

南華大學

非營利事業管理研究所碩士論文

智庫對國防政策的參與及影響

Participation and Influence of Think Tank on National
Defense Policy



指導教授：王振軒博士

研究生：唐大衛撰

中華民國九十二年六月

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

智庫對國防政策的參與及影響

研究生：唐大衛

經考試合格特此證明

口試委員：傅重誠
王振軒
羅天人

指導教授：王振軒

所 長：王振軒

口試日期：中華民國 九十二年 六月 二十七日

摘要

智庫在研究取向上通常著眼在與公共政策相關的領域上，其目的必須符合公眾利益為前提，且能因應外在環境的改變作適時靈活的調整；在功能導向上必須跨越行政官僚體系傳統思維模式，對公共政策不斷提出評論並進行可行性評估，成為政府施政理念的來源；組織特性上必須保有行政運作、研究方向、財務結構的獨立性和自主性，其產出雖然強調與政府施政所需契合，然而在議題建構、政策規劃、政策評估等作為卻必須超然於政府之外。

解嚴之後智庫從事公共政策的研究不似已往敏感，且行政部門也開始仿效先進國家與民間研究機構建立起合作的契約關係。然而國內多數智庫將研究領域集中在政治與財經兩大議題，其中僅有學術型的國策研究院、契約型的台灣綜合研究院、倡議型的台灣新世紀文教基金會等少數機構，對國防政策相關議題有所涉獵。由於國防事務關涉國家安全，國防決策的運作模式外界仍無法窺知；且智庫本身專業能力亦不足勝任，因此智庫從事國防議題的研究成果極為有限。

當前國內智庫面臨的困境有三，第一是財源的匱乏，大多機構虛有其名，不具備研究與倡議能力。第二是人才的流失，部份研究人員心猿意馬，伺機進入校園謀求教職。第三是公信力受損，智庫與政治、政黨和意識型態的緊密結合，已經成為當前的發展趨勢，甚至成為金權政治的運作機構。由於缺乏健全的財務結構，致使無法吸納優秀人才，且公共形象不符社會期待，勢將限制未來的發展空間。

台灣的非政府組織尚在發展階段，屬於非營利性質的智庫應以發揮對公共政策的導航力量自許，秉持不受政府、企業或利益團體的操控為原則，展現自發性的倡議功能；積極與各種不同屬性的學術研究機構進行交流，藉以擴大國際視野；財源應儘量超越企業或政府的捐助，尋求與政府及企業建立委託專案研究的契約關係。智庫唯有堅持公共性、公益性及自主性，和政府間保持合作、競爭、監督及對等的關係，才能建構第三部門永續發展的坦途。

關鍵字：智庫、非營利組織

Abstract

The think tanks, in their orientations of research, often focus on areas related to public policies, with purposes being in accordance with public interests and able to be adjusted flexibly to the changes of outer environment; in their orientations of functions, must surpass traditional ways of thinking of the administrative bureaucracy, propose criticism of and do feasibility study on the public policies constantly, and make which the source of ideas for the government administration; in their characteristics of organization, must retain independence and autonomy on their administrative operation, research directions, and financial structures, though their production is emphasized to be conformed to the need of the government administration, their actions on issue constructing, policy planning, and policy evaluating must remain beyond the control of the government.

Ever since the curfew is lifted, it has become less sensitive for the think tanks to work on research about public policies, and the administration department has begun to emulate the developed countries to build up cooperative contractual relations with private research institutes. However, most of the think tanks in Taiwan focus their research on politics and economy. Only a few of them dip into issues relevant to national defense policies. For examples, the academic type Institute for National Policy Research, contractual type Taiwan Research Institute proposing type, Taiwan New Century Foundation etc. The general public is still excluded from the national defense' decision-making patterns because national defense affairs are pertinent to national security, and the think tanks are not yet competent, therefore the related research results are extremely limited.

Currently the think tanks are confronting three difficulties. Firstly, the scarcity of money. Most institutes are nominal and are not capable of doing research and making propositions. Secondly, the loss of talented people. Part of the research workers are in a restless and jumpy mood and are waiting for chances to apply for positions to teach in schools. Thirdly, the damage on the public credibility. The tight combination of the think tanks and politics, political parties, and their ideologies has become a current trend of development, and the think tanks even become the operational institutes for plutocracy. Due to the lack of sound financial systems, they can't absorb outstanding talented people, and their public images do not accord with social expectations, which will definitely limit their future development.

Since the non-governmental organizations in Taiwan are still in the developing stage, the non-profit think tanks should expect themselves to exercise a steering power over public policies, insist on the principle of not being manipulated by the government, corporations, or interests groups, and manifest spontaneous proposing functions; be aggressive in relating with academic research institutes of various attributes in order to expand their international visions; surpass subsidies from corporations or the government financially and instead seek to build up a contractual relation based on consigning projects with them. The only way for the think tanks to construct a pathway to the

perpetual development of the third sector is to retain their public spirit, public interests, and autonomy, and maintain a relation of cooperation, competition, surveillance, and equality with the government.

Keywords : Think Tanks , nonprofit organization

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究方法.....	4
第四節 文獻探討.....	9
第二章 非營利組織與智庫.....	17
第一節 非營利組織與智庫的定義.....	17
第二節 非營利組織與智庫的類型.....	23
第三節 智庫的非營利價值.....	30
第三章 智庫與公共政策.....	34
第一節 智庫參與公共政策的理論.....	34
第二節 智庫對公共政策的影響策略.....	39
第四章 我國智庫與國防政策研究.....	46
第一節 國策研究院與國防事務研究.....	46
第二節 台灣綜合研究院與國防事務研究.....	56
第三節 台灣新世紀文教基金會與國防事務研究.....	64
第四節 小結.....	69
第五章 結論.....	71
參考文獻.....	78
附錄：	
一、機構訪談大綱.....	83
二、國防部委託學者專家學術研究機構專題研究計畫作業規定.....	85

圖表目次

一、圖目次

圖 1-1 研究架構

圖 4-1 國策研究院組織架構

圖 4-2 台灣綜合研究院組織架構

圖 4-3 台灣新世紀文教基金會組織架構

二、表目次

表 1-1 國外有關智庫專書彙整表

表 1-2 國內有關智庫之期刊專文

表 1-3 國內研究智庫為主題之學位論文

表 1-4 國內研究與智庫角色功能具相關性之學位論文

表 1-5 國內有關國防政策之期刊專文

表 1-6 國內研究國防政策為主題之學位論文

表 2-1 我國中央部會主管財團法人事業機構相關法規一覽表

表 2-2 我國社團法人分類表

表 2-3 學術型智庫與一般大學相異處對照表

表 2-4 契約型智庫與一般大學相異處對照表

表 2-5 倡導型智庫與一般大學相異處對照表

表 4-1 國策研究院董事會名單

表 4-2 國策研究院針對國防事務之研究計畫

表 4-3 國策研究院針對國防議題召開之研討會

表 4-4 國策研究院出版之國策期刊有關國防議題之專文

表 4-5 國策研究院針對國防議題出版之智庫叢書

表 4-6 國策研究院之國防事務研究成果與當前國防政策比較表

表 4-7 台灣綜合研究院戰略與國際研究所研究員名單

表 4-8 台灣綜合研究院針對國防事務之研究計畫

表 4-9 台灣綜合研究院和平論壇針對國防議題舉辦之座談會

表 4-10 台灣綜合研究院和平論壇網站刊載之國防議題專文

表 4-11 台灣綜合研究院各所專案研究數量統計表

表 4-12 台灣新世紀文教基金會董事會名單

表 4-13 台灣新世紀文教基金會召開國防戰略研討會議程表

表 4-14 新世紀智庫論壇季刊刊載有關國防議題之專文

第一章 緒論

第一節 研究動機

中華民國在國際社會中的處境相當特殊，由於中共的干預，幾乎與世界主要國家斷決了正式的外交關係，近五十年來在國家安全上一直存在對岸軍事武力的嚴重威嚇。尤其一九九六年六月李前總統訪問康乃爾大學展開世紀之旅，並於一九九九年提出所謂的「兩國論」之後，兩岸關係頓時降至冰點，頗有劍拔弩張之勢，此舉亦激化國內統獨的爭議，也使得國家認同問題在國內一直陷入泥淖。

隨著政權輪替，中共對陳水扁政府在國家定位上始終懷有疑慮，動輒以「不放棄武力解決台灣問題」為基調，數度於東南沿海進行大規模軍種聯合登陸演習及帶有封鎖意味的飛彈試射，並與其武力恫嚇論調相呼應。本年三月十七日出刊的美國富比士雜誌以「下一個伊拉克」為題，將台灣評選為全球第八位具有戰爭爆發危機的區域，益使台灣安全，不僅成國人關切的焦點，亦深受國際社會矚目。

外在環境的變遷、強權的競逐均牽引著台灣生存發展的生命臍帶，二〇〇二年二月美國總統布希的東亞三國之行可謂動見觀瞻，似乎台灣未來前途、國家安全、國族認同、主權歸屬等問題，朝野上下均引頸待其審讞。其他諸如前美國國防部助理部長奈伊更在一九九五年十二月公開宣示：「台灣不穩定，將威脅美國國家安全。」中共於一九九三年八月三十一日公佈的「台灣問題與中國統一」白皮書，明確表示「長期以來，台灣問題一直是亞太地區一個不穩定的因素」。因此我國在兩大之間難為小的困境更是處處可見鑿痕。筆者身為職業軍人，深知「兵凶戰危」的真義，必以「全爭天下」方為保國安民之道，如何「全爭」，關鍵在於孫子所謂的「廟算」；也就是「國防戰略」。所以國防政策的良窳對我國生存發展關係至鉅，此為研究本課題的動機之一。

台灣過去經歷數十年波瀾壯闊的民主化進程，雖然有耀眼的成就，然而經由政客們恣意忘情的民粹呼喊，造成族群意識被嚴重激化和政黨間尖銳對立，導致朝野相持不下，彼此涇渭分明。且利益團體穿梭其間、政商關係盤根錯節，在「政治叢林」間具有專業能力的官員有志難伸；酬庸封賞的大吏更充斥官場。在此環境之中，什麼機構能扮演公正中介的角色，

揚棄過份僵化的意識形態，兼具學術良知與專業，跳脫舊有思維，提供決策者新的思考方向？

二〇〇一年十二月三十日「台灣智庫」在陳總統親臨致詞下正式成立，為「智庫」(Think Tanks) 在台灣的發展注入新血。希望藉由此類非營利學術研究機構的成立，能調合朝野歧見，迅速重回攸關國計民生的重要公共政策研討上。且能培育政策菁英蔚為國用，更能發揮型塑民意、倡議監督的功能，使得政策內涵更臻完備。此為研究本課題的動機之二。

國防事務經緯萬端，長久以來從事國防政策擬議及決策者，在軍中一元化教育環境成長，對問題思考均為同質性的一貫模式，或過度簡化決策思維歷程。例如數十年來均以「打、裝、編、訓」四字概之，面對國防安全的多方需求，等因奉此的官僚體系已無法應對，而軍中培育的菁英，又多因僵化的人事升遷制度，或才非所用的工作環境，選擇另謀生涯發展。國防高素質人力資源之流失，對建軍發展而言，損失自不可待言，所以借重非營利研究機構將成為重要選擇途徑，此為研究本課題的動機之三。

非營利研究機構在民主先進國家經常扮演帶動社會思潮的先驅角色，由於具有理論與實務的專家隨時能掌握社會的脈動並即時回應。而科層體系下的行政官員往往無法超越智庫作前瞻性的政策規劃，所以智庫也就成為政府倚重的智囊。並在若干國防、外交事務上也能恰如其份，分擔政府的功能，從事「第二軌道」的運作。

我國在解嚴之後社會大眾對於政府的要求日漸增高，立法部門也實際發揮監督行政機關的功能，使得政府機關無法充分應對社會多元且複雜的需求，也開始尋求與民間研究機構建立起合作關係。由於我國的處境十分特殊，國防安全需求也超越鄰近國家，甚至關涉到霸權國家彼此的爭逐。也因為我國國防政策的考量早已超越純軍事戰略規劃層次，若以一般學者咸認非營利組織的勃興，多採市場失靈理論 (market failure)、政府失靈理論 (government failure)、制度互補 (system complement) 等理論觀之，那麼智庫參與國防政策的研究有其急迫性與正當性。

第二節 研究目的

二〇〇〇年元月五日立法院第四屆第二會期，三讀通過「國防法」及「國防部組織法」（俗稱國防二法），復於二〇〇一年十月二十五日第四屆第六會期，三讀通過「國防部參謀本部組織法修正草案」，並更名為「國防部參謀本部組織條例」。此一條例旨在落實國防體制再造，軍政、軍令一元化、文人領軍及建構現代化國軍為目標。

國防二法的施行，就國防事務改革創新而言仍僅落實於基礎層面。由於國防體系成員同質性極高，屬於高度垂直整合的組織形態，次長以降均屬軍中職務歷練的事務官體系，在人事制度羈絆與組織文化扞格下，文人領軍短期內仍難以實現，亦難見大開大闢創見之舉。

國防部門在與時俱進方面明顯有所不足，然而卻須考量政治、經濟、心理、軍事、科技力量，審視國家利益、國家目標、國家安全的威脅來源，訂定面對新世紀的國防政策。九一一事件之後，各國都開始用不同視野看待國家安全與國防戰略時，以現有國防決策人才而言則得顯心餘力絀。

過去行政部門抱持本位主義，未將民間豐沛的資源納入思考、整合運用，這也顯示國內政策研究環境開放空間仍然不足。唯有李前總統主政期間，由長榮集團張榮發先生資助成立國策研究院，尚可窺見政策參與的端倪。目前台灣的智庫在公共政策研究上仍屬起步階段，對國防政策影響程度亦有待深入研究。

官有垣在其編著「非營利組織與社會福利—台灣本土的個案分析」一書中，將我國近十年「非營利組織」(nonprofit organization) 相關議題研究文獻作一統計，包括研究計畫成果報告、學術研討會論文、博(碩)士論文、一般書籍、期刊文章等，總計四百二十三篇。其中論及非政府組織與政府互動和公共政策相關著作就數量而言，仍遠不及以非營利組織的管理領導、組織特定、服務功能、社會參與等論著為多。目前尚未發現對智庫與國防政策等相關議題作深入研究者，這也是本人選擇此一研究課題的主要考量。希望藉由台灣政經環境的變遷，來檢視台灣智庫興起與發展的歷史軌跡，從中解析與行政部門互動的關係及政策參與程度，做為研究目的之一。

民主國家成立智庫已是普遍的現象，藉由智庫的專業能力與公共形象，為行政單位或

民間企業進行特定問題的研究並提出具體建言。研究議題都以政治與經濟為主，在問題發生之前能為有關單位提出警訊或提出因應的對策。在急遽變化的政經環境裡，智庫的研究往往成為決策者施政理念的主要來源，所以智庫不僅是公共教育的推動者，更是公益價值的倡導者，其主要目的是在促使公共政策有利國家社會的健全發展。

本研究期盼藉由相關論著、歷史經驗法則、國際現實環境等因素，突顯公共政策中攸關國家安全與生存發展的國防政策，也能成為非營利研究機構的研究範疇，促使國防政策的訂定，更能符合當前國家整體戰略所需。所以智庫參與國防政策等相關議題的研議，也算是呼應「全民國防」的另一種菁英參與模式。並藉由此一研究明晰下列要項：

- 一、智庫是否能界定為非營利組織？在眾多基金會及研究機構中、那些組織可稱為智庫？
- 二、檢視我國智庫發展的歷程，在政經情勢不斷的變遷環境中，對智庫的發展產生那些關鍵性的影響？
- 三、我國智庫與政府間存在何種關係？以那些方式參與和影響公共政策？在國防政策研議、決策的過程中扮演何種角色？展現那些功能？

第三節 研究方法

本研究以「質化研究」(qualitative research)的方式進行，首重資料的蒐集、分析與查證，期望藉由歷史進程的推演，研究個案的深度觀察，以客觀中立態度，避免主觀價值及文化差異的偏誤，並選擇適當的訪談對象，藉由嚴謹的詮釋，建構適當的理論、通則和差異性，獲得具有價值性的研究成果，為避免各別方法的偏執、限制、漏失，決採用三角校正法(triangulation)，從不同的角度、觀點、併用多種不同方法獲致本研究期望之目的。

一、研究範圍：

探討不同階段的歷史時序中，在其特有的政治氣候與社經環境下，智庫的發展與行政部門依存互動的關係有何差異，瞭解國防政策議程形成、政策規劃、政策評估等過程中，智

庫採取何種影響方式及參與途徑。並發掘當前政治權力的運作，與政黨板塊的取捨上，對智庫發展產生的效應及影響，從而剖析當前智庫的困境、挑戰和因應之道。

二、研究對象

國內非營利機構中，選擇政商人脈豐沛，不論在新舊政府時期均享有特定尊榮的「台灣綜合研究院」；以及成立時間最久，歷經台灣社會由威權統治走向民主開放的「國策研究院」；以倡議台灣主體意識為組織使命的「台灣新世紀文教基金會」，作為個案研究對象。以上三者政治光譜上，智庫類型屬性上，意圖角色扮演上，各自有其特異性，且在不同學術領域上各擅勝場。由於國內智庫對於國防議題極少觸及，相較之下仍以前述三者較能引領研究風潮。

三、研究方法：

（一）文獻分析法（Literature Analysis）

文獻分析是將與研究問題有關的文獻，包括：期刊、摘要評論、雜誌、以及其他研究報告，作有系統的鑑定、安排與分析；更貼切的說是把與研究問題有關的文獻，予以探討或評述（review）、綜合（synthesis）與摘述（summary）。（王文科，1988）。

透過文獻的回顧將前人有關智庫及國防政策的相關論著做一知識及研究上的連結，也就是脈絡回顧（context review）；藉重資料內容，分析台灣智庫發展、運作管理的模式，從論證中建構理論，此一部份可稱為理論回顧（theoretical review），最後綜整在智庫和公共政策領域中的研究資料，提出具有價值的研究成果。

本研究所需文獻的資料來源如下：

1. 政府文獻：包括國防部歷年出版的國防報告書及立法院之立法院公報中，國防委員會官員施政報告內容、和國防部史編局編譯的政策叢書、部會公告委外研究文件、公函等，藉以瞭解國防政策制定過程與演進，亦從中探索智庫和政府間的互關係。

2. 學術論著：具有原創性的專書、學位論文、學術性期刊論著、相關學術研究會資料，此一部份可統稱為次級資料來源（secondary sources），由於智庫是民主化開放型社會的產物，故而相關論述尚稱充盈，但是在國防政策部份，有則多屬宏觀性的國防安全論著，極少以微觀方式論及政策內涵著作。
3. 智庫發行刊物：包括對外發行期刊、評論、研討會資料及政策研究等相關文獻，如國策研究院發行之「國策季刊」、「國策雙周刊」、「國策專刊」、「智庫叢書」；台灣綜合研究院定期出版之「戰略與國際季刊」；台灣新世紀文教基金會之「新世紀智庫論壇季刊」、「新世紀智庫文選」、「新世紀智庫叢書」等。
4. 其他資料來源：包括網路資訊提供不受時空限制的便捷途徑，其餘諸如新聞性雜誌、報紙均提供重要訊息可資參考，如「新新聞週刊」報導台綜院資金取得一文、「光華月刊」論及美國智庫在二軌外交上之運作等，都能從學術立場外提供另一媒體觀點。

（二）歷史比較法（historical compare）

歷史比較研究係指有系統的蒐集及客觀的評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗那些事件的因果或趨勢，俾提出準確的描述與解釋，進而有助於解釋現況及預測未來的一種歷程，此種研究方法是技術與研究取向的結合，也就是要把研究對象擺進文化的脈絡當中，視之為歷史洪流之一環，從而進行觀察探索（Lawrence 著，朱若柔譯，2000；王文科，1998）。

學生試圖將台灣智庫在歷史的脈絡中，追溯其發展歷程，從中尋求歷經不同時期的演進和變化，探討個別特殊的議題或理論。此一部份稱作歷史的回顧（historical review）。

本研究著重在次級資料來源的評選，避免運用過份強調個人主義及帶有文化偏誤的資料，學生亦應本著等值（equivalence）態度，作客觀的論述。

（三）半結構性訪談法（Semi-structured Interviews）

訪問也就是一種口頭問卷，以面對面詢答的方式，提供受訪者所需資料，進行

訪問時，鑒於結構性問題無法深切瞭解問題癥結所在，因而有採用半結構性訪問方式，先向受訪者詢問預置的問題，然後採開放性的相互交流，訪問者不可驟下判斷，或試圖改變被詢者的意見和信念，應尋求誠實的答案，其能獲得完整詳實的資料（Neuman 著朱若柔譯，2000 王文科，1998）。

本論文研究的目的，在於明晰台灣智庫發展的軌跡，以及在公共政策制訂過程或國防政策研究中扮演的角色，因此優先選擇對國防議題有深入研究且具備智庫專任研究員身分者做為訪談對象，藉由多重面向、不同視野進行訪談，以增加資料相互驗證的對比性和深廣度。

四、研究架構：

本研究架構是以 David Easton 所提出的政治系統論為基礎，系統論主要界定政治體系是一個開放的行為系統，受到國內、國外社會環境的影響與包圍，它必須具有對環境變動有迅速適切反應，並適應種種情勢能力才能生存。依據上述理論，本研究試圖說明一項政策的形成，必有其外在環境的需求與支持，而政策執行中必定和社會輿情產生一定的連動，此過程則稱為反饋（Feedback），筆者假設公共部門若能以第三部門合作，就能建立起公共政策的民間支持系統，在政策議題形成、規劃、執行、評估過程之中，形成能應對變遷、符合社會期待、政府需求的良性運作機制，本架構試圖勾勒出智庫在國防政策制定過程中，透過與政府的合作、諮詢，對政策的監督、倡議，說明非營利研究機構在介入公共政策領域範籌的角色與功能。

五、研究限制

- （一）國防事務向以關涉「國家安全」與「國防機密」為由，公開之文獻及相關資料多屬法規、條例、政令宣導之官式文章，外界實難窺知其中運作堂奧，在職官員接受訪談，在上級授權不得洩密前題下進行，即便退役離職人員，亦受相關法令限制而語多保留，所得資訊之研究價值必將受限。
- （二）目前國內專屬研究國防戰略議題之智庫為數有限，且多在解嚴之後隨非營利組織勃興方陸續成立，就歷史時序而言，研究歷程尚稱短暫，故參與及影響成效仍不顯著。

(三) 以非營利組織屬性而言，智庫與一般具有鄉土性、地區性之平民化基金會顯著不同，重要智庫主其事者及研究人員多屬政府卸職要員或名孚重望學者，且工作環境與研究領域均屬上層結構，以個人身份不易進行深度訪談。

第四節 文獻探討

今日的非營利組織已遠非昔日侷限於地方性的組織形態，其組織網路由地方而中央，由地區而全球，其功能及角色甚至可以和政府、公商企業鼎足而立。正因如此在國內外正掀起了對非營利事業研究的熱潮，在大學、基金會紛紛成立專屬的研究基構，研究成果亦稱豐碩。在眾多的研究報告中「智庫」做為一個極為重要的公共政策研究機構，似乎較輕乎，即使在美國被稱為僅次於總統、議會及法院的「第四權力」，甚至有「影子政府」(shadow government)之稱，而相關研究一直到一九九〇年代才較為學界關注，國內探討智庫的文獻更為有限，內容多是概括性的介紹國外智庫的發展經驗或擷取國外論著之菁義，並未對國內智庫在公共政策的實際影響層面做過深入研究，也加深了後續研究者的困難與挑戰。

雖然有關「智庫」研究的相關文獻為數有限，卻無損其在非營利組織中的重要性，本文僅就目前所能蒐集之專書、期刊論文、學位論文加以探討分析：

一、國外文獻：

表 1-1 國內有關「智庫」之英文文獻

作者	出版時間	篇名	種類	內容摘要
Paul Dickson	1971	Think Tanks	專書	就論述美國智庫而言，本書可謂開先河之作，由美國智庫之發源開始追溯，認為1832年成立之「富蘭克林研究所」，可視為美國第一家智庫。惟受到部份學者質疑其佐證資料不足，推論結果過於武斷。進一部說明蘭德公司在國防事務研究上的卓越成就可為其他智庫之典範。並以智庫是公共政策的超級市場強調其功能與價

				值。
James Allen Smith	1991	The Idea Broker	專書	本書強調智庫研究員，不但是政策的菁英，更是行動的菁英。所以在公共政策的領域，智庫是有效率的專家，提供專業的諮詢。作者偏向以哲學的層面來探討智庫在公共政策決策過程中所扮演之角色。
David M Ricci	1993	The Transformation of American politics	專書	本書論及智庫在美國興起的原因，和政策理念對政策的影響，並以三個部份檢視智庫：一、智庫的專業與道德。二、智庫的行銷與失序。三、智庫的興起與新政治體系之關係。
Donald E Abelson	1996	American Think-Tanks and Their Roles in US Foreign policy	專書	本書對於美國政治的起源，做相當詳盡的介紹，以歷史背景說明智庫在美國崛起的原因。並進一步分析智庫在美國外交政策制定網絡的運作狀況、智庫與政府部門決策模型的關係。作者並指出新聞媒體是智庫拓展影響力的新管道。
Diane Stone	1998	Think Tanks across : a Comparative Approach	專書	本書介紹英國、法國、義大利、德國、美國、加拿大、澳洲、馬來西亞、日本、俄羅斯等十個國家，從中觀察各國智庫發展的差異性，並比較各國智庫提出之理念及影響力。
James G McGann	2000	Think Tanks and Civil Societies : Catalysts for Ideas and Action	專書	本書是以智庫為主要論述的最新著作，就智庫的定義、類型、及發展環境詳加敘述。並將智庫和類似智庫的組織做一比較說明。涵蓋國家超過二十個之多，並遍佈世界各洲。以目前介紹各個智庫的專書，以此書最為詳盡，由於內容過為廣泛，以描述性的介紹為主，對於各國智庫在政策制定過程的參予及影響論述極為有限。

Weaver	1989	The Changing World Think Tanks	期刊	本文將智庫分為研究型、契約型、倡導型等三類，並說明智庫在政策制定過程之中，扮演的五種主要角色。最後列舉形象、產品線、人力資源、財源、設定研究議程、行銷、委外研究等要項，影響智庫發展至鉅。國內論及智庫的相關文章多引用此篇主要觀點。
--------	------	--------------------------------	----	--

二、國內文獻

(一) 以「智庫」為研究主題之有關文獻：

表 1-2 國內介紹智庫之期刊文獻

作者	出版時間	篇名	出處	內容摘要
王國璋	1987	布魯金斯研究院—影響美國政府決策的智庫	美國月刊	說明智庫的宗旨在促進公民教育與研究公共政策，並製造新聞與輿論，而成為美國政治中的第三勢力。其中布魯金斯研究所歷史最久，影響至深，本文追本溯源，由該所成立與發展的歷史背景，說明該所的影響力。綜結出我國政治發展缺乏民間公益組織合作，國內智庫對政策影響力仍微不足道，故美國智庫的創設及功能，可做為我國的借鏡。
張虎	1987	美國各大智庫簡介	美國月刊	本文就美國各大小智庫，作一通盤性的介紹，以為國人參考。說明智庫與一般基金會相似，均可享受免稅待遇；智庫也與顧問公司不同，而是非營利組織。並提出近數十年來智庫偏重實際政治問題之研究。
王萬里	1988	智庫與美國外交政策的制定	美國月刊	本文係譯自美國「外交政策研究所」榮譽客座魏爾達尚未出版之「智庫」一書第八章，研析智庫對美國外交決策之影響、智庫之種類、智庫之運作方式，並針對華府五大智庫——政策研究所、布魯金斯研究所、戰略暨國際研究中心、美國企業研究院及傳統基金會分別詳細介紹，並說明智庫透過那些管道與途徑發揮對政策的影響力。

陳啟迪	1989	智庫與美國外交政策	美國月刊	本文說明美國是當今民主世界的領導者，其外交政策不僅關係美國的國家利益，而且對整個世界有舉足輕重的影響。美國智庫素來在外交政策上佔有份量頗重的地位。從對智庫的研究可以得知其對外交政策的「影響途徑」。可藉由與美國智庫的交往，間接影響美國的外交政策。
林碧炤	1992	開放社會與現代智庫	問題與研究	本文以先進國家的經驗為背景，就開放社會與現代智庫關係進行分析，說明智庫的成立是現代國家經常採行的措施，其目的在於集思廣益，針對特定的問題進行研究並提出建議。研究主要以目前政治和經濟體系發生的問題為主，提供政府和企業必要的諮詢與資訊，政府或企業界亦委託不同的智庫進行研究。就整個社會而言，智庫不僅是觀念的倡導者，也是公共教育的推動者。
詹明瑛	1994	智庫的功能與角色—以美、日兩國智庫為例	台灣經濟研究月刊	本文以美、日兩國智庫為例，將智庫的定義依據研究目標、研究精神以及研究方式三方面，作進一步之探討。根據日本總合研究開發機構的調查顯示，說明智庫所應具備的功能。其次以美國智庫為例，論及智庫所面臨的問題，由他國經驗中，說明我國智庫在國家經濟發展已邁向已開發國家之林時，智庫應自我期許發揮對公共政策的導航力量。

表 1-3 國內研究智庫之學位論文

作者	出版時間	論文名稱	出處	內容摘要
曾秉弘	1999	美國民間公共政策智庫之研究	中興大學公共政策研究所碩士論文	本文從美國智庫的歷史沿革著手，回顧檢視智庫產生的時空背景和特定條件，並透過美國智庫實際運作的描述勾勒出基本的圖象。特別將焦點置放於自由 (liberal) 和保守 (conservative) 兩派智庫何時產生

				重大的轉捩點，以導致影響力的輪替；簡述兩黨及其智庫共同的基本政策理念，以期瞭美國智庫在提出相關的政策時，隱藏其後的真正內涵為何。
杜承嶸	1999	智庫與公共政策：台灣與美國智庫關於社會福利研究之初探	中正大學社會福利系研究所碩士論文	全文首先以文獻分析來探究智庫的定義與類型、歷史淵源以及其在政策過程中的角色為起始，之後配合實證訪談所得之資料，論述台灣智庫的發展及其公共政策意涵，並兼論台灣與美國智庫在社會福利政策研究上的成果。
郭壽旺	2002	華府智庫對美國台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	淡江大學美國研究所博士論文	本論文研究美國華府智庫（think tanks）對美國台海兩岸政策制定之影響，並就一九九五年李登輝總統訪問美國母校康乃爾大學之個案為例，剖析美國華府智庫在台海兩岸問題上所發揮的影響力。

三、研究主題具關連性之文獻彙編

表 1-4 國內與智庫角色、功能具相關性質之學位論文

作者	出版日期	論文名稱	出處	內容摘要
許世雨	1992	非營利部門對公共行政之影響	政治大學公共行政研究所碩士論文	本研究包括對非營利部門之本質與角色之探討；並詮釋公共行政理論與實務之發展與缺失，希望以具有「公共利益」特質與新公共行政所追求的參與、自主、負責、回應等內涵的非營利部門，來賦予公共行政新的發展與啟示。
溫信學	1996	從法規與財務論非營利組織與政府之互動關係—以社會福利團體為例	台灣大學社會學系研究所碩士論文	研究者從「法規」及「財務」作為切入的面向，說明法規規範著非營利組織的行為。而在多元化的財源管道中，政府提供的財務資源，不僅意涵政府資源的移轉，更重要的是，在移轉過程中所引發與非營利組織之互動關係的形式。

周威廷	1996	公共合產之理論與策略：非營利組織公共服務功能的觀察	政治大學公共行政學系研究所碩士論文	本文說明非營利組織可以藉由承接越來越多原為政府所生產的服務，伺機進入政策的決定與執行過程。強調合產模式為政府吃緊的財政壓力帶來新契機，也為國家與社會資源的整合提供一個有效的途徑。
陳佩君	1998	公私部門協理理論與應用之研究	政治大學公共行政學系研究所碩士論文	筆者乃從市場失靈及政府失靈等整體政經結構體制之改變展開，探討此種改變所造成公私部門關係及互動關係的演進，並漸進形成公私部門協力觀念及需求的產生。另為使公私部門協力之理論結構更臻完善，除對公私部門之差異與特質進行研討外，亦將公民參與、民營化、合產及企業型政府精神等理念納入。建構公私部門協力運作模式，以作為我國未來發展相關政策時之參考或思考方向。
黃偉民	1999	結合非營利組織之市民性公共管理之研究	中山大學政治學研究所碩士論文	本研究希望政府必須調整其角色，從傳統供給者的角色，逐漸轉為規範者或補強者的角色，尤其是發揮「善治」的功能，讓民間社會機構能有更多的機會、更廣的範圍，參與社會服務的提供。而非利組織具有開拓與創新的角色功能、改善與倡導的角色功能、擴大社會參與的角色功能，以其具備的主動性、積極性，有助公共管理理念的實踐。

表 1-5 國內與國防政策具相關性質期刊論文

作者	出版時間	篇名	出處	內容摘要
陳隆志	1998	國防法草案之評析與展望	新世紀論壇	本文檢討過去國防體制的歷史積弊，針對目前討論中的國防部組織立法特色、立法前景加以評析，主要內容包括：軍政、軍令一元化，增設「國防軍事會議」，由總統主持，國防部長確立為文官職，軍隊國家化，。藉由立法階段立委們能擷取各個版本的優點，兼顧憲政體制、實際

				運作需要、符合民意訴求的潮流。
蘇進強	2000	我國國防政策的回顧與前瞻	新世紀論壇	本文基於關心國防的理由，探究國防政策，分析我國自遷台以來國防政策的演變，並前瞻探討新世紀國防政策的方向。我國國防政策的演變可以區分為一、鞏固國防階段二、短暫的反攻，長期的備戰階段三、攻守一體階段四、防衛固守階段，並探討影響我國國防政策的主要因素，更進一步提出我國國防政策努力之方向。
楊念祖	2000	我國的國防環境與建軍方向	新世紀論壇	我國軍當前與未來的建軍方向歸納出幾個重點：(一)組織重建是當前與未來國軍現代化的轉型關鍵。(二)持續加強武器裝備之更新。(三)針對中共之優勢兵力及戰力之強弱點，發展克敵與保障我軍戰力之策略。
蘇紫雲	2000	台灣防衛戰略的轉變與新政府的國防理念	國防政策研究	中共的政治、經濟、特別是軍事力量，在亞太區域中不斷的提昇。而在享有數量優勢的同時，人民解放軍也投入大筆預算提昇其武器、裝備的質量，以建構其新一代的作戰能力。面對此一強大的軍事壓力，台灣勢必維繫一適度的防衛力量，以確保兩岸軍力的平衡。

表 1-6 國內與國防政策具相關性質的學位論文

作者	出版時間	論文名稱	出處	內容摘要
吳巨盟	1999	後冷戰時期中華民國國家安全政策：大陸、外交、國防、經濟政策的分析	政治大學外交學系研究所碩士論文	本研究針對後冷戰時期的中華民國國家安全政策作一評析，從我國國家安全之環境因素、我國安全威脅對國家安全之衝擊與影響，及主要的政策與作為加以研究，以作為我國修訂國家安全政策的參考與依據，並希望能進一步尋求我國長治久安之道。
林博文	1999	我國國防預算案之研究—政策制定面之分析	政治大學公共行政學系研究所博士論文	本文的研究目的有釐清並確認我國國防預算政策的制定過程之相關程序，包含國防概(預)算的編製、審議、議決等過程。驗證我國國防預算

				是否符合相關的預算理論特性。建立我國國防預算參與者間互動模式。從權力的觀點，探討我國國防預算的政策制定過程中，代表軍事機關的國防部所扮演的角色與功能的導向。
黃樸生	2000	中華民國軍事戰略規劃與執行機制之研究	國防管理學院國院決策科學研究所碩士論文	本研究針對與我國關係最為密切的中共與美國進行探討，並檢討我國現行軍事戰略規劃運作模式，為新版國防法、國防組織法通過後，我國如何建立制定軍事戰略的組織體制與運作模式提供建議，使我國建軍有明確之方向與目標，才能以最好的準備因應未來的挑戰。
吳恩德	2002	嚇阻戰略研究—以中華民國軍事安全政策為例	政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班	本文強調嚇阻戰略作為國家安全政策時，一定要明確認定核武與傳統嚇阻的區別，否則模糊解釋空間增大，台灣軍事戰略，應以「積極防衛」為主，朝「有限嚇阻」方向努力，營造有限嚇阻的全般架構，才可使理論與現實相結合。
羅曉東	2002	中華民國「軍事事務革命」研究	政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文	本論文是以「巴特雷特模型」概念，說明中華民國推動「軍事事務革命」主要因為中華民國國家安全在內外因素影響下產生了變化；外部因素為中共解放軍的武力威脅，內部因素為中華民國在國防政策、軍事戰略與軍文關係上發生重大轉變。中華民國軍隊正大力推動「軍事事務革命」，國防自主化為當前國防建設的重點工作，文章中曾就中華民國國防自主化實施評估並提出建議，俾利中華民國「軍事事務革命」的施行。

第二章 非營利組織與智庫

近十年來，全球化的浪潮使得中華民國恭逢其盛，區域經貿的整合、國際爭端的謀合、不同族裔的融合，此一概念與現況，使得原本不容置疑的本土化大纛，也必須面對不同面向的多元思考，檢驗其究竟是植根於樸實的鄉土情懷？或是有目的的政治意識綁樁？外在環境的快速變遷，帶動了台灣社會公民意識的覺醒，擺脫具有排他意識的偏狹地域概念，使得以公共利益為使命的「非營利組織」(nonprofit organization) 迅速萌生。

在眾多非營利組織中，若干大型宗教團體因為擁有獨特魅力型的領袖，成為信眾頌揚、崇敬的精神象徵；並藉由社會公益事業的推動，提供信徒實踐宗教大愛的場域，將悲天憫人的情懷內化成對組織的高度認同，透過與社會的互動，產生強韌的感染力與公信力；造成非營利組織僅為從事慈善救濟的單一印象。

非營利組織除了從事公益慈善外，更應積極參與公共政策的研究與倡導，發揮教育民眾、型塑民意、監督政府，補足行政體系技術官僚的本位思考、制衡利益團體為特定組織運作而使公眾利益受損的偏失。能稱職的扮演前項角色者，其中惟「智庫」莫屬。

智庫應如何界定？符合那些要件方能稱為非營利組織？相關問題一直未獲定論。本章就兩者的定義、類型及價值，釐清彼此關係，賦予明確的定位。

第一節 非營利組織與智庫的定義

一、非營利組織的定義

非營利組織顧名思義，即為不以營利為目的組織，此一字面上的解釋又與同樣不強調營利的政府部門，產生認知與界域上的混淆。在不同的地區、國家亦有不同的稱謂；例如第三部門 (the third sector)、公益組織 (philanthropic organization)、志願組織

(voluntary organization)、免稅組織 (taxfree organization)、公民社會組織 (civic society organization)、獨立部門 (independent sector) 等，筆者僅將若干具代表性的觀點敘述如下：

(一) 法律規範的定義：

在多數國家的法律體系中，非營利組織享有政府課稅上的優惠，其中包括捐助者

可扣抵稅款、免繳所得稅。以非營利為目的之經濟行為，即具有明文規定優惠待遇。其他諸如遺產稅、營業稅等亦獲得一定程度的優渥；美國即在稅法中，明確律定免稅組織應符合之要件。¹

其次因組織運作而獲取之收益，不得被組織的控管者、成員所獨佔，此項規定就是所謂非分配性的限制（nondistribution constraint）。²

就我國的法律體系而言，並無「非營利組織」或「基金會」等名詞，對於同質類型之機構均以民法加以規範，其中社團法人之主管單位，為各級政府之社會部門；財團法人則以基金會為組成基礎，向各事業主管機關立案，「民法」成為我國非營利組織之主要法源依據。³

持本項觀點，定義非營利組織者：

Thoms Wolf (1990)：「非營利組織係指依法設立的非政府實體在國家法制下成立慈善或非營利法人團體，以服務公眾為其主旨，並依美國國內稅制規定享有免稅待遇」。

R.B.Denhardt (1991)：「必須以法律禁止將利潤分配給會員個人，盈餘應使用於實踐組織使命」。

（二）組織屬性的定義：

非營利組織係屬民間（private）的正式組織，與政府機構間有明確的區隔，它不隸屬政府，亦不受其支配；但並不意指非營利組織不能接受政府的各種資助，關鍵在於組織應具有獨立的治理程序，展現超越官方制約的自主能力。

非營利組織是具有公共利益屬性的志願性（voluntary）團體，鼓勵多元參與、崇尚志願服務與助人精神；以實現某種特定的公共利益與公共責任為目的。

持本項觀點，定義非營利組織者：

Salamon (1992)：「非營利組織必須是正式的民間組織，不得進行利潤分配、具備自理能力

¹ 美國稅法五〇一條第二款規定，免稅組織必據之三個條件，第一：組織必須從事宗教慈善教育科學性之事務。第二：該組織之盈餘不得使私人受惠。第三：組織活動不得干預司法及參予選舉。符合上述條件即可享受免稅資格而具備此一資格者亦可稱之為非營利機構。

² 非分配性限制是針對非營利組織的一個預防性規定。其目的在防止機構管理階層獨占組織收入或盈餘。

³ 馮燕在其「非營利組織的法律規範與架構」一文中述及：「我國係屬於大陸國家法系，通常以成文法律架構執法；非營利組織的概念見諸於民法中對公益法人之規範，而基金會則是對財團法人的代稱」。

的志願性團體；提供之服務具有公共利益屬性，以服務公眾為目的。」

顧忠華（1997）：「非營利組織要有公共服務的使命，積極促進大眾福祉，不以營利為目的。」

（三）財務運用的定義

聯合國將國民經濟核算體系之經濟活動，劃分為金融機構、非金融企業、政府、家庭、非營利組織五大類。非營利組織與其他四類組織的主要區別在於大部分的經濟收入均依賴捐助者，以美國非營利組織為例，約百分之二十的收入來自於捐款。⁴

雖然部分非營利組織亦以市場價格出售的商品與服務做為爭取經費的手段；然而機構財務營運目標在於實踐組織使命，及善盡社會責任為目的，與一般企業以持有優勢股份，獲取最大商業利益有顯著不同。

持本項觀點，定義非營利組織者：

Thoms Wolf（1990）：「非營利組織不得以各種方式分配其盈餘累積之利潤，只能用於直接從事達成組織目標或維持組織生存上之用途，此乃構成營利組織與私人企業最大不同之處。」

鄧國勝（2001）：「組織一半以上的收入來自市場價格銷售的利潤，就是營利部門；組織的財源完全來自於政府的預算編列，即可視為政府部門；而非營利組織的資金主要來自於成員繳納的會費和支持者的捐助。」

二、智庫的定義

「智庫」（Think Tanks）一詞在第二次世界大戰期間，是美國軍方普遍使用的軍事術語，意指從事行動方案列舉、情報分析判斷、計劃命令草擬之安全處所。所以早期智庫泛指集思廣益謀求對策的處所，而非具組織架構、運作功能的政策研究機構。

一九六〇年之後，若干研究機構開始與政府產生合作且具有委託契約關係，開此先河者即為蘭德公司（RAND Corporation），此舉也帶動各種以基金會為名的研究機構如雨後春筍般的相繼成立，至此智庫此一詞方被普遍採用，成為研究機構的代名詞。

智庫發展迄今，由於資金來源、組織型態、運作方式、研究領域、價值取向均有特殊屬性，也使得過去可以將非政府設置之學術研究機構，概括稱為智庫的粗略說法，已不為學

⁴ Sharon M. Oster：『非營利組織管理』一書論及：平均美國斯部門非營利組織約有百分之二十事來自於捐助者

界所接受。究竟政府或公立學校附屬的研究機構可否稱作智庫？企業出資成立，從事政策研究進行政策遊說或干預的組織，和智庫之間如何區隔？凡此種種，迄今仍無法獲致被廣泛認同的定義。

學者 Allan Tupper 指出，智庫之所以定義困難，在於彼此追求不同的目標（pursue different goals）、運用不同的勸服手段（employ different means of persuasion）、與政府及其他贊助者間存在不同的財務關係（enjoy different financial relations with governments and other sponsors）；⁵筆者試圖從目前有關智庫意涵之爭論與差異一一釐清，期能歸納出較具共識的定義。

（一）研究取向的定義

智庫的研究範圍，通常界定在與公共政策（public policy）相關的領域上，研究目的必須以公眾利益為著眼；研究步驟可分為議題建構、政策規劃、政策評估等階段，並能靈活因應外在環境的改變而適時調整。

一般學術機構，著重於基礎性的純學術探討及理論建構；而智庫的研究策略強調分析、實證、應用，最後提出具體意見。不僅能發揮監督政策的效能，亦可扮演為決策者提供政策諮詢的角色，研究產出經常因社會需求而被導引與政府需求相配合。

持本項觀點之學者：

Kenneth Janda (1987):「智庫乃是由學者從事公共政策的研究機構。大部份任用學者的資格，均擁有社會科學研究背景，且對公共政策具有濃厚興趣者。」

魏鏞(1990):「智庫係指非營利兼具學術性與政策性的研究機構，其目的在於影響公共政策，以達成組織宗旨為目的。」

（二）功能導向的定義

智庫的主要功能在於彰顯對公共政策不斷的提出議案評論，展現不同於政府部門本位主義的新思維；藉由行銷策略，倡導政策理念，達成教育民眾、影響民意與型塑輿論的目的。

其次智庫必須具有與社會脈動共同吸息的敏銳觸覺，不僅針對公眾關注議題進行關

其餘收入則包括政府贊助計劃收入等。

⁵ Allan Tupper (1993): Think tanks, Public Debt, and the politics of Expertise in Canada

切，更能察覺出政府漠視或刻意隱匿，且與社會大眾生活層面抽離，卻攸關公眾利益重大議題，適時發掘，尋求適當管道，發揮倡議功能。

持本項觀點之學者：

Simon (1993):「智庫試圖對公共問題提出實際的解決方案，或尋找可以支持倡導之意識型態傾向的明證。」

詹明瑛 (1994):「智庫是集合一群背景不同之專家，用腦力激盪方式，配合各種統計、計量模型；以科學的、系統的分析方法，提出具體的政策或策略建議，以協助解決政府或企業各種問題。」

(三) 組織特性的定義：

智庫在研究取向、行政運作、財務結構保有獨立性 (independence) 與自主性 (autonomy)，雖然研究成果可供政府施政所需，且若干研究計劃亦來自於政府委託，彼此維持經費支持的契約關係；然而在議程設定 (agenda setting)、政策倡導 (policy advocacy)、政策諮詢 (policy advisory)、研究成果部分 (research results)，必須保持不受外力約制的自由。

智庫的資金來源應力求多元分散，避免仰賴單一個人、企業、政黨捐助；且不得為官方出資成立之研究機構。智庫惟有具備健全獨立的財務結構，方能使內部與外部活動不受約制。

持本項觀點之學者：

Daine Stone (1996):「智庫是依據公益目的而建立，在智識及政策告知過程均為獨立的政策機構；以懷抱公共精神為特質，促成公共討論和教育社會為宗旨。」

Simon James (1993):「智庫的運作超然獨立於政府之外但是其產出卻與政府之所需相契合，從事之活動均與公共利益和策略研究相關；多數組織皆涉及政治的黨派性。」

三、定義爭議之釐清：

若以非營利組織在法律規範、組織屬性、財物運用三項條件，佐以智庫以研究取向、功能導向、組織特性等三項標準交叉分析結果；官方附屬的研究機構實屬公部門的範疇，研究成果多呼應政府作為，不具備監督政策、儲備人才的功能，故不可稱為智庫。

附設於大學內的研究機構，其研究取向偏重於學術性的理論建構，並未發揮政策研究與分析功能，更未扮演型塑民意與政策倡議的角色，亦不得以智庫稱之。其他以基金會為名的非營利組織，其規模聊具一格、成員屈指可數，雖從事若干地方性事務的探究，卻不具政策研究、設計、分析之能力，實不宜劃歸為智庫之列。

政黨出資成立的研究機構能否稱之為智庫？當前學界一直爭論不休。贊成者認為政黨屬性明顯不同於政府，即便是執政黨亦然；研究機構若純屬民間性質，從事於政策研究及方案規劃，不但毫無疑問隸屬非營利組織，更應視為智庫。

反對者認為，任何非營利組織均應迴避具黨派性的政治活動，依附於政黨之下的研究機構，無法保持公正超然的立場與學術研究的自由，雖然有若干研究成果，其目的無非仍為政黨意識發揮推波助瀾之功，學者 Yehezkel Dror 即抱持此一觀點。⁶

將具有政黨背景之研究機構直接認定為政策背書的工具，或淪為附庸於政黨的傀儡，此一論述筆者認為失之偏頗及武斷，論述者本身即陷入主觀意識的價值偏誤之內。通常隸屬在野政黨之研究機構，可充分展現傳播理念、監督政策、制衡利益團體介入公領域之功能；由執政黨成立的研究機構更可扮演政策諮詢與意見提供的角色。

就現實層面觀之，即便是不具任何政黨色彩之非營利組織，亦有其特定的政黨偏好。機構成員均有來社會與文化力量支配的自我政治認知與價值判斷，要求「價值中立」(value—neutrality or value—free)，⁷完全超凡入聖，不染紅塵雜沓，豈不陳意過高，不啻淪為清談之譏。只要此一機構之學術專業能凌駕主觀好惡，不須將一切論點過度聚焦於政黨屬性之上，以此觀之，隸屬於政黨的研究機構，不該摒除於智庫之外。

綜合上述學者所做的定義，可歸納出「智庫」(Think Tanks) 具有下列共同的特性：

- (一) 智庫屬非營利機構，不隸屬政府，亦不應受其支配。
- (二) 智庫是以公共政策議題為研究取向的常設性機構。
- (三) 智庫為一學術機構，研究人員均應具有某一學術背景及實務領域的學者專家。

⁶ Yehezkel Dror (1984)：「智庫」必須契合下列二項條件：一、至少二十五位專職專家學者。二、非隸屬於任何政黨。

⁷ 價值中立是實證主義者追求的一門科學，視科學為社會的一個獨特部分，不帶有任何私人、宗教、政治的價

(四) 智庫經費來源可接受企業贊助、民間捐款、及政府專案委託補助，但必須嚴守學術「專業」的立場及研究「自由」的精神。

(五) 智庫的研究成果，必須提出具體的政策或策略，以協助解決政府或企業的問題，決非僅是扮演批判或對抗的角色。

第二節 非營利組織與智庫的類型

「非營利組織」(nonprofit organization) 的規模，大則不僅跨越國界，由多國具有共同使命的民間機構組成，形成足以衝擊傳統國家角色與功能的非政府組織 (non-government organization)；這種現象被社會學家 Salamon 稱為「結社的革命」；⁸政治學者 Rosenau 亦將打破國界畛域的「超國家」情境，稱作「後國際政治」。⁹此一趨勢成為全球化發展的重要構成要素。

絕大多數的非營利機構，仍以特定範圍或國家為界域，著重本土關懷、在地行動的區域性組織，其網絡架構雖不及於前者，卻是實現「公民社會」的最主要動力。由於彼此組織型態不同，關切議題互異，若以單一思維或觀點，恐有失精準。筆者以相關學者所作論述為「綱」，就我國既定法規為「要」，將非營利組織作兼顧學理又符合實務的分類，進而確認智庫在其中的定位。

一、非營利組織的類型

美國財政部稅務改革委員會 (1987)，依非營利組織之事業目的、財源籌措、組織控制方式，區分為下列數種類型。

(一) 依事業目的劃分：

值，以維持科學的客觀性，研究者正確的角度是做個「不偏不倚」的科學家。

⁸ Salamon 指出新生的跨國民間社會架構與場域，有別於國際政府組織和國際企業組織；可謂是國際或全球的第三部門。

⁹ Rosenau 歸納出五種不同的超國家情境類型：一、超國家組織 (教會、非政府組織)。二、超國家問題 (疾病傳播、金融危機)。三、超國家事件 (戰爭、恐怖活動)。四、超國家社群 (宗教)。五；超國家結構 (金融體系、科技發展)。此一趨勢成為全球化發展的重要構成要素。

1. 公益性組織 (common benefit organizations): 以提供公共服務為目的之組織。包括：基金會、宗教團體、慈善事業、社會福利機構等。
2. 互益性組織 (mutual benefit organizations): 提供會員間互益目的之組織。包括：社交俱樂部、消費合作社、工會、商會、職業團體等。
3. 政治性組織 (political benefit organizations): 泛指具有自主性、層級制之法定組織，透過選舉結果，期能獲得政府人事與政策控制權的團體。例如：政黨。

(二) 依財源籌措方式劃分：

1. 捐贈型 (donative): 組織財源主要來自募款或外界捐助。
2. 商業型 (commerce): 藉由財貨或服務提供、獲得組織之主要財源。

(三) 依組織控制方式劃分：

1. 互助型 (cooperation): 由組織成員共同管理，運作方式及策略規劃，均採和議而成的群體決策模式。
2. 企業型 (enterprise): 由董事會進行控制監督。

前述分類方法雖不失簡潔明確，然而多數學者並不贊同將政黨納為非營利組織，其中 Hansmann (1980)，將非營利組織分為捐助、收費、會員控制、董事控制四種類型，認為政治性組織不應列在非營利組織範圍之內，為目前學界認同度較高的區分方式。

二、我國法制上的分類：

我國規範非營利組織的法源為「民法」，其中第三十二條及第五十九條，將財團法人之許可及業務監督權限，交由財團目的事業行政主管單位列管。目前共有二十二個中央主管行政單位，訂定行政法規加以規範。下表列出主管機關、事業機構、法規名稱、頒行日期，從中可窺略我國以財團法人立案之非營利組織各個類型。

表 2-1 我國中央部會財團法人主管機關之業管機構及相關法規一覽表

主管機關	事業機構屬性	法規名稱	頒行日期
內政部	係指民政、戶政、役政、社會、地政、營建、警政、著作權業務及其他有關內政業務之財	內政業務財團法人監督準則	84.01

	團法人		
教育部	指以公益性教育事務為目的之財團法人	教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點	92.01
經濟部	辦理經濟事務財團法人	經濟事務財團法人設立許可及監督準則	90.04
外交部	係指以促進國際合作及發展，加強國際瞭解，提倡國際正義，增進人類福祉及維護世界和平為目的之財團法人	外交部主管財團法人設立許可及監督準則	90.05
財政部	財政相關事務之財團法人	財政部主管財團法人監督管理準則	89.06
法務部	指以宏揚法治為目的，從事法制研究、法律服務、矯正服務及司法保護之財團法人	法務部審查法務財團法人設立許可及監督要點	89.12
交通部	係指鐵路、公路、郵政、電信、航政、港務、民航、氣象、觀光及其他有關交通業務之財團法人	交通部主管財團法人設立許可及監督準則	85.08
衛生署	係指以從事預防保健、藥物、食品衛生等業務為目的，由捐助人捐助一定財產，經許可設立之財團法人	行政院衛生署監督衛生財團法人準則	76.06
環保署	指以從事有關環境保護業務為目的之財團法人	環境保護財團法人設立許可及監督準則	87.09
文建會	指以從事有關文化藝術事務為目的，經本會許可依法設立之財團法人	行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則	88.09
蒙藏委員會	蒙藏事務相關財團法人	蒙藏事務財團法人監督準則	84.01
農委會	係指以從事農、林、漁、牧、糧食及其他有關農業業務為目的，設立之財團法人	農業財團法人監督準則	77.06
勞委會	係指以公益為目的，從事有關促進勞資和諧、保障勞工權益、增進勞工福祉、提高勞動力及其他勞工事項等業務之財團法人	勞工業務財團法人監督準則	88.06
國科會	係指從事科學技術研究發展及相關科技推廣或服務為主要業務之財團法人	行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則	87.03
陸委會	係指主要以辦理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務，並謀保障兩地區人民權益為目的，經設立許可及登記之財團法人	大陸事務財團法人設立許可及監督準則	80.05
青輔會	以辦理青年輔導事務為目的，經審查許可設立之財團法人	青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點	90.08
退輔會	係指本會許可設立有關榮民及榮眷輔導服務業務之財團法人	行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則	86.07
體委會	指以舉辦體育公益性事業為目的，並符合主管機關業務範圍之財團法人	體育財團法人設立許可及監督準則	87.08
新聞局	指新聞紙、雜誌、圖書、有聲出版品、電影、廣播及電視類之財團	大眾傳播財團法人設立許可及監督準則	81.01

資料來源：本研究自行整理

非營利組織除了由各中央主管機關依其主政業務執掌，管理以「財團法人」登記立案的機構外；「社團法人」部分則由各級政府之主管社會部門進行管理。

我國內政部社會司，於八十九年四月頒布之「社會團體立案作業規定」中，將各類社團區分為學術文化團體等十一類，表列如下：

表 2-2 我國「社團法人」分類表

社團類型	組織屬性
學術文化團體	以促進教育、文化、藝術活動及增進學術研究為主要功能之團體
醫療衛生團體	以協助醫療服務，促進國民健康為主要功能之團體
宗教團體	以研究、實踐宗教理論、宗教教義，啟迪人心向善及辦理助人濟世為主要功能之團體
體育團體	以普及體育運動，推展休閒育樂活動，提高體育水準，增進身心健康，研究體育學術為主要功能之團體
社會服務及慈善團體	以辦理社會服務及慈善活動為主要功能之團體
國際團體	以辦理國際交流活動，促進我國與他國人民間的認識與連繫為主要功能之團體
經濟業務團體	以經濟業務或相關學術之研究、發展為主要功能之團體。
宗親會	以姓氏相同者組織之宗親團體
同鄉會	以籍貫相同者於他行政區域組織之同鄉團體，或區域同鄉團體聯合海外同鄉團體組織之世界同鄉總會
同學校友會	以聯絡同學校友情誼為主要功能之團體。
其他公益團體	以推展公共利益為宗旨之團體

資料來源：本研究自行整理

由上列二表中發現，財團法人或社團法人之組織屬性，均重複出現學術文教、慈善公益、醫療衛生等三種類型；雖然僅是政府主管部門統計結果，卻與我國現有之基金會及民間社團，成立宗旨與組織使命多以前述三類為主之現況不謀而合，亦顯示出第三部門在台灣之發展況與趨勢。

二、智庫的類型

現任政治大學副校長林碧炤，曾為文將智庫分為：研究為導向、影響政府決策、接受委託諮詢、附屬於政黨或民間企業的團體等四類。¹⁰前三項採功能導向加以區分，末者單獨以資助對象加以劃分；此種分類方式，設定在不同要件下加以類比，似乎並不妥適。

目前學界對智庫類型之劃分，多援引布魯金斯研究院資深研究員 Weaver (1989) 所言；筆者引其所言，並將可能產生認知混淆的相對應機構作一比較：

(一) 無學生的大學 (university without students)

此類機構主要依賴具有某類公共政策專業背景之學者，並且研究重點僅限於若干重要的公共政策，研究成果以研究報告或專書展現，議題選擇通常具有重大爭議及討論空間的政策為主，並且作長期深遠之影響評估。企圖經由研究產品，影響政治菁英的觀點與意見。經費來源主要來自私部門（私人企業或個人捐助），機構運作方式多為執行長主導，具有相當的獨立性與自主性。由於研究者專注於研究事務，不從事教學工作，所以這類機構不招收學生、不提供課程、不授予學位，所以也稱作「以研究為導向的機構」。譬如布魯金斯研究所、胡佛研究所、美國企業研究所均屬於此一類型的組織。

表 2-3 學術型智庫與一般大學相異之處比較表：

	無學生的大學	一般大學
相關法源	主管非營利組織的政府部門，頒布之設立、管理、監督等相關法則	中央主管教育部門，頒布之高等教育學校設置法規
組織宗旨	展現菁英意見，進行長期公共政策研究	學術研究、培育人才
組織分類	行政單位、研究部門	行政單位、各類系所
研究議題	著重實務研究：當前議題之探究與解決，有明確的政策取向	著重學術研究：文獻探討與理論建構，提供後續研究方向
工作取向	專職研究、發表論述	教學與研究並重

資料來源：本研究自行整理

(二) 契約（委託）研究組織 (contract research organization)

¹⁰ 林碧炤 (1993) 『開放社會與銜代智庫』一文將智庫做四種分類，本文刊載於問題與研究期刊

此類智庫主要在爭取政府部門的研究計劃，做為維持組織運作的主要財源，通常以公司型態出現。此類智庫與政府某一部門保有長期合作關係，由委託單位編列預算支持組織運作。當政府機構因應某項變革，或試圖執行某些政策時，委請其進行特定議題研究，研究方向亦以委請者的意圖為依歸；除非經由委託機構同意，否則研究方向及成果均不得對外公開或發行。譬如美國蘭德公司，長年接受美國國防部委託，進行專案研究，該公司亦於九十年二月，協同美國部份退役將領來台，對國軍軟硬設備進行察考，都市研究所亦與美國聯邦政府保持長期契約合作關係。

表 2-4 契約型智庫與官方研考部門相異之處比較表：

	契約（委託）研究組織	研究發展考核機構
組織屬性	非政府之政策研究機構	政府之政策研究機構
政府關係	存在經費資助的依賴關係	隸屬於各級政府部門
組織目標	藉由專案計畫爭取，維持組織運作與發展，從而影響公共政策走向	政府施政計畫研究發展、行政部門工作績效考評
工作重點	進行政府委託之專案研究，發揮政策建議、諮詢、支持功能	委託民間智庫進行專案研究，從事組織革新改造

資料來源：本研究自行整理

三、倡導型智庫（advocacy tanks）

此類智庫通常是以影響政府決策為主要目的之研究機構，或希望決策內容能符合智庫本身理念和立場，例如在重大公共投資、醫療保險、社會福利或國防建設等方向，這類智庫通常有強烈的政策主張、政黨屬性及意識型態。藉由政策宣揚，爭取民意及輿論的認同，企圖改變決策者對某一公共政策之既定方向；並透過專論發表，塑造有利於組織意圖的政治環境。由於立場鮮明，常扮演某一特定意識或政策強行行銷的角色，所以易於進入相同屬性黨派之政策核心。此類代表性的智庫，非美國傳統基金莫屬。

表 2-5 倡導型智庫與利益團體相異之處比較表：

	倡導型智庫	利益團體
組織特徵	具強烈黨派色彩與鮮明意識形態之正式組織	因共同利益結合，採取一致行動之正式或非正式組織
政黨關係	藉由政策倡導，與相同主張之政黨	藉由金權互動，建構規避法律規範

	建立盟友關係	的政商關係
遊說目的	表達菁英意見、影響公共政策、踐履組織使命	不以公共利益為先，著重謀求個人或團體私利
策略手段	運用媒體、策略聯盟、民意動員	涉入選舉、利益交換、陳情請願

資料來源：本研究自行整理

有關智庫的分類，尚有 Gellner (1995) 所稱的「純正性智庫」(true think tank)、「政治性智庫」(political think tank) 兩類；又將後者區分為：傳統公共政策研究機構 (traditional public policy research)、意識型態的智 (ideology think tank) 庫、利益研究團體 (interest-research group) 等三類；其他諸如學者型智庫、企業型智庫、虛幻型智庫等分類方式更是不勝枚舉；其中有些失之細瑣、內涵重複，卻又缺乏精確定義；部分過於含糊抽象，與現況剝離，令人不解其意。總體而言，Weaver 僅將智庫概括性的區分為三類，卻能在定義智庫的嚴謹規範下，兼顧組織使命、核心價值 角色功能等各個面向，故而在各家爭鳴中，成為主流論述。

第三節 智庫的非營利價值

依據 Kramer (1987) 的分析，從大多數非營利組織的特性、目標和實際功效中歸納出四種角色功能，其中之一即是價值維護的角色功能。¹¹也就是非營利組織藉由組織運作，在

¹¹ Kramer 提出非營利組織之四種角色功能為：一、開拓與創新的角色功能。二、改革與倡導的社會功

參與和實踐中察覺社會脈動及實際需求，有步驟的激勵民眾對公眾事務的關心，促使一般民眾進入公益領域的生活範疇，提供人格再教育的社會環境。一般非營利組織多呈現公益服務的特色，智庫更應扮演有助民主社會理念及各種公共政策的正面價值開拓、創新、維護之積極性角色。

一、價值的意涵

國內學者張春興認為，「價值」是指成人對個體提供評價經驗時所依據的判斷標準。¹²張氏心理學辭典對「價值」之定義為：「指社會公認值得追求的事物所具備的條件，及個人憑其主觀判斷認為與己有關，而且具有重要性者即為價值」。

根據上述定義可知，「價值」係指個人與所處之社會產生連動關係後，內化而成的自我定位、需求、好惡判斷的標準與信念。此一內在的主觀心理傾向，將對個人的行為模式，產生持久性及累積性的引導，主要表現於對道德、社會、宗教、情感、家庭、金錢等各方面綜合性的評價與判斷。

二、智庫非營利價值的塑建與傳遞

管理學界認為組織是一個有目標有目的，並透過分化（differentiation）及整合（integration）兩種方式，形成層級節制機制；成為理性行為的集合體。此一模式即稱為「管理系統」。以此觀之，非營利組織的主其事者（董事會成員、執行長）位居組織的頂層，擁有整個機構的最大控制權也必須負起機構營運的成敗責任。

Peter F. Drucker 在其著作『新實現』（New Realities）一書中特別點明：「管理的第一要務，是創建一個可以共同獻身的目標」。而非營組織領導階層責無旁貸的擔此要務；首要工作就是闡明引導組織的基本價值、觀念、和主張；獲致的共識必須與社會文化脈絡息息相關，並能因應社會變遷適時調整組織策略，內部成員得以據為思想與行為的方向指引，促進集體合作意識與協調動能，藉由實踐的過程，促使擁護群與支持者之價值觀與組織一致。

「智庫」（Think Tanks）在非營利組織中，是屬於公益目的而建立的獨立公共政策機構，以懷抱公共精神為特質，促成公共討論和教育社會為宗旨。隨著政經環境與社會需求的

能。三、價值維護的角色功能。四、擴大社會參與的角色功能。

¹² 張春興著「現代心理學」P469

改變，智庫在價值取向上，可區分為下列三個層面：

- (一) 傳統價值 (traditional value)：強調倫理的原則與法治的遵循，鼓勵多元參與、互動整合，崇尚志願服務與助人精神，價值內涵在於實踐利他主義、與人道主義。
- (二) 核心價值 (core value)：組織無論面臨任何變動與壓力，所有決策都是以「使命」的實現為最高指導原則；不論何種型態的智庫，均以觀念倡導者，與公共教育推動者自居，以彌補民主制度與過程的缺陷及限制，發揮制衡互補的功能。價值內涵在於實踐菁英主義、與人權主義。
- (三) 創新價值 (creation value)：受到全球化浪潮影響，智庫不僅在國內扮演政策提供諮詢角色，更成為替代政府處理國際公共事務的重要管道，隨著全球新議題產生，組成多邊跨國組織，傳遞人類社會逐漸超越傳統國家主權觀念。價值內涵在於追求全球治理、公民社會的實踐。

智庫雖然不是權力的絕對擁有者，卻與權力保持若即若離的微妙關係，既可超然於權力之外，又能悠遊於權力之中。不僅是公共政策研究與倡導的重鎮，更是引領學術思潮與代動社會風潮的先驅。在處處強調政治利害的現實環境裡，其影響力與一般非營利組織相較，實有雲壤之別，因而「第三部門」更應委以理念傳播的重任。

茲就智庫如何透過在角色 (actors) 與議題 (issues) 的結合，闡揚特有的非營利價值。

(一) 知識傳導的角色

現今智庫的成員早已跨越以往知識份子關懷國事的傳統途徑，大多積極扮演「有機知識份子」(organic intellectuals) 的角色，組織成員主動參與社會運動，企圖改變眾人及政策菁英的意見，使智庫兼具行動者、創造者、建設者、組織者、以及長期宣傳者的角色。最終目的就是透過「合法專家」的角色，建構智識權威的象徵。¹³

智庫以其非政府的客觀形象，將社會事務 (social affairs) 轉化為人權、環保、教育、經濟、安全、醫療等與民眾生活有關的公共議題 (Public issues)，適時的將相關知識

¹³ 葉啟政編 (1992) 當代社會思想巨擘

傳達給社會大眾，以漸進濡化的方式發揮啟發與教育的效能。

其次智庫在知識傳遞上，將官僚體系較少觸及的冷僻艱澀學術理論，藉由實證處理手段，成為解決現實問題的具體策略，並做為決策者的重要施政的憑藉。由此可知，智庫在學術機構與政府公部門之間，能發揮「研究仲介」(research brokering)與「知識連結」(knowledge linker)的功能。¹⁴

(二) 民意動員的角色

智庫由於面對失衡的社會現象，必須區隔出不同的訴求社群，選擇有效的影響途徑，以型塑社會大眾對特定議題關切與共識。若以時程而論，民意動員區分為短期立竿見影方式，及長期潛移默化方式兩類。¹⁵

就長期而言，智庫製造辯證、探索的思想性議題，透過學術研討、期刊論文、論述專書等傳播途徑，以匍匐感染的方式，對政治領袖、社會菁英、以及大學校園內的明日之星，產生植根性的價值轉換，達成理念傳播的目的。短期而言，尋求具爭論、民瘼的新聞性議題，運用談話性的電視節目、報章雜誌等具有時效性的傳播媒體，對社會大眾採取立即、直接的倡導，使群眾迅速的接收智庫觀點與訊息，可造成啟發、轉變、增強、催化等不同層次的效果。

綜合以上所述，智庫對於組織理念、信仰價值的傳遞，雖著重於行政菁英，亦以社會各個階層為闡揚的目標。在知識傳導、和民意動員上，必須放下自詡學術清流的虛矯身段，揮別廟堂內講經述道的保守風格，堅守為公共利益代言的立場，不論為政策背書與宣傳的工具，方能贏得社會大眾的信賴；使智庫傳達的訊息，成為公眾教育的課題，那麼非營利組織關懷社會的價值，始得深植人心。

¹⁴ 「知識連結」理論，在於說明中介者可以去蕪存菁並簡化學術性知識，使得政府部門從事證政治規劃與制定時作為重要參考依據，而智庫的研究者可將學術研究成果轉移至決策者手中，成為不受立場拘束的客觀論述。

¹⁵ 美國學者 Ricci 指出，智庫除了在公共政策過去中，具有參與者的角色外，更應在理念、價值上積極扮演知識引導與民意動員的角色。

第三章 智庫與公共政策

本章主要在探討「智庫」(Think Tanks)與公共政策的關係。第一節透過相關理論的探究，了解智庫在公共領域中所扮演的角色。第二節則是說明智庫在公共政策制定過程的參與方式及影響途徑。

第一節 智庫參與公共政策的理論

智庫的成員不但受過完整的教育，更是某一領域的專家學者，展現理念精英的角色，引領社會的思潮。藉由知識菁英的倡議，激勵一般公民對公共事務的熱忱，透過與行政部門的合作關係，尋求實踐政策抱負的管道。以下引用菁英理論 (elite theory)、公民參與理論 (citizen participation)、協力理論，說明智庫在公共政策領域的角色與定位。

一、菁英理論的實踐

(一) 菁英理論的特徵

菁英的意義，廣泛而言涉指：「在人群社會中資質地位較高進而獲取較多政治或社會資源的少數人」。政治學菁英理論 (Elite Theory) 論及：社會團體 (社會、國家、宗教、政黨) 之中，少數享有優越權力份子或具有政治優勢權力者，即被稱為政治菁英，且社會是具有階層化的，通常由兩個階級所構成，一為少數的統治者，二為多數的被治者，少數的菁英均具有參與公共政策的偏好，認定大多數的群眾是消極、冷漠、且知識能力不足，因此菁英們的共識，即代表社會體系的基本價值，藉由此一價值維繫社會體系的運作。

菁英理論的主要特徵如下：¹⁶

1. 公共政策多為菁英掌控，社會大眾無法觸及。
2. 精英藉由職權的控操，進而決定政策走向，菁英對於促使政策穩定性與一致性的基本價值具有共識。
3. 藉由控制資訊、財富、及專業知識等優越資源，直接或間接影響政策制定的過

¹⁶ 吳定編著「公共政策」p192

程，並企圖達成期望目標。

4. 菁英彼此間因職務的競爭而引起公共政策的改變，但是此類競爭不會改變其基本價值。
5. 沉默的社會大眾對政策的好惡常被菁英所引導。

（二）菁英理論與公共政策

公共政策是反映政治菁英的理念與偏好，菁英享有分配社會價值的權力，能成功型塑群眾對公共政策的意見，菁英理論對公共政策的意涵如下：

1. 公共政策是反映菁英的利益與價值，隱含大眾福祉的責任，應由菁英承當而非一般民眾。
2. 菁英與群眾的溝通管道是由上而下的，公共政策極少經由選舉或政黨提出後，交由人民決定。民主的制度僅具象徵的意義，群眾對菁英決策行為的影響微乎其微。
3. 行政菁英通常傾向社會應維持現況，而社會菁英則常挑戰現有制度的合理性。
4. 民主社會中的菁英，是一種多元呈現的菁英模式，菁英必須與社會進行廣泛性的流動，所主導的政策內涵，方符合民主的價值。

（三）知識菁英中的智庫成員

以美國為例，智庫被稱為僅次於總統、議會、及法院的「第四權力」，對美國的政治、經濟、外交、安全等政策都極具影響力，曾任哥倫比亞大學東西研究中心主任研究員的日本學者小敏尾夫指出：「智庫是美國政府各項決策的隱武者，因此智庫被稱為「影子政府（shadow government）。」¹⁷

美國具有代表性重要智庫的研究人員均由名孚重望的學者、卸任的政府要員或政壇的明日之星所組成，可謂名符其實的菁英份子，藉由他們傑出知識、身份，成為公共政策和意見的發言人，他們思考社會面臨的問題、探討解決方案，並提出前瞻性的決策建議，供執政者進行決策時的參考。因此智庫的主張自然對華府決策具有重大的影響，而執世界牛耳的美國，其決策影響遍及全球，所以美國的少數菁英不僅統治了自己國家，也凌駕操控了全世界。

二、公民參與理論的體現

（一）公民參與理論的意涵

公民參與係指政府在政策的執行和規劃的過程中，提供更多施政回饋的管道以回應民意，並使民眾能以更直接的方式參與公共事務。國內學者吳英明則認為：「公民參與是指公民或公民團體，基於主權的認知與實踐，以及透過公民意識的覺醒，以追求公共利益為導向。對於政府的作為及政策，可獲得充分的資訊，同時也有健全參與的管道，付出自己的情感、知識、意志、與行動，以影響公共政策與公共事務的自發性公民行動。」

公民參與的理論，包括了改善社會不追求私人財力與報酬的「自願主義」與「利他主義」，以及藉由非營利組織集體力量營造的社區意識，並激勵人民發展自我，產生公民意識與自主性的民主參與理論。

（二）智庫與公民參與的關係

從智庫的角色定位與功能導向可以清楚的知道，由公共政策的探究，發展到公共政策的倡議，過程中擴大民眾參與，培養民主社會的公民能力，是組織實踐使命的重要目標之一。

然而許多公共政策的參與，需要相當的專業知識與能力，一般民眾缺乏接觸制定政策議程的環境，面對公共利益受行政部門切割與利益團體的蠶食時，不僅無法察覺、也無力對抗。此時智庫就扮演著公共議題教育與倡導的角色，不但對公民提供必要的專業知識，更可以透過公民參與，凝聚社會力量，使社會公益得以彰顯，而非任由公、私部門的宰制。

因此，智庫的倡導功能可以制衡利益團體的過分壟斷，使政府決策的內涵，不致產生偏失與傾斜，形成「威權性價值分配」(the authoritative allocation of values)。更重要的是智庫的倡導，強化了公民參與的意識，藉由彼此的合作改變社會不公義的現象，人民得以從中內化其公民責任感(civic responsibility)，並習得良好的公民行為，此一目標就智庫而言自是責無旁貸，當然也是所有非營利組織的共同使命。

¹⁷ 王國章著「影響美國政府的智庫」，刊載於美國月刊第一卷第二十期，p100—105

三、競合理論的踐履

(一) 競合理論的觀點

社會體系中除了包含競爭性的需求和利益之外，還有集結和整合的力量在其中，藉由競爭激發彼此的潛能與善盡社會公益的義務與責任，並產生監督及制衡的功能。進一步將「協力」的理念與行動，把傳統團體間立場互異，具有衝突性的惡性對立關係，轉化成「多贏」良性競爭的結盟關係。

就上述論點而言，各個部門之間的競合關係，必須彼此具有相同期待的政策目標之前提下，秉持平等、互惠、共同參與、責任區分等為原則，建立一個以公民參與為基礎，以公共責任為核心、以公共利益為目的，結合公、私、第三部門及社會大眾，具有協商、對話的競合機制「公共服務責任網」(network of responsibility)。¹⁸

(二) 智庫與政府的競合關係

部分學者將智庫定義為「公共政策的研究機構」，智庫彰顯於外的，就是針對國內外環境變遷所帶來的問題與危機，提出全新的政策主張，在若干領域上能彌補政府施政之不足，同時督促政府在行政績效及決策品質上，不但能滿足群眾需求，更能提昇國家的國際競爭力。所以對公共政策的參與及影響，就是智庫最根本存在的目的。

雖然智庫以參與公共政策為己任，也具備政府部門所亟需的專業化知識，這種能力被外界賦予為另一種重要的權力形式，即便如此仍不能改變政府具有政策制定、預算控管的優越性，因而智庫在公共政策的領域中可以尋求分擔、共享政府的角色與資源，卻不能取代其法定地位。基於以上事實，筆者認為「競合理論」作為營造公部門與第三部門共同參與公共政策的理論基礎，是最佳的關係處理模式，而不選擇彼此在權力與資源並非處於對等的現況上，具有衝突意識可能造成

¹⁸ 朱森村在其所著「公私部門協力關係研究」中，指出「公共服務責任網」具有下列內涵：一、各部門在其組織內外，培養出信任、雙贏的理念。二、協力關係是兼具效率與公共性，拓過共同參與及責任分擔，而身化公共行政的價值。三、由於政府責任的擴大，和公共事務的增加，政府部門的政策制定被播走向「專業化」(specialization)和「分割化」(fragmentation)，此一趨勢帶動不同社群形成不同的政策網絡，也營造出合作與協力的關係。

雙方零和 (Zero - Sum game) 的「博奕理論」(game theory)，¹⁹解釋彼此在公共政策制定的環境中，產生勝負結局的對抗關係。

在社會呈現多元開放，民主制度成熟完備的國家中，公共政策得以接受檢視的透明度與一般發展中國家相較，明顯高出許多，由於民眾教育水準的提高，政府在制定政策上必須面對嚴苛的檢驗，然而政策問題日趨複雜，又受制於人力、資源、知識、技術、法規、及官僚制度等重重限制，使得具有特定議題專業能力的智庫，有了以往公部門獨占公共政策領域的揮灑空間。兩者之間通常藉由專案委託的方式，建立實質合作關係，一方面可發揮政府擴大公眾參與，有效整合民間資源的功能，使政策內涵符合社會期待，另一方面可促使智庫直接介入政策制定過程，秉持公益精神，滿足民眾需求。

智庫和政府之間，即便是存在預算編列與經費資助的契約行為，仍應跳脫金錢交易的傳統價值，政府不可具有威權性的雇主心態，運用行政資源，進行任何干預或箝制的手段；智庫更非是唯命是從的員工，從事專案研究時必須堅持創新、改革、公益的立場，決不淪為依靠權勢利益的附庸。智庫在絕大多數的時間裡，仍然以政策制衡，監督，與評議者自居。具體而言，兩者間必須保持一種既競爭又合作，既依賴又自主的關係，才能創造出公部門、第三部門、與社會大眾三贏的局面。

¹⁹ 博奕理論：係指研究參與競賽者面對其他與賽者如何進行理性一貫的抉擇的一門學問，其基本假設人類再面對事務狀況作理性抉擇。因此當面臨衝突情境時，各方皆能在可能之途徑中預測他方之行動，並作合理之估計，進而作出合理之抉擇。由於「博奕」含有絕對勝負之不幸結果的意涵，對於尋求共同利益的情境下並不太適用。

第二節 智庫對公共政策的影響策略

時至今日，美國的智庫成員在各項公共政策議題中，仍然扮演專業研究者、理念傳播者及具有批判性格之政策評論者為主。雖然身處權力結構的同心圓中，終究不是政策制定的最後仲裁者。所以必須先確認智庫在政策過程中的角色定位，才能明瞭智庫對公共政策的影響途徑與方式。

一、智庫在政策過程中扮演的角色

由於智庫隨著非營利組織的勃興，在民主國家中日益突顯其重要性，近年來有關智庫的著作也隨之增多，但是有關智庫在政策制定過程中的角色，偶見散置各篇章之中，缺乏完整而有系統的論述。一般論及此一部份，仍以 Weaver (1986: 568—569) 所言，扮演五種主要的角色，分別引述於下：

(一) 智庫是決策者政策理念的主要來源

智庫的主要工作是探求知識的理念，並將之向外傳播，藉由和行政部門及學者專家的互動，使主導政策的機構與官員，逐漸接受其理念與研究成果，最終在政策制定上能接納其主張。舉例而言，美國企業研究所、胡佛研究所、及布魯金斯研究院對大眾運輸業，在層層法令限制下得以鬆綁，可稱厥功甚偉。其次傳統基金會在倡導公營事業民營化的議題上，構成行政部門極大的壓力。

(二) 智庫是政府公共政策議題的評論者

許多智庫在國家元首或最高行政首長甫任新職之初，立即從事一系列政策議題的評論，並提出各類政策方案，此舉不僅有互別苗頭之勢，更重要的是迫使新的行政團隊必須針對所提策略做出具體的回應。例如傳統基金會有系統的進行「選民付託」(Mandate for Leadership) 的專題研究。²⁰ 布魯金斯研究所的「設定國家優先順序：一九九〇 及以後」(Setting National Priorities: 1990's and Beyond)、都市研究所的「向領導挑戰」(challenge to leadership)，都是針對

²⁰ 「選民付託」研究系列，以專書的形式出版，從 1980 年代初期至 1998 年為止，已經發行到第四輯 (Mandate for Leadership IV: Turning Ideas Into Actions)。該專書主要的內容為闡述美國內政 (聯邦政府的角色、聯邦體制的改革、租稅與福利的改革)、與萬交政策議題。

公共政策進行長期性觀察，做出具代表性的專題研究。

（三）智庫是政府所提方案的評鑑者

任何政策進入執行階段之後，必須從事政策目標與實際成效之間的差異分析，而智庫經常接受政府委託進行方案評估，檢視其是否有效率的運作，能否達成預期目標，評鑑的目的在於預防危機呈現、適時修訂計劃、與評估執行績效。往往智庫在體制外更能貼近群眾所需，不受傳統制式思維所拘限，發揮矯正偏失的功能。智庫亦常主動出擊自行研究，但是在政府部門公開之資訊不足下，使評估成果受到若干限制。

（四）智庫是政府甄拔官員與專家的人才庫

智庫的學者與政務官之間，隨者政黨輪替而相互流動，這就是特有的「旋轉門」現象。智庫成員藉由職務的歷練，一旦入仕不致發生新手上路的窘境；政府要員卸職後，亦有發揮所長徐圖再起之所。一九八〇年代共和黨雷根政府時期，單在「美國企業研究所」即網羅了三十位學者加入執政團隊，「傳統基金會」資深研究員 Jean Kirkpatrick 被延攬出任美國駐聯合國大使，優異的表現，頗為政壇稱頌。其他諸如羅德（Winston Lord）在出任駐中共大使及助理國務卿之前，就是「外交關係協會」的總裁，柯林頓政府的亞太事務助理國務卿陸士達（Stanley Roth）出任該職前是「美國和平研究所」的研究部主任；曾任駐韓大使、先後駐節兩岸的資深外交官李潔明，退休後擔任「美國企業研究所」的資深研究員，迄今仍被受美國外交部門倚重；而現任美國布希政府副總統錢尼，之前即是「美國企業研究所」副理事主席，該所的資深副院長波頓亦出任布希政府主管軍控、反擴散及裁軍事務的國務次卿。由此可見智庫成為美國政府的重要人力資源體系，不斷的造就出傑出的政策制定者。

（五）智庫是新聞媒體資料引述的權威來源

智庫的研究員經常就當前社會關切議題接受電視採訪，或在各個平面媒體開闢專欄，既可拓展所屬機構的知名度，又能發揮影響輿論推動公共教育，以營造

一個倡導政策理念的有利環境。美國公共電視台在華府開闢每日一小時專屬於智庫的電視節目，節目名稱即稱為「智庫」。²¹透過廣播電視的播放，運用民眾所能理解的語言，提供專業觀點的詮釋，幫助社會大眾瞭解公共議題，並與社會菁英產生交流激盪，引發具有相同認知的共鳴。其次社會一但發生重大公共議題，智庫成員立刻成為各大媒體爭相邀請的寵兒，以美、英聯軍揮師伊拉克推翻海珊政權為例，不論在美國或是台灣，智庫成員穿梭各新聞性節目之間，儼然成為智識權威的象徵。

三、智庫參與公共政策的途徑

由於智庫以從事公共政策之研究與倡議為天職，所以參與途徑直指擁有行政或立法權力之決策核心為目標。智庫必須進行「介入性」策略規劃，透過經營網絡，使其被整合至特定組織之中，以逐漸發揮對政策之影響力。並以下列三個途徑說明之。

（一）參與競選團隊的途徑

嚴格而論，非營利組織不宜涉入任何政治性的競選活動，然而智庫與競選活動，主要為候選人規劃政策理念、及施政藍圖。在各型選舉中，又以總統大選各黨候選人，公開徵求智庫撰寫公共政策白皮書的風氣最為普遍。一則顯示候選人博採眾議，廣納菁英建言，其次運用智庫進行政策傳播，整個競選過程就像一場全國性策略行銷競賽。選舉獲勝後，更可藉由此一管道，可伺機入朝成為政策的主導者。²²

（二）經營國會關係的途徑

美國國會議員位居政壇核心要域，周遊於各國顯要之間均備受禮遇，地位之崇隆可見一般。即便是國會幕僚及議員助理，在行政立法間扮演溝通支援性的角色，影響力亦不容小覷，因此國會山莊（Capitol Hill）被形容為政治社區或政

²¹ 郭壽旺，「華府智庫對美國了案政策之影響」中說明，美國近年來由於地方報紙與地方廣播電台普遍在華府地區設置辦事處，而且衛星傳播技術的日新月異，有線電視台的蓬勃發展，智庫推動公共教育與塑造公共議的機會大幅增加。美國公共電視網站：<http://www.pbs.com>

²² 胡佛基金會（Hoover Institution）研究員 Martin Anderson 指出：各類外交、內政議題的政策立場，總統候選人大量徵求智庫的建言，透過彼此的理念交換，勾勒出競選活動的主軸。（Abelson, 1996: 67）

府的「次文化」。各家智庫均視國會為兵家必爭之地，不但長設聯絡辦公室，並派駐專職人員，提供大量資訊供國會助理參考，亦隨時接受議員諮詢，透過聯絡室的設置，可掌握法案審議的最新動態，因為彼此互蒙其利，逐漸形成共生的生態，智庫對公共政策影響的觸角，也在國會中盤伸。

（三）從事二軌運作的途徑

由於國際交往和相互滲透的加強，全球緊迫性議題及若干國際事務，必須借重跨國組織折衝，各種具國際網絡及影響力的非營利機構得以應運而生，不但能解決超越國家主權範圍的事務，又能避免不宜以國家角色介入的尷尬，遂有第二軌道（second-track）的興起，²³於是可見智庫學者穿梭於各國之間。

第二軌道，是近十年來國際社會交往實踐過程中的新觀念和新產物，此一機制主要是針對重大公共政策與外交事務，進行多邊性對話、協商、與合作的活動，成員除了應具備有專業的知識與經驗之外，也必須獲得政府一定程度的授權，並與政府決策高層建立暢通的意見表達管道，與友好互信的關係，協商的共識與成果才能成為決策者的施政依據，衡諸上述要件，似乎已為智庫量身訂做，參與國際性公共事務的絕佳途徑。

三、智庫影響政策形成的方式

智庫本質上乃是一非營利的公共政策研究機構，而政策倡導可說是非營利組織實踐宗旨與使命的必要策略。在影響政策形成的方式上，與非營利組織大致相同，其方法有下列幾項：

- （一）出版刊物：智庫發行能夠廣泛流傳的專書、政策評論期刊、輿情雜誌、及報刊通訊等，藉以創造議題、宣揚理念，使社會大眾明瞭機構使命與立場，以擴大組織擁護群。並提出有別於官方之相對性政策比較研究，一方面可述諸於社會公評，另可迫使政府在政策制定過程中必須考量智庫的重要主張。例如「布魯金斯研究所」

²³ 林吉郎著「台灣未來參與國際 NGOs 網路的策略：安全議題，第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維」：第二歸到外交泛指已非政府組織為主題所進行的各種多邊性政策議題對話、協商、與合作的活動。但若干形式的國會、半官方、和非正式外交，即所謂「第二軌道外交」，係由國會、卸任總統、其他卸職政府官員、以及政府資助的研究機構、遊說人員、和非政府組織等所執行。

的【布魯金斯時事通訊】(The Brookings Newsletter)、「傳統基金會」的【政策評論】(Policy Review)、「戰略與國際研究中心」的【華盛頓季刊】(Washington Quarterly)等。

- (二) 媒體傳播：智庫通常與媒體之間保持友好的互動關係，不但在平面報刊發表專論，亦參與電子媒體新聞性節目進行公共政策的討論，藉由現場叩應與民眾直接交流，使智庫不再高不可攀，能發揮直接又立即的效應。近年來資訊科技結合網際網路，對以往社會型態造成空前的衝擊，不論規模大小的智庫，均設有專屬網站，將訊息傳送到需求者的眼前，所呈現的不再是單一或局部的資料，而是可以明瞭來龍去脈的完整圖像。美國部分智庫更利用網路登載排行榜，作為爭取支持者與募款的手段。
- (三) 舉辦公論壇及研討會：智庫辦理之論壇及研討會，通常相關政府機構的官員也會受邀參加，與會人員含括國內外學者專家，智庫研究員藉此機會釋出新的研究動機與方向，透過意見交換，使得本身所要傳達的理念得以彰顯。
- (四) 公聽會：通常鎖定具有新聞性的公共議題，邀請立場互異的各方代表進行公開辯論，藉由彼此的陳述、探討與論證，可清楚呈現政策法案的優劣得失。智庫也藉此突顯其對特定法案的創見，與照顧社會邊緣族群的公益價值，不論採行廣邀各界參與並可透過電視報導的公開性公聽會，或是限定特定人員、團體及主政官員參加的封閉式公聽會，智庫都可藉此機會，就其專業素養發表議論，達到政策倡導的目的。
- (五) 推薦人選進入內閣：與政府高層關係密切的智庫，往往會針對與其政策推展相關的行政職務，推薦同僚或理念相同的學界菁英，納入行政首長的口袋人選之列。智庫積極介入人事運作在政界已是不爭的事實。以「傳統基金會」為例，一直堅信「人即是政策」(people are policy)，只有在其位才能謀其政，因此儲備人才伺機出任政府的要職，始終是智庫視為通往決策核心，主導政策的便捷之路。
- (六) 延攬卸任官員進入智庫任職：智庫通常提供舊政府人才轉進的絕佳處所，為暫時蟄

伏的卸任官員，搭建另一揮灑的舞台，使其政治生命得以延續。借重其嫻熟的行政經驗，使影響政策的過程更具著力點，並可運用其豐沛的人脈關係，籌募機構所需的資金。例如美國前國防部次長 John Hamre 退休後立即轉任「戰略暨國際中心」會長兼總執行長。

- (七) 提供決策者即時性的政策研究需求：智庫必須具有隨時為政策制定者，準備緊急事件的短篇研究報告和政策摘要，因為政策制定者是智庫專業知識的首要客戶，所以必須在政府受到執政挑戰，民眾產生信心動搖之前，提供輿情、並做精闢的政策分析，立即撰述簡潔又切中時弊的報告，能迅速回應社會所需，避免執政者陷入危機處理的困境。智庫藉此與特定官方組織，維繫長期的契約關係。

「美國企業研究所」就是最早提供政府政策情報分析的智庫，「傳統基金會」發行之簡明扼要政策說帖，例如關鍵評論 (Critical Issues)、議題新聞快報 (Issues Bulletins) 等，不僅發揮政策倡導的效能，有效影響政策制定者，也為該機構鑄造出華盛頓地區別無分號的金字招牌。

智庫對政策最顯著而直接的影響力，在於擁有獨特的人才輸送系統，不論政權如何交替，始終能游走於朝野之間。許多卸職的決策要員暫時留在智庫，繼續為公共事務獻策或扮演監督執政者的角色。隨者菁英的流動，帶給智庫豐沛的智識與經驗，透過新舊傳承與彼此浸染，使其成為最佳的人才培育所。甚至大型企業或媒體也意識到智庫與決策高層的緊密關係，主動參加智庫舉辦的研討活動，合法的參與政策的制定過程，以維護自身利益。

由此可知，智庫藉由對公共政策的參與及影響，使它進入權力的迴廊，也吸引各方勢力示好或投效。這也考驗智庫在理想和利益之間、權力與公益與之間，必須堅持符合非營利價值的抉擇，倡議目標與研究成果若能以公共利益為依歸，才能建立公正、超然的形象。如此智庫自詡為「擺脫腐化的權力、支配政策的權力、享受讚賞的權力」之「公共利益守護神」的稱號，方可謂實至名歸。

第四章 我國智庫與國防政策研究

本章以三節的篇幅，分別說明三所國內智庫：國策研究院、台灣綜合研究院、及台灣新世紀文教基金會，在國防相關議題的研究成果，並探究向來為體制內成員所獨攬，且外界較難觸及的國防政策領域，非營利研究機構如何建構倡議途徑，從而解析當前國內智庫在國防政策上的實質參與狀況及影響程度。

第一節 國策研究院與國防事務研究

一、機構概況

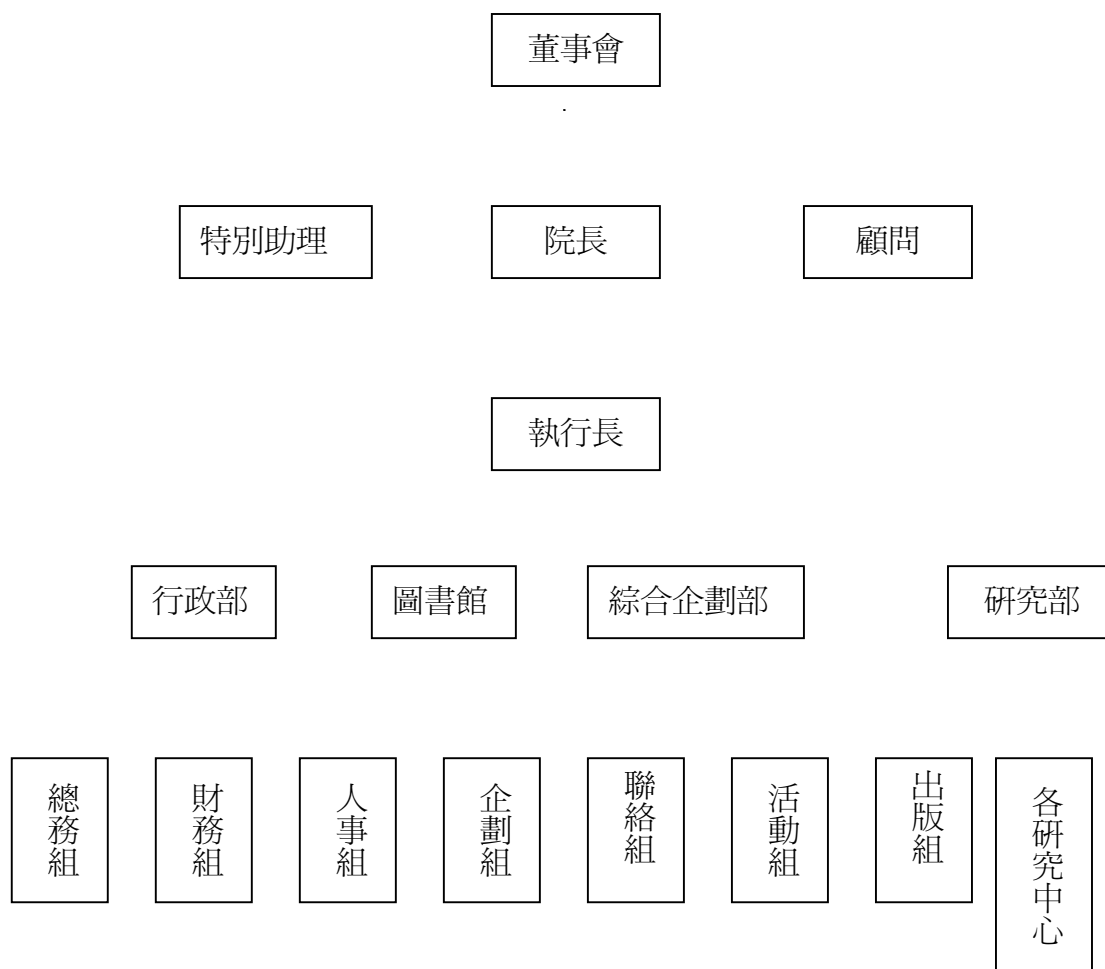
「財團法人國策研究院文教基金會」的前身為「張榮發基金會國家政策研究中心」。該中心正式成立於一九八九年一月，為長榮企業集團總裁張榮發先生所創辦，隸屬於財團法人張榮發基金會。當時為基金會催生的社會名流，寄望基金會以推動公益服務、重整社會倫理道德宗旨，而後逐漸發展成為以研究公共政策為主要目的民間智庫，就當時的政經環境而言，可謂開風氣之先。

國策中心的首位主任為台大法律系教授蔡墩銘，執行長為張瑞猛。一九九二年初由美國威斯康辛大學政治系教授田弘茂接任主任，一九九七年由時任中國時報副總編輯的黃輝珍接任執行長。一九九八年二月起，國策中心正式改制為獨立的財團法人國策研究院，不再隸屬於原來的張榮發基金會。

現今「國策研究院」在組織規模與人力配置上，與以往「國策研究中心」相較，已進行極大幅度的精簡；此一歷程不僅見證「國策研究院」歷史發展的軌跡，亦可說明智庫在面對政經環境轉變時，必須要進行組織機能的調整，此舉是否能繼續展現對公共政策的影響能力，仍待進一步的檢驗，然而卻是構繼面臨生存挑戰的必須選擇。

改制後之國策研究院，由田弘茂出任董事長兼院長，執行長由資深研究員羅致政兼任，其組織架構圖如圖 4-1 所示：

圖 4-1 國策研究院組織架構圖



資料來源：國策研究院簡介，1998

現任國家安全會議諮詢委員蘇進強，在七十九年國策中心春秋鼎盛時期擔任該中心研究員，專司國防議題之研究；就此一階段國策中心的研究成果何以能夠睥睨傲人，做以下的說明：

「一九八九年「國策中心」即能領率群倫，成為國內第一所專屬民間的學術型智庫，

在張榮發董事長全力支持及豐沛財力挹注下，不但能網羅優秀人才進入機構從事專職的研究工作，專任研究人員曾經多達三十幾位，並視研究主題所需，遴聘若干兼任研究員，其中研究員比照教授標準支薪，副研究員比照副教授支薪，在良好的工作環境幫襯下，展現出豐沛的研究能量，與優質的公共政策研究成果。」（蘇進強，訪談紀錄）

在改制為「國策研究院」之前，「國策中心」的董事會成員皆為張榮發先生的家族成員或與其關係莫逆的社會人士，此一時期，「張榮發基金會」每年約捐助七千萬元支援機構運作，由於張榮發與前總統李登輝非比尋常的私誼朝野盡知，在政府權勢的庇祐，與財團充裕資金的奧援，所以「國策中心」成為李前總統的民間智囊，也因此捲入曾經掀起惡浪驚濤的政黨「流派之爭」。至此「國策中心」的決策高層與執政當局的金權關係始終受人賞議，即便如此，該機構在部分公共政策研究領域上所做的具體貢獻，仍為其他具有相同屬性的民間學術研究機構所不及。

目前國策研究院在資金來源上已非完全依賴「張榮發基金會」獨立支助，由董事會向國內首要二十餘家企業募款，募得二億一千萬元作為成立基金，²⁴在財務結構、政商關係均不若往昔的狀況下，國策院只得進行大規模瘦身計畫。

表 4-1 「國策研究院」董事會名單

職稱	姓名	任職機構
創辦人	張榮發	長榮集團總裁
董事長	田弘茂	總統府國策顧問
董事	吳東進	新光人壽保險股份有限公司董事
董事	周世雄	國立中山大學大陸研究所所長
董事	殷琪	大陸工程股份有限公司總經理
董事	焦佑倫	華新麗華股份有限公司董事長
董事	劉維德	財團法人中國技術服務社董事長
董事	蔡明忠	富邦產物保險股份有限公司董事長
董事	魏啟林	土地銀行董事長
董事	林孝信	中興保全股份有限公司董事長

²⁴ 喜馬拉亞文教基金會網站建構國內三百家主要基金會名錄，其中列舉國策研究院文教基金會之基金數額為貳億壹千萬元，設立基金來源個人捐贈佔 16%，企業捐贈佔 84%。1998 年經費支出為二千六百萬元。

董事	洪墩謨	國立中山大學社會科院院長
董事	陳河東	三商行股份有限公司董事長
董事	黃輝珍	文化總會秘書長
董事	蔡宏圖	國泰人壽保險股份有限公司董事長
董事	鄭深池	兆豐金控公司董事長
董事	羅致政	東吳大學政治系副教授
董事	林基源	考試院公務人員保障暨培訓委員會主任委員
董事	孫道存	太平洋電線電纜股份有限公司董事長
董事	陳敏賢	東南水泥股份有限公司董事長
董事	詹正田	宜進實業股份有限公司董事長
董事	蔡其瑞	寶成工業股份有限公司董事長
董事	駱錦明	台灣工業銀行董事長

資料來源：修改自「國策研究院」印製之中文簡介（2003年）

目前正式編制人員僅於四位，與「國策中心」時期相較，實不可同日而語，因此只得採行研究委員制，亦即是將原有的「人員導向」改變為「計畫導向」，不論是政府委託專案或自發性研究專題，大多以兼聘的大學教師任之，其優點是有效摶節人事費用，使研究領域不受編制內研究人員專長羈絆；對於資源短絀的智庫來說，只得採行此一彈性做法，若是名為智庫實則進行仲介轉包的工作，就長期發展而言，對政策研究的專業性、政策倡議的公信力，存在未孚眾望的隱憂。

二、國防相關議題的研究成果

智庫在從事某一特定公共議題研究時，必須考慮當時社會環境與需求、機構本身研究人員專長領域，可獲得哪些有助研究的各項資源，其中包括相關資訊的獲取、專案經費的挹注、行政部門抱持心態等。就以上條件而言，台灣政治發展歷程中，在威權體制時期，國防政策豈容民間學者置喙；即便社會逐步走向開放之途，國防政策也非攸關民生議題，較難激發一般民眾共鳴。

尤其國防部門過去長期以來不願面對體制外評論、挑戰、與競爭的保守心態，如同銅牆鐵壁一般，使得民間學術機構難越雷池一步，然而民主化卻成為打破此一藩籬的重要關

鍵。但是智庫本身研究國防政策相關議題的人才短絀也是不爭的事實，以上種種因素多使得民間學術機構，若要從事國防政策相關議題研究時，受到結構性因素的限制，對此蘇進強先生有以下的說明：

「舊政府時期，無可諱言在行政體系保守心態下，一般社會觀感都視之較為封閉且易畫地自限，若更明確的劃分可謂一九九二年總統大選前，民間智庫並無對公共政策有著力的空間，與國防有關的民間機構，僅有蔣緯國主其事的「中華民國戰略學會」，此一組織成員均為退休將領，其屬性較傾向為聯誼性質，而非學術研究機構。總統大選之後，台灣社會在民主化的深度與廣度上都有顯著的提昇，智庫也展現出前所未有的能量。畢竟國防體系自成一格，保守有餘，但是與已往相較已有較多的開放空間。而智庫學者進行國家安全相關領域研究時，多屬國際關係，區域研究等範疇，專司國防議題研究的學者實在屈指可數，若論對國防政策做有系統的研究機構，國策研究院絕對是其中翹楚，這與研究人員的背景有直接的關係」（蘇進強，訪談紀錄）

筆者將「國策研究院」自一九九一年起，針對國防議題進行之研究計畫、召開之國防政策研討會、刊載於「國策季刊」、「國策雙週刊」、「國策專刊」之國防事務專文、及一九九五年起發行有關國防安全之「智庫專書」臚列於後，由表列內容可大致彰顯該院從事公共政策研究的使命感，在當時無法獲得行政部門青睞與社會大眾迴響下，甚至可能遭受侵犯官方權限的質疑，以及探求國防機密之不諱的環境下，仍能有下列成果，誠屬不易。

表 4-2 「國策研究院」針對國防事務的研究計畫

研究計畫名稱	計畫負責人	執行時間
台灣國防構想	張友驊	1991 年
軍隊與社會	蘇進強、楊志恆	1991 年
台灣的國防戰略與國防體制	蘇進強、楊志恆	1992 年
台灣的國防安全	蘇進強	1993 年
中共軍事現代化之研究	楊志恆、林正義	1993 年
台灣的國防安全與兵力結構	蘇進強、林郁方、馮濟民	1994 年
軍隊與社會	蘇進強、鄭曉時、周祝瑛	1995 年
中共國防科技發展之研究	楊志恆	1996 年
中華民國軍購決策評析	田弘茂	1998 年

中共信息戰及台灣反制之研究	歐錫富	1998年
中華民國軍購決策之研究	田弘茂	1998年
中共軍備擴充：俄羅斯因素及其對台安全影響	歐錫富	2000年

資料來源：作者自行整理

表 4-3 「國策研究院」針對國防議題召開之研討會

研討會名稱	召開時間
軍人治安角色研討會：給全國治安會議的建言	1990. 08. 03
第一屆國防管理研討會	1992. 12. 23
第二屆國防管理研討會	1993. 12. 26
第三屆國防管理研討會：封鎖與反封鎖	1994. 12. 18
國軍兵力結構與台海安全研討會	1995. 01. 08
第四屆國防管理研討會：我國應有的南海戰略	1995. 12. 23
軍隊與社會研討會	1996. 01. 07
台海安全與國防預算評估研討會	1996. 04. 13
第五屆國防管理研討會：中共高科技戰爭戰略戰法	1996. 12. 21
台海安全與國防預算評估研討會	1996. 04. 13
國防軍事採購的決策過程分析研討會	1998. 04. 28

資料來源：作者自行整理

表 4-4 「國策研究院」針對國防議題出版之「國策期刊」

期別	主要篇目	出刊時間
10	總體國防政策的新方向	1991. 06. 11
22	國防及情報體制專輯	1991. 10. 26
23	軍隊體制專輯	1991. 12. 10
44	當前國軍軍事教育問題	1992. 10. 06
49	國軍建軍與士官制度	1992. 12. 15

52	國防管理專輯	1993. 01. 26
77	國防管理專輯	1994. 01. 11
87	國軍軍事教育的改革與展望	1994. 05. 31
100	從中共軍事演習看其海洋戰略的轉向	1994. 11. 29
102	封鎖與反封鎖	1994. 12. 27
104	國軍兵力結構與台海安全	1995. 01. 24
105	國軍兵力結構與台海安全	1995. 02. 07
114	軍隊與社會	1995. 06. 13
122	軍中管教與軍中人權	1995. 10. 03
123	軍中管教問題的思辨	1995. 10. 17
133	軍隊與社會	1996. 03. 05
137	台海安全與國防預算評估	1996. 04. 30
173	省思台灣當前的安全與國防政策	1997. 09. 16

資料來源：作者自行整理

表 4-5 「國策研究院」針對國防議題出版之智庫叢書

書籍名稱、	作者	出版社	出版日期
台海安全與國防改革	蘇進強	業強	1995
國軍兵力結構與台海安全	蘇進強等著	業強	1996
台灣的國防安全	楊志恆等著	業強	1996
軍隊與社會	蘇進強等著	業強	1997

資料來源：作者自行整理

由表列內容可以發現，作為民間智庫的「國策研究院」，於一九九〇年代起，即以該院專任研究員蘇進強為核心，配合其他有志於國防事務的研究員，並廣邀國內軍事研究學者、退役將領參與以「台灣的國防改革」為主軸的一系列研究，研究範疇包括國家戰略階層的海安全、地緣政治等，國防政策的兵力結構、兵役制度、軍事教育及國防預算等；軍隊實務的管教、人權等議題，甚至論及封鎖與反封鎖，以及地空整體作戰等野戰戰略與戰術課題，

研究內容不僅結合理論亦側重實務，企圖尋索且建構出台灣未來國防事務的雛形與發展方向。

三、國防政策的影響程度

「智庫」(Think Tanks)對於任何公共政策的研究成效，最終仍需檢視其能否對公部門產生影響的程度作為評判準繩，若僅是從事學術性研究，那就無異於一般大學，智庫也就失去存在的價值。究竟「國策研究院」對國防政策研究抱持的理念為何？有無特殊的政治意涵？對我國國防政策的貢獻何在？蘇進強先生說明如下：

「國防政策主要在考量國家安全，就台灣當前情勢而言，當然中共的軍事武力威脅，就成為我國建軍備戰一切作為所需思考的主要因素。然而國防政策有其一慣性與連續性，並非因政黨輪替而有大幅度的改變，也無關統獨的政治信仰，因為國防政策是超越意識型態與黨派界線的。若是存在主觀的偏好而刻意忽略客觀的事實，所制定的國防政策必將產生盲點。本人在研究上就是盱衡國防事務實際所需，並不刻意探究歷史、文獻、理論，以解決當前實際問題為首要考量，諸如針對國軍兵力規劃的研究報告，若干年後可發現國防部門在推動精實案、及聯兵旅的組織架構上，均與本人的研究成果有一定程度的關聯性。」(蘇進強，訪談紀錄)

筆者將「國策研究院」歷年在國防事務相關議題之研究成果予以摘擷，並與當前國防政策作一比較，從兩者的時序與內涵上，試圖發覺彼此在公共政策研議與推展的因果關係，檢驗民間智庫究竟是曲高和寡，或是也能引領公部門共譜樂章。

表 4-6 「國策研究院」之國防研究成果與行政部門國防政策比較表

區分	國策研究院	行政部門
兵力結構	<p>1995 年蘇進強（台海防衛作戰與國軍兵力結構）</p> <p>一、三軍兵力以不超過我國總人口數之 1% 為原則，員額以三十萬為原則，陸海空軍之兵力比以 2:1:1 為當。</p> <p>二、陸軍師級單位組織龐大，頓重性高，就本島防衛作戰而言，因以獨立旅為宜。</p> <p>三、海巡部隊組織應予法制化，不應隸屬軍管區師令部，致使權責交錯。</p>	<p>一、1988 年起，逐次推動精實方案，總兵力由原有之四十七萬，至 2002 年精減至陸軍十九萬、海、空軍各五萬、憲兵一萬，總計三十萬。</p> <p>二、自 1998 年起，師級單位逐次虛級化，改由聯合兵種旅（守備旅、打擊旅、空騎旅）代之。</p> <p>三、2001 年軍管區師令部改制為後備司令部，海巡部隊由內政部成立海岸巡防署納編之。</p>
國防組織法制化	<p>1991 年蘇進強（國軍與社會關係之建構）</p> <p>確立一元化的國防體制：</p> <p>國防組織的法源混淆，定位不明，形成軍政、軍令二元化組織型態，產生權責不一、功能糾葛之情事，國防組織法應在總統大選後，列為立法院優先審查法案，而軍政軍令一元化體制的確立，當可廓清規避國會監督之積弊。</p>	<p>八十九年元月五日立法院第四屆第二會期，三讀通過「國防法」及「國防部組織法」（俗稱國防二法），復於九十年十月二十五日第四屆第六會期，三讀通過「國防部參謀本部組織法修正草案」，並更名為「國防部參謀本部組織條例」，此一條例旨在落實國防體制再造、軍政、軍令一元化、也開啟國家邁入文人領軍、軍隊國家化的第一步，實施新法之後，參謀本部成為國防部長的軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，負責軍令幕僚作業、指揮三軍部隊執行戰備任務，並執行作戰指揮，以貫徹軍令、軍政一元化。</p>

軍事教育	<p>1994年鄧定秩（精簡軍事院校、落實軍事教育）</p> <p>一、精簡專業院校 為經濟有效運用教育資源，將中正理工學院、政戰學校、國防管理學院、國防醫學院，於現址合併為國防科技大學。</p> <p>二、精進深造教育 三軍大學應與民間大學研究所或與國防科技大學研究所合作，使學員研究戰略戰術的同時可選讀相關碩士學位</p>	<p>一、2001年三軍大學、中正理工學院、國防管理學院、國防醫學院，於現址合併為國防大學，期能發揮教育資源共享、人力資源精簡之目的。</p> <p>二、2002年國防大學與台灣大學簽訂學術交流合作計劃，國防大學戰爭學部兵研所與國立政治大學外交系合作，兵研所學員修畢該所學分及完成論文撰寫，由政治大學外交學系授與戰略與國際事務在職專班碩士學位。</p>
ROTC制度	<p>1994年周祝瑛、陳膺宇（ROTC制度與我國軍事教育—從台灣的多元文化談起）</p> <p>一、可培養因應未來戰爭型態的軍事人才</p> <p>二、可培養具有良好洞察力的領導幹部</p> <p>三、可培植擁有研究軍事理論的專門人才。</p> <p>四、採行ROTC制度，是國防教育體制的必要選擇。</p>	<p>「大學儲備軍官訓練團」制度之建立過程，起始於1989年陳履安部長任內提示研究，1993年孫震部長任內著手規劃，1997年蔣仲苓部長終能促其實現，招募對象為大學各科系大一升大二男生，教育目的在於：加強體能訓練、自動自發學習、強化責任認知、提高道德標準、勇於接受挑戰。</p>

資料來源：作者自行整理

就「國策研究院」在有關國防政策相關議題研究中，諸如兵力結構的調整與精簡、國防組織法制化、軍事教育的變革等均能在行政體系正式行程政策付諸實行前提出具體之研究成果，該院於一九九二年開始，每年年終定期舉辦「國防管理研討會」，適時將設定議題的政策理念，透過公開場合來宣達，在專家學者共同激盪下，受邀的官員亦能感受體制外的另類觀點與不受羈絆的求新動能，研討會也就成為國策研究院最具影響力的倡導途徑。國策研究院在政策倡議上所做的努力，蘇進強先生作以下的說明：

「智庫若要永續發展，展現出對公共政策旺盛企圖心與影響力，哪麼廣邀學者和政府官員參與研討，絕對是不可或缺的重要方式，藉由彼此良性的交流和互動，可以促使行政部門有更開放的空間。我們必須了解，國防體系一向具有強烈的階級服從性格，承辦軍官進行

專業研究時，多以上級指導為依歸，少有個人創見，若藉由參與民間智庫的研討，所獲得的資訊可以彌補本身自信心的不足，也得以在長官面前據理陳詞，當其進行內部政策規劃時，智庫的影響力也就融入其中。」（蘇進強，訪談紀錄）

由蘇進強先生的訪談中顯示，研討會不僅可以充分展現智庫作為公共政策議案評論者的功能，更是決策者政策理念的主要來源，尤其對由長期較為封閉的國防體系而言，主動邀約官員與會的實質效果，非其他政策倡導方式所能及。然而具有公益價值的公共政策仍需透過適當的行銷，教育民眾、動員民意，使其對政策產生更廣泛的影響力，此一部份蘇先生亦進一步說明：

「以本人當時在國策中心為例，相關的學術研討會均會邀請媒體參與，與媒體也一直維持良善的互動關係，研究方向及成果，透過媒體的報導，不僅可以增加研究機構的曝光度，也是政策行銷的手段之一。然而國策中心並不刻意經營媒體或討好媒體。至於和民意代表互動的部分，也是選擇與本身研究取向有相關性的代表作為接觸對象，通常智庫成員會受邀參加立法委員舉辦的公聽會，具有某一專業領域背景的立法委員亦受邀參加智庫舉辦的學術研討會，如此多邊互動與交流，行政部門不致輕忽智庫的實質影響力」（蘇進強，訪談紀錄）

尤其在一九九〇年至一九九七年之間，國策中心在國防政策相關議題的研究成果頗為豐碩，其關鍵因素不外兩點，第一：具有國防實務經驗的研究人員致力於專案研究。第二：豐沛的財力資助使機構成員無後顧之憂。一九九八年隨著部分具國防專業背景的研究人員去職，以及國策中心的改組，在人力與財力相繼流失之下，過去輝煌的國防政策研究熱潮，已成昨日黃花。

國策研究院（1989—2000）所做的一五四項研究計畫涵蓋領域十分廣泛，不僅在國防議題上頗有成就，在其他議題亦可顯現其敏銳的政治嗅覺，例如配合執政當局的政治風向，頗能機動性的就急迫議題進行專案研究，例如八十二年至八十五年間，多致力於憲政改革中的「總統直選」議題，而後將焦點立即轉移至「省虛級化」，其「御用智庫」之稱絕非浪得虛名。雖然在李登輝主政時期的國策中心，兼負若干政治使命，但是在社會福利、兩岸關係、國防安全、教育制度、本土文化等均有相當的研究成果。

第二節 台灣綜合研究院與國防事務研究

一、組織概況

「台灣綜合研究院」是國內潤泰集團總裁尹衍樑與中華開發董事長劉泰英於1994年二月出資成立，劉泰英時任國民黨投管會主委，時值聖眷正隆，呼風喚雨之際，也種下今日官司纏身之因，尹衍樑更是橫跨兩岸的紅頂商人，在此二人周旋之下，「台灣綜合研究院」成立之初就擁有豐沛的財勢與人脈，劉泰英也順理成章將董事長及院長集於一人之身。

由於「台灣綜合研究院」係以公益性教育事務為目的登記之財團法人團體，劉泰英身兼二要職，明顯與「教育部審查教育事務財團法人設立許可監督要點」之規定相違，經教育部去函糾正，劉員始將董事長一職交由前彰化銀行董事長羅吉宣接任。

二〇〇〇年前總統李登輝卸任後隨即出任「台灣綜合研究院」榮譽董事長，隨同任職者包括，前總統府副秘書長黃振福、前秘書室主任蘇志誠、前總政治作戰部主任曹文生、其女李安妮等，由於李登輝仍然具有卸職元首的光環，當年「台綜院」辦理喬遷酒會，由前、現任兩位總統共同剪綵，益顯得風光非常，然而「台綜院」在李登輝及其若干頗具爭議的部舊入主後，風光的背後也帶來風波不斷的蜚短流長。

由於台綜院自詡為學術研究機構，董事會每年召開兩次，並不干涉院內研究主題與方向；院長以處理行政業務為主，依年度研究計畫分別編列各所預算，研一所主要研究目標是針對國內企業發展總體議題進行研究；研二所以科技政策之形成和推動高科技發展為研究宗旨，並進行相關課定計畫之研究；研三所之研究領域包括大陸經貿、文化、法律、政治、社會等相關計畫的執行；研四所主要研究目標係針對我國戰略安全進行研究。

台綜院現有企業經濟、科技管理、政治文化及戰略與國際四個研究所，其組織架構圖如圖4-2所示：

圖 4-2 台灣綜合研究院組織架構圖

資料來源：台灣綜合研究院網站 <http://www.tri.org.tw/>

研四所（戰略與國際研究所）於 1998 年四月正式成立，下設研究發展委員會、國際戰略研究組、中國大陸問題研究組、學術交流推廣室及行政室。透過舉辦研討會、和平論壇座談會、出版戰略與國際季刊與網站的設立，進行政策與理念的行銷，並對我國當前國際環境與戰略安全需要，進行專案研究，同時提供建言供政府參考；期望藉由廣邀國內學者專家的參與，凝聚共識，提昇我國全民國防的水準。

研四所聘有專任研究員三員，兼任研究員七員，其中不乏自軍中退役且學經歷兼具的人士，賦予專司國防戰略等相關議題的研究工作，例如兼任研究員劉湘濱，即為備役中將，曾任國防大學兵研所所長；兼任研究員潘東豫，曾任國防部計畫次長室綜合分析處副處長，目前擔任中國技術學院企管系副教授，以當前國內研究國際關係的智庫而言，研四所擁有之人力資源，確為其他相同背景的研究機構所不及。然而研究國防戰略議題之研究員均屬兼任性質，並不從事組織自發性研究專題，端視組織是否承接行政機構委託專案而定，致使研究成果受到客觀環境的拘限。

表 4-7 「台灣綜合研究院」研四所研究員名單

職稱	姓名	主要研究領域
專任研究員兼副所	張洋培	歐洲聯盟研究、北大西洋公約組織與歐盟之合作關

長		係、當代英國研究、亞歐會議之發展
專任助理研究員	張怡菁	臺灣史、歐洲聯盟研究
專任助理研究員	張棋炘	中國外交史、國際政治
兼任研究員	林文程	國家安全、中共外交、談判
兼任研究員	林正義	國際關係、中美外交關係、國家安全
兼任研究員	范錦明	經濟分析、經濟決策、經濟發展、中國經濟
兼任副研究員	黃東益	比較精英研究、南非政治研究、地方政治
兼任研究員	廖宏祥	航太電子、計算機控制、高科技戰爭
兼任研究員	劉湘濱	國家安全戰略、戰略研究
兼任研究員	潘東豫	軍事戰略規劃、國防科技管理、國防組織發展

資料來源：「台灣綜合研究院」網站 <http://www.tri.org.tw/>

台綜院主其事者曾是國內權傾一時的人物，其資金來源與流向自然深受各界矚目，日前造成國內外喧騰的國安局秘密帳戶「奉天專案」曝光一事，外界始知台綜院長期接受國安局專案經費資助，且金額龐大，行之有年，卻不接受任何行政及民意機關監督，迄今仍未釋疑平息，而董事長劉泰英操弄金權的弊案近日又引發另一波高潮。

劉泰英所涉十二起挪用國民黨黨產紓困不良企業，並於從中收佣等案件，於本年六月六日台北地檢署偵查終結，以背信、貪污等罪刑起訴，後經台北地方法院裁示以六千萬元交保，創下國內治安史上保金的新高紀錄。此一錯綜複雜的弊案卻又引發接受其紓困或利益掛勾的企業主，五年內捐款回饋給台綜院接近九億台幣鉅款。相關問題則待檢調、司法、監察等部門釐清，而非本研究範圍，但是此一事件卻突顯出智庫在人才的羅致、組織的營運、尤其是資源的挹注的與開銷上，均非其他從事社會福利的非營利組織所能相提並論，如何與擁有財勢與權勢的政府和財團保持適當關係，維持客觀超然立場，展現自發性倡議功能，其分寸拿捏實屬兩難。

二、國防相關議題研究成果及影響

由於九〇年代是台灣由威權統治走向民主開放的關鍵時刻，即便行事風格一向保守的國防部門，也在此潮流之中表現出前所未有的開放態度，例如第一本的「國防報告書」就在此一時期公開呈現在國人面前。風氣的轉變，除了時代所趨之外，第一位文人出任國防部長

的陳履安，在其中扮演至為關鍵的角色。此時「台灣綜合研究院」之戰略和平研究所，已成立三年有餘，筆者將該所自一九九〇年起，針對國防議題進行之研究計畫、召開相關的座談會及和平論壇舉行針對國防事務的各項活動予以列整，可以呈現該院在不同政治發展時期的研究成果。

表 4-8 「台灣綜合研究院」針對國防事務的研究計畫

研究計畫名稱	委託單位	執行時間
陸軍資訊類智庫專業資訊服務	陸軍總司令部	2000 年
陸軍未來反登陸作戰反裝甲作戰之研究	陸軍總司令部	2000 年
國防部不宜取消「海鯊」演習	自行研究（廖宏祥）	2002 年
「中國軍力」報告之我見	自行研究	2002 年
共軍第四代領導幹部的特點及其影響之分析	自行研究（陳梓龍）	2001 年
如何防範解放軍對台的奇襲	自行研究（廖宏祥）	2001 年
未來海島防衛作戰陸軍地位之探討	陸軍總司令部	2002 年
十六大後的解放軍	行政院大陸委員會	2002 年

資料來源：作者自行整理

表 4-9 「和平論壇」針對國防事務舉辦的座談會

時間	2001 年 4 月 21 日	2002 年 3 月 16 日	2002 年 7 月 20 日
探討主題	軍備競賽或和平共榮：展望兩岸關係	國防二法之實施與台海安全	中共軍事發展與兩岸關係
探討重點	因中美軍機擦撞事件引發各界對美台軍售的關注，其根本是對兩岸未來發展方向，是軍備競賽的對峙？亦或雙方可以藉此相互體諒進而創造和平共榮的局面？進行廣泛探討。	國防二法已於二〇〇二年三月一日正式公佈實施，軍政軍令軍備一元化的時代，國防二法對我國未來國防決策機制、軍文關係，以及台海安全有何影響？對國防現代化將扮演何種角色？進行廣泛探討。	中共目前採取何種軍事戰略？中共軍事現代化之發展為何？未來中共軍事領導人之更迭對其建軍發展之影響為何？以及中共是否可能運用最極端的方式解決台海問題？以及如何強化台灣安全進行探討。

資料來源：作者自行整理

表 4-10 「和平論壇」有關國防議題的專文

論文名稱	作者	發表日期
紀德級飛彈驅逐艦軍售爭議	胡震亞	2002.09.21
超限戰的迷思	廖宏祥	2003.02.21
中國飛彈和台灣之間只有七分鐘的距離	陳友武	2003.03.19
北韓與核武，事局變亂局	鍾堅	2003.03.21
都市叢林戰：美軍的惡夢	廖宏祥	2003.04.03
美伊戰爭「美伊軍事準備作為」	陳漢華	2003.04.07
從第二次波灣戰爭靠美國國家安全戰略新思維 與軍事事務革命實戰驗證	陳漢華	2003.04.27
資訊權與太空權軍事時代來臨對台海安全之可能影響 與發展	陳漢華	2003.05.19

資料來源：作者自行整理

由上述資料顯示，台綜院有關國防事務相關議題所做的相關研究，雖然在數量上不如國策研究院豐碩，研究歷程也不如國策研究院長期持恆，然而卻在近三年間接受陸軍總司令部委託進行「陸軍資訊類智庫專業資訊服務」、「陸軍未來反登陸作戰反裝甲作戰之研究」、「未來海島防衛作戰陸軍地位之探討」等三項研究計畫，並接受行政院大陸委員會委託進行「十六大後的解放軍」研究專題，除了該所在國防議題的專業研究能力受行政部門肯定外，亦可顯示其與政府部門長期建構良好的互動關係，此一關係當然與前朝要員轉進台綜院有關，吾人究竟是以美國智庫特有的「旋轉門」現象觀之？或是以政府、智庫、財團的利益共生關係看待？在相關案情尚待釐清前，不宜就此蓋棺論定。

其次「和平論壇」近年舉辦的國防事務座談會，討論主題例如二〇〇一年四月：美中軍機擦撞事件，可能引發兩岸軍備競賽或和平共榮；二〇〇二年三月：國法二法實施的意涵及影響；二〇〇二年七月：美國國防部依據「國會授權法」公布「中共解放軍軍力評估報告」，探討對兩岸關係的影響。由研討主題發現，該院頗能根據環境需要及時勢發展，做及時性的

探究。

本年四月全球矚目的事件莫不聚焦於以美英為首的聯軍，如何在伊拉克境內與海珊政權最精銳的共和衛隊進行地面決戰，聯軍能否藉由高科技與極優勢的兵力橫掃戰場？或是酷熱的沙漠、複雜的城鎮、或是宗教與民族情感的催化下，巴格達成為聯軍的墳場？一時之間，各大媒體突然出現許多平時不見其名的軍事專家夸夸其詞，其實只是平添新聞報導的熱鬧而已。

部份智庫學者除了經由媒體表達第二次美伊戰爭的觀感，也藉此增加機構知名度，亦有少數智庫從事嚴謹的學術探究與發表論述。例如台綜院「戰略和平研究所」即邀請國防大學戰略研究中心研究員陳漢華，發表「從第二次波灣戰爭看美國國家安全戰略新思維與軍事事務革命實戰驗證」，其內容摘要如下：

美國之國家安全戰略新思維主要有五：

- (一) 美國本土安全及國家價值觀：民主、自由、人權面臨挑戰
- (二) 二十一世紀最大威脅是恐怖份子和資助恐怖份子的獨裁政權
- (三) 反恐戰爭是經濟、外交、金融、司法、情報及軍事的總體戰
- (四) 面對非傳統威脅之防衛三步驟：預防、自衛、境外先期反制
- (五) 良好攻擊能力才是對付恐怖主義最好的防禦

美國軍事戰略新思維：

- (一) 全般戰略：先期反制，境外殲敵
 - (二) 建軍思想：以戰力為導向的兵力結構。
 - (三) 軍事轉型：構建一支快速反應之聯合打擊武力
- 具體做法：整合資訊、太空科技優勢，躍升美軍戰力

本篇內容對我國國防部門從事軍事事務改革具有相當的參考價值。而陳漢華在「美伊軍事準備作為」的專文中，論及美軍兵力部署、軍事動員、野戰戰略及行動方案；該所兼任研究員廖宏祥，發表「都市叢林戰：美軍的夢魘」一文，強調伊拉克將運用城鎮守勢作戰的優勢，發起宗教與民族的焦土戰，使聯軍陷入傷亡慘重與如何結束戰爭的困境之中。雖然智庫學者的若干論點與戰爭結果不盡相符，綜觀全文仍有可取之處。尤其智庫學者就國際重要事件對我國未來發展之影響做中肯之陳述，並對政府相管部門提供及時分析與資訊，此一部份，正是智庫研究員與一般在校園內從事學術研究與教學的學者不同之處，也是智庫存在價值之所在。

和平戰略研究所僅是台綜院四個研究所其中之一，且該院一向是以年度研究專案多寡作為預算分配的主要依據，筆者將該院八十八年度至九十二年度各所從事專案研究數量、以及自行研究和委託研究所佔比例作一統計，一方面可以了解該院應如何定位，同時也可以概知「和平戰略研究所」與其他各所相較下的整體表現與未來在組織內是否具備爭取預算，從事專案研究的優勢。

表 4-11 「台灣綜合研究院」各所八十八至九十二年度研究成果統計表

區分		研一所	研二所	研三所	研四所	合計
	自行研究	6	0	2	2	10
	委託研究	28	6	2	0	36
	小計	34	6	4	2	46
八十九年度	自行研究	12	1	2	3	18
	委託研究	29	2	2	3	36
	小計	41	3	4	6	54
九十年年度	自行研究	13	9	22	14	58
	委託研究	30	3	3	3	39
	小計	43	12	25	17	97
九十一年度	自行研究	7	4	22	11	42
	委託研究	22	3	13	3	41
	小計	29	7	35	14	83
九十二年年度	自行研究	2	0	3	2	7
	委託研究	2	0	4	0	6
	小計	4	0	7	2	10
總計	自行研究	40	20	51	32	143
	委託研究	111	14	24	9	158
	小計	151	34	75	41	301
究估 比全 率院 研	自行研究	27.9%	13.9%	35.7%	22.3%	
	委託研究	70.2%	0.9%	15.3%	0.6%	

資料來源：作者自行整理

八十八年度起至九十二年度總計進行三〇一件研究計畫，接受委託進行研究之計畫有一五八件，佔全部計畫案的百分之五十二點五，其中研一所主要從事企業發展相關的總體經濟、產業、資源、環境、金融、財稅等問題進行研究，該所接受委託案佔全院總數七成以上，該所並定期發佈總體經濟預測等。由此顯見經貿發展將是台綜院研究的主軸。

相較於研一所的豐碩研究成果，研四所則顯得遜色許多，自民國八十七年四月成立以來，總計自行研究的專案計有三十二件，接受政府委託研究的專案九件，其中針對國防議題進行研究的專案也僅有八件。此一結果當然與國內整體環境相關，就主觀環境而言，國內近年來經濟成長受挫失業率攀升，在政府高喊拼經濟的當頭，看似攸關國家安全卻又十分冷闕的國防議題也就受到冷落，其次行政部門的開放態度也是主要因素之一，以研一所為例多數委託案均來自經濟部、環保署及台電公司；而國防部門的委外研究實則屈指可數，委託案究竟是因應需求或是消化預算，外界無從查證。近年體制內相繼成立「國防大學戰略研究中心」、「國防管理學院決策科學研究所」等組織，都可視為行政部門內部的政策研究與諮詢的機構，在自家人優先承攬的狀況下，民間智庫的競爭力自然較為單薄；就客觀環境而言，智庫本身從事國防事務的人才短絀也是不爭的事實，無法從事軍事實務相關議題的深入探究，國防部門的委託專案也就不若其他部會為多。然而台綜院在財力與人脈上均讓其他智庫瞠乎其後，理應負起羅致人才與培育人才，並積極從事國防相關議題研究的責任，方不負和平戰略研究所之名。

綜合前述，清楚顯示台綜院每年接受政府或其他民間機構委託，進行的研究案專案為數十分可觀，就智庫類型而言，可以歸為委託型的智庫，而研究方向也以研一所從事的企業經營與經貿發展為重點。由於組織定位明確，所以該院對於公共政策的影響方式與途徑也有別於一般智庫運用媒體傳播、出版刊物、召開公聽會等方式，進行議題倡議、型塑輿論，並兼負公眾教育的功能。該所長期以來與外界接觸有限，歸咎原因則是特殊的政商關係，建構成雄沛營運實力，無須將精力投注在募款和行銷上。

作為非營利組織，不應喪失其公共性、公益性及自主性，若靠依附權勢謀求利益，甚至淪為特定人士作為金權運作的洗錢機構，不但智庫公信力蕩然無存，也深深戕害臺灣非營利

組織的國際形象。

第三節 臺灣新世紀文教基金會與國防事務之研究

一、組織概況

臺灣新世紀文教基金會全名為「財團法人臺灣新世紀文教基金會」，於一九九七年十月正式成立，登記之初以「財團法人陳隆志新世紀文教基金會」為名，復於二〇〇一年五月正式該改為現有名稱。成立宗旨包括：確保台灣的國家主權與安全，提昇台灣的國際地位，樹立健全的民主憲政、尊重人權法制，發展經濟、人文科技，建立以台灣為主體的文化與多元的公民社會為目標。

董事長兼執行長陳隆志即為基金會的創辦人，現任總統府國策顧問、紐約法學院教授，曾任北美洲台灣人教授學會會長，畢生以推動台灣獨立建國為職志，基金會在其主導下，雖然從事人文、法制、經濟、科技等各項議題研討，仍以貫徹個人理念的公民投票與獨立建國，以及結合個人專業背景之法政議題為倡議主軸。

表 4-12 「臺灣新世紀文教基金會」董事會名單

職稱	姓名	任職機構
董事長	陳隆志	美國紐約法學院法學教授
董事	李明亮	慈濟大學醫學系教授
董事	洪茂雄	國立政治大學國關中心研究員
董事	洪墩謨	國立中山大學政治經濟系教授
董事	陳隆吉	達宜股份有限公司董事長
董事	黃陳麗霞	昌昱股份有限公司董事長
董事	葉俊榮	行政院政務委員
董事	謝南強	先鋒股份有限公司董事長
董事	蘇進強	國家安全會議諮詢委員

資料來源：「臺灣新世紀文教基金會」網站 <http://taiwanncf.org.tw/>

基金會設有研究部、出版部、公共事務部及行政部等四個部門，工作職掌如下：

(一) 研究部：設有國際關係、國家安全、憲政法制、財經科技、文教人權、產業發展

等六個政策委員會。

(二) 出版部：目前定期出版品計有「新世紀智庫論壇季刊」、「新世紀智庫文選」及「新世紀智庫叢書」；已出版之智庫叢書包括：「公民投票與台灣前途」、「當代國際法文選選集」、「新世紀新憲政：憲政研討會論文集」；計畫出版的叢書包括「新世紀智庫評論集」、「國際人權條約集」、「台灣獨立與建國」等書。

(三) 公共事務部：辦理研討會、研究獎助等活動，及推動非政府組織合作交流，與各種媒體加強聯繫互動。

(四) 行政部：執行人事、財務、會計、總務等行政事宜。

臺灣新世紀文教基金會組織架構圖如圖 4-3 所示：

圖 4-3 臺灣新世紀文教基金會組織架構圖

資料來源：臺灣新世紀文教基金會網站 <http://taiwanncf.org.tw/>

在國內非營利學術研究機構紛紛進行組織精減之際，台灣新世紀文教基金會除了編制上必須具備的研究部門外，特別成立公共事務部，藉以強化與國際間學術機構、政府與非政府組織、新聞媒體及具有相同理念的政治團體間的聯繫。作為一個具有強烈政策主張與意識型態的智庫，必須積極營造有利其主張與價值的政治環境。因此成立其他智庫缺少的專責公關部門，對於實踐組職使命而言自有其必要。由此觀之，台灣新世紀

文教基金歸類為倡導型的智庫是無庸置疑的。

二、國防相關議題研究成果及影響

雖然臺灣新世紀文教基金會，致力於國家定位、憲政改革與非政府組織發展的路線十分明確，然而在國防相關議題的研議上仍然有所著墨，例如二〇〇〇年四月一日召開「新世紀政策－國家安全與兩岸關係」研討會，會中曾就若干國防議題進行研討；最近一次則為二〇〇二年十月二十日召開「台海安全與國防戰略」研討會，廣邀學界、政界、國會議員與會，就本次會議也可看出該基金會意欲改變外界對基金會一向從事特定政治活動的普遍認知，藉由召開國防議題的研討會，重新建立智庫朝向全方位發展的社會形象。

表 4-12 「臺灣新世紀文教基金會」召開「台海安全與國防戰略研討會」會議程

第一場主持人：何思因（國立政治大學國關中心主任） 題目：國家安全與危機管理機制 報告人：蘇進強（國家安全會議諮詢委員） 與談人：帥化民（國政基金會政策委員） 與談人：張旭成（立法委員） 題目：我國國防戰略前瞻規劃 報告人：翁明賢（淡江大學國際事務與戰略研究所教授） 與談人：李文忠（立法委員） 與談人：曾章瑞（國防大學戰略研究中心執行長）
第二場主持人：林碧炤（國立政治大學副校長） 題目：美中台新形勢下的台海戰略安全 報告人：林正義（中央研究院歐美研究所所長） 與談人：包宗和（台灣大學社會科學院院長） 與談人：黃介正（淡江大學國際事務與戰略研究所所長） 題目：美國九一一事件後國土安全作為對台灣安全的啟示 報告人：張中勇（中央警察大學教授） 與談人：林佳龍（行政院發言人） 與談人：裘兆琳（中央研究院歐美研究所研究員）
第三場主持人：陳必照（總統府國策顧問） 題目：國防二法實施後的文武關係 報告人：洪陸訓（政治作戰學校政治研究所教授） 與談人：蘇進強（國家安全會議諮詢委員） 題目：國防二法實施後國防決策運作的探討

報告人：顧崇廉（立法委員）
與談人：林佳龍（行政院發言人）
與談人：葛敦華（總統府國策顧問）

資料來源：「臺灣新世紀文教基金會」網站 <http://taiwanncf.org.tw/>

智庫對議程的設定通常以偶發事件或當前重大時政肇始，藉由新聞媒體密集報導，形成媒體議程，而後透過智庫召開之公聽會、研討會或發表評論等方式，引發菁英份子的呼應，因而形成公共議程，若能獲得政府的重視即可能成為政策議程，復經主政單位進行政策規劃並經由立法程序，就能發展成智庫所期待的公共政策。

臺灣新世紀文教基金會召開之「台海安全與國防戰略研討會」，論文主題諸如：九一一事件與國土防衛、國防二法與國防決策等議題，均能因應時勢所需即時設定。與會成員囊括對國防事務長期關注與涉入的學界菁英，值得肯定之處在於跳脫意識型態與政黨界線，進行客觀專業的研討，透過立法院國防委員會委員與行政官員的參與，有助於公共政策的形成，就議程設定的歷程觀之，與前段所述頗為契合。

做為倡議型的智庫，召開此類研討會，確實應予肯定與支持，然而仍有不足之處，第一：針對國防議題舉辦之研討會僅是偶自為之，既不能型塑菁英共識，更無法影響政策方向，往往風光召開之時，已注定一切論述將隨掌聲落幕。第二：雖然邀請體制內官員與會，其身分多屬提供建言之諮詢性角色，若能使實際參與政策訂定的專業幕僚或決策官員一起共襄盛舉，方能造成對國防政策的影響能力。

「新世紀智庫論壇季刊」自一九九八年二月份創刊迄今，不僅是組織本身表達理念最重要的發聲管道，同時也提供國內學界菁英發表論述園地；在台綜院發行之「戰略與國際季刊」將於本年七月停刊後，智庫定期出版的期刊中，「新世紀智庫論壇季刊」將與國策基金會出版的「國政期刊」，遠景基金會出版的「遠景基金會季刊」鼎足而三。筆者將「新世紀智庫論壇季刊」創刊以來，有關國防事務的相關論述予以列陳。

表 4-13 「新世紀智庫論壇季刊」有關國防議題之專論

期別	主要篇目	作者	出刊時間
03	國防法與台灣國防體制	陳隆志	1998.08.20
05	TMD 對東亞戰略的影響與我國應有之作為	蘇進強	1999.03.20

07	台海安全不能獨漏低層 TMD 系統	鍾堅	1999.09.30
08	從九二一震災檢討國軍為基礎理動員機制	張國成	1999.12.30
08	檢驗總統候選人國防安全暨兩岸政策座談會紀要	李山仁	1999.12.30
09	我國國防政策的前瞻與回顧	蘇進強 沈明室	2000.04.01
10	新世紀國防政策	唐飛	2000.06.30
10	我國的國防環境與建軍方向	楊念祖	2000.06.30
10	由國防法探究我國統帥權的問題	陳新民	2000.06.30
10	中共對台信息戰中的心理策略	許如亨	2000.06.30
10	軍購與軍事工業之制度研究：以法國為例	賴岳謙	2000.06.30
10	我國如何建立嚇阻性兵力	陳國雄	2000.06.30
11	國家安全與危機管理機制	蘇進強	2002.12.30
11	我國國防戰略前瞻規劃	翁明賢	2002.12.30
11	美中台新形勢下的台海戰略安全	林正義	2002.12.30
11	美國九一一事件後國土安全作為對台灣安全的啟示	張中勇	2002.12.30
11	國防二法實施後的文武關係	洪陸訓	2002.12.30
11	國防二法實施後國防決策運作的探討—由國防二法新制與美國國防部中共軍力評估報告談起	顧崇廉	2002.12.30

資料來源：作者自行整理

台灣新世紀文教基金會並不以接受專案委託研究作為組織發展的主要方向，其政策研究功能顯然不如其政策倡導，除了利用「新世紀智庫論壇季刊」發表少數有關國防事務的論著外，便再沒有其他自發性或委託性的研究成果。作為一個強調以倡導功能為取向的智庫，不能僅藉由召開座談會、記者會作為政策倡議的主要手段，仍需藉由研究成果成為說服社會

大眾的支撐，因此台灣新世紀文教基金會在國防政策的研究上少有貢獻，就是在其他公共領域研究上仍有很大空間值得努力。

台灣新世紀文教基金會成立迄今仍不到五年的光景，相較於其他老字號的基金會僅能稱做後生晚輩，然而基金會的活動力與能見度卻表現出後生可畏的旺盛力，歷次研討會不但政府部會首長應邀參加，陳水扁總統曾經親臨致詞，這與董事長陳隆志具備獨派大老與總統老師的身分有關，其次陳隆志早在二〇〇一年即為台灣正名運動積極奔走，以基金會為名密集召開記者招待會與研討會，至今才有政黨效顰，只是前者是理想的堅持，後者則為政客的把戲。陳隆志也長期在無線電視台闢有時勢評論節目，使理念的闡揚具有寬闊的舞台，也為基金會累積雄厚的政治資源，若以倡導型的智庫衡量台灣新世紀文教基金會，整體表現還算稱職。

第四節 小結

由以上的探究，我國具代表性的三個智庫在國防議題上的表現與成就，可綜合歸納如下：

一、國策研究院

改制前的國策中心，正值李登輝主政期間，若干具敏感性的政治議題，均交由該院進行研究，經由在野黨動員民意，最後由執政當局全力推動。此一組合模式，在當局的操弄下，成功的建構臺灣主題意識及型塑力道貫穿朝野的李登輝情節，此時國策中心的影響力自是不言可喻，不僅能吸納優秀人才加入研究行列，也在公共政策研究上領先其他智庫。

國策中心在國防政策研究上，諸如國軍兵力結構調整、國防組織法制化、軍事教育改革，大學儲備軍官團制度的研議，均能率先提出研究分析報告，三至五年後由行政單位付諸實施，雖不可就此斷言國策中心具有直接性主導之功，然而對行政單位仍然產生間接性的啟發之效，在國內少數從事國防議題研究的機構中，仍是較具研究成果的民間智庫。改制後的國策研究在研究成果與政策影響力上，相較以往已無法同日而語。

二、台灣綜合研究院

台灣綜合研究院在國內智庫之中可謂天之驕子，不僅獲得前總統李登輝的庇護，也受到陳水扁政府的關愛，以接受政府委託專案為例，研一所近三年間即有一五三件之多，而國內專司財經議題研究的中華經濟研究院，則因委託專案數量減少，造成財務吃緊。可見政權輪替也造成非營利研究機構彼此之消長。雖然台綜院具有其他智庫所不及的政商優勢條件，然而利雖隨之，謗亦隨之。

研四所在二〇〇〇年接受陸軍總司令部委託進行「陸軍資訊類智庫專業資訊服務」、及「陸軍未來反登陸作戰、反裝甲作戰之研究」兩項專案研究；二〇〇二年仍由陸軍總司令部委託進行「未來海島防衛作戰陸軍地位之探討」研究。以研究議題設定而言，頗能結合我國現階段防衛作戰之需求，然而研究成果未能獲得陸軍總司令部授權公開，外界無法評價對當前政策之影響程度。除此之外少見該所專職研究人員就國防事務相關議題從事自發性研究，偶見發表國防議題專文之「戰略與國際季刊」也將停刊。整體而言，台灣綜合研究院對於國防政策的參與及影響並不顯著。

三、台灣新世紀文教基金會

台灣新世紀文教基金會可說是旗幟十分鮮明的智庫，在公共政策相關議題研究著重於憲政層面的相關議題，尤其在鼓吹台灣主題意識、切割與中國關係上始終不遺餘力，台灣政局正處在藍綠對抗的情勢下，對於陳水扁政府凝聚具有強烈反中國意識的特定族群，該基金會確有意志動員與情感催化之功。雖然新世紀文教基金會的成立並非為陳水扁政府而設，但是其堅持的理念若干程度頗能符合當權者的需求與期待。

台灣新世紀文教基金會並未接受相關單位的委託研究，因此不易產生正式完整的國防議題研究報告，就以學術研究而言，亦無具備國防專業背景的研究人員，迄今發行二十一期的「新世紀智庫論壇季刊」超過四百篇的論述中，與國防事務相關者僅有十九篇，文章內容也只能針對當前熱門的國防議題作宣示性的回應，而非系統性的研究成果，所載文章大多邀稿而來，部分則由研討會所提論文編輯成書，並非基金會自行研究所成。整體而言，在國防議題的研究與倡議上僅是聊備一格，所以對國防政策的參與及影響十分有限。

第五章 結 論

台灣在解嚴之後各種民間生命力蓬勃的綻放，舊有的信念、價值、組織、情感均面臨極大的衝擊與挑戰，外在事務的瞬息萬變，政府部門已無法充份應對，非營利組織的興起，適時填補了公部門的缺口，為此豐沛的民間力量找到得以舒展關懷的管道，尤其可貴的是喚醒了企業主投入社會公益事業，一時之間百家爭鳴，似乎公民社會於焉成形。

然而國內非營利組織多以基金會方式成立，其中不乏標榜以從事學術研究為宗旨者，而社會又存在對智庫的模糊認知，任意為學術機構冠上智庫之名，此一現象不僅社會大眾無所依循，就是學界也難有共識。究竟哪些基金會可成為智庫，智庫又應符合哪些準繩方得劃為非營利組織之列，作一釐清，並從學理與實務上探究「智庫」與非營利的關係，是本文首先研析的議題。

「非營利組織」(nonprofit organization) 必須是屬於民間的正式組織，不隸屬政府也不受其支配，具有獨立的治理能力，具有公益屬性的志願性團體。而界定在非營利研究機構的智庫，在研究取向上通常著眼在與公共政策相關的領域上，研究目的必須符合公眾利益為著眼，且能因應外在環境的改變作適時靈活的調整；在功能導向上必須跨越行政官僚體系傳統思維模式，對公共政策不斷提出評論並進行可行性評估，成為政府施政理念的來源，發揮政策倡導、型塑民意與營造有利組織理念闡揚的輿論環境；組織特性上必須在行政運作、研究方向、財務結構均應保有獨立性和自主性，維持不受制約的自由，其產出雖然強調與政府施政所需契合，然而在議題建構、政策規劃、政策評估等作為卻超然獨立於政府之外。就非營利組織的規範而言，符合下列特性的學術研究機構，方能稱為「智庫」(Think Tanks)：

- 一、智庫屬非營利機構，不隸屬政府，亦不應受其支配。
- 二、智庫是以公共政策議題為研究取向的常設性機構。
- 三、智庫為一學術機構，研究人員均應具有某一學術背景及實務領域的學者專家。
- 四、智庫經費來源可接受企業贊助、民間捐款、及政府專案委託補助，但必須嚴守學術「專

業」的立場及研究「自由」的精神。

五、智庫的研究成果，必須提出具體的政策或策略，以協助解決政府或企業的問題，決非僅是扮演批判或對抗的角色。

由國內政經發展的歷程觀之，即便進入八〇年代若干公共議題民間仍視為禁忌，所以非營利組織關注範疇聚焦於人文、慈善、社福、醫療等國內社會階層議題；至於區域安全、兩岸關係、內政外交等重大公共政策仍為政府部門獨攬，體制外組織實無參與的空間，更何況視為機密的國防事務，豈有外界置喙的餘地。而後伴隨社會的開放與政治的民主化，智庫從事公共政策的研究不似已往敏感，且行政部門也開始仿效先進國家與民間研究機構建立起合作的契約關係。然而國內多數智庫將研究領域集中在政治與財經兩大議題，例如九〇年代國民黨流派之爭肇始，統獨問題被激化，台灣優先的憲改呼聲霎時風起雲湧，「國策中心」躬逢其盛，也成為當權者為政策辯護的幕後智囊；其次中經院和台經院的成立更可以說明台灣以經濟發展為其命脈的佐證，所以智庫的發展反映出歷史的進程與時代的需求。

雖然國內智庫受到主客觀環境的限制，並不熱衷於國防議題相關研究，其中仍有國策研究院、台灣綜合研究院、台灣新世紀文教基金會等少數智庫，對國防政策相關議題有所涉獵，在眾多民間研究機構中，可謂是麟毛鳳角。筆者選擇以上三者作為研究對象，除了考量其從事國防議題的研究的因素外，而三者也分別代表了Weaver將智庫區分的三種類型，如此不僅可以說明國內智庫對於國防相關議題的研究成果，更可以發現不同類型的智庫彼此互異的策略規劃與政策影響途徑。

國策研究院目前僅有四位專職人員，在人力運用上採行計畫導向的做法，將政府委託或自發性的研究案外包給研究委員，再交付研究委員組成機能性的任務小組進行專案研究。機構本身相當依賴學術界人士，主要經費來自企業與個人捐助，對於政策影響策略是以改變政策菁英意見為目標，以長期發行刊物為主要的政策影響途徑，所以可依歸類為研究型的智庫，在國策中心時期尚可窺見影響國防政策的端倪，隨者國策中心的改組與政經情勢的轉變，如今已漸趨式微。

台灣綜合研究院對於獲得政府部門研究計劃的能力，放眼國內同型機構可謂無出其

右，由政府委託層級不僅可以了解專案本身的重要性，也能從中觀察出機構對政策的影響能力。所以委託專案自然成為影響決策的最佳途徑，所以該院也無暇為學術社群提供專書或專題論文。由於研一所成為該院研究重心，屬於邊陲的研四所在國防相關議題研究上也就沒有突出的表現。就國內契約型的研究機構而言，台縱院是具有代表性的智庫之一。

台灣新世紀文教基金會擁有明確的政策、黨派和意識型態的傾向，對於政策行銷的方式採取主動積極的策略，配合與其具有相同理念的組織舉辦各類活動，進行具有強烈意識傳遞的行銷手段，並將組織理念集成專書，使影響層面擴大至一般社會大眾。以倡導型的智庫定位台灣文教基金會應屬允當，該基金會雖然偶有關注國防的議論，畢竟志不在此，所以在國防相關議題的表現，遠遠不及該基金會在憲政與國家定位等議題的成就。

國內智庫不僅在國防相關議題的研究上少有表現，就是在其他公共政策領域上也未見傑出的成果，當然與台灣長期以來較為封閉的決策體系，及社會成熟度不足，欠缺對智庫的正確認有關。但是智庫本身亦有難辭其咎之處，雖然第三部門呈現百花齊放的局面，有些基金會雖自稱為「智庫」，名實不符濫竽充數者比比皆是，其中真正堅持非營利價值發揮智庫功能者寥寥可數。智庫與政治、政黨和意識型態的緊密結合，成為當前發展的趨勢，舊有智庫朝此方向移轉，新成立的智庫更是毫不避諱的為少數政治領袖服務，濃厚的政黨色彩，自然無法從客觀立場進行政策分析，更遑論寄望智庫成為教育社會大眾的公共資產。有鑑於此，仍然求諸智庫公正、獨立、自主，是否成為象牙塔內埋頭急書脫離現實的桃花源記。不論現實環境如何，組織形象陳現負面評價，不但本身的公信力受到質疑，也勢將限制機構的未來的發展空間。

其次影響智庫生存的重要因素就是財源，即便使命是促使非營利組織發展的動能，但是缺乏充足資金的挹注，造成許多非營利組織名存實亡也是不爭的事實，尤其要維持具有功能的智庫正常運作，在經費的開銷上更甚於其他非營利機構。當台灣經濟呈現榮景的時候，企業界也熱衷資助公益事業，但是國內近年來經濟發展情形每況愈下，企業自顧不暇之際，智庫也只好自求多福，而銀行利率快速滑落，部分靠孳息運作的智庫更是雪上加霜。財務窘困已成為所有非營利組織共同的難題，智庫若積極尋求政府資助，中立自主的立場將受到立

即的挑戰，所以財務結構健全與否，不但攸關智庫生存發展的重要因素，也是其能否保有獨立研究倡議的重要指標。

人才的羅致是智庫面臨僅次於財源的第二大挑戰，多數學有專精的知識精英視進入智庫工作，當作進入校園的跳板，藉由智庫的工作經歷廣為接觸學界精英，作為謀求教職的途徑，這也顯示智庫在薪資待遇、工作環境、退休撫恤各方面均不若大學更具吸引力。尤其近年來部分智庫因財務吃緊而暫時凍結人事聘任，或進行大規模的人員精簡，這些措施更使得優秀人才望智庫而卻步，學術型的研究機構在面臨人才流失之際，只得象徵性的召開座談會，邀請外界人士與會，一則顯示機構仍在繼續運作，一則掩飾智庫無力研究的困境。若以歐美國家視智庫作為培育人才或是政府甄拔高級官員與專家的人才庫的標準而言，國內的智庫不但不合格，甚至成為組織發展的隱憂。

智庫在解嚴之後開始興起，九〇年代為其發展的黃金時期，威權統治的桎梏解除，知識份子一吐胸中多年的積壘，帶動起政治改革的聲浪；經濟的繁榮發展，企業家抱持回饋社會的心理，紛紛投注於公益活動；政黨政治的發展日趨成熟，需要即時的資訊與政策研究報告，作為提出政策主張的立論根據；美國智庫學者積極穿梭兩岸，將智庫的理念與經驗帶入國內、以及政府在國際外交活動的受限，也須借重智庫的非政府組織身分參與國際活動，作為政府在國際社會的一個發聲管道，種種因素助長了智庫快速勃興。經過十多年的發展，智庫在營運上卻面臨形象、財源、人力資源等三大難題的挑戰，在國內政經環境短期內不致有重大改變的情況下，智庫的主其事者急需思考因應當前困局的對策，與未來持續發展之道。

「智庫」(Think Tanks) 既以從事公共政策的研究為其本務，自然與部分政黨的理念較於接近，也就成為該政黨倚重的智囊，本是無可厚非之事。美國的智庫即有所謂「紅」、「藍」之分，黨派立場至為明顯，但是作為民主國家非營利研究機構發展之典範而言，仍然瑕不掩瑜，仍有可供我國借鏡之處有：

- 一、能對基本政策提出全新觀念，彌補政府施政的不足，因應未來發生的問題，提出具體政策主張。
- 二、成員能囊括理論實務兩界人士，不致發生學術界過份偏重理論而與現實環境脫勾的現象，能從事具體的分析與建議。
- 三、容許各種不同政治意見的存在，在立場互異的智庫間亦能坦然接受相左政論的挑戰，鮮

少發生運用強烈的訴求，造成社會對立等情事，總以「國家利益」為共同依歸。

四、智庫學者與政務官之間隨政黨輪替而交互流動旋轉，此類菁英份子無論在朝在野均處於權力結構的「同心圓」中，不僅學有專精亦嫻熟政治操作。

五、智庫成員不僅從事公共政策研究，亦可替代政府從事國際事務折衝，從而建構全球性的政經網絡，實質影響力早已打破國界藩籬。

國內智庫仍應自我期許為社會公器，各項政策研究若能堅守以公共利益為優先考量的立場，即使存在特定的意識型態與政治好惡，也能獲得社會大眾的諒解。智庫在面對財力與人力兩大難關之下，建立策略聯盟體系，可以成為未來發展的思考方向，透過策略聯盟共享資源，不但可以擲節經費，更能建立具有專業分工的知識網絡，藉此營造優質的發展空間，提供完善的政策諮詢服務。其次可以運用行政院研考會建立「學者專家資料系統」，作為智庫甄才參考，以約聘研究人員的方式，彌補專任研究人員之不足，除了可以節省大筆人事費用外，亦可因應政策環境變遷，作機動調整時不受既有編制羈絆，在各項資源短絀的狀況下，此舉不失為因應之道。

由於國防事務關涉國家安全，解嚴前學界或民間研究機構均視為畏途，若引起情治單位關切，豈不招致無妄之災；解嚴之後，雖然政府部門遠較以往開放，但是國防決策的運作模式外界仍無法窺其究竟，因此智庫從事國防議題的研究意願不高。且以歷史時序而言，智庫進行公共政策相關議題的研究尚稱短暫，針對國防事務研究成果極為有限，因此對政策的影響並不顯著。機構本身屬性與一般鄉土性平民化的基金會有顯著不同，使得國內智庫的觀察可近性與透明度均不高，凡此種種都增添研究者在探究過程上的限制。本文主要論述中，諸如究明非營利組織與智庫的關係，及研析國內三種不同類型智庫對國防政策的參與及影響等，國內目前尚無相關文獻可資參考，本論文作為初探性的研究，由於受限於上述原因與本身的學養，不臻妥善之處，建議後續研究者能就下列面向深研窮究，以補本文未竟之功。

一、美國智庫在政府決策制定的過程中扮演的角色十分吃重且多元，而被視為民主國家中智庫發展的典範，可藉由對美國智庫的研究，瞭解其歷史發展，以及影響國防政策的形成模式。其中對國防政策之參與具有舉足輕重的智庫重鎮「藍德公司」、「布魯金斯研究所」、「戰略與國際事務研究中心」等可列為研究對象，其經驗與成就均可提供國內智庫學習與仿效。

二、檢視美國與台灣智庫發展的歷程有何差異性，再探討彼此互異的政經環境中，是否存在共同性的通則，此一差異性與共同性對兩國智庫的發展具有之關鍵的影響，可作深入的比較分析。

三、將台灣近二十年歷史進程，區分為戒嚴戡亂時期、解嚴過渡時期、民主萌芽時期三階段，並以台灣安全在歷經不同時期的國際處境，與美國、中共兩大強權互動作一回顧，從中解析國防政策因應外在環境變遷的轉折，分析在不同時期智庫扮演的角色為何。

四、審視現階段國防政策是否符合國家利益、達成國家目標、能否因應國家安全威脅來源，從中發掘行政部門政策制定不足之處，進而分析我國智庫研究國防議題之能力所在，篩選出符合智庫專業背景，且補足行政機關力有未逮之議題，提供智庫從事國防政策研究之參考。

五、擴大選擇研究個案的範圍，除了以第三部門具代表性的智庫為主要研究個案外，亦應囊括大學附設的研究機構，軍方所屬的研究部門，說明各自不同的研究取向，分別造成哪些不同的政策影響成效，使研究發現更具深度與廣度。

台灣智庫尚在發展階段，無論是政府支持或民間財團基金所成立的非營利機構，應以發揮對公共政策的導航力量自許，最後對國內智庫的未來發展提出簡要的建言，作為本文的結語：

一、智庫的研究應該不受政府、企業，或利益團體所影響與操控，規劃公共政策時，應揚棄黨派色彩，保持專業、中立的立場，展現自發性的倡議功能。

二、智庫應積極與國際相關機構進行交流，藉以擴大國際視野，主動參與跨國性的議題研究，將有助於人才的培育與研究層次的提昇。

三、智庫的財源應儘量超越企業或政府的捐助，尋求與政府及企業建立委託專案研究的契約關係，而研究立場不受委託者左右，和政府間應保有合作、監督、競爭的對等關係。

四、政府或國內智庫和國際交往時，不宜以鮮明或預設的立場，選擇合於本身理念的組織交流，以免劃地自限，更積極針對各種不同屬性的學術研究機構充分接觸、對話、溝通，方符國家利益。

參考文獻

中文部份

一、書籍

- 王振軒，2003，非政府組織概論，台中：必中。
- 江明修，1997，公共行政學：理論與社會實踐，台北五南。
- 江明修，1999，第三部門－經營策略與社會參與，台北：智勝。
- 司徒達賢等，非營利組織－經營管理研修粹要，台北：洪健全基金會。
- 余忠勇譯，美國戰略－美國四年期國防總檢的議題與方案，台北：國防部史編室。
- 官有垣，2000，非營利組織與社會福利－台灣本土的個案分析，台北：亞太。
- 吳惠民譯，1996，一九九〇年代美國國防規劃之檢討，台北：國防部史編室。
- 吳定，1999，公共政策，台北：中華電視公司教學部。
- 高一中譯，1999，維持優勢－管理國防，因應未來，台北：國防部史編室。
- 高一中、吳惠民譯，1999，世界各國國防政策比較研究，台北：國防部史編室。
- 孫本初，1998，公共管理，台北：智勝。
- 孫碧霞等譯，2001，非營利組織策略管理，台北：洪葉文化。
- 傅篤誠，2002，非營利事業管理，台北：新文京開發。
- 楊紫函、李育慈譯，1996，未來可能發生的戰爭？對 2001－2025 年安全環境的共識論點，
台北：國防部史編室。
- 蔡美慧譯，2001，非營利組織的策略規劃：實務指南與工作手冊，台北：喜馬拉雅
- 鄧國勝，2001，非營利組織評估，北京：社會科學文獻。
- 謝淑媛等，1996，台海安全情報－透視兩岸攻防戰備實力，台北：玉山。
- 蘇進強，1995，台海安全與國防改革，台北：業強。
- 蘇進強等，1996，國軍兵力結構與台海安全，台北：業強。

蘇進強等，1997，軍隊與社會，台北：業強。

蘇進強，2002，美國反恐戰爭－臺灣觀點，台北：臺灣英文新聞。

蕭新煌等，2000，非營利部門－組織與運作，台北：巨流。

二、期刊

王國璋，1987，布魯金斯研究所－影響美國政府決策的智庫，美國月刊，1－12：98-105。

王萬里譯，1988，智庫與美國外交政策的制定，美國月刊，3－8：59-67。

吳英明，1996，都市需要智庫－台政策智庫與都市發展，研考雙月刊，20－6：51-52。

沈雲驄、翁文靜，1990，錦囊裡面有沒有妙計？李登輝的民間智囊團，新新聞周刊，167：74-77。

杜聖聰，1996，誰在幫李登輝制定政策？誰在影響李登輝？李登輝私人智囊團大換血，新新聞周刊，497：51-19。

范利民，1986，美國企業研究所，美國月刊，1－5：114-117。

林瑩秋，1992，張瑞猛和張榮發今年談判了五、六次－從張瑞猛離職案看國策中心的轉變，新新聞周刊，279：42-43。

林碧炤，1993，開放社會與現代智庫，問題與研究，32－5：1-10

林正義，1991，美國非政府組織對中華民國政治發展的影響，美國月刊，5－10：53-62。

官有垣，1998，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，社區發展季刊，58：13-29。

官有垣，1999，非營利組織在臺灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範，中國行政評論，10－1：13-29

林奇伯，2001，揭開第二管道神秘面紗：美國智庫兩岸穿針引線，光華月刊，26－10：6-19。

林奇伯，2001，美國智庫－台海安全的旋轉門，光華月刊，26－10：22-31。

林奇伯，2001，從幕後獻策到多元發聲，光華月刊，27－4：6-29。

翁文靜，1991，李登輝的智庫會不會關門大吉，新新聞周刊，224：42-43。

張虎譯，1987，美國各大智庫簡介，美國月刊，2-2：111-122。

陳啟迪，1989，智庫與美國外交政策，美國月刊，3-11：32-44。

詹明瑛，1994，智庫的功能與角色—以美、日兩國智庫為例，台灣經濟研究月刊，17-12：92-95。

楊志恆，1996，國家安全戰略之整合與發展，國家政策雙周刊，139：2-5。

廖述賢，2001，英國軍事進修、推廣教育及國防相關智庫發展參訪心得，國防雜誌，16-8：15-26。

鄭瓊芳，1999，非營利組織的創建，人力發展理論與實務，62：58-66。

三、論文集

林吉郎，2000，「台灣未來參與國際 NGOs 網絡的策略：安全議題、第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維」，邁向二十一世紀之台灣非政府組織研討會論文。

呂朝賢，2001，「非營利組織與政府的關係：以九二一地震為例」，第二屆非營利組織管理研討會論文。

顧忠華，2000，「二十一世紀非營利與非政府組織全球化」，邁向二十一世紀之台灣非政府組織研討會論文。

四、學位論文

杜承嶸，1999，「智庫與公共政策：臺灣與美國智庫關於社會福利研究之初探」，中正大學社會福利研究所碩士論文。

許世雨，1992，「非營利部門對公共行政之影響」，政治大學公共政策研究所碩士論文。

郭壽旺，2002，「華府智庫對美國兩岸政策制定之影響」，淡江大學美國研究所博士論文。

曾秉弘，1999，「美國民間公共智策智庫之研究」，中興大學公共政策研究所碩士論文。

五、政府出版品

陳惠馨等，1995，財團法人監督問題之探討，行政院研考發展考核委員會出版
國防報告書編纂委員會，1992，中華民國八十一年國防報告書，國防部編印。
國防報告書編纂委員會，1998，中華民國八十七年國防報告書，國防部編印。
國防報告書編纂委員會，2002，中華民國九十一年國防報告書，國防部編印。

英文部分

一、書籍

- Anderson, J. E. 1979 Public Policy-Making. New York: Praeger. Dickson, P. 1972 Think Tanks. New York: Atheneum.
- Jenkins, J. C. 1987 " Nonprofit Organizations and Policy Advocacy," pp.397-415, in Powell, ed., The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press.
- Kingdon, J. W. 1994 Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York : HarperCollins College Publishers.
- Orlans, H. 1972 The Nonprofit Research Institute: Its Origins, Operation, Problems and Prospects. New York: McGraw-Hill.
- Safire, W. 1986 " Tanks for the Memories, " New York Times, September 1.
- Smith, B. R. 1992 The Advisers: Scientists in the Policy Process. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Smith, J. A. 1991 The Idea Broker: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. New York: Macmillan. 1992 Brookings at Seventy-Five. Washington D. C.: The Brookings Institution
- Weiss, C. H. 1993 "Introduction: Helping Government Think—Functions and Consequences of Policy Analysis Organization." pp.1-20, in Carol H. Weiss, ed., Organizations for Policy Analysis—Helping Government Think. London: SAGE Publications, Inc.

二、期刊、雜誌、報紙

Denham, A. and M. Garnett 1999 "Influence without Responsibility? Think-Tanks in Britain,"
Parliamentary Affairs, 52: 46-57.

Gellner, W. 1995 "The Politics of Policy: Political Think Tanks and Their Markets in the U.S.
Institutional Environment," Presidential Studies Quarterly, 25(3): 497-510.

James, S. 1993 "The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government," Public
Administration, 71: 491-506.

Kelly, P. 1988 "Think Tanks Fall Between Pure Research and Lobbying," Houston Chronicle, March 9.

McGann, J. G. 1992 "Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research
Industry," PS: Political Science & Politics, 25(4): 733-740.

Weaver, R. K. 1988 "The Changing World of Think Tanks," PS : Political Science and Politics, 22(3):
563-578.

Wisensale, S. K. 1991 "The Family in the Think Tank," Family Relations, 40: 199-207.

附錄一：研究機構訪談大綱

一、組織定位

- ◎「智庫」能否稱為非營利組織？與政府、政黨或學校成立的研究機構有何區別？
- ◎「智庫」在民主先進國家，所扮演的角色及展現的功能為何？
- ◎「智庫」在台灣社會面臨的挑戰、限制與展望為何？

二、機構現況

- ◎機構成立的政經環境及使命為何？是否有其特定的宗旨與政策理念？
- ◎董事會成員是否參與組織運作或關涉議程設定？
- ◎機構營運的經費來自於那些方面？是政府預算編列之委託方案研究？或是企業資助？是否採取其他募款方式？
- ◎正式編制和外聘兼任之研究人員其比例分配為何？從人力資源運用與管理的觀點而言，為何做如此考量？研究人員的遴聘條件、方式及管道為何？
- ◎先後面對新舊政府，與兩者關係及互動方式有何差異？若有，因應方式及角色扮演是否須做調整？
- ◎機構營運是否遭遇困境或挑戰？若有，則是那些部分？

三、政策影響途徑

- ◎與政府部門如何建構伙伴關係？如何羅致卸職政府要員的加入、資金的挹注和委託研究計畫的爭取？
- ◎與其他具有相同性質的研究機構彼此的競爭關係為何？機構採取那些策略以彰顯本身的差異性與優勢？
- ◎機構是否從事公關或行銷的工作？考量組織發展上，是否有必要經營與中央民意代表和媒體的關係？
- ◎研究成果與政策理念以何種方式影響公共政策？是否有型塑民意及教育民眾的具體

作為？

◎在議程設定、政策倡導、政策諮詢上，機構發揮影響力的途徑有那些？

四、對我國國防政策的觀點、立場及參與方式

◎歷經台灣社會由威權專一走向民主多元，且領導風格迥異的各階段主政者時期，在公共政策的參與上，有何不同的經歷與體會？

◎貴機構面對我國特殊的國家處境，國防政策應滿足那些需求？

◎近年來機構及委員在國防事務的研究成果有那些？是否專住於特定的領域或議題？

◎國防政策的研究結果，對國防決策體系作出何種建議？對那些國防政策產生具體影響？

◎台灣的非營利研究機構，參與並影響國防政策的機會與限制為何？「智庫」與行政部門之間能產生何種互補的功能？

◎對我國國防政策決策機制與政策品質有何評價與期待？

附錄二：國防部委託學者專家學術機構專題研究計畫作業規定

一、依據：「行政院所屬機關委託研究計畫作業管理辦法」。

二、目的：鼓勵學者專家從事國防事務專題研究，藉研究所獲成果，提供國防施政之參考。

三、實施規定：

(一) 專題研究依左列之一方式辦理：

1. 年度開始前六個月，由部長辦公室函請本部各一級單位、各總部、軍管部、憲令部研提研究主題，核定後由部長辦公室函請教育部（轉各大專院校）、國科會等機關（構）辦理，有意願之學者專家研提計畫送部後，由專題主辦單位甄選後委託研究。
2. 由學者專家自擬研究主題，本部（部長辦公室）審查，如符合本部需求，則進行合作研究，由部長辦公室主辦或轉請簽奉核定之單位主辦。
3. 由本部成立之國防事務顧問組所轄各作業組或顧問個人提出研究專案或計畫書，送部長辦公室審核通過後，據以辦理。

(二) 輔助學者專家研究計畫應依左列程序辦理：

1. 由主辦單位洽請甄選之研究計畫主持人檢討研究計畫書，審查核定後，簽訂專案研究契約，並撥付第一期研究補助費，研究主持人於簽約後七日內，填具政府部門研究計畫基本資料表（GRB表）二份，一份送國科會輸入「各機關委託研究計畫基本資料檔」，一份交主辦單位轉送部督察室列管。
2. 前項研究計畫書之審查，除書面審查外，主辦單位並得召開審查會辦理之。
3. 接受補助之研究人員應依計畫書所列之研究內容、程序及時程進行研究，未經本部事先書面同意，不得變更。
4. 研究主持人應依專案研究時程，提送期中報告，由主辦單位提供審查意見請研究計畫主持人參辦，並撥付第二期款。研究計畫期程在六個月（含）以下者免提期中報告。

5. 研究計畫到期時，研究主持人應提送研究報告初稿，主辦單位協調本部常務次長主持召開期末審查（說明）會，邀請主持人出席說明研究過程與報告內容後，檢同各項經費支出原始憑證，審查後撥付研究補助費尾款。
6. 研究計畫主持人應參照前項審查會結論及相關單位審查意見（由本部以書面提供）修訂原報告，於計畫結束後一至二個月內提送研究報告修訂本三十五份，並由主辦單位安排向部長簡報。
7. 有關經費審查及撥付事宜，由部本部會計室辦理。

（三）專案研究計畫書綱目內容，應包括左列項目

1. 摘要
2. 研究主題背景分析
3. 研究方法過程，包括左列項目（得視需要分項敘述或提出綜合說明）
 - （1）本研究之基本理論與假設
 - （2）研究所需之資料及其來源
 - （3）資料蒐集方法及過程
 - （4）資料分析擬採之統計方法
4. 預定研究進度（請依預定工作項目繪成甘特條型圖）
5. 預期研究之成果對國防部門相關施政之助益。
6. 研究經費之配置。
7. 研究人員姓名、地址、電話、學經歷、著作表及在本研究案中之詳細分工。
8. 需本部提供之行政支援項目。
9. 期末報告大綱內容

（四）期中報告（研究期程在六個月（不含）以上者）之綱目內容，應包括左列各項：

1. 研究方法與進度說明。
2. 蒐集之資料與文獻分析。
3. 初步研究發現

4. 有關建議事項

5. 參考資料（如參考書目、重要法規、會議記錄、出國訪問報告等）

（五）期末報告內容、撰寫方式及印製格式，依左列規定辦理：

1. 封面封底設計力求簡單明晰。

2. 封面裡頁書明「研究主題」、「研究人員」、「國防部補助研究」、「印製年月日」等文字。

3. 本文之前應加列「摘要」，分段簡略說明研究緣起、經過、重要發現及主要建議意見。各項建議意見並應分項條述，及明列其主、協辦機關。

4. 應列出目次、圖次、及表次。

5. 研究報告內容應附必要之註解。

6. 研究發現應專章撰寫。

7. 建議事項分「立即可行建議」及「長期性建議」兩類，逐條列述，但亦得視研究需要另行分類撰擬。各項建議下均應以括弧列明主辦及協辦單位。

8. 研究報告所參考及引註之書籍、期刊，均應編列為參考資料目錄，置於報告之末。

9. 專案研究報告採直式或橫式書寫，以每頁三十行，每行三十一字規格繕打。採A式規格（即二十九・七公分乘二十一公分）雙面印製，活頁裝訂成冊。報告印製照片打字底稿（修訂完稿磁片）須併同研究報告全數送本部存用。

四、研究所需經費

（一）年度委託專案之委辦費，由部長辦公室編列支應。

（二）各專題委託研究計畫經費需求，應依國防部專案委託研究申請編列標準編列之。

五、獎懲規定：

各委託研究計畫完成後，視研究成果，請各專題主辦單位對承辦人員予以適當之獎懲。

六、其他

（一）研究計畫主持人於年度內參與政府機關各委託研究案不得主持二則（不含）以上之專題。

- (二) 補助學者專家研究案，研究人員之更換，應由研究主持人事先以書面洽經本部同意。
- (三) 學者專家所提研究報告之著作權及相關資料，係歸本部所有（並將期末報告磁片乙份交本部收執），未經本部同意不得對外發表。
- (四) 補助學者專家研究案，每期研究補助費應由研究主持人檢具收據支領，並於年度結束前完成結報作業（含所得稅扣繳）。
- (五) 專題主辦單位參與研究之人員依規定不得支領研究專案之交通費、車馬費、出席費及旅運費等費用。
- (六) 委託研究契約應於年度開始六個月內完成簽約。
- (七) 本部所屬單位自行編列預算辦理之委託研究計畫，應依本作業規定辦理。

七、本規定未盡事宜，另行補充之

資料來源：教育部九十一年四月二十二日函轉國防部整合評估室委辦研究相關資料