

视点

俄罗斯外交政策智库：趋势与障碍

[俄]伊戈尔·奥库涅夫 张欢欢 王文正译

【编者按】根据俄罗斯著名国际关系专家伊万·图林教授的研究结果，在过去的20年里，俄罗斯组建了一个由外交政策研究人员和分析中心组成的独立的、政治中立的共同体。然而，大量重要著作表明，俄罗斯的外交政策研究在本质上仍然停留在理论层面上。这些专家对政策制定没有什么兴趣，以至于政界人士和公务员在没有独立分析中心支持的情况下继续工作。俄罗斯在外交政策制定的过程中缺乏独立的智库，而“智库”早已成为西方政治生活的主流工具。与此同时，俄罗斯尝试建立的智库和研究中心大多数情况下要么失败，要么活动和影响力非常有限。研究发现俄罗斯独立外交政策智库发展的主要障碍是没有形成思想竞争的环境，政府和智库之间缺少明确的合作形式，智库的规划和资金来源还没能多样化。本文译自《俄罗斯分析文摘》2019年3月28日（总第234号），经作者授权在《俄罗斯学刊》中文发表。

【关键词】俄罗斯 外交政策 智库

【中图分类号】G323/327.512.24 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2019)05-0131-0006

【作者简介】伊戈尔·奥库涅夫(Igor Okunev)，博士，莫斯科国立国际关系学院欧洲研究中心高级研究员、比较政治学系副教授、国际政治学协会地缘政治研究委员会联合主席。

【译者简介】张欢欢，北京信息职业技术学院思想政治教育部讲师；王文正，公安部网络安全保卫局民警，中国人民公安大学硕士研究生。

当今世界，政府当局的效率取决于它们运用专业知识的能力。咨询团队通过协助决策者制定政治议程、处理信息、制定备选方案、控制信息流动、过滤相互矛盾或不可靠的信息并加以解释，从而制定外交政策，并扮演把关人的角色。

在俄罗斯，很少有法律或条例涉及在外交政策规划中使用学术和专家团体之事。由第271号总统法授权的《外交部（MFA）章程》（1995年3月14日，第10段）指出：“为制定俄罗斯联邦外交政策的具体建议，俄罗斯联邦外交部有权设立学术性、专业性咨询机构。这些咨询机构的委员会组成及其规定由俄罗斯联邦外交部长核准。这些委员会活动的组织和技术支持应由俄罗斯联邦外交部提供。”

这一规定给予外交部足够的自由，使其能够根据独立专家机构的投入以及本国咨询或专家机构的专业知识制定外交政策，这些机构的活动得到外交部的组织（即财政支持）和技术支持。这意味着，塑造俄罗斯外交政策的专业知识，至少在一些问题上，可能来自独立智库之间的公开竞争，甚至包括外国智库和国际机构。

目前，外交政策分析主要由以下几类不同规模和法律结构的机构进行：官方机构和代理机构、学术机构、政府资助的智库、资金来源多样化的独立智库以及国际或外国智库。

评估俄罗斯在国际关系（IR）方面的专业知识范围是一项具有挑战性的任务。首先，许多智库（包括国际关系领域的研究所、专业系部等）很少参与专业性研究。其次，大多数从事政治、历史和文化研究的组织实际上是分析内政的主要利益相关者。主要由俄罗斯外交部资助的国际关系专业知识的中心——俄罗斯国际事务委员会（Russian Council for International Affairs）出版的一本参考书中列出了94个符合这一特征的俄罗斯组织。这些组织可分为若干类别：

第一类包括俄罗斯科学院的各个研究所，它们都源于对苏联时期外交政策分析预测的基础。还可以进一步细分为三组：1. 国际关系研究所，涵盖整个国际政治与安全（世界经济与国际关系研究所、国际安全研究所）；2. 区域研究所（欧美和加拿大研究所、远东和亚非拉研究所、斯拉夫研究所）；3. 拥有处理国际关系特定部门的社会经济研究所（例如：社会科学信息研究所、社会和政治研究所、经济研究所、社会研究所等），还包括俄罗斯战略研究所，该研究所是在苏联情报研究所的基础上设立的。

第二类是由主要的大学和研究所组成的大型团体，这些大学和研究所为国家决策提供教育和分析支持。在国际关系领域，这主要是指直接对外交部负责的两个机构：莫斯科国立国际关系学院和外交学院。与此同时，莫斯科国立国际关系学院还有一个专门为外交部和其他直属机构起草分析报告的部门，即莫斯科国立国际关系学院国际研究所。除外交部直属机构外，俄罗斯还有其他重要的外交政策研究机构，包括莫斯科国立大学、圣彼得堡国立大学、俄罗斯高等经济学院、俄罗斯国立人文大学和俄罗斯总统国民经济和公共服务学院。虽然一般认为专门研究国际关系的区域性高校不如莫斯科和圣彼得堡的大学重要，但下诺夫哥罗德、叶卡捷琳堡、新西伯利亚、符拉迪沃斯托克、喀山、彼尔姆、托木斯克、阿尔汉格尔斯克、巴尔瑙尔和伏尔加格勒都有优秀的院校。

第三类是非营利性的专业性研究机构。其中最著名的包括戈查科夫公共外交基金、外交和国防政策委员会、俄罗斯政治研究中心以及国际社会政治经济研究基金会（戈尔巴乔夫基金会）。

另一种观点认为，研究俄罗斯外交政策智库的现状须参考由联合国支持的美国家宾夕法尼亚大学专家编制的《2018年全球智库指数报告》（*Global Go to think Tank Index Report 2018*）对俄罗斯外交政策智库做出的评估。宾夕法尼亚大学每年对全球6000多个研究中心进行调查，再根据对智库代表以及近5000名记者、政界人士、公共和私营部门政治、经济研究专家的广泛调查，对这些中心进行评级。该报告评估了这些智库在全球和地区层面的影响力，并考虑了它们的研究范围和特殊成就。俄罗斯拥有215个研究中心，在国家排名中列第7位，居于德国和法国之间。报告还列出了俄罗斯最好的5个外交政策智库，分别是：卡内基国际和平基金会莫斯科中心、普里马科夫世界经济与国际关系研究所、莫斯科国立国际关系学院、美国和加拿大研究所（ISKRAN）、俄罗斯国际事务委员会^①。

这三类机构各有优劣。俄罗斯外交政策分析整体质量的提高取决于环境，在这种环境中，所有这些不同类型的机构都有公平的机会竞争资金和影响力；相反，一个不发达的环境可能会减少专家群体之间思想的开放性竞争，从而降低外交政策规划的质量。表1列出各类机构外交政策分析结构方面的各种优缺点。影响高质量分析能力的主要变量包括：资金的稳定性、专家网络（包括国际专家网络）、

^① McGann, James G., "2018 Global Go To Think Tank Index Report" (2019). TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports.

灵活的工作速度和成本效益、进行大规模比较和多学科研究、专注于一个问题并发展特殊化研究的能力专长以及获取机密（即与国家安全相关的）信息的能力。

表1显示，每种类型的机构在产生有关国际关系的研究和专业知识方面都有独特的优势。因此，为了制定最明智、最具创新性的外交政策，政府应平等接触所有类型的机构，并考虑将其分析纳入外交政策规划。然而，当代俄罗斯缺乏独立的国际智库，导致外交政策分析质量低下。

表1 优势和劣势：外交政策分析结构

	更稳定的资金	更好的专家网络	更灵活的时间和费用	大规模的研究	关注具体问题	获取机密信息
官方结构	√					√
学术结构	√	√		√		
政府智库	√		√	√		√
民间智库		√	√		√	
国际智库	√	√			√	

阻碍俄罗斯独立外交政策智库发展的障碍有三类：

第一类，关系到俄罗斯的总政治形势和俄罗斯外交政策的决策过程。俄罗斯发展独立智库需要政府营造一个有利于分析结构之间思想竞争的环境。这样的环境需要政府采取更加开放和透明的决策流程以及对民间社会更加欢迎的态度，因为这将成为智库成长的土壤。

尽管外交政策关系到许多俄罗斯人的主要利益，但在这方面的官方决策大多是隐蔽的，甚至是秘密的。很少有人认为公众舆论会对外交政策产生影响，因为普通的俄罗斯人认为外交部的决定是理所当然的。这导致公众对外交政策缺乏监督，并使得外交部成为这一进程中唯一的实际利益相关者。在外交部是所有外交政策分析的唯一消费者的环境下，几乎没有动力就任何外交政策问题制定一种令人耳目一新的方法，而这通常被认为是独立智库的职能。在西方，则是一个截然相反的过程在起作用：智库不仅能吸引外交部，还能吸引政党、精英群体、企业，最后吸引公众舆论，这就增加了该领域的竞争，并使外交部产生兴趣，成为最先获得最佳分析结果的人。为摆脱俄罗斯的现状，外交部应鼓励发展公共外交，并在制定其外交政策时将公众意见作为咨询的组成部分。

独立的分析中心要求外交部的工作更加公开透明。首先，如果不能充分利用

该部网站上的资料 and 文件，就很难制定出任何办法和建议。其次，在这种情况下，独立的专家将不得不使用他的个人联系方式与外交部取得联系。为提高外交部的透明度，应采取西方国家的做法，对网上发布的大多数部长级文件实行咨询工作公开招标制度，并公开列出职位空缺。后者还将加强外交部与智库之间的专家交流，从而使外交政策领域的职位对青年专家更具吸引力，使思想的竞争更加激烈。

如前所述，为建立独立的智库创造一个受欢迎的环境，要求政府（主要是司法部）对民间社会组织采取更友好的态度。在西方运作的非政府组织（包括智库）很少报告任何与其运作有关的法律问题。与俄罗斯不同，西方非政府组织的登记和报告程序非常简单，不会妨碍它们的发展。友好的做法还意味着引入优惠的税收条款，或者至少对赠款免税，就像俄罗斯的做法一样。最后，西方经验表明，在发展一个参与外交政策辩论的公民社会的最初阶段，需要国际基金会的援助。不幸的是，对间谍活动和不利于政府政策的恐惧阻碍了国际基金会向俄罗斯非政府组织提供更广泛的支持。

第二类，涉及与外交部合作的智库。在政府和分析中心之间没有明确的合作形式。这种相互作用可包括遵循《公共采购法》的委托任务、伙伴关系协定、建立团队和工作组以及非正式的合作。然而，在俄罗斯，国家当局和独立专家团体之间相互信任的基础并不稳固，因为双方都不完全确定如何开展此项合作。这是国家和社会之间缺乏对话的结果。西方经验表明，支持变革的一种方式拓宽联合决策的渠道，如工作组、咨询委员会、指导委员会等。合作越密切，信任越强。

尽管克服刻板印象和过时传统不可能一蹴而就，但建立一个调节机构将有助于提高政府与专家界合作的透明度。成立俄罗斯外交理事会（Russian Council on Foreign Affairs）就是朝着这个方向迈出的一步。

第三类，包括与独立智库结构和活动有关的内部障碍。对西方成功案例的分析表明，要确保一个智库的可持续性，必须使其规划和资金来源多样化。智库如果与欧洲及国际专家网络的接触更具广泛性，并在提供独特或最高水平的专业知识方面为人所称道，那么在影响政府决策方面的效果也将更好。对智库寻求增强社会资本的另一建议是，它们可以更多地关注媒体报道和品牌效应。

最后但同样重要的是，俄罗斯很少有足够的专业人士起草和出版政策文件，即广泛传播的鼓励政府政策变化的分析文件，这在西方是通常和流行的做法。因此，对政府和智库的一项建议是以撰写政策文件的方式开发培训课程。在外交政

策领域，外交部应考虑将这些课程纳入其主要培训和研究机构——莫斯科国立国际关系学院和外交学院的课程。

俄罗斯目前正处于发展国际智库的早期阶段，随着时间的推移，这些智库有可能会提高俄罗斯外交政策规划的质量。学习东欧国家的经验是至关重要的，在过去的20年里，东欧国家成功地克服了这一过程中的障碍。至于如何使分析支持来源多样化，主要是通过传统的政府机构、学术机构和政府智库名单中增加新型的独立和国际智库，将使外交政策分析更好、更快、更便宜。

国家与独立智库应共同努力推动加强合作。政府应帮助构建一个促进公平和多样化思想竞争的环境，而智库应提高其能力和竞争力。如果这种共同努力取得成功，俄罗斯在外交政策分析方面实现质的提升将指日可待。

（责任编辑 靳会新）