

[德]瓦尔特·欧根 著 李道斌 译

经济政策的 原则

经济政策的 原则

[德]瓦尔特·欧根 著 李道斌 译

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济政策的原则/(德)欧根著;李道斌译.

—上海:上海人民出版社,2001

ISBN 7-208-03730-2

I. 经... II. ①欧... ②李... III. 经济政策—研究

—德国 IV. F151.60

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 23174 号

Grundsätze der Wirtschaftspolitik

Walter Eucken

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

责任编辑 杨承纮

封面装帧 王晓阳

经济政策的原则

[德]瓦尔特·欧根 著

李道斌 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(上海福建中路 193 号 邮政编码 200001)

新华书店上海发行所经销 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 13.5 插页 5 字数 301,000

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—3,100

ISBN 7-208-03730-2/F·753

定价 25.00 元

出版者的话

《经济政策的原则》是瓦尔特·欧根写于 50 年代初的一本经济政策方面的著作。作者在书中提出了秩序理论并以此建立了经济调节体系,这对我们国家目前改革开放中所遇到的有关情况仍具有借鉴作用,因而有重要的参考价值。但是由于本书作者出于其政治上的立场和历史的原因,在其论述中对马克思以及社会主义的某些观点是我们所不能接受的,尤其是涉及当时中国、苏联、东欧的经济、制度方面的一些指责也是片面的。因此希望读者能够作出全面科学的分析,辨明其错误、片面之处,吸收借鉴合理有益的成分。

FQ07/04

中文版序言

今天,在集中管理经济崩溃之后,瓦尔特·欧根的著作在世界范围内越来越引起人们的兴趣,这不是偶然的:瓦尔特·欧根在西欧被视为“社会市场经济”思想之父,因此,1945年以来,西欧各国政府一再聘任他为“市场经济的权威辩护人”[路德维希·艾哈特(Ludwig Erhard)语]。

的确,欧根一生成就不是设计一个符合西欧和德国情况的、成功的市场经济的经济政策纲领。更多的是,他在具体经济政策上的活动,他本来的工作是非常原则性的,正因此,今天他的著作在中国、东欧以及在富裕的工业国家与在贫穷的国家里一样,具有现实意义。

1. 他用秩序理论发展了被作为经典的系统学和方法,用这种方法可以不依赖历史条件来研究各种经济秩序。

2. 他用秩序政策提出一个经济宪法的设想。为此,他设计了经济政策的原则,这些原则全面地以建立一个“竞争秩序”为目的。一个经济调节的合理体系应防止所有公民贫困,同时能享有自由。

同秩序政策的设想一样,秩序理论是在数十年的工作和研讨中形成的,其中很大的部分应记在纳粹时代,这些理论是对20世纪灾难的一个回答。

瓦尔特·欧根生于1891年1月17日,成长在耶拿他双亲的家里。他父亲鲁道夫·欧根是哲学家和诺贝尔文学奖获得者,他的母亲是玛勒琳·艾琳·欧根。

瓦尔特·欧根在波恩和基尔结束学习生活之后,在第一次世界大战中服兵役,其后在柏林任讲师,从事教学活动,并在杜宾根获教授职位。1927年,他应聘赴弗赖堡,在那里他一直生活到1950年逝世。1920年,他同女作家埃迪特·埃德西克结婚。埃德西克生于斯摩棱斯克,并在那里度过童年。1923年,欧根发表了有关通货膨胀理论的论文:《对德国货币问题批判性考察》,1925年发表论著《国际货币问题》。

与当时在德国占统治地位的反西方民族主义相反,古典的和现代的美国、英国和法国的经济学是他的著作的前提。然而他看到,能解决现代工业社会问题的基础必须是更加广泛的。因此,他不断从事哲学和历史的研究。对他有重大影响的学者如罗马的哲学家斯托阿·塞涅卡、法国启蒙哲学家蒙田、孟德斯鸠和社会学家洛伦茨·冯·施泰因。在他的书房案头上挂着冯·伊曼纽尔·康德、戈特弗里德·威廉·莱布尼茨、戈特霍尔德·埃弗赖姆·莱辛、约翰·沃尔夫冈·歌德、弗里德里希·席勒、沃尔夫冈·阿马德乌斯·莫扎特以及唯一的经济学家海因里希·冯·屠能的画像。欧根喜欢现代绘画。

同他思想上交往的人,有各种派别的经济学家,从F. A. 哈耶克到约瑟夫·熊彼得,其中还有非经济学家,如表现派画家奥古斯特·马克和路得维希·基希那,作曲家马克斯·雷格、化学家赫尔曼·斯陶丁各、物理学家维尔纳·海森堡和女作家里卡达·胡赫等。当他1947年作为第一个德国人被接纳加入国际市场经济学家协会时,还增加同其他人如哲学家卡尔·波普尔的新交往。对他来说,同埃德蒙·胡塞尔的友谊具有特别重要

的意义。胡塞尔对他在科学理论上有很大的影响。

他不仅对经济学中的意识形态,而且一般地对权力的意识形态进行批判性分析。他不仅将哲学家弗里德里希·尼采和马丁·海德格尔,而且也将马丁·路德的唯意志论、法国哲学家让·雅克·卢梭的《契约论》和社会学先驱克洛德·亨利·圣西门的进步意识形态都视为反对自由的、非理性的传统。

当他在当时德国大学占统治地位的“历史学派”中进行国民经济学深造期间,在他作为帝国纺织工业联合会副代办(1921—1924年)期间,他认识到,学院经济学如何受经济利益集团影响,而找不到对世界经济危机的答案。对此,他体验到,德国的第一个民主政治没有能力监督政权。因此,纳粹专政才得以实行。

欧根作为大学教授投身于德国大学共同反对纳粹主义的斗争。这一斗争失败了,因为只有少数人准备反对正在形成的专制。欧根充分认识到,他和朋友们不可能防止纳粹主义。使纳粹得以肆虐的思想、政治和经济的灾难,迫使欧根在经济学上重新提出基本问题。他看到一个原则的关系:经济调节的合理性和效果取决于社会制度监督政治权力和阻止经济权力的能力。这一问题的提出要求各学科间的合作,要求超出学院范围的政治和思想的交流,其基础是在30年代初创立的。当“弗赖堡学派”由欧根同法学家弗朗茨·伯姆合作而产生时,参加这一学派的有弗赖堡的其他经济学家和法学家,其中与经济学家威廉·勒普克和社会学家亚历山大·吕斯托的交往最为重要,此两人在纳粹时代过着流亡生活。

1933年后,弗赖堡大学在校长马丁·海德格尔领导下实行纳粹大学宪法,开始在科学活动中对青年进行迫害。对此,欧根公开表态,正如历史学家贝恩特·马丁指出的,欧根是“马丁·海德格尔的真正的对手”。早在1936年,弗赖堡大学生中的纳

粹分子就要求处死瓦尔特·欧根及其朋友。同时，他的妻子埃迪特·欧根·埃德西克和她的家属由于犹太人出身也遭到威胁。尽管如此，欧根在当时仍然举办题为“科学的斗争”思想自由讲座。他的妻子在纳粹时代不得不停止作家的生涯，同他一起在弗赖堡主持一个有许多客人来往的家，大学生和同事在歌德路进进出出，并且可以参加公开的讨论，对纳粹时代来说，这是不可想象的。在那个时代，欧根著有诸如《资本理论调查》（1934年）、《国民经济，目的何在？》（1938年）和他的第一部主要著作《国民经济基础》（1940年），同时，他还发展了“秩序理论”。

欧根外表给人以严肃的感觉，实际上，他喜欢同他的三个孩子玩耍，并且在黑森林徒步旅行。他从对家庭、朋友和大学生的紧密关系中汲取反对纳粹的力量。谁要是遇见他，都会体验到他是一位从其对话者那里期望得到独立提问的科学家。

自从1938年11月对德国犹太人大屠杀以来，瓦尔特·欧根同经济学、法律学和历史学界的友好科学家以及弗赖堡各住宅区的许多牧师会面，以商讨如何在可预期的纳粹国家崩溃之后的时代建立一个自由的社会。尽管当时秘密集会的形势是那样的严峻，但存在一个具体的对时代的希望：通过合理的分析有可能理解权力、不自由和贫穷的关系。在这一基础上，可能决定一种经济秩序的框架条件，这种秩序能使人们同时获得尽可能大的自由和对经济进行合理的调控。

1944年7月20日后，这个反对派研究团体遭到了镇压。盖世太保多次审讯了瓦尔特·欧根，但没有逮捕他。欧根的三位“弗赖堡团体”的朋友，经济学家阿道夫·兰珀和康斯坦丁·冯·迪策以及历史学家格哈德·里特遭到纳粹政权的监禁，直到柏林解放。

随着纳粹统治的结束，欧根开始了他辉煌的时期：当建设民

主,寻找能取代计划经济的经济政策纲领时,他的经济政策思想在1945年后的年月受到欢迎。欧根为法国和美国军政府以及联邦德国第一届政府提供咨询。

从此,“弗赖堡学派”成为联邦共和国建立神话的一部分。德国从1945年彻底瓦解的计划经济贫困中迅速地走向富裕,这一“经济奇迹”的科学前期工作同欧根及其朋友联系在一起。

事实上,欧根和其他经济学家所代表的个别重要的设想在联邦德国得到了实施(例如货币政策和币制改革)。

但欧根著作的核心,即自由的经济宪法的构想和对经济权力分析的方法,在政治上并没有得到贯彻。他要求的对竞争秩序的基本原则决策在德国从未实行过。

在1945年后的年代里,弗赖堡学派与德国大工业和大银行的新旧领导人展开激烈的争论。弗赖堡学派要求彻底地拆散大工业,并详细地提出了已制订好的新的经济秩序法律草案。在1945年后的最初年月,该学派部分地得到军政府中美国反垄断传统代表的支持,但最终还是输给了纳粹时代存留下来的工业利益集团。

众所周知,经济部长路德维希·艾哈德一再称赞欧根是他的政策先驱思想家。但几乎没人知道,欧根临终前曾批判康拉德·阿登纳政府的经济政策为“自由放任主义”政策。

1950年3月,欧根在完成他的著作《经济政策的原则》后不久于伦敦去世,当时他在伦敦经济学院作一系列题为《这个不成功的年代》的报告(1952年公开发表)。

《经济政策的原则》

欧根在撰写《经济政策的原则》时,是生活在一个遭受贫困威胁的国家里。集中管理经济瓦解,黑市和自然经济泛滥。虽然专制已成为过去,但经济自由却微乎其微,经常只存在于饥饿

和腐败之间的选择可能性之中。

当时，欧根和他的同事在医生、医院和当局那里搜集有关人民健康和营养状况的报告和数据，以敦促盟国军事当局迅速采取行动。尽管如此，欧根警告，不能完全相信单靠来自美国的马歇尔计划的钱能救急的想法，因为灾难的原因太深重了。

在大多数人只有极少的经济自由，而少数人却掌握着大部分的经济权力时，到处都充满了贫困。这种情况是当时存在专制的社会结构残余造成的。缺少的正是一个功能正常的经济调节体系，这个体系同民主法制国家的价值和结构是一致的。因此，欧根要求对值得建立的经济秩序作出有意识的原则决定。

欧根提出的任务是：

“如何能给这个新的工业化世界和它数倍增长的人口以一个充分的国际经济秩序？如何能给各个国家以适用的经济秩序？这不仅只关系到人类能否生存和今天重大的技术发展能否促成经济上的成果，而且同时必须在新的秩序中消除个人成为一部庞大的经济机器中无意志的微小部分的危险，成为一个无自由、大众化的东西，没有自发的自主性、本性和个性。”欧根说：这种秩序“将不是自动地产生的”。他认为“这种在科学中得到发挥的思想对行动是不可缺少的。”

经济调节的三种秩序类型

欧根从经济程序各个环节的情况出发提出，“如何对日常经济过程进行调节？”欧根断言，经济调节有两种基本形式，以经济权力对立的情况为特征。集中管理经济在可能的经济秩序多样化这边，个人被最大限度地剥夺权力，而失去影响，中央拥有最大的权力，同时为经济上的下属制定经济计划。与此相对立的是完全竞争，在这里没有人在经济上拥有控制他人的权力，但一切经由价格机制不断决定生产。在这里，每个人都进行自己的

经济计划,这些计划通过协调非等级制地结合起来。

最强有力的权力集中制度不仅可以想象得到不自由,而且也是最大程度的无效益;最大自由的和最小经济权力的制度,同时也是经济上最有益效的制度。

在所有个人通过价格调控经济过程的完全竞争和通过中央调节之间,存在一个经济调节的第三种形式:即通过权力集团的调节。这第三种类型“秩序类型”有自己的经济规律,它通过在其中实现的市场权力强度和分配来决定(例如寡头垄断不同于部分垄断)。欧根用一简单的标准来说明,完全竞争的市场和权力集中的市场关系到经济调节的两种不同类型:在完全竞争时,所有市场参与者有价格作为他们计划中的固定的给定条件。个别企业不可能实行市场战略。虽然它们无法计算对价格形成的微小影响。与之相反,权力集中的市场存在个别或若干市场参与者,他们对价格或多或少是作为可变数来处理的。因此,他们能推行价格政策,并达到干预反对他们利益的其他市场参与者的计划(例如额外利润、关闭市场、阻碍生产)。在权力集中的市场上,为价格政策还规定某些界限,而在集中管理经济中,这种政策却没有受到限制。权力集中的私有经济作为集中管理经济和完全竞争的市场经济之间独立的秩序类型存在。

欧根对集中管理经济的分析探讨属于西欧经济学中的教科书知识的标准。欧根秩序理论的其他决定性的、但令人难堪的认识已被忽略:在富裕的工业国中存在的各种市场经济体系,如一贯宣称的那样,绝对不是效率竞争的市场经济。因此,也不是集中管理经济的完全对立面。这些体系越来越多地由第三种秩序类型确定:即由经济权力集团调节经济。

根据欧根的意见,尚有权力集中的后果没有被认识到:“抹煞竞争和垄断的差别是符合经济权力集团利益的。这样,垄断

的作用成为无界的。它越是避开科学，就越抹煞差别。”

经济政策的经验

用从秩序理论中获得的认识，可以对一切经济政策的计划根据它们的效果加以检查。

集中管理经济的经济政策对合理的经济调节在结构上是无能为力的。这种政策不可能使千百万人的供求相互协调，并把握资源的短缺情况。因为这一体系原则上剥夺了个人在经济上选择和承担责任的自由，因而迟早要造成贫困。对欧根来说，集中管理经济同时对国家宪法起决定性的影响，它强行实施专制，是与法制国家和民主不能相容的。

“自由经济”的政策在世界范围内被当作对集中管理经济的原则性抉择：市场经济的不同经济政策属于这一政策。它们的共同基本原则是：国家的经济权力应尽可能地减少到最低限度，应让个人将自己的经济利益掌握在自己手中。个人，作为消费者，最了解自己需要什么；个人，作为生产者，如果通过价格机制指导需要什么，则能从自己的利益出发，为他人的利益将劳动力最佳地投入。

从古典的经济学和自由主义中产生出这种观念，它是以作为“自然秩序”的价格机制的自发形成为前提的。在遵守刑法和民法规定的情况下，如果给予个人以利己主义的自由，则短缺问题将自行解决，这只有在取消国家强制监督，同时使私有制和契约自由合法化时才能办到。

实际上，“自由经济”的政策引来了工业化革命性的发展。但如欧根在《经济政策的原则》中所表明的，它最终将导致不自由和经济调节的失灵。

早在“自由放任”的初始阶段，就产生了“严格的所有权、合同法、公司法和专利法”。尽管如此，以市场经济为宗旨的国家

从那时到今天允许以下一点：即为了取消市场自由，可以利用市场的自由。给予自由通过效率参加自由竞争。同时也给予自由通过非效率斗争——即通过卡特尔、兼并达到控制市场，通过市场封锁、拒绝供货、倾销破坏效率竞争，并由此形成拒绝权力。

除此之外，在市场经济工业国家的历史上，欧根还分析了第二个集中权力的步骤：市场权力任其自然发展，可能变成政治权利。政府可能受工业联合会和银行左右，修改法律，发放补贴和封闭市场。决定经济成功与否，市场效率的作用越来越少于直接在市场或将国家当作工具取消效率竞争的能力的作用。

那些作为国家和经济严格分离考虑，将系统地导致私人经济权力和国家交织在一起。

自由经济的经济政策，不管干涉主义成分有多少，将导致某种类型经济秩序：即通过权力集团进行经济调节。

如欧根分析的那样，权力集团的经济调节是不稳定的，可能过渡到普遍的集团无政府状态或计划经济专制。对于这条通向不自由和大众贫困的道路，在缺乏充分民主和法制国家的对抗力量的世界各国有许多例子。这种权力集中的结果可能是自由的彻底终结。例如在德国，“自由市场”使纳粹时代“作为砖瓦基础的康采恩有可能轻易地砌入集中管理经济的大厦”。

这样，欧根在其 1946 年 1 月受盟国委托，为德国经济的转变而撰写的原则鉴定中作出如下的结论：“自由经济和集中管理经济的调节方法失败了。”

有没有摆脱这一困境的出路？看来似乎是没有希望的。因为经济学对经济秩序的思想未曾有准备。不管是自由经济学，还是由其产生的马克思主义经济学，都未曾出现过设计经济政策的综合纲领的思想。这些经济学对此无能为力，因为它们是以经济发展的自然规律为前提的。一部分人相信社会主义胜利的

历史必然性，而另一部分人则坚信资本主义必然胜利。欧根在他的这部著作中表明，这样的发展必然性是不存在的。不可避免的是，对经济秩序作出决定：不决定这正意味着在转变的情况中由权力集团对经济调节的秩序类型作出明确的决定。这种结果是不自由和贫困，而那里曾希望自由和富裕。

不一致是必然的：必须由社会对这个经济秩序应适合的目的作出有意识的决定。科学的任务是，为那些尽可能广泛地符合这一目的的经济秩序设计出一个秩序政策的纲领。这就是瓦尔特·欧根和弗赖堡学派的工作。为了实现所有人的自由和防止所有人的贫困，他们草拟了竞争秩序。

竞争秩序

欧根及其朋友在《奥而多年鉴》第一卷前言中这样解释道：“我们所主张的竞争秩序是同样远离两种所谓的经济秩序（计划经济和自由经济）。”“不管国家活动多少，这一问题基本上已过去。这并不关系到数量问题，而关系到质量问题。”国家既不应企图调控经济过程，也不应让经济放任自流。“形式的国家计划是可行的；国家计划加上经济过程的调节则是不可行的。根据形式和过程差别认识行动，这是基本的。”

不是少数人，而是全体公民都能经由价格机制来调节经济，只有这样才能达到目的。这个使之可能的、唯一的经济秩序就是“完全竞争”。这种秩序，只有当所有的市场参与者都可能改变市场竞争规则时，才有可能实现。因此，国家必须通过相应的法律框架规定市场形式，即在其中进行经济活动的竞赛规则。“现代经济政策的核心问题也应作为核心问题来对待。这就出现使建立完全竞争的、功能正常的价格体制成为任何经济政策措施的基本标准。这就是经济宪法的基本原则。”

欧根解释道：“禁止卡特尔也有些不够。原则主要不是消极

的。确切地说，一个积极的经济宪法政策是必要的。”他把美国反垄断政策的失败归咎于竞争法中应当反对通过其他政策得到支持的权力集中。因此，欧根要求彻底修改全部与经济权力有关的法律领域：从专利法、股份公司法一直到通过一贯的责任在法律上实现责任。这不是反对所谓的滥用经济权力，而是经济权力本身对欧根于1947年一份为在一个自由的社会中建立一个功能正常的经济鉴定中提出的要求。

在《经济政策的原则》中，欧根设计了竞争秩序的建构方式。这种“建立性的原则”从货币政策经由私有制问题延伸到公开市场问题。但是，欧根也看到，即使在建立这种效率竞争的宏观条件时，已不可能出现可接受的社会和生态的后果。因此，他提出了“调整原则”。

这种综合的设想同经济政策制定者今天所遵循的，即世界范围内经济学家给东欧和南部国家建议的零星式办法相对立。人们往往说：契约自由和私有制能使所有人获得经济自由和富裕。“秩序思想”表明，这种假设是错误的，因为它是不充分的。

在竞争条件下的私有制、在权力集中的市场中的私有制或者在私有资本主义集中管理经济（如在纳粹时代）中的私有制是如此不同，以致几乎令人迷惑地在所有这三种秩序中都使用这个相同的法律概念“私有制”。对以前的国有农场实行私有化，如果紧接着就是缺少市场自由的话，那对各个农民究竟有什么帮助？今天世界市场的状况表明这点：例如，在较贫穷的国家里，千百万农民和小工厂主只能以低于成本的价格出售其产品，因为效率竞争受到富有工业国津贴的产品、本国的贸易垄断或者世界市场私人贸易寡头的阻挠。这是一种部分的剥夺，而又不需要正式的法律手续。私有制和契约自由对大多数人是有有效的，只要仅仅是“正式”的，如它们不是在完全竞争的条件下实现

的一样。

如马克思认为的那样，“资本主义”的异化不是剥削过多的结果，而是除其他原因之外太少有效竞争的结果。只有当所有其他种类的竞争受到国家和社会方面的阻止时，有效竞争才能得到贯彻；当刑法和人们交往礼节文化根据身体素质原则应将竞争排除在外时，竞争秩序却额外地阻止仅仅为权力而进行的竞争斗争，以及为争夺对政府最大影响的竞赛。

经济利益集团往往企图将效率竞争解释成脱离现实的东西，以此来逃避这种竞争的令人为难的结果。同时，“完全竞争”概念经常同“完美竞争”概念混淆。“完美竞争”概念出自新古典派经济学理论，指的是一种高度抽象的模式。如欧根早在1940年强调的那样，这种模式根据定义不能在现实中重新找到。

与此相反，“完全竞争”却是真实存在的，它借助欧根的简单标准（无人能推行市场战略）在历史和现代的不同经济中，其许多部分或多或少在市场上得到证明。经济宪法是使“完全竞争”成为决定整个经济的市场形式。

对欧根竞争秩序的另一个反对观点是“自发秩序”的社会哲学。这一根据诺贝尔奖获得者F. A. 哈耶克建立起来的经济进化主义观点，相信市场的自然规律发展。因此，对于哈耶克而言，秩序政策类似对那些坚持马克思主义历史法则的人一样毫无意义。欧根的经济宪法想通过一个不依赖市场的法律框架来保证个人的“自发性”。而哈耶克则允许通过市场法制自发发展，包括一切结果。

后来的哈耶克走得更远，从经济理论变成一个普通的文化理论：能合理和合乎道德地作出决定的启蒙思想被“集体选择”的规则所代替。无论是大康采恩还是整个文化界，集体的竞争决定关系到文明的一切：它们为法制、道德观念和文化思想而竞

争。那些在竞争中按照规章得到贯彻的东西就是有理的。因此，哈耶克说：“我不知道什么是社会的。”而欧根相反，他说：“没有什么不是社会重要的。”

“秩序的相互依赖”

欧根不仅主张实行竞争秩序，因为它使功能正常的经济调节和经济自由成为可能。完全竞争是一种超越经济的“剥夺权力的工具”（弗朗茨·伯姆语）。这关系到“秩序的相互依赖”，牵扯到经济的、国家的和社会的秩序关系。虽然“秩序的相互依赖”贯穿于整部著作，但对欧根来说，它比著作献身于读者具有更重要的意义。1950年，他的意外去世，使他扩展《原则》的计划无法完成。

国家政体和经济形式是相互依赖的。因此，欧根围绕着对“秩序的相互依赖”的探讨扩大了亚当·斯密以来对经济主体的经典分析。

集中管理经济总是同专制的国家政体相联系的。总的权力集中使二者统一。与之相反，完全竞争和民主属于一个整体，因竞争经济本来就是“民主的，因为在其中经由消费者，即人民，在日常协调中，即完全通过价格形式，对经济过程进行调节”，正像欧根1947年在一个关于改革西德经济的鉴定中写的。

权力分配的古典思想意味着分离国家基本权力——立法权、行政权和司法权，以便能相互进行权力监督和限制。欧根将这一决定性的现代社会发明推广到经济和国家总体秩序上：完全竞争意味着一种经济权力最大限度的分离的经济，这种经济符合于民主法制国家中的权力分配。

古典的权力分配构思的继续发展是必要的。使用经济权力有可能是自己不犯法，使法制国家和民主不瘫痪。例如，康采恩和大银行可能阻挠，甚至抵制立法机关独立意志的形成。这是