

## 第四章 結論

德國與日本在國家建立的過程中，對於富強關係的詮釋、轉折以及媒介，有著相當類似的選擇與經驗，但是這兩個國家現行的中央銀行制度，其政治獨立性卻分別位居已開發國家中最高與最低的位置。也就是說德國日本兩國中央銀行制度必須放在國家建立的發展脈絡上進行研究，才得以解釋為何德日在相似的國家建立經驗上，卻發展出截然不同的中央銀行制度，以及理解為何二次大戰後德日在不同央行制度下，卻同時達致相似政治經濟成就的原因。我綜合德國與日本的歷史經驗後，整理成下述表格：

### 一、富強關係在國家建立過程中的組合順序與詮釋：

富強關係總共有富強並進、榨富求強、外國勢力干政、以富致強共四種組合。至於是這四種組合中的哪一種組合出線，又是取決於國家建立過程推移、大型戰爭果成敗以及戰敗後外國勢力干政是否解散政權等三個因素。另外，富強的詮釋也會隨著富強關係組合出現順序的改變而改變。然而啟動富強組合轉變的內部因素是啟發戰端，外部因素則是國家在大型戰爭失利後，外國勢力干政。綜合德國與日本對於富強關係在國家建立過程中的組合順序與詮釋的歷史經驗，我整理成下列表格：

		富	
		首要目標	次要目標
強	首要目標	<b>a.富強並進</b> 富：經濟現代化 強：國家統一	<b>b.榨富求強</b> 富：獲取殖民地 強：國家擴張 <b>發動大型戰爭</b>
	次要目標	<b>d.以富致強</b> <b>美國霸權所維持的國際政經架構</b> 富：經濟復甦 強：區域強權	<b>c.外國勢力干政</b> <b>大型戰爭失敗</b> 富強：聽任戰勝國安排

表 1：富強關係在國家建立過程中的組合順序與詮釋

來源：作者自行整理

a. 富強並進：

現代國家建立初期，百廢待舉，因此富和強同時為國家發展首要目標，齊頭並進。在這段時間內，在富的追求上，就是致力經濟現代化，也就是工業化。而在強的目標上則是尋求國家統一。當這兩個政治與經濟上的目標都達成後，便進入下一個「揜富求強」的進程。

b. 揜富求強：

當國內經濟發展飽和到一定程度後，便有對外擴大市場及爭取生產原料的動機，而國家統一後所集結的政治軍事力量，正好賦予實踐這個動機的實力，特別是強權興起的歷史經驗，更催動了以戰爭作為達到此一目的正當性。但發動戰必須以過去經濟發展的成果做為戰備基礎，於是在這段期間內，政治目標在國家發展順序上，是優於經濟發展，而此時富強的詮釋也由國家內部發展，轉為對外侵略。也就是說，富的詮釋轉為對外獲取殖民地，而在強的詮釋部分，轉為國家擴張主義。

在此同時，大型戰爭的成敗是一個關鍵的因素。大型戰爭若是勝利，則國家對外侵略的富強政策目標，也就是發動戰爭的「揜富求強」路線，便會獲得延續。但要是國家在大型戰爭中失敗，便會進入下一個「外國勢力干政」的階段。

c. 大型戰爭失敗，外國勢力干政：

國家若是在大型戰爭中失敗，外國勢力便會干政國家內政，此時國家對於富強的發展根本無能置喙，只能聽任戰勝國安排。在第二次世界大戰之前，若是國家再度發動戰爭，則回到前一個「揜富求強」的路線。

d. 以富致強：

第二次世界大戰是切割「大型戰爭失敗，外國勢力干政」與「以富致強」這兩個國家建立階段的時間點。這兩個階段的差別在於，國家在後者此一階段，之所以能全力恢復，並進一步發展經濟，而將政治發展視為較為次要的發展目標，其所依賴的是美國霸權所維持的國際政經架構。而自此美國政治經濟的因素成為國家發展決策中，重要的影響因素之一。而在這一階段，也首度出現國家透過美國霸權所維持的國際政經架構，作為將經濟的力量，轉為政治影響力的平台，達到經濟奇蹟以及區域強權的雙重目標。

二、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：

以前述國家建立理論架構表格為基礎，衍伸出下列「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」的理論架構，並接著做進一步的說明：

		富	
		首要目標	次要目標
強	首要目標	<b>a.富強並進</b> 中央銀行政治獨立性低	<b>b.榨富求強</b> 中央銀行政治獨立性低 <b>發動大型戰爭</b>
	次要目標	<b>d.以富致強</b> 美國霸權所維持的國際政經架構 中央銀行獨立性高與中央銀行獨立性低的國家均能達到區域政治經濟強權的目標	<b>大型戰爭勝利</b>  <b>大型戰爭失敗：</b> <b>c.外國勢力干政</b> 中央銀行改革契機  <b>政權存廢：</b> 政權存：中央銀行政治獨立性低 政權廢：中央銀行政治獨立性高

表 2：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

來源：作者自行整理

a. 富強並進：

現代國家建立初期，中央銀行制度的誕生，目的在於為了配合國家政治統一與經濟現代化的國家政策。於是中央銀行制度，作為一個貨幣事務管理機關，在初創時期，其目的也就是在政治統一部分，確立貨幣代表一個國家政治權力對於經濟資源的統攝範疇以及國家主權統一的象徵意義。而透過政治力統一的貨幣體系，則大幅提昇國家信用分配機制，更有助於促進國家經濟現代化。所以以中央銀行誕生的政經背景看來，中央銀行制度在原始的設計中，充滿國家工具色彩，而顯得政治獨立性低。

b. 擗富求強：

當國家政治目標凌駕於經濟發展之上，而採取發動對外戰爭的政治手段，欲達到預期經濟上的利益時，此時中央銀行制度便成為統攝並轉化經濟力量為戰爭資源的重要環節。於是，只要面臨開戰，中央銀行制度便繼續保持低度政治獨立性。

在此同時，大型戰爭的成敗是一個關鍵的因素。國家若是在大型戰爭中勝利，則對外侵略的富強政策便會獲得延續的正當性，而中央銀行的低度政治獨立性特質，也不例外地維持其戰爭時期聽命於財政部的狀況。但要是國家在大型戰爭中失敗，中央銀行做為國家融資戰費的角色，則會因為進入「外國勢力干政」的階段，而獲得改革的契機。

c. 戰爭失敗，外國勢力干政：

國家若是在大型戰爭中失敗，外國勢力便會干政國家內政，此時原先的國家政治經濟制度全聽任戰勝國安排。中央銀行制度在戰勝國的安排下，或成為戰勝國索討戰債的工具，或是被視為支援戰爭的經濟根源，都不免成為改革的對象。值得注意的是，這個改革的契機是否能提升中央銀

行的政治獨立性，關鍵在於國家在戰敗後，原先的政權是否遭到廢除。如果發動戰爭的政權獲得保存，則中央銀行制度便會接續戰爭以來的低度政治獨立性低。反之若是，發動戰爭的政權遭到翦除，則財政部控管中央銀行的運作模式會受到打斷，而中央銀行則在外國勢力的撐腰下，有機會提升並鞏固政治獨立性。

此外，在第二次世界大戰之前，若是國家再度發動戰爭，則中央銀行會再度回復到融通戰費的低度政治獨立性地位。

d. 以富致強：

第二次世界大戰不僅切割了「大型戰爭失敗，外國勢力干政」與「以富致強」這兩個國家建立階段的時間點，同時也開啟了中央銀行制度新的角色。在這段期間，中央銀行制度必須與美國的聯邦準備理事會制度接軌，然而政治獨立性高與中央銀行獨立性低的國家，在美國霸權所安排的國際政經架構下，也都達到經濟奇蹟以及區域強權的雙重目標。

基於上述德國與日本富強關係在國家建立過程中的組合順序與詮釋，及其對中央銀行政治獨立性的影響的綜合結論，我將再進一步做出下列的比較分析：

**一、第二次世界大戰後，德國與日本迅速整合在以美國為主的自由世界組織，但是兩國在國家與洲際區域整合的層次上狀況有別。**

德國與日本同樣都是第二次世界戰敗國，第二次世界大戰之後，一直到 90 年代初期，德國在歐盟區域整合以及冷戰從屬於美國的北大西洋公約組織，迅速與歐洲及世界秩序進行融合，但是在國家層次上卻是分裂的。對照日本的情況看來，日本自建國以來，在國家層次上一直是統一的狀態，而且同樣在美國與日本簽訂的美日安保條約下，成為自由世界在

亞洲的防線，但是日本卻從來未曾也未能在這段期間內與亞洲鄰國進行類似於歐盟的區域整合。德國與日本在整合層次上的差異造成兩國在金融與經濟自由化程度的落差，而這個落差使得德國日後有足夠的能力領導歐洲金融統合，而國家統一成為重大的包袱，但是日本卻反而是對亞洲區域整合與全球化的問題大傷腦筋。

## **二、第二次世界大戰同為德國與日本富強關係媒介改變的分水嶺。**

第一次世界大戰之前，戰爭為富強關係媒介。在現代民族國家的建立之始，需要透過戰爭對內消除政敵，爭奪統一領導權，如德國普魯士統一鬆散的邦國以及日本明治天皇府登基時平定國內叛亂勢力。而當國家統一基礎穩固，而思對外擴張之時，榨富求強的過程中，無一不是憑藉戰爭的手段，遂行其目的。因此國家在第一次世界大戰之前透過一連串的戰爭，逐漸形成對於富強關係的思考與詮釋。

因為美俄對峙而來的國際冷戰局勢，第二次世界大戰成為切割大型戰爭失敗後外國勢力干政與以富致強這兩個國家建立階段的時間點。這兩個階段的差別在於，國家在後者此一階段，之所以能全力恢復，並進一步發展經濟，而將政治發展視為較為次要的發展目標，其所依賴的是美國霸權所維持的國際政經架構，美國所維持的國際政治經濟組織取代戰爭，成為富強反饋關係的媒介，西德與日本將維持國家安全的成本轉嫁到美國，。而自此美國政治經濟的因素成為國家發展決策中重要的影響因素之一。而在這一階段，也首度出現國家透過美國霸權所維持的國際政經架構，作為將經濟的力量，轉為政治影響力的平台，並分別在 90 年代左右分別在歐洲與亞洲達到經濟奇蹟以及區域強權的雙重目標。

## **三、戰爭對德國與日本中央銀行制度的變遷影響至鉅。**

第二次世界大戰之前，戰爭是破壞以及改革中央銀行制度的源頭。只

要國家發動戰爭，中央銀行制度便必然成為籌募戰費的樞紐，立刻整合到行政系統內。由於戰爭期間一切為政治目的是從，因此中央銀行政治獨立性之低落自不待言。從德國與日本的歷史經驗來檢驗，日本在戰爭期間，日本銀行不論是對內發行戰爭債券、融通公債，或者是透過橫濱正金銀行對國際市場發行國際公債募資，其目的均是在汲取戰爭資源。而德國在兩次世界大戰後，所承受的超級通貨膨脹，更是德國中央銀行毫無節制融通公債、濫發貨幣的結果。

不僅僅是戰爭的開打會對中央銀行的政治獨立性造成影響，大型戰爭結果更是如此。證諸德日的歷史經驗來看，戰爭成功，對於中央銀行提高政治獨立性反而是個壞消息，因為戰爭勝利會鞏固並延續戰爭以降，財政部對於中央銀行制度箝制的正當性，因此中央銀行制度則是會繼續維持低度政治獨立性。但國家要是在大型戰爭中失敗，則必須要視干預國家內政的外國勢力對於國內政權存廢的態度，決定中央銀行政治獨立性是否獲得改革。

**四、戰爭失敗僅為中央銀行政治獨立性改革的充要條件，真正造成今日德國與日本中央銀行獨立性差異的必要條件是第二次世界大戰後美國對於兩國政權存廢的態度不同，也就是中央銀行政治獨立性是否提升的真正關鍵不是自發，而是來自外部性因素。**

戰爭是促進國家中央銀行制度改革的充要條件，而非必要條件。中央銀行制度改革的契機在於來自干預國家內政的外國勢力，對於政權存廢的態度。政權的存廢關係到戰敗國的政治權力傳承系統是否中斷，也就是政權若獲得保存，財政部會沿襲過去的權力架構，沒有動機將權力釋與中央銀行。但若是政權受到瓦解，中央銀行升高政治獨立性，獨立行使職權，比較容易受到外國勢力支持，特別是中央銀行受制於財政部，而成為戰爭

機器的角色，常被視為戰爭禍首之一。

對德日兩國來說，第二次大戰後美國對於德國與日本佔領政策不同，對於日後兩國中央銀行制度選擇與發展就造成了重大的影響。在美國佔領日本期間，去納粹化的工作並未像在德國一樣徹底執行。佔領德國的同盟國，以紐倫堡戰犯大審的名義，控制了媒體及學校，宣揚納粹的恐怖與民主之優點，來教育眾多的德國人。然而，這種教育在日本可說是極為稀少，一部分的原因在於日本沒有一個納粹式的政黨，可以為戰爭負責，僅有陸軍承擔戰責。另一部分的原因，麥克阿瑟沒有解散日本政府，反而利用它來進行對日本的統治。<sup>109</sup>

**五、中央銀行制度的起源具有高度國家工具性質，所謂央行政治獨立性是逐漸發展而來，而非制度設計之初衷。**

我在本文中所使用的中央銀行政治獨立性概念，事實上是近年來才創造出來的政治經濟學名詞，而制度設計之初，就隱含在內的意圖。特別是檢視過具有最高政治獨立性美譽的德意志聯邦銀行的歷史發展過程之後，再次印證此一觀察。相較於德意志聯邦銀行來說，日本央行始終聽命於大藏省的悠久歷史傳統，使得日本央行步調始終與國家一致，而形成嵌合附屬於在行政權之內的權力架構。

雖然德國與日本均曾有嚴重通貨膨脹的歷史經驗，但是德國的中央銀行經歷兩次重大改革，所以德意志聯邦銀行所享有的高度獨立性，固然是第二次世界戰後美國強力介入改革的結果，但是慘痛的通貨膨脹以及反覆改革央行的歷史經驗才是德意志聯邦銀行獲得高度民意支持的原因，所以德國中央銀行的高度政治獨立性的正當性是來自於國際強權與國內民意的雙重背書，才得以有如此鞏固崇高的地位。反觀日本的中央銀行制度，

---

<sup>109</sup>王業立編，1999，*各國政府與政治-比較的觀點*，頁 431。

雖然通貨膨脹的歷史經驗同樣慘烈，但是中央銀行制度卻從來只有越改越臣屬於大藏省，而日本中央政府的權力精英傳承系統即使歷經第二次世界大戰的打擊，卻仍絲毫未受崩解。所以這樣不同的歷史命運使得偏偏是德國的中央銀行走上高度政治獨立性的道路，而日本中央銀行卻仍持續自發軔以來的低度政治獨立性。並且基於同樣的理由也能夠解釋為什麼德國與日本即使是採用如此南轅北轍的中央銀行制度，但也都達至了相同的經濟成就。

至於在研究限制方面，本篇論文有兩個重大的遺缺，首先由於本研究僅限於德國與日本兩國的歷史經驗，而且研究的時段僅止於 90 年代末期，所以沒有延續到 2004 年，所以缺乏對於兩國中央銀行制度變革最新的資料分析，但原因在於 90 年代以降，西德因應兩德統一以及發行歐元等沈重的政治經濟衝擊；而日本方面，則是在 90 年代後期陸續經歷國內泡沫經濟危機、東南亞金融風暴以及中國資本主義興起等重大挑戰。因此兩國在 20 世紀末到 21 世紀初所面臨的考驗，其所涉及的層面超乎本篇論文所處理的範疇。其次在研究資料的收集上，由於 20 世紀初左右的歷史數據資料未臻完整，所以在德國與日本早期建國的歷史敘述與推論上有其不足之處。

另外在本研究未來的發展上建議可嘗試中央銀行制度面對全球化的衝擊，如同Bowels和White<sup>110</sup>所表示金融全球化與自由化促進資金流向的不可預測性與複雜性大幅提昇，致使投機行為得到很大的生存空間，而對各國政府管控經濟的主權造成威脅，因此賦予中央銀行政治獨立性，以確保中央銀行能貫徹專業判斷的理論更加獲得支持。此外，若干舉足輕重的國際金融如世界銀行(World Bank)、國際貨幣基金會(IMF, International Monetary Foundation)也重新顛覆了中央銀行獨立性的意義，特別是開發中

---

<sup>110</sup> Paul Bowels & Gordon White, 1994, "Central Bank Independence: A Political Economy Approach" *Journal of Development Studies* 31 (2) 235-264.

國家的中央銀行雖然可能在國內享有不錯的政治獨立性，但卻在國際場域上受到強國的金融機構或中央銀行的強勢主導。在全球化的影響下，過去在經濟事務上高度仰賴國家行政力量主宰金融市場的國家，必須加強金融體系自由化與透明化，才能獲得發展的空間。其次，各國中央銀行間透過密切的合作往來，相互增強各自在國內的政治地位，國家發展在金融全球化的浪潮下，要想牟利就必須先放棄自私自利的新思維下，將可預見對於中央銀行體制造成極大的衝擊。