

專文評析二：〈2016 年台灣文化政策智庫現況分析與發展策略建議〉評析

評析人：李重志（中華民國專業者都市改革組織 OURs 理事、明新科技大學通識教育中心助理教授）

一、文化政策

誠如，〈2016 年台灣文化政策智庫現況分析與發展策略建議〉（以下簡稱〈2016 年策略〉）一文中所指出，「智庫」（Think Tank）對台灣而言是很新穎的。然則不唯現代政治制定政策所需，近年來，隨著市場經濟的成熟，政府與民間之各項作為與活動需要大量的數據、指標、分析，引以為參考。「智庫」，或者雖無智庫之名，實有提公共事務資訊之實的機關、學校、民間團體，其逐漸為台灣社會所熟悉，「存在感」日益增強，甚而不可或缺，尤以提供各項消費、勞動、教育、社會、經濟現象數據之智庫為最。

相較之下，對藝文活動或文化政策之研究，以及其所由生產之智庫，便未如經濟政策智庫受到重視。〈2016 年策略〉僅能擇「國家文化藝術基金會」以及「台灣文化政策研究學位」公、民兩智庫做深度訪談，數量顯有不足，但卻是現實使然。我們不得不把檢查的視野擴大，追問：是否有未屬於藝文智庫、甚至也不在所謂「全球智庫指數報告」中，但確實對台灣文化活動或文化政策提出具有價值的觀察分析，或產生具體影響力的智庫？值得我們討論。

二、智庫的定義

〈2016 年策略〉乃是以 2015 年研究，劉俊裕、李明俐〈2015 年國內藝文智庫網絡發展現況研析報告〉（以下簡稱〈2015 研析〉）為基礎，在其已給定的「文化政策」類群體（子群體）中選取研究對象。此間問題就在於〈2015 研析〉的「文化政策」領域中的 11 個基金會，是否已充分含括台灣當前，對文化政策有所產出之所有基金會？

這顯然是值得商榷的。回顧〈2015 研析〉關注的是藝文智庫之發展，其不以成立宗旨、資金來源及要式文件或組成人員之屬性分類台灣現有之智庫，而以「歷年向國家文化藝術基金會申請補助之團體，及其網站連結之友站所屬團體」（母群體）中，彙整後再區分為：文化政策、視覺藝術、表演藝術、文學創作、影視媒體等五大領域。上開此等「領域」之非類邏輯乃著眼於該團體之「產出」與「活動」。問題是：倘若有某一團體，不在母群體中，即「從未向國家文化藝術基金會申請補助之團體、亦非其網絡所友好連結之團體」，卻同樣有所產出與活動，

得否列於五個子群體中？若未能在其中臚列，是否會產生重大闕漏？

本文以為，總覽上開五類領域的各團體，「文化政策」類之團體實有其特殊性，迥異於其他四領域。「視覺藝術」、「表演藝術」、「文學創作」、「影視媒體」等四領域，乃為藝術生產者相關之團體。或許此間團體不喜以下的說法，但我們若以經濟事務領域比附之，此間團體宛若「同業公會」。而文化政策類之團體，不直接進行各類藝文活動，而以政策研究、議題對策為主（國藝會以補助其他團體為工作，其又較為特殊），其性質更接近於「倡議團體」。兩者最大差別，在於其行為利得歸誰？即「公共性」之程度。

本文所謂的「公共性」，並非指該當團體是否為「非營利組織」，而是其行為成果所產出之利益，得以利益不特定之第三人，而不以本身或本類團體為限。進一步言，在這類團體中所生產之成果，例如其所舉辦之活動、主張、研究成果與政府遊說等等，該團體得對外收取勞動酬金以維持後續生產、創作，並得以其價格標定其價值，在研究市場上競爭以存優汰劣，此皆不損其公共性。此外，雖其智財權、著作人格權有其規定，但其利用權，基本上以公共、自由、非商業使用為原則，僅以惡意為例外排除。本文以為，這個公共性原則，更適用公共智庫之檢別。在這標準下，不復有文學、視覺、表演藝術之別，而回歸到其產出，例如主張說帖，其一旦實現「是否對普遍大眾之生活產生影響？」這是智庫「公共性」的本質。

以這個標準來篩選文化政策智庫，則本文以為許多以「政策生產」為主要活動的政黨或政治人物相關基金會，更宜置於此被分析討論。例如「國家政策研究基金會」、「新境界基金會」、「台灣智庫」、「青平台基金會」、「台灣新社會智庫」等政黨外圍之民間智庫，雖不以文化政策為主要生產，但為問政或研提政策法案所需，多有不定時、不定形式的文化政策或文化現象觀察評論支出。甚至其所進行的年度社會意向調查、政府效能與預決算分析、輿論觀察、政治經濟與社會情勢分析等，亦成為行政或立法部門制定特定文化政策之背景參考。故，渠等雖不在藝文智庫群中、文化政策類項的智庫，但卻是實際起著重大影響作用的政府周邊組織，故在對政策制定網絡分析時，當不宜忽視。

其次，不論是〈2015 研析〉或是〈2016 策略〉，兩篇宜就報告皆強調受評團體是否具備五項功能：（一）藝文情蒐與產出、（二）藝文相關研究、（三）藝文政策提案與倡議、（四）扶植與補助、（五）藝文推廣教育。本文以為這個標準並不一定適用於所有類型的智庫。接續前文兩大分類：「文化藝術生產者群」（同業公會）、「對跨領域、普遍性之公共政策產出提案者群」（倡議團體），本文所聚焦

之後者，並認為不一定需要具備上開第四、第五項功能。這五項功能，本當是作為活力指標，用以選出國內團體作為具有潛力的藝文智庫名單，但並非是妥善的分類原則。尤以扶植與補助其他團體這項業務，顯非與政策生產直接相關。縱然認為我國國藝會有此功能，且預算龐大已為其主要業務，但，那有其自有因素使然，並非是作為一個「文化政策智庫」的必要條件。在此建議，後續研究似可放棄這五項標準，而就公共性文件的產出來做類屬的劃分原則，而取產品之數量與對政府之實質影響力作為活性的擇取原則。

三、情報蒐集

智庫除生產政策、提出現象詮釋之外，情報蒐集當為一切研究之基礎。「情報」或即「資訊」，即前文五項標準中的第二項「藝文情蒐」。**〈2016 策略〉**所檢視的兩個組織，關於這方面的分析著墨較少，是否是該兩團體本身在此領域即無所作為？抑或無法評估其績效、提出策略？然而情蒐是一切研究工作之基礎，實不可輕忽。

情報與資訊蒐集與研究工作之作業極致，乃軍方備戰所發展之「戰場情報準備」(IPB, Intelligence Preparation of the Battlefield)。其作業程序與標準近年來也逐漸為非軍事領域如天然災害預防、大宗物資採購以及商業併購所運用。為文化政策研提所做的情蒐或許不需如此繁複。但仍有幾項必要作為或觀察視窗：

- 1.對基礎背景的正确描述。所謂基礎背景，包含物質環境、法制變革、財務資源、場中行動者之資料。任何公共政策若未能掌握這些基礎資訊，無法提出可用政策，文化政策當不例外。
- 2.對特定對象進行長期的調查、對特定事件或現象做出完整記錄與分析，並以此為基礎了累積成為可運用資料庫。
- 3.研發人員與資源配置情形與趨勢。
- 4.該智庫之「事業整體資源規劃」(ERP, Enterprise Resource Planning)評估。
- 5.對外連結活力評估。

本文所建議或可以上述五項做為評估中小型智庫績效之要項，亦可作為組織自我評估或發展之對策。

四、未來事件與路徑規劃

未來事件對策研提，也是智庫典型的工作重點。

成熟的政策作業，必會對未來可能來到的每個事件進行預判。標訂預定發生時間、影響久暫、擴及強度、可能變化、連鎖反應.....等等，而後以此「未來事件

表」進行沙盤推演，研提對策。這項作業奠基於前項情蒐作業的嚴謹於否，也隨著資訊的匯入而隨時更新檢討。檢視一個智庫是否能生產有用的政策，而不僅僅只是生產學者心中之理念創作物，當可在此間檢視其預測方法是否嚴謹、面向是否廣泛且細緻、與事實實際發生之吻合度高低等等，以為評估項目之一。

另一個政策制定的必要的作為「路徑規劃」。這於前項未來事件預測作業的工作程序相反，但同等重要。繪製「未來事件表」乃是從今日為始點，向未來可能發生之事件做推演；而「路徑規劃」則是在確認目標後，檢視從目標到現在的距離，設定種種可能的路徑，「先劃靶、再射箭」的方式，逆推對政策執行者下一步應當的作為，而提出「地圖」，按圖索驥。

成熟的文化政策智庫應當對其所生產之政策，除理論、願景、以及巨量訪談記錄之外，應提出未來事件表以及路徑圖。

五、遊說與動員能力

政策生產不同於學者之研究。學者研究追求對問題意識之嚴謹回答，而政策生產追求的乃是主張的實現。無法實現的主張對於智庫而言，都是尚待完成的作品。

是以，智庫必須具有對政府或案主遊說、提案的能力。在我國常見的例子是政府、政黨或立法委員，以研究案、籌辦會議、編輯叢書等採購案名義，向外委託學者、大學或智庫進行特定政策研究。雖然智庫的工作似乎在研究案結案時便結束，不需進行複雜的國會或行政機關之政治遊說，但最基本的提案說明能力得使委託人接受也是必備的。甚至，為了使委託研究案能順利結案，在研究契約過程中不斷與案主溝通，確認研議方向，甚至修正案主原初所設定不切實際、問錯方向的問題，也是常見也必要的。從另一個角度來看，我國案主（政府機關）與受託者（智庫）對這過程的輕忽，只求結案了事，常常使得提案遇到阻力便訴諸高閣，「圖上畫畫、牆上掛掛、不如議員長官一句話」，粗劣的品質以及不問績效的研究經費開銷，惡性循環，便是政策研究不受重視的原因。

生產政策，必預設其可能實現，研提者也將努力使其實現。但「實現主張」往往非一個智庫進行政府遊說即可達成，此時，友好團體的相互支援，便是常見的實現手段。

智庫作為倡議者，網絡雖不如同業公會如此緊密，一般的狀況下也不需上街頭遊行示威，故也不需具備群著動員能力，但政策生產過程中必備的連結仍然需要。一個文化智庫需要的經常往來對象，應該是對政治社會經濟情勢做長期、繁

實、基礎研究的大型智庫，從中取得研究案背景基礎資料。此外，法學智庫或律師事務所，財務智庫或會計師事務所，也是可以諮詢的對象。如果涉及文化資產保存、影視產業，則相關之專業團體或同業公會，如建築、營造、景觀、生態、民族、民俗、影劇等專家或團體、學術界、社區、營利事業，亦可是研究案之性質向外諮詢。是以，一個文化政策智庫，尤其是中小型智庫，一般而言無法包山包海對所有文化議題進行研究，故建議專精與某一領域議題，同時與其他議題之智庫進行緊密連結、相互支援。

六、結論

除去「補助與扶持審查」這項工作外，我國文化政策智庫具有強烈的學術風格，這固然確保了政策的基本品質，但其實亦有潛藏的危機。關鍵在於學術研究與政策有著根本不一樣的生產邏輯。直言之，兩者幾乎可說是不同專業。優秀的學者不一定能生產出可行的政策，反而，往往是具有實務經驗、熱情、行動力強、善於溝協調、精算利害得失、不堅持己見可以妥協，得以有效管理稱產排程的研究人員，才得以形成質優且可以實現的政策。本文引台灣戰略模擬學會理事長張榮豐教授的報端投書以為說明：

- 1.學術研究是在解決「為什麼（why）」的問題，所以會提出各種概念、理論的假設；但政策規劃是在處理「如何（how）」的問題。政策規劃最重要在解決這個社會面對的問題，所以非常重視問題發掘，更重視政策使用者的需求調查，或利害關係人的探訪。
- 2.其次，學術研究重點放在過去與現在；而政策規劃則是重視未來導向，必須投入資源、時間以評估未來環境風險及機會。
- 3.學術研究大部分使用演繹法，所以常常抽離時空因素，以利於邏輯的推演；但政策規劃則重視時空因素，因為時空因素與使用者的需要密不可分。
- 4.學術只重視因果關係的邏輯推演；但政策規劃則有明顯的目標導向，其動機都是為解決特定經濟問題，所以是目標驅動的研究。
- 5.學術研究使用分析性的工具，重視各種變數間的關係；而政策規劃注重操作性的工具，將重點置於可塑變數的分析及操作，以利目標的完成。所以學術研究的產出是各種理論、概念或假說；而政策規劃提出的是可用的方案與標準作業程序。
- 6.學術研究是單構面、小團隊的進行；而政策規劃是多面向的思維，所以必須整合不同的專家，而這就需要有系統工程的概念，才能在對的地方、對

的時間，放進對的專家¹。

以上，乃張榮豐對政府經濟政策製作之困局提出建言，本文認為此亦切合目前我國文化政策智庫發展之策略，他山之石，可以攻錯，期待我國各文化政策智庫得以成功、永續。

¹ 張榮豐，2010 年 05 月 15 日，經濟困局與經濟學家，蘋果日報。網址：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100515/32513829/>；檢索日期：
2016.11.20。標號為本文作者所加。