

德国住房政策：一个最佳实践典范?*

比约恩·埃格纳博士 Dr. Björn Egner

1. 引言：住房政策源于住房短缺

作为战败的一个直接后果，德国面临许多大挑战。战争的一个主要后果之一，就是在这个被打败的国家里工业企业生产设备、基础设施和公共房屋被大量拆除或破坏。由于盟军对德国城市的大轰炸，有900多万德国平民被疏散到了农村地区。在德国位于东欧的大部分领土事实上被波兰和苏联吞并之后，又有1200万人从那部分乡下地区逃出来，逃至德国的核心地带。总之，有大约2100万人在寻找一个新的住所。这些数字在1946年的人口普查中得到了验证，当时西部的三个占领区的同盟国（美国、英国和法国）统计得出有1370万户家庭，而当时住房单位存量仅820万套，结果是有550万户家庭缺少住房单位。

战后，西占区的盟军政府立即采取了短期措施，来应对住房紧缺问题。在三个西占区于1949年建立了新的联邦德国之后，大多数政策议题的主权被转移给了新选举产生的联邦德国的议会。德国政界立即决定实施被称为“住房统制经营(Wohnungszwangsbewirtschaftung)”的严厉的短期措施，它包括对现有租户的强力保护，具体包括：事实上禁止租赁合同的取消，租金由国家规定，以及把私房单位公共配置给那些需要住所的人。此外，德国政界也就某些长期措

施做出了决定，以便确保新建立的共和国的社会和平。大多数后来运用的住房手段与联邦德国初建时的社会状况紧密相关，而且，其中三种手段甚至在1990年两德统一之后被沿用下来。本简报文章将描述德国住房政策的方案，主要关注德国政府为应对二战后住房市场状况所采取的四中手段（第二部分），它们表明，德国如何在短短10年里成功建成670万住房单位，从而至少从数字上看，消除了德国住房大量紧缺的问题。在简短讨论不同类型的手段之后，本文聚焦于两种建设新住房单位的手段，也就是论述私宅补贴（Eigenheimzulage）计划与社会保障住房建设（Sozialer Wohnungsbau）计划及其相应的对解决住房问题的贡献（第三部分和第四部分）。在最后简短的结论中，将展望德国住房政策的未来发展情况（第五部分）。

2. 德国的方案：一个政策领域，四种手段

德国住房政策由四种主要的政策手段建立，它们有着不同的政策目标、使用不同的规制方案，且针对的是

比约恩·埃格纳博士是德国达姆施塔特工业大学政治学研究所联合主任，高级研究员。

* 基于作者2010年10月在上海市人民政府法制办公室及上海行政学院和复旦大学的报告。

社会中不同的行为体群体。

至今最长期的手段是租赁法，它被编纂入了德国《民法典》第535条至580条，但是，它深植于1917年和1923年的老法。目前的租赁法的规定本质上是规制型的，它们在有关住宅合同的情况里，缩减了载入《民法典》的、市场行为体之间订立合同的普遍自由。例如，它们限制了解约的可能性，以及限制了租金以外的手续费，并规定了人们如何能加入现有的合同中。租赁法是当今政治讨论中一种有争议的手段。租赁者协会大力支持现有法律，并称它是“均衡的、公平的”，而业主协会则强调契约自由以及私人财产权的重要性。因此，租赁法是一种不同社会群体相互冲突的政策手段(Heinelt/Egner 2006: 212f.)。

第二种手段是住房补助金(Wohngeld)，它作为补贴支付给符合法律规定的特性一览表的人员。补贴领取人必须是一间公寓或一栋房屋的承租人；在特殊情形下，居住其自有的公寓或房屋的业主也可以领取这一补贴。每月支付的补贴数额取决于住房单位的大小、居住者人数（包括小孩）、家庭成员的收入，以及承租人与房东和房屋单位所在地区（政府部门）之间的合同中确定的租金。概测一下可以说，住房补助金支付给了低收入人群、高租金的高度城市化地区的人员，以及有着大的空间需求的人员（例如有着众多小孩或老年人的、共同居住在同一住房单位内的家庭）。这种手段的意图在于使得人们能够提供住房给自己，这些人否则负担不起，这意味着，国家使用公共资金来提高私人购买力。在2008年，约有56.9万户家庭领取了住房补助金，这相当于所有私人家庭的1.4%¹。

两种目的在于建造额外住房单位的手段是私宅补贴和社会保障住房建设，它们将在以下两个章节详细论述。

3. 私宅补贴：试图把住房所有权扩大到中产阶层

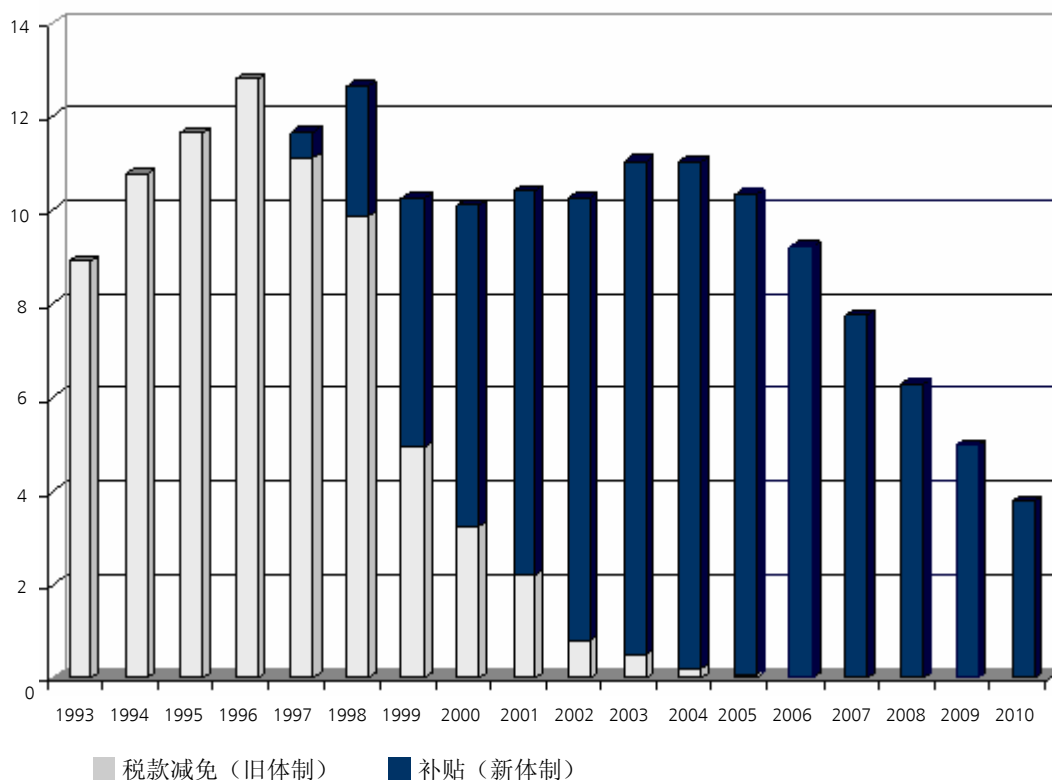
至今最大的补贴计划之一是德国的私宅补贴，它是1949年启动的，最后在2006年废除了。它针对的要么是那些打算建造新的住房单位的人，要么是那些打算购买现有住房单位的人，但是，实际上只有当住房单位不是预定租出去，而是业主自己居住的时候，才支付私宅补贴。政府的目标在于，在中产阶层中扩大住宅和公寓的所有者群体。

一直到1995年，私宅补贴是基于税款减免。一般情况下，用于建造或购买住房单位的私人支出可以从应纳税所得中扣减，扣减额延展期为7年。这一手段有利于高收入、高税负的人，他们若建造或购买昂贵的房屋，可以显著降低税负。这一政策在近50年的时间里从未遭遇挑战，但是在1995年，保守党政府把这个计划进行了修订，修改为一种与纳税脱钩的补贴。从1996年以来，私宅补贴只支付给最高年收入为8.2万欧元以下的人（一对夫妇最高年收入则为16.3万欧元）。每多一个孩子，前述最高收入标准提高3万欧元。最高的私宅补贴为2万欧元，等额分期在8年时间里支付，倘若住房单位的价格超过了5.1万欧元。每多一个孩子，私宅补贴每年另支付767欧元。倘若房屋符合特定的低能耗房屋标准，或者供暖系统升级以保证节能，就支付额外的奖励（每年最多500欧元）。随着补贴计划的修订，与旧计划相关的支出显著下降，而作为交换，与新计划相关的支出增长了（见图1）。作为修订的一个影响，从1999年以来，用于私宅补贴的总支出降低到了约每年100亿欧元。

1998年，保守党（基民盟/基社盟）与自由党（自民党）组成的联合政府被以前的反对党即社民党和绿党组成的联合政府所替代。新的联合政府试图在2000年废除私宅补贴计划，但是未能在德国的上院

1 到2004年为止，大约有350万户家庭领取了住房补助金。他们中的大多数是那些包含了从不同渠道领取了社会福利金人员的家庭。自从社会保障方面的规定在2005年修订后，针对这些人的住房补助金如今由不同来源支付。

图1：私宅补贴计划的支出，1993年至2010年，单位：10亿欧元



来源：德国财政部《补贴报告》

（联邦参议院）取得多数票；在上院，保守党和自由党阻挠了这一企图。2003年，新的私宅补贴计划的支出超过了110亿欧元，从而达到了其资金最高峰。2005年，社民党和绿党组成的联盟在大选中失利，由两个大党（基民盟/基社盟与社民党）组成新的大联合政府；这个大联合政府决定彻底废除私宅补贴，并在2006年实施了这一决定，这可以从此后用于私宅补贴的支出大幅下降中看出。

鉴于大联合政府在上下两院（联邦议院和联邦参议院）均拥有多数席位，因此，在立法方面没有任何问题。但是，为什么德国政治家们废除了一项很久以前设立的计划？首先，该计划到最后被认为太过昂贵，而其结果却不那么重要。研究已经表明，私宅补贴所希望取得的影响，即把住房所有权带给中产阶级，未能实现，而且，与向该计划投入了大量投资相

比较，这个手段不是很有效率。在提供私宅补贴50多年后，在德国，生活在自有住房中的人的比例仍然是欧洲国家中最低的。在德国，只有43%的住房单位为其各自所有人居住，而这个比例在所有其他国家要显著高得多（见表1）。

某些批评者还证明，私宅补贴没有显示出其设想中的政策结果，这是因为它未能有利于指定的目标群体，这主要有以下三个原因：

（1）收入门槛定得过高，因此，那些购买了或建造了住房单位的人申请私宅补贴只是作为意外收益。

（2）私宅补贴数额对于中低收入阶层而言太少了，而对于那些没有补贴就没有能力建造或购买一个房屋单位的人而言，在他们的收入之上增加一笔补贴，他们仍然负担不起建房或购房。

表1：若干国家里的自有住房比例

国家	年份	自有住房比例 (%)
德国	2002	43.2
奥地利	2009	56.2
荷兰	2008	57.2
法国	2007	57.4
英国	2007	69.5
希腊	2009	80.0
意大利	2002	80.0
西班牙	2008	85.0
<i>欧盟27国平均值</i>		<i>68.2</i>
俄罗斯	2003	63.8
美国	2009	67.2
土耳其	2000	68.0

来源：EMF 2010: 73.

(3) 补贴有利于建筑用地要便宜得多的农村地区。研究表明，“私宅补贴在房屋价格高企的核心区域影响很小，尤其是对中低收入家庭影响甚微” (BBR 2002: 22)。这意味着，那些应该得到扶持以便建房或购房的人，也就是中等阶层或城市区域人员，未领取这一私宅补贴；而大多数来自农村地区的人，利用这一公共扶持资金，在乡村廉价的建筑用地上建造新住房。

尽管如此，仍然有许多声音表示支持延续发放私宅补贴。正如胡贝特·海内特 (Hubert Heinelt) 和埃格纳 (Heinelt and Egner 2006: 213f.) 所指出的，社会中有足够的行为体在依靠数量的优势和影响力为这一手段辩护，但是，他们在为何以及如何捍卫这一手段的问题上分裂了：某些人强调私宅补贴的“社会特征”，却未能解释为何公共机关应扶持这些人建造新住房，毕竟他们即使没有这一税收融资的扶持资金也有能力建好房；其他人则论证说，这一手段的主要目的在于通过提供一个较为廉价的住房给他们，来“培育家庭”；另有一个群体强调私宅补贴是建筑业的需要，以避免该行业中的失业问题。由此一来，私

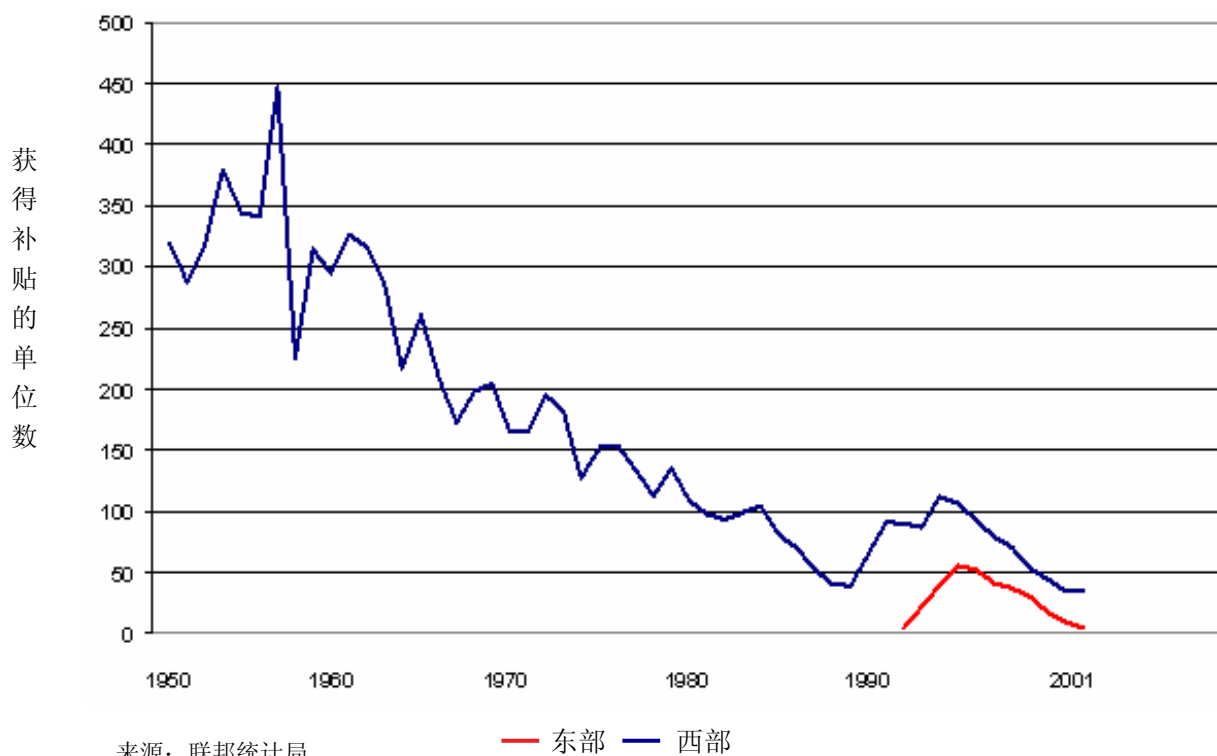
宅补贴的支持者们未能组成一个强有力的社会联盟，以便捍卫这一手段。最终，2005年至2009年任期的的大联合政府遵循它们的联合执政协议，废除了旧的私宅补贴计划，取而代之的是一个新的一体化的方案。从2008年以来，购买了或建造了一个住房单位的人可以声称，这个单位是他们的私人组合退休金的组成部分，由此可以让联邦政府提供额外的资金。但是，由于这一新型的公共资金提供，无论在规模上还是方向上，均无法再和以前的补贴相比较，因此，德国的私宅补贴计划事实上被终止了。

4. 主要手段：社会保障住房建设

德国住房政策的主要手段被认为是社会保障住房建设。1950年颁布的首部《社会保障住房建设法》公开宣称，社会保障住房建设是各级政府，即联邦政府、各州政府以及自治市政府的任务，其目的在于“消除住房短缺问题”。在2001年的社会保障住房建设大改革之前，社会保障住房建设是如下设置的：

这一手段直接针对住宅建设公司或建造新住房单位的人员，向它们/他们提供公共联合融资。这种

图2： 在社会保障住房建设计划中建成的单位数，单位：千



公共联合融资主要由联邦政府和各州政府来实现，它们（在费用分担模式框架内）可最多支付80%的费用，既包括用于地区开发的成本（Erschließungskosten），也包括建设费用。但是，公共资金的提供是与签订一份合同联系在一起的，在合同中，住宅建设公司同意遵守某些为补贴接收人做出的规定。

首先，新建住房单位的使用是留给有获取廉价住房需求的人员，例如，失业人员家庭或低收入家庭。有资格获取这类住房的人员是拥有一份住房资格证书（Wohnungsberechtigungsschein）的人，该证书是由地方行政机关颁发的，它规定，该证书的持有人有资格居住在一个由社会保障住房建设计划共同融资的住房单位中。

其次，由公共资金共同融资的住房单位的所有人，必须把租金计算为“最低租金”（也译成本租金，Kostenmiete），意即每月最高租金相当于由住房单位造成的日常费用（运行费用）。这一“最低租金”对一个在住房开发商和政府之间合同里确定的时

期有效，在大多数情况下为20年或30年。这意味着，这类住房的所有人在这一“合同期”内不能从这些住房单位中获利，但是，在合同期到期后，公共融资的住房单位可以作为通常的经济商品出租或交易。

参加社会保障住房建设计划的另一个激励机制是为非营利的住宅建设公司设立的，它们拥有“住房公益”（Wohnungsgemeinnützigkeit）提供商的特殊地位。倘若它们能够证明它们在合同到期后的时期里从社会保障住房建设计划中获得的利润将被再投资到新的社会保障住房建设中，则这些利润被排除在征税范围以外。这一特权在20世纪80年代后期被废除了（Jaedicke/Wollmann 1991: 432）。

总之，德国政界在联邦德国建立的最初年份里决定共同为不动产的建立融资（或换句话说：“投资于具体物”），而不是向租户或建设项目组织者提供间接的补贴，促进了私人资本甚至在社会保障住房部门的投资。事实上，从开始提供公共联合融资以来，

总体上由私人投资者建立的住房单位的份额在持续上升（参见表2）。

在私营部门以外，德国有着非营利住房供给业

表2：由私营部门建立的住房单位的份额

年份	私营部门份额
1950	64%
1960	76%
1970	83%
1980	91%

来源：Bartholomäi 2004: 25.

的传统，该非营利住房供给业在20世纪70年代末由大约1800家公司组成，这些公司多半为市政府所有。尽管公共部门经常能感受到它们对德国住房政策的强大影响，它们最大的市场份额仍然可以在大城市中被确证，但是与20世纪70年代的大城市中约30%的长期最高点相比，已经下降了(Kujath 1988: 129 und 134)。

在通过这一手段利用公共补贴的第一个10年里，在德国建成了670万住房单位，其中55%是公共联合融资的。社会保障住房建设手段最终在2002年被废除了，并转为了当年的一种新手段。在这之前，从1950年到2000年，在德国新建了2130多万住房单位，其中有900万住房单位（42%）是公共联合融资的。这突出了社会保障住房建设计划对德国社会的巨大影响。倘若把用于私宅补贴和社会保障住房建设计划的公共支出互相比较，可以发现一个显著的不同。用于德国社会保障住房建设计划的平均支出显著低于用于私宅补贴的平均支出：每年投入到社会保障住房建设计划的支出为大约24亿欧元，而私宅补贴在大部分年份里每年配置的资金大约为100亿欧元。

正如图2所描述的，社会保障住房建设手段无疑可以被描述为一个成功故事，20世纪50年代和60年代更是如此，与这一手段相关的所有单位中有近三分之二是当时建成的。在20世纪60年代末，下降趋势清晰可辨；在20世纪80年代中期，社会保障住房建设领域的行动鉴于保守政府在1982年上台掌权而实际上结束了。除了在20世纪90年代早期达到一个小高峰之后——当时德国东部的现有公屋的翻新整修列上了议事日程²。社会保障住房建设事实上在20世纪90年代末期满了，当时每年新建单位数低于5万。

政府更迭后保守党政府掌权，不是这一总体上成功的手段被放弃的唯一原因。德国政界得出了这样一个结论：如今，可能除了一些大城市和城市区域（在那里，对住房的需求很高，且需要进一步的社会保障住房建设）以外，存在着一个住房部门适当运作的市场。一般而言，住房存量被认为足以满足德国国内寻找住房的人的需求。事实上还有两个放弃这个计划的理由。在经历了德国国内大迁移之后，即人们从德国东部流动到德国西部以及从农村流动到城市（或至少是流动到大都市区域），社会保障住房建设这一手段到最后被认为对于处理移民迁移议题而言不够灵活。社会保障住房建设计划也显示了一些社会阴暗面，因为这些社会保障住房集中在大城市，作为高密度的公寓楼，居住其中的是社会地位低下的居民以及失业人员、外国人或低收入人群，这些公寓楼因而被称作“麻烦地区”（社会焦点，sozialer Brennpunkt），“麻烦”包括犯罪率日增、破坏行为盛行以及其他消极影响，这会把富裕人员从相关居住区赶走，由此甚至进一步损害这个居住区的声誉。

总之，社会保障住房建设计划被认为是德国住房政策中一种“逐步被淘汰的模式”。当社民党和绿党联合政府于1998年上台执政时，发起了社会保障住房政策的一场变革。最终在2001年，原有的《社会保

²事实上，1990年两德重新统一后建成的社会保障住房单位中有39%是在德国东部建造的，但那里的人口仅为德国总人口的20%（2009年为：18%）。

障住房建设法》被《建房促进法》(Wohnbauförderungsgesetz)所取代。在该法中，政府承认，在社会保障住房建设中大笔支出的时代已经过去，而且原有计划几乎已经达到了向德国社会的绝大多数社会阶层提供住房的目标。因此，新法瞄准的是“剩余需求者”，例如，那些即使公共机关支付住房补助金（该补贴足以找到合适的住房）仍不能为自己提供住房的人。如今，计划的焦点群体显著收窄了，而且提供公共资金的目的在于确保以前各扶持计划所取得的成果，而不是建造新的住房单位(Georgakis 2004: 63)。这意味着，《建房促进法》主要被用来整修以前各扶持计划建造的建筑物，或用来整修城市中有大比例公共融资住房的居住区。作为城市中一般租金水平控制手段的“最低租金”规定被彻底废除了，目的是为了公共住房对投资者更有吸引力。

在过去几年，在彻底重新安排这一手段之前申请社会保障住房建设计划的一个重要区域是一些大规模项目，诸如汉诺威的克罗恩斯贝格区，它们是遵循汉诺威2000年世博会规划的。在这一特殊案例情形下，一个联邦州（下萨克森州）的社会保障住房建设预算的大部分资金被集中于一个大型项目，以便避免住房市场由于预计世博会期间会有成百上千名辅助工人涌入汉诺威而造成住房市场紧张。在这个项目的框架内，公共资金被用于社会保障住房建设，但是，与社会保障住房建设相挂钩的某些（一般是强制性的）规定被忽略了。在相当大比例的住房单位，那些有资格享有社会保障住房的人的收入门槛被提高到了原有数额的200%，以至于中产阶级的人员也有资格在克罗恩斯贝格区入住社会保障住房单位。而且，市政当局分配房屋的权限局限于75%的社会保障住房单位，剩下的25%的单位通过市场机制来配置。这两个在申请社会保障住房的办事规则上的变化，主要是为了在新开发的居住区里形成来自低收入阶层租户和来自中产阶级租户之间的“健康混合”，这应避免过去所犯的错误，即把大量弱势居民聚居在一个人口稠密

的城区（克罗恩斯贝格区项目的更详细介绍，参见 Egner 2005: 111f.）。

5. 结论

总体上，德国住房政策的“具体”部分聚焦于公共创造的对私人投资的激励措施。为奉行这一战略，主要把资金投向两种中心手段，一是旨在增加私人所有和居住的住房和公寓的私宅补贴，二是用于建造大量公寓楼和社会保障住房建设计划，连同其针对大众市场的经补贴的房租。这两种手段均是20世纪50年代启动的，而且两者也均是在进入新世纪后不久被彻底废除的。但是，这两种手段之间有着显著的差异。社会保障住房建设这一手段无可争议地被证明是一种良好运作的、解决问题的手段，它迅速摆脱了二战后的住房短缺问题，并改善了住房市场的总体状况。在这个政策领域的所有社会行为体都赞同，社会保障住房建设这一手段在当时引入是适当的，而且是有效果且也有效率的，这是因为它借助公共财政，用相对低的成本建成了大量住房单位。另一方面，社会行为体对于私宅补贴的观点是分裂的。从它与社会保障住房建设这一手段的直接比较来看，它被证明是更为昂贵，效率却更低。

此外，某些人声称，私宅补贴具有社会不均衡特征，因为它把税金从穷人处转移到了那些想要成为自住用住房所有者的中产阶级身上。因此，有不同的原因需要废除这两种手段：私宅补贴被废止，是因为它的拥护者没有能力在需要整固公共财政的情况下来捍卫这一手段；社会保障住房建设计划被废止，主要是因为已经达到了其最终目标，即为大众市场提供人们负担得起的住房。

参考文献:

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2002: Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996-2000. Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen des ARGEBAU, Bonn.
- Bartholomäi, Reinhart C. 2004: Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen, in: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert/Bartholomäi, Reinhart C.: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente, Schader-Stiftung, Darmstadt, 17-36.
- Egner, Björn 2005: Politische Führung und Beteiligung in Hannover, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine: Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Nomos, Baden-Baden, 101-152.
- EMF (European Mortgage Federation) 2010: HYPOSTAT 2009. A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, available online: <http://www.hypo.org/>.
- Georgakis, Nikolaos 2004: Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus, in: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert/Bartholomäi, Reinhart C.: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente, Schader-Stiftung, Darmstadt, 60-73.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn 2006: Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungspolitik, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, VS-Verlag, Wiesbaden, 203-220.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut 1991: Wohnungspolitik und Regierungswechsel, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik, Leviathan-Sonderheft 12, 420-437.
- Kujath, Hans-Jürgen 1988: Die Träger der sozialen Wohnungsversorgung, in: Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main, 79-157.

About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: www.fes.de
Learn more about FES in China: www.feschina.net

Contact

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xin Dong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China, e-mail: fesbeijing@fesbj.com

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China, e-mail: info@feschina.net

Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: subscribe@feschina.net
To unsubscribe send an e-mail to: unsubscribe@feschina.net

The opinion voiced in this publication is that of the author and does not necessarily reflect the opinion of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation