

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 開放社會與現代智庫

doi:10.30390/ISC.199305_32(5).0001

問題與研究, 32(5), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(5), 1993

作者/Author：林碧炤

頁數/Page：1-10

出版日期/Publication Date：1993/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305_32\(5\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305_32(5).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



開放社會與現代智庫

林 碧 昭

(國際關係研究中心主任)

一、前 言

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。①它的研究主要以目前政治和經濟體系發生的問題為主，但在問題尚未出現之前，有關的智庫也會提出預警，指出可能的發展趨勢，以便於決策單位採取因應措施。這種情況在處理社會和經濟等問題方面尤其明顯。社會秩序和經濟景氣往往由研究單位列出指標，說明變化的趨勢以及可能面對的困難。假若決策單位能及時處理，社會或經濟的穩定可以繼續維持下去，發揮了事先防範的主要目的。在快速變化的國內環境，智庫的研究和決策的過程及結果有密切關係。在處理國際事務方面，先進國家也是採用相同的作法。即使企業或民間團體在處理相關問題時，它們也參考這些經驗。更廣泛的說，智庫與決策者維持一種良性的互動關係，即政府或企業界協助不同的智庫進行研究，而智庫則提供決策必要的資訊，其中包括釐清觀念、解釋現象、說明問題和提出數據。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。本文將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。

二、功能與角色

為便於討論，我們可以把現有的智庫分成若干類型。一是以研究為導向的機構，又稱之為沒有學生的大學。這些研究機

註① 謹以本文祝賀國研中心成立四十週年，並對協助它成長的先進及前輩表示謝意。智庫 (Think Tank) 一詞可以追溯到一八八六年美國 Arthur Lewis 公司的運作方式，即約請專家就委託題目進行研究，作為決策參考。本文指的是專業的研究機構，含基本和政策研究兩大部分，問題範圍不拘。不過，一般西方國家所指的智庫偏重於經濟外交及國防政策。見 Paul Dickson, *Think Tanks* (New York: Atheneum, 1972); Stephen Kaplan, *The Wizards of Armageddon* (New York: Simon and Schuster, 1983)。

構通常隸屬於某一大學，但不招收學生，亦不頒授學位。有些機構雖獨立運作，仍以研究工作為主，和一般大學不同。二是以影響政府決策為主要目的的研究機構，重點在改變決策人士對於某一政策問題的想法，或者希望他們繼續維持某種立場，例如重大公共投資、醫療保險、社會福利或國防設施等。三是以接受委託研究、從事公共關係和諮詢服務工作為主要的研究機構，以公司的型態出現，研究和其他的活動配合委託者的意願，本身沒有基本的理念或意識形態。對於這些機構的活動，有些國家訂有相關法令加以規範，防止遊說的過程發生不法行為。四是附屬於政黨、民間企業或團體的研究機構，接受上級的指示就特定問題進行研究，準備背景資料以便決策者進行談判、制定政策或在國會中答覆詢問。有些機構以任務編組方式出現，任務完成之後立即解散，有些則有常設機構和固定的人員編組推動相關的研究或資料收集和分析工作。

不論智庫的性質為何，它們的主要工作是標示問題或找出問題，研究問題的起因，然後設法找出解決的方法。以外交的領域來說，美國的對外關係委員會（Council on Foreign Relations）即在第一次世界大戰之後成立，目的在研究如何維護世界和平，防止戰爭爆發為宗旨。英國的皇家國際事務研究所（Royal Institute of International Affairs）也在同一時期成立，宗旨也無差異。國際聯盟的成立和以後有關於集體安全的討論及鼓吹，兩個機構都發揮不同的影響力。當然，西方的政治思想家很早就提出類似的建議，例如杜布瓦（Pierre Dubois）在一三〇六年就主張歐洲的國家應該成立共同的委員會處理爭端。^②在當時並沒有智庫的組織，完全以個人身份向君王提出建議。以後智庫成為常設的研究機構有幾項原因，一是大學教育的推廣，學術團體的組成是很自然的演變結果。二是工業革命之後，國家協助不同的產業成立組織保護苦心研究出來的技術，以後對社會科學造成良性影響，爭相模仿成立類似的組織。三是專業的組織先在企業界的支持下成立，以後發展成為非營利性的研究機構，提供專業意見，以便決策者解決問題。這種現象在民主政治出現於北美及歐洲之後，更為普遍。互相制衡的政府機構加上決策的問題愈趨專業化，政府和民間都需要研究機構先過濾問題和提出意見，以便於比較和評估。在每年度度終了、選舉或新政府成立之後，相關的智庫就主管問題提出分析報告已經成為西方國家例行的工作。在行政和立法機構互相制衡的國家，為便於了解有關的公共政策問題，彼此依賴或委託不同的智庫進行研究也是司空見慣之事。即使是重要國防設施或武器裝備的生產和採購也經常由不同的研究機構進行評估，再由相關的決策單位進一步考慮。若干研發單位在發展科技方面有特別貢獻，通常被列為國家科學發展的機構，不能以單純智庫視之，例如物理、核能、資訊和半導體等方面研究。不過，相關的技術研發完成之後，如何發展加值的產品有時交由智庫處理。這是近年來西方國家在維持市場競爭優勢的變通作法。

註② F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace* (New York: Cambridge University Press, 1963), p. 15.

對於各種問題的研究，一般智庫通常以兩種途徑處理。強調基本研究的智庫依照一般社會科學的研究方法，先提出疑問，標示問題範圍，了解不同的主張，再以客觀的態度和中立的立場作周延的解釋和提供建議。它們的重點不一定在尋找具體的解決方法，有時只是說明和傳播一項概念，或探討一個特定問題範圍的種種缺失，讓決策者了解應該先處理那些項目而已。這樣的研究和學院派的作法並無不同，有些甚至於是為建立某種理論或學派，一方面累積知識，另一方面協助問題的解決。

以影響決策為目標的智庫則採取不同的作法，側重的層面也有差別。既然重點是針對政策，主其事者就需要明白政策的目的 (goals)，它包含的目標 (objectives)，達成目標的工具及方案。問題範圍已經清楚，研究者面對的各種缺失同樣明顯，例如通貨膨脹太快、社會治安不良、國防經費過高等，他們並不關心概念架構、研究途徑或基本理論的問題，而是重視如何處理已經出現或可能出現的缺失。如果研究者無法提出可行的方案、合理的政策工具和執行的步驟，很難影響到決策，智庫的功能就大打折扣。

以上所說的只是簡單的分類方法，實際的情況較為複雜，但很明顯的事實是有意影響決策者強調的是說明簡要、掌握重點和對症下藥，而一般的研究機構則在理論建構和說明陳述方面仔細斟酌。說明簡要和篇幅大小的意義不同，所謂的簡要意指提綱挈領，而非三言兩語，問題如果相當繁雜，說明的篇幅無法精簡，其道理可以了解。另外值得再強調的是，基本研究雖強調理論，而政策研究重視執行，兩者也絕非完全無關，不能交集。在研究的基礎方面，兩者還是有相通之處。目前的趨勢是依社會和政府的需要，讓不同的智庫根據分工原則進行研究，各自發揮所長。實際從事研究者若能掌握其中的差別，對於問題的處理更能得心應手，因為基本研究要求通則化、系統化和概念化，而政策研究考慮可行性、時效性和工具性。更要緊的是，政策層面不能忽略預算和人員，學術層面不能沒有解釋與預測，兩者不宜相混。前者的分析結果可能成為決策，後者則以專書或專文方式出現，可能影響到決策者的想法與作法，但需要轉化的過程。這種過程有時又稱之為「議程設定」(agenda-setting)，^③在比較政治的領域中已經討論了一段時間，本文利用這個機會再加以說明。

三、傳播觀念

「議程設定」和民主政治的協商過程是分不開的，它主要的意思是開放社會的政治討論一定會經由合法和理

^③Roger W. Cobb, et al., "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1 (March 1976), pp. 126-139. 使用這個觀念分析國際關係的代表著作是 Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics* (New York: Columbia University Press, 1981).

性的互動過程，最後成爲政策。除了重大危機之外，通常政府處理的問題不是本身去發掘，就是由社會成員經由不同管道表達出來。智庫、媒體、政黨活動和民間團體的公開討論提供了表達意見的管道，至於這些意見是否成爲政策則要視情況而定。這種運作的過程在西方國家已經存在多年，七〇年代才由比較政治學者加以定名，以後成爲慣用名詞。從社會福利、公共建設和教育措施各方面來觀察，我們不難發現政策的形成確實有某些常見的程序和共同的類型，即使是外交政策的形成也是如此。現在我們很關心務實外交及如何參與聯合國的問題，如何把這些關懷或意見放進世界政治議程，影響其他國家的看法，然後塑造有利我國的國際環境，同樣可以使用「議程設定」的觀念去思考 and 執行。

在參考這種概念架構時，千萬不能忘記它是針對國內政治而設計的。一般來說，國內的政治議題經由三種方式成爲政策，一是外來的策劃模式（outside initiative model），二是動員模式（mobilization model），三是內在策劃模式（inside initiative model）。第一和第二種模式指的是發生政府以外的政策形成過程，而第三種則是政府內部的運作模式，不涉及一般民眾。不論以何種模式形成政策，四種常見的程序值得一提，一是策劃，二是標示，三是擴張，四是進入。這些名詞要從政治學和大眾傳播的角度去分析，才能了解它們真正的意涵。在策劃的階段，民眾表達對某種現象的不滿，它可能是內政的缺失，也可能是外交的困境等。不滿的強度依照問題的性質和社會的關切程度不同而有差異。第二階段是標示，也就是說民眾提出具體的要求，例如增加社會福利項目或減少政府的公共支出，表達的方式和管道不完全一致。第三階段是擴張。爲了吸引決策者的注意，同時也要施加適當的壓力，民眾會擴大訴求面，同時整合可能的支持者和把相關的議程結合在一起。有時政府和民眾出現對立的現象，如果情勢無法化解，社會緊張就會出現。第四階段以進入議程稱呼，目的在說明一項問題經過公開討論和社會成員表示高度關切之後，政府接受社會的要求，開始考慮解決的方法，最後由相關部門依分工和權責處理。從以上的分析可以明白，有些議題在討論的過程中，由於社會支持的程度不夠，或者問題的迫切性消失，最後並沒有進入議程。有些問題看來很嚴重，經過討論之後，社會大眾明白了解決的方法還是存在，緊張的情勢自然會減輕，最後又恢復原先的政治穩定。

在上述的四個階段，智庫、政黨、民間團體和公共意見領袖扮演主導者的角色，提出不同的政治訴求，爭取社會的認同和支持。有些問題會使用動員的模式處理，討論更爲熱烈，參與者也明顯增加，有時演變成社會運動。和動員模式相比較，內在策劃模式涉及的人員和團體顯得相當有限。它通常是一種有限的討論和隱密性的意見彙整和政策形成過程。少數特定的專業人士和高層決策官員參與討論，外界的報導有限，爲的是保密，以防止不必要的干擾。有關國防和外交問題的討論以這種方式處理居多，但有些同性質的問題還是不能避免公開的討論和外來的干預或壓力。

言論自由和政治民主於是成爲議程設定的重要條件，尤其是壓力團體、知識份子和傳播媒體對公共事務的積極參與和關

切更不能缺少。此外，相關法令的制定以及政黨政治的建立也有其必要性。依照西方國家的經驗，社會的歧見通常出現在策劃階段，不同的黨派或智庫提出不同的主張，不過經過標示和擴張的階段之後，社會共識形成，決策者因此有了處理問題的根據。以上所說的是一般狀況，在社會面臨重大危機或出現嚴重意見分歧時，「議程設定」會失去運作功能。

愈來愈多的證據顯示，智庫在一般的「議程設定」有它特別的功能，即使提出的意見沒有成為政策，還是達到公眾教育和提昇社會關懷的目的。不論是公共政策或外交政策，由於問題相當專業，社會大眾沒有機會了解，一旦經由智庫或其他團體提出，再進行公開討論，社會的認同、關切和支持就會出現。當然，相同的問題也會有反對的意見，最後的社會共識才能夠決定究竟是什麼意見被接受。因為如此，我們不妨把開放社會中的不同意見分成三種議程，一是媒體議程，二是公共議程，三是政策議程。許多的報導或意見只屬於媒體議程，最後並沒有成為政策議程。同理，許多西方國家的智庫僅塑造或參與媒體議程而已，離政策議程還有很長的距離。它們可能在媒體曝光率很高，實際的政策影響力卻不明顯。

由此觀察台灣內部的智庫，意見的多元和參與面的擴大是很自然的現象。不同的智庫根據各自選定的研究方法、途徑、意識形態或專業利益進行政策分析或一般研究同樣是長期的趨勢。如果運用上述的概念架構去分析當前的台灣政治議程，我們有理由相信最後形成的社會共識將具有務實、理性和成熟的特質。由此引申出來的是另外一個概念，需要略作說明，以便於了解我國的對外關係，那就是國際政治議程和公共外交（public diplomacy）^④的互動關係。

國際政治議程的概念來自上述的「議程設定」，主要意指國際社會對某些問題的關切，經由不斷討論，最後成為各國的政策或制度化的組織。^⑤歐洲安全、亞太經濟整合、非洲的饑荒、拉丁美洲森林過度砍伐和海底資源開採等問題成為國際社會共同關切事項，有的已經有專門的組織來處理，例如歐安會議和亞太經濟合作會議，有的尚在討論階段。國際政治議程的設定透過政府及其他團體或個人的策劃和推動，時間要比國內的議程設定更久，遭遇的困難更多。為便於說明和研究，我們稱這種遊說和溝通的工作為「公共外交」。簡要的說，「公共外交」是指政府和其他相關團體或個人對於另一國家的外交菁英份子採取的間接或直接的解釋、說明和溝通。它的目的不外乎是促成該國改變對某一問題的態度、培養友好關係和建立本國在當地正確和積極的形象。除了政府之外，民間智庫從事公共外交在國際間已是很普遍的現象。工作的項目、範圍和涉及的問題依國情不同而有差別，有些國家的基金會或涉外研究機構只負責聯絡和交流，有些則有影響決策的功能。在武器管制、經濟整合和功能合作等方面，主要國家的智庫確實有某些的影響力。

註④ Robert F. Delany 很早提出的觀念，參閱 W. Phillips Davison, "Mass Communication and Diplomacy", in James N. Rosenau et al., eds., *World Politics* (New York: Free Press, 1976), pp. 388-403.

註⑤ Marvin S. Sorosis, *Beyond Sovereignty: The Challenge of Global Policy* (Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1986) 這本書可能是討論「全球議程」的代表著作之一。

四、界定問題

談完「議程設定」之後，下列問題很自然會出現：究竟什麼人或機構決定問題的策劃？或者那些問題應當優先策劃或研究？智庫通常可以主動標示問題或接受委託，研究處理問題的方法。前者牽涉的範圍較高，不但涉及智庫的研究問題，還包含了基本的研究途徑、意識形態和價值判斷的問題。依照簡單的分類，智庫有保守和開放、官方或民間、左傾或右傾之分，這些都會反映在它們標示的問題和提出的建議。如此的分類並不適用於所有智庫，目的只在於說明智庫的本質、研究興趣或關懷重點會影響到它們挑選的問題和所持的立場。在面對各種不同政治、經濟、社會和外交問題時，它們很自然有各自的主張及看法。下面就以國際安全為例，說明這種差異的現象。

國際安全研究是國際關係相當熱門的項目，能夠有今天的成果也是不同智庫和學者共同努力的結晶。他們重視國際安全也是基於國家利益的考慮，核子武器在二次大戰之後成為主要的威脅，如何防止核戰爆發以維護國際安全成為最主要的外交政策問題。美蘇兩國的智庫在過去四十年就此問題提出相當多的研究報告，專書更不計其數。由美蘇兩國逐漸影響其他國家，目前國際社會習慣稱國際安全為全球議程的優先項目，就表示各國關切程度的改變。最近北韓的核武政策、中國大陸的擴張軍備以及亞太地區的集體安全構想等問題同樣成為國際社會的討論主題，固然是有關國家眼見情勢改變，不能不表示立場，但美日兩國智庫提出某些觀念或建議，發揮了積極的標示問題功能，也是事實。

限於篇幅，筆者無法就智庫作仔細分析。綜合來說，國際安全的研究大致可以分成兩種類型，一是戰略研究，二是和平研究。⑥戰略研究在戰前已經存在，但限於少數軍職專業人員，外界並未參與。戰後核子武器出現，新的情勢迫使兩大超強訓練大批的文職戰略專家，委託不同的智庫，就武器的製造、使用與管制提出建議。所謂的嚇阻、危機處理、有限戰爭、武器轉移等概念紛紛出籠。這些人的基本看法是核子武器已經存在，完全銷毀不可能做到，唯有使用管制和互相約束的方法，才能維護國際安全。很長一段時間，觀察前蘇聯的軍力成為智庫的重要工作，一九八〇年代中期以後，這些報告逐漸不受重視，可是多年累積下來的研究成果卻是相當可觀。蘇聯共黨體制瓦解之後，西方更清楚俄羅斯和烏克蘭的軍事部署，也更了解舊體制遺留下來的軍事難題。

除了研究前蘇聯的軍力之外，這些智庫確實提出了不同的策略或政策建議。不論是大舉報復、相互保證毀滅或彈性反應

註⑥ 更詳細的說明參閱 John Baylis et al., eds., *Contemporary Strategy* (New York: Holmes and Meier, 1980), pp. 22~49; Arthur Lertzog, *The War-Peace Establishment* (New York: Harper and Row, 1965); 泰勒等著，鈕先鍾譯，*國際關係中的學派與理論*（台北：商務印書館，民國七十四年），第十二章。

，美國政府在執行這些政策之前，我們都可以從智庫的出版品看到相關的分析。⑦美蘇兩國在過去進行的武器管制談判，同樣由智庫提供相關的資料，以作為議價的參考。即使是重大國防設施或新武器的發展，例如星戰計畫，智庫也提出不同的評估報告供政府參考。和美國關係密切的西歐國家在擬訂國防政策的過程中，智庫也發揮積極的作用，尤其是北大西洋公約組織的軍事部署、策略和未來發展等問題一直是研究的重點。我們從巴黎和倫敦的主要研究機構的出版品也可以了解這種趨勢。

和平研究和戰略研究有明顯的不同，基本上不贊成用管理或自我約束的方式來處理核武。參與這項研究的學者認為和平是可以塑造的，而且必須從硬體和軟體兩方面著手，前者是深入研究武器管制和銷毀的方法，後者則包含人類衝突原因、方式和解決途徑，甚至於人類的決策過程和心理因素的分析。隨著聯合國對於裁軍的討論，北歐國家支持國際和平運動以及美國若干大學的支持，和平研究成爲一股力量，以衝突解決研究 (*Journal of Conflict Resolution*) 期刊爲主要論壇不斷的提出看法。此外，斯德哥爾摩的國際和平研究所以及美國史丹福大學也支持這項研究。世界軍備及裁軍年鑑 (*SIPRI Yearbook of World Armament and Disarmament*) 是最具體的研究成果，也是其他國家經常參閱的資料。

和平研究對於國際安全採取比較理想的看法，但和戰略研究絕非彼此排斥。事實上，在管制武器方面，雙方有共同點，認爲主要軍事強國在不願意發生核戰的前提下，只有透過一連串的信心建立方案，才能達到維持和平的目的。他們這些見解在歐洲已經付諸實行，歐安會議的成立以及華沙公約和北約之間的限武談判能夠完成，和平研究和戰略研究的學者都費了相當多的心力。一九七〇年代之後，和平研究和國際間流行的依賴理論發生密切關連，對第三世界國家頗爲同情，一度支持世界新經濟秩序的建立，以後轉而支持比較外交政策、世界秩序、南太平洋非核化以及全球性的防止核子擴散等問題的研究，^⑧日本、加拿大和澳洲成爲新的研究重鎮，和北歐國家及美國相呼應。蘇聯共黨體制瓦解之後，北約組織應如何調整及歐安會議如何補強，以及前蘇聯境內的核子武器監控等問題成爲它們注意的重點。這些專家正在爲美國的新策略思考，爲歐洲安全及中東地區的穩定設計新政策。亞太地區的安全同樣也是受到重視的問題。實際的政策內涵還有待觀察，總的趨勢是以前的戰略研究與和平研究正慢慢整合，這也是亞太國家開始考慮歐洲安全合作經驗的原因。有關的觀念及實際作法在二三年之內或許將變得更清楚。

註⑦ 參看 Roman Kolkowicz, "The Strange Career of the Defense Intellectuals", *Orbis*, Vol. 31, No. 2 (Summer 1987), pp. 179-192; Michael Howard, "Brodie, Wohlstetter and American Nuclear Strategy", *Survival*, No. 34, No. 2 (Summer 1992), pp. 107-116.

註⑧ 這裡所說的「世界秩序」和一般所說「世界新秩序」不同，它是指由 Karl Deutsch, Richard Falk, Johan Galtung 和其他學者進行的研究，目的在預測世界情勢的變化，接近未來學的研究，同時設法改變目前以民族國家爲基本成員的國際體系，看能否找出新的模式作爲替代。見 Richard K. Ashley, "World Modelling and Its Politics", *International Organization*, Vol. 37, No. 3 (Summer 1983), pp. 495-536; David J. Dunn, "Peace Research versus Strategic Studies", in Ken Booth, ed., *New Thinking about Strategy and International Security* (New York: Harper and Collins, 1991), pp. 56-68.

五、評估結果

一般人用什麼標準評定智庫表現？標榜影響政策的智庫必然與政府的更迭發生互動關係，這種現象在美國最為明顯。不同黨派執政，智庫的影響力立即反應在人事的變化和問題的決策。相反地，以獨立研究為宗旨的智庫就有較高的持續性，表現在研究的內涵以及秉持的理念。兩者因為研究的旨趣不同，實在無法評出優劣。事實上，兩者都是在累積知識和活用經驗。知識是由研究成果作為基礎，而經驗則是貴在活學活用。前者如果能在決策者的想法和見解兩方面發生影響，其作用是相當深遠的。經由知識的傳播和理念討論，得到的政治社會化的結果，往往是對決策者最有影響力的因素。至於後者則要看問題的性質，以及學習的對象。不同國家或社會之間的經驗有互通性，但也有排他性。這是我們在參考日本的工業政策、美國的環保政策或德國的統一政策時不能忽略的因素。

截至目前為止，有關西方國家智庫的評估都是零散和片面的，大部分的意見是肯定它們的功能，但未來還有待更多的努力。若以與國際安全密切相關的外交政策研究來看，一般對基本和政策研究兩方面都有正面的看法。長期以來，外交政策分析最初循所謂「單一國家」途徑，把某一國家的外交史、決策人物和決策內容說明得相當清楚，以後有不少人把這種途徑打散，改用宏觀和整體的觀察，列出變數和指標，將決策者的心理因素、決策環境、國家行爲、外交政策的問題性質、國家的角色作更徹底的說明。^⑨這些研究和上述的和平研究有明顯的關連，特別是決策者的行爲動機、取向和選擇以及國家可能扮演的角色以及面對的問題等。和平研究牽動外交政策的比較分析，進而導引出新的國際關係典範，這個趨勢還在繼續發展之中。

有人批評外交政策比較分析得到的結論不夠具體，很難用在政策方面。若干的研究確實僅得到一般性的意見或指標，實際的用處不大。但在概念架構的澄清和國家角色的分析兩方面，我們不能忽略它的價值。如果沒有這些模式、類型或理論，外交政策的探討恐怕還是限於事件和人物的分析而已。由於角色的界定比以前清楚，我們可以看出強國以外的中小型國家如何在國際體系中互動，利用她們的特別國力條件，維護本身的利益與安全。此外，決策過程的說明也因為模式的運用以及不同個案的檢驗，使得原本是視為當然的國家對外行爲，變得更透明，更能比較和了解。最後要說明的是，和平研究與依賴理論結合，再加上比較外交政策的協助，本來只強調權力政治的國際關係理論，走出新的國際政治經濟研究途徑，在後冷戰

註⑨ Charles F. Hermann, et al., eds, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, (Boston: Allen and Unwin, 1987), pp. 1-32.

時期愈來愈受到注意。

關於政策研究的評估要從各有關國家的外交政策和智庫的互動關係進行了解，才能明白真正的情況。美國的智庫通常比較活躍，參與程度高，範圍也比較廣。最近紐約對外關係委員會出版的外交事務季刊曾對於該刊在過去七十年的主要專文進行評介。^⑩若和美國實際外交政策相對照，該委員會對政策的影響力是很明顯。其他國家的智庫有相同水準的出版品，但實際政策的影響力卻很難相提並論。其主要原因是美國以外的國家有不同的制度，外交決策透明度較低，智庫的參與程度自然有限。其次，外交政策與國家在國際社會的影響力有密切關連。強國的發言份量較重，影響力自然明顯。舉凡限武、環保、海洋資源開採、糧食、經貿紛爭、衝突與戰爭等問題，強國的參與不能免，智庫所能研究的範圍隨之加大。美國以外地區的智庫因為各有關國家的利益、關切範圍及能力所及的問題較有限，它們的研究自然就有選擇性和重點性。加拿大的智庫對多邊的安全措施有興趣，日本的智庫則強調經濟外交與無國界的經濟，南韓的智庫則重視國家安全及危機處理，東協的智庫則關心地區合作和海上安全，這些都是明顯的例子。

智庫在政策研究上的弱點是理論和實用之間的距離有時太大，造成運用的困難。這種距離的出現不完全是因為對事實真相了解不足造成的結果，其中又以理論分析與政策分析的差異造成的落差最為普遍。也就是說，隨著外交政策與國際關係理論的發展，理論和實用兩方面愈來愈有專屬的思考方式，得到的研究結果就有不同。解決這些問題並不是困難的事，只要在研究的方法、觀察的重點和思考的問題略作調整，就可以克服。相形比較之下，最近遭受批評的問題就比較難處理，就是預測錯誤或者無法預測的困境。蘇聯共黨體制瓦解、德國統一和東歐的變革都是具體的例子。這種情況在可見的將來還會繼續存在。實地研究和電腦及其他資訊科技的使用只能降低錯誤，並不能解決根本的問題。^⑪

六、結語

展望未來，現代智庫面對許多的挑戰。第一是社會愈開放，意見愈多元，有關社會問題的觀察、分析和判斷都需要更仔細的研究才能得到答案。問題的複雜性與關連性使得研究必須更有深度及廣度，涉及到的分工與合作也就更為細膩。我們觀察西方國家的經驗就能明白這種大的趨勢。問題往往需要多面向的分析，因為它所造成的影響已經不是單向的，社會、政治

註⑩ William G. Hynd, "Foreign Affairs at 70", *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 4 (Fall 1992), pp. 171-193.

註⑪ 對於這個問題更詳細的討論見 Robert Jervis, "The Future of World Politics: Will it Resemble the Past?" *International Security*, Vol. 16, No. 1 (Winter 1991-92), pp. 39-46.

和經濟問題都有這種特質。即使是單純的社會治安或街頭遊行所觸及的問題面向往往是相當複雜的。它對智庫以及其他尋找解決方法的專家都會有強大的壓力。

第二是問題的專業性愈來愈明顯。這種現象要從兩方面來看，一是區域研究長期發展的結果加大區域問題區隔。例如日本與中國、英國與歐陸國家原本可能屬於一個研究範圍，現在則由不同的專家進行各自的研究。二是國際社會的發展及科技的進步使得問題的專業程度更爲精細。這種改變的力量將使得未來的智庫使用新的觀念、技術和方法去克服地區性和全球性的問題，變得非常迫切。新的技術和方法往往只是一種操作的過程，它的引進和使用通常不會有太大問題，可是新觀念的介紹和傳播就需要更長的時間，有時候還會引出更多的反對意見。如何用新觀念去處理新問題確實是很大的挑戰。

最後，智庫所面對的社會是不斷在改變的，新舊問題之間和新舊觀念之間都有連續性。國內社會面對的社會變遷、經濟發展和政治轉型並不完全是新的問題，而國際社會所遭遇到的糧食短缺、人口過多、武器擴散和發展不平衡的問題也是長期累積的結果。開放的國內和國際社會讓問題的討論更爲公開與坦誠，現代的智庫也更能夠以嚴肅的態度和科學的方法讓我們了解問題的複雜性。它們無法提供所有解決問題的答案，只能在研究和分析方面力求周延和完整。