

中国外交安全智库 国际话语权分析*

张 骥 方炯升

【内容摘要】 外交安全智库是一国国际话语权构建的重要行为体。权力资源和权力运用是分析外交安全智库国际话语权的两个维度。从权力资源的维度看，智库拥有政策供给、理论供给、人才供给、平台供给与舆论供给五种资源；从权力运用的维度看，智库通过影响本国决策、影响他国决策、塑造国际议程三种方式来提升其国际话语权。党的十八大以来，中国外交安全智库迅猛发展，但中国外交决策需求与智库供给间存在需求—供给差，智库在国际话语权方面的优势尚不明显。提升智库国际话语权，根本上要推动研究议程的转型升级，满足大国外交和全球治理对政策供给和理论供给的需要；推动组织形态和研究方式变革，提升政学交流、人才供给水平和研究的国际化程度；加强话语能力建设，打造具有国际影响的对话平台，提升舆论供给特别是国际舆论供给能力。

【关键词】 中国外交 智库 国际话语权 外交决策

【作者简介】 张骥，复旦大学国际关系与公共事务学院、一带一路及全球治理研究院副教授，复旦大学中外人文交流研究中心主任（上海 邮编：200433）；方炯升，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D82 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)05-0075-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201805005

* 本文系上海市哲学社会科学学术话语体系创新课题“中国外交和国际话语体系”、复旦大学卓学计划“中国外交制度改革研究”的阶段性研究成果。同时也感谢黄昊的建议。

中国特色大国外交话语体系是中国国际话语体系的重要组成部分。^① 作为外交话语的重要供给方，外交安全智库在一国外交话语体系构建和国际话语权提升中发挥着不可替代的作用。伴随着日益走近世界舞台中央的进程，中国参与国际事务的广度和深度空前拓展，外交安全智库迎来了迅猛发展的阶段。然而，与迅速提升的国家实力和国际地位相比，中国在外交话语权方面的优势并不显著，智库在这方面尚未发挥好应有的作用，亟须提升相关能力。本文首先从理论上探讨外交安全智库如何参与一国国际话语权的构建，在智库国际话语权来源分析的基础上，系统评估中国外交安全智库国际话语权构建的现状，并提出建议。

一、外交安全智库国际话语权的来源

智库是出思想、出主意以影响决策之所。任晓将智库界定为继立法、行政、司法、媒体四权之后的“第五种权力”^②。智库的权力来源于其对决策的影响，实质上就是一种“话语权”。外交安全智库由于其研究对象、供给内容和服务对象的特殊性质，成为一国国际话语权特别是外交话语体系构建中的重要行为体。

（一）作为权力的话语权：资源与运用的视角

米歇尔·福柯（Michel Foucault）关于“话语即权力”的重要论断是当代话语权研究之滥觞。亚历山大·温特（Alexander Wendt）、朱迪斯·戈爾斯坦（Judith Goldstein）和罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）阐述了观念对国际关系中权力的影响，为外交话语权的研究提供了理论基础。^③ 杨洁勉将外交话语权区分为外交话语权利（任何主权国家都应享有的权利）与外交话

^① 杨洁勉：《中国特色大国外交和话语权的使命与挑战》，《国际问题研究》2016年第5期，第25页。

^② 任晓：《第五种权力：论智库》，北京大学出版社2015年版。

^③ 参见：[美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社2008年版；[美]朱迪斯·戈爾斯坦、罗伯特·基欧汉：《观念与外交政策：分析框架》，载朱迪斯·戈爾斯坦、罗伯特·基欧汉编：《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国、于军译，北京大学出版社2005年版，第5页。

语权力（一国对他国的感召力、影响力和强迫力等）。^①对智库而言，争取话语权是其根本的生存之道，因此更应关注话语权力。本文所探讨的话语权概念主要指话语权力。

陈志敏和常璐璐在扬弃约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）权力理论的基础上，提出从资源和运用双重视角界定权力。他们认为权力概念中既包含可通过物质性和非物质性资源的数量来衡量的资源维度，又包含以权力的发出者与接受者的关系为特点的运用维度，两个维度共同影响着权力的发挥。^②将这一理论框架运用到智库话语权力的研究上，可通过权力资源和权力运用两个维度来考察外交安全智库话语权的来源。

从资源维度看，外交安全智库的话语权来源于其作为供给方可对决策产生影响和资源要素，包括政策供给、理论供给、人才供给、平台供给和舆论供给五类资源。其一，政策研究与咨询是智库最核心的功能。政策选项、政策建议和政策评估是智库最直接的产品，也是其话语权最直接的来源。其二，政策研究需要理论支撑，尤其战略性决策往往都建立在重大理论基础之上。一般情况下，决策者无暇顾及理论问题，^③因此在这方面决策者对智库的依赖更甚。智库在理论方面的贡献往往会产生比政策供给更深远的影响和更大的话语权。其三，智库还是未来决策者的储备池和曾经的决策者的栖身地。通过“旋转门”机制，智库人才进入政府直接参与决策甚至成为决策者，或者反之，重量级前官员加盟智库，这两种方式都会显著增强智库的影响力和话语权。其四，智库提供政策对话平台，促进利益相关方思想碰撞、观点交锋，从而对决策产生影响，赢得话语权。其五，智库也是舆论的制造者。决策者需要智库作为第三方向社会阐释政策的合法性，获得受众对政策的支持；同样，利益相关方或智库本身也需要通过制造舆论，影响本国或他国政府的决策。

^① 杨洁勉：《中国特色大国外交和话语权的使命与挑战》，第18-30页。

^② 陈志敏、常璐璐：《权力的资源与运用：兼论中国外交的权力战略》，《世界经济与政治》2012年第7期，第4-11页。

^③ [美]李侃如：《弥合鸿沟的倡议》，孙敏译，唐士其校，《国际政治研究》2009年第3期，第122页。

从运用的维度看，智库的话语权还取决于其与资源供给对象间的关系。对外交安全智库而言，国际话语权取决于其对本国决策、他国决策、国际议程三类对象的影响。其一，影响本国决策是智库最为核心的话语权力运用方式。评估一家智库的影响力，核心指标往往是其在本国政策制定中的发言权。智库在国际上的影响力，首先基于其对本国决策的影响程度。其二，对他国决策的影响。对他国话语权一般建立在对双边关系和双边政策的影响上，同时也反映在对他国公共政策的影响上，尤其是自身治理能力相对较弱的国家，智库往往对这些国家的国内事务有较强的影响能力。其三，对国际议程的塑造，包括对国际组织决策、全球和区域治理议程、国际社会动员的影响。由主权国家国内政治和国际政治的分离导致的全球治理不足，^① 使智库在塑造国际议程领域有广阔的活动空间。

综上所述，我们可以将外交安全智库国际话语权的来源从资源和运用两个维度进行概括（表 1）。

表 1 外交安全智库话语权的来源

权力运用 权力资源	影响本国决策	影响他国决策	塑造国际议程
政策供给	为本国政府提供政策选项、政策建议或政策评估	为外国政府提供政策选项、政策建议或政策评估	为国际组织提供政策选项、政策建议或政策评估；国际公共政策的议题设定
理论供给	提供指导，诠释本国外交政策的理论、概念	提供界定双边关系的理论和概念；提供解释他国问题的理论和概念	提供国际关系和全球、区域治理的理论、概念、议题
人才供给	为本国政府输送外交人才；培训外交官员；聘请前政要	培训外国公职人员；聘请外国政要	培训国际公务员；输送国际公务员；聘请政要

^① 参见苏长和：《中国与全球治理——进程、行为、结构与知识》，《国际政治研究》2011 年第 1 期，第 35-45 页。

平台供给	外交政策对话平台（会议、论坛、期刊等）	举行二轨对话；参与双边政府间对话；设置海外分支机构	主办国际议题的对话、论坛、会议；与国际组织合作举办对话、论坛、会议
舆论供给	对国内社会阐释政府外交政策；通过政策辩论影响或塑造本国政府决策	对外国社会阐释本国外交政策；参与国家形象塑造；动员外国社会对其政府决策施压	向社会阐释国际议程或国际组织的政策；动员社会向国际议程、国际组织施压

资料来源：作者自制。

（二）外交安全智库国际话语权的来源

外交安全智库的国际话语权不能简单地界定为智库的“国际表达”和国际传播能力，要从话语权的本质及其来源来认识，它是智库运用多种话语权力资源作用于供给对象而产生的。

第一，政策供给是话语权最直接的来源。在本国外交政策制定的各个环节，智库都拥有话语权。在议题/任务设定环节，智库有能力“走在政府之前”，通过对国际形势长期的跟踪研究，及时发现外交中潜在的机遇和挑战。在制定政策选项环节，智库通过提供多种选项，协助政府做出最优决策。在选择政策环节，政府部门往往需要借助智库对可能的政策结果进行评估。在评估政策环节，智库依据政策推行的实际效果和舆论反应做出评估，并向政府反馈或公开发布，评估中的话语权往往为政府所重视。

智库同样会对他国外交决策的各环节产生影响，并以不同于国内的方式发挥作用。一是受邀参与他国的外交决策，其前提是两国间建立了政治互信，参与这类项目将大大提升智库的国际话语权。二是为他国的内部事务，如经济改革、社会治理甚至政治改革提供方案和建议。这方面的大量案例存在于西方发达国家与发展中国家的关系中。这展现了智库巨大的国际话语权，但智库也可能因此成为干涉他国内政的工具。三是参与跨国联合研究。政府会将双边关系中的一些难题、敏感或技术性问题的委托给双方智库进行联合研究，提出政策建议。智库也通过自发的联合研究提出政策选项或建议。四是

通过影响他国政府官员、决策者、对决策有影响的智库人员来影响他国决策。

智库通过为国际组织决策提供建议，产生话语权。全球化、技术革命推动了“全球智库”的发展。^① 智库通过关注新兴的全球性议题，提出治理架构与政策框架，对主权国家、国际组织及跨国公司决策产生影响，或改变国际社会对各类全球性议程重要程度的认知，一些智库甚至直接作为行动者参与到全球治理中。

第二，理论供给带来更深远的话语权。智库也需要进行长线的国际问题和理论研究，尤其是那些建立在高校中的智库。国际关系理论方面的贡献和突破可能带来更为持久和深远的国际影响力和话语权。智库为本国决策供给的理论旨在指导或诠释外交政策。^② 一是理论提供了新的选项，推动了政策创新，如遏制理论深刻影响了冷战时期美国对苏联的政策。二是理论推演否定了可能导致对本国不利后果的外交政策选项，如相互确保摧毁理论否定了美苏间爆发大规模核战争的可能。三是理论为政策行动提供了依据或借口，如民主和平论在一定程度上为欧美推动一些国家政权更迭提供了依据。

针对双边关系的理论和概念能深刻影响国家间关系和他国决策。格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）提出的“修昔底德陷阱”（Thucydides trap）概念尽管在学术上存在争议，但成为各国政要高度重视的议题，也对相关国家的社会看待对方的方式产生了影响。发达国家在国际上的话语权很大程度上也来自其在学术研究和理论上垄断了对他国问题的解释权，其理论体系和概念框定了人们认识一国及其行为的思维方式，甚至深刻影响了他国决策者、研究者和社会对本国的认识。

智库提出的国际关系理论、概念和议题，可对地区秩序、全球治理产生深刻影响。罗马俱乐部（Club of Rome）发布的《增长的极限》（*The Limits of Growth*）报告使气候变化问题受到各国重视，并进入国际议程。高盛公司前首席经济学家吉姆·奥尼尔（Jim O'Neill）提出的“金砖四国”概念推动

^① [美]詹姆斯·麦甘恩、理查德·萨巴蒂尼：《全球智库：政策网络与治理》，韩雪、王小文译，上海交通大学出版社2015年版，第76页。

^② 参见张骥：《国际关系理论研究 with 外交政策供给——中国所面临的问题及其原因分析》，《国际关系研究》2016年第2期，第7-12页。

了一个重要的政治实体的建立与发展。

第三，人才供给有利于在决策圈塑造声望和认同。智库通过“旋转门”等机制为本国政府供给外交政策执行者、智囊甚至决策者。智库学者进入政府，既有机会直接参与决策，也扩展了智库在政府内部的人脉，当其卸任回归智库后，又可以增加智库同政府各部门间的联系渠道，显著提升智库对外交政策的影响力和话语权。重量级的官员（如部长、大使等）甚至领导人从领导岗位卸任之后担任智库顾问是智库增强国际影响力和话语权的重要方式。一些智库还负有帮助政府培训外交官的职能，这也将增加智库在决策圈当中的影响力。

智库还会为他国培训公务员，这无疑将增强智库对他国的认知和影响，并建立联系纽带，从而提升智库对该国决策的话语权。当智库有能力培训较多数量的他国公务员时，其在国际上的声望将明显提升。智库也通过聘请他国前政要担任顾问或高级研究员的方式，提升对他国决策的影响力。

智库还承担着为国际组织储备人才和培训国际公务员的职能。智库越来越重视为国际组织培养人才，以期在全球性议题中获得更多话语权。另外，邀请卸任后的国际组织负责人加入智库也是塑造国际议程的有效方式。

第四，平台供给增强政策对话场域的话语权。智库通过提供外交政策对话平台对本国决策产生影响，主要包括各类研讨会、论坛、期刊等。很多非公开的内部研讨、论坛可能对决策产生直接影响。期刊往往是各界人士发表观点甚至进行政策辩论的阵地，有时也是政府释放政策试探信号的工具。成功的政策辩论或具有较强影响力的文章，往往能极大提升智库的话语权。

智库通过在两个国家间建立学术界与政界交流的平台，如“二轨”或“一轨半”对话创造政府之外的沟通渠道，并通过专业化的讨论与共识的凝聚影响两国的外交取向。智库有时也被邀请直接参与政府间的官方对话。还有一种方式是智库在海外设立分支机构，从而更直接地在当地发出声音、发挥影响、建立人脉和搜集信息，并开展长期合作。

智库主办的“二轨”或“一轨半”国际会议有助于塑造国际议程。例如，由英国国际战略研究所发起的香格里拉对话（Shangri-La Dialogue）已成为

亚太地区最有影响力的安全对话机制。此外，智库也与一些国际组织合作举办涉及全球或区域议题的对话、论坛和会议。

第五，舆论供给向社会扩散和转化话语权。外交、安全议题具有较高专业性，又为社会高度关注。智库在向公众阐释外交政策合法性、普及外交安全知识方面发挥着不可替代的作用。智库学者通过媒体表达观点，影响公众对外交政策和国际问题的看法。如今，智库越来越重视在新媒体上的话语权。同时，智库也通过媒体发声或公开进行政策辩论，向政府施压，一些利益集团也会利用智库发声来影响外交决策。

通过媒体的力量影响他国舆论进而影响他国决策是智库公共外交的组成部分。^① 智库相较于政府往往更能令外国公众信服，其对阐释外交政策、塑造国家形象有更好的效果。一些智库还通过舆论动员外国社会，就特定外交议题甚至内部议题向外国政府施压，展现出巨大的话语权操控能力。

随着全球化的深入，智库有能力通过多样化的方式影响各国公众的看法，从而塑造国际议程，引起各国政府、国际组织和其他国际行为体的重视。除上文已论及的各类媒介，智库还通过更直观的形式影响公众情绪。美国前副总统阿尔·戈尔（Albert A. Gore）领衔出演的纪录片《难以忽视的真相》（*An Inconvenient Truth*），成功使气候变化成为众多国家的公共议题，促使各国政府认真对待气候谈判。

二、中国外交安全智库国际话语权的现状

以上从资源和运用维度对外交安全智库国际话语权的界定为研究中国外交安全智库的国际话语权提供了分析框架。伴随着中国的崛起，外交安全智库迎来了重大的发展机遇，同时也面临着重大挑战。

（一）需求—供给差

最近五年多以来，中国的治国理政进入了新的历史阶段，中国外交也进

^① 参见陶坚、单娟：《公共外交呼唤中国智库提升能力》，《公共外交季刊》2013年第3期，第15-20页。

入了中国特色大国外交的新时代。随着涉外事务空前增长，国家利益的时空范围空前扩展，中国参与国际事务和全球治理的广度和深度空前拓展，承担的国际责任和义务也明显增多。在此新形势下，外交决策提出了新的更高需求。一是外交决策涉及的领域和范围空前拓展，科学决策越来越依赖专业的知识和意见。二是外交事务涉及的国家、地区和治理范畴空前拓展，对区域国别研究、全球治理和国际组织研究的需求与日俱增。三是外交与内政、外交与安全的联系空前紧密，外交决策需要统筹国内与国际两个大局、发展与安全两件大事，决策咨询需要更加密切联系内政和安全，迫切需要外交和安全理论的互动与创新。^① 四是大国外交需要在因应具体外交事务的同时，更加注重战略思维和顶层设计，^② 更加注重影响力和塑造力，迫切需要外交元理论和大战略的供给。五是外交决策的舆论环境空前复杂，国内、国际对中国外交政策的关注空前提升。互联网和新媒体的发展使舆论对决策的传导作用和影响更加迅捷和直接，外交政策的执行也更需要良好的国内外舆论支持。决策需求的变化迫切要求加强外交安全智库建设，尤其是提升话语权。

大国外交的实践需求给外交安全智库带来了难得的历史机遇。中国以前所未有的力度推进智库建设。十八届三中全会提出建设中国特色新型智库，建立健全决策咨询制度。^③ 随着政府需求和支持力度的加强，“智库热”涌现。根据宾夕法尼亚大学发布的《全球智库报告》，2016年中国智库数量已达435家，仅次于美国居世界第二。^④ 其中外交安全智库的发展尤为突出，在《全球智库报告2016》世界智库前150名的9家中国智库中，有6家专门从事外交安全研究。^⑤ 在首批25家国家高端智库中，专门从事外交安全研究的占7家，多家入选的综合性智库也从事外交安全方面的相关研究。^⑥

^① 杨洁勉：《新时期中国外交和安全理论的互动与创新》，《国际展望》2017年第3期，第1-15页。

^② 同上，第5页；杨洁勉：《中国特色大国外交战略思想的发展和挑战》，《同济大学学报（社会科学版）》2017年第4期，第30-36页。

^③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中国政府网，2013年11月15日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

^④ 参见 James G. McGann, “2016 Global Go to Think Tank Index Report,” TTCSP Global Go to Think Tank Index Reports, http://repository.upenn.edu/think_tanks/12。

^⑤ 同上。

^⑥ 《25家机构入选首批国家高端智库建设试点单位》，中国社会科学网，2015年12月

智库的国际话语权建设也被中国政府提到前所未有的高度。《关于加强中国特色新型智库建设的意见》指出，“中国特色新型智库是国家软实力的重要组成部分……智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。”^①但在实践中，外交安全智库的影响力和话语权与中国的大国地位相比仍存在较大差距。从宾夕法尼亚大学2012—2017年发布的智库排名（前150名）看，虽然每年均有数量可观的中国外交安全智库上榜，但仅有1家智库在2017年进入前30名，且排名的上升趋势不明显，大量新成立的外交安全智库也并未迅速获得影响力。^②总体而言，目前中国具有较大影响力和国际知名度的高质量智库仍然比较缺乏。

（二）中国外交安全智库国际话语权的现状

外交实践的需求推动了中国外交安全智库的迅猛发展，然而，从近年来的实践看，仍然存在较大的需求—供给差，智库国际话语权的资源并不充分，供给不足，对资源的运用方式也存在明显不足，尤其是在对他国决策和国际议程的影响方面更是如此。

第一，政策供给。随着中国外交决策体制在民主化、制度化、科学化和专业化方面的不断完善，^③外交决策的各个环节都有了智库制度化参与决策咨询的渠道。当前，政府与智库的互动明显强化，在高层决策和一般决策中都呈现出智库影响上升的势头，并进一步规范化和制度化。

其一，作为最高决策层与智库互动的重要形式，中央政治局集体学习具有标志性意义。在2013—2018年间中央政治局40余次集体学习中，直接与对外关系相关的有9次，包括和平发展道路、海洋强国建设、国家文化软实力、国家安全、世界军事发展、自贸区、全球治理、丝绸之路、20国集团

4日，http://www.cssn.cn/zk/zk_jsxx/zk_zx/201512/t20151204_2741912.shtml。

^① 《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，新华网，2015年1月21日，http://www.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c_133934292.htm。

^② 根据 TTCSP Global Go to Think Tank Index Reports, 2012-2017 整理所得。

^③ 张骥：《中国外交决策体制呼唤制度创新》，《中国经济社会论坛》2013年第6期，第46页。

等，^① 学习次数和涉及的议题远远超过以往。国内著名智库的专家参加集体学习，直接向高层领导就相关问题提出意见和建议。其二，中央先后召开了网络安全和信息化工作座谈会、哲学社会科学工作座谈会、“一带一路”建设工作座谈会；国务院总理经常召开专家座谈会；十二届全国政协恢复并创新形式召开了“双周协商座谈会”，其中安排了海外华文教育、“丝绸之路经济带”建设、边境经济合作区建设、对非卫生援助等涉外议题。^② 在这些对决策具有重大影响的会议上，相关智库的专家也被邀请发表意见，对最高决策产生影响。其三，政府重要文件的起草也更加重视智库的参与，越来越多地吸纳智库和相关专家直接参与起草工作。其四，相关部门加强了专家咨询委员会建设。2015 年外交部新设了国际法咨询委员会。2014 年底，外交部外交政策咨询委员会举行了组建以来的第一次换届。^③ 其他涉外部门也新设或加强了专家咨询委员会。外交部选聘了 6 家重点合作智库，^④ 智库接受委托开展研究，直接服务外交决策。其五，研究成果的报送受到进一步重视并逐渐规范化，政府部门也越来越重视通过内部或公开渠道发布决策咨询课题，决策咨询建言成为智库政策供给的日常渠道。

在外交安全智库对决策的直接影响增强的同时，政策供给仍然不足。从供给方面而言，近年来许多重大外交政策和外交实践远远走在智库前面，甚至给学术界带来不少“战略意外”。智库对一些重大国际事件和趋势缺乏有效预测。^⑤ 从政府一方而言，也存在决策需求传导不畅、政策建议吸纳渠道狭窄、智库成果运用不充分等问题。

智库对他国的政策供给虽有所上升，但手段仍比较有限，影响范围主要集中在对华政策和涉及中方利益的国内政策上，影响方式主要是联合研究和

^① 《中央政治局集体学习（十八届）》，中国共产党新闻网，2017 年 9 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1119/c352109-19621672.html>。

^② 《政协十二届全国委员会历次双周协商座谈会》，中国政协网，2017 年 7 月 20 日，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/zxww/szxshmeet/index.shtml>。

^③ 张骥：《适应专业化、法治化需求 中国外交部智囊 7 年来首次“大换血”》，澎湃新闻，2015 年 3 月 6 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1308329。

^④ 这 6 家智库分别为：中国国际问题研究院、外交学院、北京大学国际战略研究院、上海国际问题研究院、复旦大学国际问题研究院和广东国际战略研究院。

^⑤ 张骥：《国际关系理论研究 with 外交政策供给——中国所面临的问题及其原因分析》，第 9 页。

影响外国决策者与研究者，主要渠道仍然是通过接待来访或出访，向他国政府机构、智库阐释政策主张，表达对涉华政策的态度。

随着中国智库在本国决策中影响力的上升，外国政要、官员和智库研究者到访中国智库更加频繁，在一些重要国事访问和重大对华政策、外交政策出台前，往往会派出高级智库团访华与相关智库交流。

智库也更多地“走出去”，更加自信和直接地表达对双边关系和涉华问题的看法，在重大政策出台后，对外进行政策阐释。例如，在“南海仲裁案”较量最激烈的时刻，多家智库到不同国家阐述中方立场。中国人民大学重阳金融研究院、中国南海研究院联合美国卡内基国际和平基金会、威尔逊国际学者中心在华盛顿举行的“中美智库南海问题对话会”产生了较大影响，前国务委员戴秉国以智库学者身份发表的演讲^①在国际上产生重大反响。十九大后，一些智库也积极派出学者到国外阐述中国外交政策走向尤其是新时代外交新理念和新举措。

与国外智库开展的联合研究日益增多则体现了中国智库国际话语能力的提升。例如，由复旦大学国际问题研究院与俄罗斯国际事务委员会、俄罗斯科学院远东研究所联合研究、撰写的《中俄关系年度报告》对俄决策者产生重要影响。

随着中国在全球治理中作用的上升，外交安全智库正加强对全球治理和国际组织、国际规则的研究和影响，在设定国际议程方面的话语权明显上升。中国智库还显著强化了对中国参与、创建或担任轮值主席的国际组织和多边机制的议程设置的影响。例如，上海国际问题研究院等智库发布了对亚信的评估报告。众多智库参与到中国主办 G20 杭州峰会的过程中，发表了大量咨询报告，并在国外举办了数十场大规模国际学术会议，对设置 G20 议题发挥了重要影响。^② 诸多智库专家在世界互联网大会、达沃斯论坛、博鳌亚洲论坛等国际场合积极提出中国观点、中国倡议。^③ 但是，对于范围更广的国际

^① 《戴秉国同志在中美智库南海问题对话会上的讲话》，外交部网站，2016年7月5日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1377746.shtml>。

^② 参见《上海国际问题研究院 2016 年度报告》，第 12-13 页，上海国际问题研究院网站，<http://www.siiis.org.cn/Content/Info/4U0OGQZNBBRK>。

^③ 贾宇、张胜、王斯敏、杨溢、姬泰然：《立足高端 服务决策 引领发展——国家高端

组织和多边议程，中国智库的政策供给能力仍然非常有限。

第二，理论供给。中国的国际关系理论研究正在从引进、吸收西方国际关系理论向尝试创建“中国学派”转型。尽管对“中国学派”存在不同看法，但国内学术界一直努力追求在与西方国际关系学界平等对话的基础上，进一步超越原有的理论体系和话语体系。然而，这种理论超越的努力总体上仍然处于探索阶段，在原创理论和话语权方面尚未实现根本性突破。这种状况体现在外交安全智库的理论供给上，一是外交实践和重大外交战略/政策常常走在理论研究之前，理论跟不上实践的需求；二是中国外交和国际关系学界尚未出现系统的理论供给和理论突破；三是智库亦缺乏理论构建能力，这使领导人提出的新思想、新理念、新概念未能及时得以系统传播。总的来讲，中国智库尚未能系统提出中国崛起背景下的对外战略、对外政策和国际秩序构建的理论基石。当然，中国智库在一些问题上也实现了突破。比较有代表性的是“共生”概念的提出和相关理论的探索。^①经过一段时间的发展，这一概念不仅已为官方接受，发展为和谐共生的外交理念并对外倡导，而且也获得了一定范围的国际认同。

中国智库影响他国决策的理论供给则更为稀缺。目前，中国智库尚未掌握阐释他国问题的理论话语权，仅在界定双边关系的理论和概念方面取得了一些进展。例如，北京大学国际关系学院王缉思同美国布鲁金斯学会李侃如（Kenneth Lieberthal）开展的联合研究提出了“战略互疑”的概念，^②对中美双方政府和学术界认知双边关系产生了重要影响。但是，智库在国际议程塑造方面仍存在理论滞后于实践的问题，对于官方政策、理念的发展、阐释、国际传播能力仍有待提升。

第三，人才供给。中国与西方国家的制度基础有较大差别，中国智库的人才供给有别于西方的“旋转门”机制，因此不能简单地用“旋转门”来评价中国智库的人才供给。但是，随着中国干部人事制度的不断改革，外交安

智库建设试点工作一周年回顾与研究》，《光明日报》2016年12月1日，第16版。

^① 任晓编：《共生：上海学派的兴起》，上海译文出版社2015年版。

^② 王缉思、[美]李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》，社会科学文献出版社2013年版。

全智库与政府间的人才流动有所加强。一是智库专家担任决策咨询专家，^①二是智库专家到外交部门挂职，直接服务决策。近年来智库学者选派到驻外使领馆工作的人数不断增加，也开始有一些制度化的安排。三是外交部逐步制度化选派一些外交官到重点合作智库等单位进行中短期研修。四是智库承担一些外交官和涉外官员的培训。五是随着退休年龄变化及干部制度的改革，退休外交官特别是大使到外交安全智库任职的情况显著增加。重要外事官员加入智库或者创立智库，大大增强了这些智库的影响力和话语权。

但是，从总体上看，智库的领军人物和杰出人才依然缺乏，特别是具有较高国际知名度和影响力的智库专家。智库为政府培养、输送的外交政策执行者、参谋者、决策者的数量和质量尚不能满足实践的需求。

培训外国公务人员是中国外交安全智库通过人才供给影响他国决策的主要方式，其中很大一部分培训任务由外交安全智库和相关高校承接。国家行政学院自十八大以来的五年已累计为 159 个国家培训公务员 10 281 人次，且覆盖面逐渐从发展中国家扩展至发达国家和国际组织。^② 由习近平主席倡议设立的南南合作与发展学院于 2016 年在北京大学国家发展研究院成立。学院旨在为广大发展中国家培养高端人才，搭建发展中国家沟通交流平台，推动南南合作为世界共同发展贡献更大力量。^③ 针对外国公务员进行的短期培训近年来也呈增长态势，且需求还将持续扩大。针对公务员的培训将有效提升相关智库在相关国家的影响力和话语权。但目前的影响仍主要集中在发展中国家，对发达国家尚缺乏有效的途径和方式。

为国际组织培养和储备人才是外交安全智库塑造国际议程的重要途径。中国的国际组织人才缺口巨大，在国际组织中的代表性长期不足，这一问题已经受到高度重视。习近平在中央政治局集体学习中强调要加强全球治理人

^① 外交部外交政策咨询委员会由大使委员和专家委员构成，专家委员通常来自外交安全智库。参见张骥：《适应专业化法治化需求，中国外交部智囊 7 年来首次“大换血”》；外交部外交政策咨询委员会网站：<http://fpag.fmprc.gov.cn/chn/>。

^② 《国家行政学院已为世界 159 个国家培训公务员 10281 人次》，新华网，2017 年 12 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/15/c_1122118398.htm。

^③ 《习近平给南南合作与发展学院首届硕士生回信》，新华网，2017 年 10 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/18/c_1121822665.htm。

才队伍建设。^① 2017年,北京外国语大学成立国际组织学院,这是中国高校首个专门为国际组织培养、输送高端人才设立的学院。未来各高校和智库设立国际组织人才培养机构的数量将会不断增加。

第四,平台供给。在中国政府与智库互动加强的背景下,外交安全智库在政策对话平台供给方面越来越积极、主动,通过研讨会、论坛等形式促进政府与国内外专家学者、利益攸关方之间甚至政府不同部门之间的对话。中国国际问题研究院每年年末召开国际形势与中国外交研讨会,外交部长出席会议并发表演讲,同时与智库专家交流。上海国际问题研究院2016年共举行国际、国内论坛及圆桌会议50余场,与会人数近2000人次。^②近年来涉及外交安全的社会智库也在蓬勃兴起,察哈尔学会、盘古智库等也为政策界与学术界的对话特别是国际交流提供了重要平台。此外,各类智库更加重视英文期刊建设。清华大学的《中国国际政治》(*The Chinese Journal of International Politics*)被SSCI收录,复旦大学的《中国政治学评论》(*Chinese Political Science Review*)和上海国际问题研究院的《中国国际战略研究季刊》(*China Quarterly of International Strategic Studies*)等被ESCI收录,这些都大大提升中国智库在国际学术界的影响力和国际话语权。

外交安全智库主办的“二轨”“一轨半”的对话也不断增多,它们与众多国家的智库之间建立了更加密切和机制化的合作。例如,中国国际经济交流中心与美国全国商会联合举办的“中美工商领袖与前高官对话会”,中国社会科学院国家全球战略智库与美国智库共同开展的“中美智库联合报告”项目,^③中国现代国际关系研究院与美国战略与国际研究中心联合举办“中美网络安全二轨对话”,等等。在中国与世界主要力量之间开辟的人文交流对话机制中,智库对话和合作成为一项主要内容。

外交安全智库“走出去”的步伐也在加快。中国智库近年来也探索在海

^① 《习近平:加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》,中国共产党新闻网,2016年9月28日, <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0928/c64094-28747882.html>。

^② 《上海国际问题研究院2016年度报告》,第6-7页。

^③ 贾宇、张胜、王斯敏、杨谧、姬泰然:《立足高端 服务决策 引领发展——国家高端智库建设试点工作一周年回顾与研究》。

外建立分支机构。例如，察哈尔学会设立了非洲总部与韩国代表处。复旦大学发展研究院分别与美国加州大学、丹麦哥本哈根大学、墨西哥蒙特雷科技大学合作在海外设立了三个中国研究中心。中国社会科学院在布达佩斯设立了中国—中东欧研究院。这些机构可以更直接地扩大中国智库在海外的话语权。但是与发达国家相比，中国智库在海外设立的分支机构仍十分有限。

中国智库也开始积极搭建涉及区域和全球治理的对话平台。由军事科学院和中国国际战略学会共同主办的香山论坛自 2014 年起由“二轨”升级为“一轨半”，受到亚太地区政界、军界越来越大的关注。由清华大学创建的中国首个高级别非官方国际安全论坛——世界和平论坛，其影响也在扩大。但是，目前的平台还主要集中于外界对中国普遍关注的议题，如安全议题。中国智库在其他全球性议题领域的平台构建能力仍有待提升。

第五，舆论供给。中国主流媒体有关外交政策的评论绝大多数来自外交安全智库的专家学者。外交安全智库掌握着引导国内相关领域舆论的主导权，而且近年来也呈现出一些新特点。一是媒体有关外交政策的评论和讨论大大增加，有关国际关系的版面和节目、栏目增加，通过外语传播的平台增加。但是，智库的舆论供给质量仍不甚理想，不少评论和节目质量不高，甚至错漏百出、误导受众，因此，智库在引导社会客观、全面、理性认识外部世界方面的能力和公信力仍有待提升。二是声音变得多元，从相对单一的解释外交政策立场到出现更多不同观点的辩论和对政策的讨论。一些不同观点通过媒体制造舆论，进而影响政府决策。三是新媒体的发展催生了不少有关外交、国际关系的自媒体，它们也与传统以智库为主流的舆论形态形成竞争，同时，传统智库也在努力发展新媒体传播手段，推动信息的公开和传播。

外交安全智库在参与塑造中国形象、对外阐释中国立场方面取得进步。例如，在钓鱼岛问题、“南海仲裁案”等事件发生后，智库在国外媒体的发声明显增强，但外交安全智库对他国和国际舆论的影响力仍较弱。一方面，中国智库在国际主流媒体上的发声不多、不强，缺乏有影响力的舆论领袖。另一方面，中国媒体的传播能力不强，智库在媒体上的发声不能有效传播。此外，中国智库还缺乏有效途径、能力和经验动员国外舆论支持本国立场。

三、提升中国外交安全智库国际话语权

面对外交实践发展与决策供给不断提出的需求，外交话语体系构建的迫切需求，以及国际社会对话语权的激烈争夺，中国外交安全智库迫切需要从国际话语权来源的各个方面提升能力。

（一）推动研究议程的转型升级，适应大国外交和全球治理对政策供给和理论供给的需求

第一，全面提升国别、区域研究政策供给能力。在实现国别、区域全覆盖的基础上，中国智库亟须重点加大对周边国家、“一带一路”沿线国家和发展中国家研究的支持和投入。无论是对发达国家还是对发展中国家的研究，在注重政治、经济的同时，也需加强社会、文化、宗教等领域的研究，不断推进国别、区域研究的多学科整合和田野调查，注重与大数据、人工智能等先进技术融合，提升政策供给的科学化水平和预测能力。在坚持不干涉内政的原则基础上，中国智库应加强对他国政策需求的回应，影响范围要从发展中国家向发达国家拓展。此外，还要加强中国对发展中国家在发展、扶贫、教育、科技、卫生、文化等领域的经验分享的研究。

第二，全球治理和国际组织研究要从粗放型向精细化、广覆盖方向发展。在继续强化对现有重要国际组织、重要全球议题研究的同时，重视对新兴国际组织、机制和议题特别是中国主导创设的组织、机制的研究，并拓展对一般性国际组织、议题的研究，加强国际发展援助研究。在坚持多边主义原则的基础上，加强对国际组织的政策供给，影响范围要由重要国际组织向一般国际组织拓展。

第三，提升国际关系理论创新能力，加强理论建构。中国智库要提升用中国理论和话语体系阐释、指导、预测中国实践和国际实践的能力。推动外交与安全理论的互动创新，加强战略研究，尽快实现中国国际秩序构建的元理论和大战略的理论突破，加快国际合作理论、全球治理理论的理论创新。提升智库对中国外交政策主张的理论构建和话语转换能力，改变理论构

建落后于外交实践和政策话语的局面。以加强国别、区域研究和全球治理研究为基础，逐步掌握对国际议程、他国问题的发言权、阐释权和预测能力，打破西方发达国家在这一领域的理论和话语垄断。

第四，有效提升智库的政策评估能力，掌握政策评估话语权。智库应逐步建立对本国、他国、国际重要政策领域的数据库、指标体系、民意测验及评估体系，逐步掌握评估标准与评估体系的制定权，掌握智库评价话语权。建立有国际公信力和影响力的国际智库评价体系和国家标准，打破西方发达国家对智库评价的标准垄断和话语垄断。

（二）推动组织形态和研究方式变革，提升政学交流、人才供给水平和研究的国际化程度

第一，进一步优化智库与政府间的人才交流机制。为智库专家到外交实践部门和决策一线服务和政府官员到智库进修、挂职、任职提供更多制度化渠道。进一步创造条件鼓励退休官员和外交官特别是高级领导干部参与智库工作，提升智库的影响力和权威性，同时加强管理和规范。重视和加强对本国公务人员、外国公务人员和国际组织公务员的培训，积极与周边国家、“一带一路”沿线国家和广大发展中国家公务人员分享中国在制度建设、经济社会发展、脱贫、科教文卫等领域的经验，扩大与发达国家公务人员在全球治理、国际制度、国际组织等方面的经验交流。

第二，着力提升智库研究和人员的国际化水平。大力加强智库的国际合作和联合研究，既要加强与发达国家智库的合作，也要加强与广大发展中国家智库的合作。通过联合研究提升中国智库对有关双边问题、国际问题的政策供给和理论供给的国际化程度，同时减少一些国家的猜疑和防范，提升政策供给的接受度和影响力。此外，中国智库要加强国际理论对话，提升中国外交话语和理论的普适性。

条件成熟的智库要进一步引进有广泛影响力的国外前政要、著名学者和社会贤达，助力智库发展，同时，进一步开放聘请外籍研究人员。实施国际组织人才培养战略，大力推动智库人才到国际组织任职，竞选重要岗位。推动中外智库研究人员交流，邀请外国外交官和政府官员到中国智库进修、交

流。条件允许的智库应扩大招收留学生规模，提高智库国际化教育的质量。

第三，加强智库后备人才建设。增强智库对世界一流高校毕业生、有国际组织或驻外工作经验的青年人才的吸引力。重视对青年智库人才的培养，创造条件鼓励其开展基础研究、长线研究、攻坚研究，为他们到政府机构工作、对外交流以及在国内外媒体发声提供更多机会。

（三）全面加强话语能力建设，提升平台供给和舆论供给能力

第一，提升智库对话能力，打造具有广泛国际影响的对话平台。提升智库与本国政府政策对话平台的质量，着力解决政策需求与研究供给信息不对称问题，避免论坛、研讨会泛滥，力避交流平台低水平重复建设，形成一些具有较高政策对话水平和广泛影响的高端对话品牌。进一步畅通中国政府与外国智库，中国智库与外国政府间的对话渠道，决策层和领导人参与对话将显著提升其国际影响。加强智库与本国、外国企业和社会力量的对话平台建设，进一步奠定智库研究的社会根基，拓展智库活动的社会空间，增强智库对国外社会的影响力和渗透力。

另外，进一步提升智库参与和构建“二轨”“一轨半”对话的能力，尤其是要在一些热点、敏感问题上建立平台，主动发声。进一步提升中国智库主导建立的多边对话平台的国际影响力，议题领域要从目前比较集中的经济、安全领域向更广泛的全球治理议题领域拓展，通过高水平多边对话机制建设增强中国在全球和区域治理中的议程设置能力和话语权。

第二，稳妥、有序推动中国智库“走出去”，鼓励高水平智库在海外设立分支机构或建立合作机构。探索与所在国智库、高校和国际组织等共建海外机构的共赢模式，增强海外机构的国际化程度。

第三，提升中国智库期刊的国际影响力，吸引国外高水平研究成果在中国智库期刊发表。同时，重视期刊的前瞻性、引领性，及时结合国际热点问题组织专题研究和讨论，提升中国智库在重大国际问题上的话语权。

第四，提升智库的国内舆论供给能力。巩固智库在国内有关外交舆论塑造中的主导权，提升智库在互联网和新媒体舆论生态中的传播能力和技巧，提升智库在大众媒体中开展外交政策辩论、反映诉求的能力和技巧。

第五,改变智库在国际舆论格局中的弱势地位,提升其国际舆论供给能力。大力提升智库在国际主流媒体发声的能力和水平,其中与外国官员、学者进行公开政策辩论的能力和水平尤其重要,培养具有国际影响力和渗透力的舆论领袖。另外,要提升智库的国际舆论议程设置能力,改变当前被动回应、防御为主的状态,主动塑造议程、话题和话语。探索在涉及中国重大利益的问题上,影响他国和国际舆论的渠道和技巧。同时,要适应国外媒体和受众的特点,创新智库产品形式,利用短视频、纪录片等更加灵活多样的形式来影响受众,形成与中国官方声音分工互补的格局。提升智库产品的外译和国际传播力,加强与正在大力建设的国际媒体的合作。积极服务国家形象塑造,加强对中国在全球治理、维和、发展援助、对外开放等方面所做贡献、取得的经验的阐释和传播。

结 束 语

在新时代中国特色大国外交实践中,外交安全智库在中国外交话语体系和国际话语权构建中不断努力探索,智库的国际话语权虽然有了显著提升,但是仍与中国特色大国外交的实践需求和决策需求仍有差距。中国外交安全智库的国际话语权不是单一的国际传播能力问题,必须从国际话语权的本质和来源的各个方面进行系统性改善和提升。决策需求为中国外交安全智库的发展提供了巨大的空间和动力,习近平外交思想的实践和中国特色大国外交的推进需要与之相适应的外交安全智库体系,也需要建设与大国地位相匹配的世界一流的外交安全智库。中国国际话语权的构建和中国外交话语体系的构建,都有赖于外交安全智库从中国与世界新的互动关系中,从中国外交和全球治理面临的新问题、新挑战中,不断提升政策供给、理论供给、人才供给、平台供给和舆论供给的能力。

[收稿日期: 2017-12-29]

[修回日期: 2018-07-12]

[责任编辑: 石晨霞]