

公共管理译丛

赵成根 主编

公共管理的政治经济学

——公共部门的制度选择

The Political
Economy
of Public Administration
Institution Choice in the Public Sector

[新西兰] 穆雷·霍恩 著

Murray J. Horn

汤大华 颜君烈 等 译

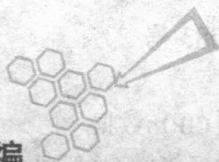
李强 校

中国青年出版社

D035/57

公共管理译丛

赵成根 主编



公共管理的政治经济学

——公共部门的制度选择

[新西兰] 穆雷·霍恩 著

Murray J. Horn

汤大华 颜君烈 等 译

李强 校



首都师范大学图书馆



21673013

中国青年出版社

(京)新登字 083 号

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理的政治经济学/[新西兰]霍恩著;汤大华等译. —北京:中国青年出版社, 2004

(公共管理译丛)

ISBN 7-5006-5074-4

I. 公... II. ①霍... ②汤... III. ①公主管理②政治经济学 IV. ①D035
②F0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 106288 号

The Political Economy of Public Administration

Chinese translation copyright © 2001 by China Youth Press

Published by arrangement with Cambridge University Press

First published 1995, reprinted 1997

All rights reserved

北京市版权局著作权合同登记

图字: 01 - 2001 - 0522 号

*

中国青年出版社出版 发行

社址 北京东四 12 条 21 号 邮政编码 100708

网址 www.cyp.com.cn

编辑部电话: (010) 64034329 邮购部电话: (010) 64049424

天利华印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

700 × 1000 1/16 18 印张 200 千字

2004 年 5 月北京第 1 版 2004 年 5 月河北第 1 次印刷

印数: 1 - 5,000 册 定价: 28.00 元

本图书如有任何印装质量问题,请与出版处联系调换

联系电话: (010)64033570

雄狮书店: (010)84039659

总 序

工业革命以来,现代市场经济的发展,现代大规模的工业社会逐渐取代传统的农业社会,不仅促进了社会生产力的巨大发展,也带动了一系列重大的社会变迁。工业革命和现代市场经济发展的一个重要社会后果,就是现代民主国家的发展。民主政治和现代官僚制的产生和发展,是20世纪一个独特的社会现象,也是影响和塑造20世纪的一种基本力量。

在一个现代社会的运转过程中,从经济管理、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争,现代国家政府都以某种方式介入,承担了广泛的公共管理职能,政府能力因此成为衡量政府的一个核心指标。提高政府制定和执行公共政策的能力,提高政府管理效率的新的时代需求推动了现代政治学、经济学和法学理论结构的重塑和理论重心的转移,也推动了以政府管理效率和政府能力为核心衡量指标的公共行政学的产生和发展。

自从1887年伍德罗·威尔逊发表《行政学之研究》一文,标志着公共行政学的产生以来,公共行政学经历了制度视角的研究(1910—1930)、人的视角的研究(1930—1950)、管理过程视角的研究(1950—1960)和环境视角的研究(1960—1970)几个重要的发展阶段。经过近一个世纪的发展,到1970年代末,公共行政学已经成为当代社会科学中的一个主流学科。但是,在20世纪80年代以来全球范围的政治经济和行政改革影响下,作为公共行政学新的发展阶段的公共管理学的理论框架,应该具有怎样的基本结构呢?或者说应该怎样实现公共行政学理论结构重塑呢?在新的历史条件下,无论是在美国等公共行政研究极为发达的西方国家,还是在公共行政研究尚处于恢复重建草创

期的中国,要实现公共管理学的迅速发展,使公共管理理论能够真正反映公共治理的内在规律,并科学地指导着公共治理之道的改革与发展,都必须充分地关注以下各种塑造现代公共管理理论的核心要素:

第一,以竞争性多党制为核心的民主政治是现代西方国家制度的主体构成部分,在现代西方国家治理中,其他各种政治制度安排都要从属于这一民主政治制度,并受到其内在逻辑的制约。作为西方国家政治制度系统的一部分,其官僚制行政组织的结构体系和运作过程,也不可避免地受到民主政治逻辑的影响,综观今日西方国家的公共治理,从政府构成环节的政党竞争和选民投票仲裁,到政府预算和公共决策过程的民主参与、地方政府的民主治理,直到区域自治、城市自治、社区自治、公民自治等各种自主管理模式,整个政府系统运作和公共治理的各个环节,无不弥漫着民主的精神。因此,不理解民主政治,就无法理解西方国家的公共管理;不以民主政治学理论为依托,西方的公共行政学就失去了其灵魂。

第二,如果说从19世纪70年代到20世纪70年代的一百年,就是政府职能的扩展史,政府职能扩展的主要领域则是经济管理和公共服务领域,政府已经成为塑造市场秩序、调控市场运行的一种主导力量。正是因为如此,当代西方经济学尤其是宏观经济学,一个核心的研究对象就是政府、政府行为和公共政策;也正因为如此,公共经济学已经成为西方经济学的一个重要分支学科;公共选择理论、新制度主义经济学等西方经济学最新的主流理论流派,已经成为塑造公共管理理论的最重要的理论资源。

第三,在西方发达国家,公共部门和私人部门、公共管理和私人工商企业管理之间,一直存在着密切的融通和伙伴合作关系,但是,作为20世纪80年代以来西方国家政治经济和行政改革的后果,市场理念和市场机制、企业管理模式成为影响公共管理直至重塑公共管理模式的一种基本力量,却是一个不争的事实。在新公共管理改革运动的影响下,西方的公共管理主体和公共管理模式都呈现了多元化的发展趋势。

第四,全球化是市场经济发展的一个必然后果。市场经济是交换经济,商品只有成功地实现交换,才能实现其价值。资本追求利润最

大化的本质属性,就决定了市场经济的发展必然要求一个统一的、开放的、自由的市场秩序,要求不断扩大的原料供应地,不断扩大的产品和服务销售市场。正是市场经济的发展,推动了国家的统一和现代民族国家的发展,也正是市场把整个世界联系在一起,形成了现代的相互依存的国际社会。全球化的动力蕴藏于资本的本质之中,全球化肇始于现代市场经济发展之初,当大英帝国的商船和炮舰开始驶向世界各地之时,全球化的历程就开始了。到20世纪70年代,全球化发展成为影响现代社会的一种主导因素。

正是由于以上要素以及其他一系列因素的影响,20世纪七八十年代以来,西方国家公共管理实践模式和理论模式都在发生着重要的转型。本译丛作为近年来移译西方公共管理学术专著若干努力中的一项尝试,其选题也力图反映在以上诸方面因素的影响下,西方公共管理理论研究的一批最新成果,从而为我国公共管理理论界理解西方国家公共治理之道,理解西方公共管理研究的主流理论,并在此基础上,为我国公共管理理论和实践发展提供有益的借鉴。

本译丛所选择的八部学术专著,可以大致分为以下三类:

第一类四部专著主要是关于公共管理理论在公共选择理论、官僚经济理论、制度分析理论和新组织经济学等的影响下的研究成果。《官僚制与公共经济学》是公共选择理论大师、官僚经济理论的主要代表人物威廉姆·尼斯坎南最主要的学术专著。1971年尼斯坎南出版其经典理论著作《官僚制与代议制政府》,运用公共选择理论的逻辑假设和分析方法研究分析官僚体制和官僚行为,并在系统批判官僚制组织弊端的基础上,提出了改革的建议。他的这部经典著作,不仅是批判官僚制弊端的扛鼎之作,其所提出的改革主张,更成为英国撒切尔政府新保守主义改革最主要的理论指导之一。出版于1994年的《官僚制与公共经济学》,汇集了《官僚制与代议制政府》以及尼斯坎南就官僚经济理论这一主题20年间的一系列研究成果,是尼斯坎南官僚经济理论的集大成之作。而敦利威的《民主、官僚制与公共选择》则是综合分析民主政治体制和官僚制行政体制运作的一部力作。就职于伦敦经济学院政府系的帕特里克·敦利威是目前英国最负盛名的民主政治学家和公共管理学家之一。《民主、官僚制和公共选择》一书,

在比较分析了多元主义途径、统合主义途径、集体行动途径和新右派模型有关民主国家政府治理的理论观点之后,进一步提出了他的著名的“官僚机构塑造”模型,是透视当代民主国家治理之道的一部代表作。新西兰著名学者穆雷·霍恩的《公共管理的政治经济学》,则运用制度分析和新组织经济学的理论方法,对公共官僚制进行了深入的分析,通过对管制机构、行政机构和国有企业等多种管理形式的分析,提出了在提供有效的公共管理过程中,实现交易成本最小化的制度选择问题,是一部富有创新性和洞察力的剖析公共管理组织模式的代表作。霍恩的研究对于代理机构设计、管制模式创新和公务员制度改革都极具价值。鉴于公共经济学在公共管理学科中日趋发展的重要地位,本译丛还选择了英国著名学者拉本德拉·贾的《公共经济学》一书。

第二类两部专著主要针对新公共管理理论和实践的研究分析。新公共管理是1980年代以来世界范围的公共部门治理之道变革的理论概括,在理论和实践两个层面上,新公共管理都正在重塑着公共管理的模式和结构。本译丛选译了瑞士著名经济学家、公共管理学家简·莱恩分析新公共管理内在逻辑的《新公共管理》。莱恩准确地将新公共管理界定为签约外包制(contracting-out)和用市场理念和市场机制重塑政府管理模式,构建企业家型政府(contracting-in),认为新公共管理是公共管理一个新的发展阶段。他在书中系统地分析了新公共管理的理论渊源、主要机制、内在机理和发展趋势,是系统论述新公共管理理论的一部有影响的学术专著。英国学者诺曼·弗林的《公共部门管理》,则以最先推行新公共管理改革的英国公共部门市场化改革为分析对象,在论述英国公共部门管理所处的政治与政策环境的基础上,详细地剖析了撒切尔政府、梅杰政府和布莱尔政府市场化改革的实践,具体地分析了业务外包、合同外购、强制竞争、私人融资协议、市场检验、战略性承包等市场化管理措施,并对英国公共部门管理改革成效进行了总体评价,对英国公共部门管理未来的发展趋势进行了预测,是理解英国新公共管理改革的一部不可多得的佳作。

第三类两部专著则是关于管理决策理论研究的。自从1947年赫伯特·西蒙倡导有限理性决策理论以来,管理决策理论一直是公共管

理学科中的一个重要分支。管理决策理论主要有两大研究取向,一是以 H·A·西蒙为代表的一般决策理论,重点研究人类组织决策的一般逻辑;一是由 C·E·林德布洛姆、Y·德热等着力发展起来的政策科学,重点研究国家政府的公共政策制定和执行,以提高政府决策能力和政策执行能力,改善公共政策质量。英国著名思想家杰奥弗雷·维克斯的《判断的艺术:政策制定研究》,属于第一种研究取向的一部管理决策理论研究经典著作,对西蒙所提出的决策理论进行了深邃的反思,提出了一系列新颖独到的理论见解,是理解人类组织决策行为内在逻辑的一部理论巨献。英国著名社会学家米切尔·黑尧的《现代国家的政策过程》则属于第二种研究取向。作为研究公共政策过程的一部名作,《现代国家的政策过程》的关键特色和核心价值在于它超越了一般公共政策分析著作所遵从的理性分析传统,以现代国家的政策制定和执行过程为研究对象和分析主线,“主要依靠政治学、政治社会学和组织社会学的理论和案例研究作为分析的工具”,透过对多元主义、精英主义理论、工具主义的马克思主义、结构主义视角的国家理论,以及工团主义、政策网络、政策共同体、官僚经济理论、制度分析理论、宪政分析理论、强国家和弱国家理论,和理性决策模型、渐进主义、官僚理性模型、垃圾桶模型等理论模型的综合分析,为我们理解现代国家错综复杂的政策过程提供了各种可供选择的研究途径的图景。作者精深的理论分析,拨开了笼罩在现代国家政策过程中的种种迷雾,使我们得以清晰地洞察到政策过程的权力和利益博弈的实质。

我国的公共行政和公共管理研究,在 20 世纪 80 年代中期恢复重建以来,获得了迅速的发展。但是,我们必须清醒地看到,我国的公共管理研究仍然处于草创期!因此,要建立独具中国特色的、本土化的公共管理理论,一项重要的工作,就是以开放的姿态,充分地吸收和消化西方发达国家理论研究的成果。本译丛就是抱定这一宗旨而启动的。必须指出,西方学者的理论观点,首先是以西方国家公共管理实践为基础形成的,西方国家特定的意识形态和价值观念,也对有关学者的理论具有重要的影响,在充分汲取有关研究途径理论营养的同时,我们必须充分意识到西方公共管理理论的局限性;在充分认识到现代公共管理模式的普遍性,借鉴西方公共管理经验的同时,也必须

充分认识到中国国情的特殊性。绝不可以照搬照抄西方公共管理理论和公共管理模式。

在选题、联系出版社和翻译过程中,我们得到了众多同仁的惠助和支持。著名学者 Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom, William A. Niskanen, Jr., Christopher Hood, Arie Halachmi, Jane-Erik Lane 等为选题提供了热情的帮助, Jane-Erik Lane 更友好地馈赠了他的《新公共管理》一书的中文版权。北京大学政府管理学院常务副院长王浦劬教授、徐湘林教授等一直全力支持译丛的翻译出版工作,王浦劬教授并亲自承担了有关专著的翻译工作,崔冰女士在联系出版社过程中给予了重要的支持,中国青年出版社文化教育编辑中心的编辑们为译丛翻译出版做了大量的工作,在此一并表示我们最诚挚的谢意。由于我们水平有限,各部译作中难免存在着错误和不足之处,恳切欢迎广大读者不吝赐教。

译 者

2003 年夏于燕园

译者序

20 世纪 70 年代以来,公民社会力量的进一步崛起,新技术革命对社会结构和宏观治理范式影响的日益显现,国际范围内发展格局的变化等等,这些诸多因素对二战以来西方发达国家奉行的政府积极干预经济、强化管制、福利国家等政策和做法,构成了严峻的挑战。英美等西方国家先后陷入了经济滞胀、财政赤字庞大、公众疏离政府等困境之中,于是一场以企业化管理、私有化、非管制化(deregulation)、公共部门重组和机制再设计为主要内容的新公共管理运动,渐次展开,最后似乎成为一种席卷全球的“政治正确”或者说“公共部门时髦”。

尽管大致而言,新公共管理在不同西方国家的表现形式及具体做法是有差异的,变革力度也是有所不同的,但基本上都或多或少包含三个层面的内容:第一个层次的内容与 20 世纪五六十年代的新公共行政总体上是相关的,就是对原有制度、机制、做法的重新审视和评估,总结经验,发现问题,并关注解决关键的情景性问题。第二个层次侧重于从技术层面来解释和解决既有公共管理的时代问题,试图通过吸收经济学、管理学、行政学等学科的新知识和新成果,在决策、规划、执行、监督、考核评估等方面引入新的技术方法和手段,进而提高公共部门适应新时代变化的能力及其绩效表现。第三个层次则是前两个层次内容的逻辑结果,是在重新审视政府与市场、政府与社会的关系的基础上进行的公共部门结构与制度的再设计,从而一方面增强公共部门的内部效率 and 管理的科学化水平,另一方面改善公共部门对社会的回应性,弥合与社会的距离。

新公共管理之所以存在着表现形式及具体做法上的差异,其原因是多方面的。除了有关国家在基本政治架构、文化传统、经济发展水

平等方面,也就是公共部门的活动背景上的差异外,还有一个重要的原因是指导性理论(理念)上的不同,以及相关理论运用于实践的程度上的不同。当然,能够被认为是指导性理论的,不仅要体现出其方法论与理论模型的内在一致性,而且大致上不能回避当代社会科学研究旨趣所在,反之应能反映其基本面,进而提出了对理论解释力和整合力的更高要求。在这些诸多理论中,较受强调的是制度变迁理论、公共选择理论包括交易费用理论、委托代理理论等经济学理论以及新管理主义。

“交易费用”概念的系统化及其在社会科学中的一般化,已经有不短的时间了。但是,运用这一概念以及交易费用理论来分析公共管理问题,却是20世纪80年代初以后的事情。早期的许多努力和尝试并不太成功,以至于导致有些公共行政学家开始怀疑这一理论运用于公共管理研究的前景。穆雷·霍恩(Murray J. Horn)所著、剑桥大学出版社1995年出版的《公共管理的政治经济学——公共部门的制度选择》是在理论与实践相结合的基础上进行的一次新尝试。斯坦福大学的特里·莫(Terry M. Moe)教授认为:“在对政治组织进行的最新研究中,他的研究是创新性的、富有洞察力的,也是引人注目的。霍恩的研究对于代理机构设计、管制和文官制度变革都具有意义。”这种创新性就体现在作者较成功地运用了交易费用理论的分析框架,探讨了公共部门及其制度规范应当如何构建的问题。

穆雷·霍恩于1954年出生在新西兰,毕业于设在新西兰克赖斯特彻奇(Christchurch)市的林肯大学,学习农学专业,获商学士学位,1980年以优异成绩获得商学硕士学位。1987年进入新西兰财政部工作。1988年,获得哈佛大学哲学博士学位,专业是政治经济学和政府学。博士毕业后,霍恩返回新西兰财政部,1990年任财政部副部长,1993年任部长,任期4年,成为新西兰最年轻的负责经济和财政事务的主管文官。1997年脱离政府部门工作,加入澳大利亚—新西兰银行集团(Australia and New Zealand Banking Group Limited, ANZ),任集团战略与规划部(墨尔本)总经理。1998年1月开始任新西兰ANZ常务董事,新西兰ANZ投资银行主席。现任该集团常务董事,负责集团客户关系和大型企业金融服务解决方案。

新西兰被普遍认为是新公共管理运动的成功典范之一。正是始于20世纪80年代初的改革,使相当长一段时间内政府债台高筑、通货膨胀居高不下、经济发展乏力,以至于政府一度冻结了工资、价格和利率的新西兰,在1993年被评为政府质量在工业化国家中排名第一、企业社区信心指数排名第二的国家。^{*}霍恩长期任职于新西兰财政部,先后在新西兰财政部从事过或主管过国际经济事务、宏观经济管理、政府预算管理,经历了这场改革运动的全过程,同时还是1993年后新西兰结构调整的实际负责人,因此其丰富的实践经验增强了本书理论观点的说服力。

本书试图回答以下几个主要问题:西方国家政府是如何组织的?不同形式的公共部门组织在内部治理、资金活动、人员任用以及绩效表现上,存在着哪些关键差异?导致差异的原因是什么?如何进一步提高绩效表现?政府公共部门应当如何组织?哪些工作应当由政府机构来承担,又有哪些工作应当由受管制的私营组织、公营和私营企业来承担?通过对西方国家实践经验的比较分析,作者深入考察了立法机构、民选官员、官僚行政机构、管制机构、国有企业之间的互动关系,并对上述问题提出了自己的看法。

在本书中,霍恩将立法机构作为全书研究的重点。他根据理性选择理论的基本假设,认为公共问题的复杂性、信息不对称、专业知识和技能上的差异等,导致作为委托人的立法机构不得不依赖于作为代理人的、具有官僚制特征的各种类型代理机构,如法院、管制委员会、国有企业、官僚行政机构等。同时,立法者和作为立法者的委托人的选民之间的交易不是同时进行的。也就是说,立法者从一项活动或决策中获得利益(政治支持、社会声望、落选后的就业前景等)更为直接和迅速,而选民则由于奥尔森所描述的导致“集体行动困境”的逻辑,难以在利益的生产和分配过程中居于有利地位。但是,在多重博弈的情况下,选民是有远见的,并且手中还握有至关重要的选票,立法者(以及民选政府官员)能否顺利当选取决于获得选票的多少。在这种情况下,在很大程度上决定或影响着公共部门的组织形式及制度规则的立

^{*} 参阅(美)戴维·奥斯本等著:《摒弃官僚制——政府再造的五项战略》,谭功荣等译,中国人民大学出版社2002年版,第77—90页。

地位,所以我们将主要考察这个国家的管制管理问题。因此,后文在某种意义上关心的是美国国会和总统所扮演的不同角色问题。本书关于行政机构和国有企业问题的各章有着更为一般的意义。在那些章节中,宪法环境被认为是既定的。那些章节探讨了国家之间一些重要差异的含义。国家间差异的一个例子是对高级人员任命施加政治影响的范围大小的不同。

009

我在这里所描述的标准化的“立法者”,显然是一种简单化处理后的产物,但对我现在的分析目的而言又十分有用。我们假定,立法者经由选举产生,而且面临着周期性的选举竞争问题。为了继续能够当选,立法者必须有兴趣从事可以增加诸如捐款、人工帮助和最终选票等选举支持的立法活动。选举支持是用来抵消立法活动中的反对而付出费用后的净值。^⑦立法者还被假定认为拥有其自身的政策偏好。选举竞争本质上不足以保证立法者将会简单地反映其选民的愿望。在职优势(incumbent advantages)、对执政党的地区性偏好、政党体系的组织都可能产生作用。立法者拥有的这种决策自由必然导致将立法者而不是其所代表的利益集团置于关注的中心。

周期性的选举竞争也很可能导致当前的行动联盟最终将被另一个代表不同利益、具有不同政策偏好的联盟所替代。这是立法者面临的委托问题的核心。未来的立法者能修改和撤销法律,并且能不太激烈地影响法律执行的方式,其目的旨在调整该法律可预期的影响,或缩小其作用范围。这一点将威胁到每一项立法所赋予的利益的可持续性。尽管行动联盟能够使未来立法者开展这样的活动变得多少有些困难,但是周期性选举、立法主权和行政裁量的存在,意味着他们不可能消除这些风险。

2. 行政人员

行政人员是被任命的,而不是被选举出的。他们是立法机构的执行代理。在这里,美国的立法机构被界定为既包括国会,也包括总统。行政人员被假定为想要实现终生收入和闲逸的最大化,这就意味着他们实质上没有政策的偏好。这显然是一种简单化的假定。个人被吸引加入到公共部门很可能有多种原因,其中之一是他们相信自己将从事的工作是代表公共利益的。还有一种可能的情形是:不同团体的专

本书中难以得到反映和说明,是可以理解的。

最后,我要真诚感谢在本书翻译过程中给予支持和帮助的人们。没有他们的支持和鼓励,要完成翻译工作是难以想象的。因为当本书后期翻译和统校时,正值小女临世,初为人父欣喜难抑,其间甘苦亦惟自知。真诚感谢我的同事赵成根博士提供了翻译机会。特别感谢中国青年出版社的编辑,其认真负责的态度令人感佩。本书的翻译也是集体合作的结果,颜君烈翻译了本书的第七、八章,陈良文、周大勇合作翻译了第三章,牟治平翻译了第四章,明先林(第一章)、欧阳夫(第六章)等同志翻译了相关章节的初稿。

由于时间紧迫以及水平所限,译文中定有不少错漏之处,望读者不吝指正。

2004 年 1 月

目 录

总 序

译者序

第一章 引言	001
第二章 基本理论和方法:交易成本分析	007
一、假设	007
二、交易成本分析	013
三、对制度选择的解释	025
四、论据的本质	034
五、先例和主要例外	037
第三章 管制机构	041
一、特征的描述	042
二、代理机构的授权与决策——通常的解释	045
三、授权与代理人的选择——交易成本分析	048
四、拥有广泛授权的管制委员会	056
五、结论	080
第四章 政府机构与预算	082
一、对特征的界定	084
二、预算	086
三、“授权”开支	086
四、对行政机构的预算约束	090

五、立法监督与预算过程	093
六、结论	097
第五章 政府机构和文官制度	099
一、恩赐制、功绩制和委托	101
二、功绩制和代理问题	116
三、总结和推论	135
第六章 公营企业与私营企业	138
一、区分公营企业与私营企业	139
二、公营企业的行业分布	149
三、解释国有企业的行业分布:相关文献	154
四、对行业分布的解释:一种交易分析	159
五、意识形态的影响	170
六、私有化	171
七、结论	174
第七章 公营企业和政府机构	176
一、公营企业和政府机构的区别	176
二、对选择国营企业还是政府机构的解释:文献考察	178
三、对选择国营企业还是政府机构的解释:交易方法	181
四、结论	188
第八章 结论	189
一、政策含义	191
二、行政责任	199
附 录	201
附录 A 比较功绩制和恩赐制的激励效果	201
附录 B 提高报酬中退休金比例对选择在公共部门就业的 动机的影响	204
附录 C 在文官队伍中提高厌恶风险官员的比例对 服从动机的影响	207
附录 D 竞争中的怠工	211
附录 E 竞争中的共谋	215

<u>注 释</u>	221
<u>参考文献</u>	243
<u>人名索引</u>	257
<u>主题索引</u>	260

表格目录

表 6.1 17 个 OECD 国家的公共所有制情况	150
----------------------------------	-----