育体系限制创造性政策研究。从著名大学比如东京大学、庆应大学、早稻田大学毕业的学生相对于选择进入智库工作，他们更倾向于进入政府工作。在进入这些优秀的大学之前他们都要经过极具竞争力的考试。这些优秀的大学毕业生可以说是考试的胜利者，这让他们能够在之后的入职考试中具有一定的优势。他们具有较好地学习基础知识的能力能够快速学习基础知识。但是这种培养过程的短板是限制了他们的创造力。进入政府工作后他们要像准备大学考试那样，在已有的政策框架内努力进行政策研究和撰写报告。从政府走出来进入智库的工作者带着缺乏创造性的官僚思维进行政策研究限制了他们的政策创新能力。而那些在大学中饱读诗书具有创新性的学者尽管有创新力，但是因为缺乏实践经验和政治

人脉又会限制他们的政策影响力。

外交政策研究是一项需要经验的专业的培养过程。政策研究是学术研究和实践研究之间的桥梁,需要学者去了解政府系统的运作,结合他们的学术知识去进行分析。但是在传统观念里日本人通常是不会去换工作的。而日本又缺乏“旋转门”机制,这就让政策研究者难以获得他们需要的实践经验和政策知识。上野真诚子曾经认为日本缺少独立的民间智库的原因之一是日本的民主社会存在问题,为了解决这个问题,独立智库的一个重要任务是促进日本社会有多元的观点和政策讨论和民主社会相结合。但是一方面战后日本以经济而非政治立国,日本人对政治问题讨论的意愿不高;另一方面,日本人的“和谐文化”主张避免争吵,将具有争议的政治问题放在公开场合进行辩论并形成辩论公共政策的文化或许是困难的。而缺少这样一种辩论的环境也意味着人们对智库需求的下降,一切都由政府包办即可。

(责任编辑 崔岩)

参考文献:

- [1] TELGARSKY, Jeffrey P. Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice. 1996.p132
- [2] STRUYK, Raymond J..et al. Japanese Think Tank, A Exploring alternative Models 1993.p1-62.
- [3] 和平安全保障所官网: <http://www.rips.or.jp/fellowship/introduction.html> 2016-2-29
- [4] 东京财团:《日本新战略:多层合作安全战略》的政策建议
http://www.tokyofoundation.org/en/additional_info/New%20Security%20Strategy%20of%20Japan.pdf 2016-2-29.p6-8。
- [5] 东京财团官网:东京财团将《建议》交给小野寺五典。<http://www.tokyofoundation.org/en/news/defense-recommendations> 2016-2-29。
- [6] 日本国际交流中心官网:政治交流项目介绍 <http://www.jcie.or.jp/pep/index.html> 2016-2-19。
- [7] “三边论坛东京”介绍, <http://www.tokyofoundation.org/en/partners/programs/trilateral-forum-tokyo/> 2016-2-29。
- [8] Makiko Ueno, think tanks—a key institution for promoting national civil virtues, Asahi Shimbun, 1992.10.23
- [9] STRUYK, Raymond J., et al. Japanese Think Tank, A: Exploring Alternative Models. 1993.p10-11

The Influence of Japanese Think Tanks to Japanese Diplomacy —Tokyo foundation as case study

Zhu Rongsheng

Abstract: Although Japanese think tanks which study foreign affairs are not mature, their influence in foreign affairs is increasing. Sometimes, think tanks' influence may not be bigger than personal. It seems like a platform. Tokyo foundation founded in 1997, though it is young, its influence can not be ignored. The pattern of Japanese think tanks studying on foreign affairs can be included as 'combination of high politics and low politics'. By studying their pattern of exerting influence, it will be helpful for building Chinese think tanks.

Key words: Foreign Affairs; Think Tank; Tokyo Foundation