

軟環境與區域經濟社會發展的相互作用*

葛敬豪

[提要] 軟環境是一個複雜的社會系統，由宏觀政策環境、法律制度環境與社會人文環境三大子系統構成。每個子系統以及內部各個要素有機聯繫，發揮各自不同的功能，共同影響著經濟社會的發展。建設良好的區域軟環境，能聚集優質生產要素，為企業壯大提供肥沃土壤；進一步擴大本地區的對外開放，形成區域性的經濟增長點。建設良好的區域軟環境，能營造優秀文化氛圍；推動社會精神文明與生態文明建設；促進社會個體的身心發展，保障社會穩定和諧。

[關鍵詞] 軟環境 區域 經濟社會發展 相互作用

[中圖分類號] F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2012) 03 - 0061 - 07

區域軟環境是一個地區物質文明、精神文明、政治文明、生態文明的集中體現。軟環境建設通過政策法規的執行、機制體制的運行、政府的行政與管理能力、道德文化的氛圍、公職人員與公眾的素質等諸多方面的活動來實現，軟環境對於經濟社會發展的影響力與重要性日漸顯現。軟環境建設與經濟社會的發展相互作用，抓好區域軟環境建設對於一個地區經濟社會的全面發展與文明進步具有深遠意義。

一、我國軟環境建設理論研究的產生與實踐發展

(一) 我國軟環境建設理論研究的產生

改革開放前，我國沒有軟環境的專門理論研究。改革開放以後，軟環境在經濟社會發展中的重要作用日益顯現，各級地方政府越來越重視軟環境建設，軟環境的相關理論研究開始出現。

軟環境這一概念最早出現在1993年張敦富主編的《中國投資軟環境》一書中，經濟發展軟環境這一概念的出現則更晚。20世紀90年代末起，經濟發展軟環境一詞開始出現在各種文獻中，但這一時期內出現的經濟發展軟環境與之前的投資軟環境基本屬於同一概念而被不加區別的使用。宋賢卓所

* 本文係吉林省社會科學基金研究項目“吉林省軟環境系統工程研究”（項目編號：2011B356）的階段性成果。

著《中國經濟發展軟環境理論研究》是第一次將經濟發展軟環境與投資軟環境概念區別開來並進行理論研究的文獻，書中將經濟發展軟環境定義為：“社會經濟發展過程的各種無形要素的集合。”

經濟發展軟環境這一概念及其理論研究的出現，是由於我國經濟體制與政治體制改革的不斷全面深化，觸及了整個社會經濟的各個領域。新的經濟問題和社會問題不斷湧現，促進了新的制度安排和制度創新，促使政府職能的重新定位，使構建良好的軟環境成為現時期各級政府的主要工作。我國改革開放和經濟社會全面發展的客觀需要催生了軟環境理論的研究，推動了軟環境建設理論與實踐的發展。從總體上看，國內軟環境的理論研究還沒有形成專門的獨立的學科體系，對於軟環境建設實踐探索，各地有豐富的經驗總結。

（二）各地軟環境建設的實踐經驗

一個地區的軟環境綜合反映了該地區的思想解放程度、市場發育程度、經濟發展水平、政府管理水平，以及社會風氣與公眾素質。國內一些省市、地區如江蘇、浙江等省，北京、上海、深圳、廈門、蘇州、杭州、珠海、張家港、大連、青島等城市，在改革發展中前瞻性地看到了軟實力在競爭中的重要地位，在大力發展區域經濟的同時，較早地注意軟環境建設。上海、天津的文明社區建設，江蘇、浙江的文化大省建設，以及珠海、大連、青島、濟南、深圳、張家港等市的形象塑造工程等，都是通過軟環境建設，大大提升了區域軟實力。

各地區在軟環境建設上積累了豐富經驗，並各有其側重點。如昆山市採取“目標成果倒逼”的考核辦法，把全市各個行政部門的工作編制為預期工作成果一覽表，檢查、落實統一整合，建立問責制度、限時辦結制度和服務承諾制度。從年初制定工作目標開始，全程跟蹤的督查落實也隨之開始。昆山市提出建立廉政風險分析標準化工程建設，通過崗位職責、崗位風險和防控措施三個“標準化”建設，幫助所有部門建立起具體的、規範的、科學的預防腐敗體系。南京市的權力陽光電子政務建設位於全國電子政務改革的前列。南京市電子監察系統從權力簡化、優化和固化入手，構建起全市統一，集網絡辦公、電子監察、績效考核於一體的電子政務平臺，在網絡平臺上再造一個全新的政府運行模式。電子政務平臺在提高行政效能、促進政府職能轉變、從源頭治理腐敗、優化發展環境方面起到了重要作用。張家港市用企業化管理思路推動政府管理改革，對行政行為各個環節的職責進行明確界定，使行政行為成為一個環環相扣的“生產”流程。將行政活動比作產品生產過程進行管理，實施控制。對各個行政機關的行政服務細化分解，對行政服務過程進行監控，建立與完善較強的績效監督考核機制。張家港市建立的一整套管理決策程序，使得政府每一項公共管理決策活動均按規定的程序組織實施。通過用行政標準化遏制決策、用權方面的隨意性，營造了科學化、規範化、人性化的政務環境，提高政府的服務質量。

各地軟環境建設的豐富實踐，推動了國內學者對軟環境理論研究的深入。

二、軟環境建設的理論基礎

（一）軟環境理論的研究對象與學科基礎

1. 軟環境的涵義

軟環境是我國經濟社會發展中出現的新概念。軟環境是相對於硬環境，指經濟社會運行過程中發揮作用的一切非物質形態的事物的總和，包括體制與機制、法制與政策、思想與觀念、管理與服務等諸多方面的條件而構築成的經濟社會發展的環境。

軟環境的涵義可以從三個方面來理解：第一，從市場經濟的角度來講，軟環境是一種有利於

各類市場主體公平競爭、保證與維持市場秩序的經濟發展環境；第二，從人本主義的角度來講，軟環境是有助於各社會主體自由平等競爭，實現其自身價值與個人身心發展的社會人文環境；第三，從制度安排的角度來講，軟環境是以國家行政機關為主體的各種要素相互作用的政策體制環境。軟環境是以上三個方面的密不可分的有機組成，是人們在特定社會的生產關係中所創造和反映出的體制上與精神上的境況的總和。軟環境是無形的，但每個人又隨時隨地身處其中。

2. 軟環境理論的研究對象與學科基礎

我國目前還沒有軟環境專業理論與學科體系，其研究對象與區域經濟學、管理學、傳播學和社會學相交叉，軟環境建設基礎理論研究還需要從許多最基本的工作做起，包括學科定位與理論定位。作為一個跨學科的研究領域，其理論研究採用了多學科的研究方法，借鑒了多個學科的理論成果，涉及經濟學、政治學、社會學、管理學、行政學、倫理道德學等多個學科。軟環境基礎理論研究具有系統性、整體性、多層次性、動態性、綜合性等特徵。

（二）軟環境建設的要素構成

軟環境是一個複雜的社會系統，其中包含多個子系統，每個子系統又由一系列要素所構成。研究軟環境的要素構成，有利於軟環境建設效果的量化與總體水平的提高，有利於各地區軟環境建設的比較、競爭與學習，有利於深入剖析影響軟環境建設的深層次原因，為軟環境建設提供科學依據。

國內學界對軟環境的子系統劃分不一：有的學者認為軟環境由政策環境、法制環境、行政環境和社會環境四個方面構成；也有學者認為市場環境、政治環境、法制環境、人才環境和社會環境構成了軟環境的基本要素。本文從軟環境系統的三大子系統宏觀政策環境、法律制度環境和社會人文環境入手，研究軟環境的要素構成。

1. 宏觀政策環境

宏觀政策環境是指國家機關的行政決策、執行、監督，以及為合理配置政府各部門的職責權力而建立的現代行政組織結構和運行機制，還包括國家的遠期和近期發展規劃、宏觀調控措施等。宏觀政策環境指導與調控國民經濟可持續發展和推動社會全面進步。宏觀政策環境主要由政策環境、政務環境和監督環境組成。（1）政策環境：是指由中央與地方政府制定、修正、實施的一系列規範性條文，包括各項政策以及法律規範、措施，如金融政策、稅收政策、市場准入政策、土地政策、價格政策等，以及投資、分配、用工、用地、價格、安全等方面的各項規定。政策環境從決策層面上影響經濟社會的發展。（2）政務環境：是指國家機關的機構設置、職能設置和人員設置及公務人員行使其職能的方式、方法和態度等。政務環境從執行層面上影響經濟社會的發展。（3）監督環境：是指為保證決策的合法性和合理性，保證政策執行的合法性和有效性而設立的監督制度和監督機構。監督環境從監督層面上影響經濟社會的發展。

2. 法律制度環境

法制環境是由一系列法律法規構成的法律制度體系。包括法律、行政法規和地方法規的立法、執法、司法監督等基本要素，以及國家機關及各企事業單位和公民普遍遵法守法、依法辦事的法制氛圍。（1）立法：立法必須健全完善。完善的立法是建設良好的法制環境的堅實根基。作為社會行為規範的法律制度必須科學、完善、嚴格、規範。（2）執法：執法必須嚴格。嚴格的執法是建設良好的法制環境的有力保障。執法機關必須嚴格執法，依法行政，才能使良法得以準確實施。（3）司法：司法必須公正。公正的司法是建設良好的法制環境的權威實現。一切違

法行為，包括執法機關、組織和公民的違法行為，都應受到公平公正的懲處和制裁。（4）法制氛圍：濃厚的法制氛圍是建設良好的法制環境的社會基礎。在社會生活中，絕大多數人都能自覺遵守法律，維護法律的權威和尊嚴，樹立較強的法制觀念。

3. 社會人文環境

社會人文環境由特定歷史階段的社會意識形態、人們的行為慣例等要素構成，它體現了社會的普遍行為特徵。社會人文環境中制度化、條文化的部分成為對公民行為的強制與約束，非條文化、非制度化的部分通過社會公眾在社會長期發展中的不斷試錯與歷史傳承逐漸地嵌入到社會秩序中。社會人文環境由多種要素構成，包括社會意識形態、文化教育水平、全民思想道德素質、社會治安秩序、社會風尚習氣等。

（三）軟環境子系統及諸要素之間的有機聯繫

軟環境系統中各個子系統以及每個子系統中內部的各個要素，以各自不同的方式對經濟社會運行起重要作用，發揮著不同的功能，並相互影響、相互約束，共同作用於經濟社會發展過程。

1. 政策環境在軟環境中的地位與作用

政策環境子系統在軟環境系統中處於主導地位，對經濟社會活動起著引導、約束和規範的作用。政策環境是由政府部門主導的。政府通過政策的制定與貫徹形式制定全部遊戲規則，劃定經濟社會活動的舞臺，明確違規活動的代價。政策法規要靠人來執行，靠組織機構來落實，由此賦予了執行機構與執行者相應的權力。因為所有政策法規皆出自於決策者，所有政策法規貫徹皆依賴於執行者。因為決策者是軟環境的決定因素，執行者是軟環境的關鍵因素，所以對決策的制定與貫徹實施是軟環境建設的核心內容。

2. 法制環境在軟環境中的地位與作用

法制環境子系統是由國家司法部門主導的，它保護各類經濟組織、社會組織和個體合法權利，約束和懲罰各類經濟、社會組織和個體的違法行為，它在軟環境系統中發揮著前提性和保障性的作用。良好的法制環境表現在立法、執法、司法、法律監督以及人民群眾守法等各個環節上，從而使整個社會形成一種依法辦事、嚴格執法的氛圍。人民群眾的法制水平和對反腐敗鬥爭的參與熱情也是良好法制環境的重要內容和社會基礎。良好的法制環境是良好的軟環境的根本保障。

3. 社會人文環境在軟環境中的地位與作用

社會人文環境子系統是社會主體一人的生存空間，是社會演化過程中形成的社會秩序。它以社會主流的文化意識、道德思想價值觀念為主導，以精神力量為指引，以社會輿論為導向，與自發的約定俗成影響並約束社會中的每一個人，為社會中每個人提供了最廣泛的、最基本的行為規範與行為選擇。社會人文環境是軟環境建設的依託。良好的社會人文環境應該是社會安定祥和、人與自然和諧相處、有利於社會個體德智體全面發展的氛圍，它是軟環境建設的終極目標。

三、區域軟環境建設與經濟社會發展的相互作用

良好的軟環境對於一個地區的物質文明、政治文明、精神文明、生態文明的協調發展有著重要作用。一個地區的軟環境建設必然與該區域社會的安定、有序、和諧，與人文素質的提高，與區域生態的文明之間相互促進，形成良性循環。

（一）軟環境與區域經濟發展的相輔相成

軟環境對經濟運行的影響是顯性的。良好的軟環境將引導與激勵區域經濟進入上升軌道，差

劣的軟環境將導致區域經濟停滯甚至衰退。軟環境的“軟”是指其形式上由非物質資料構成的，但是它對物質資料生產產生的作用是剛性的。良好的軟環境能實實在在地提高經濟活動效率，充分發揮市場經濟體制機能，激發企業經濟活力，催生區域經濟的發展動力。因此，加快區域軟環境建設是促進區域生產力、推動區域經濟可持續發展的客觀要求。

1. 良好的軟環境能聚集優質生產要素，提升區域整體經濟實力

市場經濟的競爭，不光是資金、技術、人才的競爭，更是“硬環境”和“軟環境”綜合實力的競爭。在市場配置資源的條件下，哪個區域軟環境建設得好，雄厚的資本、高新技術、優秀人才等優質生產要素就會向哪個區域聚集。在經濟全球化的背景下，資金、技術、人才等生產要素在不同國家、不同地區之間的流動規模越來越大，流動範圍越來越廣。在進一步深化改革開放、全中國形成統一大市場的形勢下，在各個地區分布不平衡的各類資源重新配置的空間日益廣闊，配置速度日益加快。一個地區軟環境良好即能吸引與加快優質生產要素向該地區聚集的速度，形成強大的資金流、人才流、科技信息流、高新技術流、商品流等，形成並輻射一個地區的區位經濟優勢，提升區域整體經濟實力。軟環境的磁石效應與連鎖效應在區域經濟發展中能創造凝聚力，形成輻射力，提高生產力。如果沒有良好的軟環境，引進的人才會跑掉，引進的資金會流出，引進的項目會下馬。

2. 良好的軟環境能促進企業發展壯大，形成區域新的經濟增長點

企業的發展不但要靠資金、人才、技術，還依賴於市場環境。軟環境的構成要素，也是企業生存環境的構成要素。企業生存環境的好壞決定了企業經濟效益的高低和交易成本的多少。因此，軟環境是企業生存的基礎，良好的軟環境是企業發展壯大的肥沃土壤。

企業的發展環境，主要體現在地方政府的政策措施、行政服務與市場監管上。第一，地方政府制定各項促進企業發展壯大的經濟政策與措施，給予企業財政、資金、稅收、技術開發以及合作上的支持。第二，地方政府通過各項服務周到的行政行為，如各種手續的審批審核、產權與知識產權的保護等支持企業的生產經營。第三，地方政府通過有效嚴格依法進行市場監管，為企業提供公平有序的市場競爭環境。這些都是軟環境建設的主要內容。

良好的軟環境能促進企業群體市場競爭力的增強和經濟效益的提高；能夠增多地方稅收，從而增加地區人均收入，進而拉動區域消費需求的擴大，促進形成區域新的經濟增長點。

軟環境是潛在的無形資產，隱含著巨大的社會生產力。資金、技術、項目、產品、人才、自然資源都可以引進與交易，唯有軟環境不能引進與交易，只能靠自己建設。隨著全球經濟一體化進程的加快，國內經濟發展方式的轉變與經濟體制改革的深化，面對國際國內兩個市場的挑戰，各級地方政府對區域軟環境建設應有充分的危機感、緊迫感，把促進區域經濟發展的手段更多著力於區域軟環境建設上。

3. 良好的軟環境能提升區域形象，進一步擴大區域經濟對外開放

良好的軟環境向國內外展示了良好的區域形象，提供了良好的投資環境。良好的軟環境可以吸引更多的國內外投資。良好的投資環境提供良好的社會信譽，使國內外戰略投資者產生安全感和信任感，增強投資者的信心，堅定國內外戰略投資者在該地區立足生存和發展壯大的決心。

在投資環境中，信用環境是核心，是投資環境中的軟環境，能否營造誠信守信的信用環境是能否優化規範、公正、高效的投資環境的關鍵，也是能否鞏固已有的對外開放成果、進一步擴大對外開放的關鍵，是一個地區進一步實現“走出去，引進來”的對外開放戰略、進一步擴大區域經濟對外開放的社會保證。

（二）軟環境建設與區域社會的和諧發展和全面進步

1. 軟環境建設與區域社會的穩定和諧

社會穩定和諧是社會發展的基礎。目前大量的人民內部矛盾是影響社會安定團結的重要因素。當前人民內部矛盾的突出表現是：人民群眾對官場腐敗和行政人員的官僚主義作風不滿。營造和諧社會的良好環境，政府負有首位責任，如果政府機關著力維護本部門利益而與公共利益衝突，必然造成政府與人民群眾的矛盾，造成社會的不和諧不穩定。

通過軟環境建設，加快服務型政府建設。督促各級公務員公開公正行使行政職權，實行陽光政務，實現依法行政，減少違法行政，實現行政法治，保障依法行政。通過軟環境建設，有效地貫徹實施黨和國家的路線、方針、政策，遏制政府部門或官員以權謀私給社會公共利益造成的嚴重侵害，減少公眾與企業的不安全感、不穩定感，使國家、社會組織與公眾各方利益得到兼顧與保護，達到國家、地方、部門、企業之間的平衡協調共同發展，增加人民群眾對國家政策及其執行的滿意度。這樣就可減少社會矛盾的發生，即使出現了矛盾，也比較容易解決。

良好的軟環境能創造政府與公眾之間的信任與合作氛圍，這種信任與合作能化解各種矛盾與衝突，能減少突發的群體性事件，抵消群體性事件擴散造成的負面影響，必然對政府與公眾之間的和諧關係起到促進與維護的作用。良好的軟環境還能推動政府與社會各個階層協調一致，產生合作動能。政府有良好的形象和信譽，易於吸取人情民意，充分利用社會經濟發展環境中的各種有利因素，避免各種不利因素，以調整政府決策與政策，為實現長遠發展和長期獲益的目標創造有利條件，促進區域軟環境建設與社會的安定有序和諧發展。

2. 軟環境建設與區域社會人文環境的優化

（1）良好的軟環境推動社會精神文明建設。搞好軟環境建設是促進與實現社會精神文明建設的客觀要求。良好的社會人文環境與公眾整體素質的提高，是實現區域社會全面發展的基礎。通過建設軟環境，在全社會形成共同理想和精神支柱。通過軟環境建設，弘揚自力更生、艱苦奮鬥的創業精神，形成全民族奮發向上的強大動力。倡導社會公德、家庭美德和職業道德，在全社會形成適應社會主義市場經濟發展的思想道德體系。

（2）良好的軟環境營造優秀文化氛圍。區域社會人文環境是一個地區文明程度的最終體現，是一個區域經濟社會發展的人文基礎和思想源泉。因此，營造優秀的文化氛圍，也是軟環境建設的重要內容。加強文化建設，重視對區域文化地域特色的深入研究，使其體現時代精神，同時要努力培育繁榮的文化市場和發達的文化產業，創造一個能使經濟持續發展、政治穩定有序、民眾奮發向上的區域精神文化氛圍。良好的人文環境還能通過潛移默化、薰陶教化來培養公眾的人文素質。學歷教育與社會教育相互結合，提高國民教育文化水平、道德水平、法制意識等文明程度，培養善良熱心、誠信守信等人文精神，牢固軟環境建設的思想道德基礎。

（3）良好的軟環境促進社會個體的全面發展。堅持“以人為本”是科學發展觀的核心，實現社會個體的全面發展是我國經濟社會發展的根本目標。每個人都工作生活在一定的社會環境中，良好的生存環境提供了豐富多樣、能發揮自身特長愛好、展示個性魅力的舞臺。良好的工作環境使人心情舒暢、人際關係和諧、信息管道通暢、工作效率提高，能夠充分發揮人的才能和智慧，發展勞動技能、管理才能以及其他各種能力，促進人的綜合素質的提高。社會個體素質的提高能使軟環境建設不需要強制與約束，成為每個人主動的、自覺的行為，從而形成區域軟環境建設與社會個體身心全面發展之間的良性循環。

3. 軟環境建設與區域生態文明建設相得益彰

在區域生態文明建設中，政府負有首位責任。政府的責任與干預體現在下列方面：政府應提供足夠的生態環境基礎設施等公共產品；對已破壞的生態環境進行治理與重建；建立健全生態環境保護的各項法規，包括土地、河流、水源、空氣、建築規劃、市政市容、居住環境、產業企業佈局、交通衛生、文物保護等多方面的內容。按照生態市場經濟規律對浪費資源、破壞生態環境的行為實施懲處懲罰，構建生態環境保護機制，並使其法制化，以最大限度地促進人民群眾的公共利益與長遠利益。

在軟環境建設中，還必須轉變政府對保護治理生態環境唱獨角戲的角色。政府的責任更重要的是建設好全社會積極參與的生態軟環境，用各種方式提高公眾的環保意識。鼓勵企業與社會各界和廣大群眾都樂意關心、支持和參與社會公益事業和公益活動，促進資源節約型、環境友好型社會的建立，實現人與自然的和諧相處。通過生態軟環境建設培養公民的生態文明道德與生態保護習慣，使保護生態環境和自然資源成為每個公民與單位的自覺行動，使區域軟環境建設與區域生態文明建設相互促進，相得益彰。

結語

我國的經濟社會發展實踐證明，軟環境建設對於實現國家長治久安、社會安定有序和人民安居樂業有重要意義。軟環境建設是軟實力的競爭，不是以壓倒對方為目的，而是以發展自我為目的。建設好區域軟環境能增強區域對外的影響力和對內的凝聚力，促進區域經濟社會的全面發展與文明進步；而區域經濟社會的全面發展與文明進步，又能進一步營造與鞏固更加良好的軟環境，從而形成軟環境建設與區域經濟社會的全面發展與文明進步的良性循環。

參考文獻：

- [1]宋賢卓：《中國經濟發展軟環境理論研究》，北京：中國社會科學出版社，2006年。
- [2]金烈：《優化軟環境與服務型政府建設》，吉林延邊：延邊大學碩士學位論文，2010年。
- [3]李克：《東北老工業基地經濟發展軟環境理論研究》，長春：吉林大學博士學位論文，2010年。
- [4]朱文興：《論軟環境對經濟發展的影響及對策》，濟南：《山東社會科學》，2000年第6期。
- [5]張思山：《淺議社會軟環境建設的影響因素及其優化》，長沙：《湘潮》，2007年第6期。
- [6]范鈞：《區域軟環境與中小企業競爭優勢》，北京：經濟管理出版社，2007年。
- [7]程松彬：《建立優化經濟發展軟環境的長效機制》，長春：《新長征》，2005年第15期。
- [8]管新帥：《西部投資軟環境與地方政府目標定位》，石家莊：《經濟論壇》，2008年第6期。
- [9]謝地：《振興東北老工業基地加強軟環境建設》，北京：《中國工商管理研究》，2005年第3期。
- [10]謝自強：《政府干預理論與政府經濟職能》，長沙：湖南大學出版社，2004年。
- [11]馬美英：《易春新型城市化進程中的軟環境建設》，武漢：《科技創業月刊》，2009年第3期。
- [12]朱文興：《軟環境創新：新世紀中國經濟發展環境優化的戰略選擇》，濟南：《濟南市社會主義學院學報》，2001年第1期。

作者簡介：葛敬豪，長春理工大學教授。長春130022

[責任編輯 劉澤生]