

德国住房政策的发展及利弊研究——基于历史和现实分析

唐宁远

云南师范大学 法学与社会学学院, 云南昆明, 650500;

摘要: 住房作为人类生存和发展过程中的重要物质载体, 对人类社会而言其不仅仅是遮风避雨的物理空间, 更是社会稳定、经济繁荣乃至个体尊严的象征, 对于一个国家而言住房政策的制定与实施状况关系到一个国家和社会能否健康稳定的发展。德国作为地处西欧且高度发达的资本主义国家, 其经济发达, 同时也是世界上较早建立社会保障制度的国家, 分析德国住房政策的发展历程, 对于住房政策的研究有重要意义。本文将从社会学中社会政策的研究视角出发, 首先梳理德国住房政策的历史渊源以及发展脉络, 展示其发展过程; 其次就德国住房政策的特点以及具体政策案例进行分析, 并结合现实情况深入剖析其住房政策是如何体现政策的公平公正; 同时结合目前德国住房政策发展中遇到的相关问题, 揭示其住房政策对社会带来的利好与存在的弊端。

关键词: 德国; 住房政策; 发展历程; 利弊分析

DOI: 10.64216/3080-1486.25.06.039

德国, 作为一个地处西欧的老牌资本主义发达国家, 它以其强大的工业生产能力与经济实力, 一直作为欧洲发展的火车头。同时, 德国又以其建立了涵盖面广且健全完善的社会保障制度, 成为世界上为数不多拥有完善社会保障制度的发达国家而闻名于世。“社会保障的种类和范围主要依靠一国的经济实力”, 德国社会保障体系之完善亦与其经济实力密切相关。德国的社会保障政策主要由教育、医疗、养老、住房和失业保障等部分组成, 其中主要由政府、企业和个人三大主体承担相应责任。“德国社会保障制度强调权利与义务相对应, 属于典型的投资资助模式”, 德国政府旨在通过强调社会保障政策中各方主体相应的责任与义务, 明确各方在社会保障制度中的关系, 从而更好发挥社会保障的功能, 为公民提供优质的保障。作为世界上最早建立社会保障制度的国家之一, 在德国建立的社会保障制度中, 尤为值得研究的是其较为完善且独具特色的住房保障政策。

1 德国住房政策的发展历程

德国的住房政策起步时间较早, 早在魏玛德国时期, 德国就已经在住房问题的解决上展开探索。住房政策的出现, 源于解决社会现实问题的需要; 而社会现实问题的出现, 又与当时的种种社会背景有关。魏玛共和国时期正值第二次工业革命的快速发展, “伴随着工业化与城市化高速推进, 柏林市人口密度急剧攀升”, 大量从事农业生产的农村人口从农村涌向城市工厂, 在工厂从事生产活动。第二次工业革命在极大地推动了人类社会

生产力发展的同时, 也对人类社会的政治、经济、文化、社会制度以及社会政策等方面产生了产生了深远的影响, 与此同时魏玛德国当时的社会政策也受到二次工业革命的深远影响。魏玛德国在二次工业革命期间, 大量在城市工厂从事生产的人开始大批从农村涌向城市工厂, 客观上满足了城市工厂的用工需求, 推动了城市化的发展同时也造成了城市人口的急剧增加。以柏林市为例, 原有的住房数量不足以满足大量涌入的人口, 许多工人为了留在城市工作, 开始出现“租床客”这一现象。由此开始, 现有住房数量不足以满足在城市工厂工作人们的需求, 且引发了一些列不平等的问题, 住房问题也就此产生。由于当时德国政府对住房问题反映的滞后性, 为解决当时的住房问题, 魏玛德国各界主要采取了合作社建房以及工厂住宅的形式来应对住房短缺。这类住房问题的对策主要还是为了解决工人的居住问题, 并没有形成一套完整的政策以及保障体系。

在第一次世界大战中, 德国作为一战的参战国, 德意志帝国政府对内出于号召参军、扩充兵员以及稳定军队士气的需要, 出台法律保护军人及军属的居住权, 与此同时也出台了相应保护平民的住房租赁政策。这一时期的住房政策的主要目的是为了对外战争的需要, 在鼓舞士气的同时稳定国内民众的情绪, 所以针对平民出台了相关住房政策, 但该政策显现出较强的目的性。一战后为了解决回国军人、难民无房可住, 房屋缺口大的问题, 德国政府颁布《承租人保护条例》, 这标志着政府开始介入房屋租赁市场。这一时期住房政策的主要特征

是政府介入房屋市场，建立相关机制限制在租赁关系中房东随意解约，以及租金过快上涨的情况；同时政府在租赁市场统一调控房源和分配住房需求者，尽量满足住房需求者的需求，在租赁关系中偏向于保护租客的权益。1919年-1931年间，这一时期的住房政策主要沿袭了战后的住房保障政策，并在此基础上继续完善原有住房政策以及相关保障手段。在住房保障立法方面，1922年德国颁布了《国家租赁法》，开启了“法定租金”的时代，“官方指导价”也由此走上德国住房政策的舞台。在这一时期，德国为了更好地保障住房政策的施行，成立了房屋局，租赁调节局等政府职能部门负责管理租房市场。

第二次世界大战之后，德国分裂为联邦德国和民主德国。东德与西德分属于两大阵营控制下不同体制的国家，因此所实行的住房保障政策亦有所不同。但二者也有相同的点，那就是两德都经历了第二次世界大战的破坏，都是从城市的一片废墟之中慢慢恢复、逐渐发展建设而来，且在住房政策制定以及改善人民居住条件方面都取得了一定的成就。

20世纪50年代联邦德国住房政策的特点是以住房市场管制和推进公共住房建设为主。这一时期深受二战后城市破坏严重的影响，住房严重不足且民众流离失所，因此官方不得不实行住房配给制度即“不允许私自出售和出租住房，而由政府住宅局负责以低租金分配给住户，以满足最低限度的居住需要”，以此来解决城市住房紧张问题。20世纪60至80年代，由于经过了前一个时期的建设与恢复，住房紧张问题有所改善，因此在这一时期，德国的住房政策开始发生转向。这一时期德国住房保障政策的重心开始从增加福利性住房的供给转变为扶持自有房屋建设和规范房地产市场。

民主德国在住房政策的制定与改善住房条件的发展方面，与联邦德国有相似之处。二者都经历了二战且受损严重，因此都经历过一段对城市房屋恢复重建的时期。同时，在重建完成后民主德国也根据国内的现实情况对住房保障政策进行了修改和完善。一系列的政策和措施使国民的居住环境和居住条件大为改善，截止1990年两德统一之前，民主德国约共有家庭665万户，住宅约700多万套，住房私有化的比例约为24%。

2 德国住房政策的特点及案例分析

德国作为住房保障政策比较完善和发达的国家，其在住房政策的探索方面起步较早，目前也建立起了一套区别于其他发达国家的独具特色且行之有效的住房保

障政策。具体来说，德国住房保障政策在其不断发展至今的过程中呈现出许多值得关注和研究的特点。

其一，德国住房政策开始时间较早，且注重用立法的方式保障政策的施行，同时成立相关职能机构确保住房市场有序运行。“德国的住房政策是通过法律制定和配套实施措施来实现的。”早在魏玛德国时期，德国为了解决工业化城市化带来的城市住宅不足的问题，便开始了对于解决住房问题的探索。第一次世界大战后，德国颁布《国家租赁法》标志着国家开始正式介入房屋租赁市场，同时也标志着国家开始用正式立法的形式来保障房屋租赁双方的合法权益。在《承租人保护条例》中明确限制了房屋所有人的解约权，保护租住人不会被随意退租；同时建立相关机制避免租金过快上涨，伤害租户。德国政府还针对城市房屋老化问题颁布了《联邦建设法》、《城市建设法》、《住宅改善法》等法律文件，规定各城市市政府有职责进行城市旧住宅的改造升级工作，以此保障城市住宅有序更新，改善人居环境，加快城市发展。而这其中德国政府作为管理者同时扮演“中介”的角色，通过法律赋予的权力收集房源信息和租户信息，并且统一按需求分配，实现了政府对住房市场的有效调控、管理。德国政府为了确保住房保障法律的有效执行以及对住房租赁市场的有效管理，专门成立了“房屋局”和“租赁调解局”这两大机构。房屋局主要负责房源信息的收集，租户信息的登记，并以此来对房源进行分配和管理，租赁调解局则主要负责处理租赁关系中房东与承租人之间的矛盾，监管其中出现的不合理合法的违规行为。以上的法律法规及政府机构都是为了德国使本国的房屋租赁市场更加有序，同时保护租赁人的权益。

其二，在租赁关系中注重租赁双方的公平，同时注重保护无房弱势群体的合法权利。德国因“其住房保障制度建立在租售均衡的住房市场基础之上，整体租住比例较高”。《租金制动法》的颁布是德国政府以立法形式限制房租的过快上涨，从而对租户这一在租赁关系中较为弱势一方的保护，体现德国政府在制订相关法律时，充分考虑到对社会弱势群体的关注。从德国《房屋租赁法》中也不难看出德国在租房立法方面，不止对租客这类相对弱势群体提供保护，还充分考虑到了租户应对房屋承担的相关义务。德国租房法律规定，如果租房者长期拖延房租缴纳或拒交房租、同时对房主进行污辱伤害、故意造成房屋结构与设备的毁坏，或不遵守房屋所在区域内的法律制度等，房主可以以此为由辞退房客，并要

求赔偿。房客如果在中途提前终止合同,需提前告知房东,否则要承担剩余时间房租。租房者有义务定期粉刷房屋的墙壁,保持房屋的正常使用,在退房时也要将墙壁粉刷干净。上述法律不单只保护作为租房者的相对弱势一方,还对房东这类看似强势一方的财产做了相应保护。这正好体现出德国租房市场的法律健全,既能为租户提供好的保障,也能让房东更加放心的把房子长租给租户;既减轻了房东的担忧,也让租客能够长时间享受租住房屋给生活带来经济压力的减少。德国在住房保障政策中,“对特定群体给予了特别的住房扶持政策,主要包括面向家庭特别是单亲家庭的儿童建房基金,以及面向老年人家庭的‘适合老年人的住房改造’项目。”德国住房保障政策中,“房屋租赁”是其核心,对待房东和租客的公平公正,同时也非常关照弱势群体,正是该政策得以实行长久的原因。

其三,德国住房政策体现德国政府采取多种手段保障本国国民的住房条件。两德统一后的德国实行的是市场经济,但两德合并前在住房制度的顶层设计方面,两德均认为住房政策是政府调控房地产市场和促进社会福利的一个重要手段,这一政策理念也一直保持到了两德合并以后的德国住房政策中。德国住房保障政策通过立法、财政补助、税收等一些列手段,打出组合拳来助力房屋租赁制度的延续。在财政政策方面,德国通过政府直接投资建设公共用房,或补助公共用房建设的开发商等方式来帮助建设具有较低租金的公共用房。这类公共用房租金低廉,其旨在实现低收入者能够“有房可居”。“德国住房合作社是一种互相帮助、共同建房的非营利性团体,也是政府、社会和机构多方共赢的创新合作模式。”在鼓励私人建房和合作社建房方面,政府主要以提供低息贷款、低价格土地、减少征税、租金补贴等形式对其提供支持。对于低收入家庭,德国财政会以直接或间接的方式为其提供补贴。

3 德国住房政策目前的困境及启示

德国过去是世界公认的住房保障政策实行的最好的国家之一,然而受欧洲难民潮危机以及俄乌战争带来通货膨胀的影响,德国又出现了房屋供不应求的情况。由于德国对房地产管理严格,虽有利于租赁市场发展,保护了租客权益,但也导致其房地产市场管理过于严格,限制了开发商的积极性。这导致其在面临住房需求突然增大时,难以拿出更多住房资源。同时租赁市场的管理

严格也导致租赁市场难以“一本万利”,进而使开发商更热衷于开发公寓一次性销售,而不是需要长期管理的租住房屋。德国住房保障政策之所以可以获得成功,正是因为其起步早,且一次次根据现实需要不断“更新迭代”才有了今天令人世人瞩目的成就。从德国的例子不难看出,每一种社会保障政策背后都会有利有弊,社会保障政策需要让其有利之处发挥最大化,同时尽量减少弊端,才能造福人民。同时,各个国家社会内部每一种运行状况的改变,还有可能受国际局势的影响。社会政策的制定需要参考许多的因素,包括国内外的多种因素,才能做出最好的判断。德国作为欧盟的经济火车头,也是世界上为数不多的发达国家,其各项福利政策均建立在本国经济发达的基础上;同时纵观全球,社会保障政策较完善,福利待遇较好的国家也基本是经济高度发达的国家。这一点也给暂未建成完善社会保障的国家以启示,经济发展是解决社会问题的基础,经济发展才能给社会发展提供物质基础。

参考文献

- [1]姚玲珍编著.德国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2011.
- [2]孟钟捷等著.魏玛德国的社会政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2021.
- [3]和春雷等著.当代德国社会保障制度[M].北京:法律出版社,2001.
- [4]蔡旺清.福利体制视域下德国住房保障政策研究[J].上海市经济管理干部学院学报,2024(6).
- [5]王梓安、周政旭.德国合作建房的制度、实践与经验启示[J].国际城市规划,2023(19).
- [6]卢求.德国租赁住房政策与市场发展研究[J].当代建筑,2021(2).
- [7]高恒、焦怡雪.德国住房制度体系经验借鉴与启示[J].城市开发.2020(12).
- [8]澎湃新闻.德国为何陷入房地产危机?[EB/OL].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_25611590,2023-12-12.

作者简介:唐宁远,(2000年5月),男,汉,湖南衡阳人,在读研究生,云南师范大学,研究方向:应用社会学