

国际关系

外交型智库与巴西外交政策^{*}

陈 菲

内容提要：巴西外交型智库对巴西外交政策的影响是国内学者较少研究的领域，然而，全面理解巴西外交政策的制定，越来越不能忽视巴西外交型智库的功能和作用。随着国际国内政治环境的变化以及巴西自身国际地位的提升，越来越多的政治和利益团体开始关注巴西政府的外交政策，巴西外交政策决策过程也更加多元化和复杂化，外交型智库在巴西外交政策制定过程中发挥的作用越来越重要，尤其是面对一些国际关系中的新现象和新问题，巴西外交型智库将拥有更多的“发言权”。巴西外交型智库主要通过两种途径对外交政策决策施加影响：一是采取多种公开手段向外交政策的决策者和普通公众传递智库的观点、主张和策略，二是作为政治沟通的有效工具，疏通利益表达并为政府的外交决策提供支撑和依据。但是，巴西智库仍存在进一步发挥作用的限制性因素：外交政策决策传统的束缚，智库发展的资金限制，智库政策导向严重，巴西传统外交政策更多地关注欧美大国。

关键词：巴西 外交型智库 外交政策 政策导向
外交传统

作者简介：陈菲，中南财经政法大学法学博士后，中南财经政法大学国际问题研究所副所长。

中图分类号：C932 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 05 - 0075 - 13

^{*} 本文系中南财经政法大学“中央高校基本科研业务费资助项目”（编号：31541110105）和教育部重大攻关项目“主要国家安全体制机制研究”（编号：11JZD046）的阶段性研究成果。

10多年前,曾经有学者指出,“对巴西人而言,智库是一个陌生的概念”。^①但是,随着巴西经济的不断发展以及国际地位和区域影响力的逐步提升,巴西政府和社会各界对巴西智库的发展有着更多的期待和需求。在这一背景下,巴西外交型智库也日益成为巴西政府外交政策制定的重要智力支持之一,不断服务于巴西的国际角色构建和国家利益维护。分析巴西外交型智库的功能和特点,有助于全面理解巴西外交政策的制定。

一 巴西外交型智库

现代意义上的智库概念首先在美国出现,然后逐渐传播至西欧和日本,并进而向其他发展中国家不断扩散。一般来说,智库是一种相对稳定且独立的政策研究机构。西蒙·詹姆斯指出,智库是“旨在影响公共政策而从事多学科研究的独立组织”^②。安德鲁·里奇则将智库定义为“生产专业知识以及思想观念,并主要以此来获得支持并影响政策制定过程的、独立的、不以利益为基础的非营利组织”^③。尽管巴西研究型 and 咨询型智库的发展程度不如美国、英国等欧美国家,但是巴西智库符合智库的一般性定义,巴西智库的类型也基本符合国际智库的分类。这些相对独立的组织以政府感兴趣的政策研究为核心,以直接或者间接服务于政府为目的。

根据美国宾夕法尼亚大学智库与公民社会项目发布的《2015年全球智库年度报告》,全球共有6846个智库,其中巴西有89个智库,位列全球第12位。^④巴西里约热内卢州立大学的塔蒂亚娜·特谢拉博士指出,“巴西智库与非政府组织、大学和咨询机构之间的差异非常微小,导致大量混合型机构的存在。”^⑤塔蒂亚娜将巴西智库分为四类:非政府组织型智库、咨询型智库、

① Julian Chacel, “Think Tanks in Brazil: The Case of Instituto Brasileiro de Economia as an Illustration”, in J. McGann and R. Weaver, *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2005, p. 567.

② Simon James, “The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government”, in *Public Administration*, Vol. 71, Issue 4, December 1993, p. 492.

③ Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge: Cambridge University press, 2005, p. 11.

④ James G. McGann, “2015 Global Go to Think Tank Index Report”, in *TTCSP Global Go to Think Tank Index Reports*, Paper 10, 2016. http://repository.upenn.edu/think_tanks/10. [2015-06-02]

⑤ Tatiana Teixeira, “Brazilian Think Tanks: Between the Past and the Future”, in Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro and Lenaura Lobato, *Policy Analysis in Brazil*, Bristol: Policy Press, 2013, p. 235.

政府型智库和教学咨询型智库。其中巴西社会经济分析研究所、劳动与社会研究所和宗教研究所属于非政府组织型智库；一体化和发展研究中心、巴西国际关系研究中心、国际谈判研究中心和国际贸易谈判研究所属于咨询型智库；应用经济研究所和亚历山大·德古斯芒基金会属于政府型智库；热图利奥·瓦加斯基金会（简称瓦加斯基金会）和金砖国家政策中心则属于教学咨询型智库。

尽管巴西智库与盎格鲁—美利坚传统的智库存在功能和特点方面的差异，但是巴西智库在巴西政府政策制定的过程中也发挥着越来越重要的作用。按照《2015 年全球智库年度报告》提供的数据，在全球顶级智库的综合排名中，瓦加斯基金会位列美国的卡托研究所（第 11 位）和传统基金会（第 12 位）之后，排在第 13 位；在国内经济政策顶级智库排名中，瓦加斯基金会排在第 14 位；在社会政策顶级智库排名中，瓦加斯基金会排在第 10 位；在最佳政府型智库排名中，应用经济研究所排在第 22 位；在最佳新理念智库排名中，金砖国家政策中心排在第 4 位；在最佳跨学科研究智库排名中，金砖国家政策中心排在第 6 位；在国防和国家安全顶级智库排名中，巴西国际关系研究中心排名第 24 位；在外交政策和国际事务顶级智库排名中，瓦加斯基金会排在第 54 位，巴西国际关系研究中心排在第 79 位；在中南美洲顶级智库的排名中，瓦加斯基金会排在第 1 位，巴西国际关系研究中心排在第 4 位，共有 15 家巴西智库进入这一单项的榜单。^①

尽管《2015 年全球智库年度报告》并未对巴西智库的绩效表现和影响力进行整体性评估，但是横向比较报告中的具体指标，巴西智库比中南美洲其他国家的智库有着更高的认知度和美誉度。巴西智库通过各种正式和非正式渠道进入巴西政府的决策过程，并不断通过大众媒体扩大自身影响力。按照不同的功能领域进行观察，巴西智库在社会政策、国内经济政策方面的研究成果和服务政府的效果要优于其在外交政策、安全政策方面的表现，但是巴西外交型智库在巴西外交政策制定过程中发挥的作用在不断增加。本文主要以瓦加斯基金会、巴西国际关系研究中心和金砖国家政策中心为关注对象，分析其在巴西外交政策制定过程中扮演的角色。

瓦加斯基金会成立于 1944 年 12 月 20 日，其最初的目的是培训合格的人

^① James G. McGann, "2015 Global Go to Think Tank Index Report", in *TTCSP Global Go to Think Tank Index Reports*, Paper 10, 2016. http://repository.upenn.edu/think_tanks/10. [2015-06-02]

员管理国家的公共和私营部门。^①但是随着巴西现代化进程的不断推进,基金会将关注重点从原先的行政管理扩展至与经济社会发展息息相关的多个领域。引领巴西经济社会发展、提高政府部门和企业管理效率、培养高素质人才是瓦加斯基金会的三大宗旨。基金会自1947年起开始编制巴西的价格指数,相关指数已经成为巴西制定国内政策的重要依据之一。自1996年以来,基金会利用先行经济指数和同步经济指数,准确地预测了巴西的四次经济衰退。^②现阶段,基金会不仅服务于巴西政府和企业,也与世界银行等国际组织保持联系与合作。传统观点认为,拉美地区排名第一的智库瓦加斯基金会是一家综合性的教学咨询型智库,并不是完全意义上的外交型智库。近年来,该智库也加大了对外交和安全事务的研究,2009年基金会下设国际关系中心。^③瓦加斯基金会也进入了《2015年全球智库年度报告》外交政策和国际事务顶级智库的排名,并且排名还高于巴西国际关系研究中心和金砖国家政策中心。

巴西国际关系研究中心被认为是巴西第一家完全致力于外交事务的智库。该中心成立于1998年,是一个独立、跨学科、不受党派影响的外交类咨询型智库。巴西国际关系研究中心的建立旨在推动巴西国内对国际事务的讨论,并影响巴西的外交政策决策,中心成员主要由外交家、商人和学者构成。^④巴西前总统卡多佐和前外长兰普雷亚分别任该中心的名誉主席和终身副主席。巴西国际关系研究中心通过搭建论坛、举办讲座、撰写工作论文和报告等形式,向决策者和公众传递其观点和策略,并影响舆论和决策。

金砖国家政策中心成立于2010年,是由里约热内卢市政府和里约热内卢天主教大学国际关系研究所联合创立的新型智库,致力于金砖国家和其他中等强国的研究。该中心的宗旨和目标主要包括三个方面:一是促进对金砖国家的认识与了解,二是研究金砖国家的合作议程以制定相应的政策安排,三是加强金砖国家研究机构间的合作关系与信息交流。^⑤从卡多佐政府开始,巴

① “History and Mission of Fundação Getulio Vargas”. <http://portal.fgv.br/en/mission>. [2015-06-02]

② 谢文译:《巴西瓦加斯基金会:研究、培训、教育“全面开花”》,载《中国社会科学报》2016年1月7日第02版。

③ Stella Ladi and Elena Lazarou, “Think-Tanks and Policy Transformation: The Case of Brazil”, Paper presented at the IPSA XXIIInd World Congress of Political Science “Reshaping Power, Shifting Boundaries”, Madrid, July 8-12, 2012.

④ Federico Merke and Gino Pauselli, “In the Shadow of the State: Think Tanks and Foreign Policy in Latin America”, in *International Journal*, Vol. 70, No. 4, 2015, p. 621.

⑤ 周志伟:《金砖国家政策中心:快速发展的巴西智库》,载《中国社会科学报》2012年12月19日第B05版。

西寻求平衡的相对自主战略；进入卢拉政府时期，巴西更加重视同新兴市场国家发展关系，并通过强化南南关系来平衡对美关系。巴西政府和社会各界有深入了解其他金砖国家的愿望和需求，金砖国家政策中心的成立正是在此背景之下。按照《2015 年全球智库年度报告》提供的数据，在最佳跨学科研究智库排名中，金砖国家政策中心排在全球第 6 位。在最佳新理念智库排名中，金砖国家政策中心排在第 4 位。金砖国家政策中心是基于巴西对外交往的现实需求而不断发展的新型智库，为巴西同金砖国家关系的发展提供有益的智力支持。

观察瓦加斯基基金会、巴西国际关系研究中心和金砖国家政策中心在巴西外交政策制定过程中发挥的作用，可以了解巴西智库与巴西外交政策决策之间的联系。

二 巴西外交型智库对外交政策的影响

在卡多佐、卢拉和罗塞夫政府时期，巴西总统主导外交政策决策的趋势更加明显。巴西外交部尽管在外交政策决策中的作用相对下降，但是仍然位于外交政策决策的核心地位，是除总统外最重要的行为体。此外，随着国际国内政治环境的变化，以及巴西自身国际地位的提升，越来越多的政治和利益团体开始关注巴西政府的外交政策。巴西外交政策决策过程也更加多元化和复杂化，智库在外交政策制定过程中发挥的作用也越来越重要。

有研究表明，相关政策知识在决策过程的不同阶段发挥着不同的作用：在议程设置阶段，专家意见主要起到警示和指导的作用；在决策阶段，专家意见起到支持、提供合法性依据以及实施依据的作用；在实施阶段，专家意见起到技术援助和评估的作用。^① 但是巴西外交决策系统的特殊性，使得巴西智库在实施阶段发挥的作用比议程设置阶段和决策阶段相对更加明显。在卡多佐政府之前，巴西外交部自身的专业性使其无须求助决策系统之外的专业咨询机构来提供咨询服务。随着巴西国际地位的提升和巴西国际身份的变化，外交决策系统期待来自于社会各界的专业知识发挥某种程度的补充作用，但是巴西外交型智库的作用暂时仍无法超越巴西外交部自身的咨询机构。阿根

^① Martin W. Thunert, "The Development and Significance of Think Tanks in Germany", in *German Policy Studies*, Vol. 3, No. 2, 2006, pp. 206 - 207.

廷圣安德列斯大学的费德里克·梅尔克和吉诺·巴塞利指出：“巴西外交政策依然是老练的外交精英的家庭手工业，他们一直享受着定义国家利益的垄断权。”^① 瓦加斯基金会国际关系中心研究员爱德华多·阿基里斯（Eduardo Achilles）也强调，巴西政府决策受外部理念影响的空间有限。在某些特定场合，决策者明显将智库作为特定渠道来传播外交部内部产生的观点。很多时候，尽管决策者与智库之间存在互动和联系，但是智库的主张和观点并未有效融入政府的政策内容。^② 塔蒂亚娜·特谢拉博士也指出，“在外交政策领域，巴西外交的高水平和专业化阻碍了真正活跃的智库的创建。”^③

笔者认为，与美国智库相比，虽然巴西外交型智库仍处于不断发展之中，但是巴西外交面临的新机遇和新挑战，给予巴西智库更多的空间和机会。巴西外交型智库越来越关注巴西的全球新角色、拉美地区合作以及新型国际机制的建设（G20 合作机制、金砖国家合作机制、印度巴西南非对话论坛等），希望能在这些领域寻求外交型智库发展的突破。在具体实践中，国际贸易谈判研究所在 WTO 多哈回合谈判中为巴西外交部提供了技术支持，金砖国家政策中心为巴西参与金砖国家合作机制提供了技术方案。

现阶段，巴西外交型智库主要通过两种途径对外交政策决策施加影响。

第一种途径，采取多种公开手段向外交政策的决策者和普通公众传递智库的观点、主张和策略。

智库在外交决策过程中的影响力很大程度上取决于该国的决策模式，也部分取决于外交政策领域的开放度，以及智库同政府关键部门的关系紧密度。在美国和英国，当外交政策的决策者面对复杂而棘手的问题时，有时会直接或间接采用智库提供的应对方案，有时会邀请智库代表参加议会的辩论会或听证会，为政府决策提供专业咨询。巴西以总统和外交部为核心的外交政策决策模式，使得巴西智库最偏好的目标是总统府和外交部中的高层决策者。虽然巴西外交决策系统相对“封闭”，而且巴西智库与决策层之间的交往距离也要大于英美智库与决策层之间的交往距离，但是瓦加斯基金会和巴西国际

① Federico Merke and Gino Pauselli, “In the Shadow of the State: Think Tanks and Foreign Policy in Latin America”, in *International Journal*, Vol. 70, No. 4, 2015, p. 620.

② Stella Ladi and Elena Lazarou, “Think-Tanks and Policy Transformation: The Case of Brazil”, Paper presented at the IPSA XXIIInd World Congress of Political Science “Reshaping Power, Shifting Boundaries”, Madrid, July 8–12, 2012, p. 20.

③ Tatiana Teixeira, “Brazilian Think Tanks and their Search for Identity and Recognition”, 2012 Congress of the Latin American Studies Association, May 2012, San Francisco, United States, p. 12.

关系研究中心会充分利用它们的独特资源。这两个智库内不少人员本身就是退休的资深外交官或者知名的国际关系学者。凭借人脉关系和学术声望形成的政治、学术共同体，有助于形成更为广泛的渠道直接接触和影响决策者。巴西主要的外交型智库通常会举办不同类型的成果发布活动，试图将专业知识转化为政府政策。这些智库通过搭建论坛、举办讲座或者直接邀请总统府和外交部的核心决策者参与智库的相关活动，向决策者传递智库的观点、主张和策略。

巴西国际关系研究中心的执行主任罗伯托·芬特曾经指出，他对巴西国际关系研究中心最终影响决策的能力感到骄傲。^① 2004—2011年间，巴西国际关系研究中心组织了170场活动，其中63%是讲座。^② 这些活动的主题涉及外交、安全、经济领域以及其他热点问题，活动的邀请对象除了学者和媒体人士之外，往往还会邀请重要的外交决策人员参与。通过举行各种类型的活动，巴西国际关系研究中心保持并增强与巴西总统府和外交部的联系，从而对决策者施加影响。另外，巴西国际关系研究中心也搭建新型互动平台为理论研究和政策应用“搭桥”。巴西国际关系研究中心已经连续举办了12届科帕卡巴纳要塞会议，会议主要邀请学界和政策制定者共同讨论安全、防务等议题。^③ 2010年3月17日，巴西国际关系研究中心主办“巴西和中国：全球治理与建设”国际研讨会，150多名政府官员、研究学者以及从事中巴贸易的巴西企业代表与会。巴西总统府外交政策顾问马塞尔·布拉托大使（Marcel Blato）出席会议并发表讲话。

巴西综合排名第一位的智库瓦加斯基金会于2009年设立国际关系中心。作为教学咨询型智库，虽然现阶段该中心的教学功能比咨询功能更为突出，但是该中心近几年已经成为巴西外交政策讨论的重要场所。^④ 2015年3月12日，瓦加斯基金会国际关系中心举办讨论会分析罗塞夫总统第二任期

① Leandro Echt and Roberto Fendt, “Executive Director of CEBRI in Brazil”. <https://onthinktanks.org/articles/the-on-think-tanks-interview-roberto-fendt-executive-director-of-cebri-in-brazil/>. [2015-05-30]

② Federico Merke and Gino Pauselli, “In the Shadow of the State: Think Tanks and Foreign Policy in Latin America”, in *International Journal*, Vol. 70, No. 4, 2015, p. 622.

③ Marcelo M. Valença, “Challenges to the Expansion of IR Studies in Brazil”, Paper prepared for delivery at the ISA/FLACSO Convention, July 23-26, 2014, Argentina, p. 11.

④ “About us of Centro de Relações Internacionais / CPDOC / FGV”. <http://ri.fgv.br/en/about-center>. [2015-05-30]

(2015—2018年)巴西对于国际和平与安全的贡献,讨论会邀请了知名学者、媒体人士、社会活动家和重要外交人员参与。巴西外交部政策规划司司长毛利西奥·卡瓦略(Maurício Carvalho Lyrio)和巴西总统府战略事务秘书处防务助理安东尼奥·拉马略(Antônio Jorge Ramalho)参与了圆桌讨论。

金砖国家政策中心也举办了形式多样的专题会议。通过举办这些会议,该中心试图在巴西国际关系研究领域发挥重要的“黏合剂”或“组织者”的作用。同时,该中心与联邦政府建立了紧密的合作关系,比如与巴西外交部、环境部、体育部、科技部均存在信息往来和项目合作的关系。^① 金砖国家政策中心的协调人阿德里亚娜·阿卜杜努尔(Adriana Abdenur)表示,巴西外交部对金砖国家政策中心提供的决策咨询产品有着大量的需求。^②

在卡多佐政府之前,巴西外交部主导着外交政策的制定过程,对体制外智库的需求并不大。随着巴西经济社会的快速发展以及巴西外交角色的变化,外交“思想”和“知识政策”的供给与需求出现不平衡趋势。一方面,巴西更加重视发展同新兴市场国家之间的关系,并且以此平衡传统的对美和对欧外交。随着巴西与新兴市场国家互动的增加,巴西政府更加需要了解这些新的合作伙伴。另一方面,新型国际合作机制以及国际组织的数量不断增加,而且这些机制和组织类型丰富,涉及诸多功能领域,巴西外交政策的核心决策者需要智库等社会团体输入更多的专业知识帮助解决技术化程度较高的问题。巴西外交部无法独自承担外交“知识政策”的供给,因此体制外的政策研究机构获得更多的发展空间。在世界贸易组织、G20合作机制、金砖国家合作机制、气候变化问题等领域,巴西外交型智库能够发挥更加积极的作用。塔蒂亚娜·特谢拉博士指出,“随着巴西国际地位的变化,巴西有着更多的责任和需求。此外,巴西面临更多深层次的问题,诸如在世界贸易组织等国际论坛和组织中,巴西政府需要更专业的技术知识。这将有必要求助于更多的智库。”^③

瓦加斯基金会巴西战略事务部部长兼应用经济研究所所长马塞洛·内里

① 周志伟:《金砖国家政策中心:快速发展的巴西智库》,载《中国社会科学报》2012年12月19日第B05版。

② Stella Ladi and Elena Lazarou, “Think – Tanks and Policy Transformation: The Case of Brazil”, Paper presented at the IPSA XXIIInd World Congress of Political Science “Reshaping Power, Shifting Boundaries”, Madrid, July 8 – 12, 2012, p. 6.

③ Tatiana Teixeira, “Brazilian Think Tanks and their Search for Identity and Recognition”, 2012 Congress of the Latin American Studies Association, May 2012, San Francisco, United States, p. 12.

(Marcelo Neri) 提出, 政府求助于智库, 是因为政府需要设计一个项目, 而恰好智库给予了此方面的建议。^① 只有当政策研究与政策需求存在更紧密的契合, 智库对政策的影响力才能有效发挥。巴西外交型智库致力于提供巴西外交部无法提供的专业知识。这些智库通过各种公开手段向外交政策的决策者传递智库的观点、主张和策略。除了搭建论坛、举办讲座之外, 出版书籍、发表文章和工作简报也是这些智库经常采取的办法。通过出版、发表有影响力的书籍和文章来改变目标受众的偏好或者偏好排序, 从而实现影响政府外交政策决策的目标。

第二种途径, 智库作为政治沟通的有效工具, 疏通利益表达并为政府的外交决策提供支撑和依据。

如果衡量智库对外交政策的影响, 巴西的瓦加斯基基金会、巴西国际关系研究中心和金砖国家政策中心在一定程度上弱于美国的布鲁金斯学会、战略与国际研究中心、外交关系委员会和兰德公司。但是, 相比于美国智库, 巴西的外交型智库更加关注如何推动巴西外交政策获得持久的正当性。在外交政策的实施阶段, 巴西外交型智库给予外交政策政治支持和智力支持, 增加巴西民众对巴西外交政策的理解和信任, 提升政策的合法性和有效性。智库扮演着推动外交决策主体和巴西民众良性互动的角色。巴西外交型智库这一功能的体现, 也为今后智库与政府间的合作积累起信任。

巴西外交型智库偏好直接渠道的影响力, 但是外交型智库的政策影响力是一个不断积累的过程, 政策影响力相对较弱的巴西外交型智库通过与媒体结成战略合作关系来提升自己的声誉和专业性。巴西外交型智库并非以媒体为主导, 但是这些智库重视利用媒体和自媒体传播智库观点。当巴西外交型智库出现在媒体上时, “通常讨论的话题涉及阿根廷、委内瑞拉、美洲自由贸易协定、世界贸易组织多哈回合谈判和 G20 峰会……主要的关注点几乎全是经济领域。”^② 越是在新兴领域的问题上, 巴西外交型智库发声的机会越多。

巴西外交型智库通过媒体传播智库观点主要有两种方式: 一是直接发表评论性文章; 二是接受媒体采访, 提出智库学者的观点。目前, 巴西外交型

^① Stella Ladi and Elena Lazarou, “Think – Tanks and Policy Transformation: The Case of Brazil”, Paper presented at the IPSA XXIIInd World Congress of Political Science “Reshaping Power, Shifting Boundaries”, Madrid, July 8 – 12, 2012, p. 6.

^② Federico Merke and Gino Pauselli, “In the Shadow of the State: Think Tanks and Foreign Policy in Latin America”, in *International Journal*, Vol. 70, No. 4, 2015, p. 624.

智库更倾向于使用后者这种方式。据统计,当巴西国际关系研究中心出现在媒体文章中时,通常是因为提及该中心某位研究人员的观点或者是采访了该中心的某位研究人员。^①一般观点认为,直接发表评论性文章,比接受采访进而提出观点更具传播力和影响力。现阶段,巴西外交型智库被媒体提及时,通常还是因为智库研究人员对某一问题发表了自己的看法。但是近 5 年,巴西外交型智库也开始鼓励研究人员通过写专栏和评论文章来扩大智库的影响力。比如,瓦加斯基金会国际关系中心的协调人马蒂亚斯·斯佩克托尔(Matias Spektor)就长期为巴西的《圣保罗报》写周末专栏评述巴西面临的国际挑战。瓦加斯基金会国际关系中心的助理教授奥利维尔·斯图恩克尔(Oliver Stuenkel)也长期利用网络平台撰写评论文章。

此外,瓦加斯基金会、巴西国际关系研究中心和金砖国家政策中心都在网络社交媒体开通了官方账号,既宣传智库本身,也传递智库思想。巴西外交型智库开通社交媒体账号的时间与欧美主要智库差不多,早于拉美地区其他智库。2008 年 11 月美国对外关系委员会开通了推特,2009 年 5 月英国皇家国际事务研究所开通了推特,而巴西国际关系研究中心也早在 2009 年 6 月就开通了推特。阿根廷最有代表性的外交型智库阿根廷国际关系理事会于 2012 年 4 月开通了脸书,而巴西国际关系研究中心在此前的 2012 年 1 月开通了脸书。

巴西外交型智库依托各种传统媒体和新型社交媒体,发表评论性文章或者阐述观点。针对巴西政府实施的外交政策,巴西外交型智库并非批评者,绝大部分时候它们是现有外交政策的支持者。巴西《环球报》(*O Globo*)经常引用金砖国家政策中心研究人员的观点,这些智库的观点起到支撑巴西外交政策正当性的目的。在这些文章中,金砖国家政策中心监察长保罗·埃斯特韦斯(Paulo Esteves)指出,金砖国家合作机制的产生是全球治理改革的需要。金砖国家开发银行和金砖国家应急储备安排是对当前全球治理改革停滞的一种反应^②,是金砖国家合作机制进入制度化的新层次,这些新产生的制度安排对国际货币基金组织和世界银行的改革进程施加了压力。^③巴西金砖国家政策研究中心研究员利恩·奈丁(Leane Naidin)则认为,巴西不像俄罗斯和

① Federico Merke and Gino Pauselli, "In the Shadow of the State: Think Tanks and Foreign Policy in Latin America", in *International Journal*, Vol. 70, No. 4, 2015, p. 624.

② "Depois da Copa, Fortaleza Agora de Olhona VI Cúpula do Brics", em *O Globo*, July 8, 2014.

③ "Brasilpode Assumera Presidência do Banco do Brics", em *O Globo*, July 14, 2014.

南非，巴西拥有多元化的产业。^① 在另一篇文章中，奈丁强调，过去对新兴市场的增长潜力有过高的期望；现在，新兴市场要解决内部“瓶颈”，努力实现持续增长。^② 埃斯特韦斯和奈丁的观点与巴西外交政策并无冲突，智库学者的观点起到增加政府政策合法性的目的。外交型智库通过对政策的技术性解读和分析，既达到疏通利益表达的目的，也有效提升政策合法性，帮助解读政策意图并为政府的外交行为提供依据。

采取多种公开手段向外交政策的决策者和普通公众传递智库的观点、主张和策略，以及作为政治沟通的有效工具，疏通利益表达并为政府的外交决策提供支撑和依据，是现阶段巴西外交型智库在外交政策制定过程中发挥的主要作用。但是随着巴西国际形象的多元化和国际地位的不断提高，随着巴西外交型智库美誉度和政治影响力的不断积累，未来巴西外交型智库在外交政策制定过程中的重要性可能会进一步提升。

三 影响巴西外交型智库在外交决策中发挥作用的制约因素

尽管在拉美国家中巴西外交型智库的综合能力和知名度最为突出，但是与同类型的欧美智库相比仍然有一定差距。制约巴西外交型智库发挥更大作用的因素主要有以下三个方面。

一是巴西外交政策决策传统的束缚。在不同的历史年代，巴西总统和巴西外交部分别是巴西外交决策过程中最核心的行为体。现阶段巴西外交决策系统是以巴西总统为核心、巴西总统府和巴西外交部的高级官员为辅的系统结构。尽管巴西外交决策也呈现出多元化的趋势，但是巴西外交决策圈仍然相对封闭和狭小，巴西政府机构本身具备的咨询功能使得其在很长时间内排斥民间智库的参与。巴西外交型智库的观点和主张较难被决策系统充分吸收。

二是巴西外交型智库发展的资金限制。有观点认为，巴西智库发展的最重要的问题是克服资金困难。^③ 缺乏捐赠文化和智库自身造血功能不强是导致巴西智库面临资金“瓶颈”的主要原因。巴西慈善机构欠发达，巴西外交型智库只能更多地依赖公共资金的投入，但是将大量公共资金投入智库建设的

① “Resgatar o Multilateralismo é o Principal Desafio”, em *O Globo*, May 8, 2013.

② “Estímulo a Consumo se Esgota”, em *O Globo*, July 10, 2013.

③ Tatiana Teixeira, “Brazilian Think Tanks: Between the Past and the Future”, in Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro and Lenaura Lobato, *Policy Analysis in Brazil*, Bristol: Policy Press, 2013, p. 239.

文化并未在巴西充分形成。而资金问题又与另外一个挑战息息相关：必须拥有充足的资金才能聘请知名度高的研究者从事长期的研究项目，并且保障智库的研究质量和智库的生存。^① 巴西国际关系研究中心被认为是巴西第一家完全致力于外交事务的智库，但是该中心成立于1998年，至今运营时间才18年。外交型智库的资源积累和网络建设需要较长时间的沉淀，这导致现阶段外界一般认为巴西外交型智库对外交政策决策的影响力相对较弱，所以部分巴西企业较为忽视巴西智库的功能，而相对更多地去资助游说集团来影响政府的外交政策决策。一些外国的基金会开始重视巴西智库的作用，寻求与巴西智库之间的合作。但是外国基金会一般采取项目合作的方式获得巴西智库的研究成果，这种方式并不能彻底解决巴西智库的资金“瓶颈”问题。

三是巴西外交型智库政策导向严重。政策导向和学术研究应该保持相对平衡。如果政策导向严重，会导致智库的研究成果容易被政府需求所主导，部分丧失智库研究的科学性和客观性。不管是瓦加斯基金会，还是巴西国际关系研究中心和金砖国家政策中心，它们的创立和发展都离不开巴西政府机构的支持。巴西外交型智库的创立者往往是前外交官，智库成员也往往是退休的外交官、政治家、军方人员以及商业界人士。这样的创立方式和人员构成使其受到巴西政府的直接或间接影响。这种情况之下，巴西外交型智库不太可能对巴西当前的外交政策发表批判性言论，而往往更倾向于支持政府的主张或者发表一些前瞻性的观点。尽管这些智库相对独立，但是这一特点会导致其难以以社会需求为导向，而较多考虑政府的需求，这可能制约智库的创造力和影响力。所以有学者认为，巴西外交型智库一直处于“国家政府的影子之下”。未来，巴西外交型智库需要在保持一定政策导向性的基础上，产出更具国际竞争性、更有市场影响力、更加前沿的研究成果。

此外，巴西外交型智库作用受限还有另一个原因，那就是巴西外交传统上主要关注欧美大国，对发展中国家相对兴趣不足。尽管早在1951年，时任巴西总统瓦加斯向国会做年度咨文报告时就指出，“巴西人应该意识到巴西已成为世界大国，而巴西作为一个大国，应实行一种与‘我们的大国命运’相

^① Tatiana Teixeira, “Brazilian Think Tanks: Between the Past and the Future”, in Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro and Lenaura Lobato, *Policy Analysis in Brazil*, Bristol: Policy Press, 2013, p. 239.

适应的外交政策。”^① 但是巴西外交在很长一段时间里实施了与美国结盟的依附发展战略，即使摆脱了依附发展战略后仍然将发展同欧美大国的外交关系视作外交工作的主要目标，这导致卡多佐政府之前的巴西外交政策关注视角较为狭窄，也限制了外交型智库发挥作用的空间。只有采取措施，突破既有限制，巴西外交型智库才能持续健康发展。

四 结 论

考察外交型智库，总会关注智库究竟对哪些外交政策的形成施加了影响。巴西外交型智库的从业者及对巴西外交型智库感兴趣的研究者也有着这方面的困惑和好奇。巴西外交政策的制定者经常参加智库举办的不同类型的讨论会和圆桌会议，他们与智库研究人员也保持着一定程度的私人联系，但是某个智库观点与某项具体外交政策是否存在直接的因果关系很难评估。外交政策在形成前，它的输入因素是多维和复杂的，智库的观点与方案只是影响变量之一。巴西外交型智库作为一个不断发展的新兴机构，目前很难通过丰富的案例研究得出智库如何影响巴西外交政策的一般性规律。本文作为此领域的初步探索，希望能对巴西外交型智库的特点和行为模式进行简要分析，促进国内学术界对巴西智库的关注。

美国国防部前副部长、现任美国战略与国际研究中心主席何幕礼（John Hamre）将智库分为四个类别，分别是建筑师、总承包商、供应商和工匠。^② 巴西外交型智库目前仅仅具备供应商和工匠的功能，但是正朝着总承包商和建筑师的路径不断发展。随着国际国内政治环境的变化以及巴西自身国际地位的提升，越来越多的政治和利益团体开始关注巴西政府的外交政策。巴西外交政策决策过程也更加多元化和复杂化，巴西外交型智库在外交政策制定过程中发挥的作用将会越来越重要。

（责任编辑 刘维广）

^① Wayne A. Selcher, *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Westview Special Studies on Latin America and the Caribbean, 1981, p. 14. 转引自贺双荣：《巴西现代化进程与国际战略选择》，载《拉丁美洲研究》，2011年第5期，第22页。

^② Murray L. Weidenbaum, *The Competition of Ideas: The World of the Washington Think Tanks*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2011, p. 58.