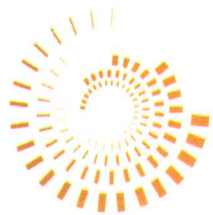


HONGGUANJINGJI

21世纪宏观经济焦点系列



区域经济学

QUYUJINGJIXUE

王飞 主编

ERSHIYISHIJIHONGGUANJINGJIJIAODIANXILIE

山西人民出版社

21 世纪宏观经济焦点系列

区域经济学

王 飞 主编

山西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域经济学/王飞主编. —太原:山西人民出版社,

2006. 2

(21世纪宏观经济焦点系列)

ISBN 7-203-05534-5

I. 区... II. 王... III. 区域经济学—研究

IV. F061. 5

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第010064号

区域经济学(21世纪宏观经济焦点系列)

主 编: 王 飞	网 址: www.sxskcb.com
责任编辑: 高美然	经销者: 山西人民出版社
出版者: 山西人民出版社	承印者: 太原市赫庆印业有限公司
地 址: 太原市建设南路15号	开 本: 850mm×1168mm 1/32
邮 编: 030012	印 张: 87.75
电 话: 0351-4922220 (发行中心)	字 数: 2300千字
0351-4922208 (综合办)	印 数: 1—2000(套)
E-mail: Fxzx@sxskcb.com (发行中心)	版 次: 2006年2月第1版
Web@sxskcb.com (信息室)	印 次: 2006年2月第1次印刷
Renmshb@sxskcb.com (综合办)	定 价: 150.00元(全套)

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

前 言

区域经济是按照自然地域、经济的内在联系、商品流向、民族文化传统以及社会发展需要而形成的,是特定地区国民经济整体的总称。各个地区都有其独特的自然、社会和经济条件,因而导致各地区经济发展水平、结构和布局的差异。各具特色、不同类型、不同发展水平的区域经济相互耦合而构成国民经济系统。

进入 21 世纪之后,国际政治经济格局发生了重大变化,全球经济呈现一体化趋势,各地的区域经济特征更加突出和多样化。区域经济学的理论与实践在我国及世界各国都有了长足进步和发展。这些都为中国区域经济学问题的研究提供了新的内容。

本书全面系统地研究区域经济学理论及其在我国的实践。理论分析部分主要阐述相关的区域经济学基本理论,揭示区域经济发展的基本规律;在实证研究部分,以大量的具体资料揭示中国区域经济的运行轨迹、产生的主要问题及其历史根源,针对当前区域经济发展中的重大问题提出分析和解决问题的思路。

本书由王飞任主编,其中第八章、第十一章由梁华林编写,其余各章由王飞编写。在编写过程中,吸收和借鉴了许多国内外的研究成果,也得到了许多专家、学者的指导和帮助,在此一并表示感谢。由于编者水平所限,书中疏漏在所难免,敬请读者批评指正。

编 者
2006 年 2 月

目 录

第一章 区域经济学概述	1
第一节 区域与区域经济.....	1
第二节 区域经济学的发展历程	12
第三节 区域经济学的理论体系	27
第二章 经济区与经济区划	43
第一节 区域经济差异性分析	43
第二节 经济区系统及其划分	55
第三节 中国经济区划的实践与构想	75
第三章 区域经济增长理论与增长模式	93
第一节 区域经济增长规律	93
第二节 区域经济增长模式的比较.....	111
第三节 区域经济发展梯度模式.....	127
第四节 区域经济增长点的培育.....	139
第四章 区域经济发展战略	149
第一节 区域经济发展战略体系.....	149
第二节 区域经济发展战略的主要内容.....	159
第三节 区域经济规划.....	167
第四节 中国区域经济发展战略.....	178
第五章 区域产业结构	198
第一节 区域产业结构及其演进.....	198
第二节 区域主导产业的选择与发展.....	217
第三节 中国区域产业结构的演变与优化.....	229
第六章 区域产业布局	257
第一节 区域产业布局概述.....	257

第二节	区域农业产业布局	270
第三节	区域工业规划布局	280
第四节	区域第三产业布局	299
第七章	区域经济分工与区际要素流动	308
第一节	区域经济分工概述	308
第二节	区域经济分工理论的发展与演变	327
第三节	区域要素流动体系	346
第八章	区域经济合作与区际贸易交流	372
第一节	区域经济合作的理论基础	372
第二节	区域经济合作方式	390
第三节	国际贸易与区域经济发展	403
第九章	区域投资体制	412
第一节	区域投资与区域经济发展	412
第二节	区域投资环境	428
第三节	适度区域投资规模	439
第四节	优化区域投资结构	452
第十章	区域城市化发展趋向	462
第一节	城市在区域经济发展中的地位和作用	462
第二节	区域城市化原理	482
第三节	区域城镇体系建设	506
第十一章	区域基础设施规划	534
第一节	区域基础设施的特征和作用	534
第二节	基础设施建设的理论和实践	539
第三节	区域具体基础设施建设与规划	545
第十二章	区域经济宏观管理政策	561
第一节	区域经济宏观管理概述	561
第二节	区域经济政府干预理论与实践	569
第三节	区域经济政策	585

第一章 区域经济学概述

第一节 区域与区域经济

一、区域的含义与划分

区域或经济区域的概念,人们的理解各不相同,一般说来可区分为三个层面,即:一国内的经济区域;超越国家界限由几个国家构成的世界经济区域;几个国家部分地区共同构成的经济区域。第一个层面,如中国的东部沿海发达地区(简称东部)、中西部欠发达或落后地区,德国的鲁尔地区等;第二个层面,如欧盟经济区、东南亚经济区、北美自由贸易区等;第三个层面,如湄公河流域经济区等。在大多数情况下,区域这一概念表明的是—国经济范围内划分的不同的经济区。

在世界经济区域和几个国家部分地区构成的经济区域中,涉及不同的货币、海关、国界等问题,而在一国的经济区域中则没有这样的障碍,区域之间可以自由地进行货物交换以及资本、劳动力、技术信息的流动。在一个开放的、统一的国内市场中,一个经济区域的增长和发展能量可以比较容易地传导到另外一个经济区域。然而,由于国内不同区域之间的货物交换与生产要素流动无需特别的管理部门监管、统计,这一过程也就不易觉察。所以,几乎没有区域之间交换与要素流动的信息、数据。这种缺陷为区域经济增长与发展理论的研究提出了一个难题,即在分析研究区域经济增长与发展中哪些因素应考虑在内,哪些因素不在考虑范围之内。

认真研究区域划分是分析区域现象的重要前提。然而,区域的定义历来颇为含糊,给区域下一个普遍接受的定义非常困难。区域这一概念含义不清主要是由于区域的规模可大可小,这主要取决

于所研究问题的范围与类型。且不提跨国或跨洲的区域,即使在一个国家内,区域的范围可小到一个个的居民点,也可大到若干个省的组合。西伯特在《区域经济增长:理论与政策》一书中将区域作为一个中间性范畴描述,他认为,一个区域概念是一个中间性范畴,它是一个类似于部门的中间范畴,它使得人们可对众多单个企业作某种程度的总量分析而无需对整个国民经济做全面的总量分析。根据西伯特的意见,区域的划分带有极大的随意性,他虽然指出了划分区域的部分目的,但未指出划分标准。

最早将区域作为研究对象的是地理学。早在20世纪五六十年代区域经济学刚兴起之时,许多地理学家便已明确了区域划分的一些标准,如差异性与内聚性等。例如,美国地理学家哈特指出,一个“区域”是一个具有具体位置的地区,在某种方式上与其他地区有差别,并限于这个差别所延伸的范围之内。这一概念确定了差异性这一标准。差异性标准亦可称之为同质性标准。这是同一内容的两种不同表述。对区间而言,要求不同区域具有一定差异;对区内而言,则是区域组成部分在某些方面是同质的。中国学者在研究区域问题时曾对区域边界的模糊性或确定性、区域边界与行政边界的关系等涉及区划标准与原则方面的问题进行过广泛讨论。国内外没有一个公认的将一国划分为区域的绝对标准。研究者往往自设标准,于是产生了许多区划标准,且它们通常会导致不同的分析结论。

由于存在不同的标准,因而出现了许多区域分类与划分方法。西方著名区域经济学家布代维尔、克拉森、汉森曾分别提出了各自的区域分类意见,至今仍在全球区域经济学界广为流传。

布代维尔主张将区域分为均质区、节点区、规划区。均质区为具有某些共同特点的多个不同空间单元组成的区域。这些共同特征既可是地理或自然资源禀赋等方面的,也可以是经济社会方面的。在研究均质区时,区域内部差异和区内相互作用往往不是研究

的主要问题,因而被忽略。节点区是由一系列与上一级增长极保持密切联系的,且这种联系要强于与其他同等级中心的经济空间单元组成的区域。简单地说,节点区是由在功能上彼此紧密联系的异质单元组成的区域,其内部具有功能相互联系、等级分明、核心突出等特点。在研究节点区时很少考虑其内部一致性。规划区是为了以最经济的方式实现一定目标而设定的连续空间。规划区的设定与行政调控或政治因素有关,其主要目的是便于为解决特定空间范围的问题而实施一系列特殊的政策与规划。

克拉森针对传统的以收入水平为标准将区域分为增长区、停滞区与退化区这一分类法缺乏动态观这一缺陷,提出了按增长率进行区域分类。他选取了两个基本指标,即区域人均收入水平与全国人均收入水平之比(A)、区域增长率与全国增长率之比(B),然后根据A与B的不同组合将区域分为四类:繁荣区($A \geq 1$ 且 $B \geq 1$)、处于扩张过程的欠发达区($A < 1$ 且 $B \geq 1$)、潜在的欠发达区($A \geq 1$ 且 $B < 1$)、落后区($A < 1$ 且 $B < 1$)。这一分类的优点在于其强调了区域的动态特征,不仅识别了繁荣区与赤裸裸的贫困区,而且识别了正在摆脱困境与可能面临滑坡的区域,因此,可为针对不同问题区域采取不同政策提供区域框架。

汉森利用三种资本或投资,即直接生产活动、经常经济资本与经常社会资本,根据它们的组合状况将区域分为三类:拥挤区、中间区与落后区。拥挤区是进一步扩张的边际社会成本(MSC)高于或等于边际社会收益(MSB)的区域。中间区是 $MSC \leq MSB$ 、私人投资可明显获利的区域。落后区是经济结构以小规模农业和下降或停滞的工业为主的、对新经济活动缺乏吸引力的区域。这种区域分类同样有助于制定与实施区域政策和规划,同时有利于协同调整区域产业结构。

前苏联学者侧重研究的是综合经济区。所谓基本经济区(即综合经济区)是指,国家的一个特殊的、经济上尽可能完整的地区。这

种地区由于自然特点、以往的文化积累和居民及其生产活动能力的结合而成为国民经济总链条中的一个环节。在基本经济区之下，还分两个层次的经济区，即经济行政区与基层经济区。前苏联学者在研究基本经济区的发展时建立与发展了颇具特色的地域生产综合体理论。改革开放以来，中国学者在吸收前苏联与西方有关经济区划理论的基础上提出了若干有关中国经济区划的不同方案，并认为经济区体系应包括经济类型区、部门经济区与综合经济区。

在本书中使用的“区域”概念，是指一个国家或一个国民经济中的一个地区，它同另外的地区之间不存在边界和相应的经济上的壁垒。同时，这里使用的“区域”这一概念，不是指一个点，也就是说不是指一个城市、一个地方或者一定的区位，而是若干个点的总和。在这里，我们不是从给定的行政区划单位出发，如乡、县、市等，而是根据一定的标准把这些单位加以综合。因此，区域是一个变化的构架，它必须符合研究任务提出的要求来加以定义。一个国家或国民经济划分为不同的区域，是与一定的研究任务相适应的，如调控经济运行、区域开发，或者为了另外的目的，如为一定产品确定需求潜力，按前者划分的区域就不一定适合于后者提出的任务要求。所以，区域概念的内涵和外延应该从研究课题提出的任务和请求加以确定。

如何运用恰当的方式对区域加以定义并据此进行划分呢？通常我们把这样一些地区单位综合为一个区域，即它们在主要方面具有共同性。这种共同性可以从两个方面把握，由此产生了划分区域的两个标准：一是同质性标准，二是功能性标准。

根据同质性标准，我们可以把那些根据一定的指标，具有相同或相近的地区单位综合为一个区域。例如，可选取的指标有：失业率、收入水平、就业劳动力的产业分布、流动人口与旅游，或者重工业比重等。根据功能性标准，我们可以把那些根据一定指标相互之间具有特别紧密联系的地区单位综合为一个“功能区域”。它们的

共同性在于,具有特殊的高度相互依赖性。为了划分功能区域,人们常常运用人口流动性标准。例如,具有一个核心城市的那些地区单位综合为一个功能区域,居住在这个核心城市的人口中有相当的比例在周边地区就业,这个区域称为劳动力市场区。也可以选取另外的指标,如商业购物区、产品供应区,等等。

选择区域划分标准不是任意的而是要根据研究课题提出的任务要求。如果要评价和预测两个大城市在未来城市竞争中的前景,就不能只以考察它们各自的行政管辖边界为限,而是要按照功能性标准,划分它们各自的功能性城市区。如果要研究旅游业对经济和社会发展的影响作用,就应该以同质性标准为依据,确定那些旅游业比重高的区域。

这两个划分标准之间不是相互排斥的,而是可以结合在一起运用。例如,假定我们要为一个新的购物中心选定一个特别合适的区位,那么一方面,要根据功能性标准划定一个城市区,从而更好地调查它的需求潜力和需求结构,评估它在未来的发展。为了在这个城市区内寻找到合适地点,我们需要根据同质性标准将这个城市区分成几个区域并加以研究,例如,繁华区和萧条区,迁入人口稠密区和迁出人口稀疏区,等等。

划分区域的目的是为了简化复杂的现实。因为这样做必然伴随着细节信息的损失,所以选择区划标准应该使这种损失不至于影响到研究现实总量所需的重要信息。换言之,在把若干地区单位综合成一个区域而应对复杂的现实加以简化时,没有损失过多的重要信息。为研究某一问题而进行的区划,如劳动力市场的发展,完全不适于另一个问题的研究,如技术扩散等。

二、区域经济的含义与特点

人类生存的第一个前提是必须能够生活。为了生活,首先就需要衣、食、住及其他东西,人类第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身,因此,人类就要进行生产劳动。

而劳动必然伴随分工,从社会劳动分工看,任何一种社会生产,总是隶属于一定的生产部门,所以社会劳动分工首先表现为部门分工。同时,生产的各个环节不可能在没有长宽度的虚构的点上进行,任何社会生产部门的存在都要依托一定的地区,从而又形成部门区,成为社会劳动分工在地域上的表现形式。对此,马克思曾作过重要论述,他说:“一个民族的生产力发展的水平,最明显地表现于该民族分工的发展程度。”这既包括部门、企业间和企业内部的分工,也包括“把一定生产部门固定在国家一定地区的地域分工”。社会劳动分工的这两种形式——部门分工和地域分工,是紧密联系的。也就是说,部门分工总是同一定的地域相联系,地域分工则要通过部门的差异来表现。而且,商品经济越发达,商品交换的地区范围也就越扩大,小块的地方市场联结成大块的区域市场,最后又将所有的生产部门和一切企业囊括到区域市场中来。区域市场的形成,表明社会劳动地域分工,得到较大发展,各个区域依靠着本身发展经济的有利条件,在竞争中逐步形成具有自己特色的生产。即“各个地区专门生产一种产品,有时是产品的一个品种,甚至是产品的某一部分”。这样,在物质产品的长期生产过程中,由于地理环境、历史渊源的不断影响,政治、经济、自然、宗教等诸多因素的共同作用,结果使一些经济联系频繁的居民区逐渐形成各具特色的经济区。同时,一个国家为了执行管理的职能,又往往按政治、经济、科学、文化等方面的需要,分设若干行政区。行政区的设置,又总是以经济活动的关联为主要依据,因而行政区划与经济区划往往是一致的。于是,在这些密切联系的经济区的具体空间里,进行的各式各样的经济活动及其联系,就形成了区域经济。

区域经济是介于宏观经济与微观经济之间的经济,处于宏观经济与微观经济的结合部。它的外延包括区域经济系统及其子系统(如省级区域下的市、县、乡镇经济);它的内涵包括系统的运行、结构、组织、目标等以及系统与外部(上对整个国民经济系统,下对

企业经济系统)的各种经济联系。但是,区域经济的规定又具有不稳定的特点。这是因为:

1. 区域经济作为介于宏观经济与微观经济的一个中间层次,实际上可看做是国民经济空间范围的划分。然而,其范围可大可小。比如,从大范围来说,我国可分成沿海与内地两大区域以及分成东部、中部、西部三大区域;还可分为东北、华北、华中、中南、西南、西北等六大区域;有以山西为中心,包括河南豫西、陕北、内蒙古、准噶尔地区和宁夏在内的山西能源重化工基地;还有包括北京、天津、河北唐山地区在内的京津唐经济区,等等。更现实地讲,我国的国民经济是由各省、市、自治区经济组成的,因此,在全国一级经济区之下,必然形成以省会城市为中心的二级经济区以及中等省辖城市为依托的三级经济区。再小一些,每一个省、市、自治区还可细分至县域经济。这样,区域经济的概念就有相当大的弹性了。

2. 区域经济作为国民经济的组成部分,具有综合性。不论其包括的空间范围大小,都可以按产业、行业、部门进行分解,也可以从技术结构、就业结构等角度进行划分。这样,区域经济就同行业结构、技术结构、就业结构等等之间存在着交叉、重叠关系。尽管从总体上说,区域经济的核心问题是生产力空间布局问题,但由于客观存在着上述交叉、重叠关系,加上除了产值和国民收入等综合指标外,至今还很难有一个充分而又准确反映区域经济状况的合适指标。所以,区域经济规定本身的不明确,从而大大增加了对区域经济考察的难度。当然,区域经济的确立,是适应现实经济活动的需要的。宏观经济的总量分析如果不结合区域经济分析,就过于抽象;微观经济的个量分析如果离开了区域经济分析,就很难保证其紧密联系总量运动。尽管区域经济的规定还缺乏严密性,但是它把宏观经济与微观经济连接起来,通过其分析,一方面使微观分析集合化,另一方面又使宏观分析具体化,因而对于指导整个国民经济

运行具有重要的现实意义。

三、区域经济中的行为主体

一个经济区域的区域结构、组织和发展水平,是许多行为主体决策及其相互作用的结果。其中重要的主体有三个,即企业、家庭、公共机构(政府)。

(一)企业

企业的区位选择决策是对区域影响意义重大的决策。企业的区位选择决定了它在一个区域内的什么地方进行生产、营销、研究开发或者管理活动。一个企业可以把它的所有活动集中在一个地点进行,或者分布在许多地点进行。前一种情况,我们称之为单一厂址企业;后一种情况,称之为多分部企业。多分部企业可以把企业的不同功能分布在不同地点,如生产地、研究与开发基地、营销地和管理中心等,或者在不同地点的各个企业集中了全部功能,相对独立地运营,它们同属一个企业集团。为了实现企业目标而形成的单个企业之间的共同作用,必须通过供货、信息和控制形成相互之间的联系。

然而不仅是企业的区位选择决策对区域经济结构有重大影响,企业的其他许多决策也会影响到区域经济结构并对另外的企业和其他主体的决策构成了框架条件。例如,企业的营销网络决策就会对销售市场的区域结构产生重大影响,或者企业的库存政策(“半成品存货”或者“及时供货”)会影响区域采购市场的扩展。企业的工资政策会影响到地区收入水平并决定着劳动力流动状况。地区收入水平反过来又影响对其他产品的需求,这些产品或者是本地生产的,或者是来自另外的地区。

总之,在区域行为主体中,企业是最重要的一个主体,它的决策和生产经营活动不仅影响到区域经济结构和发展水平,而且对其他两个行为主体也具有直接和间接的影响。区位选择问题并不是对所有的企业都是相同的,甚至在一个多分部的企业内部也是

有区别的,企业的各分部选择区位的要求是不同的。

一个工业企业的区位选择标准,并不适合于服务业企业。然而,也很难做到把这些标准粗略地用于一个企业身上。如果工业企业自己营销产品,或者从事售后服务,就能实现服务企业的功能。许多大工业企业管理服务活动可以从企业外部购买,如营销、广告、法律咨询、企业顾问等。然而通常情况下都作为企业的一个部门,其结果是,许多服务活动都被视为工业活动。

虽然存在工业分类国际标准,然而一方面许多企业生产分属不同部门行业的产品;另一方面,又不断推出新的产品,而这些产品还未能纳入分类目录。许多企业拥有多个生产场地(分部),它们分布在一个国家的不同地区(跨地区企业),或者分布在许多国家(跨国企业)。仅此而言,对区域问题就具有重要意义,因为一个多分部企业(跨地区或跨国企业)自然试图使它的所有分部的区位分布都达到最佳值。然而,许多企业从形式上看都是独立自主进行区位选择决策,实际上它们的决策要受到客观的限制,它们要依赖于资本联合的形式、长期合约、母公司与子公司之间的关系,等等。

政府绝不是一个无差别的行为主体。从区域的观点看,具有意义的是,各级政府处于不同的层面发挥作用。政府的宏观经济政策,如货币政策、财政政策、产业政策、外贸政策,会影响到地区差别;政府的专业部门,如计划部门、城市建设与规划部门、交通水电部门的投资决策,对区域的形成与发展具有直接作用;地方政府的则会直接决定着—个区域的经济社会发展状况、投资环境等。

(二)家庭(居民)

家庭(居民)作为区域经济行为主体,一方面,他们是商品和服务的最终需求者;另一方面,他们又是资源——劳动力、企业经营者的投入的提供者。与企业相类似,家庭(居民)也要进行区位选择决策。如果一个家庭(居民)变换了他们的居住地,人们称之为移居或者迁移。区域经济学中有大量专门文献对此进行研究。

就像企业同它们的供应商和顾客以各种各样的方式联系在一起一样,家庭(居民)也在区域内形成广泛的经济联系。他们拥有一定的工作岗位、在各个商店中购买各种商品、到郊区度周末、访亲探友、参观和游览文化和娱乐场所,等等。

人们之间的一个重要联系是工作。因为求职者只是在很少的情况下直接在他的居住点找到工作,通常情况下都不得不往返于居住地和工作地,即所谓“上班族”。它直接源于家庭区位(居住地)和企业区位(工作地)选择决策的紧密关系。只有人们对远距离工作地点有所准备,较大的企业才能招收到生产所需的劳动力。

类似的情况也存在于较大的商业企业和购物中心的销售方面,有居民准备好了远距离购物,才能形成足够的需求。

居民户作为区域经济中的行为主体,这一定义似乎没有任何问题。然而,当仔细考察时,也会存在困难。一方面,通常情况下居民户包括许多家庭成员,因此,其决策是他们内部协商而定,例如,是由一个主要成员决定,还是谈判解决或者发生冲突等。在当今社会,家庭共同体有各种不同形式,夫妻分居生活、同居等各种社会现象都存在。这些共同体中,有些是很稳定的,有些则经常发生变动。有些人属于多个家庭,例如,离异父母的孩子,部分地属于父亲,部分地属于母亲。随着社会的变化,近年来,这种状况在不断增多,他们处于原有居民划分的边缘。

(三)公共机构(政府)

政府决策对区域经济的影响是多方面的:一方面,它的决策在很大程度上决定了不同区位的质量;另一方面,它本身也要对政府机构区位选择进行决策。政府构建了人们共同生活和从事经济活动的政治、社会的框架条件。它征收税费、颁布法律、保持贯彻法律的机构(司法、警察)、设有一系列公共管理机构。

政府的一项重要任务是提供各种各样的基础设施,由此可以对区域差别形成巨大影响作用。道路、铁路和通信网络等基础设施

的建设规模和水平决定了有些区位比其他区位更适合于某种特定功能。学校和大学的类型和质量决定了劳动力的教育水平,这反过来又成为区位的优势或劣势。

值得注意的是,政府既不是无差别的行为主体,也不是处于经济活动之外。各个层面的管理机构,无论是从管理范围(县、省、市、中央)还是从管辖功能(各个部、局)上的各类机构,都常常追求不同的目标,并且相互竞争控制和分配资源的权限。政府采取各种经济调控措施从事自己的经济活动,征税、追求自身利益以及其他的政策措施,这些活动与国民经济运行结合在一起。在公共机构(政府机关、公立学校、公立医院)的区位选择方面,政府与家庭(居民)一样,也有类似的限制和要求。因此,政府实际上是一个多重的行为主体,它对区域形成有效作用的决策,是同其他行为主体紧密交织在一起的。由于这种交织,政府应发挥的重要调控主体作用,即实现社会共同福利,往往不能真正完全实现行为主体的交叉和分类问题,尽管我们把区域行为主体划分为企业、家庭(居民)、公共机构(政府),看上去似乎是清晰明了并合乎逻辑的,然而当进一步深入考察时,就会发现它还存在几个问题。一方面,三类行为主体之间存在交叉;另一方面,很难使单个决策单位具有一致性。我们已经说明了,政府在有一些领域具有类似于私人企业的行为反应,这主要是源于这样一种状况,即政府是国有企业的所有者,同私人企业处于竞争关系之中。此外,私人企业有时也不得不遵循公共利益目标,也就是说实现政府的任务。如果私人企业活动于基础设施服务领域(如电信公司、公交公司、电力公司等),情况就是如此。通常情况下,它们要签订合同保证供应。有时政府也会创建新的企业,承担政府的任务,这些任务原来是由政府有关部门承担的。从其运行功能角度看,很难把它们划归为企业或者是公共管理机构。