

从国家发展的角度界定 社会系统和社会体制

文/董克用

一、如何定义“社会”

社会这个概念有广义与狭义之分。广义上讲，社会指的是由有一定联系、相互依存的人们组成的超乎个人的、有机的整体。马克思主义的观点认为，社会是人们通过交往形成的社会关系的总和，是人类生活的共同体。进一步讲，宏观上定义的社会是共同生活的人们通过各种各样的社会关系联合起来的集合。其中，形成社会的最主要的社会关系包括家庭关系、共同文化以及传统习俗。社会关系包括个人之间的关系、个人与集体的关系、个人与国家的关系，还包括群体与群体之间的关系、群体与国家之间的关系。

如果从广义上界定社会，社会体制的概念就没有立足之地了，更谈不上社会体制改革了，因为，从广义上看，社会体制改革可以等同于社会变革。“小康社会”也是从宏观角度讲“社会”，是在人类

社会发展的一般规律下，党为我国发展的特定阶段设定的发展目标，“小康社会”所指的“社会”，也涵盖了政治、经济、文化、环境等各个方面。

若从狭义上界定社会，主要关注邻里和社区、职业和雇主以及收入分配、社会保障等内容，无法涵盖今天面临的社会问题，且这些内容之间的内在联系也不明确。

因此，应当抛开传统的广义和狭义的社会概念，另辟蹊径。

二、从国家发展的角度 界定社会系统和社会体制

现有的社会的定义无法满足需要，需另辟蹊径。党的十八大提出“五位一体”建设中国特色社会主义，为定义社会提供了新思路。政治、经济、社会、文化、生态正是国家发展的五大系统，这五大系统既有各自的功能定位，又有相互之间的联系和交叉，共同构成了国家发展的支柱，这五大系统的建设



董克用：中国人民大学教授

和发展推动了国家的发展。其中，政治系统主要解决权力问题，经济系统主要解决资源配置问题，文化系统主要解决价值观问题，生态系统主要解决可持续发展问题。

如何从国家发展的角度，在五大系统的基础上界定社会系统？我们认为，那些提供与公民生活密切相关的产品或者服务，而这些产品或者服务无法或不宜通过经济系统（市场）或者政治系统（政府）提供的系统称之为社会系统。从产品或者服务的具体内容看，社会系统包括义务教育（义务教育是公共服务，高等教育是市场导向）、就业服务、社会保障、公共卫生与医疗（医疗可以有部分是市场导向）、社区服务、人居环境、慈善互助、职业自律、行业发展等领域，上述内容，有些属于民生领域，有些则跨越了民生领域。

社会系统中的运行主体是谁？我们认为，有四大主体和两个支撑体。四大主体分别是事业单

位、社团、慈善组织、社区组织；两个支撑体分别是政府和企业。

1. 事业单位。事业单位这个名称是中国特有的，但是，以学校和医院为主体提供教育和医疗服务都是国际惯例。学校和医院不仅是社会系统运行中的一个主体，而且与其他主体相比，有其特色，表现在组织规模、组织任务、服务对象长期稳定，从业人员拥有高人力资本存量，职业稳定性高特征。

2. 社团。社团的概念比较复杂。一种解释是，社团（mass organizations）是具有某些共同特征的人相聚而成的互益组织；另一种解释是，社团是指社会团体，是由公民或企事业单位自愿组成、按章程开展活动的社会组织，包括行业性社团、学术性社团、专业性社团和联合性社团。无论哪种解释，工会、妇联、行业协会、专业人员协会等都属于社团。

3. 慈善组织。包括慈善基金会、慈善组织建立的救助机构、互助会等。

4. 社区组织。包括居民委员会、业主委员会、社区居民的生活娱乐组织等。其中，居民委员会虽然是政府在城市管理中的基层组织，但是，在法律上，居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

政府作为社会系统运行的支撑体，除了政策支持之外，还包括资金支持；企业则主要通过履

行企业社会责任起辅助性作用。

上述运行主体各自的职能界定和制度安排以及不同主体之间的相互关系的制度安排就构成了社会体制，或者说，社会体制是保障社会系统平稳有效运行的法律和制度的总和。政府在社会体制中起到宏观指导的作用。

按照上述逻辑分析，社会建设是指社会系统和社会体制的建设；社会事业则可以用社会系统中四大运行主体的职能来替代，因为，目前所讲的社会事业的内容都已经包括在四大运行主体的职能之内了。

三、社会体制的运行

社会体制运行的目标是公平、有效地提供产品与服务，以促进社会和谐、安定和繁荣。社会体制运行目标的实现，需要四大运行主体发挥好各自的职能，且相互配合。

社会系统中的四大运行主体的资金来源有很大区别，一般包括政府财政拨款、使用者缴费、捐助三个渠道。财政拨款主要投向教育、医疗等事业单位；使用者缴费主要适用于社团和社区组织；慈善组织主要靠捐助。四大运行主体均可以从政府、使用者、捐助方得到资金支持，只是由于组织特点的差异，从三方得到资金支持的比例不同。

非营利原则是社会系统四大主体运行的核心要素，是社会系统区别于市场系统的关键。世界上所有组织的运行都需要资金支

持，“不花钱也办事”是空想。非营利原则是指社会系统中的组织可以从不同渠道获得资金支持，也可以在支付成本后留有剩余（surplus），但是，剩余并不是利润（profit），剩余只能用于扩大或者改善原有产品或者提高服务水平，不允许用于所有者分红。非营利原则与所有制性质无关，无论是公立还是私立，都可以在非营利原则下运行。政府对按照非营利原则运行的组织给予税收优惠。国际上许多著名大学、社团都是在非营利原则的支持下成长壮大的。由于坚持非营利原则，四大主体在运行中必须具有很高的财政透明度，以利于政府和社会监督。

社会体制运行的人力资源有两大来源：一是劳动力市场。劳动者自主选择职业，这些就业者与经济系统中的企业就业者相同，他们需要通过就业获得人力资本回报。事业单位中的员工多是以职业形态出现的人力资源。二是志愿服务。志愿服务有多种形式，在社团、慈善、社区中大量存在。志愿者从事志愿服务不是为了报酬，而是体现了公民的社会责任，体现的是公民对社会的回报。志愿服务是社会体制中公民参与的重要形式。

四、社会体制的治理

社会体制的治理包括两个方面，一是社会系统内部的治理，二是社会系统与其他系统，特别是与经济系统、政治系统的关系。

1. 社会系统内部的治理

凡是组织，都有治理问题。社会系统中的四大主体不同于经济系统中的企业，他们是在非营利原则下运行的组织，不追求利润最大化。那么，他们的治理机制是什么？四大主体有没有共性之处？我们认为，这四大主体在治理中有共性，即自主治理，简称“自治”。原因在于，第一，这些运行主体不隶属于政府，不能由政府直接管理；第二，这些运行主体不是企业，不能按照市场规则来治理，不能以利润高低论成败；第三，四大主体的运行领域有很高的专业性，从业者多为专业人士，很难派“外行”通过既定规程来管理。所以，自治是社会系统中四大运行主体的共同治理特征。当然，自治必须在法律的框架下、在合法的范围内活动，其中，政府对四大主体的指导不可或缺。所谓“自治”，主要是指在外部条件既定的情况下，运行主体自主决定如何更好地提供有关产品和服务，如何处理好各利益相关方的关系。

2. 社会系统与其他系统的关系

社会系统与政治系统、经济系统、文化系统、生态系统都有着密切的联系。政治系统提供的公共政策和社会政策是社会系统四大运行主体履行各自职能的保障，没有这些政策的保障，实际运行将困难重重，甚至寸步难行。反过来，社会系统在运行中发现的问题为制定和调整公共政策提供了依据。经济发展是基础，但是，离开了社会系

统，经济往往难以持续发展。更重要的是，如果混淆了经济系统和社会系统的区别，将本来应当由社会系统完成的任务通过经济系统来实现，就会出现负面的效果，中国在义务教育和公共卫生方面都曾有过深刻教训。社会系统在帮助推进文化系统和生态系统建设中能发挥基础性作用。因为，社会系统的四大运行主体承担的职能深深扎根于基层，通过这四大主体，文化系统的价值观建构，生态系统的可持续发展建设能够实现投入少、见效快的效果。

从某种角度讲，社会系统与经济系统、政治系统、文化系统、生态系统的相互配合就形成了国家“共治”的局面。

五、社会体制改革

之所以进行社会体制改革，其原因在于原有的社会体制已经无法适应今天市场经济体制的要求，即社会体制运行的背景发生了改

变。原有的事业单位运行方式不适应了，社团、慈善、社区大多是新生事物，是计划经济体制下没有的。传统的“单位人”已经成为了“社会人”，改革原有体制就迫在眉睫了。

抓好四大运行主体的建设是社会体制改革的突破口，其中包括事业单位改革、社团的建立与完善、慈善组织的规范、社区组织的重构等。抓好这些运行主体的改革，社会体制改革就会有实质性进展。

在社会系统中切实贯彻和落实非营利的运行原则是关键，抓住这个“牛鼻子”，就可以在资金筹集和人力资源激励等方面迅速推进。

当然，社会体制改革需要法治先行，需要由法律和公共政策界定四大运行主体的行为规则和运行边界。

公民参与将是社会体制改革的亮点。



▲ 《帕米尔高原》 李晓东摄影