

智庫對教育政策歷程影響之研究

王麗雲

摘要

本文由機構與組織的面向探討改進教育與公共政策品質的途徑，有關研究應用（research utilization）的相關研究指出，決策界與研究界的連繫情況不理想，對兩方社群都會是一種損失，機構或組織取向的改進之道是加強兩者之間的連結，而以從事公共政策研究與影響為宗旨的智庫應是一個不錯的連結機制。本文透過文獻分析探討智庫的發展、類型、角色，影響政策的策略，並分析國內智庫發展情況，最後則分析及討論國內透過智庫改進教育政策制定品質的可能性。

關鍵詞：智庫、教育政策歷程

王麗雲，國立臺灣師範大學教育學系副教授

電子郵件：edulyw@ntnu.edu.tw

投稿日期：2006年3月26日；採用日期：2006年5月21日

Contemporary Educational Research Quarterly

September, 2006, Vol. 14 No. 3, pp. 91-126

Think Tank and Its Impact on Policy Process in Education

Li-Yun Wang

Abstract

Findings on research utilization indicate that the gap between policy and academic communities might hinder the production of good public policies. It also reduces the contribution academic communities can make towards public lives. Think Tank provides a viable institutional or organizational solution for closing the gap. In this paper, the development, types, roles of Think Tanks and their strategies for influencing public policies are synthesized and discussed. Current conditions of Think Tank in Taiwan are also examined. Suggestions about strengthening the role of Think Tank in educational policy making are also discussed.

Key words: think tank, policy process in education

Li-Yun Wang, Associate Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

E-mail: edulyw@ntnu.edu.tw

Manuscript received: March 26, 2006; Accepted: May 21, 2006

壹、前言

教育政策對國家教育發展與個人教育經驗的影響重大，一項不好的教育政策，不但會導致國家教育發展空轉或倒退，對於在教育場域中工作或求學的個體，也會帶來不少的挫折與負面經驗。教育政策的失敗原因很多，以政策評鑑的角度來看，常見的原因包括理論失敗（theory failure）與實施失敗（implementation failure）（王麗雲、侯崇博，2004；Weiss, 1997）。不論是何種原因所致，都代表我們對教育現況、政策目標、政策運作機制、達成政策目標的手段，或是政策效果掌握不夠清楚。為制定出更好的教育政策，不能不「多知道一些」，「多想清楚一些」。也就是說，我們需要更好的教育政策制定理性基礎。

問題是教育政策的制定往往受到時間與輿論壓力、資訊匱乏、決策成員興趣與專長限制、政策系統獎勵制度等因素的影響，使得教育政策的品質不盡如人意，不允許決策者「多知道一些」，「多想清楚一些」（王麗雲，2006）。再加上解嚴之後，人民對政策表示期望與壓力的管道增多了，參與式決策固然增加了多元聲音展現的機會，但也使得政策制定過程容易受到各方利益與權力競逐的影響，流入即興式、隨想式、妥協式的決策，難以進行長期規劃或周詳評估，這種現象並非教育之福。

教育研究的結果應可作為教育政策制定部分的理性基礎，透過系統研究或經驗性資料分析，提供政策制定所需的根據，不過對政策應用的研究卻發現，教育研究不盡然都與教育政策有關；就算有關，也未必能直接應用，以形塑公共政策；就算教育研究結果能直接應用，但是學界的「真知灼見」卻未必是決策界的首要考量。學界或研究界對教育政策的影響常常力道不足，一部分固然與研究結果與政策需求脫節，或見樹不見林、未能掌握政策複雜萬端的現象有關；另一方面，也常因為研究界不能提供及時的研究發現與建議，錯失了決策的時機，或研究界缺乏興趣與動機將研究結果進一步轉化為政策（王麗雲，2006）。如何克服上述困難，強化政策制定的理性基礎，搭好研究界與決策界的橋樑，乃成為改進

政策品質的重要關鍵。上述問題的答案不會只有一個，可能的改進方向如促進學界和政策界共同努力，了解彼此的情況與需求，使研究成果和政策作更好的連結等等。另外一種思考方向則是創造兩種社群間的連結系統，作為兩者之間的橋樑，而智庫（think tank）便是一可能的連結系統，轉換學術理論與模型，提供具體實務操作建議，協助工作負荷日益超載的政府擬定理性政策（王麗雲，2006；Stone, 2004）。

智庫在西方國家，特別是美國，已經有相當長發展的歷史，最近在世界各地也發展快速（Stone, 2004），根據一家東京研究機構「國家研究推動研究所」（National Institute for Research Advancement）的資料顯示，全球目前常被提及的智庫有 3500 家，其中有一半位於美國（Abelson, 2002）。這與美國的政治文化、制度與信念、稅收制度對捐款研究的鼓勵等因素有關。其他文官體系強的國家，則較少仰賴大學、智庫或諮詢公司提供政策分析協助。關於智庫相關研究過去並不多，直到最近才受到較多討論，主要原因是 1960 年代前的智庫學者在政策過程中較為低調，不以成為新聞頭條為目的，最近的智庫學者則較常捲入政策辯論之中，曝光率大增（Rich, 2004）。關於智庫的研究，主要可分成兩個主軸：一是探討智庫為何產生？又為何具備影響力？另一是探討智庫在政策過程中所扮演的角色（Stone, 2004）。國內目前對這兩方面了解均有限，值得進一步探究。

台灣智庫的數量在近幾年數量漸增，不過離成熟運作似仍有一段距離，且與政黨或政治人物關係密切，成為政治意識型態的代言人，學術的獨立性與知識的自主性都受到懷疑，智庫內研究人員的目標與信念與美國智庫研究人員也有出入（Shai & Stone, 2004），有部分原因可能與對「智庫」這項「舶來品」的功能了解不多或有誤解所致。國內教育政策環境日益複雜，對政策觀念與策略的需求日增，若能透過智庫改進教育政策品質，未嘗不是教育之福。本文將先整理智庫（特別是美國智庫）的發展與類型，分析智庫在政策制定中可能發揮的影響力與採用的影響策略。透過這些整理，進一步檢視國內透過智庫改進教育政策歷程可能作法。具體而言，本文擬處理的議題如下：

1. 說明智庫的意義、發展與類型。
2. 探討智庫對政策歷程的貢獻。

- 3.分析智庫參與或影響政策歷程的策略。
- 4.比較檢討我國智庫目前發展的情況，並提出初步改進建議。

貳、智庫的意義、發展與類型

一、智庫的意義

(一)什麼是智庫？

Stone (2004) 認為智庫一詞相當「滑溜」(slippery)，又受各國歷史及文化的影響，對智庫下定義，不像對醫院下定義那麼容易，採較嚴格定義或較寬鬆定義，對智庫所做的描述與統計便有所出入。就規模來說，有些智庫可能只有一兩人，運作經費只有十幾二十萬美元，有些智庫則有數百名職員及研究人員，運作經費則達數千或數百萬美元。一般通稱的智庫在專精的領域也有所不同，有專精外交或國防者，也有以一般民生問題為研究焦點者；在立場上，有些相當獨立與中立，有些則附屬於特定利益團體(含政黨)，意識型態或政治傾向明顯(Abelson, 2002; Rich, 2004)，是以把一個雇用人數眾多、經費龐大、研究成果豐碩的智庫，與只有一兩人、經費短缺、研究貧乏的智庫相提並論，難免有令人不搭調之感。

一般將智庫定義為「非營利的公共政策研究產業」(Weaver, 1989: 563)；也有採更積極性定義者，認為「智庫是一個獨立的組織，從事的是跨學科的研究，其組織成立的宗旨是試圖影響政府的公共政策」(官有垣, 1999: 15)。比較諷刺的定義則認為智庫是「一種安排，將大把銀子由企業、政府或古怪有錢人的帳戶中轉給研究者，讓他們花時間彼此競爭以求留名」(Kelley, 1988, 轉引自Weaver, 1989)，上述定義反映出社會對智庫的負面印象。

McGrann (1992) 認為智庫雖是由私人所支持的機構，但卻是處理公共政策

的事務，可以看成是非營利的公共政策研究機構。在 Weiss (1992b) 的分類中，智庫是協助政府思考的組織之一，除了是自由、非營利組織外，還具備下列六項特性，包括：(1)具備專屬成員的長期性組織；(2)不負責政策執行；(3)成員具備專長，特別是政策科學方法；(4)政策導向，主要任務在改進公共政策的過程與內容；(5)主要的產出是政策與建議，這些單位以自身的出版品及其為該領域所提供的教育而自豪；(6)強調向決策人員溝通工作成果，確保所欲傳遞的訊息能為決策者接收及理解。

Dror (1979) 則認為純粹的智庫具有六項密切關連的特徵，包括任務（透過跨學科的科學研究影響政策制定）、關鍵數量（critical mass）（包括全職專業人員數、人員品質、成員學科多元性科學多樣性、時間與資訊）、方法（以腦力、紙筆與電腦為主要工具）、研究自由、顧客導向、成果與影響。Rich (2004: 11) 則將智庫定義為「生產專業與觀念之獨立、非利益導向（non-interest-based）、非營利之組織，主要憑藉專業與觀念獲得支持，影響政策制定過程」。在政策過程中傳播研究結果與觀念是智庫主要工作內容，而研究信譽（credibility）是智庫重要資產，影響政策結果則是智庫的目標。

綜合上述說明，智庫可定義為「相對中立、自主、非利益導向之非營利機構，有一定數量的專業人員，透過專業研究，提出政策分析與建議，以影響公共政策過程。」使用「相對」一詞，乃因中立、自主、非營利都是程度的問題，例如有些智庫雖透過研究分析營利，不過只占整體業務的少部分，與諮詢公司（consulting firm）相當不同，有些智庫較偏向特定意識型態或政黨，但仍努力維持中立客觀的研究形象。研究專業是智庫生存的利器，發揮政策影響則是智庫存在的目標。

（二）什麼不是智庫？

智庫與政黨、壓力團體、政府機關幕僚單位、營利之諮詢公司、臨時性的委員會有所不同。Abelson (2002: 9) 指出，智庫是研究公共政策的非營利的、非政黨機構，因這類組織常享有免稅優惠，¹ 所以不能夠公開地支持或反對特定政

¹ 例如，在美國這項免稅的優惠是由所得稅法案（Income Tax Act）規範，在加拿大是由國家經費規則（Internal Revenue Code）規範。

黨，在遊說政府的經費上也有一定比例的限制，違反上述規定者就難稱為智庫。雖然近年來部分智庫和政黨似乎愈靠愈近，但公開地表示支持或反對特定政黨，從事明顯的政治活動仍是法令所不允許的。此外，儘管政治化的智庫較前增加，向政府遊說的活動也愈來愈多，智庫與壓力團體間差異似漸模糊，但兩者仍有所不同，例如智庫不得為特定的一群人代言服務，但壓力團體可以；智庫主要目標是倡導其社會科學研究成果，而非如壓力團體般監督其所支持的候選人兌現其競選諾言；智庫不會遊行抗議，但壓力團體可以（Stone, 2004）。這些仍是可辨的智庫特徵。

智庫和政府內部智囊團有所不同，政府單位內部可能會設立政策研究單位，但因不屬非營利組織，研究之中立及自主性較低，並不歸為智庫。以營利為目的的分析機構，亦不符合的智庫定義。臨時性的委員會（如教育部的多種委員會或名噪一時的行政院教育改革審議委員會），因屬非常設機構，又無長期專屬研究人員，亦排除在智庫範圍外。國內對於智庫一詞的應用似較混淆，有將智庫等同為資料庫者，或將研究單位視為智庫者，²顯示對於智庫的意義確實有必要進一步澄清。

二、智庫的發展與類型

論及智庫的發展，無法迴避談論美國情況，因美國是智庫最興盛的國家，乃因美國政治結構適合智庫的發展，諸如政府系統分立（fragmentation），政府、國會，以及各級政府之間的競爭，都需要智庫提供訊息；其次，美國能夠整合各項利益的單位亦不多，政府施政複雜度又不斷提升，又不如其他國家有強而有力的文官系統，深思政策內容，復以捐款支助研究的風氣在美國較為盛行，因而造成美國智庫的興盛（Smith, 1991; Weiss, 1992b）。

² 參見政治大學國際關係研究中心所做的台灣主要智庫連結，http://iir.nccu.edu.tw/iirlink_tw.htm（上網日期：2006年2月6日），其中對智庫的定義便有些混淆，例如國家圖書館全球資訊網、陸委會大陸資訊及研究中心、中央研究院等也被列為智庫（Shai & Stone, 2004 亦然）。這些單位並不以公共政策的研究為主要目的，或以決策者為主要服務對象，恐難稱為智庫。

(一) 智庫發展概況

智庫此一稱呼是在二次世界大戰後二十年才較為流行，但不代表之前無智庫活動，美國最早的智庫可追溯至 1873 年所成立的全國社會福利會議（National Conference on Social Welfare），該機構目前已不存在；較正式的智庫是 1907 年所成立的羅梭·賽吉基金會（Russell Sage Foundation），到目前為止仍然存在。這兩個現代智庫前驅的設立，都是為了集結學者與管理人的智慧，透過研究，提供政策處方，引發公共辯論，協助解決貧困與社會問題，研擬可行的政策或方案（Abelson, 2004; McGann, 1992; Rich, 2004; Smith, 1991; Weiss, 1992b）。日後智庫成立的目的不一，不過初期智庫設立確實多本著進步主義理想（Rich, 2004），希望將政治驅離政府，以理性與證據協助政府施政（Weiss, 1992b）。

McGann（1992）認為美國智庫之所以發展蓬勃，乃因四大戰爭之故，包括了一次大戰、二次大戰、向貧窮宣戰（war on poverty），以及觀念戰爭（war of ideas），上述說明雖然較為簡要，但也點出引發智庫發展背後重要動力。二次大戰後智庫增加更為快速，主因為此時期後亟需仰賴專家意見以維持全球霸權，處理因反戰與民權運動所造成的國內外社會與政治不安，解決政府合法性危機（legitimacy crisis），協助執政者掌控施政局勢，提供施政所需各種知識，滿足政府各單位維持本身自主性的需求，並補足政府人力不足。日後立法機關要求政府撥款補助的方案必須撥 1% 的經費進行評鑑，致使評鑑企業（evaluation industry）大盛，也提供智庫發展所需經費。1970 年代中期後，智庫的成長更為快速，新增的智庫中具可辨認意識型態者較之前任何時期都多（保守主義者又較自由主義者為多），甚至已追上無明顯意識型態之智庫。存在民間、政界、學界間日益白熱化的保守與自由意識型態角力，也造成智庫數量的成長。整體而言，因為政黨本身政策研究功能不強，黨員愈來愈少依賴政黨提供政策建議，轉而向智庫尋求政策建議。智庫因為增加快速，彼此競爭激烈，使得行銷與影響力發揮漸成為智庫的第一要務，提供決策者公正完善的建議反而居次（Abelson, 2004; Rich, 2004; Weiss, 1992b）。

至於美國現今有多少智庫，答案亦顯紛歧，主要乃因對智庫定義有所出入之

故，Hellebust（1996）年所編之《智庫名錄》（*Think Tank Directory*）中列了1212個智庫名單，Rich（2004）根據上述名單重新計算，則認為只有306個，出入相當大，不過就任何統計結果來看，智庫數目在美國已有一定規模。

（二）智庫類型

因為美國是智庫發展最為興盛的國家，研究美國智庫發展變化，對於智庫的類型與功能可以有較快速全面的掌握。經整理學者的分期（Abelson, 1995, 2002; Hollings, 1993; McGann, 1992），美國智庫發展可暫分為五階段，在過程中可見到智庫類型的多元化：

表 1 智庫的發展與類型

時期	智庫類型	代表性智庫（設立時間）
1900-1929	學術導向	The Brookings Institutions（1927）
1930-1959	專業導向	The Rand Corporation（1948）
1960-1975	內政、都會導向	The Urban Institute（1968）
1976-1990	倡導導向	The Heritage Foundation（1973） ³
1900 迄今	傳承／榮耀導向	Empower America（1993）

資料來源：研究者根據 McGann（1992）及 Abelson（2002）整理製表。

1. 學術導向（1900-1929）

早期智庫大多是由商業或專業人士所設立，旨在從事社會改革，希望透過商業與社會科學的力量，改進政府運作與公共政策，提升政府施政效率，推動永久性的改進（Abelson, 2004; Smith, 1991）。此時期成立的著名智庫包括了胡佛基金會（Hoover Institution）（1919 設立）、卡內基基金會（Carnegie Corporation）（1910 設立）等。私人基金會的經濟支持，使得智庫能放心批評時政而

³ McGann（1992）將 1976-1990 劃分為一期，不過選的代表性機構 Heritage Foundation 卻在 1973 年成立，應是可接受的。一方面年代的劃分只是為了說明簡化之用，另一方面，智庫成立也需要運作一段時間方能火力全開，所以筆者接受 McGann（1992）的分類。

不用擔心經費來源。當時社會上的問題（如經濟大蕭條）以及政府各種改革的措施（如新政），也造就了對專業意見需求的環境，這些早期的智庫可稱為是學術導向（academic-oriented）的公共政策研究機構（Abelson, 2004），亦是今日智庫的理想範式：「由一批中立的社會科學家，進行價值中立的公共政策研究」。當然，獨立（independent）不等於中立客觀，完全中立客觀的研究也不易見到，如布魯金斯研究所也曾被批評具有政策偏好，但學術導向型智庫通常不願意涉入當下的政治場域，而較投入於中期與長期的研究，相對上仍較為獨立。

這類智庫類型宛若「沒有學生的大學」（Weaver, 1989），主要任務是促進社會大眾對重要社會、政治與經濟現象的了解，但仍有與大學不同之處，最大的差異在智庫乃以政府為服務（行銷）對象。這類智庫所雇用的人包括了經濟學者、政治科學家以及其他訓練有素的研究人員，私人或企業捐助是經費重要來源，組織大部分經費也花在研究上，一部分研究由機構人員進行，另一部分則透過計畫審查，補助外部學者進行研究。

2. 政府專業智囊（1930-1959）

在這階段中，智庫發展與美國國防與外交需求關係密切，也與美國維持在世界體系中地位與利益有關，政府對智庫的仰賴益重，杜魯門總統便認為需要透過非官方的，或是大學的研究發展中心進行研究，協助政府應付其需求與挑戰，這類機構需為專業導向，能匯集一流人才進行中長期的策略性研究，同時又不受政黨的影響（Abelson, 2002, 2004）。藍德基金會（Rand Corporation）（1948年成立）便是此時期智庫的代表，研究發展模式成為此時期的智庫運作特徵，透過系統途徑、科際整合方式，產生客觀可用的知識以解決問題。

因為軍事與外交問題解答的需求者常常是政府，所以政府的委託計畫便成為這類機構經費重要的來源，如藍德基金會部分時期三分之二的經費乃來自於國防委託案（McGann, 1992）。仰賴贊助者經費運作的智庫有其限制，因贊助者與受贊助者之間不可能毫無衝突，特別當贊助者是政府時，對於受贊助者不同的意見，政府也有不能忍受的時候，一旦撤消或減少補助，受傷害較重的往往是智庫（Abelson, 2002）。這個時期所發展出的智庫類型是「契約研究機構」，主要透過執行委託研究案，維持機構經費來源，並以研究結果發揮政策影響力，若政府

是主要委託者時，更能協助形塑政策。

3. 民生導向 (1960-1975)

受到美國國內「向貧窮宣戰」、「大社會方案」(Great Society Programs)，以及戰事方歇的影響，國防或外交研究經費減少，此時期美國智庫發展又有一新的轉向，以內政、都會、社會政策為主的智庫逐漸發展。都會研究所(The Urban Institute)(1968年設立)的出現便為一例。為了避免如藍德基金會般過度仰賴政府的經費進行研究，此時期成立的智庫轉向民間等多種管道爭取經費。

4. 倡導取向 (1976-1990)

1980年代起政黨型與意識型態型的智庫(partisan and ideological think tanks)愈來愈多，形成了Abelson(2002)所稱的倡導型智庫(advocacy think tank)。McGann(1992: 736)指出此期智庫的發展有六個趨勢，分別是：(1)智庫數量的增加；(2)逐漸在首都設立據點；(3)專業化智庫出現；(4)智庫的政治化；(5)政府立法與行政單位專業人員以及官方智庫的增加；以及(6)媒體對政策過程的影響日增。上述現象有一部分是歸因於政策制定過程的分散化(fragmentation)與複雜化，以及智庫數量增加導致競爭激烈，致使部分智庫向政治靠攏，成為意識型態或政治傾向的行銷者或捍衛者，也改變了一般人對智庫的傳統印象(Rich, 2004)。如傳統基金會(The Heritage Foundation)(1974年設立)就被認為是一個新保守主義政治意識型態的行銷者；加拿大的弗萊塞爾研究所(The Fraser Institute)也被認為屬於這類的倡導型的研究所。

這類智庫主要的工作在行銷觀念而非生產觀念，資料分析與研究常只是觀念行銷之工具，倡導型智庫「具備強烈的政策、政黨與意識型態標記，伴隨著強烈的行銷，以求影響當下的政治辯論」(Abelson, 2002: 20)。這類智庫的產品常常也是評論(commentary)而非紮實的分析，因而影響社會對智庫整體聲譽評價(Rich, 2004)。

倡導型與非倡導型(Weiss稱之為分析型智庫)智庫之間的界線不易劃分，Weiss(1992a)提出了幾項區分的重點，可供參考。首先，分析型的智庫必然檢視相當多的證據，也不會忽略或掩藏不合己意的證據，倡導型智庫則否；其次，

分析型的智庫必須有系統地檢視證據，強調研究方法的嚴謹性；第三，分析型的智庫有能力提出令人驚訝的發現，相較之下倡導型智庫在研究開始前，對於答案往往已經有定見了。

5. 傳承／榮耀導向（1990 年迄今）

九〇年後迄今，傳承型（legacy-based）、榮耀型（vanity）智庫，以及政策俱樂部漸增（Abelson, 2002），這類智庫通常由過去或未來的政治人物或行政人員所組成，目的在行銷他們的觀念、政治信仰或是意識型態，與 McGann 及 Weaver（2000）所稱的政黨智庫（party think tank）接近。這類智庫在規模上較為有限。而政策俱樂部則較常出現在加拿大，通常由一群學界、政策分析者、決策者共同參與，在規模上比不上制度化的智庫，無法相提並論，也較難提供長期的策略性分析。

除了上述各期發展重點外，美國近期智庫發展尚有下列趨勢：一是以州或地方事務為關心焦點的智庫逐漸形成（Rich, 2004; Weiss, 1992b）。其次，智庫服務的對象多為國會而非行政機關，乃因行政機關由於經費考量，對於需要花錢的政策多不表歡迎，國會所關心的面向則較為寬廣，在政策擬定上也較為積極（特別是民主黨的國會），復以對行政機關所提供的資訊較不信任，轉而仰賴智庫提供資訊與建議。美國國會雖有四個研究支援單位，但是和行政機關相較仍難抗衡，需要更多資訊支持其運作，使得智庫與國會關係密切。第三，智庫與媒體的接觸更為頻繁，媒體尋找新鮮有趣的觀點，智庫則希望研究成果能廣為流傳，因為媒體在政策過程上所扮演的角色日益重要，也成為智庫無法忽略並試圖應用的傳播溝通管道。第四，意識型態的角力似乎有增無減，右派保守勢力近年的興起及對原則及理念的固著，使得保守與自由派之間的競爭對智庫發展也留下鮮明影響痕跡（Weiss, 1992b）。

由以上智庫發展的介紹可以得出三點觀察。首先，智庫的發展往往與社會、政治與經濟脈絡關係密切；兩次大戰、工業革命、貧窮問題等等所帶來的公共政策挑戰，使得智庫應運而生，成為民間試圖透過研究協助政府解決問題或改進公共政策品質的管道（Smith, 1991）。其次，智庫的類型日趨多元，不同時期不同特徵的智庫，並存於今日的西方世界（特別是美國）。第三，智庫的獨立性，包

括經費的獨立與智識上的獨立，一直是智庫的理想典型，不過要達到完全的獨立並不容易，智庫與其贊助單位之間存在著緊張關係，已經有相當長的歷史。藍德基金會便曾受到政府減少委託研究的懲罰；胡佛研究所（Hoover Institution）和其所在的史丹佛大學（Stanford University）之間的關係亦頗緊張，乃因兩者的意識型態有格格不入之處（前者保守，後者自由），史丹佛大學校方曾試圖掌握胡佛研究所人事聘用。是以如何能繼續存在以發揮影響力，但又保持智識上的獨立，對智庫而言並非易事。近期意識型態之爭日益激烈，也導致智庫此一觀念企業（idea industry）的政治化，創造了新型智庫，改變一般人對智庫的印象（Smith, 1991）。不論是何種類型的智庫，都面臨相同的核心議題：如何將知識與權力作適當的連結？（Smith, 1991）

參、智庫對教育政策的著力情況

一、一般概況

研究者根據 Hollings（1993）書中所附的詳細智庫名錄進行統計（見表 2），發現在美國列為全國性的智庫有 51 所，其中聲稱處理教育政策者有 10 所，列為州和地方層級的智庫有 31 所，處理教育議題的有 3 所，而以大學為基礎的公共政策研究中心則有 323 所，處理教育議題的有 6 所。這項數據在解釋上應謹慎，因為實際上處理教育議題智庫的數量應該更高，例如布魯金斯研究所（Brookings Institutions）其實處理了很多教育相關議題，但該書中對其研究領域介紹卻未標明教育，以國防研究聞名的藍德基金會最近也出版了相當多教育研究。此外，這項統計是根據 1993 年的資料而得，目前情況應又有變化。因此，表 2 資料只能作為初步參考。

表 2 提供智庫對教育政策議題關心程度的粗略樣貌，以下將再針對特定智庫教育政策議題著力情況作介紹。

表 2 美國智庫概況

類別名稱	總數	與教育相關者
美國全國性私立公共政策智庫	51	10
州、地方與區域智庫	31	3
設於大學之公共政策研究中心	323	6

資料來源：Hollings（1993），研究者自行統計製表。

二、特定智庫對教育政策的努力

（一）布魯金斯研究所

布魯金斯研究所是最早在華盛頓設立基地的智庫，也是極少數設有研究所學程的智庫（Smith, 1991），1997 年的調查中被評為最具政治信賴度（political credibility）的智庫（Rich, 2004）。教育是其下十二個研究主題之一，主要由研究所下的布朗教育政策中心（Brown Center on Education Policy）進行，納在教育之下的次主題包括教育均等、教育財政、教育研究、教育統計、初等及中等教育、高等教育、學校選擇、教師、測驗與評量、都會與都市學校，在層級上則較偏重初等及中等教育。該基金會不定期或定期出版關於教育的評論、專書、期刊、報告書等。其中每年都出版的布魯金斯教育政策論文（Brookings Paper on Educational Policy），也是研究政策的重要參考資料，其他重要研究成果還有布朗中心美國教育年度報告（The Brown Center Report on American Education），這份報告透過資料分析說明美國學校學生的學習表現狀況，分析教育政策與實務對學生學習的影響。如該中心所言：「美國人每年花費三十五億在初等及中等教育上，他們理應獲得正確、非政黨導向、不受限制、資料為主的說明，了解所花下去的錢到底獲得了什麼。」⁴ 中心出的其他書籍，也相當政策導向，力求在資料

⁴ 資料來源：http://www.brookings.edu/GS/brown/bc_report/BC_Report_hp.htm。至於這段的資料亦請參見 <http://www.brookings.edu/browncenter>。布魯金斯研究所的網站則為 <http://www.brookings.edu/default.htm>。上網日期：2006 年 3 月 2 日。

分析的基礎上，提供政策應興應革的建議。

(二)卡內基基金會

卡內基基金會對教育議題的關注在國內較受注意，知名的高等教育分類系統就是由該基金會研究發布的，該基金會成立的宗旨是「對知識與理解的提升與傳播」(advancement and diffusion of knowledge and understanding)。在 2004 至 2005 年間教育是該基金會四大領域之一，主要目標包括提升識字率、都會學校改革、師資培育改革。除了進行研究與出版外，基金會並提供研究獎助供各方申請研究教育相關議題 (Lagemenn, 1989)，2004 至 2005 年的研究經費便達兩千五百萬美金，對教育研究有相當大的幫助。

卡內基基金會下並設有經費及運作獨立的組織，其中與教育相關者為卡內基教學提升基金會 (The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching)，⁵該基金會關注的議題包括大學教育、專業與研究所教育、K-12 教育及師資培育，以及知識分享。這些議題下又有許多研究案或方案，出版品也相當多。

(三)教育政策研究中心 (The Center for Policy Research in Education, CPRE)

與前面兩個智庫相較，教育政策研究中心是個相當年輕的單位，成立於 1985 年，不過該智庫卻是以教育為主要關注面向，故值得介紹。教育政策研究中心乃由美國教育部下的教育研究辦公室 (Office of Educational Research and Improvement)⁶ 的補助款所設立，⁷ 但是服務的對象卻是州與地方政府的教育，是個典型拿一個單位的錢去替其他單位做事的組織。在目標上，該單位亦以研究州與地方教育政策，改進學校為目標 (Fuhrman, 1992)。

CPRE 組織的特色至少有下列四點。首先，在研究議題上，該單位的研究議

⁵ 見 <http://www.carnegiefoundation.org/index.htm>。上網日期：2006 年 3 月 2 日。

⁶ 現已為教育科學研究院 (Institute of Education Sciences) 所取代。

⁷ 其他尚有民間基金會的經費補助，見該單位的網站 http://www.cpre.org/index_js.htm。上網日期：2006 年 3 月 2 日。

題以顧客（即州及地方的決策者）關心事項為主，雖然聯邦政府下有許多教育研究單位，但關心的焦點多在教室或學校層級的改進，為教育人員服務，鮮有關心政策議題，為政策制定者的需要服務者，CPRE的成立即旨在補足這項漏洞。為了確實配合顧客的需求，該中心的組織架構採多層結構設計（*multitiered structure*），包括執行董事會、研究及傳播諮詢委員會、附屬機構以及管理委員會。執行董事會旨在掌握政策社群所需要的資料，成員包括州立法人員、行政人員、州和地方董事會成員、家長、教師及商業領袖等。研究顧問委員會成員則為州及地方研究單位、大學等，旨在確保中心研究的整體性、品質、一致性。研究傳播諮詢委員會則由知識應用專家、記者與公共關係專家等組成，確保單位的研究成果能有效傳播。中心尚有十九個加盟組織（如美國教師聯盟），協助中心傳播研究成果。管理委員會則由大學聯盟（*consortium*）代表組成，為中心研究主題最後決策單位（Fuhrman, 1992）。

前所提聯盟是該中心的第二項特徵，由該中心的歷史來看，成為聯盟的大學名單並非固定，Rutgers University、Michigan State University、Stanford University、University of Wisconsin: Madison、Harvard University、University of Pennsylvania 等，都曾是聯盟成員（Fuhrman, 1992, http://www.cpre.org/index_js.htm）。Fuhrman（1992）認為這種結構的好處包括地理的分散性，可以享受地區的網絡資源，集結各地專家智慧與各聯盟大學機構的專長特色，更因科技進步，使得各聯盟單位間的溝通無礙。當然這樣的架構要能夠運作，還得各聯盟單位間對中心定位有清楚共識，以中心而非各聯盟機構利益為主要考量，也不計較資源或勞力是否平均分配，同時各機構又願意提供必要的支持（如員額補助）。中心的第三項特徵是研究的生產者與使用者之間積極對話，以對政策深思熟慮，釐清政策問題的根本概念，以及不同政策解答背後的假設。最後，在研究傳播上，該中心強調持續性、整合性的努力，力求將現有傳播管道發揮至極致，並透過多面向的傳播，以使研究成果能為預期的顧客所接收（Fuhrman, 1992）。

該中心成立二十年來對教育政策究竟有何貢獻呢？由該中心的歷史可得知，1985至1990年間的州教育改革運動、1990至1996年間的政策與財政改革運動、1996至2001年間的有效改革另類方案、2001年迄今的改革與有效教學，該中心

均透過研究提出政策分析、評鑑或建議 (<http://www.cpre.org/About/AboutHistory.htm>)，這些出版品除了受到多州的引用或參考外，也促進了各州之間的互動與交流，並引起大眾對政策議題的重視或討論 (Fuhrman, 1992)。

肆、智庫對政策歷程的影響與策略

一、智庫對政策歷程的影響

政策歷程除了一般所熟悉的政策決定或政策合法化⁸外，還包括議題設定與方案研擬 (Kingdon, 1995)，學界中亦有將政策執行視為政策歷程一部分 (Lipsky, 1980; Elmore, 1979)，但根據 Weiss (1992a) 對智庫定義可知，政策執行並非智庫任務（但不代表智庫不會進行政策執行相關研究），至於政策評鑑則是提供決策資訊的手段，可在任何時間點進入政策歷程，所以此處對政策歷程的探討集中在議題設定、方案研擬與方案決定。

綜合學者的討論 (Abelson, 2002, 2004; McGann & Weaver, 2000; Rich, 2004; Weaver, 1989)，智庫在政策歷程中的功能有下列幾項：

(一) 作為政策觀念的來源 (Source of Policy Ideas)

這些政策觀念包括短期未必具體可行性的政策，例如，政府服務的民營化在美國就經過智庫長期研究蘊釀。公共政策的發展常需要創意，智庫的研究成果可作為政策觀念的來源。

(二) 引起公眾對政策議題的注意

智庫的重要功能之一是引起公眾對特定政策議題的注意，透過媒體報導、研

⁸ 不是所有的政策都須經合法化歷程。

究報告發表等方式，指出社會中需注意或待解決的問題，對於創造公共議題（public agenda）以及未來的政府議題（government agenda）頗有貢獻。

（三）提供或評論政策計畫（Source and Evaluator of Policy Proposal）

智庫也可能提供政府政策計畫，或是對政策計畫進行評鑑。如前所述，隨著智庫的專業化與政治化，愈來愈多的智庫利用時機，特別是總統大選前或是新總統上任前的時機，向國家領導人及其幕僚推銷治國方案，提供建言，一旦被採用就成為政策。

（四）政府方案的評鑑者（Evaluator of Government Programs）

因為績效責任的要求，政府的方案也需要評鑑，智庫另一個角色是作為政府方案的評鑑者，提出方案改進或中止的建議，協助修正政策。

（五）人事來源（Source of Personnel）

智庫除了提供觀念外，還提供人力，部分智庫的學者或研究人員因為對公共政策議題的關注，可能應邀入閣，或是在重要的教育政策上提供政府建議，影響政策的制定。在許多國家中，智庫常是出仕的旋轉門（Stone, 2004），Smith（1991）則認為智庫協助美國建立較明確的政治升遷管道。

（六）培育專家

智庫就是專家庫，面對重要的政治或社會問題時，智庫可以應政府或媒體之邀，對問題進行分析、作證、發表看法或建議，滿足政府與大眾知的需求。智庫中的研究員累積一定分析經驗，自然成為領域專家。

（七）教育大眾及決策人員

智庫與學界都作研究，但是智庫與學界最大不同之處是前者花了相當多的時間教育大眾與決策人員，在溝通研究結果，發揮影響力這項工作的投入上與技巧上，要比學界來得優秀，部分學界並無興趣向政府或大眾說明研究成果，學界才

是他們主要的對話對象。在這點上，智庫的社會教育角色相當獨特。Kingdon (1995) 指出，政策觀念的種子並不重要（太陽底下沒有新鮮事），能夠營造適合政策種子發芽的土壤才是關鍵。由此看來，智庫對社會大眾及決策人員的教育，正是政策「土壤工程」的重要環節。

(八) 觀念仲介者 (Idea Broker)

正因為智庫專長於溝通、教育大眾與政治人物，所以尚扮演另一重要角色，也就是作為決策者和學界的橋樑，向政府及民間推銷觀念 (Smith, 1991)，透過研討、座談或政策評論，向政界及大眾溝通他們認為重要的學界研究發現。

(九) 政策工具 (Policy Instrument)

部分智庫發展至今，主要的功能不是影響政策，而是被政策影響，扮演的角色不是政策專家，而是政策工具 (Abelson, 2002; Krastev, 2001)，透過智庫的研究背書，可以增加政府政策的可信賴度。智庫成為政策工具的例子，在倡導型或是與政治掛勾痕跡較深的智庫中較常見到。

智庫對政策歷程究竟有多大影響，在公共行政與政策界是個不易回答的問題，乃因影響一詞難以界定與測量；比方說，媒體上曝光率高的智庫，未必就是對公共政策最有影響力的智庫，部分智庫對公共政策的影響，事實上秘而不宣 (Abelson, 2002)，要測量其影響，更是難上加難。此外，直接影響與間接影響都不宜忽視，雖然智庫直接影響政策制定的管道可能存在（例如受邀入閣、透過菁英網絡發揮影響或成為專家顧問），但未必普遍，間接的影響對於政策過程可能更為重要 (Krastev, 2001)。

研究智庫對政策影響另一個困難是影響的觀察方式，如加拿大政策研究網絡公司 (Canadian Policy Research Networks, Inc., CPRN) 的總裁所言：「最重要的影響形式從來就沒有被記錄下來」 (Abelson, 2002: 6)，說明了部分影響力發揮可能不為外人所知。是以 Abelson (2002) 認為，探討智庫能對公共政策產生哪些影響，不如探討智庫與政策的相關性 (policy relevance)。

分析上述對智庫功能的整理，智庫對政策歷程最明顯的貢獻似在議題形成階

段，透過研究報告進行觀念的開發與引導，包括如介紹新政策觀念、點出重要政策議題、提出對問題不同面向的思考，甚或重新定義議題，引起決策者及社會大眾的注意與了解，以及對公共政策的想法與認知。這項功能相當重要，如前所言，智庫的政策觀念溝通與傳播，事實上是一「土壤改造工程」，有助於將政策議題由公共議題（public agenda）轉而為政府議題（government agenda），對於政策歷程中的問題界定與議題設定，有重要貢獻。

在政策形塑階段，智庫的方案規劃或方案評鑑工作亦可產生影響，透過資訊提供或評鑑回饋，協助擬定達成政策目標的可能方案與策略。部分智庫專家主動獻策，部分智庫專家則接受委託，擔任政策諮詢工作。政策形塑階段常是對專業知識需求最大時（Kingdon, 1995），透過不同政策或方案的優劣比較，可提供決策所需資訊。值得注意的是，在此階段我們應該擔心是智庫淪為被影響者而非影響者，也就是只扮演政策制定的工具角色，為政府機關、特定黨派或特定意識型態的政策背書，而非透過客觀研究提供政策選項。

政策對於政策決策或合法化，似乎並無直接影響力，若依上述對智庫功能的描述，除非智庫成員直接從政，或與決策者有相當密切的關係，否則對於政策決策影響有限。

綜合言之，我們對於智庫能發揮的影響不應抱持過於浪漫的想法，智庫在議題形成與政策方案研擬上或有重要的貢獻，但是對於政策制定的影響，恐怕還要受到許多因素的調節，例如由機構的觀點比較美加兩國智庫的差別，可以發現政治體制（如政黨區隔性、國會的健全情況、分權情況）、智庫本身類型及能力等因素，都會影響智庫對公共政策影響的程度與管道。美國的政治體制因為分權化導致權力分散之故，較之加拿大更適合智庫影響力的發揮。相較之下，加拿大智庫的運作便採取與美國相當不同的作法，部分加拿大智庫不以選舉期間作為政策推銷的黃金期，而是採取與中高階公務人員或民選政治人物密切合作的方式（Abelson, 2002），推銷其政策。上例說明兩國政治文化差異，對智庫在政策歷程不同階段的影響力與影響策略均有所不同。

二、智庫影響公共政策的策略

整理智庫所使用的策略可以分成公開的影響與私下的影響（Abelson, 2002: 75, 2004; Hollings, 1993; Thunert, 2000），茲說明如下：

(一)公開影響

- 1.召開公共會議，討論不同的本國或外國的議題。
- 2.辦理記者會（press conference）或討論團體（discussion group）。
- 3.邀請學者公開演講。
- 4.在國會委員會或次委員會前作證。
- 5.出版書籍、雜誌、通訊、政策摘要以及期刊，廣為流傳。
- 6.向公眾販售錄音帶，摘要說明主要的政策議題。
- 7.建構網站。
- 8.透過年度募款，提高媒體的的曝光度。
- 9.參與俱樂部或私人組織，積極接近決策者。
- 10.媒體行銷（如出席電視節目、接受專訪、在報上發表專文）。

(二)私下的影響

- 1.接受行政單位的閣員、次閣員或官僚位置。
- 2.總統選舉期間擔任政策工作團隊或是選後的接收團隊，出任總統顧問委員會。
- 3.成立聯絡辦公室，和國會保持聯繫。
- 4.邀請決策者參與會議、研討會或工作坊。
- 5.讓行政官僚能短期在智庫工作。
- 6.提供離職決策者在智庫工作機會。
- 7.為決策者準備政策摘要。
- 8.私下遊說。

9.串連（networking）。

10.為重要決策者舉辦特別學程，提供建議。

11.與決策者維持直接溝通管道。

哪一個方法是傳播智庫研究成果、發揮影響力最好的方法，並無定論（Holings, 1993）。私下的影響與公開的影響在不同政策歷程中的影響情況可能不同，一般來說，私下影響可能是決策的關鍵，但是在製造公共議題、推動政府議題上，公開影響亦具有一定的效果。為了發揮政策的影響力，部分智庫近來也採私下遊說行政機關與立法機關的方式，這些作法與壓力團體無異，也引人矚目。

伍、我國智庫現況及對教育政策影響初探

一、我國智庫現況

研究者透過網路與圖書館搜尋，希望了解國內智庫的情況及其對教育政策的影響，結果發現：(1)國內對智庫的定義似乎並不清楚（見註 2 討論），應予釐清，方有助於智庫正向發展；(2)經透過上述定義過濾後發現國內智庫數量不多，關心教育政策的更少。當然，這也有可能是因為網路搜尋的限制，致有些規模較小的智庫未能透過網路搜尋而得，有待進一步補充。

由表 3 中可獲得如下觀察：

1.就智庫形成的時間來看：這些智庫成立的時間都很短，最早的是台灣經濟研究院，成立於 1976 年，最晚近的則是台灣智庫，成立於 2001 年。推測智庫晚近的出現應與解嚴有關，使得智庫數量成長，未來也可預期會有新的智庫出現。

2.就智庫的創辦者來看：產、官、學是智庫主要的發起者，這點與國外智庫的發展類似。

3.就智庫經費來源而言：這些智庫經費來源包括政府單位、民間或企業捐款、利息收入、接受委託研究等，與國外的情況類似；至於運作經費大小，由調

表 3 國內智庫概況

智庫名稱	設立年	創辦者	資金來源	專任研究人力 ⁹	處理教育議題 ¹⁰
台灣綜合研究院 www.tri.org.tw	1994	李登輝	國內外公民營單位及政府機構	N/A ^A 48人 ^B 31人 ^C	是
中華經濟研究院 www.cier.edu.tw	1981	行政院經建會	行政院經建會 資金孳息（資金來源：中央政府預算、行政院經建會中美基金、工商界）、專案計畫收入	43人 ^A 48人 ^B 37人 ^C	是 ¹¹
台灣經濟研究院 www.tier.org.tw	1976	辜振甫	財團法人台灣經濟研究基金會	N/A ^A 230人 ^B 272人 ^C	是 ¹²
國策研究院 www.inpr.org.tw	1989	張榮發	1.民間企業捐助 2.自有基金孳息	N/A ^A 0人 ^B 0人 ^C	是 ¹³
台灣智庫 www.taiwanthink-tank.org	2001	產官學界人士	民間企業機構	N/A ^A 約十多位 ^B N/A ^C	是
國家政策研究基金會 www.npf.org.tw	2000	連震東文教基金會	1.連震東文教基金會 2.中國國民黨捐助 3.各界捐助	36人 ^A 36人 ^B 35人 ^C	是 ¹⁴
中華歐亞基金會 www.fics.org.tw	1994	產官學界人士	1.基金孳息捐款收入 2.接受委託研究收益 3.其他合法收入	N/A ^A 1人 ^B N/A ^C	否
兩岸交流遠景基金會 www.future-china.org.tw	1997	產官學界人士	1.自有基金孳息 2.其他捐贈補助	N/A ^A 21人 ^B N/A ^C	否

資料來源：研究者根據各智庫網頁資料與電話調查整理製表，網址參見上表，上網時間：2006年3月1日。

查或網路上所獲資料有限。一般來說，捐款與利息收入較能維持機構的自主性，進行機構人員認為重要的研究，接受委託研究案則在研究議題的選擇上便已受到外部的引導，自主性較低些。

4.就人員規模而言：專任人力很少有超過五十人（台灣經濟研究院達兩百多人是例外），兼任人力的人數則較多，¹⁵ 至於兼任人力實際功能如何則不得而知。部分智庫已無專任研究人力（如國策研究院），按照嚴格之智庫定義，已不能稱為智庫。

5.就對教育議題的投入而言：雖然近半智庫的網站上都可以查到教育相關資料，但多為鳳毛麟角，且多由經濟角度切入教育問題，亦以評論為主，較少見方法嚴謹之政策研究。就教育議題研究規模而言，國家政策研究基金會應是投入最多者，下設教育文化組。電話調查時，部分智庫自認教育議題是關心內容，不過網路搜尋並未找到相關出版品，但仍依該單位意見列為關心教育議題者。台灣經濟研究院及國策研究院曾有教育出版品，不過，電話調查結果兩個單位不認為本身從事教育議題研究，唯此處仍以網路調查結果為主。

表 4 整理這些智庫影響公共政策主要活動，由此推測其影響公共政策的公開策略。這些智庫從事的活動十分類似，較有出入部分是英文出版品、發行電子報，以及指數或民意調查部分。這些智庫一方面亦透過政策分析、接受委託研究、舉辦研討會、進行民意調查等方式，進行公共政策研究工作；另一方面也透過各種出版品，行銷公共政策。當然，這些都是顯明的活動，不過曝光率也不等於影響力，難以推論智庫對台灣公共政策的影響，不過台灣智庫具備國外智庫的基本形貌，則是無庸置疑的。

至於這些智庫屬何種類型，亦不應根據上述資料作立即判斷，不過由這些智

⁹ 本欄之統計只包括專職者（研究員、副研究員、助理研究員），顧問、兼職、約聘人員、研究助理等均不計，因行政領導者（如正副院長）等因多為兼職，亦不計。A代表網路資料（2006年二月間查詢），B代表電話調查結果（2006年二、三月間查詢），C代表公文調查結果（2006年六月中旬發文）。無資料者以N/A表示。

¹⁰ 此主要由該機構之組織架構、研究議題與出版品中判斷，輔以電話訪談資料。

¹¹ 如研究專案《中共教育投資問題研究》。

¹² 如論壇文章《評大學學費政策》。

¹³ 如出版之專書《教育改革的民間觀點》、《教育改革的台灣經驗》，並辦理海峽兩岸高等教育學術研討會。

¹⁴ 如《青少年政策白皮書之分析》。

¹⁵ 此處未呈現。

表 4 國內智庫主要活動（以 ✓ 代表）

智庫名稱 主要活動	台灣綜合研究院	中華經濟研究院	台灣經濟研究院	國策研究院	台灣智庫	國家政策研究基金會	中華歐亞基金會	兩岸交流遠景基金會
提出政策分析	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
接受委託研究	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
出版期刊	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
出版專書	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
英文出版品	✓	✓		✓			✓	✓
發行電子報		✓	✓		✓	✓		
舉辦研討會	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
各項指數或民意調查	✓	✓	✓		✓	✓		

資料來源：研究者根據各智庫網頁資料整理製表，上網時間：2005年6月。

庫創辦人或主要資金來源初步推斷，部分智庫較偏倡導型，或是傳承型及榮耀型。另一點值得注意的是，這些智庫倡導的對象還包括國外人士（英文出版品可為證），這是較為特殊的地方，我國智庫試圖影響的可能是外國而非本國政策，這是較為少見的。Shai 與 Stone（2004）指出，中國與台灣智庫受政治影響大，所扮演的角色包括資訊過濾者（information filters）、政策辯護者（policy defenders）、新觀念介紹者（introducers of new ideas）與傳話者（interlocutors）。「政策辯護者」說明智庫與政治關係的密切程度，「資訊過濾者」與「新觀念介紹者」說明智庫在政策歷程中可有自主貢獻之處，「傳話者」似乎顯示智庫的工具性功能，成為政府與其他國家間的橋樑。在教育部分，台灣智庫是否也扮演這四種角色，有待深究。

二、我國智庫的教育政策活動

以下以表 3 中兩個處理教育問題的智庫作說明，以了解國內智庫在教育政策

歷程中的角色。

(一)財團法人國家政策研究基金會 (National Policy foundation) ¹⁶

在國內各類智庫中，將教育議題列為主要關心焦點者，以財團法人國家政策研究基金會最為顯明，該基金會是以政府公共政策及國家政策方向為主要關心焦點的財團法人組織，根據網路上所查得之資料，該基金會的業務內容如下：

- 國家政策及應興應革事項之研究。
- 委託、接受委託或補助與國家政策有關之研究。
- 提供國家政策研究諮詢及資料之服務。
- 推廣國內外相關機構及人士之交流，增進國際合作，促進國家政策之研究與發展。
- 其他與本會創立宗旨有關之公益性教育事務。

上述的目標與西方其他國家智庫的業務內容相去不多，該基金會亦自許扮演民間與政府的溝通橋樑，以「獨立、超然、不偏不倚」的立場自許，但是政黨色彩仍然鮮明，¹⁷這也是國內智庫特色，恐怕還需要特別努力，方能讓社會大眾信賴其中立性。該組織自己定位為「政策倡導型」的基金會，¹⁸共有八個研究小組，「教育文化」是其下一組，研究議題涵蓋範圍：教育政策、文化政策、青年政策、體育政策、傳播政策及其他有關教育文化政策議題之研究等。該基金會專任研究人員共 36 (35) 人，專兼任研究人力近四百人，具碩博士學位者超過六成。¹⁹

在行銷部分，出版品似是大宗，該組織的出版品相當豐富，包括了定期性的

¹⁶ 該智庫首頁為：<http://www.npf.org.tw/main.htm>

¹⁷ 董事長為前國民黨主席連戰。

¹⁸ 不過，該基金會所謂的「政策倡導」含意，恐怕與一般智庫文獻所稱的政策倡導含意不同，至少在該基金會網頁中強調會秉持「中立」與「自由」之精神，兼顧短中長期之政策研究，並非根據特定政治價值或意識型態進行政策研究。此例可說明即使是國內智庫本身，對智庫定位與精神的了解仍然相當有限，用詞亦欠精確。

¹⁹ 相關資料請參考該基金會網站：<http://www.npf.org.tw/research-a3.htm>，上網日期：2006年3月2日。

刊物，例如季刊或雙週刊、政策研究報告、叢書與叢刊，或是較即時性的評論與分析，同時也出版英文出版品。除此之外，亦常採用公聽會、座談會、研討會、國際學術交流、報社投稿等方式行銷政策。²⁰

(二) 國策研究院 (Institute for National Policy)

國策研究院²¹自許為國內第一個完全由民間出資成立的公共政策研究機構²²，以超黨派的智庫自居，中心的目標則為：「促進民主憲政、提倡自由均富經濟體制、重整社會倫理道德，與努力提升國際地位」，創辦人為企業界人士張榮發。因為是以資金孳息作為經費主要來源，若僅由經費的角度來看，該單位應較有可能成為「沒有學生的大學」，進行自發性的、獨立性的、前瞻性的研究。不過電話調查顯示該單位現正縮編中，自陳之專任研究人力為零，以辦研討會活動為主，頗為可惜。過去該單位研究案屬自行委託方式，對於教育政策研究成果的行銷也較少，主要的公開行銷方式以叢書出版、期刊，以及研討會為主。

整體而言，我國智庫發展較晚，規模較小，智庫之定位又多以經濟或政治導向為主，關心教育政策者有限，同時因國內政治文化傳統之故，獨立具公信力之智庫並不多見，這些智庫對教育政策實質影響則有待進一步研究，若依曝光情況觀察，其影響力較之部分教育壓力團體失色。

²⁰ 但似乎《中央日報》居多。

²¹ 資料來源請見：<http://www.inpr.org.tw/aboutus/>，上網日期：2006年3月2日。

²² 1989年設立，1998年改組正式獨立。

陸、結論與建議

一、結論

(一)智庫對強化研究與政策銜接的重要性

智庫是研究與政策銜接的重要機構，傳統智庫形象又較獨立專業，適合提供政策建言，是以本研究以智庫定位、發展與影響策略為研究焦點，希望由組織角度改進教育政策品質。當然，智庫不是達成政策品質改進的唯一管道，但在研究結果傳播應用、社會啟蒙、公共思辯上、政策告知上，卻有其他管道不能及的長處，是值得研究與經營的社會智識機構。智庫的發展可以避免下列可能發生的問題：

1. 有權無智

有權力無知識令人懼怕（Smith, 1991: 239），政策制定往往影響重大，政策推行更耗費經費與人力，是以公共政策應力求在時間、輿論、利益衝突、單位或團體對抗、公務人力不足等壓力下，作出較滿意之決定。研究界若能透過資料蒐集及分析，在觀念、方案、成效評估、技術上提供政策界協助或提醒，對於政策思辯與政策改進必然有益。研究界不論是扮演技術人員、政策顧問、委託研究人員、公僕，或是反對者等角色，只要致力透過研究對政策提出建議，都應視為掌權者的協助者與監督者。

2. 有智無庫

國內不缺乏教育研究，與教育政策相關研究亦不少，只不過多停留在研究階段，由個別學者或個別研究團隊完成，不但零散，也常重疊，更少由政策歷程角度思考及轉化研究成果。復以零散或單一研究成果，統整性不足，觀照角度有限，原本就很難直接成為政策。這種「有智無庫」的情況若能改善，集結跨領

域、跨學科專家的力量，在研究之外更向前跨一步，由較統整多元的角度提出政策分析，當可發揮研究成果對公共政策的影響力。

3. 有知無行

學界因其獎賞系統等因素，很少有餘力關心研究結果的應用，因此行動力與實踐力都感不足。智庫在知而後行、知行合一上，比起學界可以更有表現的空間。Smith (1991: 239) 的研究指出，專家在政治場域中經常是無用的，提醒專家必須「頭在雲端，腳踏實地」，以免著述成為笑話，畢竟在真空中運作的知識，未經人類生活實際政治考量的檢驗，仍是無用。智庫其實提供知與行互相回饋的重要管道，不僅對政策改進有益，也能刺激研究的進展，檢驗知識或研究結果的真實性。

不過，研究人員亦不宜在行動中忽略研究本分，曾有學者提供季辛吉相當多政治運作的建議，卻被季辛吉駁斥，季氏告訴學者政治運作是他的工作，學者只要負責告訴他什麼是對的即可 (Smith, 1991)。這個故事說明智庫最重要的工作應是資訊提供、研究分析與政策建議，如果不能作好這根本部分，只關心如何影響政策，而不關心什麼政策內容發生影響，亦是失職。

總而言之，智庫在研究應用與政策改進上具重要性，是彌補研究與政策落差的組織選項。研究界所關心的議題常常不是公共政策所關心的議題，對於政策人物來說，這些研究成果未必符合政策問題的需要，智庫卻能對公共政策上重要的議題進行機動性強研究，比起學界更靠近決策者的需求。其次，部分具規模的智庫，甚至比政府更具前瞻性，能就創新的政策觀念進行研究。另一方面，智庫的時效性也比學界來得高，能及時提供政府或社會大眾所需要的資料與政策建議，這些又是學界所不及的。最後，智庫的目的在改進公共政策，是以行動性與實踐性較個別研究學者或團隊強，能與政府長期的溝通、磋商或合作，影響公共政策。正因如此，所以智庫被稱為媒體之外的第五單位 (the fifth branch) (McGann, 1992)，作為政府施政之另一平衡檢核機制，協助政府施政，提供政府資訊 (Stone, 2004)。我國智庫發展已起步，如能進一步釐清智庫的定位、類型、影響策略、問題，可以導向國內智庫正向發展，本文即企望透過文獻與文件分析，釐清上述智庫關鍵議題。

(二)智庫對政策歷程的影響

研究智庫對政策歷程的影響並不容易，其困難包括影響的界定與測量方式；再者，直接具體的影響常不為人知，也就很難被研究。雖然如此，智庫在現代社會仍有其重要功能，缺乏組織或機構的基礎，要加強研究界與政策界的銜接情況，並不容易。以美國智庫的發展為例，這類機構在政策資訊蒐集、觀念傳播、問題界定、議題設定、達成政策目標可能方案的研擬與評鑑、政策人員培育，乃至社會啟蒙上，有重要貢獻。此外，智庫因其機構定位，較學界向政策界又跨近一大步，成為銜接教育研究與教育政策的重要橋樑。不過，智庫對政策制定的影響似乎較不樂觀，這可能與政策決定所涉及的複雜過程有關，如前所言，智庫能發揮影響力的程度，還要視多項因素決定，如何發揮影響恐還須因地制宜。

在影響策略上，智庫所使用的公開與私下影響管道對決策當局與社會大眾溝通，這些學界較少從事，也說明智庫因其本身機構特徵如何能成為學界與政策界的橋樑。

台灣智庫因政治文化因素，很難維持獨立性與自主性（Shai & Stone, 2004），但並不代表未來不可能與西方智庫逆向發展，有愈來愈多理想型智庫出現。以下討論透過智庫提升教育政策品質有待努力的方向。

二、建議

(一)透過智庫提升教育政策品質有待努力的方向

國內對智庫的研究並不多，對教育智庫的研究更少，關心教育的智庫更是鳳毛麟角，我國教育政策之複雜度及爭議情況，較前更甚，智庫若能加入教育政策的討論，應能強化教育政策品質。本文雖說明智庫的意義、發展、類型，及影響政策過程的策略，不過由對國內智庫的分析可知，要讓智庫對教育政策過程有積極貢獻，還有許多有待努力的方向：

1. 提高學術及專業導向智庫數量

國內智庫發展起步較晚，與政治關係較為密切，所以倡導型或傳承／榮耀導向的智庫似較多，這類智庫並非全無貢獻。依照 Weiss (1991) 的看法，即使是為特定政黨或政治意識型態所做的研究，只要研究資料與方法公開，不致成為單方的政治彈藥，各方均能檢視，對於政策改進亦有幫助。不過，學術及專業導向的智庫畢竟在研究自主性與客觀中立性上較受大眾信賴，這部分智庫數量亦應增加，否則對每一份智庫的報告或建議都抱持高度懷疑，步步為營檢視的話，便相當耗費社會成本，也減緩智庫對政策歷程的貢獻。

達成上述目標有賴政、學兩界投入，以及企業捐款資助，以促成這類智庫發展，學界投入可提供智庫人力，除了人力質與量的提升外，智庫亦應吸納不同背景人士，如決策者（包括卸任與現任的行政與立法人員）、跨學科的研究人員，以提升政策建議的恰當性與影響力。我國現有智庫在學界與政界人士的延攬上並未疏忽，這是不錯的方向，但多以顧問或兼職聘用，具體的貢獻如何並不清楚；此外，專職專業研究人力上亦有改進空間。

企業或民間捐款資助則使智庫能獨立運作，不致受特定黨派或政府的限制，舉例來說，卡內基基金會因為經費充裕，便足以透過研究經費補助，吸引學者，引導公共政策研究，不受政府意圖的影響，而能反過來影響公共政策；²³ 相反的，智庫若以接受政府委託研究計畫為主要經費運作來源，對公共政策議題的主導性便低，容易成為被政府政策影響的單位，而非影響政府政策的單位。

另一種作法是引入政府經費支援智庫，但透過制度設計維持智庫獨立自主性。部分現有研究機構亦可漸轉型為智庫，透過經費來源及組織人員變革，以及目標的修正，建立機構的獨立自主性與政策相關性。

2. 提高現有智庫對教育政策關心程度

國內智庫不乏粗具規模者，可是對教育議題關心者不多，多以政治、經濟、外交為關心焦點，如果能促使這些智庫重視教育議題，或可提高智庫對教育政策

²³ 如卡內基基金會主席 John Gardner 對 Johnson 總統時代所提出的「向貧窮宣戰」(War on Poverty) 開啟了聯邦補償教育的政策，即為一例 (Jennings, 2001)。

過程的貢獻。教育政策議題一向是冷門的議題，90年代的教改使得教育成為社會大眾討論的焦點，不過隨著這陣風潮的淡去，教育政策議題在民間與政府議題中的地位恐有下降的趨勢，如筆者過去研究案的一位受訪者曾指出：「90年代教育改革最大的影響，可能是讓大家不願意再談教改了。」如果這句話為真，教育界應該注意的是，大眾對教育政策的關注與熱情可能會漸漸消失，教育議題很難成為政府施政的重點或政策規劃的要項，遑論經費的充分投入。但是學界也都清楚，教育目前仍有許多應興應革的工作待進行。如何能讓一般大眾，包括智庫，願意多多注意並研究教育政策議題，以持續督促政府改進教育政策，這是亟需努力之處。具體的作法包括向主要智庫建言，設法增加關心教育政策議題的智庫，結合學界形成智庫等。

3. 減少政治文化對智庫發展不利的影響

政治系統與政治文化影響智庫對政策的影響力，前面提及美國因其政權分散，政黨界限較不強烈，給予智庫較多參與政策歷程的機會；相反的，加拿大則因其政黨界線明確，政權較為集中，所以壓縮了智庫能夠產生影響的空間。英國的政治傳統中，學界與政界的關係一向較為密切，學界的意見也有管道直接影響政策（黃俊英等，1994）。Denham與Garnett（2004）所描述的英國西敏寺模式（Westminster Model）特徵，如穩固的文官系統、凝聚力強的政黨特性及較為尖銳的政黨競爭、行政權較立法權高漲的情況、捐款贊助政策研究風氣的薄弱、議會分權情況的不彰等，都限制了智庫對政策的影響，政策菁英網絡的影響力可能還大些。我國似與加拿大及英國較為接近，智庫的發展也較有可能受到同樣的限制。

改變政治文化不是單一作法可以奏效的，社會大眾（含可能的捐款單位）對社會科學研究的信賴與重視程度、國內社會科學研究水準、學界對公共政策的關心情況、媒體對公共政策議題的重視程度與報導分析能力、法令上對政府資訊公開的規範等等，都會影響政治文化，進而影響理想型智庫成長的空間，這些環境的改善，不但對智庫發展有幫助，對國內政治文化水準提升亦有助益。

Weiss（1991）研究應用的「研究作為社會智識事業」模式說明研究對社會進步的貢獻，研究告訴我們傳染病不是因為女巫作法，就少了一些人被火刑冤

死；研究告訴我們經濟因素是影響少數民族教育成就低落的重要變項，我們就不能只靠倡導反種族歧視而期望問題解決，更要由經濟的面向著手。如前所述，智庫在蒐集與分析資訊、教育決策者及社會大眾、影響公共政策上有其機構特性，雖然研究成果未必能直接主導或轉為政策，不過與大學、政府一起投入政策研究，對於社會智識的提升與公共政策環境的改善必有助益。

致謝

本研究感謝國科會經費補助（NSC90-2413-H-003-001）。

參考文獻

中文部分

- 王麗雲、侯崇博（2004，5月）。**應用方案理論進行評鑑——以嘉義縣市國小週三進修方案為例**。載於國立臺灣師範大學教育研究中心主辦之「教育評鑑回顧與展望學術研討會」（頁175-188），台北市。
- 王麗雲（2006）。**教育研究應用——教育研究、政策與實務的銜接**，台北市：心理。
- 官有垣（1999）。非營利公共政策研究組織（智庫）與社會福利政策研究。**社區發展季刊**，85，13-29。
- 黃俊英等（1994）。**政策諮詢制度的建立與運用**。台北市：行政院研究發展考核委員會。

西文部分

- Abelson, D. E. (1995). From policy research to political advocacy: The changing role of the think tanks in American politics. *Canadian Review of American Studies*, 25(1), 93-126.
- Abelson, D.E. (2002). *Do think tanks matter? Assessing the impact of public policy institutes*. Montreal; Ithaca, N.Y: McGill-Queen's University Press.
- Alberson, D. E. (2004). The business of ideas: The think tank industry in the USA. In D. Stone & A. Denham (Eds.), *Think tank traditions: Policy research and the politics of ideas* (pp. 215-231). Manchester: Manchester University Press.
- Denham, A., & Garnett, M. (2004). A "Hallowed-out" tradition? British think tanks in the twenty-first century. In D. Stone & A. Denham (Eds.), *Think tank traditions: Policy research and the politics of ideas* (pp. 232-246). Manchester: Manchester University Press.
- Dror, Y. (1979). A New Invention in Government. In C.H. Weiss & A. H. Barton (eds.),

- Making Bureaucracy Work* (pp. 139-152). Beverly Hills: Sage.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 601-616.
- Fuhrman, S. H. (1992). The center for policy research in education: An overview. In C. H. Weiss (Ed.), *Organizations for policy analysis: Helping government think* (pp. 81-98). CA: Sage.
- Hellebust, L. (Ed.) (1996). *Think tank directory: A guide to nonprofit public policy research organizations*. Topeka, Kans.: Government Research Service.
- Hollings, R. L. (1993). *Nonprofit public policy research organizations: A sourcebook on think tanks in government*. New York: Garland.
- Jennings, J. F. (2001). Title 1: Its legislative history and its promise. In G. D. Borman, S. C. Stringfield & R. E. Slavin (Eds.), *Title 1: Compensatory education at the crossroads*. Mahwah, N. J. Lawrence Erlbaum Associates.
- Krastev, I. (2001). Think tanks: Making and faking influence. *Southeast European and Black Sea Studies*, 1(2), 17-38.
- Kelley, P. (1988). Think tanks fall between pure research and lobbying. *Houston Chronicle*, March 9.
- Kingdon, W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Lagemann, E. C. (1989). *The politics of knowledge: The Carnegie corporation, philanthropy, and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. N.Y.: Russell Sage Foundation
- McGann, J. G. (1992). Academics to ideologues: A brief history of the public policy research industry. *Political Science & Politics*, December, 733-740.
- McGann, J. G., & Weaver, R. K. (2000). *Think tank & civil societies*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Rich, A. (2004). *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge:

Cambridge University Press.

- Shai, M.C., & Stone, D. (2004). The Chinese tradition of policy research institutes. In D. Stone & A. Denham (Eds.), *Think tank traditions: Policy research and the politics of ideas* (pp.141-154). Manchester: Manchester University Press.
- Smith, J. A. (1991). *The idea brokers: Think tank and the rise of the new policy elite*. New York: The Free Press.
- Stone, D. (2004). Introduction. In D. Stone & A. Denham (Eds.), *Think tank traditions: Policy research and the politics of ideas* (pp. 1-16). Manchester: Manchester University Press.
- Thunert, M. (2000). Players beyond borders? German think tanks as catalysts of internationalisation. *Global Society*, 14(2), 191-211.
- Weaver, R. K. (1989). The changing work of think tanks. *Political Science and Politics*, 22(3), 563-578.
- Weiss, C. H. (1991). The many meanings of research utilization. In D. S. Anderson & B.J. Biddle (Eds.), *Knowledge for policy: Improving education through research* (pp.173-182). London: Falmer Press.
- Weiss, C. H. (Ed.) (1992a). *Organizations for policy analysis: Helping government think*. CA: Sage.
- Weiss, C. H. (1992b). Organizations for policy analysis: Helping government think. In C. H. Weiss (Ed.), *Organizations for policy analysis: Helping government think* (pp. 1-20). CA: Sage.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 76, 41-55.