



中国发展研究基金会

研究参考

第 13 号 (总 135 号)

2012 年 8 月 22 日

德国的保障房与住房租赁市场

内容摘要：2012 年 8 月 7 日，中国发展研究基金会主办了“推进住房保障，实现住有所居”的保障房政策国际研讨会，德国住宅及房地产企业联合会的厄齐戈尔·厄纳（Özgür Öner）博士在研讨会上介绍了德国的住房市场和住房保障政策。德国的租房率高于 50%，房租平稳而低廉，房屋租赁市场成熟、稳定，住房市场供需基本平衡。这都得益于德国十九世纪以来的合作建房制度，以及政府在房屋租赁和保障房建设上的政策倾斜。本文总结了厄纳博士的主要观点，供借鉴和参考。

关键词：德国；保障房；住房租赁；市场

德国的保障房与住房租赁市场

厄齐戈尔·厄纳 (Özgür Öner)¹

2000 年至 2006 年，欧洲的房屋平均价格保持着年均 4.7% 的增长率，大部分欧盟国家的房价在此期间均出现了不同程度的增长，而德国房价却相对稳定，甚至出现了年均 2.4% 的下降。由于德国长期的住房政策和特有的市场结构，租房市场平稳健康发展，德国因此没有出现严重的房地产市场泡沫。

一、住房合作社和联合会

德国的住房保障制度可追溯到 19 世纪中叶。1860 年前后，住房合作社形式开始在德国普鲁士出现。住房合作社是民主管理的非营利性建房团体，它集中使用社员缴纳的资金、以及国家的贷款和补助来建造保障性住房，所建住房的产权归集体所有，而社员享有其使用权。德国政府对合作社给予了四方面的政策性支持：提供低息借贷款；以合理价格对其出售土地；减免税费；对该类房屋日后的租赁活动提供租金上的补贴。借助该运作模式，德国政府长期间接补贴保障性住房建设。随着合作社形式的发展壮大，1949 年，德国住宅及房地产企业联合会²（简称联合会）在首都柏林应运而生。该组织主要代表着各地方性联合会和全国各地众多的住房合作社，是德国房地产业最大的伞形机构。

目前，联合会代表了德国境内外的 3000 余家房地产机构，除合作社外，还包括地方政府、教会及联邦政府所有的房地产公司等。这些机构代表了住房社会化及可持续发展的商业模式，使联合会与城市政府间的关系异常紧密。2010 年，联合会旗下的 3000 个成员在城市化建设、城市维护与新房屋建设的投资组合上共计投入了 90 亿欧元。

二、发达的住房租赁市场

目前，德国住户总量约为 8200 万，组成了 3900 万个私人家庭。而德国住房总量约为 4000 万套，因此供需基本平衡。德国的住房自

¹ 厄齐戈尔·厄纳 ((Özgür Öner) 博士是德国住宅及房地产企业联合会欧盟代表处负责人，欧洲社会住房委员会副主席，兼任下属单位欧洲公共住宅公司主席。

² 又译德国住房经营总会。

有率很低，只有 43%的人口自购自住，而 57%的人口租房居住。在柏林、汉堡、法兰克福、斯图加特等大城市和周边地区，租房率更高达 82%（农村地区的租房率相对较低）。如此高的租房率在欧洲各国中并不多见，德国这一数据仅低于瑞士的 65.4%，位列欧洲第二。目前在德国的房屋租赁市场中，约 8%是政府支持下的保障性廉租房，对住户的收入水平设有严格的准入标准；其余 92%的租赁房在价格、质量等多方面也受到法律的约束。联合会总计管理着超过 1300 万人口居住的 600 万套租赁房，即占全国 30%左右的房屋租赁市场。

德国发达的房屋租赁市场，得益于完善的法律监管体系。对于保障房，德国法律目前规定的申请者最低收入为：单人年均收入 12000 欧元，或家庭年均收入 18000 欧元；每增加一名家庭成员，此标准可提高 4100 欧元。符合此标准的个人或家庭可申请获得补贴性租房资格，该类住房的价格和使用权都受到严格管控。此标准也会依据不同时期、不同地区的实际情况相应调整，具体标准由联邦州政府制定。在另外 92%的租赁市场内，强有力的法律框架同时保护了租户和户主的双方面利益。例如，该法律框架保障了租户不会被无故驱逐，保证在一定的原则范围内租金不会突然大幅上涨，也约束户主定期对房屋进行维护维修，以保证房屋的基本状况；同时，法律也保证了房屋户主的权益，以及其恰当的收益和回报：例如，户主有自主选择租户的权力，有权将房屋翻新所用的花销分摊在未来的租金中，有定期收租、并要求租户保持房屋状况的权力，并在住户严重违约时，有权中止合同收回房屋等等。

三、政府的资金投入形式

德国政府对保障性福利房实行两类资金支持。第一，对住房合作社和公司的相关地产项目提供直接补贴或优惠；第二，向个人和家庭提供优惠性的给付。上世纪 70 年代、80 年代，德国主要采用第一种方式，即由国家向相关的合作社和公司提供直接补贴，以完成保障性住房项目。2002 年开始，德国政府对优惠政策的重心进行了调整，转而对个人进行补贴性的给付，逐渐从保障性住房的建设领域退出。

四、持续改善的住房环境

改善住房社区环境也涵盖在国家政策范围内。二次大战后，德国

对未受战争波及的密集老旧、环境恶化地区进行更新。德国的“城市更新”（Urban Regeneration）计划共包括九个子项目，“社区城市”（Social City）项目便是其中之一。“社区城市”意为“亟需发展的社区”。1999年，该项目首先在161个地区和124个城市启动，旨在打破欠发达地区持续低迷的死循环，并全面改善该区域的生存状况。2010年，“社区城市”项目已扩展至603个地区和375个城市。2012年，一个名为“社区城市——为地区投资”的新项目即将启动，联邦政府将为该项目注资4000万欧元。

“城市更新”计划由联邦政府、联邦州和地区政府分别出资三分之一共同完成。2002年联邦政府已为该项目投资6亿1200万欧元；2011年，联邦政府再次投资4亿5000万欧元。

五、人口结构变化对于德国住房市场的影响

1990年之后，东德人口向西德地区迁移，新房屋的建设需求增长与旧房屋的拆除工程同步。未来几十年，德国将面临大幅度的人口减少，这将对住房市场造成很大的冲击。但人口减少在德国各个地区显现出不同的表现形式，从而全国的住房需求也将发生结构性的变化。

同时，未来几十年内，快速增长的老龄化人口需要合适的住房颐养天年，青年人、学生和家庭的住房需求也将持续增长。市场上既存在对新建住房的需求，也存在对现有房地产市场进一步投资的欲望。

但德国的家庭收入和经济状况却以不相称的速度发展。目前，约20%的德国家庭被认定为低收入家庭。中产阶级人口逐年减少，低收入家庭的比重仍在扩大；未来老龄化人口的收入水平也会有所降低。为这些低收入家庭和个人提供住房，是住房产业的责任，也是住房政策所面临的巨大难题。

因此，未来人口结构和收入导致的住房需求变化，要求政府以恰当的方式介入，指导、帮助地产公司和合作社共同承担起实行住房保障政策的责任。未来政策需要在协调人口需求的同时，满足政府的建设需求和公司的商业需求，找到能实现经济效益的综合性解决方案。

（中国发展研究基金会 王晔 整理）

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
