

程以提高经济效率,这是在图 10-1 中,经济开放度由小变大时北部产业份额从  $1/2$  变化为 1 或 0 的情形;如果当地政府偏好区内居民社会福利水平的公平,则政府可以通过制定部门间或地区间差别化的经济政策(包括融资、税收、环保等方面),尽可能降低部门间或地区间的收入水平差异,因为部门间或地区间政策的差异化程度越大就意味着经济系统的经济开放度越低,所以这是在图 10-1 中经济开放度由大变小时北部产业份额从由 1 或 0 变化为  $1/2$  的情形。

值得注意的是,区域政策会有强烈的非线性特征,相同力度的区域政策在不同条件下可能产生截然不同的效果。这意味着,制定并实施区域经济政策时,必须准确地把握住当前区域经济所处的状态。

## 2. 组织可能性

市场失灵为政府介入经济活动提供了依据,同时政府(尤其是中央政府)掌控的强大行政和经济能力也为区域政策的制定和实施提供了组织上的可能性。

首先,政府拥有绝对优势的行政组织资源,掌握了制定和实施包括区域政策在内各项政策的权力,并可通过制定和实施政策来促进其设定目标的实现。比如,我国中央政府为了促进区域协调发展,制定并实施西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起、东部率先发展、长江经济带等战略和规划,就是政府通过其强大的行政资源推行其区域发展意图的典型例子。

其次,政府掌握的财政能力为区域政策的贯彻实施提供了经济保障,尤其是中央集权的国家,中央政府掌握了国家大部分的财力,依靠这些财力为其通过转移支付、财政倾斜等方式来贯彻其区域发展目标提供了可能。比如我国 1994 年实行分税制后,中央财力和调控经济的能力得到了提高,与此同时也建立了财政转移支付体系,为援助欠发达地区和缩小地区间发展差距创造了条件。

值得注意的是,政府的区域政策干预能否最终成功,取决于政府解决区域问题的意愿强度和能力大小两个变量。因此,为了使区域政策能够成功贯彻,政府既需要有强烈的解决区域问题的愿望,又需要有雄厚的财政能力,其中后者,即加强中央财政能力和宏观调控能力是关键。比如我国经过改革开放近 40 年的快速发展,经济总量已稳居世界第二位,中央财政能力强大,宏观调控能力不断提高,同时中央政府解决区域问题的决心和意愿强烈,出台并实施了一系列旨在转变区域发展方式与空间格局的战略规划和政策措施,这为我国推动区域发展由不平衡不充分向创新、协调、绿色、开放和共享方向转型提供了条件和可能。

## 二、区域经济发展中的政府与市场

政府和市场在区域经济发展过程中具有不可替代的作用,二者不可或缺。市