

我國智庫與教育政策關係之展望

蔡進雄

摘要

智庫在西方國家及美國，已經有相當長的發展歷程，特別是美國智庫在內政及外交政策議題已扮演必要的角色，且智庫數量及影響力不斷擴大。為提升教育政策決策品質除了增加學術研究者與教育政策制定者的溝通對話外，智庫的建立可以集結更多的學術界夥伴進行政策研究，藉此可發揮更大的研究產能，以供教育政策制定之參考。

盱衡探討智庫的文獻或研究頗多，但國內專文或專題研究探究智庫與教育政策的篇數卻是相當有限，基於此，智庫與教育政策關係的探討是教育學術研究的缺口，值得進一步探討，故本研究將先探討智庫的定義及相關理論，並透過焦點團體訪談以了解學者專家對智庫與教育政策關係及展望的看法。最後本研究依據結果提出建議，以供相關單位之參考。

關鍵字：智庫、教育政策、教育政策制定者

A Study on the Relationship between Think Tank and Educational Policy

Chin-Hsiung Tsai

Abstract

In western countries and American, the influence of think tank is growing. However, there are little literature and research about the relationship between think tank and educational policy in Taiwan. Therefore, the main purpose of the study is to explore the relationship think tank and educational policy. The study also employed literature review, document analysis and focus group interview to collect data. According to the results, the study will provide some suggestions for educational researcher, educational policy-maker and educational authority.

Keywords: think tank, educational policy, educational policy-maker

壹、前言

智庫 (think tanks) 在西方國家，特別是美國，已經有相當長的發展歷程，最近在世界各地也發展快速 (王麗雲, 2006; Stone, 2004)。在美國，除了有難以計數的大專院校外，並有成千上萬的各種政策智庫，其存在之目的主要是藉由學術與政策的研究，進而誘導、影響或改正政府的特定政策 (黃介正, 2001)，事實上，美國智庫在內政及外交政策議題已扮演必要的角色，且智庫數量及影響力不斷擴大 (Abelson, 1995; Bogenschneider & Corbett, 2010)。郭壽旺 (2006) 也指出美國智庫近幾十年以其專業之學術背景、良好的政商關係及有效的行銷手腕，已成為決策者在政策制上不可或缺的倚仗。誠如吳定 (2003) 所言智庫之所以能夠在政策運作過程中日益彰顯其重要角色，乃因智庫通常能將政府機關、利益團體、大眾傳播、菁英分子等結合起來，並產生積極的領導作用。蔡進雄 (2013) 亦表示提升教育政策決策品質除了增加學術研究者與教育政策制定者的溝通對話外，智庫的建立可以集結更多的學術界夥伴進行政策研究，藉此可發揮更大的研究產能，以供教育政策制定之參考。

智庫的歷史可追溯至 1831 年在英國成立的「皇家聯合研究所」，最初的研究方向為軍事與海戰理論 (林建甫, 2014)。智庫與民主國家常像一對孿生兄弟，民主進程越高的社會，智庫往往越多、越獨立，也越受當政者重視 (林奇伯, 2002)。許多民主國家在擬訂教育政策時，通常需要經過審慎之政策研究與後果評估 (周祝瑛, 2008)。再者，有權力而無知識是令人可怕的 (Smith, 1991)，可見在民主社會及專業考量下智庫對教育政策制定有其重要性。質言之，教育政策影響層面至深且廣，因此教育政策的制定需要經過審慎評估與規劃，而智庫正可以提供教育決策之相關研究、諮詢與建議，使教育政策的執行更能解決問題並達成教育政策目標。

盱衡探討智庫的文獻或研究頗多，但國內專文或專題研究探究智庫與教育政策的篇數卻是相當有限，目前僅有王麗雲 (2006) 發表在《當代教育研究》期刊一文有較為完整地探討智庫對教育政策的影響，國內教育類碩士或博士論文迄今也少有以智庫為主題的研究。基於此，智庫與教育政策的探討是一個教育學術研究的缺口，值得進一步探討，故本研究將先探討分析智庫的定義及相關理論，並透過焦點團體訪談以了解學者專家對智庫與教育政策關係及展望的看法，具體而言，本研究的目的是經由文獻探討及焦點團體訪談之研究方法探究國內智庫與教育政策的關係情形及未來可以努力的方向，最後根據研究結果提供建議，以供相關單位之參考。

貳、智庫的定義與相關內涵

一、智庫的定義

智庫一詞最早出現於十九、二十世紀之間，是用來表示「智囊」(brain)的英國俚語(彭錦鵬，2012)，亦即智庫是二十世紀以來新近的發明，國外相關文獻的探討仍屬於低度發展的階段，所以有關智庫的定義相當紛歧，且未獲得普遍一致的共識(曾秉弘，1999)。例如有人認為政府單位內部設立的政策研究單位，因不屬非營利組織，研究的中立及自主性較低，故不歸為智庫(王麗雲，2006)，但也有學者將智庫分為民間智庫及政府智庫(朱志宏，2002)，也就是說政府所設的研究機構亦可視為智庫。以下陳述各學者專家對智庫的觀點，Kelley於1988年以通俗的詞彙來描述智庫：「是一種組織的安排，在其中，企業部門政府機構以及富人把數百萬經費拿出來，交給組織的研究人員，而這些研究人員必須花費時間來完成研究案，最後研究者與機構把他們的名字印在研究報告上，這就是智庫。」(引自官有垣，1999)。Smith於1993年表示智庫是一個獨立的組織，從事跨學科的研究，其組織成立的宗旨是試圖去影響政府的公共政策(引自官有垣，1999)。Abelson(2002)認為智庫必須有一些共同的特徵，亦即是在公共政策研究方面之非營利及非政黨的組織。維基百科(2013)陳述「智庫又稱智囊團，是一個對政治、商業或軍事等政策進行調查、分析及研究的機構，通常獨立於政府或政黨，不少與軍事實驗室、商業機構或大學等有連繫，部份以『研究所』作為名稱。」朱志宏(2002)認為所謂智庫是指從事公共政策研究、分析，並向「顧客」(clients)提出政策建議的「非營利組織」(non-profit organization)。

王麗雲(2006)將智庫定義為相對中立、自主、非利益導向之非營利機構，有一定數量之專業人員，且透過專業研究，提出政策分析與建議，以影響公共政策過程。高麗秋(2011)陳述智庫應為：1、跨學科及統合各領域之公共政策研究組織；2、其組織營運(相對地)獨立於政府、學校機構及社會團體(如私人企業、政黨)之外；3、其執行政策分析、研究任務之人員，需具備一定的專業知識與研究水準。孫克難(2011)主張國家智庫的角色，在於集合專業人才，經年累月從事公共政策研究，提出合乎國家整體利益及長遠發展的建言，供政府決策之參考。吳定(2012)指出智庫是指參與公共政策運作過程，進行政策分析，提供政策相關資訊及建議的研究機構。智庫包括官方、半官方及民間的研究機構，不過一般以民間及半官方的研究機構為主。林建甫(2014)陳述智庫是研究機構，以提供國家社會問題分析及策略建言，有人翻譯成「思想坦克」，可見智庫之威力。

綜合以上所述，狹義的智庫是一種非營利型並獨立於政府或政黨的研究機構，但廣義的智庫則是包括官方、半官方及民間的研究機構，進一步而言，智庫可定義為係指能提供政策

制定者相關資料、資訊、研究成果、諮詢、建議及支援的研究機構，其功能在於影響政策之規劃與制定。

二、智庫的功能與角色

上述有關智庫的定義已隱約點出智庫的功能及角色，茲進一步闡述如下。Weaver 分析智庫在政策過程中扮演五種主要的角色：1、政策理念的來源：智庫主要工作即是探求知識理念，目的是使政策制定者能夠接受其研究成果的建議；2、政策議案的評論者與來源：許多智庫在國家元首或行政首長甫上任，即開始從事一系列政策議題的評論並提出對策的行動；3、政府政策方案執行評估者：一旦政府政策方案開始運作，智庫經常主動或受邀評估那些方案是否有效地在運作；4、人才的來源：智庫是政府甄拔高級官員及專家的人才庫，智庫也是官場下來人士之避風港，並等待捲土重來；5、權威的意見：新聞媒體經常喜歡引述研究人員所發表的意見，可顯示訊息來源的權威性(官有垣, 1999; Weaver, 1989)。陳啟迪(1989)認為智庫的功能在研究問題、分析政策、提供政策建議並作市場調查，此外行銷是智庫工作中重要一環，亦即將研究成果及理念帶入公共政策範疇並試圖影響輿論及決策方向。吳彰仁(1991)指出執政者可借助政策研究，一方面提供決策時的參考，另一方面當決策面對挑戰時，政策研究成果可以轉變成為政策辯護的利器，而有助於政策執行並減少反對力量。

朱志宏(2002)陳述智庫在公共政策制定過程中的功能為：1、倡導政策的理念：發掘新的政策問題並提出新的政策理念，並透過行銷讓政府採納；2、塑造公共輿論：智庫的研究人員經常在媒體發表專家意見，塑造公共輿論，以利於推動公共政策；3、設定政策議程：智庫經常提出特定的公共政策問題，進行公開討論，促使政府採取具體的政策行動；4、提供政策建議：智庫為政府提供政策建議，並且企圖影響公共政策；5、政策行銷：智庫將其針對各種公共政策問題所完成的研究成果，出版專書、專刊或寫成摘要等，分送政府各個部門，作為決策參考的依據；6、儲備政府人才：智庫有時也會扮演「流亡政府」的角色，收容退休的高級公職人員或失意政客在智庫暫時棲息，因此政府常向智庫尋覓人才。鄭興弟(2003)指出智庫與政策規劃的關係是為政府提供治國藍圖、提供論壇、扮演人才庫角色及成為政策理念的泉源。馬博元(2004)指出智庫在政策制訂過程的影響管道可分為直接及間接兩種，前者是成為決策過程之一角，如擔任行政部門官員，後者是影響決策意見，如接受決策者委託進行專案研究。吳定(2012)認為智庫通常擁有各類型的政策分析人員，並接受政府機關委託，從事政策問題的研究，或是基於本身的專業需求，主動進行各種政策問題研究，為決策者提供政策諮詢。

歸納上述觀點，智庫在教育政策上主要可扮演以下角色，如圖 1 所示：1、研究者：智庫主要是進行教育政策相關研究或貼近教育政策實務的研究，透過政策研究可引領政府往前邁進；2、諮詢者：智庫依據其研究發現可以作為教育政策制定的諮詢者角色；3、行銷者：智庫也可以透過發表或媒體傳播，主動行銷教育政策之理念。不論是發揮何種角色，作為智庫的重要角色及功能就是希望能夠影響教育政策並促進教育目標之達成。

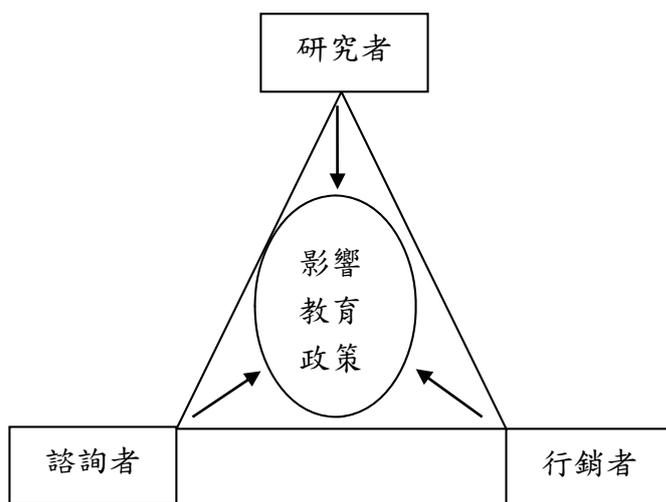


圖 1 智庫的角色與功能

三、智庫的類型

Weaver 將智庫分為三種類型：1、以研究為導向的機構，稱之為「沒有學生的大學」（university without students），此類型的研究機構相當依賴學術界之研究人士，經費主要來自私人部門；2、以接受委託研究為主要的研究機構：又稱為政府契約的研究組織，所進行的研究以配合委託者的意願為主，除非委託機關選擇決定公開資料，否則是不會公開的；3、倡導型智庫：這是以影響政府決策為主要目標的研究機構，重點在改變決策人士對於某些政策問題的看法（官有垣，1999；Weaver, 1989）。黃介正（2001）以其曾在美國智庫擔任資深研究員的多年經驗，指出美國政策智庫雖為數眾多，仍有下列概略分類：1、非官方與半官方智庫：美國政府相關部會為廣徵各界意見、提升決策品質，多以自編預算支持或重點贊助政策智庫。整體而言，美國大部分智庫均非官方性質，必須依賴企業或民間贊助基金及委託研究經費運作，然亦可接受政府委託研究案及相關經費補助；2、保守派與自由派智庫：美國公共政策智庫雖多強調超黨派，惟由於贊助經費來源、主事者之個人偏好，以及機構之長期傳統，仍有保守派與自由派之區分。

朱志宏（2002）也將美國智庫的類別分為民間智庫及政府智庫，郭嘉玲（2003）表示國內智庫發展大約可分成三種類型，即學術型、政黨型及倡導型，早期成立的是學術型為主，例如臺灣經濟研究院。政黨輪替後成立的智庫是屬於政黨智庫，例如國民黨成立國家政策研究基金會；2001年成立的「台灣智庫」則是屬於倡導型智庫。吳定（2012）指出智庫包括官方、半官方及民間的研究機構。吳宗翰（2010）的研究是將智庫分為研究型智庫、綜合型智庫及活動型智庫，研究型智庫僅以承接研究案為主，綜合型智庫是兼具進行研究及研討會等活動的辦理，活動型智庫則是研究數量低而以舉辦研討會及論壇等活動為主（彭錦鵬，2012）。彭錦鵬（2012）表示為了維持政策建議的獨立性與自主性，大部分先進國家的智庫機構通常獨立於政黨及政治之外，僅有少數智庫成為政府或政黨背後的智囊團，以顧問性質方式提供政府或政黨相關的政策研究或建言。

綜上所述可知，智庫有不同的分類標準，有人採與政府官方的關係程度，分為官方、半官方及民間智庫，也有人採研究與活動辦理的比重情形來分類，分為研究型、活動型及綜合型，此外亦可從政黨涉入角度分為學術型、政黨型及倡議型。

參、美國與臺灣智庫的情況

接下來說明美國的智庫情況，之後再探討臺灣智庫及教育智庫。智庫功能的發揮以美國最具代表性，據估計美國至少有 1000 個私人、非營利的智庫，首都華盛頓就有 100 個以上。研究也顯示，全球的智庫有一半以上是在美國，美國若干最具影響力的智庫如下（吳定，2003；朱志宏，2002；鄭興弟，2003；Abelson, 2002; Dye, 2002）：1、布魯金斯研究所（Brookings Institution）：布魯金斯研究所長期以來是美國外交政策的主要規劃者，也在 1960 年代於福利改革、國防及租稅等政策規劃發揮影響力。該所擁有第一流的研究人員，其在經濟政策領域的研究成果，有目共睹；2、美國企業研究所（The American Enterprise Institute）：曾經很多年，美國共和黨人一直夢想有一個「共和黨的布魯斯金研究所」，以協助對抗布魯斯金研究所本身的偏見，此項角色就由美國企業研究所承擔；3、傳統基金會（The Heritage Foundation）：企業家為建立堅強且持續的影響力，所成立的智庫機構，相對於布魯金斯研究所傾向於自由派的立場，是一個比較保守的智庫；4、外交關係協會（The Council on Foreign Relations）：外交關係協會對於美國政府的影響很普遍，雖然有學者指出該協會與政府關係密切，但協會本身否認他們對美國外交政策有任何控制權。誠如 Dye（2002）所言上述智庫對於美國重要政策領域是具有廣泛的影響力。此外，美國有些智庫拿到企業集團或外國政府的經費做研究

後，很難保持客觀、中立和公正之專業精神，智庫變質為替特定利益團體背書或成為遊說組織（林博文，2014；曾復生，2014），此為美國智庫的問題之一。

臺灣智庫機構的濫觴，最早可追溯至 1953 年，政府在國安局體制下設立「國際關係研究會」，成為當時政府的「御用」諮詢機構。臺灣的智庫在 2000 年至 2008 年出現一種前所未有的興盛局面，然而在 2008 年國民黨重新執政後，智庫機構數量已達到飽和，出現停滯現象，加上國內公民文化尚未成熟，使得臺灣的智庫運作及營運漸趨困難（彭錦鵬，2012）。基本上，臺灣智庫的成立與政黨輪替有程度上的關聯，且臺灣的智庫其介入政治過程較政策參與更為明顯（吳光蔚，2005）。

在臺灣經濟界有名的智庫有臺灣經濟研究院、臺灣綜合研究院及中華經濟研究院等研究機構（林建甫，2014），而於教育智庫方面，雖然國內有些智庫會探究教育政策議題，例如財團法人國家政策研究基金會下有設置教育文化組（郭嘉玲，2003），但其中以國家教育研究院（簡稱國教院）的教育智庫功能最為明顯。國家教育研究院目前的定位為教育部附屬機構之一，自 2005 年 5 月成立籌備處歷時 10 年，整併臺灣省國民學校教師研習會、臺灣省中等學校教師研習會及國立編譯館、教育資料館等後，立法院於 2010 年 11 月 16 日通過《國家教育研究院組織法》，總統公布後，依法成立（李建興，2013）。國家教育研究院掌理下列重要事項（王如哲，2013）：1、教育制度、教育政策及教育問題之研究；2、教育決策資訊及專業諮詢之提供；3、教育需求評估及教育政策意見之調查；4、課程、教學、教材及教科書、教育指標與學力指標、教育測驗與評量工具及其他教育方法之研究發展；5、學術名詞、工具用書及重要圖書之編譯；6、教育資源之開發整合及教育資訊系統之建置、管理及運用；7、教育人員之培訓及研習；8、教育研究整體發展計畫之擬訂及執行；9、教育研究成果之推廣、服務、學術交流與合作；10、其他有關國家教育研究事項。

進一步比較各國國家級研究機構，以機構屬性來看，如紐西蘭、英國為獨立運作之機構，新加坡是隸屬於大學學院內的獨立組織，而直接隸屬於教育部者，如美國、日本、巴西。各國國家級教育研究機構主要任務多為：進行教育領域的相關研究、蒐集教育資訊及作為教育政策制訂者的智庫（陳榮政、楊振昇，2012）。由此觀之，國家教育研究院與美國、日本、巴西等國相似都是隸屬教育部，且與各國國家級教育研究機構一樣，其任務亦是進行教育研究並以成為教育智庫自許。

為扮演國家智庫角色，國家教育研究院可加強與教育政策的連結，擴增教育研究於教育政策實施的影響面（陳榮政、楊振昇，2012），進行具前瞻性、整體性及開創性的政策研究，並深化研究歷程與教育行政部門的互動與對話（李文富，2013）。申言之，國家教育研究院是教育部之重要教育智庫，可以成為政策支援系統（Policy Support System），亦即整合專家、

資料庫等各項資源，以發展支援教育政策之規劃、制定、執行、評估等之一套系統（葉堂宇，1997），且未來宜從事更多的政策性研究、突破性研究並加強與教育行政部門的溝通互動，將教育政策研究轉化成為教育政策實施，以對教育政策發揮更大的影響力。

肆、智庫的挑戰—政策導向研究與學術導向研究的差異

由於智庫從事大多是政策導向的研究，故有必要分析政策導向研究與學術導向研究的差異，這也是作為智庫機構的挑戰。研究的類型因角度的不同而有所區分，如從政策觀之，則研究大致可分類為政策導向研究與學術導向研究兩種，以下從研究目標、研究過程、研究方法、研究經費、研究時間及研究應用等方面闡述教育政策導向研究與教育學術導向研究的差異（引自蔡進雄，2013b；謝棟樑譯，2000）。

第一，就研究的目標來看，教育政策導向或政策問題導向研究之研究目標是為了解決教育政策問題或形成教育政策，例如教育部委託某大學進行師資培育政策問題的研究，其目的是期待透過有系統的研究所獲得之研究結果能給予教育部師資培育政策研擬的建議，以解決師資培育問題。基本上，政策研究所探討的問題必須落實在特殊的時空環境中（吳彰仁，1991），Majchrzak 亦認為政策研究是透過對基本社會問題的研究，以期提出務實的行動方案，進而改善這些基本社會問題（謝棟樑譯，2000），是以教育政策研究係指對教育問題的研究，以期提供教育問題解決的行動方案，並藉由行動方案的推動以改善教育問題，而學術導向研究的研究目標則是為了知識生產及知識創新，主要目標並非改善教育政策問題，誠如魏鏞（2004）所言，學術研究是以好奇及增加知識為目的，行政研究則是在於解決問題及協助行政決策主管擴大視野。

第二，就研究過程來看，教育政策導向研究的研究過程必須要與教育政策制定者進行雙向溝通，使政策研究與政策制定者之需求對焦，Majchrzak 特別提出向政策制定者傳達政策研究的四項原則：1、在整個政策研究過程要積極進行雙向溝通，並了解政策制定者關心的是研究結論與建議；2、與各種不同的研究使用者溝通，並將術語轉成不同聽眾可能了解的觀念；3、有效的呈現創造良好的溝通基礎，如多媒體及多方法的呈現方式的效果遠超過任何單一媒體和單一方法；4、口頭溝通通常較書面溝通更具效果，一般而言，政策制定者是十分忙碌的人，沒有時間去閱讀冗長的文件（謝棟樑譯，2000），另一方面，一般學術研究之研究過程則只要依據學術研究步驟進行即可。

第三，就研究經費來看，教育政策導向研究常受政府部門之委託，是以經費來源可從教育行政機關獲得補助，而一般教育學術研究則常是學者向不同機關申請研究補助，或是自費

進行研究。第四，就研究方法而言，除了運用量化、質性或混合研究方法外，教育政策導向研究常會進行座談會或舉辦公聽會，以蒐集不同利害關係人的多元觀點，而一般學術導向研究則比較少採取公聽會以蒐集資料。

第五，就研究時間而言，教育政策導向研究因有政策實施之時效性，所以常有研究的時間壓力，而學術研究不必刻意呼應政策的時效性，故研究時間上可以彈性調整。最後，就研究應用觀之，教育政策問題導向研究之研究結論及建議比較有機會受到教育政策制定者的注意，因為教育政策研究案常是受委託，且對於行政機關而言，研究是要與政策、發展相結合（魏鏞，2004），而且所提出的政策方案宜考量法令及經費配合之可行性，但一般教育學術研究之研究結論並不會直接影響教育政策，其研究結論與建議被教育政策採納的機會比較有限（引自蔡進雄，2013b）。歸納上述，茲將教育政策導向研究與一般學術研究之差異比較，以表 1 示之。

表 1

教育政策導向研究與一般學術研究的差異

	教育政策導向研究	一般學術研究
研究目標	解決教育政策問題	知識生產與創新
研究過程	需要不斷與教育政策制定者溝通	遵循一般學術研究過程
研究經費	可從政府獲得補助	自費或主動申請相關單位之補助
研究方法	除了質性及量化研究外，還會採取座談會或公聽會蒐集資料	採取質性及量化研究法
研究時間	有時效性	研究時間較有彈性
研究應用	需與教育政策結合，且考量法令及經費配合之可行性	不必然與教育政策聚焦

伍、國內智庫的相關研究

國內智庫的相關研究並不是很多，茲就碩士及博士論文之研究加以陳述，杜承嶸（1999）的研究指出臺灣智庫發展與其他先進民主國家相比，顯然遜色許多，而其在政策過程中所發揮的影響力，整體而言也並不突出。就議程設定的角色來說，臺灣學術機構型智庫的研究議程大都追隨政府部門的委託研究取向，少有自發性的議程設定功能發揮，而基金會型智庫對於國家整體發展的議程設定，則是屬於點性質，未能有多大作為。唐大衛（2003）在其研究中表示當前國內智庫面臨的困境有三，分別是財源的匱乏、人才的流失及公信力的受損。郭嘉玲（2003）研究指出國內智庫發展面臨許多挑戰，其中最重要的是公信力、財源及人力資源。吳光蔚（2005）研究實證發現臺灣智庫在政策制定的過程中之角色，其在政策計畫之整

合機制的影響遠遠少於其在政治過程之工具性特徵，此外智庫成員之智識自主性的發展亦受限。吳宗翰（2010）研究結果得出臺灣智庫機構面臨六個發展困境，分別是型態活動化、同型態的智庫整合不良、資金取得困難、人才招募困難、研究方向受限、政府及社會不支持。傅永俊（2010）研究發現中國官方智庫扮演的角色頗多，與美國等西方智庫比較，其中擔任政府政策宣傳者的角色，以及作為情報機關的掩護機構，較為特殊。具體而言，由於政治制度的不同，中國智庫相較於西方，有以下三點差異：1、高度的壟斷性，面對民間智庫的競爭相對較少；2、經費來源單一、量少；3、可透過屬於常態卻「非正規」管道直接提供高層政策建議，發揮其影響力。

歸納上述研究可知，相較於美國，智庫在臺灣的發展是較為緩慢，近年來雖有許多智庫的成立，但研究顯示臺灣的智庫普遍面臨人才流失、財源缺乏、公信力受質疑及獨立自主性不足等問題。

陸、焦點團體訪談研究設計與實施

一、團體訪談之設計與實施

本文除了以文獻探討及文獻分析分析智庫與教育政策的關係外，亦採四次焦點團體訪談蒐集學者專家對智庫與教育政策的看法。參與者的資料編碼如表 2 所示，1-A 表示第一次焦點團體參與的 1-A 學者，2-A 表示參與第二次焦點團體訪談的 2-A 學者，依此類推。

在進行焦點團體訪談之前，筆者先向參與者說明智庫的定義，並請與會者針對以下兩題討論大綱發表意見。

（一）請問目前國內之智庫與教育政策的連結為何？

（二）對於國內智庫對教育政策的影響或功能發揮，有何具體的改進建議？

表 2

參與者編號、擔任職務及專長

訪談代號	擔任職務	專長
1-A	科技大學教授(曾任職於教育部)	教育行政及政策
1-B)	教育部所屬館長	教育行政及政策
1-C	國立臺灣師範大學教授	教育行政及政策
1-D	國立新竹教育大學教授	教育行政及政策
1-E	國立臺東大學副教授	師資培育政策、課程與教學
1-F	國立臺北教育大學兼任助理教授	教育人力發展、教育行政
2-A	國立臺北教育大學教授	教育行政及政策

訪談代號	擔任職務	專長
2-B	國立屏東教育大學教授	教育行政及政策
2-C	臺南市政府參事(曾任教育局長)	地方教育行政及政策
2-D	國立臺灣師範大學教授	教育行政及政策
3-A	國立臺北教育大學教授(曾任職教育部)	教育行政與政策
3-B	國立臺北教育大學教授	教育政策、教育政策規劃
3-C	國立臺灣師範大學教授	教育行政與政策
3-D	國立臺灣師範大學副教授	教育政策研究
4-A	國立臺中教育大學副教授	教育行政與政策
4-B	臺北市立大學副教授	教育行政與政策
4-C	國立海洋大學教授	教育理論與教學媒體科技

(續下頁)

二、訪談結果分析與討論

參與者對於所提供的兩個問題能表達多方意見，分析歸納四次焦點團體座談之要點如下。

1、國內智庫與教育政策的連結尚有努力空間

相較於西方民主先進國家，國內智庫起步較晚，且都比較偏重政治經濟方面的智庫，此外政策常受政治及民意等因素的影響，故國內智庫與教育政策的連結還有努力的空間，以下是編號 1-B、編號 1-F、編號 2-B、編號 2-D 等參與者的看法：

國內智庫多偏重政治、經濟及外交等，教育智庫相對少。教育政策連絡不夠清楚，恐怕是弱，有待更廣泛蒐集及分析。(編號 1-B)

目前國內的智庫對政策固然是有影響，但都較偏向個人且少數人的意見。如同大家所提到的若是以團隊或政策社群方式，形成一個群（集）體的力量，經由眾人的集思廣義，找出較好的方案以提供教育部參考。(編號 1-F)

理論上，二者關係密切，事實上也有部分連結性。但在實際制訂與執行教育政策過程中，制定教育政策制定者常常因政治、民意與更上層的教育政策決策者之因素，而未能將智庫與教育政策做更有效的連結，以致於教育政策的實際執行面未能落實教育理念的原始意涵。(編號 2-B)

國內的智庫是被動發揮其功能，主動性發揮較少，相對來看，在中央部分連結較強，地方較弱。(編號 2-D)

國內與教育政策有關的智庫不多，如國民黨的政策研究中心、或者是中央研究院，或民間零星單位。(編號 3-B)

影響政策並推動改革是智庫成立的重要宗旨（朱志宏，2002），故理論上，智庫應該對於教育政策發揮提供資訊、諮詢及引領的功能，但實際上，悲觀的想法是除非智庫成員直接從政，或者與決策者有相當密切的關係，否則對於教育政策決策影響是有限的（王麗雲，2006）。從上述焦點團體訪問歸納之內容亦可知，國內智庫與教育政策的連結強度仍有待努力。

2、加強智庫與教育政策的對話交流與合作

由於國內智庫與教育政策的連結還有努力的空間，因此可以加強兩者的對話交流，以下是編號 2-B、編號 2-D 及編號 3-B 學者的觀點：

對話交流：透過彼此對話交流互為瞭解教育學術研究的取向與教育現場實務的需求。（編號 2-B）

加強雙方主動性，也就是主動性要加強，尤其教育行政機關更應該主動。（編號 2-D）
制度化的建立合作關係：智庫與行政機關應建立制度性的合作關係，包括何時應發布政策性研究議案、提供行政機關諮詢、作為行政機關的資料蒐集之後盾。（編號 3-B）

3、智庫或國家教育研究院可進行重大政策議題研究並協助支援政策發展

與會學者專家大多認為智庫或國家教育研究院宜進行重大政策議題研究，而非僅是一時為解決細微問題蒐集資料，以下是編號 1-A、編號 1-B、編號 1-C、編號 1-D 及編號 4-C 等學者的觀點：

尋找政策重要議題，並依立即性和規劃性漸次研究，成為政策依據。（編號 1-A）

國教院可進行重大政策議題研究、新興教育議題預先研究，如師資培育、陸生、外生、媒體影響數位化，以及基礎性長期性研究（大學或民間無法研究執行的），在經費及計畫下結合學術社群來做。此外，設置教育決策支援系統。（編號 1-B）

智庫主要處理的資料在於重要關鍵教育議題，所以必須具有掌握教育議題能力。其議題包括問題、機會及趨勢的評估。（編號 1-C）

國教院和教授所作的研究有何差別？重要的在於未來性、重大性、整合性及系統性。（編號 1-D）

智庫應是永續性質，倘若智庫僅是一時為解決問題蒐集資料，此時的智庫只是成為工具性質的。（編號 4-C）

此外，智庫或國家教育研究院除了進行重大教育議題研究外，宜引導政策發展並成為教育政策的支援系統，如教育資料庫的建立，以下是編號 1-A、編號 1-C、編號 1-F、編號 2-D、編號 3-B 及編號 4-C 等所表達的意見：

協助教育部各司處尋找政策發展方向和重點，俾形成政策議題，以作為政策研究和規劃之依據。建立「精實型」決策支援系統的知識庫並依作用影響功能漸次形成。

(編號 1-A)

智庫需要不斷的累積證據資料庫，以作為議題訴求的證據。(編號 1-C)

從決策系統而言，即使很基本的資料對於決策來說是很重要的。(編號 1-F)

智庫須掌握教育脈動，提高智庫信任度。(編號 2-D)

智庫應長期的建立資料庫，做為研究及制定的參考。長期的對於各級教育學生及教師或教育行政人員或家長的意見進行資料的建置，以做為政策制定的參考。(編號 3-B)

智庫應是一個智囊團，以彌補執政者不足，或是執政者需要一些資訊提供。不論官方或非官方智庫，只要對政策能夠解決問題，或許對於有些問題且已制定政策解決，也是智庫可以協助執政者所扮演角色及功能。(編號 4-C)

4、各大學、相關研究單位與國家教育研究院可進行整合

由於國內有多所師範大學及教育大學亦從事教育學術研究，有些研究單位也進行教育研究，故各大學、相關研究單位都可以與國家教育研究院進行整合，集結成為政策學術研究社群，發揮更大的影響力。

宜在政策議題上和大學教育系所或非營利事業組織作研究特色功能分工，成為國家教育研究院後勤支援。(編號 1-A)

在國內（如金車及富邦）都有在作研究，如能把國教院當成一個整合平台（包括教育類的大學），形成一個平台的觀念，這是一個可以發揮角色的部分。

(編號 1-E)

多元性和品質競爭是教育研究很重要的部分，如果只有單一來源的研究，對於國內教育研究發展及政策改進的幫助較小的。國家科學委員會也是一個可能的智庫來源。

(編號 3-D)

柒、我國智庫與教育政策關係的展望

由於政治環境及民主化程度的差異，我國智庫發展與美國智庫的發展有相當大的差異及距離，吳定（2003）陳述我國未來如欲發揮政策智庫之服務功能，除鼓勵多成立智庫外，還可以增加以下的項目：1、在大學增加訓練計畫；2、在大學、政府或私人機構增加設立政策研究中心；3、增加政策研究經費；4、增加政策出版品；5、增加政策取向學會的成立。唐

大衛（2003）主張屬於非營利的智庫應以發揮對公共政策的導航力量自許，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，並積極與不同學術研究機構交流，且尋求與政府或企業建立委託專案研究的契約關係，唯有堅持公共性、公益性及自主性，和政府保持合作、競爭、監督及對等的關係，才能建構第三部門的永續發展。郭嘉玲（2003）陳述有利智庫發展的因素是開放的決策環境、統治者的開明態度、智庫的自我精進及智庫領導者的策略規劃。彭錦鵬（2012）整理智庫機構未來展望主要為：1、創造分享價值：智庫機構透過知識的推廣、資訊的傳遞以突顯智庫機構的組織宗旨，也讓一般民眾理解智庫存在的目的與意義；2、建立知識分享平台，提升公民社會品質：智庫機構應透過白話的語言及深入淺出的解釋，使民眾了解各項政策的專業內容；3、增進與私部門互動關係：除了與政府部門互動外，也可協助私人企業了解最新的政策方向；4、構築與政府部門的具體連結：可採定期與不定期的會面，提供最即時的政策建議，以確保政策制定與執行能符合公共利益；5、強化智庫機構的交流：可增加智庫彼此間互動交流並創造合作契機，在舉辦活動或議題倡導推動上，可減少每個智庫機構的負擔。王麗雲（2006）對於透過智庫提升教育政策品質方面，則建議提高學術及專業導向智庫數量、提高現有智庫對教育政策關心程度、減少政治文化對智庫發展不利的影響。此外，Selee（2013）則主張成功的智庫需要回應以下五項策略性問題：1、組織想要達成什麼目標？2、組織要做出什麼獨特性的貢獻？3、誰是組織的關鍵讀者？4、組織需要什麼資源？組織如何評估影響力？。

針對我國智庫與教育政策關係的展望，統整上述文獻探討、文獻分析、焦點團體訪談及參酌相關學者意見（吳定，2003；李建興，2013；郭嘉玲，2003；蔡進雄，2013b；Selee, 2013；Weaver, 1989），本文提出增加教育政策與教育研究或智庫的連結與交流、持續強化國家教育研究院的智庫功能並進行重大教育議題研究、在大學增設各類教育政策研究中心等以下五點建議：

一、增加教育政策與教育研究或智庫的連結與交流

增進教育政策制定者與教育學術研究者間的互動合作關係，某種程度上教育學術研究者是扮演教育政策制定者的智囊團，所以更有必要加強兩者的夥伴合作關係（蔡進雄，2013b）。再者，經由文獻探討及焦點團體訪談亦發現國內智庫與教育政策的連結是薄弱的，故有必要增加兩者的溝通對話及合作交流。此外，教育決策過程宜進行教育政策諮詢，以及建構開放的教育決策環境，如此一方面讓智庫有專業服務的機會，另一方面藉此亦可提升教育決策品質。

二、持續強化國家教育研究院智庫功能並進行重大教育議題研究

近年來國家教育研究院正式成立運作，依本文對智庫的定義，國教院是屬於官方的智庫，其在於提供教育政策決策者之相關資料、資訊、研究成果、諮詢及建議，因此宜持續強化國家教育研究院的功能，再者，在焦點團體訪談中諸多學者專家亦建議國家教育研究院宜進行重大教育議題研究及建立教育資料庫，引導政策發展並成為教育政策的支援系統。

整體說來，國內教育政策之執行力高，惟較缺少教育政策執行前之系統性研究，也較缺乏教育政策執行後之評估。因此，以時間階段來看，國家教育研究院之智庫功能與教育政策有三種關係，其一是走在教育政策的前面，也就是說，所進行的研究議題是走在教育政策的前面，以系統性研究建立政策推動基礎並引導教育政策發展；其二是與教育政策同步，此時國家教育研究院之智庫扮演角色是教育資訊的諮詢及提供；其三是走在教育政策之後，此時國家教育研究院之智庫角色為進行教育政策的事後評估。

三、在大學增設各類教育政策研究中心

可在國內師範大學、教育大學或有教育相關資源的大專院校設立各類教育政策研究中心，以提供教育政策之資訊，藉此可以擴大教育智庫來源，以增加智庫對教育政策的影響力。申言之，教育策議題相當多元，故可以在具有教育政策相關資源的大學增設各類教育政策研究中心。再者，可鼓勵成立各類教育政策學會，以發揮教育政策研究及推廣交流的功能（蔡進雄，2013b）。

四、結合更多學者及民間智庫加入教育政策研究

除了國家教育研究院是教育部重要的智庫外，關於教育政策研究可以結合更多學者或民間智庫加入研究行列，或者以國家教育研究院為基地集結更民間智庫或學者專家，以形成更大的教育智庫。總之，雖然國內有三所師範大學及多所教育大學，許多大學亦成立教育類研究所，但整體而言，國內教育類的智庫並不多，且眾多的教育研究其實尚未發揮政策引導的功能，如何匯聚學者及民間智庫加入教育政策研究，是有待持續努力的方向。在焦點團體訪談中學者專家亦指出，各大學、相關研究單位與國家教育研究院有必要匯聚成為人才庫並進行整合。

五、朝理想的教育智庫發展

任何學術研究必須遵守專業性、價值中立性、客觀性及超然獨立性等先決條件，否則一旦偏頗或自失立場則研究成果必受限制（李建興，2013）。美國知名智庫布魯金斯研究所

(Brookings Institution)的核心價值是品質(quality)、獨立(independence)與影響力(impact)(Selee, 2013),換言之,理想的教育智庫是應具有專業性、自主性、中立性及永續性等標準,才能發揮影響力,更進一步來說,專業性為智庫要有充足的教育專業研究人員進行專業分析及研究,提出有品質的專業報告,以及兼顧專業倫理;自主性是智庫不能更改研究分析結果為政策背書,且研究方法可依研究需求自主運用;中立性是智庫不能受政府相關機構所控制及影響,應保持相當的客觀中立性;永續性則是智庫要有足夠經費支持智庫的運作。易言之,將來國內教育智庫的發展宜朝理想的智庫加以發展並可定期評估其影響力。

捌、結語

本文主要在於探析我國智庫與教育政策的關係,透過文獻探討及焦點團體訪談進行探討,文末可從幾個 W 再次進行歸納說明,首先什麼叫智庫?基本上,智庫是進行政策研究的機構,並提供相關資訊及研究成果,以作為教育政策制定者之參考,故教育智庫是為教育政策而存在的。其次,為何要成立智庫?其原因在於民主化程度愈高,教育政策推動愈需要專業研究做基礎,並影響教育政策發展,故教育智庫之成立目的是影響教育政策及推動教育改革,以及成為政策支援系統。第三是如何發揮智庫功能?智庫的功能及角色主要是作為政策之研究者、諮詢者及行銷者。最後是我國智庫與教育政策的展望為何?總括說來,國內智庫與教育政策關係的展望為增加教育政策與教育研究或智庫的連結與交流、持續強化國家教育研究院的智庫功能並進行重大教育議題研究、在大學增設各類教育政策研究中心、結合更多學者及民間智庫加入教育政策研究、朝理想的教育智庫發展等方向邁進。

參考文獻

- 王如哲（總編輯）（2013）。**2012年國家教育研究院年報**。新北市：國家教育研究院。
- 王麗雲（2006）。智庫對教育政策歷程影響之研究。**當代教育研究**，**14**（3），91-126。
- 朱志宏（2002）。**公共政策**。臺北市：三民。
- 吳光蔚（2005）。**政治變遷對智庫角色之影響**（未出版之碩士論文）。玄奘大學，新竹市。
- 吳宗翰（2010）。**台灣智庫機構之分類及發展現況研究**（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北市。
- 吳定（2003）。**政策管理**。臺北市：聯經。
- 吳定編著（2012）。**公共政策辭典**。臺北市：五南。
- 吳彰仁（1991）。「智庫」與臺灣史研究。**中國論壇**，**31**（11），61-64。
- 李文富（2013）。國家教育智庫的角色與功能：以教育部中小學師資、課程、教學與評量協作中心之建構為例。載於**國家教育研究院學術研究成果發表會手冊**（頁136-170）。主辦單位：國家教育研究院教育制度及政策研究中心。
- 李建興（2013）。**教育新思維**。臺北市：高等教育。
- 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**（未出版之碩士論文）。國立中正大學，嘉義縣。
- 林奇伯（2002）。啟動旋轉門—智庫競合時代來臨。**台灣光華雜誌**，**April**，20-28。
- 林建甫（2014，2月15日）。委託研究案應採總包價法。**中國時報**，**A12**。
- 林博文（2014，9月10日）。美國智庫變說客。**中國時報**，**A19**。
- 周祝瑛（2008）。**台灣教育怎麼了？**。臺北市：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。
- 唐大衛（2003）。**智庫對國防政策的參與及影響**（未出版之碩士論文）。南華大學，嘉義縣。
- 馬博元（2004）。**外交政策評估研究—美國智庫與我國對美外交**（未出版之碩士論文）。國立政治大學，臺北市。
- 高麗秋（2011）。**我國智庫財務狀況之研究—兼論美日兩國智庫**（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北市。
- 陳啟迪（1989）。智庫與美國外交政策。**美國月刊**，**3**（11），32-44。
- 陳榮政、楊振昇（2012）。美國、英國、新加坡等國家級教育研究智庫之比較研究。載於**海峽兩岸教育政策論壇會議手冊**。主辦單位：中國教育科學研究院。

- 郭嘉玲 (2003)。智庫與公共政策：美國智庫發展對我國智庫之啟示 (未出版之碩士論文)。國立政治大學，臺北市。
- 郭壽旺 (2006)。華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響—對李登輝總統九五年訪美案例之研究。臺北市：秀威資訊科技。
- 曾秉弘 (1999)。美國民間公共政策智庫之研究 (未出版之碩士論文)。國立中興大學，臺中市。
- 曾復生 (2014, 11月5日)。中美智庫 腦力比一比。中國時報，A14。
- 葉堂宇 (1997)。政策支援系統。臺北市：商鼎文化。
- 維基百科 (2013)。智庫。2013年7月13日取自：
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%99%BA%E5%BA93%>
- 彭錦鵬 (2012)。兩岸公共治理智庫之解析。2013年7月13日取自：
http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=3970:20120618&...
- 蔡進雄 (2013a)。從雙社群理論探討學術研究與教育政策的關係。臺灣教育評論月刊，2(5)，4-5。
- 蔡進雄 (2013b)。政策導向研究與學術導向研究的差異。國家教育研究院電子報，64。2013年9月14日取自：<http://epaper.naer.edu.tw/print.php?edm-no=64&content-no=1720>
- 傅永俊 (2010)。中國智庫角色與功能之研究 (未出版之碩士論文)。國立政治大學，臺北市。
- 鄭興弟 (2003)。政策規劃：理論與方法。臺北市：商鼎。
- 黃介正 (2001)。美國政策研究智庫之特質與我應有之認識。國家政策論壇，1(10)，110-114。
- 孫克難 (2011)。智庫角色、政策研究與專業培養—中經院與我三十年。經濟前瞻，July，31-36。
- 謝棟樑 (譯) (2000)。政策研究方法論。A.Majchrzak 原著。臺北市：弘智文化。
- 魏鏞 (2004)。公共政策導論。臺北市：五南。
- Abelson, D.E. (1995). From policy research to political advocacy: The changing role of 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.
- Bogensneider, K., & Corbett, T.J. (2010). *Evidence-based policymaking: Insights from policy-minded researchers and research-minded policymakers*. New York: Routledge.
- Dye, T.R. (2002). *Understanding public policy*. Upper Saddle, N.J. :Prentice-Hall.

Kelley, P. (1988). *Think tanks fall between pure research and lobbying*. Houston Chronicle, March 9.

Selee, A.(2013). *What should think tanks do?: A strategic guide to policy impact*. Standford, CA: Standford Briefs.

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 politics of idea*(pp.1-16). Manchester: Manchester University Press.

Weaver, R.K.(1989). The changing world of think tanks. *Political Science and Politics*, 22(3), 563-578.

本文曾發表於「2015 第五屆教育政策與行政前瞻研討會」，主辦單位：國立暨南國際大學教育政策與行政學系。