

中經院四十年： 回顧一個智庫的形成

◎陳添枝／國立臺灣大學經濟學系名譽教授、中華經濟研究院前院長

中華經濟研究院成立於1981年，今年剛好滿四十週年。四十年來，中經院見證臺灣經濟的成長與蛻變，由一個中度所得國家發展成高所得國家，也見證政治上由威權轉為民主的過程。早期進院任職的同仁，現在都到了屆齡退休的時候，或者已經退休。當初的少男少女，青絲如墨，紅顏映血，轉眼之間，一定有「不知明鏡裏，何處得秋霜」的感慨。我自己從1985年進中經院工作，歷經不同職位和角色，進進出出，但從來不曾遠離。回首來時路，恍如昨日，就把中經院作為一個智庫的成長路程，做個簡單紀錄，為中經院四十歲的生日祝壽，也讓我與同仁們的青春，不至於完全留白。若有記憶失真，指鹿為馬，或將水草看成了龜毛，都是歲月不饒人的緣故，還請同仁見諒。

中經院當初設立的目的，就是一個智庫。智庫就是腦庫，英文叫think tank，其實就是人才庫。十年樹木，百年樹人，人才的養成，無法像庭院裡栽的黑板樹那樣速成，需要長時間的韜光養晦。中經院成立時以自

行培養人才為原則，不向其他機構挖角，因此前十年的時間，聘請臺大經濟系和中研院經濟所的資深研究員擔任顧問，指導中經院的年輕同仁，進行研究。除了院長敦聘國際知名學者蔣碩傑擔任外，三個研究所的所長也聘請在美國大學任教的資深教授擔任。這是播種育苗的年代，創院的副院長于宗先先生喜歡說，「我是經濟學界的園丁」，就是此意。

初創的十年，主要依靠蔣碩傑先生的聲望和學識，為中經院發言，塑造智庫的形象。蔣先生的自由化主張，對1980年代臺灣利率自由化、匯率自由化、貿易自由化、國內服務業市場的開放，都有重大影響。先生學識淵博，深不見底，而文筆犀利，不畏媚俗的世論撻伐，尤其可佩。例如反對政府以低利率鼓勵投資的政策，創造像「五鬼搬運」這些膾炙人口的名詞，為智庫與政府的關係樹立典範。臺灣政治民主化以後，媚俗的學者更多，更盲目，蔣先生一秉其自由市場的中心思想，如逆流中之砥柱，反對勞資

協商，主張維持勞動市場的流動性，才是勞工權益最重要的保障。中經院作為政府智庫，為政策研擬方向，為政策作事前事後的評估，從創辦人開始，唯憑專業與良心，從不為討政府或眾人的歡心而立論。

1980年代末期，中經院自行招募和培育的年輕研究人員，漸漸在政策辯論中嶄露頭角。1987~1989年召開的第二次賦稅改革會議，由陳聽安教授主持，本院有幾位同仁參加，這是繼1968~1970年劉大中教授召集的「第一次賦改會」後，因應經濟社會變遷，最全面的稅制改革，此後再沒有這種大規模的學者論政機會。「第二次賦改會」最後作出「擴大稅基、降低稅率」的基本方針，主張就營利事業所得稅部分實施「兩稅合一」、大幅削減《獎勵投資條例》的租稅減免項目、取消軍公教人員免徵所得稅、取消證券交易所得稅的停徵等重大措施。這些建議在民主化後的立法院遭遇許多困難，到今天為止，也未完全實現。其中證所稅的恢復課徵，獲得政府認同，財政部長郭婉容在1988年中秋節前夕宣布實施，引發臺北股市崩盤，連跌十九根停板。當時有本院研究同仁，公開發表「有所得，就應課稅」的言論，支持財政部恢復課稅，引起股民公憤，聚集在本院門前抗議。

1990年，實施達三十年之久的《獎勵投資條例》落日，改訂《促進產業升級條例》以為替代。中經院的研究成果，對新法的內容，已經有具體貢獻。例如中經院研究發現

《獎勵投資條例》的各種獎勵措施中，研發的投資抵減最受歡迎，加速折舊的優惠則甚少被利用，因此新法中加強了研發投資抵減的設計，加速折舊部分則只留下研發儀器設備的加速折舊，一般機器設備的加速折舊優惠均予取消。此外新法接受中經院的建議，為協助廠商國際化的財務調度，在廠商海外投資時，提供20%的「海外投資損失準備」（產升條例第十二條）。這項稅務優惠的設計，鼓勵廠商在進行海外投資後，留下臺灣的母公司，不要連根拔起。

1990年以後，市場利率逐漸走低，本院基金收益逐漸減少，承接政府的計畫漸增。一方面同仁的工作加重，一方面參與政策規劃和評估的機會也增加了。1990年轉任經建會主委的郭婉容提出「國建六年計畫」，預計在未來六年中，投入8.2兆元的經費，進行公共建設。當時已經擔任中經院院長的于宗先，率領經濟學界公開反對此案，要求政府重視赤字預算的後遺症。于先生在一個研討會上說：「吾愛吾師，但吾更愛真理」，鼓勵後輩學者，面對李登輝（時為總統）和郭婉容兩位老師，要站在真理的一邊。政府後來委託中經院進行「未來十年政府支出規模與結構」的研究，經仔細計算評估後，將「六年國建」的預算縮減為2.9兆元，並訂定《公共債務法》，將各級政府累積債務的上限訂為GDP的48%。此法對民主化以後的「肉桶政治」，設下安全閥，樹立政府財政紀律的底線，至關重要。

1990年代是臺灣政治與經濟劇變的年代，高潮迭起，瞬息萬變。首先是中國大陸的改革開放到達穩定的狀態，經濟起飛，如山移地動，對兩岸關係產生巨大的衝擊。本院的第一研究所是「大陸經濟研究所」，擁有全國最完整的大陸經濟資料和圖書，自創院以來，在趙岡所長的帶領下，培養了許多人才。趙岡先生雖是經濟學家，對《紅樓夢》的研究更為馳名，在兩岸不往來的環境下，他把一所同仁分配到不同領域裡進行自主研究，埋首在簡體字的書堆中，撰寫黃皮書。他們像一群虛擬大陸經濟的探詢者，神似大觀園中的眾家姊妹，與世界隔了一堵大圍牆，自成一國，風雨不侵，但園內波濤萬丈，可以體驗人間最深沉的愛恨情仇。

兩岸政策由蔣經國時代「不接觸、不談判、不妥協」的三不政策，轉向接觸與交流後，企業與民眾爭相造訪這個傳說中的大觀園，驚奇之餘，各自解讀自己看見的圖像，不論對否，都覺得長了知識。但政府官員無緣從事個人的冒險探索，卻要做影響國計民生的決策，中經院這些儲備人才乃成為政府部門不可或缺的智囊。在李登輝、陳水扁、馬英九三位總統任內，都有中經院同仁借調總統府擔任國安會要職（副秘書長或諮詢委員）。養軍千日，用在一時，如果沒有過去長期的培養，虛擬大觀園裡的閉門修煉，在甫脫離兩岸隔絕的年代，政府怎會有瞭解大陸的人才可用。

在國際經濟方面，臺灣經濟發展的成功

經驗，在1990年代初期仍受到學術界和其他開發中國家的高度關注。自1991年起，在美國NBER的揆合下，由Anne Kruger（美國杜克大學）和伊藤隆敏（日本一橋大學）兩位教授主持，每年召開東亞經濟會議（East Asia Seminar on Economics），中經院自始就是核心成員，和韓國KDI、日本東京大學等輪流擔任會議的地主，會議內容由芝加哥大學出版社出版論文集，迄今仍未中斷。伊藤教授曾經告訴我，這本論文集是該出版社長期以來最穩定的暢銷書之一。NBER是美國重要的公共政策智庫，中經院獲邀參與這個重要會議，是蔣碩傑先生的國際知名度所賜，但同仁們的努力參與，寫出有價值的論文，是後來不被踢出門外的原因。除了NBER之外，中經院也是與韓國斷交前「中韓經濟會議」、「中韓工業會議」的智庫，並且支援每年APEC的相關會議。

1993年蔣碩傑先生病逝，由費景漢先生接任董事長一職。費先生專長經濟發展，雖年事已高，但個性活潑，與同仁打成一片，夏天時他常著一件色彩鮮豔的夏威夷衫，言語俏皮，直如老頑童。他說政策研究是經濟研究的核心，沒有政策涵意的經濟學不算經濟學。費先生有「國師」之名，由國師主持中經院，中經院作為國家智庫的角色應可確認。費先生上任後，提倡「供給經濟學」，主張輕稅簡政，放寬政府管制措施，以激發民間的供給能量。費先生的主張是李登輝總統日後推動的「兩稅合一」、國營事業民營

化、亞太營運中心等重要施政的理論基礎。其中「亞太營運中心」是政府因應中國大陸經濟崛起的重要政策，後來雖因為兩岸關係的演變，無法完全落實，但其中電信事業的開放政策，包括中華電信的民營化、民間電信執照的發放，仍依規劃完成，為此後臺灣電信市場和電信產業的發展，奠定良好基礎。

1996年費景漢先生去世，由謝森中先生接任董事長。此後的六年是中經院財務最困難的年代，入不敷出，但同仁參與重大政策的研議，並無懈怠。這段期間，臺灣歷經亞洲金融風暴的洗禮，以及為加入WTO所進行的關稅、進口管制、國內管制等措施的調整，都必須有相關政策的評估與規劃。其中1997~1998年發生的亞洲金融風暴，臺灣因為因應得宜，逃過一劫，但國內金融機構仍然遭受重創。政府為了救經濟，其後數年，刻意壓低匯率和利率，使依賴利息收益甚深的中經院苦不堪言。1998年底銀行一年期定存的牌告利率仍有5.44%，到2002年底同樣的利率只剩1.86%，中經院的十億元基金存款一年收益不到2,000萬元，顯然是難以維繫的。回想蔣碩傑先生當年說的，政府刻意壓低利率，是助長通膨、圖利借貸者、遂行財富移轉的「五鬼搬運法」，不值得鼓勵。中經院是明顯的低利率受害人，十億基金化為烏有，如果蔣先生還在人世，或許會說幾句主政者聽得懂的話。謝森中先生曾於1989~1994年間擔任中央銀行總裁，當時面對新臺幣升值壓力，焦頭爛額，我曾目睹總裁親自來中經院向蔣先生討教的場景，揖讓而升，揖

讓而退，有古人之風。不知蔣先生當時授與甚麼錦囊妙計，但感慨學者之貢獻，不在廟堂為官，而在為政者是否願意傾聽。

2000年臺灣實現第一次政黨輪替，民進黨陳水扁先生當選總統，長期執政的國民黨變成在野黨。新政府尊重中經院董事長和院長任期，並未即刻加以異動，直到2002年任期屆滿為止。這項行動凸顯中經院作為政府智庫，有別於國家機器的定位，非常值得珍惜，可惜後人很快忘了這份尊重。當智庫被等同國家機器對待時，權力自然就凌駕了知識，如果有知識的人不留一點堅持，知識就淪為商品了。當中經院對委託研究的依賴越來越深時，這份堅持變成很大的挑戰。

2002年蕭萬長先生就任中經院董事長，蕭先生是國民黨大老，甫卸任不久的行政院長。當時民進黨第一次執政，有許多政務不熟悉、執政不順暢之處，蕭先生以中經院董事長的身分，擔任總統的經濟顧問小組召集人，他窮盡由公部門的科員做到行政院長累積的經驗，利用中經院的研究能量，每週向總統提出一份重要財經政策的報告，直到2004年大選前數月為止，無一週中斷，陳總統每次也都親自聆聽。中經院作為總統經濟顧問的無酬幕僚，每週動員人力和腦力，製作出簡潔明確的報告。在前行政院長的督導下，報告應該都言之有物，無天馬行空之虞。

蕭先生在政府服務時期的工作，以貿易為主，長期擔任我國對外貿易談判的代表，包括1980年代的對美談判，1990年代的WTO

的入會談判。蕭先生爭取中經院為我國WTO的研究中心，獲得政府同意，於2003年在中經院設立「WTO中心」，從事WTO法規和相關議題的研究，以累積未來多邊談判的能量。這是中經院繼「經濟展望中心」（進行經濟預測）和「能源中心」（進行能源研究，今已裁撤）之後，成立的第三個研究中心。「WTO中心」開啟了法律、政治面向的研究，使原本專注於經濟研究的團隊，多了新的視野，也多了新的任務。此外蕭先生積極推動與日本的科技交流合作，設立了「日本中心」。

2000年以後，兩岸關係緊張，中經院的大陸研究能量，益顯重要。兩岸政府間雖然很少往來，但中經院與大陸智庫的交流並未終止，我國政府不禁止，大陸方面也不反對。智庫交流雖然大部分時候是雞同鴨講，很少交集，但交流本身仍然有助於彼此瞭解，減少緊張。這種關係的維持，得利於中經院同仁長期訪問大陸各研究機構，同時長期接待大陸研究者的到訪，雖然立場不同，但相互協助，也建立了基本的人與人的信賴關係。其實政府機關長期忽視大陸研究，相關經費十分拮据，這些基礎都是中經院早期研究所累積下來的資產。

在陳水扁總統任期中，中經院同仁積極參與許多兩岸相關政策的討論和評估，也是基於過去累積研究的知識基礎，包括參贊2001年的「經發會」、2006年的「經續會」。兩次會議對兩岸政策的擬定，如廢除

「戒急用忍」，改採「積極開放、有效管理」的對大陸投資政策，有條件開放我國半導體廠對大陸投資等重大決策，具有關鍵性的影響。回想1985年的「經革會」，當時中經院成立不久，蔣碩傑先生擔任共同召集人（其他兩位召集人是經建會主委趙耀東和工商協進會理事長辜振甫），中經院協助幕僚工作，但具體提案應該都是蔣先生個人卓見，甚少同仁的研究成果。2000年代的這兩項會議，中經院已非吳下阿蒙，超越了幕僚角色，可以具體建言。

在國內政策方面，面對廠商積極對外投資，政府亟思有所作為，使企業能根留臺灣，持續投資，創造高質的工作機會。中經院在工業局的計畫項下，提出「營運總部」的概念，建議政府對把有價值的營業活動留在臺灣的國際化企業，提供租稅及其他優惠。租稅優惠包括總部自海外關係企業收取的權利金、管理費用、投資收益等，其他優惠包括對土地取得、外國專業人才招聘、企業內部人員的跨國調動等的行政便利。所謂有價值的營業活動，包括研發、管理、財務、採購、營銷等，由工業局訂定指標加以認定。這項方案，獲得經濟部認同，後來修法納入《產業升級條例》中，迄今仍保留部分條款於《產業創新條例》中。營運總部是「亞太營運中心」計畫失敗以來，政府面對企業生產外移的大趨勢，最具體的政策作為。

蕭萬長先生後來成為國民黨副總統候選人，辭去中經院董事長職，由柯承恩先生繼

任。馬蕭配後來贏得2008年總統大選，改派朱敬一先生擔任中經院董事長。馬總統上任後，對大陸政策改弦更張，以兩岸經濟關係的「正常化、制度化」為施政主軸，推動兩岸簽署ECFA，中經院受命擔任談判智庫。中經院的角色是評估兩岸自由貿易協定的經濟效應，包括生產、進出口、福利、就業等指標。由這些指標可以看出不同產業所受到的不同影響，有些受益，有些受害；根據這些信息，政府可以擬訂談判策略。

兩岸談判ECFA是政府的決策，中經院誠實提供評估報告，供政府參考，但沒有義務為政府宣傳，或承擔決策責任。反對ECFA的人指責中經院替政府背書，其實中經院只是評估政策的得失，如果得大於失，也只是客觀數據，論者各自解讀，無所謂背書。中經院內部也不乏反對ECFA的人，引用相同報告或其他數據，支持他們反對的論點，但中經院本身對ECFA從來沒有官方立場。2016年政權輪替後，ECFA仍屹立不搖，證明反對只是政治的語言，經濟上ECFA其實並無爭議。中經院是經濟智庫，不講政治語言，院方對政治保持中立，報告只憑學術說話，研究同仁的個人政治取向和發言，各憑良知，院方不加干預，也不負責，這樣才不必在政權輪替時，更換脖子上的腦袋。

中經院不只評估ECFA，也評估臺新、臺紐的自由貿易協定，過去到現在也多次評估「臺美自由貿易協定」的可行性。在不同時點，對不同貿易夥伴，評估的方法都相同。

其他還有許多評估報告秘而不宣，因為評估後並未進入實質談判。在雙邊主義盛行的年代，原本為多邊體制研究而設立的WTO中心，也投入大量人力於雙邊關係的研究。此外因為兩岸關係的和緩，兩岸產業交流合作的議題，也占去相當的研究資源。臺商在大陸的經營活動、陸商在臺灣的經營活動，也成為追蹤研究的議題。

2010年《促進產業升級條例》落日，經濟部提出《產業創新條例》以為替代。新法取消了舊法中的大部分租稅獎勵措施，同時將營所稅由25%降低到20%作為配套。產創條例的提出，累積了中經院對產升條例長期追蹤評估的成果。新法以鼓勵創新，取代舊法的鼓勵投資，並且把獎勵對象，由製造業擴大到服務業和農業，可以說是自1960年的《獎勵投資條例》立法以來，最大的產業政策變革。可惜在立法過程中，因朝野喊價，把營所稅降到超低的17%，引發不良的財政效應，後來在2017年才修法調回20%的水準。

2011年朱敬一先生轉任行政院政務委員，由梁啟源先生接任董事長。在梁董事長任內，中經院成立「綠色經濟研究中心」；另外並接受經建會委託，編製與發布企業經理人採購指數（PMI）。綠色經濟是因應永續發展的需求，推動綠色生產、綠色運輸、綠色貿易等經濟活動，以達到經濟與環境共生的目的。「綠經中心」的工作，不止於研究，也從事觀念、技術、行銷的推廣，對原本專注研究工作的中經院，也是新的挑戰。最近《巴黎協定》

簽訂，綠色經濟成為國際主流，碳中和成為各國發展的重要目標，「綠經中心」在十年前，就已經為這個趨勢預作了準備。

PMI的編製，為政府和工商界提供一項新的月指標，填補了我國短期景氣指標的不足，並且與國際接軌。長期以來，我國的短期景氣指標，只有經建會編製的「景氣燈號」，以一組指數和紅、黃紅、綠、黃藍、藍燈顯示景氣的冷熱程度。景氣燈號是利用政府收集的各項數據，包括股價、進出口、工業生產指數等合成的綜合指標，嚴格來說，不是第一手數據。中經院編製的PMI，收集工商界實際經營者的第一手資料，和政府的其他數據相互獨立，但有互補作用，自發布以來，受到工商界的高度關切，成為中經院服務工商界的一項重要產品。

2016年蔡英文女士當選總統，改派胡勝正先生為中經院董事長。蔡總統也請胡董事長組織一個經濟顧問團隊，定期向總統提出重大財經政策建言。這個顧問團的組成和運作方式還在規劃中，胡先生就不幸病逝，與世長辭。曹添旺先生繼任董事長，新政府提出的「創新、就業、分配」施政主軸，引導中經院的研究朝創新環境、創新機制、勞動法規等方向發展。此外中經院也參與新南向政策的規劃、臺美自由貿易協定的評估，以及美中貿易戰的影響評估和政策因應的規劃。忙碌聲中，迎來中經院的四十週年。

孔子說「四十而不惑」，為學者到了四十歲，學問有成，可以明辨是非。作為一個智

庫，到了四十歲，也應該可以獨立思考，辨別良策與竄策，不被政府誤導，也不被世俗迷惑。我想四十歲的中經院作為一個智庫，應該已通過這個標竿。中經院是有價值的，這由每次政權輪替，院方領導人就急著更換，可以獲得證明。回想當年，政府集合民間捐獻，出資十億新臺幣成立基金，另外編列預算，在臺大的土地上，建立了這個機構。1984年大樓落成時，黨政要員群聚慶賀，冠蓋雲集。在這個基礎上，中經院的先輩先賢，用盡洪荒之力，羅致了海內外人才，成就了一個智庫，為政府不同階段的施政提供腦力的支援。從威權到民主，不分政黨，不分藍綠。

創院以來，政府除了任命領導人和董事，不曾再為中經院提供任何財務和物質的援助，今天中經院的運作完全依靠同仁執行委託研究計畫賺錢自活，和其他民間智庫或公關公司無異。四十年過去，當年庭院所植的黑板樹，樹尖已高聳入雲，如欲挑戰青天，樹底則盤根錯節，如思裂地為王；木猶如此，人何以堪？當年的長者逐漸凋零，當年的年輕研究員，只剩稀疏白髮。大樓尚未傾頹，但法院竟然認定其為臺大財產，中經院為長期占用戶。四十年來，我們在這個占領的屋簷下，目睹臺灣的經濟發展，時有風雨、時有陽光。無論風雨或陽光，我等傳承前人的智慧與風骨，行思言語，始終如一，也曾為政策的形成殫精竭慮，留下歷史的足跡，應無愧於原始捐助人。希望年輕的同仁們，展望未來，不畏艱難，繼續向前走。