

制度變遷：動態機制的觀點

以台灣中央銀行制度的變遷，1949-61為例*

林文斌

國立台灣大學政治學研究所博士候選人
嘉南藥理科技大學通識教育中心講師

理性選擇制度主義、歷史制度主義和社會學制度主義等三種新制度主義近來在政治、社會和經濟學上成為顯學。雖然研究重點與分析途徑各有不同，對制度的定義也有廣狹之分，但多數的研究都將焦點置於制度如何影響行為者（組織或個人）的行為、其對整體（國家或社會）的政治、經濟及社會的影響，而少關心制度的變遷。因為制度變遷代表的是行為者影響制度，與前者的因果關係恰恰相反。我們在評論三種新制度主義關於制度變遷的論點後，提出「動態機制」論作為制度穩定和變遷的中介，並精緻化新制度主義對制度變遷的分析力。最後以 1949 年到 1961 年間台灣中央銀行制度的變遷個案研究為例，加以說明。

關鍵詞：新制度主義、制度形成、制度變遷、台灣、中央銀行

*感謝兩位匿名審查人的指正與建議，惟文責作者自負。審查人之一並對本文的案例分析提出另一種見解，指出本文在方法論上太偏重因果關係的解釋（explanation），而幾乎不曾意識到詮釋（interpretation）的地位和功能。詮釋學在制度論上的應用會注意到宏觀制度和個別行為者間的辨證互動關係，並對此作深入的描述或敘事，而達到詮釋解釋（interpretative explanation）的效果。就本文案例而言，台灣銀行身兼中央銀行功能和商業銀行身分，即是當時中央銀行制度中的矛盾。但國民政府遷台之初百廢待舉，只能擱置此一矛盾，然待情勢穩定後，特別是在基本政策方向上作從長計議時，央行和台銀之間的矛盾終須解決。俞鴻鈞和徐柏園二人，尤其是後者主要也是就中央銀行的特性來作復行的要求，而成為一項明確的政策論述。因此，央行的復業並不完全是派系角力的後果，更是基本政策觀點共識之達成。當時政策行為者的諸多辯論，也只是因應央行特性而對環境調適所作的判斷和爭議。而制度的特別和個別行為者立場之間的辯證互動關係，也就在政策辯論的語詞中展露無遺。作者認為審查人提出有別本文的另一種研究方向，可與本文對照，於此特別註明，十分值得作進一步的後續研究。

收稿日期：92 年 6 月 27 日；接受刊登日期：93 年 2 月 23 日

壹、前言

新制度主義近年來不只在政治學上成為顯學，在經濟學和社會學也有所謂的新制度主義。三者雖然研究重點與分析途徑各有不同，對制度的定義也有廣狹之分，但也有相互援引之處。然而多數的研究都將焦點置於制度如何影響行為者（組織或個人）的行為，及其對整體（國家或社會）的政治、經濟及社會的影響（制度的結果），而少關心制度的變遷。來自政治學、經濟學及社會學的學者，雖對制度形成研究多所著墨，然造成制度形成的原因與變遷的原因，即使可能頗有相關，但畢竟不同，無法等而類推，使制度變遷成為新制度主義論說中最弱的一環：如果因果關係是制度「結構」了行動者的行為，則行動者的行為便無法改變制度，制度就有自我長存的傾向。但在現實上還是有變遷的情況，如蘇聯、東歐國家及不少亞、非、拉美國家的民主化。若不解決這項理論上的難題，新制度主義是無法成為一個完整的理論。

學者習慣指出三種新制度主義觀點，¹ 如 Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor (1996)、Ellen M. Immergut (1998)、Paul DiMaggio (1998) 及 W. Richard Scott (2001) 等學者，在評述新制度主義時都列出歷史制度主義 (Historical Institutionalism)、理性選擇制度主義 (Rational Choice

1 B. Guy Peters (1999) 區分了規範的制度主義 (Normative Institutionalism)、理性選擇制度主義 (Rational Choice Institutionalism)、歷史制度主義 (Historical Institutionalism)、經驗制度主義 (Empirical Institutionalism)、社會學制度主義 (Sociological Institutionalism)、利益代表的制度主義 (Institutions of Interest Representation) 及國際制度主義 (International Institutionalism) 等七種。但在他的分類中，經驗制度主義主要是以新制度主義的分析方法對總統制及議會制、立法機構、政策執行單位及中央銀行等的經驗性研究；利益代表的制度主義則是對中介個人利益的組織或制度，如政黨和政黨制、統合主義、利益團體的研究；國際制度主義則是指國際關係理論中的國際典則 (International Regimes) 理論。但國際典則理論一般不在比較政治中討論，經驗制度主義、利益代表的制度主義則因只是對現實研究客體的研究，未提出普遍性的問題意識與分析方法，故其他學者不將這三種另分類為獨立的新制度主義類別。

Institutionalism) 與社會學制度主義 (Sociological Institutionalism)² 本文主要也是以這三者為評述重點。至於經濟學上的新制度主義，則在基本假設和研究途徑上與理性選擇的新制度主義有若干重合處，所不同者在於前者側重財產權、租利、競爭性選擇機制，後者著重策略互動 (Eggertsson, 1996; Hall and Taylor, 1996: 936)，本文在論及理性選擇的新制度主義時會兼及經濟學的新制度主義。

我們首先評述目前學者有關新制度主義關於制度形成、變遷的諸種解釋及其理論上的難題，其次則嘗試基於三種新制度主義的觀點，提出一個整合性的「動態機制」(dynamic mechanism) 分析模式，作為補充新制度主義處理制度變遷的不足。再次，則將其作為指導台灣中央銀行制度變遷 (1949-61) 的研究。最後在結論討論本文可能的理論貢獻及限制。

貳、三種新制度主義對制度變遷的觀點及其批評³

由於新制度主義的研究多集中在制度如何影響、限制行為者行為，尤其是其經濟表現和財富累積或如對政治穩定的影響 (郭承天, 2000; 吳玉山, 2001)，制度如何形成，如何變遷則經常不是研究重點。因此我們只能從學者研究中找出部分蛛絲馬跡。以下簡述三種派別的立場，並加以評論。

一、歷史制度主義⁴

歷史制度主義強調歷史，而制度又為歷史所限制，制度則又限制、定義

2 在 Immergut 的分類中，社會學的新制度主義主要是在組織理論方面，所以直接名為組織理論的新制度主義，Hall and Taylor (1996)、Peters (1999) 及 Scott (2001) 亦是如此認為。DiMaggio (1998) 則分三類為 rational-action neoinstitutionalists (RANs), social-constructionist neoinstitutionalism (SCN) 及 mediated-conflict neoinstitutionalists (MCNs)。但主要內容仍與前三位作者所指涉者相同。

3 新制度主義「新」在那裏，與傳統制度主義有何差別？基本上，後者只注重正式的機關和制度如行政、立法和司法機關的運作，前者對制度的內涵則較廣。兩者之分非本文主題，有關細節部分可參閱 Peters (1999: ch1)。

4 關於近來歷史制度主義研究的文獻回顧與評論可參見 Pierson and Skocpol (2002)。

了行動者間的關係，歷史制度主義因而有流於制度命定論 (institutional determinism) 的可能，尤其他們相當著重的「路徑依賴」 (path dependence) 概念。⁵ 為免流於命定論，他們提出制度動態論 (institutional dynamism) 說法，認為：(一)廣泛的社經或政治系絡的變遷會使原本較不具影響性的制度變得有影響力。(二)社經系絡的變化或政治的權力平衡會將原來的舊制度推導成為另一個完全不一樣的目的而服務，如新行為者的加入，會利用原來的制度來遂行其目的。(三)外在環境的變化會造成制度內之目標或策略的遞移，即行為者在舊制度中接受了新目標，而產生結果的改變。(四)政治行為者調適其策略以因應制度本身的改變，此時制度的改變是來自於特定的政治爭鬥或策略的操控 (Steinmo and Thelen, 1992: 16-17)。

如此，歷史制度主義對制度的源起著墨不多，他們著重的是分析和解釋面，⁶ 現有制度的變遷由其制度動態論來看，其原因不外乎環境改變，與行動者層次的變化如新目標、新觀念的接受 (Hall, 1986, 1992)，行為者間發生權力關係的變化，才導致制度的改變。強勢或具有豐富資源者，企圖使制度有利於己 (Immergut, 1992, 1998)。綜言之，制度源起不是歷史制度主義者關心的重點，他們強調現有制度所造成的結果 (Steinmo, 1993)。但在現實上制度卻又是會發生變遷的，制度變遷成為歷史制度主義者理論上的難題。雖然仍有學者指出前述的制度動態論，但實際上已大幅引入社經系絡的變化和行為者層次、外在環境等三變項造成了制度變遷，等於承認了制度下的行為者行為並不全然為制度所命定，是具有改變制度的可能，也就因而有脫離「路徑依賴」的可能。這是「微觀層次」的解釋方法。

5 意指特定的時間點及順序是發生影響的。雖然來自微小的條件，但有造成範圍廣泛之社會後果的可能。偶發的小事件可能導致影響深遠的結果，特定的行動一旦發生，可能就無法再走回頭路。結果，政治發展經常為關鍵性的時刻或轉折點 (junctures) 形塑社會生活的基調 (Pierson, 2000)。如此，政經發展就有成為命定的可能，因為先前的事件已經決定了後來的結果。

6 如郭承天便認為新制度主義分析有六個步驟：確定被解釋項、找出主要行動者、分析行動者的資源、探討行動者之間的制度性關係、評估這些關係對被解釋項的影響，提出政策建議。(郭承天, 2000)。他結合歷史制度主義和理性選擇主義的要素，但未提及制度源起，而變遷問題則與政策建議有關，亦即要改變制度。

其次，歷史制度主義對社經系絡的意義並無明確說明，而且未說明其變化從何而來，而能導致政策的變遷？若社經系絡是指原有制度或結構和行為者的權力互動關係，則歷史制度主義者就引入了一個「中層層次」的解釋方法。再次，外在環境的變化在他們看來似乎是促成制度變遷的最重要變項，也可能是導致「中層層次」變化的變項。最後，他們強調「重大轉折點」(Critical Junctures)，⁷而這可能是偶發的。此即是「外生於制度」的解釋方法。「微觀層次」傾向接受理性選擇制度主義的觀點，「中層層次」則未說明社經系絡變化的來源，「外生於制度」的環境因素則可能才是催化前兩項的最重要原因。就歷史制度主義所提之對制度變遷的解釋來看，唯一的突破是將制度的變遷因素「外部化」，才能脫出其高舉「制度影響結果」的理論邏輯限制。這或許是因為他們強調制度是具有影響政治的獨立變項，少去關心因果關係方向的另一方向。但在處理制度變遷上，卻必須將制度視為被解釋項，以行為者間在政經系絡間的權力關係變化為解釋項來解釋。但這和他們的基本立場有違。

歷史制度主義學者在一九九〇年末期，反省其對制度變遷和崩潰的論述，提出「自我再生機制」(reproduction mechanisms)的觀點，如 Kathleen Thelen (1999: 399; 2000: 104) 指出，若報酬遞增 (increasing return) 或正面反饋 (positive feedback) 是使制度長存的機制，我們要瞭解制度的變遷和崩潰便必須指出打破此機制的外部原因。Thelen 的反思為歷史制度主義對制度的變遷與崩潰的研究找出了理論出路，而有可能脫出行為者和制度之間，在制度穩定（制度制約行為者）和制度變遷（行為者改變制度）時期上的因果邏輯不一致，而不是僅想當然爾地認為，將制度穩定和制度變遷的時間區分視為理所當然。我們在下節進一步討論這個問題。

二、社會學的制度主義

該派著重制度及結構限制了個人對利益、偏好、象徵、認知圖象，因而

7 參見 Collier and Collier (1991) 及 Peters (1999: 69)。轉折點的概念實具有兩面刃性質，一方面有可能會造成「路徑依賴」，一方面也可能脫離之。

使個人傾向被制度同化，他們對制度的源起並不太重視，研究焦點是在制度化的過程。雖然也有研究去制度化（deinstitutionalization）者，如行為者不堅定地遵循對制度的承諾（Peters, 1999: 108），⁸但社會學此類研究並不多（Scott, 2001: 183）。這雖有可能作為此派學者思考制度變遷的來源，但對制度形成議題並無太大幫助。因為要能去制度化，表示已有一制度先行存在。由於社會學家此種「制度不是在真空中形成，總是會挑戰、借用和在某種程度上取代既有之制度」的理論核心觀點，故組織社會學者 W. Richard Scott 認為將過程中區分制度創造和變遷兩階段有時是「武斷的」。因為兩種區分在於研究者的焦點若是在新規則的興起和實踐的條件，便是研究制度創造；若是在研究現存的信念、規範和實踐如何被新的規則所攻擊、所潛移默化地削弱，甚至到無法使用、最後被取代，此時便是在研究制度變遷（Ibid.: 95）。不過，Scott 以研究態度來區分和解釋制度形成和變遷，實際上只是將形成和變遷視為同一件事的兩面，「制度形成」是站在新制度的角度來看，「制度變遷」則是站在既存制度的角度來看，在邏輯上此說還是有困難。以逆向歸納來看，既存制度是取代先前的制度，歸納到最原先的第一個制度，已無再先前的制度存在，則此第一個制度是如何形成的？社會學制度主義並無法告訴我們。因此制度如何形成，還是沒有解決。

其次，社會學制度主義者強調個人「鑲嵌」（embedded）在社會中，所做所為係為了符合「社會妥適性」（social appropriateness），則現有制度似乎斷無變遷之日（Hall and Taylor, 1996: 953; Koelble, 1995: 235）。不過仍有社會學者嘗試脫出此種困境。一種說法是強調「制度同一性」（institutional isomorphism）也可能是制度變遷的原因。雖然文化或制度的自我複製觀念，造成「制度同一性」，使制度會自我壓制變化因子，造成制度變遷的障礙（Powell and DiMaggio, 1991）。但他們又認為由於各種制度的「範圍」有相互重疊和衝突之處，因而種下造成新型態制度的可能性。因為強制、仿效和規範的「同一性」會導致組織和制度產生同質性的型態（DiMaggio, 1991;

8 理性選擇制度主義也提出同樣看法，如 North and Weignast（1989）以此來研究十七世紀英國憲法形成的問題。

Koelble, 1995: 235)。所以「制度同一性」又具有雙面性格。不過「同一性」造成變遷的論點實也蘊含制度外因素造成制度變遷的可能性，如自世界其他地方借用來發展自己的制度（Scott, 2001: 188），這是是學習的影響（Hall and Taylor, 1996: 953），或制度會自我對外環境調適（Peters, 1999: 108）。另一說則認為制度的變遷因子實際上也隱含在制度之內，如源自認知理論的結構化觀點（structuration）、⁹ 建構論（construction）觀點，¹⁰ 認為制度的改變源於為制度所「限制」的行為者，因其認知系統上的改變，而在既有之制度下產生不同的行為，故行為者與制度間的交互互動便造成制度變遷。不過此說對認知系統的改變源自於何並無說明。¹¹

綜言之，社會學制度主義並不著重形成之因，而對變遷之因有兩種修正看法：外生於制度或內生於制度，前者也是歷史制度主義提出的因素，後者則隱含引入並承認制度中行為者的行動可造成制度的變遷，如 W. Richard Scott 說，在一個相當制度化的體系中，因為內生於制度的原因而導致制度變遷，實與制度的意義有所矛盾。不過他認為若以多層次制度會影響行為者而言，制度層次間的「不搭」（mismatch），會使行為者層次發生變化。而另個可能是，在多種制度存在的社會中，各種制度相互爭取其支持者，某些制度有利某些行為者，不利某些行為者，故制度變遷有內生於制度之內的可能（Scott, 2001: 187-188）。此兩說都注重行為者層次，而有朝向理性選擇制度主義立場傾向的可能。

9 主要是為解決結構與行動者間的關係而出發，如 Anthony Giddens (1979) 認為制度的形成是行動者間及行動者與結構間的認知、互動過程而產生的。而結構與行動者的關係，洽也有如新制度理論中，制度與行動者間關係的議題，因此理性選擇學者乃援用認知理論來加入分析，如 North (1991)。

10 如 Paul DiMaggio (1991: 697) 即認為社會學的新制度主義已發展成「社會建構新制度主義」（social-constructionist neoinstitutionalism）。而在國際關係理論上也有所謂的建構論，參見 John Gerard Ruggie (1998) 及 Alexander Wendt (1999)。

11 W. Richard Scott (2001: 203) 考察文獻後傾向指出制度變遷的種子來自制度內及制度外。但制度內的因素是因為制度的「內在緊張」，似仍不承認行為者的能動性。

三、理性選擇制度主義

該派學者研究的重點並非制度的起源和變遷，¹² 著重研究制度變遷的是其「友學科」——經濟學上的新制度主義。Douglas C. North 以交易成本 (transaction cost) 概念解釋制度的形成，其中最重要的就是財產權概念。他認為財產權的出現是國家統治者的欲望與從事交換之當事人努力降低交易成本的企圖，兩者不斷競爭的結果 (North, 1981)。¹³ 而制度形成的過程，也就是行為者間互動形成機制以減少交易成本的過程，制度的功能也就是減少交易成本。Oliver E. Williamson (1996) 則再精緻化此說，指出制度形成的過程有二，一為演化式的，即承襲 Adam Smith「看不見的手」的主張，認為行為者依其自利而行，即會有效地促進社會的利益，如 Friedrich A. Von Hayek 認為行為者藉由市場的價格機制引導，會自發地形成制度。另一種則是 Chester Barnard 主張的合作引入說，認為行為者是會有意識，審慎及有目的地合作。不過 Williamson 本人認為兩者都對，採取折衷態度，應用在分析時則視制度本身而定。

林繼文 (2001) 將此派的制度形成看法分為創設、選擇與演化。創設說主要是指行為者認為制度是為了要達成某個需求而被創造的，有制度比沒有制度對他們而言比較好，「凡合理者即應存在」。選擇說則是認為，由於行為者無法獨自行動促成對他們而言更好的狀態存在，故行為者間在互動中考量對方而策略地作出選擇，而形成制度。演化說則主要是指市場機制也會有生物學上的天擇作用，與前述 Williamson 的演化說相同。但不管是那一說，都受可以受到如下的批評：¹⁴

(一)創設說雖然認為「合理即應存在」，但有流於「存在即合理」的可能，過於功能性，有以制度的功能來解釋其形成原因的缺點。進而言之，目前的制度為何存在，依此說的可能講法是，行為者間「為」減少不確定性或降低

12 關於理性選擇制度主義最近研究的文獻回顧及評論可參見 Weingast (2002)。

13 North (1981: 211) 也認為結構就是制度。

14 本文的批評源自於 Hall and Taylor (1996), Jon Elster (2000), Paul Pierson (2000) 對理性選擇制度主義批判的啟發。

交易成本等等需求，而創設此制度，故制度是有利於行為者們的。因此，制度的存在就是因為它有了這些「功能」。此說推到極端便是「存在即合理」，制度的「功能」便是其存在的理由。舉例來說，研究者研究制度，但制度通常先於研究者存在，但我們不能以制度目前看到的「功能」，便推論當初行為者間是要創設制度來滿足和現在同樣的「需求」和發揮同樣的「功能」。而創設說也是「意圖性」的，因為是行為者「為」某種目的而形成制度，具有目的性殆無疑問。但行為者間「意外」而造成制度的可能性，我們也不能加以排除。

(二)選擇說則強調行為者因為考量到其他行為者的偏好、策略，無法獨力選擇，使自己達到自己認為的更好狀態（此即納許均衡（Nash equilibrium）的概念），與其他也因為自知無法獨立使達更佳狀態之行為者的選擇，策略性互動而形成制度。選擇說之均衡觀點衍生的問題是，若無法獨立改變制度，則制度如何會出現變遷的可能？另外，選擇說也具有「意圖性」，這顯現在行為者們都有意圖使狀態達到對自己更佳的程度，但都無法獨力達到，只好接受策略性互動的結果。但歷史制度主義的質疑是，制度的生成可能是行為者「無意」行為而造成，或是有意識的行為，但卻衍生非其「原先意圖」的結果。

(三)演化說則流於以行為者間藉由市場機制而「自願」形成制度的解釋。市場機制設假行為者間是均等的，但實際上則可能不是如此，部分理性選擇學者注意到領導及領導人（leadership and leader）對制度出現的重要性（Bianco and Bates, 1990）。另外，選擇說也已指出了行為者可能不是自願地形成制度，而是因為無法獨力使狀態更好，只好「無奈」接受。

如上的疑問實際上是植基於理性選擇理論的最基本立場：方法論上的個體主義，一切現象可由個體的行為來解釋。因此，制度是個別行為者互動之中集體的選擇。但制度一旦形成後，依他們的論說，又會限制行為者的行動與策略。如此，到底是個人形塑了制度？還是制度形塑了個人選擇？North 曖昧不清地說，制度是遊戲規則，組織則是玩家，¹⁵ 是兩者的互動形塑了制度的變遷（North, 1995: 15）。

15 North 從不會把組織誤為制度之一，但這正是社會學的制度主義在概念操作化上的弱點。

另一位理性選擇學者 Margaret Levi (1991) 也提出制度變遷的可能邏輯。她認為制度雖然傾向延續，但制度也因為源於制度本身造成之權力資源在行為者間的不均而會不穩定（已經有歷史制度主義的味道），行為者會因為「新訊息」而對權力資源不均感到反感或是因「新訊息」而瞭解他們也可以獲取「新」的權力資源（因為他們原本不知道可以用），如共產黨進入越南的農村、婦女運動對婦女的動員，使部分行為者不再順從制度，增加制度實行的成本，而造成制度的變遷。這是將制度變遷的因子「內生於制度」的觀點。

Levi 雖然承認制度會造成行為者間權力資源的不均，從而種下制度變遷的因子，但還是行為者的行動（撤回對制度的順從）導致制度變遷。不過「新訊息」從何而來？由其所舉出的例子來看，對制度內的行為者而言，是來自於制度之外的。其次，制度本身留下的變遷因子，和行為者的行動造成制度的變遷，兩者的相對影響力如何？理性選擇學者並未說明，雖然他們可能會認為行為者的行動較重要，但若沒有變遷因子存在，則行為者也不會想要行動，制度又限制了行為者。

另一派理性選擇學者將制度變遷的因素訴諸於「內生於制度」的觀點，偏向歷史制度主義的說法。他們以行為者間的權力變化為因素，區分制度需求者（選民）、制度供給（政府），認為制度變遷的因素有三：(一)內生於整個體系，但外生於個別的制度需求者與供應者，即兩者集體互動的結果；(二)內生於某些需求者，即某些個人或組織要求改變；(三)內生於供應者，即政府主動提出要使制度改變 (Alston, 1996: 27-28)。此說基本上以行為者的行動來解釋，惜仍未能說明為何有行為者（個人或組織、政府）要使制度改變。

綜上顯示，理性選擇制度主義之制度變遷的因素訴諸於「內生於制度」的方法實有推理上的瑕疵，且暗含制度外因素的影響。因此「外生於制度」一派便直接訴諸於制度以外的環境，理性選擇制度主義通常訴諸科技發展、人口變化 (North, 1990)、世界市場的變化等制度以外的因素 (Eggertsson, 1996: 13)，和一些歷史制度主義、社會學制度主義學者的作法一樣。

關於理性選擇制度主義在堅守方法論上個體主義之制度形成和變遷的修正觀法，William Riker 這位理性選擇制度主義泰斗可作為代表。他晚年在研究美國制憲史（美國憲政制度的創設）反省制度的起源問題時，已經承認

沒有制度是「重新」被創造的，任何新制度都可以見到過去所留下的殘留物。他聲稱在制度發展的任一時間點上，人類都帶著某些會影響未來新方向 (new departures) 之先前便已存在的習慣 (customs) 而出發，即使是其他生物，牠們所有的制度，某些可能源自基因，但某些肯定是文化的 (cultural)。每一個新制度一定是舊事務和新改革的混合 (注意，這是個全稱式的命題) (Riker, 1996: 121)。Riker 此說已透露出，制度的起源不是在真空中的，創設時都是在一個既有文化、制度因素 (predecessor institutions) 的系絡中 (Ibid: 122-130)，而傾向接收歷史制度主義和社會學制度主義對制度變遷的觀點。不過他仍辯稱，「只有在一大群擘畫者領悟其關聯性時，早先的制度才能對後來的具有顯著影響性」 (Ibid: 123)。另言之，先前制度固然有影響性，但其能否有效仍在於行為者的感知和實行，而保留或著重了理性選擇的重要性。

本文認為 Riker 暗喻沒有所謂「真空中的制度起源」。制度形成與其說是由行為者所創設、選擇和演化而來，毋寧說是制度的變遷，只有在想像中的「自然狀態」，才會由行為者依其「本性」而創設、選擇和演化制度。因此才將所研究的制度出現之時視為制度的形成。但這實際上應是制度的變遷。故將制度的形成視為是變遷，是項研究上的策略。但在「制度真空」的自然態度下，便要承認行為者是沒有制度來加以限制的，是有「獨力」創造制度的可能性。歷史制度主義和社會學制度主義對此並無良好說明，原因正是其中心論點縮小了行為者的能動性的範圍，反而是強調行為者能動性的理性選擇主義，比較容易接受行為者創造制度的因果關係。

不過，在「制度充斥」的制度變遷期，雖然行為者的能動性再被解放，但其範圍並不是如自然狀態時一樣廣大，而是受到原有之制度的牽絆，我們便不能將制度形成的研究直接引用到制度變遷來。不過這仍然具引導我們思考如何解釋、分析的啟發性。我們要進一步思考，從制度穩定到制度變遷情況下，行為者的能動性如何被約束和被解放。

參、制度穩定與制度變遷之因果邏輯的一致性： 動態機制

新制度主義對制度穩定有大量的文獻，但對形成和變遷的相關文獻數量相形之下遜色許多。其中一個可能的原因是，新制度主義學者們「隱約」瞭解到在制度穩定期，制度此自變項對行為者及其之間的互動等因變項發生頗大影響力，但在形成和變遷時，制度反而變成是被行為者或其他變項所「決定」的因變項。這對強調制度發揮高度影響力的新制度主義者而言，是一時難以在理論上自圓其說的。而這「隱約瞭解」正是時間因素發生的幽微作用：是時間凸顯了三種新制度主義於研究時，時而將制度視為為依變項（制度形成時），時而作為自變項（制度穩定時）之分析盲點。由於此「隱約瞭解」，新制度主義學者多將研究心力置於制度穩定時期。

「明確瞭解」時間作用的新制度主義者，對前述的作法感到不安。理性選擇主義者的克服之道是混淆了制度形成和變遷，Riker 表達了對此的修正態度。但如前所述，形成和變遷就時間上是有時間順序的，將兩者混淆有損理論上的完整性。不過我們由逆向歸納推理可知，在最初總有一個初生的制度，而此制度正是出現於制度「真空」者。因此就現實研究而言，研究者研究時可能已無法，甚至也無必要去問這個問題。然而若不回答這個問題，三種新制度主義是難以各自成為前後一貫的「理論」。所以我們必須肯定理性主義者對制度形成的假設性研究，對制度變遷的討論具有啟發性的作用。

至於歷史制度主義學者的回應，則是在一九九〇年代末期開始將研究焦點置於時間上，提出時序（sequence），時機（timing）等對政治變遷有重要影響的議題上。¹⁶ 然而這些時機和時序使制度從形成到維持時期，至轉進到制度變遷期的作用則需要進一步的說明。因為他們仍然是依循著區分制度形成、穩定和變遷的分期。因此，Karen Orren and Stephen Skowronek（1994: 320-323）批評新制度主義者（尤其是理性選擇制度主義者）將政治發展的研

16 參閱 Pierson（2000）的文獻回顧。

究變成「斷代史」式的研究：政治穩定（制度穩定）時期和政治變動（制度變遷）時期，有不一樣的邏輯，甚至要應用不一樣分析工具的作法。他們認為要以相同的邏輯來解釋政治的穩定和變動，是新制度主義者要面對的挑戰。而歷史制度主義學者 Thelen (1999: 399) 也有同樣的看法。

新制度主義者面對這兩種因果邏輯的困境，該如何解決？我們由 North 提出了制度及行為者間的互動導致了制度的變遷出發，結合歷史制度主義強調之制度因「重大轉折點」發生，導致所處社政系絡發生變化而變遷的制度動態論，和 Thelen 的「自我再生機制」觀點，以及社會學制度主義關於認知結構化的觀點，提出一個結合外生於制度與內生於制度因素造成制度變遷的「動態機制」(dynamic mechanism) 論：

三種新制度主義對於制度穩定都各自有一套觀點，此即使制度長存的「自我再生機制」，如歷史制度主義的「路徑依賴」，理性選擇制度主義的「制度功能論」，社會學制度主義的「社會妥適性」。但「動態機制」觀點認為，這樣的「自我再生機制」中，存在著潛藏的變動因子 (dynamic factors) 可為不滿制度的行為者 (actors) 所運用。不滿制度的行為者在歷史制度主義者的眼中，可能是權力資源分配中的弱勢者；在理性選擇制度主義的眼中，是非自願接受制度功能者；在社會學制度主義的眼中，則是不願迎合社會妥適性者。他們的「能動性」因制度的「自我再生機制」而受到壓抑。然而「自我再生機制」的中斷則會造成制度的變遷，此有三種可能原因：

(一)「重大轉折點」：「重大轉折點」的出現解放行為者的「能動性」，進而衝撞既有的制度，而使制度下的受益者和不利者之間，在制度所處社會政治系絡中發生衝突及鬥爭，最後再形成新的權力資源分布（歷史制度主義觀點）、行為者多能接受的制度功能（理性選擇制度主義觀點）、新的社會妥適性規範（社會學制度主義觀點），形成新的制度及其再生機制。

(二)制度中的變動因子：即使沒有「重大轉折點」，也會因為制度「自我再生機制」中存在著潛藏的變動因子，為行為者所「發現」、所「運用」而使原有的權力配置或均衡發生變化，進而使行為者再次於社會政治系絡中產生衝突及鬥爭，最後形成新的權力資源分布，形成新的制度及其再生機制。當然，若行為者沒有「發現」、「運用」變動因子，就不會發生制度變遷。如歷史制

度主義所言之制度動態論、理性選擇制度主義中 Riker 晚期的觀點。

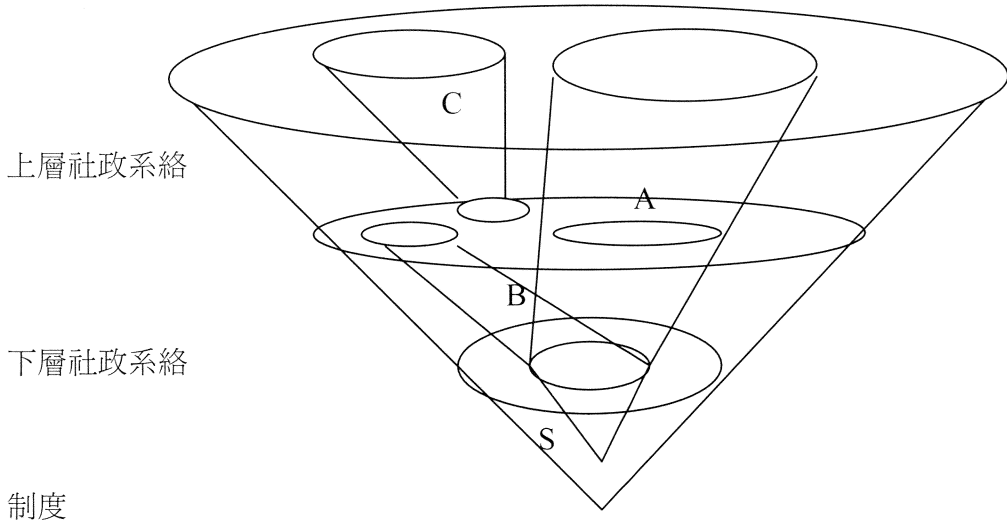
(三)綜合前述二種原因，使制度發生變遷：不論那種原因發生在前或在後，同樣都導致行為者間所處的社會政治系絡發生變化，進而導致制度變遷。

「動態機制」論視行為者與制度在長期而言是互為因果，因果關係的連結則是制度「自我再生機制」的中斷與否。若未中斷，則制度持續維持；若中斷則會造成制度的變遷，甚至崩潰。這樣的觀點可以解決新制度主義者在同時面對討論制度穩定和制度變遷時，所產生之對因果邏輯的「不安」。

當制度「自我再生機制」破壞後，「動態機制」觀點中一個關鍵性的主張是，行為者會在社會政治系絡中產生互動，因而造成制度的變遷。談社政系絡最多的是歷史制度主義，但他們只認為行為者都在同個系絡中互動，而沒有意識到系絡是否也可能有不同層次。關於分析層次的討論，社會學制度主義學者 W. Richard Scott (2001: 85-87) 回顧相關文獻後，將學者們的制度研究焦點區分成五個層次：國際、系統、組織、團體和個人，並指出大多數學者都看重「由上而下」的影響，而少注意由「由下而上」的影響 (Scott, 2001: 85-87)。但 Scott 所言只是綜理學者們的研究可區分為五個制度層次，並未舉出五個層次間的實質影響及互動，也未提供跨層次的分析個案，但他指出了未來可能研究的方向。

本文基於他的看法進一步指出，同個行為者可能在不同系絡層次中行動，則社政系絡中也有層級之分（不是 Scott 指的制度層次，而是某一特定層次制度所處的系絡也有層次之別），上層的社政系絡會影響到下層社政系絡。而且在兩層社政系絡中可能分別有不一樣的行為者活動，或是有相同的行為者在兩層的社會系絡中，分別和不同的行為者互動。換言之，在低一層次社政系絡中，可能有兩行為者間有互動，但高一層次的社政系絡中，其中之一與第三個行為者互動。圖 1 是這種狀況的示意圖：要被解釋之制度的外部有「上層系絡」(higher context) 與「下層系絡」(lower context) 的區分，前者涵攝層次、範圍較後者為廣，基本上限制了後者對行為者的影響力，但其影響力是間接影響「下層系絡」中的行為者。而在「上層系絡」中，行為者間的關係發生變化時，當然也會影響到「下層系絡」。「下層系絡」對制度的影響力則是直接的。但要注意的是，此處所指的是社政系絡層次的變化，而

圖 1 「多層倒夾心蛋糕」分析模式



非制度的變遷或制度內的變遷。¹⁷ 同時，「上」、「下」只是相對而已，並不只限於兩個層次，也可能有三個層次。因此，跨越或未跨越社政系絡層次之行為者的數目及其互動、系絡的層次等，端視研究範圍的劃定和經驗資料而定。以圖 1 中三個行為者 A、B、C 為例，其中行為者 A 與 B 同處下層社政系絡，並在制度層次中受到制度的約制，A 與 C 同處上層社政系絡，B 與 C 處不同的社政系絡。最下層則為被上、下層社政系絡變化所影響的被解釋項制度，而其中可能蘊涵了使制度發生變遷的因子 S。

為了說明本文提出之兩種修正新制度主義關於制度變遷解釋的觀點，下節將「動態機制」模式用於二次大戰後台灣中央銀行制度變遷的個案研究，以增進本文論點的經驗意涵。

17 在國際關係理論中的國際典則 (international regimes)，相關論述區分了典則 (原則 (principles)、規範 (norms)、規則 (rules) 與決策程序 (decision-making procedures)) 的變遷和典則內 (規則與決策程序) 的變遷，這和制度變遷和制度內變遷之區分，頗有相應之處。參閱林文斌 (2002: 28) 不過，Robert O. Keohane (1984: 59) 這位著名的國關學者則認為，區分典則和典則內之變遷，通常失之武斷，因為所謂原則、規範和規則通常都混雜難辨。本文對制度變遷或制度內變遷之區分，並未加以論述，只是著重在制度所處系絡層次的分析細緻化。

肆、戰後台灣中央銀行制度變遷的新制度主義經驗研究

一、日據時期的台灣銀行

在日據時期，台灣的金融體系可算是日本國內金融體系的一環，但在台灣島內的金融體系中，台灣銀行可以發行貨幣，更獨佔金融體系。¹⁸ 台灣銀行於一八九九年開業，雖然是株式會社性質，但實質受到日本政府大力扶助，在島內負有整理幣制、辦理國庫、政府借款及應募公債、疏通並減低利率、重要物產放款、對島內金融機關事業會社及組合等資本之資金經營的援助、不動產放款等，且以發鈔銀行及中央銀行地位援助政府的財政，並擔任金融的統制（矢內原忠雄，1999: 71）。¹⁹

二次世界大戰之前，矢內原忠雄因台灣銀行具有發鈔銀行和援助政府財政的特殊責任而視其具有中央銀行的功能。約為同時的學者高橋龜吉，也因台灣銀行負有確立財政幣制的使命而視其相當於台灣島內的中央銀行（高橋龜吉，1937: 575）。然而他們對「中央銀行」功能概念僅限於「發鈔」及「援助政府財政」等傳統的功能，戰後的日本金融學者朝倉孝吉也延續這樣觀點（朝倉孝吉，1980: 96）。不過，在日據時期，台灣銀行在整理幣制後的最重要工作是「作為台灣的金融機構，為工商業及公共事業融通資金，開發台灣的富源，謀求經濟的發達，進而將營業範圍擴展到南中國及南洋諸島，成為這些國家的商業貿易機構」（台灣銀行法立法旨趣，參見台灣銀行，1919: 14-

18 以資本額來看，在一九三〇年末，台銀為 4500 萬日圓，其他銀行的資本總額不過 9940 萬日圓；在存款額上，台銀為 39 億 9 千 4 百萬日圓，其他銀行總額為 49 億 2 千 5 百萬日圓；在放款總額上，台銀為 39 億 1 千 9 百萬日圓，其他銀行總額為 44 億 2 千 5 百萬日圓（矢內原忠雄，1999: 62）。

19 一八九五年（明治二十八年）日本在台「始政」後，時大藏大臣松方正義、第二任台灣總督桂太郎，都認為要開拓台灣必須要有克服台灣財政問題及協助經濟界發達的認知，而主張要設制一個具有紙幣發行權的特殊銀行，日本帝國議會因而在 1897 年（明治三十年）三月公佈法律第三十八號（台灣銀行法），設立台灣銀行（台灣總督府財務局金融課，1939: 76）。不過台銀由於募股困難，最後由日本政府認購資本額五百萬日圓中的一百萬圓，才在一八九九年設立。

15)。因此，台灣銀行在經營上乃成為日本資本獨佔台灣糖業資本的協助者，並大量提供資金協助日本企業前進東南亞和南中國。矢內原忠雄因而稱台灣銀行為「台灣的殖民地銀行」、「日本的南方帝國主義銀行」（矢內原忠雄，1999: 74）。因此，作為「開發銀行」（或譯發展銀行，development bank）才是台灣銀行更重要的使命。

不過，「開發銀行」或商業銀行的角色實與作為「中央銀行」的角色不同，台灣銀行便因著重前者而忽略後者，在一九二六年便超貸給鈴木商店高達三億五千七百萬日圓，佔全行總貸款額的七成。不料因為日本關東大地震（一九二三年）後鈴木商店經營不善，致台灣銀行無法收回貸款。加上一九二七年三月日本發生全國性金融恐慌（昭和金融恐慌），更迫使台銀瀕臨倒閉。同年九月才由日本銀行（日本的中央銀行）援助約一億兩千萬日圓（中村政則，1994: 45-70），及日本政府之震災票據款、法律第五十五號特別融資法及第五十六號台灣融資法貸款等，共計四億兩千百萬日圓的援助才讓台銀渡過難關（台灣銀行，1939: 306-308）。此後，日本政府要求台灣銀行專注台灣本島內的開發援助。高橋龜吉甚至主張，要收回台灣銀行的貨幣發行權，統一使用日本銀行券（高橋龜吉，1937: 609）。然而在一九三一年的「九一八事變」後，日本進入「十五年戰爭」期，台灣也進入備戰時期，總督府加強包括金融統制的各項統制措施，台灣銀行亦須配合將新增存款的六成用於購買公債，導致通貨膨脹的危機（林繼文，1996: 191）。

綜觀日據時期的台灣銀行，其扮演商業銀行、開發銀行的角色實多於中央銀行的角色。而其中央銀行的角色亦僅局限於發鈔銀行、政府（總督府）的銀行，而不在於成為島內其他銀行的最後貸款者、金融穩定者或金融檢查者等現代中央銀行的角色。²⁰ 甚至其在發生危機時也受在日本帝國範圍內具中央銀行地位之日本銀行的資金援助。台灣銀行本質上仍是商業銀行，只是具有些微、從屬性質的中央銀行職務。日治時期台銀具有的中央銀行功能（及

20 雖然台灣銀行在經營決策上支配華南銀行、台灣商工銀行、台灣貯蓄銀行和彰化銀行（矢內原忠雄 1999: 106），但並非是現代的中央銀行和各銀行間的關係，而是類似總公司和子公司的關係。

其與其他銀行和殖民政府間的制度關係形成的中央銀行制度雛形)並非以「維持金融穩定」為最主要目標。若以此為最重要目標，自會與商業銀行和「開發銀行」的功能發生矛盾。而這就顯現在戰後時期，台灣銀行被賦予更多與維持金融穩定目標相關的功能，凸顯此一矛盾。

二、中央銀行制度的第一次變遷

一九四五年八月十五日，日本宣佈戰敗，國民政府派陳儀來台擔任台灣行政長官負責接收台灣。原有銀行及特種金融機關有台灣銀行、日本勸業銀行台灣支店、台灣貯蓄銀行、三和銀行支店、台灣工商銀行、華南銀行及彰化銀行等七家，及四家合會公司。經整併後，銀行除台灣銀行外，另合併形成台灣土地銀行、台灣省合作金庫、台灣工商銀行（一九四九年改名為台灣第一銀行）、華南銀行和彰化銀行等五家銀行。他們因股份多為台灣省政府持有，故又稱為省屬六行庫。四家合會公司則合併成台灣合會儲蓄股份有限公司一家（台灣銀行經濟研究室，1953: 20-21）。²¹ 台灣銀行在改組後接收原日本三和銀行台灣支店及台灣貯蓄銀行，同時收歸省營，成為當時的金融總樞紐。台銀雖然與其他各行庫在社團法人資格上立於平等地位，但在業務資金運用方面，實質上不但處於領導地位，且握有統籌調度之最大作用（Ibid: 21）。

一九四九年國共內戰進入晚期，國民黨在中國大陸東北失敗，兵敗如山倒，總統蔣介石派在一九四七年十二月東北敗後即攜家帶眷來台的陳誠，於一月五日接任台灣省主席，整頓台灣，以備後路（許介麟，1996: 151；孫巍宅，1995: 382）。台幣在台灣光復後，由中央銀行授權台灣銀行發行台幣（台灣銀行，1996: 97），因台幣幣值較法幣高，國民政府決定維持台幣發行制度，而以匯率與法幣相聯繫，圖阻止中國大陸物價狂漲洪流。但在一九四九年初

21 雖然同時尚有國營的中央信託局，但該局遷台後只有經營銀行業務的信託處在一九五一年三月恢復，但在一九五八年初停辦商業性存放款業務。而在外資銀行方面，日本勸業銀行和三和銀行在一九五三年來台在台北設立通訊處，但並未經營銀行業務，一九五九年國民政府核准勸業銀行在台北成立分行，但三和銀行則撤回通訊處，勸業銀行為本時期唯一的外資銀行（林文斌，2003: 97）。

金圓券急貶，台幣在匯兌上受到重大損失，雖然屢經調整，仍無法趕上金圓券貶值速度，致使台灣省金融波動，物價狂漲，省府乃決定進行幣制改革。但陳誠和財政廳長嚴家淦未採納宋子文之用中國銀行鈔票、以英鎊為計算單位、閩粵台為發行地區的意見，而主張用台灣銀行鈔票、以美金為計算單位及發行地區以台灣一省為限的三點主張，在一九四九年六月十五日頒佈「台灣省幣制改革方案」、「新台幣發行辦法」、「新台幣發行準備監理會組織規程」，實行幣制改革（陳誠，1994: 20-34）。台灣銀行除了代表政府發行台幣，有發行通貨之特權外，也被賦予：(一)、依台灣進出口及匯兌金銀管理辦法，辦理國際匯兌及進出口簽證；(二)、代理國省縣市鄉鎮公庫；(三)、代理中央銀行保管各行庫存款準備金等更多的中央銀行職責（台灣銀行經濟研究室，1953: 21）。

動態機制論認為，依時間序列來看，雖然日本戰敗，國府接收是歷史上的「重大轉折點」，但戰前戰後的銀行體系並未斷裂的，只是造成台灣中央銀行制度的變遷。日據時的台灣銀行雖是民營商業銀行，但日本政府卻賦予其發行台幣特權，有兼具台灣地區中央銀行功能，故和其他銀行及殖民地政府間具有制度性的關係，此關係即為中央銀行制度的「自我再機制」。因此，戰後國民政府台灣行政長官公署對銀行體系的改組，基本上並沒有改變以台灣銀行為中心的中央銀行制度，同時更因國府在中國大陸上因高度通貨膨脹而喪失政權的陰霾，而使台灣銀行被強化了著重金融穩定的中央銀行職務，而有別於日據時期。且此種以台灣銀行為核心的中央銀行制度，也沒有因為一九四九年底國民政府來台，帶來原中國大陸上的「中中交農」四大銀行而有所改變（因都未復業，見下）。因此我們將之視為制度的變遷，而非制度的形成。

三、中央銀行制度的第二次變遷

一九六一年七月隸屬於總統府的中央銀行復業，除台幣發行權外，接收台灣銀行原具有的「中央銀行」功能。²² 這樣的改變是中央銀行制度的第二

22 一九八一年改隸行政院迄今。

次變遷。我們先瞭解一下中央銀行的沿革。

中央銀行於一九二三年在中國大陸廣東設立。一九二八年廣東的中央銀行改名為廣東中央銀行，但實際上為廣東省銀行，國民政府另在上海依「中央銀行條例」新設全國性的中央銀行。一九三五年，國民政府修訂「中央銀行條例」為「中央銀行法」，規定中央銀行總行設在首都，國內各地廣設分行。不過中國銀行、交通銀行和中國農民銀行，也在當時金融體系中佔有重要地位，甚至分享貨幣發行權，四大銀行發行的鈔券被稱為「法幣」。因此，四大銀行也被稱為「中中交農」。

一九三七年，中日戰爭爆發，四大銀行在一九三九年九月組成聯合辦事總處，成為戰時金融動員體系指揮中心。一九四二年，國民政府收回中國銀行、交通銀行和中國農民銀行貨幣發行權，集中由中央銀行發行。中央銀行因而依法獨佔集中鈔券發行、統籌外匯收付、代理國庫、匯解軍政款項與調節金融市場。中央銀行因業務擴大，到一九四八年底時，總行設有十六個單位、七十一處分行、全部職員超過五千人。但一九四九年底國共內戰，國民黨失敗，國民政府於十二月七日來台，中中交農四大行庫也隨之來台，但組織、人員則大幅減少，如中央銀行僅六單位、職員一百四十多人。其他三大銀行，也僅只在台設立總管理處，且在台灣島內都未營業，也僅中國銀行有海外分行。中央銀行由於人力不足，一時難以掌握金融大權，只保留了經理國庫、公債還本付息及新台幣發行，但這也委託台灣銀行發行。因此，在一九六一年七月一日在台復業前，中央銀行可說是一個空殼子（張駿，1984: 40）。

然而，以台灣銀行身兼中央銀行功能的中央銀行制度實有制度上的矛盾：作為商業銀行的台銀和作為中央銀行的台銀間是有利益和道德上的衝突的。當時台灣銀行雖為身為省銀行，如依國民政府在民國三十四年公佈的「省銀行條例」第一條規定，其宗旨為調劑省的金融、規助省的經濟建設，開發省的生產事業的任務，但也經營一般的銀行存放款的業務，因此也是具有盈利性質的商業銀行。（台灣銀行，1996: 114）然而，中央銀行則是為大眾利益，承擔控制貨幣供給量及信用成本，因而身負維護國家貨幣與金融制度安定之責，當然不應為營利動機所支配，不計較營業的盈虧。且由於中央銀行因要

控制全國信用而享有收存各商業銀行存款準金、利率調整等特權。故其若與一般商業銀行作業務上的競爭，是不合理的，更在信用調節上難以取得商業銀行的合作。因此，一般而言，中央銀行原則上不經營商業銀行業務（林鍾雄，1990: 437-441）。理論上是如此，實際的衝突情況，可由在這段期間曾任台銀董事長的尹仲容對工商業要求多加放款的要求提出的一段說明顯現（尹仲容，1963b: 38）：

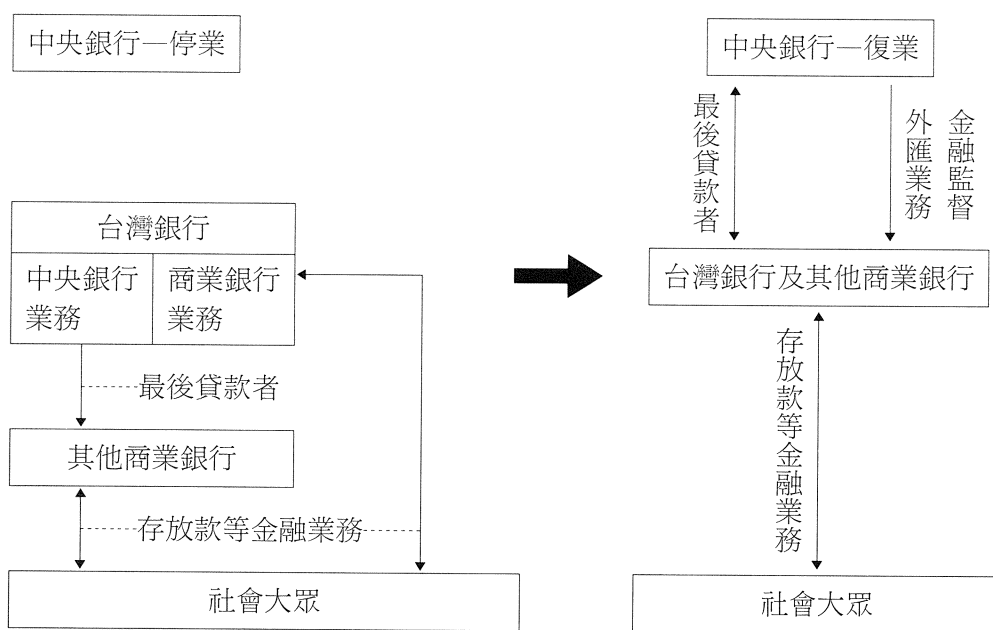
大家以為台灣銀行有八億元儲蓄存放著不動似乎故意和工商業為難，實際上沒有這回事。我們把台灣銀行代理中央銀行的帳和省銀行的帳分開來看是什麼情形。商業銀行部份的台灣銀行，欠了代理中央銀行部份的台灣銀行十四億元，如果台灣銀行本身不代理中央銀行便要虧欠，所以說台灣銀行儲蓄存款擺在那兒不貸是不對的。不但是貸了，而且還超過了貸款能力。

所以尹仲容認為，一般銀行一是要賺錢、二是要使存款安全。但中央銀行的任務則不一樣，是要維持貨幣的價值，供給社會適當的貨幣量。他舉例說，中央銀行有時為了防止通貨膨脹必須收縮信用，一般銀行為追求利潤可能在此時增加放款。反之，中央銀行在經濟蕭條時有時就要擴充信用，而普通銀行看到經濟蕭條，認為不安全，可能就減少放款。所以中央銀行與一般銀行在本質上是不同的，在看法上有時是衝突的。台灣銀行兼有中央銀行與一般銀行的業務，等於一個兩面人（Ibid.: 28）。

台灣銀行「一身兩任」的矛盾是以台灣銀行為中心之中央銀行制度中的不穩定因子。空殼子的中央銀行在一九六一年復業，解決了此項制度矛盾，也造成了台灣中央銀行制度的第二次變遷。因為(一)、台灣銀行不再負有「中央銀行功能」，而由中央銀行行使之，原來各銀行和台灣銀行間的關係則改為與中央銀行間的關係，亦即制度關係的對象改變了，而且台銀也下降為和一般銀行一樣，要將存款準備金存放於中央銀行，聽命於其利率調整。就此而言，台灣中央銀行制度，多了一個中央銀行行使「中央銀行功能」，也多了一個資產高於其他銀行的台銀。(二)、而更重要的是，中央銀行復業後，對包括

國家行局、各省銀行、地方行庫、商業銀行、信合社等授信業務部門有督導之責，並分享財政部的金融業務檢查權，而這是原本的台銀沒有的。(三)、中央銀行復業方案規定，中央銀行負責金融政策之擬定和推行、推行公債政策並集中調度外匯，且可指定銀行辦理外匯業務。台銀先前則無此法定地位，尤其更無指定其他銀行辦理外匯之權(中央銀行,1991: 185-186)。由此觀之，中央銀行的復業不僅接收台銀原有的權限，更擴充金檢權和外匯業務辦理指定權，名正言順監理各銀行，集中管制各銀行，與台銀時代的鬆散有別，實屬「中央銀行制度」的變遷。第二次變遷可以圖 2 表示。

圖 2 台灣中央銀行制度的第二次變遷



官方有關央行復業的說法是，「為加速經濟發展，行政院於一九五九年底頒佈『加速經濟發展計劃大綱』十九點，中央銀行乃依據其第十五點『建立中央銀行制度，負責調節利率與信用量值，俾進一步對信用作適當之控制，以穩定經濟……』研擬復業」(Ibid.: 5、張立生,1989: 76)。經濟學家的說法則是「至一九五九年，台灣政治及經濟均已趨於正常，加速經濟發展已成迫切之需要，而發展經濟的要件之一便為建立健全的金融制度，乃於該年命中

央銀行籌備復業」(王作榮,1989: 53)。這兩種論點似乎視中央銀行的建立是順應時勢、自然而然形成的,認為當國民政府來台已經十年,國內外政經情勢已漸漸穩定,凸顯出以「一身兩任」的台灣銀行為中心的中央銀行制度,必須解決其制度中的矛盾。

不過,經濟條件的成熟或許是中央銀行復業的充分條件因素。然而,為何是在一九六一年復業,而非更早或更晚?我們有必要更深入瞭解當時的政經狀況時,瞭解何以中央銀行的復業如此地「水到渠成」。

依動態機制的觀點,中央銀行在國民政府來台後並未消失,只是因為未復業,而沒有發生作用。中央銀行的復業是因為有制度中的行為者「發現」中央銀行是原先之以台灣銀行為核心的中央銀行制度中的「變動因子」,中央銀行的復業可使台灣銀行由特殊地位降到一般的省屬商業銀行,不再扮演中央銀行的角色。而且,台銀屬於台灣省政府,省政府又為行政院所轄,「金融決策」自然在行政院手中。但中央銀行則隸屬於總統府,非為行政院下之單位,由總統府直接主管。因此,中央銀行制度所處的社政系絡的變化,是使行為者「發現」中央銀行此「變動因子」,進而和其他行為者彼此權力的互動,或競爭或鬥爭之後,促使中央銀行復業,進而造成中央銀行制度發生變遷。

中央銀行制度所處的社政系絡是「金融決策系絡」。在一九四九年時,由大陸來台的中央銀行幾在金融政策上沒有任何主導權可言,而由本地的台灣銀行負責,並由「空殼子」的央行「授權」台灣銀行辦理包括銀行存款準備率調整、準備金存放、重貼現率調整、利率調整,匯率調整(外匯管理)等金融政策的工具,扮演實際的中央銀行。不過,台灣銀行的金融政策主導權在這段期間,仍為其他相關財經單位所分享,包括陸續成立的台灣省生管會、行政院的經安會、美援會和外匯貿易審議委員會:

(一)台灣省生產管理事業委員會

在國民政府來台初期,由於台灣甫自日本手中接收,才剛經歷惡性通貨膨脹,生管會成立後取代經濟部資源委員會,可說掌管一切,凡在台國營、國省合營、省營及民營的生產事業都管。生管會下轄電力、機械、產業金融等小組,其中產業金融小組權力最大,由任顯群主持,掌握金融外匯及財務

調度（張駿，1985: 12）。

（二）行政院經濟安定委員會

一九五三年七月，原行政院財經小組（又稱經安會）擴大編制，但其並非執行機關，只是中美雙方協調諮商會議。執行單位則是納編生管會與工建聯合委員會組成的工業委員會，由伊仲容任召集人（主委），掌管擬訂推動四年計劃之工建計劃，審查美援工業計劃及督促、研究工業政策等，年度經費為經安會四倍（文馨瑩，1990: 224），但生管會下的產金小組則改為台灣省政府外匯貿易審議小組（錢昌祚，1974: 73）。

（三）行政院美援運用委員會

美援運用委員會在一九四八年七月一日組成，隸屬行政院，由院長兼主委。一九五八年九月一日，經安會納入美援會，美援會擴大編制，經濟建設及美援運用都由該會統籌，由行政院長陳誠兼主委，尹仲容升任副主委。

（四）行政院外匯貿易審議委員會

一九五四年秋台灣省政府簽報行政院，建議撤銷已由省方辦理多年的外匯貿易管理工作授權，回歸中央管理。一九五五年二月二十八日，行政院成立外匯貿易審議委員會，由財政部長徐柏園兼任主委，台銀董事長仍為委員（台灣銀行，1996: 115）。

這些重要財金單位首長加上台灣省政府，行政院的首長，即構成「金融決策系絡」，是系絡中各行為者可所佔據的戰略位置，而行為者則是派系。但是派系所能佔據的位置則不限於此。實際上，在當時身兼總統、國民黨總裁的蔣介石個人獨裁統治下，蔣介石刻意使其屬下結黨成派，相互制衡，抵消勢力，並使自己超於派系之上（陳立夫，1994: 457）。此時主要有兩大派系，一為陳誠為首、一為蔣經國為首。前者主掌政府體系中的政務，包括財經。後者則主管特務、情報等，不過在經濟事務上則無置喙餘地，反而讓在黨內地位不高的另一小派系——財經系成員如俞鴻鈞、徐柏園掌握。以下簡述此兩大一小派系的概要。

(一)蔣經國系

國府遷台，蔣介石整頓黨政軍特，培養其子蔣經國成為接班人，首先將特務、情報單位，如「總統府機要室資料組」、「國防會議」交由蔣經國指揮。在軍隊上，蔣介石仿蘇聯紅軍組織在軍中設立政工體系，成立國防部總政治作戰部，由蔣經國任主任。後來又成立的「政工幹校訓練班」、「中國青年反共救國團」等都由蔣經國任主任。在國民黨的改造中，也讓蔣經國擔任中央改造委員會委員，和陳誠在改造工作上的角色和份量，不分軒輊。在黨軍特上，蔣介石都讓蔣經國培養嫡系人馬。雖然在政務上，蔣經國在一九五八年才當上行政院政務委員，不過「太子」蔣經國在幕後實際上已穩操大權，未必略遜於幕前的「小委員長」陳誠（陳明通，1995: 123；許介麟，1996: 404-405）。

(二)陳誠系（三民主義青年團、泛黃埔校友）

領導人陳誠在一九四九年被蔣介石委以整頓台灣，擔任省主席。國民政府來台後，陳誠旋被提名擔任行政院長，在國民黨改造時，也擔任改造委員，後又為蔣介石提名擔任副總統、國民黨副總裁，被認為「一人之下萬人之上」，權傾一時（孫巍宅，1995: 408）。而陳誠系中並無財經專長成員，陳誠乃倚重尹仲容。尹仲容在大陸時原與孔（祥熙）宋（子文）集團接近，曾擔任宋子文任行政院長時之「國防最高委員會」下的「經濟最高委員會」委員長、後又為宋延攬為祕書，贊襄經濟行政機密事務，並兼中信局長。一九四九年尹氏為時任交通部長的俞大維和次長譚伯羽（與宋家關係密切）推舉，來台擔任生管會常務委員（黃子華，1996: 9），而在生管會原主任祕書的徐柏園改派廣州任中國銀行後，時省主席陳誠仍指派尹仲容負責生管會。陳自此倚重尹氏。陳誠對尹氏言聽計從，其意見多被採納（許介麟，1996: 226）。

(三)財經系

蔣介石來台整頓國民黨內派系（改造），但財經事務方面因財經系領導人

孔、宋被拒來台，派內僅俞鴻鈞、²³ 徐柏園（協助中國銀行撤退來台）來台，掌握四大銀行。雖然黨內改造，財經系都被排除在外，但因台灣當時經濟處境艱難，蔣介石身旁又無財經專業親信，俞、徐雖為孔宋集團成員，但因協助搬運上海央行黃金來台「有功」，乃被蔣委以重任，順理成為財經大掌櫃，先後接任掌時具中央銀行地位的台灣銀行董事長。俞鴻鈞更接任台灣省政府主席和行政院長。俞氏雖然看來位高權重，但在國民黨內，他的地位並不高，如他在一九五四到五七年間擔任行政院長，但代表國民黨完成改造後黨中權力重組的一九五二到五七年間的第七屆國民黨中央委員會中，俞氏仍然只是中央委員而已，無法擠身中委會的中常委（陳明通，1995: 274）。而在同個時期，陳誠、蔣經國都是中常委（許介麟，1996: 203）。在黨中地位，俞氏遠遜於陳、蔣。

我們可以明顯地看到，中央銀行制度所處的社政系絡有兩個層次，一為蔣介石控制下的陳誠系和蔣經國系，在黨政統治權上的派系爭鬥；二為陳誠系和財經系在金融決策上的爭鬥，爭的是金融政策決策權。因此，在「金融決策系絡」之上有「黨政統治系絡」，對照圖 1，陳誠一派為 A 行為者，蔣經國一派為 C 行為者，財經系則為 B 行為者。派系在兩個層次上權力爭鬥的基礎則引發了中央銀行復業的契機，也改變了「中央銀行制度」。

陳誠系與財經系在一九四九到一九六一年間共發生三次衝突，但蔣經國系、陳誠系的交鋒則與這三次衝突息息相關。

（一）一九五五年第一次鬥爭：

一九五〇年三月陳誠擔任台灣省主席一年後接任行政院長，省主席則由吳國楨接任。陳誠組閣時，原任財政部長的俞鴻鈞即被撤換，改由嚴家淦接任，尹仲容仍然擔任台省生管會主委，掌握財金決策大權。俞鴻鈞只有專任尚未復業的央行總裁一職，徐柏園也僅任未復業的中國銀行董事長而已。陳

23 一九三七年，時任財政部長的孔祥熙兼中央銀行總裁，派俞鴻鈞任中央信託局常務理事，俞也與宋共事數次。一九四一年任外交部長的宋子文電請俞任外交部次長，但隨後，時任行政院副院長兼財政部長、中央銀行總裁、中信局理事長、中國農民銀行董事長的孔祥熙，也令俞任財政部長。見王紹齋和章君毅（1986: 161-162）。可見俞與孔宋集團關係之深。

誠系在戰後數年掌握財經主導方向，財經系則暫無舞台。但在一九五〇年國民黨進行改造，俞氏出任黨內重要的財委會主委（王紹齋和章君穀，1986: 182）。一九五一年，徐柏園兼任具央行地位的台銀董事長，財經系出現權力上升態勢。一九五二年，蔣介石決定成立「中國青年反共救國團」，由蔣經國負責從事拉攏青年工作。但陳誠認不應重蹈大陸時期國民黨與「三民主義青年團」抗顏內鬥覆轍，而堅決反對。不過救國團最後還是成立，但主導政務的陳誠則不肯提供該團運作預算，並扣留政工預算，限制其活動（許介麟，1996: 405-406），明顯抗拒蔣經國系。陳誠枱面上雖然是政務首長，但在「金融決策系絡」上則有財經系的制肘。擔任國民黨財委會主委的俞鴻鈞在陳、蔣相爭的一九五二年又任台銀董事長，成為抑制陳誠的一步。形成「黨政統治系絡」中由蔣經國系抑制陳誠系、「金融決策系絡」由財經系對抗陳誠系，爭取主導台灣銀行的局面。

一九五三年，吳國楨為蔣介石罷官，蔣介石提名俞氏擔任省主席，雖令他頗為意外，但深考再三，後來還是決定就任（王紹齋和章君穀，1986: 182-183）。兼任的台銀董事長一職則交由張茲闓接任。張氏則與孔宋財經系有些關係（陳明通，1995: 130）。而在俞氏上任後，便以生管會兼任主委的身份，草擬財經改革方案，簡化財經機構，建議行政院下設經濟安定委員會，由其自兼主委（張駿，1984: 39）。原生管會則被改組併入，尹仲容改任經安會下的工業委員會召集人，尹仲容因而頗不快（錢昌祚，1974: 73）。一九五四年，陳誠被蔣介石提名擔任副總統，無法兼任行政院長，蔣介石進而提名俞鴻鈞接任，陳在政務上的權力架空。在黨政軍特上，陳只餘在黨中的力量稍大。財經系地位則提升到上層的「黨政統治系絡」中和蔣經國系，在同一個層次上對抗陳誠系。而在下層的「金融決策系絡」中，俞氏組閣後以徐柏園任財政部長。雖然陳誠系仍有尹仲容擔任經濟部長，但在一九五五年，尹仲容因揚子木材一案被迫下台，時人疑導因於俞、尹之結怨。²⁴ 而在揚子案前，有

24 尹仲容在行政院會上曾對院長俞鴻鈞的意見表示不同見解，更對其指示不以為然，甚至口出「你讓我來吧」的言語，自然觸俞氏之怒，兩人勢如水火。（馮世欣，1987: 84；黃子華，1996: 86）但另一說則指此全然為無稽之談，以訛傳訛。（王紹齋和章君穀，1986: 256-258）。

關匯率的見解兩派也各不相同。

國府遷台後，外匯政策決定權由台灣區生產管理委員會下的產業金融小組主持，該小組在一九四九年十月後成為外匯貿易審議機構，嚴格管理。一九五〇年二月時，因為公營事業的出口貿易所得大於民營企業，結匯證市價價格漲到 1 美元折合新台幣 7.5 元（改幣時依新台幣發行辦法規定，1 美元折合新台幣 5 元），美元黑市價格更在 9 元以上，產金小組仍決定牌價匯率（即 1 美元折合新台幣 5 元）適用範圍縮小到生產建設所需機器原料及政府認為急需之物資，浮現結匯證與牌價匯率的雙元匯率（合作金庫調查研究室，1994: 364-368）。

歷任生管會副主委、時任經濟部長的尹仲容則認為，雖然複式匯率在經濟落後、國際收支逆差、通貨膨脹嚴重的國家，不失為出路之一。但這種制度完全否定了價格機能的運作，不得不由行政當局作人為的決定，而引起錯誤外匯分配、行政腐化、權利濫用、生產結構與貿易型態扭曲，經濟資源錯誤利用與浪費。進口管制愈嚴、複式匯率愈多，情況也就愈嚴重（尹仲容，1963a: 132）。但時任行政院長的俞鴻鈞、經濟部長的徐柏園則持不同態度，認為若採單一匯率，政府即失去買賣結匯證所獲利益，而政府的國外採購若不能用較低的匯率，將使政府支出增加，對財政造成打擊，而主張維持複式匯率（黃子華，1996: 58）。兩派之爭在一九五五年時，行政院成立外匯貿易管理委員會由徐柏園任主委，加上尹氏因案下台，辭去經濟部長、中信局長和經安會工委會召集人等事件而告一段落。一九五五後可說是陳誠系在「金融決策」方面失勢，財經系獨大。而在「黨政統治系絡」中，陳誠也受到蔣經國和財經系的壓抑。

（二）一九五八年第二次鬥爭

陳誠擔任空有其名的副總統，加上尹氏下台，陳誠系在財經決策上幾無影響力，但陳誠在一九五七年就任國民黨副總裁後，勢力上升，俞氏則因受監察院彈劾而下台，其間引人疑竇，是否為陳誠勢力反撲，則耐人尋味。但因未有直接證據可證，我們只能由間接的、相關人等的回憶資料中發現蛛絲馬跡。

一九五七年，監察院向行政院提出「杜絕浪費，改善待遇」糾正案，監院要求俞氏到院說明，但遭到拒絕。監察院在該年十二月中決議組成「行政院長俞鴻鈞違法失職處理小組」，調查俞氏兼任中央銀行總裁的浪費公帑情事，同月二十三日提出彈劾案，送公務人員懲戒委員會處理，結果在一九五八年一月底出爐，決定應予俞氏申戒（中央社，2000）。但其間卻有不少疑點。一為俞鴻鈞透露說，他經「黨」的建議，不接受到院詢問，此為兩院相持不下之導火線之一。二為監察院要到中央銀行查帳時，央行祕書處長何驤出面表示，央行奉「上級」命令，拒絕監院查帳。對此，當時的異議人士雷震更指是奉了總統的命令（王紹齋和章君毅，1986: 221）。然也有可能是副總統陳誠的意志，因為，一、央行時隸總統府，副總統亦有權力，二、據當時香港媒體的報導，指名以副總統陳誠為首之非掌握執政權力的「在野人士」，想要打擊俞氏（Ibid.: 205）。

在該事件愈演愈烈時，蔣介石終於在一九五八年一月十六日，以國民黨總裁身分邀宴，俞氏、閣員和黨籍監察委員全數出席，蔣介石席間自言曾對該糾正案的提出極為注意，更命行政院副院長詳讀全文給他聽，還批示要如何因應改善交行政院辦理。蔣也說，俞鴻鈞是經行政院會決議，決定不去監察院備詢，該決議還經國民黨中常會批准。²⁵ 他因少參加中常會，故事前並不知道，後來在監察院組織十一人處理小組時才注意到，經詢監察院祕書長張厲生中常會決議是否妥當，張回以監委多為同黨同志，應是講得通。不過事件並沒辦法講得通，還愈鬧愈大。蔣介石便指責兩院說，院間發生爭議，依憲法可由總統調解，「你們為何不向我作調解的請求？……我是在等候你們來報告我，讓我來召集兩院院長會商解決的。……現在造成彈劾案，使中外輿論大譁，處理上實係不對。」蔣同時也在席中為俞鴻鈞說項，首次公開俞氏在國府來台時搬運央行黃金來台有功祕辛，稱俞對國家有大功績，還斥監察院往往對被調查者視同罪犯，俞為行政首長如何受此種對待（王紹齋和章君毅，1986: 233-235）。但蔣介石僅止於此，對彈劾案後續該如何處理，在席間完全未置一詞，也未指示要求監察院應否撤回彈劾案。

25 所以俞鴻鈞才會「委曲」地抱怨是「黨」的命令要他不去監察院備詢。

對於這件造成監察院和行政院衝突的政治及憲政事件，身為總統和國民黨總裁的蔣介石在公開場合卻少有置言，而如此的公開發言內容更值玩味。首先蔣早注意該案，也指示行政院要如何辦理，後又稱不知中常會決議准俞不赴監察院說明。復又「輕信」兩院都是本黨同志，該案是可以說得通的。到彈劾案通過，事件不可收拾時才邀宴相關人等斥責，並說他是在等兩院報告，由他召集兩院長會商解決。但對最關鍵的彈劾案後續如何處理，蔣根本未置一詞。蔣在兩院爭議期間的言行，不無放任（如不知情、輕信、待兩院報告）反俞人士攻訐的可能。而蔣最後又未要求監察院撤回彈劾案之支持俞氏的實質動作，也是俞氏其後黯然下台的原因之一。

雖然這段公案無法獲得確切的一手資料查證，但從俞鴻鈞下台專任中央銀行總裁，改由副總統陳誠兼行政院長，徐柏園也自財政部長兼外匯貿易委員會主委卸任，專任中國銀行董事長，尹仲容則復出擔任納入經安會的美援會副主委、外貿會主委，一手掌握美援、工業和外匯審議大權，並將複式匯率改為單一匯率的結果來看，顯然陳誠系勢力已高於財經系。而徐柏園雖留任財政部長，但卻無法兼任外匯及貿易審議委員會主委，而為尹仲容所取代，同時，徐氏雖仍兼經濟安定委員會主委，但真正握有實權，綜理會務者則為尹氏所兼之秘書長，隨後經安會被裁撤，其職責移予改組後的美援會，亦由尹氏任主委。自此，陳誠系完全掌握財金，工業發展大權。

由這個過程可見，陳誠系藉由在「金融決策系絡」上與財經系的爭鬥，進而再使財經系的行動層次由「黨政統治系絡」下降到「金融決策系絡」，並壓縮財經系的勢力，更使陳誠系本身再度能於「黨政統治系絡」中與蔣經國系相抗。而此時蔣介石總統任期即將依憲法規定於一九六〇年滿兩任，不得再連任，因而產生是否修憲使蔣延任之憲政爭議。然而於此同時，陳誠也成為呼聲最高的新總統候選人（許介麟，1996: 406）。這埋下蔣介石必須再次制肘陳誠系的動因，而這又顯現在「金融決策系絡」中，揚財經系而抑陳誠系。

（三）十九點財經改革措施與一九六一年財經系的反撲

一九五八年財經系雖失去兩個重要財金機構——經安會與外匯及貿易審議委員會，但仍控制了當時具實際中央銀行地位的台灣銀行，時由張茲闓任

董事長，財經系還有些微影響力，徐圖再起。俞鴻鈞即曾在國民黨中常會中提出央行復業案，但當時主持會議的陳誠（行政院長、國民黨副總裁）則問說：「俞先生，我不反對中央銀行復業，但你做行政院長的時候，為何不籌備復業，現在反而急急爲之？」俞一時語塞，遲遲無法作答（馮世欣，1987: 84）。由此可推論，俞鴻鈞雖然圖使央行復業但受阻於陳誠而無法有所作爲。但一九五五年後的台灣的政治經濟情況，則給了財經系促進央行復業的機會。

一九五〇年代國民政府接受了大量的美援，同時進行兩期的四年經濟計劃，促進了經濟發展。從民國四十二年至四十九年，實質經濟成長率每年平均達 7.75%，同期間的躉售物價指數平均也僅只 8.87%（行政院主計處，1970）。數字似乎亮麗，然而卻有隱憂。參與「十九點財經改革措施」起草的王作榮即認爲，在一九五六到五八年間，雖然經濟開始穩定了，但在求進一步發展時，在農業方面，人口不斷增加，單位耕作面積日縮，若無出路容納過多人口，農業及農民生將無以爲續；在工業方面，進口替代工業因國內市場飽和而無法進一步發展，經濟發展因而面臨停滯危機。美方卻認爲台灣已脫離貧困，有能力自主，希望減少美援，並要求國府提出何時可以終止美援（王作榮，1977: 56-57）。

感受到內有經濟困境，外有美國壓力，必須進一步強化經濟結構，黨內同時還有俞鴻鈞要求央行復業的聲音，陳誠領導下的行政院在一九五八年十一月核定中國銀行、交通銀行復業，並指示中央銀行「立即準備復業，仍隸屬於總統府」，但復業原則爲「所有委託中國銀行及台灣銀行辦理之業務，暫仍委託代辦」，「其本身目前工作應側重於反攻時金融措施上應有之準備工作」（張立生，1989: 75）。不過，行政院對隸屬總統府的央行發出「指示」，有違法律上的規定，而指示的內容只是「準備復業」，復業原則更是委辦仍然委辦，要辦的卻是遙遙無期的「反攻時金融措施」。對陳誠口惠不實的復業指示，俞鴻鈞的反應自是置之不理。

不過，隨著美國在一九五六年評估台灣經濟力已經回復戰前的水準，同時也因爲美國國際收支日益惡化，迫使美國必須重訂援外政策，援助內容便從贈與轉爲有償性貸款（許介麟，1996: 332），一九五九年更由美援署駐台分

署長郝樂遜以備忘錄提出八點要求（其中包括建立中央銀行制度），要求國民政府進行經濟改革，否則美援會減少，若接受則會獲得兩到三千萬美元的額外援助（Jacoby, 1966: 133-135; Gold, 1986: 77）。由於國府當時財政經濟拮据，仰賴美援救平財政赤字，充實外匯。在美方的壓力之下，國府遂於年底以十九點財經改革措施（下稱十九點措施）因應。國府後來因未接受美方要求翌年國防支出預算不得超出當年支出預算的要求，美方雖不滿意，但還是給了一千萬美元（Jacoby, 1966: 135）。但整體而言，參與起草十九點措施的王作榮甚至認為大部分內容皆未付諸實施，是一次失敗的改革（王作榮，1989: 59）。

不過，認知到台灣銀行「一身兩任」制度矛盾的尹仲容也參與了十九點措施的研議，其中第十五點規定「建立中央銀行制度，負責調整利率與信用量質，俾進一步對信用作適當控制，以穩定經濟。」（張立生，1989: 76）此規定給了央行總裁俞鴻鈞著手復業央行的契機。然而該點の後半部卻加上「目前先將台灣銀行代理之中央銀行業務與普通銀行業務嚴格劃分，以加強控制銀行信用之力量」的但書。這顯示雖然在經濟環境和美國的壓力下，國府作出了反應，但即使央行要復業，也要維持台銀「一身兩任」但防止角色混淆的現行央行制度，仍是陳誠系此時的基本立場。如在十九點措施頒佈後，一九六〇年初行政院且企圖主導央行復業，財政部研擬的央行復業方案中規劃由央行理監事會決定並監督央行及台銀執行「央行業務」，但此議遭到俞鴻鈞「以有違恢復中央銀行成為銀行中之銀行的原則」為由拒絕（張立生，1989: 76）。

由動態機制的觀點來看，財經系因在「黨政統治系絡」、「金融決策系絡」的鬥爭勝利，而忽視停業中的中央銀行。直到在社政系絡中鬥爭失敗後，受到壓抑的財經系才又在「金融決策系絡」中「發現」殘存在中央銀行制度中的中央銀行，他們可以藉其復業徐圖再起，不過仍然受到陳誠系的牽制。而此時在「黨政統治系絡上」發生的蔣介石延任總統問題，讓財經系有了另個機會。

由於蔣經國在五〇年代時的歷練尚不足以服眾，副總統、國民黨副總裁陳誠被視為蔣介石接班人的呼聲頗高，蔣經國系受到威脅。故在蔣介石的主

導下，國民黨中常會在一九六〇年二月二十七日通過「修正動員戡亂臨時條款以鞏固國家領導中心案」，三月十一日國民大會在「臨時條款」中增列「動員戡亂時期，總統、副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制」（許介麟，1996: 406-407）。蔣介石和陳誠在三月二十一日為國民大會通過為第三屆總統、副總統，確立蔣介石最高領袖地位，並抑制陳誠的「接班」意圖，由蔣經國系來加以牽制。

而在「金融決策系絡」中，受到陳誠阻撓的中央銀行總裁俞鴻鈞在十九點措施發布四個多月後再於一九六〇年三月十七日蔣介石確定將連任總統後向其請示，獲准研議中央銀行復業（張立生，1989: 77）。而俞鴻鈞急急推動央行復業的動作，也引起傳聞，指俞有意要和台灣銀行爭權。²⁶

同年五月二十日，蔣介石就任第三屆總統，批示兼任行政院長陳誠的提出的辭呈「著毋庸議」，副總統陳誠仍兼行政院長，掌握政務（于衡，1974: 31）。俞鴻鈞則在一九六〇年五月三十一日將「中央銀行恢復全部業務實施計劃」呈給蔣介石，但翌日卻因感染流行性感冒，宿疾喘疾發作，在下午因病逝世，由徐柏園繼任央行總裁繼續推動央行復業。而尹仲容又在同年七月二十一日取代親財經系的張茲闓，接任台灣銀行董事長（嚴雋寶，1991: 221），一人身兼外匯、貨幣政策決定及操控大權，使財經系又失一重要金融職位。繼任中央銀行總裁的徐柏園因曾與尹在匯制改革上相左，更急急為復業奔走，加緊提出「中央銀行復業方案」，雖經歷近一年時間才完成，但徐柏園的行動力十足，觀諸下段四項日期，可知復業之心切（張立生，1989: 84-86）：

「中央銀行復業方案」，……至（民國）五十年六月中旬始告完成，徐柏園總裁為慎重計，於六月二十日晨謁總統蔣公，將方案要點說明……。蔣公對徐柏園所擬案，深表滿意，但指示應偕同財政

26 據俞氏部屬兼友人楊選堂（1979: 50）記載，俞聽到不少傳言與閒語，楊當面求證，遭到俞氏斥責，並說，「為本行同仁，為國家體制，我絕對主張完整的復業，但是，我絕不做權利之爭，也絕不以為把台灣銀行的業務接過來便算是復業。……如果真能有利於國家，我堅持我的原則，否則便無爭辯的價值」。

部長嚴家淦，台灣銀行董事長尹仲容面陳陳副總統兼行政院長誠，徐、嚴、尹三人乃於六月二十一日晉謁陳副總統，……陳副總統於詳閱方案後，指示：「各條內容與文字似應加以調整力求聯貫」。復經遵示將方案內容作文字修正，於六月二十二日簽呈總統，其中擬於本年七月一日復業，而總統代電核復核定中央銀行復業方案並於本年七月一日復業。

尹仲容在台灣銀行董事長後，也認為兼有中央銀行業務的台灣銀行因在業務上與一般金融機構發生業務競爭，常處於對立狀態，使台銀和其他銀行間無法建立正常的中央銀行制度關係，從而無法建立其實力、信譽和尊嚴，故當台銀以「道德勸說」或調高重貼現率和存款準備率要求收縮信用時，若各金融機構仍然具有力量擴充信用時，絕不會自動收縮。（尹仲容，1962c: 155-156）如此，中央銀行制度形同虛設。和徐柏園處於對立面的尹仲容點出了制度矛盾，但也未阻止中央銀行復業，雙方在完善中央銀行制度上的基本政策上似乎有了共識。然而尹仲容卻未曾公開倡言中央銀行必須復業。

中央銀行的復業使得財經系（現以徐氏為首）奪回貨幣政策主導權，而且重新取得調度外匯的控制與執行權，²⁷ 扳回一城。而蔣介石之同意中央銀行迅速復業之因或在「金融決策系絡」上平衡財經系、陳誠系二派，此與蔣個人習於分化部屬，使之兩抗（陳立夫，1994: 457），以維持其無與倫比之領袖地位的一貫態度符合（陳明通，1995: 132），同時因復業後的中央銀行比台灣銀行更具督導各類授信機構之責，分享行政院財政部的金融監理權，進而可削弱陳誠一派在「黨政統治系絡」的勢力，間接再削弱陳誠在面對蔣經國系勢力的能力。

從上述中央銀行的復業過程中，原本中央銀行制度因台灣銀行的「一身兩任」而出現了制度性的矛盾，此項矛盾在國民政府遷台十餘年後因經濟條

27 「中央銀行復業方案」第六點規定：「中央銀行集中調度外匯，並指定銀行辦理外匯業務。中央銀行參加行政院外匯及貿易審議委員會，其中有關外匯調度事項，由中央銀行執行之」。見中央銀行（1999: 185-186）。

件的發展而益顯。然而徒以經濟條件的成熟或經濟發展的需要來解釋央行的復業並不完備。以動態機制觀點來看，中央銀行的復業乃是在蔣介石個人領導下的蔣經國系、陳誠系和財經系三派系，在「黨政統治系絡」和「金融決策系絡」上下兩層的中央銀行制度外之社政系絡中的競奪權力結果，此一社會政治性的因素對央行復業起了臨門一腳的作用。

伍、結論與研究限制

本文簡述了歷史制度主義、理性選擇制度主義及社會學制度主義等三種新制度主義有關制度變遷的觀點，並作出了批評，同時也從三種制度主義的基礎及批評出發，而提出了我們有關制度變遷的修正論點：「動態機制」論。而為說明「動態機制」論是個可以運作化的模式，我們將其運用於 1949 年到 1961 年間台灣中央銀行制度變遷的研究。

於此，我們比較一下歷史制度主義、社會學制度主義、理性選擇制度主義應用於此的可能解釋，以對照本文「動態機制」論的優點。

首先，歷史制度主義認為制度變遷肇因於「重大轉折點」。故台灣央行制度的第一次變遷是由於日本戰敗、國民政府接收台灣此一歷史上的重大轉折點，因而建立台銀身兼商業銀行和中央銀行業務的央行制度。此種央行制度應有所謂的「報酬遞增」或「正面反饋」的「路徑依賴」機制，使其鞏固而難以變動，才符合歷史制度主義認為制度制約行為者的研究核心。然而，台灣央行發生了央行復業、台銀回歸商業銀行的第二次的變遷。歷史制度主義只好轉以央行制度外的社會政治系絡（制度內行為者和制度外之社政系絡的行為者是相同的，或有某種關聯）發生變動來解釋。在本文的案例中可以是派系鬥爭。但此種修正論述無異否定了前述的「路徑依賴」機制，因為只要制度外的社會政治系絡發生變化，制度自然隨之變遷。如此，又與制度制約行為者之（三種）新制度主義的核心論點又有所扞格。雖然 Thelen (1999, 2000) 提出制度的「自我再生機制」企圖彌補，但其言此機制的打破係因制度的外部原因，而未進一步說明細節。在本文中，央行制度第二次變遷的外部原因可為派系鬥爭。但若原有制度仍然符合派系間的利益，單純的派系鬥

爭亦不一定會造成制度變遷。因此，必待制度中有造成行爲者不滿，而爲其可發現、進而運用的「變動因子」，才可能促成制度變遷。在本文案例中就是未復業的央行。Thelen 的論點則忽略了這個制度內的因素。

其次，社會學的制度主義認爲「制度同一性」及行爲者認知系統上的改變造成了制度變遷。就「制度同一性」言，由於一般國家的央行制度係以不從事商業銀行業務的中央銀行（或有其他名稱）爲中心，因此台灣央行制度的變遷也會因爲仿效或學習而朝此發展。但此無法解釋爲何台灣中央銀行制度的第一次變遷是形成以具商業銀行屬性的台灣銀行爲中心的制度。但對第二次變遷或可解釋仍因爲「制度同一性」而驅使台灣央行制度發生變遷。此時「制度同一性」壓力的可能來源之一是，美國在一九五九年對國民政府提出包括「建立中央銀行制度」的八點要求，並言明若接受則有額外的美援。國府後來則以十九點財經改革措施因應，其中包括建立中央銀行制度，因而使央行在一九六一年復業。但這樣的解釋高估了代表「制度同一性」壓力的美方要求。因爲，國民政府並未完全實現美國八點要求，美方也仍然給了美援。「制度同一性」壓力的第二個可能來源則是以台灣銀行兼具商業銀行和中央銀行業務的制度矛盾。雖然我們承認此項矛盾終須解決，但僅以「制度同一性」來解釋則簡化了行爲者對此壓力的反應，因爲央行總裁俞鴻鈞的復業要求並未馬上付諸實現，而有陳誠的質疑和掣肘。「制度同一性」必須要有其他分析工具的補充。至於行爲者認知系統上的改變，社會學的制度主義並未說明如何改變。而以本文案例而言，第一次央行制度變遷幾乎是制度外因素的力量造成，制度內行爲者幾無力量改變，遑論其認知系統上改變有何影響性。而對第二次的變遷的可能解釋是，行爲者因認知前述央行制度矛盾而改變認知，要有一「正常的」中央銀行制度。不過此說無法說明此項認知爲何是在一九六一年促使央行復業，而非更早或更晚，同樣也必須要有其他分析工具的補充。

再次，理性選擇制度主義混淆制度形成與變遷的理論邏輯問題已如前所述。而關於制度變遷的原因，此派觀點認爲係因行爲者獲得或感知「新訊息」而對既存制度造成的權力資源不均感到反感，而「新訊息」的來源多爲制度之外的原因。就本文案例而言，日本戰敗、國民政府接收台灣而整併金融體

系，造成第一次央行制度的變遷，並無法由理性選擇制度主義來解釋。因為變遷原因幾為外力（台灣行政長官公署）所造成，而非制度內行為者所可左右。而理性選擇制度主義對第二次變遷的可能解釋是，派系行為者感知到央行制度中台灣銀行「一身兩任」的制度矛盾的不合理，加上派系行為者接收到美國要求「建立中央銀行制度」的「新訊息」，從而對原有央行制度造成之權力資源不均感到不滿，進而促成中央銀行的復業。然而，台灣原有央行制度的矛盾始於第一次變遷之後，促成第二次變遷的財經系並非不知，但他們在派系爭權中居於優勢時並不表達央行制度的矛盾（台銀在尹仲容接掌前是由財經系掌握）。只有在他們因派系鬥爭中居於下風時，才會認為或感受到制度中的矛盾造成的權力資源不均，而企圖利用美援署的「建立中央銀行制度」要求，作為促成央行復業的工具。此派觀點仍無法完善解釋本文案例。

而我們提出的「動態機制」論則企圖治學者區分制度穩定時期和制度變遷時，兩種相左的因果邏輯於一爐，主張制度的「自我再生機制」可以同時解釋制度的穩定和變遷——制度穩定是因為該機制的作用，制度發生變遷則是因為該機制被打破。雖然歷史制度主義者 Thelen 也提出了同樣的論點，但她將「自我再生機制」的中斷僅歸因於「重大轉折點」之外生於制度的因素。但我們的「變動機制」論不只接受她的論點，且強調即使沒有所謂「重大轉折點」的因素，制度也可能因制度中的「變動因子」而發生變遷。而此「變動因子」的發生作用視其是否被行為者「發現」。因此，「動態機制」論進一步主張，行為者是否「發現」「動態因子」乃因行為者之間在制度所處的社會政治系絡中的權力互動。依此我們再藉著重分析層次的社會學制度主義的啓發，提出了「多層倒夾心蛋糕」模式，精緻化我們的「動態機制」論。

我們發現 1949 年的台灣中央銀行制度的首次變遷，可以說是日本戰敗，國民政府遷台，此一歷史上少見的「重大轉折點」所造成。第二次的變遷則是因為制度所留的「動態因子」——未復業的中央銀行和社政系絡中權力變化所造成：蔣經國系、陳誠系和財經系三派系的行為者在中央銀行制度外的上層「黨政統治系絡」及下層「金融決策系絡」，這兩個層次互動及衝突，從而使在兩層次的鬥爭中落敗的財經系再「發現」休眠中的中央銀行，並努力在「金融決策系絡」使中央銀行復業，加上此時在「黨政統治系絡」上，蔣

介石欲扶植蔣經國系以壓抑陳誠系的鬥爭，而促成 1961 年中央銀行的復業，造成台灣中央銀行制度的第二次變遷。但反過來說，若非社政系絡發生變化，「動態因子」也不會被行為者「發現」、「運用」，也不會因而造成制度的變遷，而是維持制度的「自我再生機制」，從而使制度穩定。在案例中就是持續由台灣銀行繼續執行中央銀行功能。

我們的研究顯示「動態機制」論具有可運作性，可以用於經驗性的研究。不過，也有可能遭到批評之處。首先，我們區分上、下兩層社政系絡在理論層次可能有些武斷和偶然性。因此，是否有此劃分的必要必須視研究主題來判斷。本文的案例研究顯示派系在兩層次上各自互動，在上層權力的互動影響下層權力互動的細緻情況，使有區分兩者的必要。其次，對於「制度變遷」或「制度內變遷」的區別，「動態機制」論並未論及。或許一九七九年中央銀行法修正，將中央銀行由直屬總統府改隸行政院，可以算是台灣中央銀行制度的「制度內變遷」，不過這有待進一步的研究。最後，本文的台灣中央銀行制度變遷研究終究只是個案，而新制度主義的研究最缺乏的就是比較研究，在一個案中的顯著因素（如在派系在社政系絡中的互動），在另一個個案中可能只是無足輕重。經由比較研究的累積，不斷改進學者提出的修正論，才能增進新制度主義指導研究的效用。

參考資料

Alston, Lee J.

- 1996 "Empirical Work in Institutional Economics: An Overview," in Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson and Douglass C. North (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, pp. 25-30.

Alston, Lee J., Thrainn Eggertsson and Douglass C. North (eds.)

- 1996 *Empirical Studies in Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.

Bianco, William T. and Robert H. Bates

- 1990 "Cooperation by Design: Leadership, Structure and Collective Dilemmas," *American Political Science Review* 84(1): 133-147.

Collier, Ruth B. and David Collier

- 1991 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

DiMaggio, Paul J.

- 1991 "Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940," in Paul Powell and Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, pp. 267-292.
- 1998 "The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154(4): 696-705.

Dodd, Lawrence C. and Calvin Jillson (eds.)

- 1994 *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder, Co.: Westview Press.

Eggertsson, Thrainn

- 1996 "A Note on the Economics of Institutions," in Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson and Douglass C. North (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, pp. 6-24.

Elster, Jon

- 2000 "Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition," *American Political Science Review* 94(3): 685-695.

Giddens, Anthony

- 1979 *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press.

Gold, Thomas

- 1986 *State and Society in Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe Inc.

Hall, Peter A.

- 1986 *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- 1992 "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in 1970s," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 90-113.

Hall, Peter and Rosemary C. R. Taylor

- 1996 "Political Science and Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44(2): 936-957

Immergut, Ellen M.

- 1992 "The rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 57-89
- 1998 "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society* 26(1): 5-34.

Jacoby, Neil H.

- 1966 *U.S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-help, and Development*. New York: Frederick A. Praeger Publishers.

Katznelson, Ira and Helen V. Milner (eds.)

- 2002 *Political Science: The State of the Discipline*. New York: Norton; Washington, D.C.: American Political Science Association.

Keohane, Robert O.

- 1984 *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Knight, Jack and Itai Sened (eds.)

- 1995 *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

Koelble, Thomas A.

- 1995 "The New Institutionalism in Political Science and Sociology," *Comparative Politics* 27(2): 231-243.

Levi, Margaret

- 1991 "A Logic of Institutional Change," in Karen Schweers Cook and Margaret Levi (eds.), *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 402-418.

North, Douglass C.

- 1981 *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
 1995 "Five Propositions about Institutional Change," in Jack Knight and Itai Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, pp. 15-26.

North, Douglass C. and Barry R. Weingast

- 1989 "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions: Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.

Orren, Karen and Stephen Skowronek

- 1994 "Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'," in Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson, (eds.) *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder, Co.: Westview Press, pp. 320-323.

Peters, B. Guy

- 1999 *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. New York: Pinter Press.

Pierson, Paul

- 2000a "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
 2000b "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes,"

- Studies in American Political Development* 14(1): 72-92.
- 2000c "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change," *Governance* 13(4): 475-499.
- Pierson, Paul and Theda Skocpol
- 2002 "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*. New York: Norton; Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 693-721
- Powell, Walter W. and, Paul J. DiMaggio (eds.)
- 1991a *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- 1991b "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," in Walter W. Powell and, Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, pp. 63-82.
- Riker, William
- 1996 "The Experience of Creating Institutions: The Framing of the United State Constitution," in Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson and Douglass C. North (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*. New York: Cambridge University Press. pp. 121-144.
- Ruggie, John Gerard
- 1998 *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Rutledge.
- Scott, W. Richard
- 2001 *Institution and Organization*, Second Edition. L.A.: Sage Publications.
- Steinmo, Sven
- 1993 *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven and Kathleen Thelen
- 1992 "Historical Institutionalism In Comparative Analysis," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Steinmo, Sven and Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.)
- 1992 *Structuring Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen
- 1999 "Historical Institutionalism in Comparative Politics" *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- 2000 "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and change," *Studies in American Political Development* 14(1): 101-108.

Weingast, Barry R.

- 2002 "Rational-Choice Institutionalism," in Ira Katznelson And Helen V. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*. New York: Norton; Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 660-692.

Wendt, Alexander

- 1999 *Social Theory of International Relations*. New York: Cambridge University Press.

Williamson, Oliver E.

- 1996 *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

于衡

- 1974 〈陳辭修重組新內閣〉，《傳記文學》26(5): 31-34。

中央社

- 2000 〈彈劾行政院長——我國政治史有俞鴻鈞前例〉，中央社新聞稿(台北)，11月7日。

中央銀行

- 1999 《中華民國中央銀行之制度與功能》。台北：中央銀行。

中村政則

- 1994 《昭和の恐慌》。東京：小學館。

尹仲容

- 1963a 〈對當前外匯貿易政策及辦法的檢討〉，收於氏著，《我對台灣經濟的看法全集（續編）》，頁130-149。台北：行政院美援運用委會。
- 1963b 〈台灣的金融與台灣銀行的責任〉，收於氏著，《我對台灣經濟的看法全集（三編）》，頁24-39。台北：行政院美援運用委會。
- 1963c 〈我國金融事業〉，收於氏著，《我對台灣經濟的看法全集（三編）》，頁120-167。台北：行政院美援運用委會。

文馨瑩

- 1990 《經濟奇蹟的背後》。台北：自立晚報社。

王作榮

- 1989 《財政與金融》。台北：天下文化。

王紹齋和章君毅

- 1986 《俞鴻鈞傳》。台北：聖文書局。

台灣總督府財務局金融課

- 1939 《台灣の金融》。台北：台灣總督府財務局

台灣銀行

- 1919 《台灣銀行二十年誌》。台北：台灣銀行。
- 1939 《台灣銀行四十年誌》。台北：台灣銀行。
- 1996 《台灣銀行五十年》。台北：台灣銀行。

台灣銀行經濟研究室

- 1953 《台灣之金融史料》。台北：台灣銀行經濟研究室。

合作金庫調查研究室編

- 1994 《臺灣金融發展歷程》。台北：合作金庫調查研究室。

吳玉山

- 2001 〈制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響〉，中國政治學會年會論文，一月六日。

矢內原忠雄

1999 《日本帝國主義下之台灣》。台北：海峽學術出版社。

行政院財政部

1970 《中華民國財政統計年報》。台北：行政院財政部。

林文斌

2002 〈國際典則：理論與經驗的對話——以國際銀行監管中的巴塞爾協議及協定為例〉，《問題與研究》41(6): 25-60。

2003 〈金融自由化與國家金融能力：台灣個案研究，1949-2000〉，《思與言》41(3): 83-154。

林繼文

1996 《日本據台末期（1930-1945）戰爭動員體系之研究》。台北：稻鄉出版社。

2001 〈創設、選擇與演化：制度形成的三個理論型範〉，中國政治學會年會論文，一月六日。

林鐘雄

1990 《貨幣銀行學（六版）》。台北：作者自印發行。

高橋龜吉

1937 《現代台灣經濟論》。東京：竹倉書房。

孫巍宅

1995 《蔣介石的寵將陳誠》。台北：台灣先智出版事業公司。

張立生

1989 〈在台復業後的中央銀行(-)〉，《中央銀行季刊》11(2): 73-88。

張駿

1984 〈運黃金來台灣的俞鴻鈞先生〉，《傳記文學》46(4): 37-45。

1985 〈台灣經濟起飛與繁榮的奠基者一生管會〉，《傳記文學》45(6): 10-13。

許介麟

1996 《戰後台灣史記》。台北：文英堂。

郭承天

2000 〈新制度論與政治經濟學〉，見何思因和吳玉山（編），《邁入廿一世紀的政治學》，頁171-204。台北：中國政治學會。

陳立夫

1994 《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》。台北：正中書局。

陳明通

1995 《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社。

陳誠

1994 〈陳誠主台政一年的回憶（全文完）〉，《傳記文學》64(2): 20-34。

馮世欣

1987 〈陳辭修與尹仲容〉，《傳記文學》50(4): 83-85。

黃子華

1996 「尹仲容的經濟政策與經濟思想」，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

朝倉孝吉（查復生譯）

1980 《日本金融通史》，第一冊。台北：台灣銀行經濟研究室。

楊選堂

- 1979 〈哭俞總裁〉，見沈雲龍（編），近代中國史料叢刊續編（第六十二輯），《俞鴻鈞先生紀念集》，頁 49-50。台北：文海出版社。

錢昌祚

- 1974 〈服務財經界的回憶（上）〉，《傳記文學》24(2): 69-74。

嚴雋寶

- 1991 《台灣地區銀行發展四十年》。台北：中華徵信所。

Dynamic Mechanism of Institutional Change: A Case Study in Transitions of the Central Bank System in Taiwan, 1949–61

Wen-pin Lin

Ph.D. Candidate in Graduate Institute of Political Science at National Taiwan University

Lecturer in Liberal Arts Center at Chia Nan University of Pharmacy & Science

ABSTRACT

New institutionalism is becoming the mainstream in comparative politics. In fact, there are three theoretical views in the mainstream: rational choice institutionalism, historical institutionalism and sociological institutionalism. These three schools all claim institutions structure the actors, but how do the institutions form and change? They cannot resolve the causal dilemma of whether the institutions change the actors' behaviors, or actors make the institutions change. Some scholars claim we must use two different analytical models in the different situations. But we argue this is not an appropriate answer. We develop the "dynamic mechanism" model as an interface between the two situations, and explain the institutional change. We use the model to analyze the transitions of the central bank system in Taiwan to make our argument clearer.

Key Words: new institutionalism, institutional change, dynamic mechanism, Taiwan, central bank