

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

早在人類社會發展出綿密的國家政治組織之前，貨幣就以不同的型態媒介並活絡經濟活動，其經濟意義對於人類生活的重要性不言可喻。而現代國家組織的誕生與發展和貨幣的演繹息息相關。

對於現代國家來說，不論是徵稅、促進經濟活動或者進行資源分配，貨幣對內代表一個國家政治權力的統攝範疇以及國家主權統一的象徵意義。對外則是由於各國貨幣匯率，對國內經濟發展的影響至為鉅大，因此貨幣的價值也成為各國在國際政治角力場上競逐的目標。既然貨幣背後有政治的詮釋，同時又牽繫所有經濟活動源頭，所以中央銀行制度作為發行管理貨幣的國家機構，在研究上就必須分為政治與經濟兩個層面進行討論。同時，若要針對今日各國中央銀行制度今日的風貌進行全盤的了解與檢討，就有必要回溯到制度建立之初，探究當時的政治經濟環境如何促成制度設計的本意，並且如何逐漸演進至今。也就是將中央銀行制度起源與發展視為動態的進程，並且置於國家建立的脈絡中，才能找出型塑制度的關鍵因素。

本文以德國與日本兩國為例，探討在兩國分別在國家建立的脈絡中，各自如何對富強關係作出詮釋，而富強關係其中的轉折又是如何影響中央銀行制度起源與變遷，我認為這樣的分析架構有助於解釋現今德日兩國之所以擁有不同中央銀行制度的歷史原因。

第一章緒論，共分四節。第一節是本篇論文的研究動機與目的。第二節文獻回顧，對於現有的國家建立理論與中央銀行制度研究作一個簡單的介紹。第三節理論架構，主要討論這次研究所選擇的研究方法、研究國家、

及研究時段，並且說明本篇研究所使用的富強關係與中央銀行獨立性的概念。

第二章討論德國建國過程對於德國德意志聯邦銀行源起與變遷的影響。第一節從央行成立背景論起，也就是第二帝國建國前到第一次世界大戰爆發之間，時間點始於 17 世紀，終於 1914 年。自 17 世紀開始，現今德國境內才有強大到足以領導建立民族國家的邦國出現，所以從這個時間點論起國家建立才有意義，但是由於德國真正以統一國家型態出現的時間是 1871 年，所以在這段時間內，我以德國一詞統稱當時位於大約現今德國境內的邦國，純是寫作方便的緣故。

第二節接著談到第一次世界大戰，時間是 1914 年到 1918 年。第一次世界大戰是德國首度發動的大型戰爭。也是德國央行自成立後首度面臨的戰爭試煉。

第三節始於威瑪共和，終於第二次世界大戰結束，時間橫跨 1918 年到 1945 年。德國在第一次世界大戰失敗後，盟軍解散第二帝國，建立威瑪共和，德國央行進行第一次獨立性改革。嗣後，因為國內經濟失序致使納粹興起，掀起第二次世界大戰，央行制度也就是在這一段時間內，數度面臨挑戰。

第四節盟軍佔領時期，自 1945 年延續到 1949 年。統一的德國再度分裂，開啟冷戰時期序幕。本節僅就由英美法三國所佔領的德西地區做討論，原因是德西地區在這段時間的改革，奠定了日後西德，也就是德意志聯邦共和國在日後主導德國統一工程的基礎，因此本節並未論及東德。

第五節德意志聯邦共和國建立，一直到加入北大西洋公約組織，並參與歐洲整合，研究時間起於 1949 年迄於 1989 年。西德在美國所主導的政治經濟架構下，對於富強的追求有迥異於以往的作法。

第六節小結，將上述五節的內容，整理為「富強關係在德國國家建立過程中的組合順序與詮釋」與「富強關係在德國國家建立過程中的組合順序與詮釋對中央銀行政治獨立性演進的影響」的研究架構來做總結及分析。

第三章討論日本建國過程對於日本銀行發想與演進的影響。第一節從央行成立背景論起，也就是大政奉還前到第一次中日戰爭爆發之間，時間點始於 19 世紀，終於 1895 年。19 世紀之前，幕府政治為日本的統治型態，後來德川幕府迫於外國叩關的壓力，大政奉還予天皇，日本才開始進行現代國家建造的工程。同時，日本的央行體系也在這段特殊時空背景下，歷經數度轉折而誕生。

第二節第一次中日戰爭到珍珠港事變爆發，時間橫跨 1895 年到 1941 年。第一次中日戰爭是日本在明治維新後，所發動的第一場對外戰爭，一直到珍珠港事變之前，日本所有的對外戰爭，均是戰無不勝。日本的金融體系雖然在一連串的戰爭勝利中，逐漸擴張組織功能，但是沿襲自明治維新時期的權力架構也因為戰爭勝利的緣故，獲得深化鞏固的正當性。

第三節第二次世界大戰，時間起自 1941 年，終於 1945 年。第二次世界大戰是日本自明治維新以來，唯一戰敗的大型戰爭，因此對日本金融體系造成極大的衝擊。

第四節美軍佔領時期，研究時間起於 1945 年，迄於 1952 年。美軍在佔領日本期間的作為與不作為，均出於維持美國自身利益的考量，所以美軍對於日本金融體系的改革，必須放在當時美俄冷戰架構下做考量。

第五節日本與美日安保條約，自 1952 年延續到 1985 年。日本在美國所提供的政治經濟秩序下，對於富強的追求有迥異於以往的作法。

第六節小結，將上述五節的內容，歸納為「富強關係在日本國家建立過程中的組合順序與詮釋」與「富強關係在日本國家建立過程中的組合順序與詮釋對中央銀行政治獨立性演進的影響」的研究架構來做總結及分析。

第四章結論綜合德國與日本的歷史經驗整理為「富強關係在國家建立過程中的組合順序與詮釋」與「富強關係在國家建立過程中的組合順序與詮釋對中央銀行政治獨立性演進的影響」的研究架構做總結，並據此做比較分析。

## 第二節 文獻檢閱

自 1960 年代以降，國家建立的研究成為政治學、歷史學及社會學的研究關懷的重點之一。當時研究的時空背景是緣於 20 世紀初，許多非洲及亞洲殖民地紛紛脫離殖民母國獨立建國。為了觀察分析此一現象，學術研究開始回顧 15、16 世紀以降歐洲民族國家的發展經驗，因為這段時期的歐陸經驗，不僅僅是人類歷史上，唯一在獨立建國的國家數量與規模上，可與 20 世紀初建國風潮相比擬，更是因為現今世界強國大多座落在西北歐地區，而 20 世紀新生的國家莫不以其為何強大的歷史經驗，作為建國的參考。

現今國家建立的文獻中，對於國家形成因素的討論，大致可分為下述幾類。第一類是由地緣政治與政治制度分析出發，討論國家在不同的地緣位置條件下，為了競爭經濟資源以及生存空間，所衍生的不同的政體制度、權力菁英結構以及軍隊建制選擇，這類文獻以 Otto Hintz 為代表。Hintz 在歸納歐洲的建國經驗後，主張鄰近國家越多，引發戰爭的可能性就越高。因此，國家在政體的選擇上，就越可能傾向中央集權制而非地方分權制。選擇中央集權制的陸權國家，為了因應與鄰國頻繁的戰事，必須發展出專業的官僚體系管理國家財政運作，以供養國家常備軍隊。另一方面，選擇地方分權制的海權國家，由於海島形勢孤立，戰事未若陸權國家頻繁，所以通常沒有常備軍，國內政治在較不受國外政治干擾下，貴族較有籌碼與國王分享政治權力，於焉發展出國會代表制度。<sup>1</sup>

第二類的理論，是在第一類的基礎上，加上經濟因素的影響，也就是兼論政治與經濟因素對於國家建立的影響，同時強調戰爭作為催化國家誕生的媒介角色。由於發動戰爭所需要動員的資源非常龐大，因此必須設計

---

<sup>1</sup> Otto Hintze, 1975, *The Historical Essays of Otto Hintze*.

能夠支持戰爭的相關政治經濟制度。而不同政治經濟制度組合，便形成了不同的統治型態，例如城邦或者國家。其中，又以民族國家的統治模式最能有效動員支持戰爭，也因此脫穎而出，成為最終的統治型態。在 Charles Tilly 的研究中，將地緣政治結合經濟因素的分析，評估各國用以資助戰爭的財政實力優劣。同時，據此發展出政體與國家財政來源相關性的原則，也就是國家財政中貿易收入相對農業收入的比例越高，則政體越有可能迴避君主專制發生的可能以及降低官僚化的程度。<sup>2</sup>

第三類側重經濟因素的分析，進一步把稅收來源與政體間的關連性做分類。Michael Mann 指出，採行君主專制政體的後進工業化國家，由於稅賦基礎在土地，因此不論目的是出於擴張領土或是保護國土，勢必以發動戰爭作為生存的必要手段。然而為了供養花費不貲的軍隊，以作為維持國家主權的暴力工具，就必須建立龐大的官僚體系對個別農民課稅，而官僚也憑藉著軍隊的力量，執行徵稅工作。不過對於採行君主立憲的先進工業化國家來說，由於國家稅制重心在商業貿易而非農業，因此土地課稅的層次不必下到農民階級，而只到地主階級即可。由於課稅對象減少以及賦稅來源充裕，國家也就不必供養大批的職業軍人來支援對內課稅工作以及發動戰爭，獲取領土資源。<sup>3</sup>學者 Brian Downing 後來對於 Mann 在國家財政的論述做了補充，他認為藉由戰爭贏來的領地所帶來的額外收入，可以減輕國內土地稅徵收的比重，其政治影響與課徵商業貿易稅為主的國家相同。

4

在上述主要的國家建立文獻中，咸認為戰爭是國家建立的關鍵因素，而國家為了支援戰爭，便必須不斷地開發許多政治經濟制度，像是軍隊的建制、徵稅制度、官僚體系等等。至於國家發展路徑的差異，則依地理環

---

<sup>2</sup> Charles Tilly, 1990, *Coercion, Capital and European States A.A. 990-1990*.

<sup>3</sup> Michael Mann, 1993, *The Sources of Social Power*.

<sup>4</sup> Brian Downing, 1992, *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*.

境、國家政體選擇、經濟基礎、階級等因素做分類並討論之。

至於在中央銀行制度的研究方面，根據研究時段可分為靜態研究與動態研究兩種。在靜態研究方面，是探討某一時期或現狀下的中央銀行制度。這一類型的研究又可分為兩類。第一類討論的是中央銀行制度與自由競爭銀行制度（free banking）的比較，主要是以自由貿易理論及市場效率的角度，探討中央銀行與自由競爭銀行制度在維持金融秩序與促進市場經濟的表現之異同及優劣。<sup>5</sup>

第二類則是從政治與經濟兩個面向去討論中央銀行政治獨立性（CBI, Central-Banking Independence）的指標建構，並對各國中央銀行政治獨立性作跨國比較。在政治方面，主要是從中央銀行與財政部以及社會階級的關係來分析中央銀行獨立性。首先中央銀行獨立性是體現在中央銀行迴避財政部干預的程度，包括中央銀行人事以及政策。<sup>6</sup>人事上衡量的指標是中央銀行的總裁及決策委員會成員任免越不受財政部干預、任期越長於財政部官員、背景越來自專業人士，則中央銀行越能貫徹專業考量，迴避短期政治利益的影響，從而擁有越高的政治獨立性。在政策面上評量中央銀行政治獨立性的標準在於中央銀行是否將物價穩定列為主要目標，中央銀行能否獨立制訂並執行貨幣政策，並且與政府的政策目標有所衝突時，是否享有法定條款支持專業考量。

另外，中央銀行與經濟聯盟間的關係也是中央銀行政治獨立性正當性來源之一。<sup>7</sup>由於經濟成長低靡時，金融界傾向支持貨幣緊縮政策，而產業界與勞工則是較為喜愛貨幣擴張政策，所以當這三股經濟聯盟力量試圖影響國家經濟政策時，政客在極大化選票及連任的利益驅使下，代表各個聯

---

<sup>5</sup> Charles Goodhart, 1988, *The Evolution of Central Banks*, P.p.13-28.

<sup>6</sup> Alex Cukierman, 1992, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence : Theory and Evidence*. P.p.369-97.

<sup>7</sup> John B. Goodman, 1991, "The Politics of Central Bank Independence.", *Comparative Politics*, 23(3)329-349.

盟折衝影響政策，但同時政客本身也基於權力極大化的動機，抗拒讓中央銀行獨享貨幣決策權力。因此贊成貨幣緊縮的社會聯盟佔支配地位以及政客對於連任的動機越弱，則中央銀行政治的獨立性愈高。

在經濟方面，則是由檢測中央銀行在控制通貨膨脹、有限度融通政府預算赤字以及促進經濟成長的表現，評量中央銀行所享有的政治獨立性。在中央銀行獨立性與通貨膨脹的關係上，由於政客在連任的壓力下，偏好以貨幣擴張政策造成經濟榮景的假象，藉以籠絡選民，而這種基於選舉利益介入貨幣政策的行為，便形成政治景氣循環。<sup>8</sup>後來加入政黨意識型態差異的因素，在不同政黨輪替執政下則是產生政黨循環。<sup>9</sup>於是政客為了短期的政治利益操弄貨幣政策的結果，便會造成通貨膨脹，於是如果中央銀行享有越高的政治獨立性，便越能降低通貨膨脹。從中央銀行與政府預算赤字的關係來看，中央銀行的政治獨立性評斷標準在於中央銀行對購買政府債券是否有限制。<sup>10</sup>公債額度越高，則財政部越不希望中央銀行擁有政治獨立性。<sup>11</sup>最後在中央銀行獨立性對經濟成長的影響方面，中央銀行的獨立性所維持的穩定貨幣秩序確實有助於降低通貨膨脹變動的幅度，但是對於經濟成長並無任何助益或妨礙。<sup>12</sup>

在動態分析方面，則是把中央銀行制度放在較長的時段內，檢視其起源與演進的歷程。目前 Susanne Lohmann 與 Helge Berger 對於戰後以降的德意志聯邦銀行制度演進分析就屬此類。兩位作者探討的是德意志聯邦銀行的政策目標的改變，以及每個階段中影響其政治獨立性的要素。<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> William D. Nordhaus, 1975, "The Political Business Cycle.", *The Review of Economic Studies*, 42(2) 169-190.

<sup>9</sup> Douglas A. Hibbs, Jr., 1977, "Political Parties and Macroeconomic Policy.", *The American Political Science Review*, 71(4)1467-1487.

<sup>10</sup> John B. Goodman, 1991, "The Politics of Central Bank Independence.", *Comparative Politics*, 23(3)329-349.

<sup>11</sup> Alex Cukierman, 1992, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence : Theory and Evidence*. P.p.449-452.

<sup>12</sup> Alberto Alesina & Lawrence H. Summers, 1993, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence." *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2)151-162.

<sup>13</sup> Susanne Lohmann, 1998, "Federalism and Central Bank Independence : The Politics of German



目前幾乎所有的中央銀行跨國比較研究，結果均顯示中央銀行政治獨立性與通貨膨脹及政府預算赤字間有反向關係存在，而與經濟成長率之間並無明確的關係，而日本則是唯一的例外，原因是日本自 1975 年後幾乎沒有發生通貨膨脹，但是日本銀行政治獨立性卻從未提升，甚至在所有已開發國家中央銀行獨立性排名中敬陪末座。於是本文嘗試將已開發國家中享有最高政治獨立性的德意志聯邦銀行與最低政治獨立性的日本銀行，放在戰爭形塑國家建立的主軸上，進行歷史制度比較研究。

---

Monetary Policy 1957-1992.”*World Politics*, 50(3)401-446 ; Helge Berger, 1995, “The Bundesbank’s Path to Independence : Evidence from the 1950s.” *Public Choice* 93(4)427-453.

### 第三節 理論架構

在研究方法上，本論文以歷史制度分析的方式，討論國家建立過程中對於富強的關係的思考、作為及後果，如何影響中央銀行制度的起源與變遷。

在研究範圍上，我選擇的國家是德國<sup>14</sup>與日本，我所以選擇這兩個國家的中央銀行制度的政治獨立性演進來做比較的案例，是基於下述幾點原因。首先，德國與日本建國背景相似。德日兩國不論在建立現代國家的政治進程，或者在經濟上作為後進工業化國家，均面臨追趕英法等先進工業強國的壓力。從兩國中央銀行制度的最初設計構思，可以具體而微地點出先進工業強國的歷史經驗對於兩國建國初期起了重大的影響，並且發現德國中央銀行制度並非自設計之初，就享有崇高的政治獨立性地位，證明今日德國央行高度政治獨立性的特色是日後演進而來。而日本大藏省壟斷金融事務權力的架構，則是可回溯自建國之初。

其次，德國與日本採取相似的建國手段。德日兩國建國的過程中，均頻繁地發動大型戰爭，並且在備戰、戰爭與承受戰爭結果的循環中，鞏固或更動建國初期的中央銀行體制設計。由於德國曾有在兩次世界大戰中失敗的經驗，而日本卻只有在第二次世界大戰中失敗的經驗，所以兩相對照下，可以進一步去細分戰爭成敗與外國勢力干政對於政權存廢作為，對於中央銀行制度所造成的不同影響。

第三，第二次大戰後，德日兩國政治經濟架構，均同時受到美國強大的影響，但是由於美國在兩國的改革作為不同，使得雖然日後兩國均達致約略相同的經濟成就，但是採取的途徑卻大異其趣。兩國國家歷史命運在

---

<sup>14</sup> 第二次世界大戰之後，在德國的部分僅就西德的歷史經驗做討論，理由是1990年的德國統一工程是由西德所主導，所以德國的第二次國家統一工程，幾乎可以說是以西德的政治經濟架構與歷史經驗來統一東德，因此就這篇論文討論的主題來說，西德的歷史經驗較具研究價值。

這一段時間內的轉折，也體現在兩國中央銀行制度的演進過程中。

研究的時間點，在德國部分的研究起自 17 世紀第二帝國建國前，終於 20 世紀末居歐洲經濟強國。日本則是起於 19 世紀明治維新前，迄於 20 世紀末居亞洲經濟強國為止。在這段時間內，德國與日本分享了類似的國家建立經驗。

本篇論文研究採用 Peter Katzenstein 的富強概念<sup>15</sup>，來作為分析德國與日本的國家發展。在無秩序的國際社會裡，國家作為最高政治行動者，莫不以追求富強為最高指導原則。所謂追求「富」指涉的是極大化經濟資源，包括取得土地、資本與人民，對內維持並加強國家既有經濟資源的效率，對外掠奪他國經濟資源。至於追求「強」表示極大化威脅的政治力量，包括強大軍事力量以及取得對他國的影響力，對內必須以統一國家的政治型態進行有效統治，對外維持國家安全，防止外國入侵，並取得國際政治的影響力。

至於富強關係在國家發展的進程中，根據強調的重點不同，有首要目標與次要目標的差別，因此總共會出現四種不同的組合，除了國家建國初期，所有國家建制仍在草創時期，所以富強並重發展，以及外國勢力干政下，國家無能主導國家發展政策外，其餘兩項進程由於國家資源有限，所以短期內國家所主導的富強關係組合會出現出流動消長或反饋的現象，而榨富求強和以富致強就屬此類。但長期而言，由於追求「強」時，國家會以「富」的追求作為汲取國內政治行動正當性的目標或藉口。另一方面國家追求「富」時，也時時必須依靠「強」作為保障或攫取經濟資源的後盾，所以富和強實為一體的兩面，也就是富即是強，強即是富。因此，當我們檢視現代國家的發展過程時，極大化富強的力量一直都是，也必然是國家存

---

<sup>15</sup> Peter Katzenstein, 1978, *Between Power and Plenty : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*.

在與發展的目標。

我將上述富強關係依照國家發展的進程，整理為如下表格：

		富	
		首要目標	次要目標
強	首要目標	a.富強並進	b.榨富求強
	次要目標	d.以富致強	c.外國勢力干政

表 1：富強關係在國家建立過程中的組合順序

來源：作者自行整理

之後我將把中央銀行政治獨立性演進放在國家對於富強關係的組合順序與詮釋的脈絡當中進行檢視。而本文對於中央銀行政治獨立性共分為低度政治獨立性以及高度政治獨立性兩種。判斷的標準是中央銀行獨立性高低的依據是中央銀行與財政部之間的關係、融通國家財政的比例以及匯率波動等三項指標。若是財政部對於中央銀行的業務、人事有最高的決策權力，中央銀行融通國家財政比例高以及匯率波動大則為低度央行政治獨立性。反之，則是高度政治獨立性。