住宅社会政策浅论

王 冰

在由国家保障居民住宅供给的住宅政策向适应市场经济规律要求的住宅社会政策转变的过程中,探讨住宅社会政策的基本范畴,如住宅社会政策的定义、一般特征,住宅社会政策的地位、作用和制订住宅社会政策应遵循的基本原则,为建立和完善住宅社会政策提供理论思维,是十分必要的。

一、住宅社会政策及其特征

住宅社会政策是党和国家社会政策体系中的一个重要组成部分,它对人们的经济活动和生活活动都产生着重要的影响。目前,我国住宅政策正处于向市场经济条件下的住宅社会政策转变初期,亟待开展对住宅社会政策基本理论的研究。住宅社会政策的定义和一般特征,是其中最基本的范畴。

为了科学地界定住宅社会政策,首先必须分析住宅社会政策定义的构成要素。我认为,住宅社会政策定义中必须具备四种要素,即主体要素、对象要素、主要内容要素和作用要素。主体要素是指制订住宅社会政策的主体是谁,这里所指的主体要素是党和国家;对象要素是指社会政策实现的目标和适用范围,这里所指的对象要素是解决国民住宅问题、适用于住宅的范围;主要内容要素是指住宅社会政策要解决的主要问题,即解决住宅问题的原则、方针和措施;作用要素是指住宅社会政策的效力问题,即其指导作用、强制作用和规范作用。

由以上四个方面要素构成的住宅社会政策定义,可以说是完整的定义。即使住宅社会政策定义受到文字和修辞方面的限制而不能从文字描述上明显看出这四个方面的要素,但是其涵义中必须包含有四个方面的要素。作为住宅社会政策的研究者、制订者和执行者,都必须明确地掌握住宅社会政策涵义中的四个方面的构成要素。根据以上分析,我们试将住宅社会政策界定为:党和国家为妥善解决国民住宅问题而制订的基本原则、方针和措施。它是党和政府解决国民住宅问题的行动准则和措施,体现了党和国家妥善解决国民住宅问题、维护社会秩序和社会稳定的愿望。

住宅社会政策有狭义和广义之分。狭义的住宅社会政策是党和国家直接解决国民住宅问题的具体原则、途径和措施。它只涉及具体的住宅方面,而不涉及到与住宅相配套的其它方面。广义的住宅社会政策,既包括解决住宅问题的总体原则和总方针,也包括具体的直接解决国民

住宅问题的政策,还包括有与解决住宅问题相配套的规划、土地、建筑、税收、金融、信贷、管理和优惠措施在内的其它有关政策措施。在住宅社会政策研究中,狭义住宅社会政策和广义住宅社会政策有其各自的功能,是既有联系又有区别的两个基本概念,因而是不能互相替代的。

住宅社会政策具有以下一些基本特征:

1. 住宅社会政策具有系统性

住宅社会政策的系统性,表明住宅社会政策是由解决不同层次国民的住宅政策组成的一个互相影响、互相制约和互相配合的完整政策系统。也就是说,住宅社会政策系统,是由不同层次的具体住宅政策组成的。只有将这些不同层次的具体住宅社会政策有机地组合在一起,互相配合,互相补充,才能实现住宅社会政策的总方针和总目标。任何不具备系统性的单一层次住宅社会政策,都不可能完成住宅社会政策要解决的全社会国民住宅问题的任务。

与国民住宅问题联系最直接、最紧密的是人们的经济收入水平,因而住宅政策的层次,主要是依据人们经济收入水平的层次而制订的。一国国民的经济收入水平虽然是千差万别的,但也可以将不同经济收入水平的国民进行一个大致的分类,如,富裕、富豪类阶层,较高收入阶层,中低收入阶层,贫困阶层等。国家为解决不同经济收入阶层国民的住宅问题而制订的住宅政策,应是与各阶层经济收入水平相适应的住宅政策。因为经济收入水平的差别会带来经济支付能力的差别,这种差别也就造成了人们对住宅有效需求的多样性和层次性。虽然世界各国的住宅社会政策相互都有差别,但有一点是大致相同的,那就是针对不同经济收入阶层而制订不同内容的住宅政策。对于高收入的居民,许多国家都规定并鼓励他们通过住宅市场购买自有住宅或建造自有住宅。而在解决众多中低收入阶层居民的住宅问题方面,许多国家的做法是:第一,国家修建一些造价低的住宅,出售给中低收入者居住;第二,国家统一修建一些公共住宅,以低租金出租给中低收入者居住。如果购买公共住宅,可享受优惠价格;第三,对低收入阶层居民提供房租补贴;第四,向部分经济收入水平很低、难以维持基本生活水平的公民提供免费住宅或住所。只有将以上提到的以及尚未提到的各种层次的具体住宅政策有机地组合在一起,才能形成一个完整的住宅社会政策系统或体系。也只有形成了完整的住宅社会政策体系,才能发挥其应有的社会功能,实现国家妥善解决国民住宅问题的目标。

2. 住宅社会政策具有广泛性

住宅社会政策是国家社会政策体系中一个方面的具体政策,相对于国家总政策来讲,只是在一个方面产生影响;但是相对于其它某些方面的具体社会政策来讲,住宅社会政策的影响又有广泛性。这是由人们的居住问题在社会经济活动中和生活活动中的特殊作用决定的。

住宅社会政策的目标是妥善解决人们的居住问题,而作为栖身场所的住宅又是人们进行正常社会经济活动和社会生活活动的基本物质条件,人们只有有了栖身场所的保障,才能正常地从事经济活动和社会活动。因而住宅问题与社会的每一个人都有紧密的联系。这样一来,作为解决人们住宅问题的住宅社会政策,自然涉及到全社会所有人的居住行为,对所有的人都会产生影响,因而也就形成了住宅社会政策具有广泛影响的特征。

特别需要指出的是,住宅社会政策对中低收入者阶层和贫困者阶层居民产生的影响更为巨大和深刻。从某种意义上来说,住宅社会政策主要是或者说重点是解决中低收入者和贫困者阶层居民的住宅问题。这不仅仅是因为中低收入者和贫困者人数在许多国家中占了多数或绝大多数,还因为其经济状况限制了他们自我独立解决住宅问题的能力,只有通过住宅社会政策的调整,借助社会的力量才能使他们的住宅问题逐步得到解决。我国目前正处于经济发展的初期,绝大多数人都属于中低收入者和贫困者,因而妥善解决他们的住宅问题,是我国住宅社会

政策的主体内容和最重要的任务。

3. 住宅社会政策具有稳定性

住宅社会政策是根据一定历史时期内社会经济的发展水平、发展速度和群众经济收入水平及其增长状况而制订的,只要住宅社会政策所依据的社会经济发展和群众经济收入状况符合客观实际并且对其发展的预测是科学的,那么在这个历史时期内,住宅社会政策就自然具有相对稳定性。也可以说,只要住宅社会政策作为党和国家的社会政策一经正式提出,就应该是符合客观规律,基本内容是合理的,这样的住宅社会政策在一定时期内是不会有很大变化的。

从另外一个角度来说,作为党和国家的住宅社会政策,只有保持相对稳定性,具有继承性,才有利于该项政策的贯彻执行及解决群众住宅问题目标的实现。如果住宅社会政策变化频繁,住宅政策的执行者和广大群众就会无所适从,从而削弱人们对住宅政策的信任程度,他们执行住宅政策的坚定性就会下降。这样,就会丧失住宅社会政策的严肃性和权威性,大大降低住宅社会政策的作用。

4. 住宅社会政策具有阶段性

住宅问题的解决,要以经济发展和物质资料的增长为基本前提条件,即使采用先进的生产技术来发展经济、生产物质资料,也总会有一个逐步发展的过程,因而住宅建设和住宅问题的解决,必然也会有一个相应的过程,也即具有阶段性。

第一,从社会发展的历史来看,不同的历史发展阶段有不同的住宅社会政策。在每个特定的历史发展时期,都会有一种既定的住宅社会政策目标,如在某个历史发展时期,可能是强调居者有其屋,让每个人都有栖身的住所;而在其后的又一个历史发展时期,住宅社会政策的目标肯定会有所提高,可能变为强调人均住房面积和住宅质量都达到一定标准;再后来的历史发展阶段,住宅社会政策的目标可能转变为强调住宅的方便程度和舒适程度等。

第二,从社会发展的某个历史时期内来看,住宅社会政策也具有明显的阶段性。在任何一个特定的历史时期内,住宅社会政策目标都不能一步实现,总是要分步骤、分阶段达到。也就是说,都要将这个历史时期住宅社会政策目标分解为若干个阶段性的目标,去逐步实现。

二、住宅社会政策的地位与作用

住宅社会政策是党和国家管理社会住宅的社会手段,是全面妥善解决全体国民住宅问题的根本保障,因而住宅社会政策在现代社会里具有极其重要的作用。住宅社会政策的这种重要性,就是由住宅社会政策的地位与作用决定的。

1. 住宅社会政策的地位

在现代社会里,由于人们的经济收入状况和住宅有效需求以及住宅建设发展十分复杂,如果完全依赖于市场自然调节,则难以妥善解决全体国民的住宅问题,因而在利用市场调节作用的同时,还要利用社会的力量,即运用住宅社会政策来保证住宅问题的妥善解决。

(1)住宅社会政策,是党和政府解决住宅问题的指南。

住宅社会政策作为党和政府解决国民住宅问题意志的体现,它也与全体国民解决住宅问题意愿具有同一性。因为党和政府解决住宅问题意志的最终目标是妥善解决全体国民的住宅问题,实际上是全体国民在住宅问题上根本利益和共同愿望的反映,而不是只代表部分阶层或社会集团的利益和愿望。正因为如此,人们才会广泛接受住宅社会政策,认真贯彻实施住宅社会政策。这样,住宅社会政策才具有普遍的指导作用,才能在全社会得到贯彻实施,发挥效用。

党和政府要全面妥善地解决全体国民的住宅问题,只有制订住宅社会政策,用解决住宅问题的原则、方针和措施为指南,指导全社会解决住宅问题的具体实践活动,这些解决住宅问题的具体活动才具有明确的方向性。如果没有明确的住宅社会政策或住宅社会政策不全面、不尽合理、缺乏科学性,各级地方政府在解决人们的住宅问题时就没有统一的目标、方向和依据,社会住宅问题的解决就会陷入矛盾或混乱状态。如产生两极分化的巨大差异,中低收入者尤其是低收入者和贫困者阶层的住宅问题就难以得到妥善解决,从而产生复杂的住宅社会问题,对社会产生消极影响。

(2)住宅社会政策,是党和政府在住宅领域里实现其领导职能的决定性手段。

首先,党和国家领导机构管理社会的主要任务,就是制订政策和组织政策的实施,因而从某种意义上讲,党和国家的领导实质上就是政策的领导。那么,制订住宅社会政策和组织住宅政策的实施,就成为党和国家在住宅领域里实施其领导和管理职能的基本任务。也就是通过制订和组织实施住宅社会政策,指明解决住宅问题的方向、途径和措施,实现自己对住宅领域的领导和管理。

其次,制订住宅社会政策和组织实施住宅社会政策,是党和国家在住宅领域里实现其领导职能的决定性手段。因为党和国家要在住宅领域里实现自己的领导职能,就必须通过制订住宅社会政策,将自己解决国民住宅问题的意志,一级一级的传向各级政府及其有关部门,使党和政府解决住宅问题的原则、方针和措施,得到具体的贯彻落实。党和政府解决住宅问题的原则、方针和措施的贯彻落实过程,就是其在住宅领域里实施领导职能的过程;党和政府解决住宅问题的原则、方针和措施的实现,就是其实施领导职能的结果。因而,制订住宅社会政策和组织实施住宅社会政策,就是党和政府在住宅领域里实行有效领导和管理的决定性手段。

(3)住宅社会政策,是住宅领域内的行为规范和准则。

由于人们主观认识和客观经济条件的差异,会产生不同的住宅需求,同时也会采用不同的途径和措施来解决各自的住宅问题。如果没有住宅社会政策,这些解决住宅问题的途径和措施,完全是根据各自的条件和各自的利益目的而采取的,因而不一定都与妥善解决整个社会住宅问题的社会目标相协调。党和国家要在解决住宅问题方面实施社会管理,只有制订统一的住宅社会政策,将其作为住宅领域里的行为规范和准则,才能规范各地、各部门和广大人民群众的各种行为,使其各自的行为与住宅社会政策的要求保持一致性,才能促进整个社会住宅问题的妥善解决。

2. 住宅社会政策的作用

住宅社会政策的地位,决定了它在解决国家住宅问题方面具有极其重要的作用。

(1)住宅社会政策,为解决社会住宅问题提供了根本保障。

首先,住宅社会政策中的基本原则和方针规定了国家解决住宅问题的方向和途径,要求整个社会按照住宅社会政策规定的方向和途径来发展住宅、解决住宅问题。这样,解决国民住宅问题有了根本路线的保障。

其次,住宅社会政策在全社会的实施,是由各地方政府部门和有关基层单位具体执行落实的。通过逐级有组织地贯彻执行住宅社会政策,党和国家的住宅社会政策从上到下在全国范围内得到贯彻落实。因而,解决国民住宅问题有了组织保障。

最后,住宅社会政策具有系统性,既有解决住宅问题的原则和方针,也有相应的措施。这样,解决住宅问题的具体措施就成为住宅社会政策的有机组成部分。同时,要贯彻落实住宅社会政策,也必须采取切实可行的具体措施,既要有国家采取的措施,也要有各地方政府机构的

措施,基层单位和家庭也应采取各自的具体措施。因此,住宅社会政策也提供了措施保障。

(2)住宅社会政策,能促进社会稳定的基本条件的发展。

住宅是人类生存和发展的必需条件,与社会稳定有非常紧密的联系,是保持社会稳定的基本条件。作为妥善解决人们住宅问题的住宅社会政策,能起到促进社会稳定的基本条件的实现和发展的作用。

第一,住宅是保证社会稳定的最基本物质条件,人们只有有了栖身和休养生息的场所,才有基本的生存保障。人们的生存安全和个人的私密性具有基本的保障以后,才会服从社会管理,和睦地进行各种社会活动。如果没有住宅的基本保障,人们之间为争取住宅这个基本生存条件的矛盾便会尖锐化。住宅社会政策,就是为了促进和保证人们住宅问题的全面妥善解决,使所有的国民都能获得住宅保障,从而有效避免或消除人们为争取住宅而产生的各种矛盾。

第二,住宅是社会经济活动和生活活动的重要物质前提,人们只有有了栖身的安全保障条件后,才能进行正常的经济活动和生活活动。这样,人们在进行生产活动和生活活动时,才没有后顾之忧,从而不断提高生产效率和生活质量。住宅社会政策,就是妥善解决人们进行社会生产和社会生活的基本物质条件,从而促进社会的有序运动。

正因为如此,世界上凡是住宅问题解决得较好的国家,都把住宅和住宅社会政策放在国民经济发展的战略地位。如妥善解决国民住宅问题的典范——新加坡,就把住宅和住宅社会政策当作保持社会稳定、促进经济发展、提高人们信任度的发展战略问题,把妥善解决人们的住宅问题作为政府的基本国策,并以此带动了建筑业、房地产及其服务业等相关产业的全面发展。因此,新加坡政府的住宅社会政策,成为世界各国效仿的对象。

三、制订住宅社会政策的原则

住宅社会政策具有重要的地位和作用,涉及到全体国民的利益,因而住宅社会政策的制订是一项严肃而又重要的工作。要使住宅社会政策能充分发挥应有的作用,就必须遵循科学的原则来制订住宅社会政策。

1. 统筹兼顾原则

制订住宅社会政策遵循统筹兼顾、全面安排的原则,就是要在制订住宅社会政策的过程中,把全体国民的住宅问题和各种层次国民的住宅问题统一起来考虑,把全面解决全体国民的住宅问题和重点解决中低收入阶层国民住宅问题结合起来考虑。这是因为:

首先,住宅问题具有整体性和全面性。住宅问题涉及到全社会所有国民,因为每个人都需要有住宅,因而社会的住宅问题具有整体性和全面性。因此,制订住宅社会政策首先要考虑整个社会全体国民的住宅利益,住宅社会政策的总目标必须是解决全体国民的住宅问题。

其次,住宅问题也具有层次性和局部性。由于人们所处的地理位置不同,经济收入条件不同,因而不同地区、不同经济收入的人们解决住宅问题的能力不同,他们对住宅的有效需求以及对社会解决住宅问题的要求也不同。这样,住宅问题又具有层次性。不同层次的人们的住宅利益和住宅问题,相对于整体来说,又是局部性利益问题。但是,住宅社会政策又不能不考虑并解决这些不同层次的局部问题,如果不解决好这些局部住宅问题,妥善解决全体国民住宅的目标就无法实现。

最后,住宅问题还具有特殊性和重点性。中高收入和高收入阶层国民的住宅问题虽然很容易解决,但是中低收入阶层和贫困阶层国民的住宅问题的解决却是十分困难的,因而一直是各

个国家解决住宅问题的难点和重点。因为这些层次的国民居多数,其经济收入水平低,仅仅依靠自己的经济能力,难以解决住宅问题。因此,在解决住宅问题的过程中,他们是具有特殊性的对象。他们的住宅问题得不到妥善解决,整个社会大部分国民的住宅问题就未得到解决。因此,各国的住宅社会政策都考虑到了中低收入和贫困阶层国民的特殊性,将妥善解决他们的住宅问题作为住宅社会政策的重点。

2. 连续性原则

制订住宅社会政策遵循连续性原则,就是要求制订出的住宅社会政策,一方面在其有效时期内容保持基本稳定,即具有一定的持久性;另一方面在不同阶段里住宅社会政策的核心内容应具有继承性。只有这样的住宅社会政策,才具有严肃性和权威性,才能取信于人民,取信于国际社会,才有利于住宅社会政策的实施和住宅社会政策目标的实现。

任何社会政策都有一个发展的问题,住宅社会政策也要根据有关条件的变化而日益发展完善。但是,住宅社会政策的发展完善过程,不是对前一阶段或前一时期住宅社会政策的简单否定过程,而只是对其中某些已经过时的内容进行扬弃的过程,住宅社会政策中的实质性内容则不能改变。

3. 必要性和可行性相结合原则

住宅社会政策一般都是先从解决住宅问题必要性的基础上提出来的,因而都具有必要性。但是,仅仅建立在必要性的基础上还远远不够,因为仅建立在必要性基础上的住宅社会政策,从某种意义上讲,主观意愿的成分还较浓厚,还很容易使住宅社会政策走偏方向。只有根据必要性和可行性相结合原则制订的住宅社会政策,才能在贯彻落实的过程中取得实效。

遵循必要性和可行性相结合的原则来制订住宅社会政策,就是要在具有必要性的基础上,综合考虑不同阶段国家、企业、单位和个人经济条件、物资条件及其它有关条件,来确定不同阶段的住宅政策目标和不同阶段解决住宅问题的具体途径、方法和各种措施。没有可行性的住宅社会政策,是没有现实意义和实践意义的。

4. 独立性和协调性相结合的原则

制订住宅社会政策遵循独立性和协调性相结合的原则,就是要求住宅社会政策既有独立性,又有协调性。

首先,住宅社会政策是住宅这个特定领域或者说独立领域里的社会政策,具有独立性。住宅社会政策只有具备了独立性,才能有较高的自立性,才能单独自成体系,形成完整有效的住宅政策体系结构,在住宅领域里独立地发挥其重要的社会作用。

其次,由于住宅社会政策涉及范围较广,需要涉及到的有关领域的社会政策与住宅社会政策相协调,才能保障住宅社会政策目标的实现。如,住宅社会政策涉及到规划和设计问题、土地问题、建筑材料和建筑问题、金融信贷问题、税收问题、市场问题、社会福利问题等,而且在所涉及到的每一个领域里,又遇到一系列分支问题。如住宅社会政策不可避免地要涉及到税收问题,而在税收领域内又涉及到若干税种和税率等问题。因而,住宅社会政策必然要求所有涉及到的有关领域的社会政策与住宅社会政策基本精神协调一致。这种协调性,反映的是国家的意志和国家整体的、根本的和长远的利益的客观要求。如果住宅政策所涉及到的各个领域里的政策与住宅社会政策不相协调,住宅社会政策的作用就会大大下降,整个社会的住宅问题就难以得到全面妥善地解决,最终将影响整个社会生产的正常进行和社会生活的稳定。