

# 兩岸公共治理智庫之解析

彭錦鵬

台灣競爭力論壇理事長、台灣大學政治學系副教授

智庫（Think Tank）為研究公共政策、提供政策建議的非營利研究組織，是二十世紀先進民主國家政策改革的重要推手。為了維持政策建議的獨立與自主性，大部分先進國家的智庫機構通常獨立於政府、政黨之外，僅有少數智庫成為政黨或政府背後的智囊團，以顧問性質的方式，提供政黨或政府相關的政策研究或建議。

台灣智庫機構的濫觴，最早可追溯至 1953 年，國民黨政府基於統治需求和國家政策專業知識的缺乏，決定成立一個專業學術研究中心，以國際關係、國際戰略等相關議題為研究主題，提供政府進行「國際情勢判讀以及政經議題的政策諮詢之用」。基於此考量，政府在國安局體制下設立「國際關係研究會」，成為當時政府的「御用」國際關係學術諮詢機構（林奇伯，91：9-10；郭嘉玲，92：135），也是台灣第一個智庫。

時至今日，台灣的智庫機構已蓬勃發展。根據美國賓州大學在 2011 年公布的智庫排名調查—“The Global “Go-To Think Tanks””，全世界共有 6480 個智庫，台灣有 52 個智庫，智庫數量居全球第 22 名。而在台灣智庫機構中，由外交部編列預算的台灣民主基金會，在亞洲地區 1200 個智庫中排名第 17，是相當不容易的成績。在民間智庫方面，則未有上榜的智庫，是較為可惜的地方，也凸顯台灣雖有足夠數量的智庫機構，卻因為台灣朝野人士對智庫機構未有足夠的了解，導致各智庫機構可取得的資源相當有限，也成為台灣智庫機構現在發展最大的阻礙。

在中國大陸方面，1978 年改革開放後，執政當局因經濟、社會等改革的迫切需要，開始重視政策諮詢與研究機構的發展。1980 年代開始，大量知識份子進入政策部門，參與政策制定過程並提供諮詢，並推動建立現在的「中央政策研究室」及「國務院發展研究中心」等具智庫意義的政策諮詢機構。在 1990 年代中期，鄧小平「南巡談話」啟動新的改革開放，促使智庫朝更多元化的方向發展。

2006 年首屆中國智庫論壇在北京召開，顯示中國學界對於智庫的發展已有相當的關注，並於 2007、2009、2010 舉辦第二、三、四屆中國智庫論壇。受到中國政治體制的影響，中國的智庫機構發展仍有其限制，也是中國智庫機構面臨的困境之一。

本文將從回顧兩岸的智庫機構發展現況，釐清兩岸目前智庫機構發展的困境，

並提出未來的建議與展望。希望透過本文，能促使政府與一般民眾提高對智庫機構的關注，增加智庫的可運用資源及影響力，達到政府與公民社會充分互動的目標，提升兩岸公共治理的品質。

## 一、智庫機構的定義與分類

智庫 (Think Tank) 一詞最早出現於十九、二十世紀之間，是用來表示「智囊」(brain)的英國俚語。此字彙於第一次世界大戰時，即表示軍事用語中「研究計畫 (plan)、思索 (think) 策略的安全之處」之意。在此時期，智庫一詞並未受到普遍運用，其概念亦尚未廣泛流傳。直到第二次世界大戰時，智庫才逐漸被大家使用，以描述當時軍事議題為主要的研究組織。而到了 1960 年代，智庫開始泛指美國的研究組織、基金會，進而有了不同於先前軍事色彩濃厚的意涵 (曾秉弘，1999: 28-29; 郭壽旺，2001: 58; 吳宗翰，2010: 14-15)。

自 1971 年開始，國外學者陸續進行智庫機構的研究，並試圖給予智庫機構一個明確的定義，目前文獻中以 McGann 與 Weaver 在 2000 年提出的概念最為完整。McGann 認為，智庫應具備以下特色 (McGann and Weaver, 2000; 吳宗翰，2010; 高麗秋，2010)：

1. 為一公共政策研究組織，且對於政府、社會利益團體(如私人企業、利益團體、政黨等)有相當重要的自主權(significant autonomy)。
2. 自主權所顯現的「獨立性」，是種相對非絕對的概念，其發展須因地制宜。
3. 智庫之定義會隨著研究者及智庫所處之環境、地域有所改變。

McGann 與 Weaver 對智庫的定義，不僅將智庫之性質界定為從事公共政策研究之非營利機構，同時亦加入智庫所強調的「獨立性」特質，也成為近代較具代表性的智庫機構定義。

表一 智庫之定義

研究者	智庫定義
Paul (1971)	研究政策相關事項與技術應用之組織。
Dror (1980)	孤立於其他機構且匯集「專業、優秀」之島嶼，其於權力與知識間，扮演著溝通、連接之橋梁的角色。
Kenneth (1985)	擁有社會科學學士以上學歷的學者，並進行研究公共政策之組織。
Stephenson (1987)	學者與實務家共同研討公共議題與建議政策制定的組織。

Patterson (1989)	為非營利研究機構，非既定印象中的營利組織。
Weaver (1989)	從事公共政策之非營利研究組織。
Smith (1991)	非營利、獨立，於政府正常政治程序外緣進行研究工作之組織。
Weiss (1992)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 擁有專業知識、研究能力之研究人員。</li> <li>2. 毋須擔負營運責任。</li> <li>3. 成員擁有特定領域之專門技能與知識。</li> <li>4. 議題導向，且議題設定主要以增進公共政策首要目標。</li> <li>5. 專業分析、建言諮詢為主要研究產出。</li> <li>6. 強調研究分析於政策制定過程中之影響。</li> </ol>
Stone (1996)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立於慈善之基礎(特指英國智庫)。</li> <li>2. 設立於政府部門之外，且獨立於私人企業、其他利益團體。</li> <li>3. 研究導向且著重學術研究與政策分析。</li> <li>4. 期待分析建言能於政策過程中產生影響力。</li> <li>5. 具備「公共精神」之特性。</li> </ol>
McGann & Weaver (2000)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公共政策研究組織，且對於政府、社會利益團體（如私人企業、政黨等）有相當重要的自主權。</li> <li>2. 自主權所顯現的「獨立性」，是種相對非絕對的概念，其須因地制宜。</li> <li>3. 智庫定義會隨著研究者及智庫所處環境、地域有所改變。</li> </ol>
NIRA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具備一定程度獨立性之公共政策研究機構。</li> <li>2. 通常為非營利性質(若干運作機制類似智庫之機構，由於研究成果仍有益於社會大眾，故仍列入智庫討論範圍)。</li> <li>3. 研究焦點放置於現今社會所面臨的主要社會議題。</li> </ol>

資料來源：高麗秋，2010

總的來看，智庫有其政策建議上的獨立性，也有公共事務的屬性。易言之，智庫機構的主要宗旨必須與公共事務有關，但是並非直接提供服務的非營利組織，而是以建議或顧問的性質，提出制度改善規劃的研究機構。McGann 及 Weaver 依照智庫的收入來源，將智庫區分成四種型態，分別是「學術研究型智庫」、「委託契約型智庫」、「倡議型智庫」，以及「政黨型智庫」(McGann and Weaver, 2000；郭嘉玲，2003：64；吳宗翰，2010)。

#### 1. 屬於「學術研究型智庫」的組織族群

大學研究中心與政府研究機構、部門，由於和「學術研究型智庫」的工作性質類似，因此，為其組織族群的一員。而 McGann 與 Weaver 認為，「學術研究型智庫」與其組織族群間之差異，來自於其獨立於大學、政府機關之外。且在程度上，亦擁有較多的「財源」、「成員」、「議題設定」、「研究成果公開」等自主權。故「大學研究中心」、「政府研究機構、部門」無法被歸類為「學術研究型智庫」，

而為「學術研究型智庫」的組織族群。

## 2. 屬於「委託契約型智庫」的組織族群

「委託契約型」智庫的組織族群，以營利顧問公司與政府臨時調查委員會為代表。而其被視為「委託契約型智庫」的組織族群之原因在於，其為營利性質(顧問公司)、隸屬於政府機關等特徵。由於「委託契約型智庫」雖多與政府簽訂委託研究契約，但仍保有一定程度的自主權，且不以營利收入為資金主要來源。故性質上兩者仍有所差異，而須將「營利顧問公司」與「政府臨時調查委員會」歸類於「委託契約型智庫」的組織族群。

## 3. 屬於「倡議型智庫」的組織族群

利益團體、非官方公共利益組織，皆屬於「倡議型智庫」的組織族群。雖然「倡議型智庫」亦提倡某種意識形態或政治價值。但相較於利益團體、非官方公共利益組織，兩者最大區別即在於「倡議型智庫」為一「非營利」的免稅組織。且「倡議型智庫」將較多比重的資源應用於政策、議題的研究經費上，亦較重視「客觀性之要求」、「執行委託企劃的完整標準」、「發表研究成果」等面向。因此，McGann 與 Weaver 認為，仍有將「倡議型智庫」與「利益團體」、「非官方公共利益組織」區分之必要。

## 4. 屬於「政黨型智庫」的組織族群

「政黨型智庫」雖多為政府官員、政治人物、政黨黨員所組成，然其組織管理上，仍需維持一定水準的「運作獨立性」、「研究自主性」。故其雖與政黨或相關政治團體關係密切，但仍屬於獨立公共政策研究機構之範疇。而政黨內部研究部門，由於直接隸屬於政黨運作之下，且在「設定議程」、「歸結政策結論」等方面，亦不若「政黨型智庫」所擁有之自主權。因此，「政黨內部研究部門」屬於「政黨型智庫」的組織族群。

McGann 與 Weaver 的分類方式雖然已呈現了智庫的不同態樣，然而在台灣特殊的智庫環境中，此種分類很難落實於實證研究中。原因在於目前台灣的智庫機構的財務狀況仍然處於不透明的階段，所以對於相關訊息幾乎都是陷入「無法查證」的情況。且由於各智庫的「財務狀況」大多屬於「性質較為敏感」的「內部」問題，所以在資料的採集上亦顯困難。因此以「智庫的收入來源」做為台灣智庫機構的分類依據，在現狀下的可行性仍然是較低的。因此，台灣研究依照智庫機構的工作類型，分為「研究型智庫」、「綜合型智庫」，以及「活動型智庫」(吳宗翰，2010)：

### 1. 研究型智庫

研究人員達 10 人以上，且一年承接超過 6 項研究計劃案，而工作內容「僅以」進行公共政策研究以及承接政府及私人研究企畫案為主的智庫機構。代表智庫為環球經濟社<sup>1</sup>。

## 2. 綜合型智庫

研究人員達 10 人以上，或是一年承接超過 6 項研究計劃案，且工作內容同時包含承接政府或是私人企業的研究計劃、發表機構的學術研究論文、期刊及著作，以及包括舉辦論壇、研討會、座談會等活動事項的智庫機構。代表智庫為：國家政策研究基金會、台灣智庫、中華經濟研究院、台灣經濟研究院、台灣綜合研究院、政大國關中心（1996 年以前）、台灣民主基金會、遠景基金會、亞太和平研究基金會、台灣競爭力論壇等十所智庫。

## 3. 活動型智庫

研究人員數量少於 10 人，且一年平均承接的研究計劃數量低於 6 件，而機構工作內容亦以舉辦研討會、論壇等活動事項為主的智庫機構。代表智庫為：群策會、台灣新社會智庫、台灣新世紀文教基金會、台灣產經建研社、兩岸共同市場基金會、凱達格蘭基金會、國策研究院等七所智庫。

## 二、台灣智庫機構發展概況

自 2000 年第一次政黨輪替開始，首次在野的國民黨基於「維持既有的執政知識以及能力、善盡在野黨監督的功能、安排退休政務官的出路」等理由，以財團法人的名義，將當時機構成員僅有兩名台大教授的連震東基金會改制，成立了國家政策研究基金會。民進黨政府則為了解決執政時期所面臨的專業困境，在 2001 年與企業家一同成立「台灣智庫」，並邀請產、官、學各界菁英加入。該機構捨棄採用傳統智庫聘請專任研究員的模式，而改以機動性較高且成本較低的「論壇」模式運作，其主要工作內容為提供政黨政策諮詢及專業建言（郭嘉玲，2003）。

從 2000 年至 2008 年，台灣的政治智庫出現一種前所未有的興盛局面。若從台灣政治智庫的成立時間來進行分析，更會發現超過五成具代表性的政治智庫皆在此階段成立。由於首次執政的民進黨需要快速學習執政知識以及熟悉執政環境，而在野的國民黨亦必須在短時間內掌握充足資訊以監督執政黨施政，在此時期成立的智庫，重視「實務」及「即時」的政策分析。研究內容主要針對立法或是行

---

<sup>1</sup>環球經濟社於 2009 年共承接了 7 項研究計畫案，且並未舉辦任何的研討會或是座談會等相關活動內容，因此在本研究的分類界定上，將其視為「較偏向以靜態工作項目為主要工作內容」的智庫機構。

政機關「正在討論」或是「可能討論」的政策內容，以期提供即時且有效的政策建言（郭嘉玲，2003）；不同於2000年前成立的政治智庫，大多傾向研究較為中長期的政策議題（如修憲）（曾秉弘，1999）。

然而，在2008年國民黨重新執政後，智庫機構數量已達到飽和，此時期智庫機構的發展開始出現停滯現象。檢視箇中原因，在於一般民眾對於智庫機構的不了解，使得智庫的資源取得不易，大多數智庫必須爭取政府的研究計畫，以獲得足夠資金支持智庫運作，過多智庫機構相互競爭的結果，再加上國內的公民文化尚未成熟，使得台灣智庫運作的環境優勢下降，營運漸趨困難。

表二 台灣主要智庫機構分類及營運概況

分類	智庫名稱	經費概況(年)	成員數量(含專任與兼任)	主要收入來源
研究型智庫	環球經濟社	兩億四千萬元(2002)	25人	政府委託計畫
綜合型智庫	國家政策研究基金會	N/A	354人	國民黨基金
	台灣智庫	兩千萬元	15人	民間捐款
	中華經濟研究院	N/A	60人	N/A
	台灣綜合研究院	N/A	14人	國安捐款
	台灣經濟研究院	N/A	528人	政府委託計畫
	台灣民主基金會	一億四千萬元	24人	外交部預算
	遠景基金會	N/A	9人	國安局
	亞太和平研究基金會	N/A	N/A	N/A
	台灣競爭力論壇	七百萬元	60人	民間捐款
活動型智庫	群策會	N/A	8人	N/A
	兩岸共同市場基金會	N/A	N/A	N/A
	台灣新社會智庫	N/A	5人	N/A
	台灣新世紀文教基金會	N/A	N/A	N/A
	台灣產經建研社	N/A	20人	N/A
	國策研究院	N/A	4位	長榮集團
	凱達格蘭基金會	N/A	停止運作	N/A

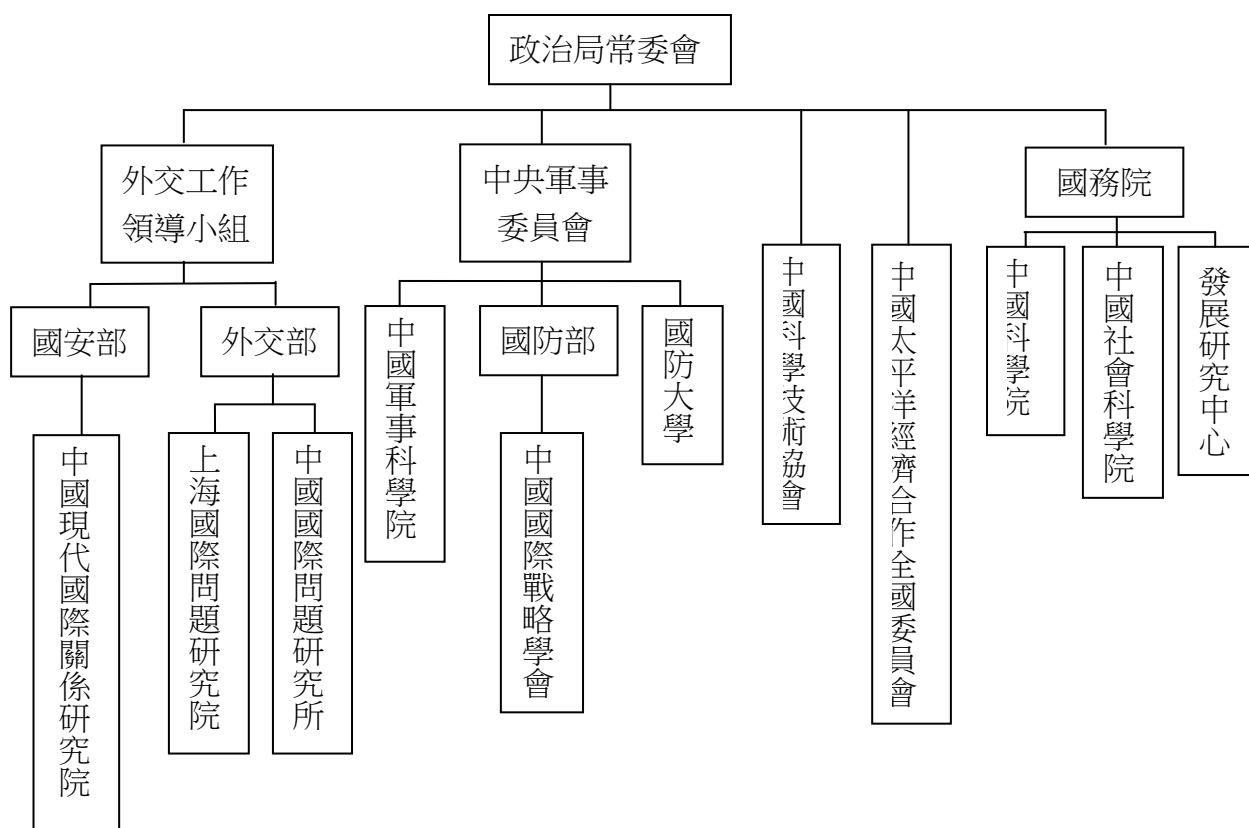
資料來源：本研究整理，

### 三、中國智庫機構發展概況

受到中國共產黨執政的影響，中國智庫的成立並不若民主國家一般彈性，智庫機構絕大部分是依附於政府，接受政府或其所屬部門的委託進行研究的機構。民間智庫因政治、財源發展因素受限，真正發揮重要功能的智庫為數不多。

在官方智庫方面，2006年11月中國首屆智庫論壇於北京召開，選出長期為中國決策層提供政策及諮詢的前十大著名智庫，其中包括中國社會科學院、國務院發展研究中心、中國科學院、中國軍事科學院、中國國際問題研究所、中國現代國際關係研究院、中國太平洋經濟合作全國委員會、中國科學技術協會、中國國際戰略學會、上海國際問題研究所<sup>2</sup>。這些智庫多隸屬於政府不同部門，致力於國家政策各個面向的研究，是決策者在政策制定過程的重要參考依據。

在這十大智庫內，中國社會科學院、國務院發展研究中心，是中央和國務院的主要智庫機構，長期以來，在國家的內政、外交政策制定上，發揮重大影響。中國現代國際關係研究院、中國國際問題研究所、中國太平洋經濟合作全國委員會、上海國際問題研究所等，則著重在外交政策的研究。中國軍事科學院及中國國際戰略學會則屬中國軍方智庫，提供中國國防及軍事策略上的戰略參考依據。



<sup>2</sup> 中國十大著名智庫首次集體公開亮相，2006/11/9，新浪新聞，<http://news.sina.com.cn/c/2006-11-09/064111464822.shtml>。

圖一 中國十大官方智庫系統架構表

資料來源：傅永俊，2010

1978年改革開放之後，中國中央面對重振經濟、吸收海外先進經驗和推行經濟社會改革等迫切需要，領導層開始重視政策諮詢與相關機構的發展。由於各個智庫機構的誕生，多是基於領導階層的執政需求，由上而下產生智庫組織，因此與政府的關係相當密切，其研究範圍與領域也與政府最新的發展動態緊密結合。中國十大智庫的類別與組織概況如下表：

表三 中國十大智庫組織概況

類別	智庫名稱	研究範圍與領域	人員編制	主要活動	出版期刊
政治外交類	中國社會科學院	涵蓋社會科學全方位研究領域	總人數約4200人	國際學術交流	美國研究、歐洲研究、俄、中亞東歐研究、拉丁美洲研究、世界經濟與政治等82種刊物。
	國務院發展研究中心	宏觀經濟政策、發展戰略與區域經濟、農村經濟、企業改革和發展等	研究人員100餘人	參與國民經濟和社會發展五年計劃和長期規劃的制定，各階段改革開放的重大政策研究等。	不詳
外交類	中國國際問題研究所	國際戰略與地緣政治、國際動態等	研究人員130人、行政人員200人	學術研究，開拓中國外交工作	國際問題研究、世界知識
	中國現代國際關係研究院	國際戰略格局、世界經濟發展趨勢	研究人員150人、行政人員230人	接受部門委託或共同研究、國際學術交流	現代國際關係、國際資料資訊
	中國太平洋經濟合作全國委員會	太平洋經濟發展和合作研究	委員89人	組織協調政府部門參與太平洋經合會活動、主辦相關國際會議	太平洋經合通訊
	上海國際	當代國際政治、	研究人員	與海內外相關	國際問題論壇



	問題研究院	經濟、安全問題及中國對外關係跨學科研究	約 30 人、行政人員約 50 人	研究機構建立合作機制	
科技類	中國科學院	涵蓋科學技術全方位研究領域	院士 710 人	對科學技術發展、計劃及重大科學技術決策提供諮詢	約 290 種科技期刊、其他學術專書與科普著作
	中國科學技術協會	自然科學、技術科學、工程技術及相關學科	N/A	參加 240 多個國際民間科組織	N/A
軍事類	中國軍事科學院	軍事基礎理論和國防建設、軍隊建設	N/A	與國內外學術界進行交流	中國軍事科學、軍事學術、外國軍事學術
	中國國際戰略學會	根據國際戰略變化及政府、軍方及企業需求而定	研究人員約 100 人	學術國際交流	國際戰略研究

資料來源：傅永俊（2010）、各智庫網站。

#### 四、兩岸智庫機構發展困境

##### （一）台灣智庫機構發展困境

台灣智庫機構的發展自 2008 年後開始呈現衰退趨勢，除了資源的缺乏之外，公民社會及企業對公共事務關心程度的不足，也是智庫機構難以維持的原因之一。本文將台灣智庫機構發展困境歸納出五個主要原因，分別為「資金取得困窘」、「人才招募困難」、「研究方向受限」、「政府未能支持」以及「公民文化尚未成熟」等五項，以下分別說明。

##### 1. 資金取得困窘

資金取得的困難可分為「銀行存款利率過低」、「研究計畫案取得困難」、「資金取得管道過於集中」（吳宗翰，2010）以及「民間募款不易」等四個部份。其中，銀行存款利率過低的問題，源自於台灣 2000 年前後開始發生的經濟不景氣（郭嘉玲，2003），過去銀行存款產生的孳息，足以支撐智庫正常運作，只要在銀行中存入夠多的金額，智庫不需要再去尋找額外的經濟支援。但是國際與國內經濟金融的衰退使得銀行利息大幅調降，導致台灣智庫機構儲存在銀行存款的孳息，已無法支持其日常的運作開銷，必須另外尋找可能的財源挹注，以維持智庫生存。

另一方面，2000年後政府對於政策研究的需求態度轉變，造成過去以申請研究計畫為主要資金來源的智庫，其「研究收入」頓時銳減。此外，在1998年「政府採購法」施行後，大多數的政府研究計畫的運作方式改為每年招標，換言之，即使爭取到政府的研究計畫，亦僅有一年份的固定收入，這也使得許多以研究收入做為主要資金獲取管道的智庫機構，開始面臨資金收入不穩定的情形。

最後在智庫的資金取得管道過於集中的部分，則是指台灣大部分的智庫機構的資金取得來源大多集中在承接政府的研究計畫案上。而在資源有限且僧多粥少的情況之下，得到的資源相當有限。除此之外，由於政府的研究計畫案要求各研究單位在經費的核銷上需要做到「實報實銷」的要求，因而使得一些高度倚賴政府研究計畫案做為資金募集管道的智庫，在「自主財源」的發展上受到限制。（吳宗翰，2010；高麗秋，2010）

事實上，智庫機構亦是非營利組織的一種，但是目前較為各界熟知的非營利組織，多是服務型的慈善團體。在捐款時，大多數人也較傾向捐獻給「成效顯而易見」、「績效容易考核」的慈善團體。因為一般民眾對智庫機構的陌生，對於智庫機構可能帶來的貢獻並不了解，導致智庫機構在募款時，往往產生資源排擠的結果，資金取得更加不易。

## 2. 人才招募困難

就經濟保障而言，民間智庫無法如政府智庫般提供較穩定的工作，相較於政府智庫與政府的聯繫較為緊密，而可提供轉入政治實務工作的機會，民間智庫缺乏此種優勢。就收入或職涯發展而言，無法如企業提供高額的薪水及具體的升遷管道。就研究環境而言，民間智庫則無法如學校機構提供優良的學術環境及資源，所以在人才的招募上顯得相對困難。

除此之外，由於國內的民間智庫大多仰賴承接政府的研究計畫做為其主要的資金來源依據，因此其在「自主資金」的發展上亦較為吃力。而這也影響到了該智庫的招募成效以及結果，也使得民間智庫在人才招募的素質（如學歷等）以及留任狀況上皆表現的比政府智庫以及政治智庫還要來的受到更多的限制。最後，由於1998年「政府採購法」的制定，許多的政府研究計畫改為一年招標一次的型態，而這樣的招標型態，也會使機構的研究人員對於研究工作產生安全感上的疑慮，因而造成人員頻繁流動的問題。

然而，相較於政府智庫與政黨智庫，民間智庫在推動國家改革及前瞻建議等方面，擁有較大的彈性與自主性，可以不受制於政府或政黨。民間智庫是公民社會與政府政策互動溝通相當重要的管道，人才招募困難也使得重大的改革建議無法推動，對國家發展將會產生惡性循環。

### 3. 研究方向受限

部分智庫機構由於長期承接政府研究計畫，較少接觸其他領域(如私人企業)的研究，因此當面臨必須要向民間企業爭取研究委託案，以擴張其資金基礎的需求時，往往因為研究方向不熟悉以及研究背景限制的關係而無法達成目標。最終導致該機構為求生存只能不斷地承接政府的研究計畫，形成一種依賴政府的惡性循環。此外，前述「人力招募困難」，也是造成該類型機構無法提升其研究能力的關鍵因素之一。(吳宗翰，2010)

### 4. 政府未能支持

由於台灣政黨鬥爭不斷，決策者過於重視輿論的結果，使公共政策的決定往往是衝動且直覺的決策模式。多數的公共政策並未有完整而全觀的專業分析，政治人物也較少察覺「長遠且細微思考」政策知識的重要性，導致台灣決策過程對智庫的仰賴程度不高。

在政府官員部分，由於行政體系受到科層節制的結果，即使委託外面的智庫機構進行政策研究，其研究結果多數亦必須符合行政機關的規則，導致最後的研究結果淪為「背書」性質，無法真正達到改革的目的。另一方面，政府委託單位過度干預智庫機構的專業研究，政府官員亦普遍缺少對於智庫機構應有的尊重，往往要求研究的方向與結果必須符合政府預設的內容。此種合作習慣，使得智庫機構無法真實展現其研究內容，對政策的實際貢獻大打折扣。

### 5. 公民文化尚未成熟

一個健全的民主國家，勢必有一個成熟的公民社會。所謂「成熟的公民社會」，意指公民具有基本的公共意識，關心公共事務及政策的發展與推動。智庫機構有幾個重要的功能，除了協助政府提供專業知識外，亦包括扮演政府與公民社會溝通互動的橋樑，並協助公民更加理解公共議題的專業內涵。但是，政治知識的推廣乃至智庫機構的拓展，都需要公民的關注，才有可能達到政府與公民社會資訊充分流動的目標。

由於台灣的公民社會正在快速成長中，多數選民僅在選舉時期對公共議題有較多的關切，大部分的時候，並不了解公共政策的執行過程與結果。另一方面，冷漠的公民文化導致智庫在社會中的重要性較其他非營利組織來得低，公民多把智庫與政黨劃上等號，疏於理解智庫研究的內涵，也很少投入智庫致力的公共議題，更不願意將民間資源投注在智庫機構。

#### (二) 中國智庫機構發展困境

## 1. 智庫機構缺乏獨立性

由於中國的黨政體制傳統，民間智庫機構的發展受限，使得目前較具規模的智庫機構，均與官方有密切的關係。不是屬於政府的事業單位，就是直接隸屬於行政系統。易言之，這些智庫機構可以做的僅是政府機關的顧問性質，必須因應符合政府、政策需求而調整研究方向，難以發揮智庫機構具前瞻性質的特性。

此外，由於智庫機構直接隸屬於官方的關係，智庫機構無法發揮「針砭時弊」的功能，提供具批判性的改革建議，也大大削弱了智庫機構可以發揮的力量。

## 2. 缺乏明確的諮詢制度

雖然中國的智庫機構成立的主要原因，都是提供相關政府單位政策建議及諮詢，以利政策的制定、推動與落實。但是，此一資訊的管道與溝通過程並未制度化。換句話說，對政府決策是否經過諮詢、哪些領域的決策向什麼樣的諮詢機構諮詢、採取何種方式諮詢、如何評估諮詢方案、諮詢機構和政策方案能在多大程度上影響決策等問題<sup>3</sup>，都未有一套清楚明確的制度。

制度不明確的結果，使得中國的智庫機構既無法發揮其獨立性的功能，又不一定能夠在政策專業上充分發揮建議的角色，從而削弱智庫機構的重要性。

## 3. 民間智庫機構尚難有公平競爭環境

民間智庫機構存在的困境分為二項，一為財源籌措的困難，二是權威體制的壓力。民間智庫機構雖然有獨立性的優勢，但是由於多數智庫機構最主要的財源仍是來自於政府研究計畫，而中國政府目前仍較難信任政府外部的民間智庫，多將研究計畫等相關資源，直接提供給官方成立的智庫機構，使得民間智庫難以透過體制內的管道，提供政府相關的政策建議，也壓縮了民間智庫的生存空間。

另一方面，在中國尚未民主化的情形下，民間智庫發聲的機會較少，受到的潛在壓力也較其他民主國家來得強烈。此種情況也導致民間智庫機構的研究方向與內容受到限制，無法如他國智庫機構一般大鳴大放。

## 4. 智庫之間互動少

中國的智庫機構多致力於國際上的學術交流，相對的，大陸的智庫機構彼此間的交流與互動的頻率較少。若有交流，也僅是學者間個人的意見交換，並非以機構對機構之間的制度性合作。若智庫之間增加意見交換平台，或是定期交換發

---

<sup>3</sup> 金家厚、鮑宗豪，2012/2/20，提升中國智庫要破解四個難題，北京日報。

展心得，將可促進中國智庫機構的知識與資訊流通，增加智庫多元發展。

## 五、智庫機構未來展望

由於中國與台灣在政治體制上的差異，也使得兩岸智庫機構發展過程與成果有部分差異。在中國方面，必須由政治體制進行改革，才能使智庫機構完整地發揮效用。綜合而言，無論是台灣或是中國，智庫機構有幾項最基本的發展願景，包括「創造分享價值」、「建立知識分享平台」、「增進與私部門互動關係」、「構築與政府的具體連結」，以及「強化智庫機構的交流」。

### （一）創造分享價值

無論是非營利組織或是企業社會責任等公益性質的事業，都已從過去「追求聲譽」的價值觀，轉變為「創造分享價值」的觀念。私部門與非營利組織的互動漸趨頻繁，原因在於一個具有分享價值觀的公民社會，將可協助私部門提高人力素質，也有效降低私部門的管理成本。智庫機構當然不可在轉變的列車上缺席，一般的非營利組織藉由具體的慈善行動，反映其組織目標。同樣的，智庫機構也必須透過知識的推廣、資訊的傳遞，突顯智庫機構的組織宗旨，也讓一般民眾理解到智庫存在的目的與意義，加深大眾對智庫機構的印象，創造智庫機構擴展的利基。

### （二）建立知識分享平台，提升公民社會品質

如前所述，在台灣冷漠的政治文化影響之下，公民普遍不願意接觸政治議題，而多數智庫機構所發表的研究，由於運用過多的專業術語，也產生一個無形的門檻，降低一般民眾關心公共議題的誘因。智庫機構應扮演民眾與專業者、政府之間的橋梁角色，透過白話的語言以及深入淺出的解釋，使民眾得以了解各項政策的專業內容，有效增加民眾的政治知識，更能以理性的角度監督政府施政。

### （三）增進與私部門互動關係

受到傳統印象的影響，智庫通常與研究機構畫上等號，因此智庫接觸的對象多是以政府部門為主，其互動方式以研究計畫為最主要的模式。然而，在實際的運作中，政府政策影響的層面相當廣泛，私人企業也需要足夠的專業團隊，以協助其了解最新的政策方向以及可能的影響評估等，此時私人企業中的團隊多數缺乏對公部門運作模式的了解，對於政策的分析亦不若智庫來得全觀。若私人企業缺乏智庫作為中介的研究與諮詢機制，在與政府交涉的過程中，將增加許多不必要的溝通成本。

其次，一個健康的國家體制、公民社會，對於私人企業而言，亦有相當大的

助益。舉例而言，完善的教育制度，將可培養優秀人才，企業將能減少相關的訓練成本；或者健全的財稅制度，幫助人民安居樂業，無後顧之憂，亦可增加勞工在工作時的專注程度。智庫機構若能適時與企業合作，不僅可增加智庫機構可得的資源、拓展智庫機構的影響力，更可減少政府對智庫機構的控制，加強智庫機構的獨立性。

#### （四）構築與政府部門的具體連結

除了與私部門充分合作外，與政府維持既有的連結，仍是智庫機構重要的發展基石。由於智庫機構與公共政策息息相關，無論是資訊的取得、研究計畫的委託，或者是議題的倡導，都需要與政府官員密切互動。智庫機構應強化與政府的溝通機制，採定期或不定期的會面，以提供最即時的政策建議，並建立後續的政策落實追蹤機制，以確保政策的制定與執行符合公共利益。

#### （五）強化智庫機構的交流

無論是中國或是台灣的智庫機構，目前多是「各自為政」，彼此之間的互動較少，若能創造合作契機，相互學習、砥礪，提高接觸的頻率，在舉辦活動或議題的倡導推動上，將可減少每個智庫機構的負擔，同時增加議題的影響力，提高議題推動成功的可能。

台灣的智庫經驗已行之有年，從政治大學國關中心至今近五十年，在國際中的數量排名也表現不凡。然而因為經濟衰退、公民社會正趨成熟中、政府合作型態轉變等，智庫的可運用資源大幅減少，使得台灣的智庫機構發展受到限制。目前臺灣的智庫機構在資源的取得中面臨最大的問題，就是民眾與企業在捐款時，多傾向將資源投入在提供直接服務的慈善團體，因為服務的成效顯而易見，這樣的循環使得整體公民社會拒絕將重心放在推動影響更深遠的整體政策問題。另一方面，由於智庫機構並未受到社會重視，也使得優秀的人才缺乏足夠誘因，進入智庫機構貢獻已長。

在中國方面，由於中國權威體制的影響，智庫機構仍無法擺脫來自政治系統的主導型態。因此，官方智庫除了維持其專業的諮詢角色外，應思考如何增進其獨立的性質。另一方面，中國的專業人士具有特定領域的專業，可成立民間智庫，並加強與政府溝通，增加智庫機構與政府之間的互信，以創造更豐富、多元的視角與知識。

智庫機構是政府的知識來源，能夠提供政府更全觀、完善的政策建議，成為政策擬定和評估時不可或缺的臂助。智庫機構也是提供民眾專業資訊與知識的重

要來源；更是一般大眾與政府溝通的橋樑。在全球化的時代，國際與國內的社會變動日益加速，智庫機構不能也無法在此潮流中缺席，「創造共享價值」、「健全公民社會」、「建立溝通平台」、「促進制度改革」，將是智庫機構最新的挑戰與努力方向。

## 參考文獻

- 中國十大著名智庫首次集體公開亮相，2006/11/9，新浪新聞，  
<http://news.sina.com.cn/c/2006-11-09/064111464822.shtml>。
- 吳宗翰，2010，《台灣智庫機構之分類及發展現況研究》，台北：臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 林奇伯，2002，〈從幕後獻策到多元發聲 台灣智庫百花齊放〉，《光華雜誌》，第27卷，第4期，頁6-29。
- 金家厚、鮑宗豪，2012/2/20，提升中國智庫要破解四個難題，北京日報  
[http://big5.qstheory.cn/wz/gdian/201202/t20120220\\_139587.htm](http://big5.qstheory.cn/wz/gdian/201202/t20120220_139587.htm)。
- 高麗秋，2010，《我國智庫財務狀況之研究--兼論美日兩國智庫》，台北：臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 郭壽旺，2001，《華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響---對李登輝總統九五年訪美案例之研究》，台北:淡江大學美國研究所博士論文。
- 郭嘉玲，2003，《智庫與公共政策:美國智庫發展對我國智庫之啟示》，台北：政治大學公共行政學系碩士論文。
- 傅永俊，2010，《中國智庫角色與功能之研究》，台北：政治大學外交系碩士論文。
- 曾秉弘，1999，《美國民間公共政策智庫之研究》，台中：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- McGann , James G., and Kent, R. Weaver. 2000.” Think Tanks & Civil Societies in a Time of Change ” in *Think Tanks & Civil Societies : Catalysts for Ideas and Action*, eds. N.Y. : New Brunswick and U.K. : London : Transaction Publishers.