

# 略论住宅社会政策理论

王 冰

**作者** 王冰, 武汉大学经济学院教授, 武汉, 430072

**关键词** 住宅 社会政策 理论

**提 要** 住宅社会政策是国家为妥善解决全体国民的住宅问题制定的原则、方针和措施, 而住宅社会政策理论则是指住宅社会政策本身的理论构成及其内含的基本原理, 同时, 它也是住宅政策活动实践的理论升华, 即对住宅社会政策内在规律性的概括。因而, 住宅社会政策理论, 是制定住宅社会政策的思想理论基础, 它对于住宅社会政策的科学性、权威性、严肃性和住宅社会政策的贯彻实施, 以及住宅社会政策保持连续性和相对稳定性等方面, 都具有很重要的作用。

从社会政策直接的表现形式上来看, 住宅社会政策是国家解决全体国民住宅问题的一系列政策、法规、措施条文。但是, 从更深层次来进行分析, 我们可以发现住宅社会政策中有极其丰富的理论内涵, 同时还发现住宅社会政策理论具有重要的社会功能。因此, 有必要对住宅社会政策理论进行研究, 以便为住宅社会政策活动提供理论思维。

## 一、住宅社会政策及其理论内涵

住宅社会政策和住宅社会政策理论是既有联系又有区别的概念。住宅社会政策是国家为妥善解决全体国民住宅问题而制定的原则、方针和措施, 而住宅社会政策理论除了包括有住宅社会政策自身的理论构成外还包括住宅社会政策的理论内涵。

### 1. 住宅社会政策理论与住宅社会政策的联系和区别

住宅社会政策和住宅社会政策理论, 是两个既有联系又有区别的不同概念。要研究住宅社会政策理论, 首先必须了解它与住宅社会政策之间的相互联系和区别。

所谓住宅社会政策, 按西方国家惯用的界定方法来看, 应是中央政府和地方政府 (其中更为重要的是地方政府) 解决全体国民住宅问题的手段和方法。按我国惯用的界定方法来看, 住宅社会政策应是党和政府为妥善解决全体国民的住宅问题而制定的原则、方针和措施。实

际上,我国关于住宅社会政策的界定与西方国家惯用的界定,并没有根本性的差别,其核心内容是基本一致的。如两种界定的概念中都有解决国民住宅问题的手段和方法,只是两种界定的特点稍有差异。如西方国家住宅社会政策强调地方政府的作用更大一些,而我国的住宅社会政策则强调中央政府的作用更重要一些。这种作用上的差异,是由我国与西方各国的中央政府和地方政府功能体制差异引起的。这种不同,从住宅社会政策定义的文字表达上就有明显的反映。

所谓住宅社会政策理论,笔者目前尚未发现国内外学者的研究界定。为什么国内外学者尚未开展对住宅社会政策理论的研究呢?其原因主要是因为国民住宅问题是每个国家都存在的现实的具体社会问题,能否妥善解决好国民的住宅问题,不仅直接关系到政府住宅社会政策承诺的履行和兑现,而且还关系到社会的稳定。因此,研究解决具体的住宅问题,对于各国政府来说,是一个具有紧迫性的现实问题,是每个国家都必须妥善解决的重大社会任务;而住宅社会政策理论,则是一种更深层次的问题。住宅社会政策理论研究,是住宅社会政策的基本理论建设,对于完善住宅社会政策的科学性来说是必要的,但却不是政府最紧迫的任务,往往是在解决现实住宅问题的进程中为了住宅社会政策的系统化、合理化,使其更具科学性时,才会明确提出住宅社会政策理论的建设问题,以便使住宅社会政策不仅仅只成为政策财富,而且也成为理论财富。因而,目前各国的政府及许多学者们把自己的注意力都集中在如何解决国民住宅问题的具体手段和方法这类现实问题的层次上,为解决国民的住宅问题出谋划策,是有其理由的。这也是理论工作者为社会现实服务的具体表现。但是,应当说,仅有这种层次上的研究是不够的,尤其是对住宅学和住宅社会学的建设来说更是如此。为了本文研究的需要,笔者不揣粗浅,进行住宅社会政策理论界定的尝试。笔者认为,住宅社会政策理论就是指住宅社会政策本身的理论构成及其基本理论内涵。

住宅社会政策与住宅社会政策理论之间,既存在着必然的联系,又有一定的区别。所谓联系,是指住宅社会政策与住宅社会政策理论所研究的问题都是国民住宅这个同一领域的问题,同一个研究领域将它们紧密地联系在一起,使它们具有共同的基础。所谓区别,是指住宅社会政策与住宅社会政策理论是研究解决国民住宅领域内不同层次的问题:住宅社会政策是研究解决国民住宅的政策层次上的问题,而住宅社会政策理论研究解决的则是国民住宅的理论层次上的问题。住宅社会政策是现实的具体的问题和基本层次上的问题,而住宅社会政策理论则是理论上的抽象和更高更深层次上的问题。住宅社会政策解决的是实际问题,而住宅社会政策理论则是在住宅社会政策基础上抽象出来的人与住宅和解决住宅问题实践活动的共同规律性问题。住宅社会政策理论,是住宅社会政策的理论基础和指导,是住宅社会政策具有科学性和稳定性的基本保障。因而,住宅社会政策和住宅社会政策理论各有其特有的功能,是不能相互替代的范畴。

## 2 住宅社会政策的理论内涵

要对住宅社会政策理论进行科学地界定,首先应当界定住宅社会政策理论的构成要素。住宅社会政策理论的构成要素应包括两个方面:一方面是住宅社会政策本身的理论构成要素,其中包括住宅社会政策的定义、基本特征、地位、作用、制定原则以及解决住宅问题的手段、方法、措施,住宅社会政策的执行与管理等方面的理论;另一个方面是住宅社会政策所内含的基本理论要素,也就是指住宅社会政策的理论内涵,具体来说则是指住宅社会政策条文背后

所隐含的一些基本原理或理论。住宅社会政策内含的基本原理或理论,是不可能仅从字面上就能看出来的,需要透过文字从住宅社会政策整体上并将其置于整个人类社会协调运行总循环中进行分析 and 科学地抽象概括,才能总结出来。只有从住宅社会政策本身的理论构成和住宅社会政策的理论内涵两个方面对住宅社会政策理论进行研究界定,才是完整的和科学的界定。

笔者已对住宅社会政策本身的理论构成进行过初次的研究<sup>①</sup>,目前尚无新的进展,现只对住宅社会政策的理论内涵进行一些粗浅的研究分析。

住宅社会政策理论是一种经验性的理论,在漫长的人类社会历史进程中,人类曾从各种角度来认识住宅问题,采用各种手段和方法来解决住宅问题,使具有住宅政策雏型的历代解决住宅问题的各种措施蕴藏着日益增多的理论内涵。历史的智慧和经验积聚至今,使人类解决住宅的理性认识,产生了质的飞跃,上升到了理论的高度,使住宅社会政策具有了丰富的理论内涵。也就是说,使住宅社会政策蕴含有多种学科的理论意义。我们从多种科学理论的角度,运用多种科学的基本理论,都可以对住宅社会政策进行理论抽象和理论分析,使住宅社会政策成为迄今为止的人类解决自己住宅问题的智慧和知识凝聚或结晶。例如,住宅社会政策蕴含着经济学、政治学、人类学、社会学、社会系统论、控制论、预测学、法律学、传播学、社会管理等等学科的基本理论素养。因而住宅社会政策理论是一个具有丰富理论内涵的研究领域,需要我们认真进行研究。笔者试图从以下几种理论的角度,对住宅社会政策的部分理论内涵进行一些简要分析。

#### (1) 住宅社会政策具有经济学方面的理论内涵。

衣服、食物、住宅是人类生存发展的必需生活资料,生产这些必需生活资料,是人类社会最基本的经济活动。为了满足人们对住宅的需求,一方面要涉及到研究住宅建设方面的问题,即要解决好人与住宅的自然关系,寻求提高住宅建设速度的规律,增加住宅商品的产量和效益;而在建设住宅的过程中各种参与者还结成了一定的社会关系,这种人与住宅建设的社会关系,也会影响住宅建设的速度、产量和效益。这些方面的研究,属于经济学研究的范畴。

另一方面,为了满足人们对住宅的需求,还要涉及到研究解决国民住宅问题的原则、方针和措施方面的问题,这些方面的研究则属于住宅社会政策研究的范畴。这方面的研究,是以住宅生产为前提条件、在已有的住宅商品数量的基础上为保障人们的住宅需求而进行的。实质上,住宅社会政策就是一方面为人类进行经济活动提供基本物质前提(住宅条件)创造相对公平的社会条件,一方面为人类最基本的生存资料需求(住宅需求)的满足提供社会保障。这也就是说,住宅社会政策本身就包含有经济学的基本理论,具有经济学的内涵。

#### (2) 住宅社会政策具有人类学方面的理论内涵。

人类学认为,人们居住环境条件的复杂性,造成了人类文化的多样性,而由此又影响到人类的人格形成。住宅在人类进化过程中有一个复杂演进过程:初始“构木为巢”,或“依穴而居”;而后,由石砌、火烧砖砌房发展到用钢筋水泥和合成材料建造住房,使住宅日益牢固、美观漂亮;初始由被动防御各种侵害,而后主动设计墙体、屋顶和门窗,使居者既安全又活动自由,促进住宅功能日益复杂全面等。这些都是通过人类住宅文化的积累和继承而实现的。在住宅的不断改进过程中,住宅的不断改进也促进了人类生存能力的提高和人类认识能力的

进步。这也就是说,住宅本身的演进,就包融着人类学的某些基本理论。住宅社会政策作为解决人们住宅问题的手段和方法,自然也就包含着人类学的一些基本理论。例如,住宅社会政策对住宅设计和住宅质量的要求,就是要保障居住者的安全和方便;住宅社会政策要求住宅成套化即小间隔离,齐全、单元大封闭,就是要避免混杂环境对居民个人生活、工作和人格产生不利影响等。这些都是住宅社会政策自觉或不自觉地对人类学基本理论的运用。

### (3) 住宅社会政策具有政治学方面的理论内涵。

政治学认为,住宅是人类生活的必需生存资料,每一个人都应有享有住宅的利益要求,而且这种住宅利益要求时常会相互发生矛盾或冲突。这种住宅利益要求矛盾或住宅利益冲突只有通过把各种住宅利益要求转变成为政府的政策选择,才能得到缓解。因而,住宅社会政策是全体国民住宅利益的具体体现和综合。从本来意义上讲,住宅社会政策本身就是各种类型的人们住宅利益要求的利益综合,它本身就是一种政治措施。这也就说明住宅社会政策本身就运用了政治学的基本分析范畴。再从住宅社会政策条文上来看,也是如此。例如,不论是哪一种经济发展水平国家的住宅社会政策,都规定采用不同的政策措施来解决不同经济收入水平居民的住宅问题。尤其重要的是采取各种切实可行的措施,认真解决中低收入者和贫困者的住宅问题,保障居者有其屋。这样的住宅政策措施,是缓解住宅利益矛盾和住宅利益冲突的需要,是保持人类正常政治秩序的需要,也是自觉运用政治学基本理论的表现。

### (4) 住宅社会政策具有社会学方面的理论内涵。

社会学认为,住宅与社会生活诸要素间有密切的联系,它关联着人类的衣食住行、物质生产、人际交往、文化娱乐、生育、修养、个人发展、社会地位等方面。社会学就是要研究住宅与社会生活诸要素间的关系及其规律性,使住宅与社会生活诸要素间形成一种相互促进的协调发展和良性循环的关系,而这样的关系也正是住宅社会政策妥善解决人们住宅问题所希望达到的社会目标。住宅社会政策就是要通过全面妥善解决全体国民的不同住宅需求,消除住宅与社会生活诸要素间有可能产生的矛盾和冲突,促进住宅与社会生活诸要素之间的和谐发展,给人们的工作、学习和生活带来安全与方便,以利于人们个性和智力的发展,提高全体国民的生活质量,从而达到稳定社会秩序和促进社会安定的目的。因而,住宅社会政策实际上也具有社会学方面的理论内涵。如果住宅社会政策不具备社会学的理论内涵,人们就不能清楚地认识到住宅与社会生活诸要素间的关系及其规律性,也就不能主动避免和消除住宅与社会生活诸要素间的矛盾隐患,住宅与社会生活诸要素间就可能会出现恶性循环。这也从另一个方面证明住宅社会政策具有社会学的理论内涵。

## 二、住宅社会政策理论的主要社会功能

住宅社会政策理论对住宅社会政策的系统化、科学化及其保持稳定性,都具有重要的作用。这种作用主要是通过住宅政策活动来实现的,并且贯穿于住宅社会政策活动的整个进程之中。这里的住宅政策活动,是指由住宅社会政策的理性认识、住宅社会政策的制定、住宅社会政策的实施、住宅社会政策的评估和住宅社会政策的改进等组成的一系列行为过程。下面对住宅社会政策理论的主要社会功能,进行一些分析。

### 1. 住宅社会政策理论是制定住宅社会政策的基础

住宅社会政策理论,是人类对住宅问题的科学认识和人类解决住宅问题实践、智慧的总结,是人类对人与住宅问题和解决住宅问题手段、方法及措施的规律性概括。它是一种理性认识,也是人们认识住宅问题和解决住宅问题的理论武器。只有一方面继承前人和他人的住宅社会政策理论思想,一方面总结自己对住宅社会政策的理性认识,才能建立科学的住宅社会政策理论;同时,也只有建立了科学的住宅社会政策理论,并以其作思想指导,才能制定出正确合理的住宅社会政策。如果没有科学的成熟的住宅社会政策理论作指导,就不可能制定出正确的成熟的住宅社会政策。例如,如果没有正确的住宅社会政策理论作指导,那么政府的领导者们就会只根据自己的感性认识来制定住宅社会政策,而人们的社会实践和社会视野总是有局限性的(即使是制定政策的领导者也不会例外),因而在这种情况下制定出的住宅社会政策就会不可避免地带有领导者的好恶倾向性及某些主观随意性。这样的住宅社会政策,缺乏严格的科学性和严肃性。如果用错误的住宅社会政策理论作指导,制定出的住宅社会政策必然是错误的住宅社会政策。例如,取消私有住房的政策,就是我国过去在错误的和极左的住宅社会政策理论指导下,制定出的错误住宅社会政策。这种错误的住宅社会政策,则致使我国的住宅矛盾日益严重,长期得不到解决。因此,科学的住宅社会政策理论,是制定正确住宅社会政策的基础和前提条件,对住宅社会政策起着思想上和理论上的指导作用。

### 2. 住宅社会政策理论是住宅社会政策有效实施的前提

住宅社会政策的实施是否卓有成效,除了与住宅社会政策本身是否正确有很大关联之外,还与住宅社会政策实施人员对住宅社会政策理论的掌握和理解程度有密切的联系。

首先,只有掌握了住宅社会政策理论,才能真正理解住宅社会政策,明确贯彻住宅社会政策的意义。住宅社会政策理论,既包含着住宅社会政策的基本理论依据,也包含着住宅社会政策的理论渊源。掌握了住宅社会政策理论,就抓住了住宅社会政策的实质及其核心内容,掌握了住宅社会政策的重要性,明确了住宅社会政策的社会作用和最终社会目标,因而,掌握住宅社会政策理论是理解住宅社会政策的关键。掌握了住宅社会政策理论,才能对住宅社会政策有深刻地和全面地理解。只有如此,才能对住宅社会政策作出最有说服力的理论说明,对各种疑问作出科学的解答,使住宅社会政策实施人员掌握理论武器,明确贯彻住宅社会政策的社会意义,增强贯彻实施住宅社会政策的自觉性。

其次,只有全面正确地掌握了住宅社会政策理论,才能全面正确地贯彻实施住宅社会政策。掌握、理解了住宅社会政策理论,就从理论上认识了住宅社会政策的重要性,使住宅社会政策实施机构及实施人员能够从中理解、掌握住宅社会政策制定者的社会意图及其社会目标,从而也就使住宅社会政策制定者与实施者之间有了相互沟通,产生了共同的思想认识基础,住宅社会政策实施机构及实施人员就能够主动地实施住宅社会政策并服从住宅社会政策。这样一来,住宅社会政策实施机构及实施人员,就会更自觉地处理好国家全局利益和本地局部利益的关系,全面正确地实施住宅社会政策,避免偏差,消除抵触。如果没有对住宅社会政策理论的理解和掌握,住宅社会政策的实施过程就可能出现偏差,如,片面理解或曲解住宅社会政策,或只实施对自己有利的条款,或不花精力结合本地区的实际住宅情况采取有效措施解决住宅问题等。

### 3. 住宅社会政策活动需要住宅社会政策理论提供理论思维

住宅社会政策是为了适应妥善解决国民住宅问题的实际需要而制定的,它要解决的是具

体的国民住宅问题。但是,解决这些具体的住宅问题却不能只将自己的思维局限于具体住宅问题的层次上。要全面正确地解决全体国民的住宅问题,首先必须将现实具体的住宅问题提到理论的高度,进行理论审视和思维,才能正确地认识住宅问题并采取科学的对策,而住宅社会政策理论则是对解决住宅问题进行理论思维的武器和指导。实际上,也就是说住宅社会政策活动需要住宅社会政策理论提供理论思维。因为住宅社会政策理论能为住宅社会政策活动奠定理论思维的基础,提供正确的理论指导。

住宅社会政策理论的这种地位,是由其在解决住宅问题实践过程中的作用决定的。因为,第一,住宅社会政策理论,是人与住宅和解决住宅问题实践活动的规律性的反映。掌握了住宅社会政策理论,就掌握了人与住宅关系的规律性和解决住宅问题的规律性,对解决具体住宅问题就有了科学的认识,在解决具体住宅问题时就会增强按客观规律办事的自觉性。第二,住宅社会政策理论,不仅揭示了住宅社会政策的客观规律性,而且对妥善解决国民具体的住宅问题具有重要的社会能动作用。掌握了住宅社会政策理论,就能指导人们在解决具体的住宅问题时减少片面性和局限性,能更全面正确地解决好住宅问题,避免因住宅问题解决不当而引起的种种消极影响。

#### 4. 住宅社会政策理论是住宅社会政策保持连续性和稳定性的保障

住宅社会政策应当具有连续性和稳定性,不具备连续性和稳定性的住宅社会政策,会因为缺乏严肃性和权威性而降低人们对其信任的程度。但是,只要住宅社会政策以住宅社会政策理论作为自己的理论依据,就使住宅社会政策保持连续性和稳定性具有了基本的保障条件。

这是因为,住宅社会政策理论,是住宅社会政策活动实践的理论升华,是住宅社会政策内在规律性的科学概括。同时,住宅社会政策理论归根到底是从解决具体的住宅问题实践活动中抽象出来的,也是为妥善解决具体的住宅问题服务的。虽说具体的住宅问题是在不断变化着的,如不同时期住宅问题的表现形式是不同的,例如,有时表现为是否具有住宅的问题,有时表现为能否住得下的问题,有时表现为家庭成员能否不混居的问题,有时表现为家庭成员居住是否方便的问题(如厨房、厕所、客厅是否配套),有时表现为是否舒适的问题;而到了人口老龄化的现代社会,则又表现为住宅是否适合老年人特点的问题,以及子女家庭和上辈家庭既分离又相临,还要适合于照料老年人,又适应老年人生理、心理特点要求的复杂问题。但是,人与住宅相互关系的基本规律和解决各种具体住宅问题所依据的基本原则等道理是不会变的。如,尽管在历史发展的不同时期,人们的住宅水平差别很大,现代社会里人们的住宅水平越来越高,但是住宅社会政策的理论内涵却是不会变化的。也就是说无论任何历史时期的住宅社会政策,都会具有各种科学方面的理论意义。因此,只要住宅社会政策以住宅社会政策理论为其理论依据,住宅社会政策的核心内容及其理论内涵就不会随意改变,住宅社会政策就会保持相对的连续性和稳定性。

注 释:

- ① 王冰:《住宅社会政策浅论》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,1995年第1期。