

# 德国住房市场中的社会均衡和经济稳定因素<sup>\*</sup>

朱 玲

**内容提要:**在 2008 年以来的全球金融危机和经济衰退中,德国住房市场非但未遭重创,反而日渐繁荣。这主要是因为,国家、社会、家庭及个人从未放松对住房市场的公共管理。本报告基于文献研究和现场访谈案例阐明,针对租房合约,依法界定房主和房客的权利及义务,并保障租约安全,是租房市场健康发展的关键。在住房买卖市场,严密的抵押担保制度和税收制度,协同便捷的法律和信息服务,有效地预防了房地产投机,同时也降低了住房信贷乃至整个金融系统的风险。此外,政府动用财政资源,瞄准低收入家庭和个人发放居住补贴,并资助廉租房建设,保障了社会弱势群体的基本居住需求。这不但有促进居住公平之效,而且也有助于增强住房市场中的社会均衡。

**关键词:**住房市场 住房金融 房租刹车 社会均衡

2007—2008 年,美国次级抵押贷款危机引发全球金融危机和经济衰退。曾因固守审慎贷款制度而一度遭受批评的德国银行体系,此时则充分显示系统稳健的优势。即使在危机期间,与信贷体系紧密关联的德国住房市场也未出现剧烈的价格波动。这一现象,引起诸多金融监管和研究机构的关注。2010 年,中国人民银行研究局和德国技术合作公司(Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit GmbH,简称 GIZ)组织了“中德房地产金融及市场规范研讨会”。2012 年,Johann Eekhoff 教授的《德国住房政策》中译本出版发行。此间,还有一些中国学者发表了与此主题相近的文章(左婷、郑春荣,2011)。这些文献从不同角度,介绍了德国的住房金融制度和政府对住房市场的干预措施。

不过,会议文献囿于时间限制,不可能反映最近五年德国住房市场的新情况以及政府和公众的回应,原版《德国住房政策》一书的出版时间还更早些。近期发表的文献综述则偏重宏观制度刻画,欠缺对德国制度具体运行过程的探讨。鉴于此,本文将主要从微观层面阐述和讨论以下问题:首先,德国住房市场中有着怎样的社会均衡安排?其次,德国住房

金融有哪些鲜明特色?最后,目前德国公众对住房政策的关注点何在?为了回答这些问题,本文拟着重采用以下信息来源:(1)中国社会科学院访德团队于 2014 年 10 月中旬所做的访谈。笔者作为访德团队的一员,在法兰克福和施瓦本哈尔(Schwaebisch Hall)分别走访了德意志银行和住房储蓄银行。在柏林,恰逢德国商会和房地产行会柏林分会举办 2014 年年会,会上设有住房政策专题;同日傍晚,柏林自由主义者俱乐部组织房租政策讨论会。笔者旁听了不同会议的演讲和讨论,并与房地产年会组织者座谈。在这三个城市停留期间,还通过对单个房地产商、住房管理专家和购房者的访谈,了解他们参与住房市场的经历和对现行政策的反应。(2)笔者在 20 世纪 80 年代留学联邦德国的居住体验和此番访德期间对昔日师长的电话访谈。(3)2010 年以来公布的德国住房法案和政策研究文献以及有关住房市场状况的统计。

## 一、住房市场中的社会均衡安排

保证国民获得功能齐全和适于家庭生活的住房,是联邦德国社会保障的一项重要内容。因此,立法机构在制定有关房地产市场秩序的法律时,一贯

<sup>\*</sup> 朱玲,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子邮箱:zhuling@cass.org.cn。冯兴元、张晓晶和董韵安排 2014 年 10 月访德日程,冯兴元、陆俊、王晶、张立龙、周琦翔和王紫沅协助收集文献,金成武制作数据图,谨在此一并致谢。

出于社会凝聚和社会包容的考虑,既坚持竞争和效率原则,又嵌入与市场兼容的社会均衡安排。在此背景下,德国现有住房的所有权分布也呈现出自有房和租住房份额大致均衡的结构。2012年,德国住房已达4000万套,其中将近2400万套为出租房。在出租房当中,大约有61%即1450万套属于私家房主。这些房主,多数是租房市场上为自己的老年生活积累财富的小供给者(Deutscher Bundestag, 2012)。其余的供给者,既有私人公司(出租房占比12%),也有学校一类的公共机构(占比11.2%),还有合作社(占比8.3%),等等。从人口结构来看,租房居民约占45%(Behr, von Malottki, Vaché, 2014)。

如此发达的租房市场,既有利于劳动力流动,又能降低国民资产单一化带来的金融风险。据施瓦本哈尔住房储蓄银行雇员介绍,德国大约有1/3住户属于终生买不起房屋的阶层。出自中高收入阶层的年轻人,就业后也需长时间储蓄才能买房。故而大多数就业者的住房需求,都依赖于租房市场的供给。涉及租房市场的法律细密而周全,且随着住房市场的变化时有补充修正。例如著名的租房法(Mietrecht),即为规范租房合约双方的权利与义务而设。其中广为人知的条款是租约安全,据此房主不能任意驱逐房客。此外,还设置了关于出租房设备质量标准的条文,若质量达不到标准则必须改进,若设备用具不全则租金必须酌减,等等。这些条款,足以保证房客能够在稳定的租期内享有合意的居住条件。我在德国租房居住时也注意到,不仅房屋建筑和家具电器质量上乘,各类专用厨具餐具亦足够日常生活所需。且不论年轻同事必然租房,即便是一些资深研究人员和教授,出于工作岗位流动或保持当期生活质量的考虑,也不着急买房。例如我的学位导师,直到临近退休才首次购房。

2014年10月访德期间,我在柏林地铁遇到一位来自台湾的青年。他从柏林高等技术学校毕业后在汉堡找到工作,可是并未退掉柏林的租房,经常来此度周末。据他所知,柏林的租房合同期一般为1~2年。即使房价在合同期内上涨,租金也不可随意变动。柏林的房屋出租者多为房屋管理公司,并非自有房居民户。这些房屋出租企业在社会上被认为是强势群体,房客被认为是中低收入的弱势群体,因而住房政策偏好保护租房者。法兰克福从事房屋中介业务的Hirchenhein先生也持类似看法。据他介

绍,法兰克福一般雇员平均月工资为4000欧元,税后大约净得2300欧元。2014年,中等地段一套70平方米的公寓房净租金为1100欧元/月,加上200欧元的水电气等费用,月租1300欧元。这样的住户若只有一人就业,余下的生活费可就不多了。2014年之前,租房中介费为2.38个月租金,由房客支付。目前正在讨论中的新法案规定,中介费为两个月房租,由房主支付。他认为,这一变动看起来有利于房客,可对中介公司没有影响。更换中介费支付者,不过是政治家的偏好而已。

事实上,与租房市场相关的法律并非仅仅保护房客,而是均衡房主和房客双方的利益。例如,租房法既包含保护房主资产的条款,也不乏惩治房客违约行为的措施,房屋能源现代化改造法案还清晰地规定了房主和房客的费用分担责任。在德国能源消耗和温室气体排放总量中,房屋的贡献占40%和20%。因此,联邦政府在2010—2050年间减少温室气体排放的方案中,制定了改造房屋能源供给系统和提高能源使用效率的周密措施。据此,立法机构不但通过了专项法案,而且还对租房法做了相应修正,明确提出房客承担房屋能源现代化改造投资的11%(Deutscher Bundestag, 2012)。

在制定和执行这些法律的过程中,都有利益相关群体特别是房主和房客代表参加。例如租房法规定,区镇(Gemeide)须提供合乎质量标准的租金参照系(Ein qualifizierter Mietspiegel)。租金参照系既要有公认的科学方法支持,又须得到特定区镇房主和房客代表的认可(Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt-und Raumforschung im Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, 2014)。那么这些代表又是怎么来的呢?德国是一个具有协会组织传统的国家,不但有名目繁多的兴趣爱好协会(比如文艺和体育协会),还有多种多样的利益群体组织(比如商会和工会)。房主和房客作为相对的两个利益群体,也各有自己的组织。房地产商会便是代表房主利益的一个组织,房客协会显然代表租房者利益。

就标准的租金参照系而言,必须反映两年内成交的不同种类、大小、装备、区位、建筑等级和年份的房屋租价变化,而且必须每4年更新一次。租房法并未限定数据采集机构,在现实中,房地产商会、房客协会、住房储蓄银行和区镇行政机构都参与了数据采集。区镇政府也未单独承担提供租金参照系所需的数据采集、处理和发布费用,分担成本的还有房

屋广告商、房地产商会、房客协会、银行、保险公司和购买租金参照手册(纸质或电子版)的消费者。标准的租金参照系不仅为保持租房市场透明度打下基础,而且还可减少房主和房客的议价成本,更是加租程序中必不可少的信息资料。

除了租房法以外,还有针对弱势群体的社会住房 (Sozial Wohnung, 廉租房) 制度和居住补贴法 (Wohngeldgesetz)。这实质上是从收入再分配角度做出的制度安排,以此保障低收入群体的基本住房需求,从而平衡不同阶层的住房权利。据法兰克福的房屋中介商 Hirchenhein 先生介绍,低收入者经城市社会局认定后,或是从政府得到租住一般房屋的补贴,或是入住社会住房。社会住房在每个区域规划中都有,质量与一般住房一样,同时也处于一般社区之内。房地产商根据规划,可为其修建的社会住房份额得到政府补贴。房地产商若要出售社会住房,只能卖给城市住房局。

Rhein Main 高等学校房地产管理专业的 Bernhard Funk 教授讲道:(1)大城市的社会住房一般占所有住房的 20%。(2)任何一个商品住宅开发计划,都必须按照市政府规定的比例建设社会住房。如果开发商拒绝,那就得按此比例向政府付款,以便用于公有社会住房的建设。(3)社会住房中有的是公共机构拥有,有的是私人拥有,联邦和地方财政对社会住房拥有者提供建筑和维修补贴,还对低收入家庭提供居住补贴。例如,2014 年法兰克福市的房租平均为每平方米 8~14 欧元,社会住房的房租为每平方米 6 欧元。(4)没有租居社会住房的低收入家庭也能得到居住补贴,住房便宜的城市平均每户每月大约 120 欧元,住房昂贵的城市平均每月大约 200 欧元。

现实中的居住补贴发放程序十分复杂,申请房补的家庭即使从社会局获得资格确认,能够领取的金额还取决于住房局根据一系列公式计算的结果。主要的计算因子有三个,即申领家庭的规模、家庭全部净收入、合乎规定的房租或自有住房负担。在计算中这些因子还将进一步细分,例如,申领家庭每一供养人员的状况;若有残疾人,其残疾等级如何;申领家庭支付的房租或自有住房费用等级怎样;等等 (Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2013)。依据同样的计算因子,各联邦州和大城市还有更为具体的标准。表 1 和表 2 所示,仅为柏林城市发展和环境部 2012 年发布的两类标准。

表 1 申领居住补贴的住户净收入线

住户规模	补贴申领户最高收入线 (欧元/年净收入)
单人户	12000
双人户	18000
每增加一名家庭成员可提高收入线	4100
住户中的每一名儿童可再提高收入线	500

表 2 根据住户规模设定的补贴面积上限

住户规模	补贴面积上限
单人户	45m <sup>2</sup>
双人户	60m <sup>2</sup>
三人户	75m <sup>2</sup>
四人户	85m <sup>2</sup>
每增加 1 名家庭成员可增加的最大面积	12m <sup>2</sup>

资料来源:Senatsverwaltung fuer Stadtentwicklung und Umwelt, 2012; Gut und sicher wohnen; Soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten, www.stadtentwicklung.berlin.de, Nov. 27, 2014.

据联邦建筑、城市和空间研究所 2013 年发布的分析报告,2011 年底,领取居住补贴的住户约为 90.3 万户,占全德住户总数的 2%。在这些住户当中,一半以上为单人户。居住补贴受益群体主要是低收入退休者和低工资就业者的家庭。受益者多为东部地区居民,在东部联邦州,领取居住补贴的户数占 2.8%。而在西部的巴伐利亚州和巴登符腾堡州,这一比率仅为 1.4% (Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, 2013)。可见居住补贴不仅用于保障低收入者的基本居住需求,而且还有平衡地区差别之效。

二、“房租刹车政策”辩论

租房法和居住补贴法等法律法案,体现了德国社会市场经济理念的一个侧面:法律以分权式决策程序限制国家权力,个人则依据宪法规定的权利自负其责,国家有义务为没有劳动能力的人、遭遇不幸或在市场竞争中失败的人提供基本保障。早在 19 世纪末至 20 世纪初,租房法和居住补贴法已初现雏形。此后形成的蓝本既是工业化和城市化的一个结果,又服务于整个工业化和城市化进程。虽然,这其中内含的立法原则作为德国的一种历史传统而留存传承至今,具体的法律条款却并非一成不变。其变化一方面出自日趋精细的社会经济管理需要,另一

方面,是对社会经济环境出现新问题的回应。推动法律变化的社会力量既有代表不同利益群体的政党,也有特定利益群体组成的协会,还有通过多种民主机制表达个人意愿的公众。

2008 年以来,德国房价上涨较快,房租也随之提高,引发柏林、汉堡等大城市的房客协会抗议。因此,在 2013 年生效的租房法修正案中,包括一项被公众称为房租刹车(Mietpreisbremse)的条款,即允许联邦州/市政府将工商人口聚集区的房租涨幅限制在三年内不超过 15% 的范围。2014 年正在讨论的新法规定,出租屋更换房客时,房租涨幅不得超过本地可比较的房租水平的 10%。<sup>④</sup> 这些条款又招致商会和房地产行会的批评。围绕房租和住房政策的诸多辩论,成为公众关注的一个焦点。

2014 年 10 月 15 日,德国商会和房地产行会中的柏林分会组织柏林—勃兰登堡房地产年会(Immobilientage 2014),我们访德团队前往旁听,目睹了不同政党和协会演讲者之间的思想碰撞。在“租金和住房政策讨论”一节,柏林市政府的财政部长(柏林和汉堡具有联邦州的地位,在汉莎同盟时代,市里的部长不叫 Minister,而称为 Senator)Ulrich Nussbaum 先生致开幕词,时不时被听众席上的反对声打断。他虽然针锋相对作答,却礼数到位,不卑不亢完成了演说。财长之后的演讲者分组上台,每组五六人面对面各抒己见,争论十分激烈。会议间歇期间,我们会上辩论的房租刹车问题求教于柏林商会建筑和房地产联络员 Karla Leyendcker 女士,获得信息如下:

(1)柏林共有住房 190 万套,其中 170 万套是出租屋。一方面,由于房租随房价上涨,低收入群体获得的房租补贴从 2012 年每平方米 3~5 欧元,增加到 2014 年的 6~7 欧元。可在房租上涨情况下,他们还是支付不起。一些家庭的房租支出已占总支出的 30% 以上,于是上街游行抗议房租上涨过快。另一方面,租金上涨受限,房主得不到足够的房租用于维修房屋和实施现代化改造,因而怨气冲天,结果造成出租房供需缺口增大。

(2)房地产行会认为,政府促成房租刹车法案通过是对市场的过度反应,不利于房地产行业发展。因此,通过各种活动展开游说,以求改变房租刹车法案。具体说来,主要是与政治家对话,提交本行业分析报告,开会邀请政治家听取意见,等等。这次年会不但邀请了执政的基督教民主联盟和绿党的政治家、柏林市政府的财政部长,还邀请了联邦议会法律

和消费者保护委员会副主任以及房客协会的代表,目的就是要直接表达行会见解,促进多方社会群体交流和沟通。

Leyendcker 女士还告诉我们,商会是民间组织,年会由参会者注册费和商家资助。笔者在会议休息大厅看到,商会和行会的一些成员企业分别在展台推广自己的产品和服务,其中多为专业化的小企业。有的专为住户设计分类垃圾箱,有的为住户设计室内通信系统,有的为房屋买卖测量空间、管理房租,有的为住户设计能源系统,还有为房屋中介设计手机软件的厂商,更不用说专事住房金融业务的银行了。

年会举办期间,一些时政俱乐部也顺便组织研讨会。10 月 15 日傍晚,柏林自由主义者俱乐部(Liberaler Club)还举办了一场以“房租刹车与否”为题的报告会,我们也又一次充当观察家。俱乐部组织比协会松散,但参加者有着相似的政治兴趣。每位成员每年也交纳一点费用,以供俱乐部组织活动,组织者都是义务服务。这次报告会的演讲者有住房研究所的创始人 Ulrich Pfeiffer 先生,Charlottenburg-Wilmersdorf 区有关城市发展和秩序的参议员 Marc Schulte 先生,还有两位曾在房地产年会发言的房客协会主席 Reiner Wild 先生和柏林房地产行会主席 Matthias Klusmann 先生。讨论中涉及的问题和多数演讲者的见解主要在于:

(1)政府对租房市场的干预是否过度? 房客协会主席自然认为干预及时而恰当,其他发言人则不然。他们认为,正常的房租上涨是市场供求关系变化的表现。强行压抑房租水平只能使投资者抽离租房市场,加剧租房供给短缺,致使柏林房客落入前东德那样排队住房的境地。

(2)柏林房租上涨,包含着房主对房屋添加现代化投资的因素。这相当于新产品替代旧产品,或者说产品更新换代,新产品价格必然高于旧产品。政府压价的结果便是柏林房屋破败,作为柏林市民,不能容忍市容每况愈下。

(3)经过现代化改造的柏林住房,每平方米的最低成本为 10 欧元。如果加上维修成本和房主应得的资本收益,正常房租水平应为每平方米 14~15 欧元。压价后的房租为每平方米 11 欧元,房主不得不承受亏损。况且,低收入家庭居住补贴已达每平方米 6~7 欧元,可余下每平方米 4~5 欧元的房租还是支付不起。若再提高补贴,市财政支付不起。在这样的情况下,应当缩小房型。例如在巴黎,有诸多 20 余平方米的房型供给。而在柏林,新建住房中 70

平方米的房型约占 1/3。低收入家庭租住远郊也许才能付得起房租。

(4)过分补贴房租的社会后果是什么呢？新柏林人补贴老柏林人，买房者补贴租房人。除了加剧租房供给短缺，还造成居住不公平。现有的居住补贴应当从住房面积补贴改为低收入者补贴。

关于柏林市的财政状况，我们从 Leyendcker 女士那里略知一二。两德统一前，柏林的工业和服务业落后于西德平均水平，市财政一直得到联邦政府的补助。统一后，柏林虽然因联邦机构迁入而服务业崛起，而且还吸引了不少企业落户，可仍然是一个工人/雇员为主的城市。福利开支大，社会负担重。目前市政府欠债 700 亿欧元，所以试图学习意大利的城市，借助旅馆向游客征税，以增加税源。可是旅馆经营者不愿代为收税，还担心因此而减少住宿游客。柏林财长则认为，只要通过了法规，旅馆就必须执行。2013 年柏林游客共计 2600 万人，说明柏林有足够的吸引力。对于想来此一游的人，无论是否缴税总是会来的。最近十多年来，柏林市政府还数次提高房屋购置税 (Grunderwerbsteuer)。2002 年税率为 3.2%；2013 年税率达 5%；2014 年税率提高到 6%。房屋交易成本增加过快，因而柏林财长才会在房地产年会不断遭受质询。

从围绕住房政策的争论中也可以看出，住房市场管理中的社会均衡安排不可能一劳永逸，与此相关的法律制度和政策必须随着社会经济环境的变化而调整。这种调整，本身也是多种利益相关方围绕同一主题讨论和磋商的过程。代表不同利益群体的社会组织之间的交流，以及不同社会组织与立法机构和政府的对话，为维护居住公平提供了必要的社会条件。

### 三、稳定的住房金融体系

在 1990—2010 年间，德国的住房价格有升有降，西部地区新建住房的年均变化率最高为 2.8%，二手房的年均变化率最高为 4.7% (表 3)。自 2010 年起，西部七大城市 (柏林、汉堡、慕尼黑、科隆、法兰克福、斯图加特和多特蒙德) 的房价与此前相比迅速上涨，2012 年第二季度的名义价格与上年同期相比增加了 12%。此间，舆论中不乏对房地产市场出现泡沫的担忧。德意志银行研究部发表的报告则用 1975 年以来的时间序列数据论证，房价指数变化幅度长期低于物价。1995—2005 年间的实际住房价格非但没有上涨，反而低于前期房价水平 20%。

2010 年开始的房价上涨不过是向正常价格水平的回归 (Harnau & Moebert, 2012)。

表 3 德国住房价格年均变化率 (%)

年份	西部地区 新建房	西部地区 二手房	东部地区 新建房	东部地区 二手房
1990—1995	2.8	4.7	—	—
1995—2000	—0.3	—0.3	—2.5	—1.5
2000—2005	0.2	—1.1	—0.8	—3.2
2005—2010	1.5	0.9	1.5	0.1
2010—2013	6.1	6.1	6.8	5.9
1990—2013	1.7	1.7	—	—
1995—2013	1.4	0.8	0.6	—0.3

资料来源：转引自法兰克福《德意志银行月报》(Monatsbericht, 10—2014)，第 15 页。其中，“—”表示没有可供使用的数据。

然而，2013 年和 2014 年的房价依然强劲上涨并推动房租提高，政府已开始采取房租刹车政策。此时，德意志银行研究部依然认为房地产泡沫尚未出现。其研究人员强调，1990—2013 年间，房价年均上涨率仅为 1.7% (Deutsche Bank, 2014)。2009 年以来，虽然房价年均上涨 5%，但与其他欧美国家同一时段的房价变化状况相比，还不能断言德国房地产市场已出现泡沫 (图 1)。为此，我们在访问德意志银行研究部时，专门就此判断请教上述报告的作者之一 Jochen Moebert 博士。他一面展示德意志银行 2014 年 10 月发布的数字表格和图形，一面重申 2012—2014 年间的研究发现，还在问答环节提供了一些月报之外的信息：(1)德国房地产行业在国内生产总值中所占的份额一直为 10% 左右，制造业始终是国家的支柱产业。(2)与巴黎和伦敦等大城市的房价相比，柏林和慕尼黑等地的房屋价值被低估。伦敦和巴黎市中心的房价大约每平方米 8000 欧元，柏林市中心的房价 2010 年为每平方米 2720 欧元，2014 年上涨到 4191 欧元。欧洲债务危机发生后，德国社会经济依然相对稳定，南欧 (希腊、意大利和西班牙等) 的投资者为避险纷纷涌向德国买房，如今新建房的空置率已从危机前的 12% 下降到 8%。此外，城市化进程仍在继续，乡村人口不断向就业岗位较多的城市迁移，这也是近五年来推动大城市房价上涨的一个原因。(3)德国金融系统一贯采用保守的贷款策略，有效地预防了房地产泡沫的出现。只是在两德统一时，东德马克按 1:1 比值兑换西德马克，工资也因此而实际提升，导致房地产过

量投资。但投资者只能承担自己决策失败的后果,银行系统提供的抵押贷款额不超过房屋市场价值的50%,所以银行依然健康。(4)经济合作与发展组织(OECD)和德国对房屋买卖都有估算的“公平价格”为参照,假定这一价格水准为100%,在特定时期内价格水平超过130%,就要考虑是否出现房地产泡

沫,德国以往十多年的房价变化并未进入泡沫区间。(5)住房抵押贷款户每月平均还款额约占收入的3%~4%。(6)目前世界上只有瑞典、荷兰和德国政府对房租实施直接干预。近几年默克尔总理领导的政府干预过度,只能造成租房市场供给不足和黑市的出现。

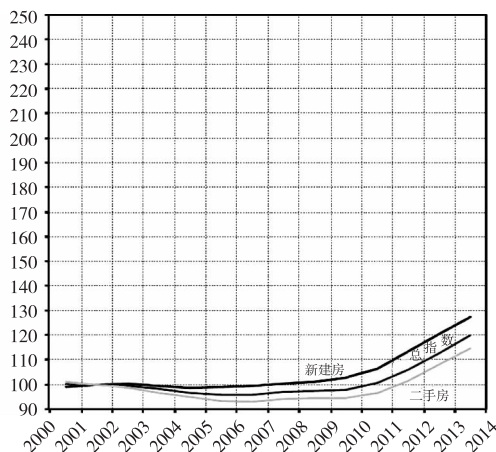
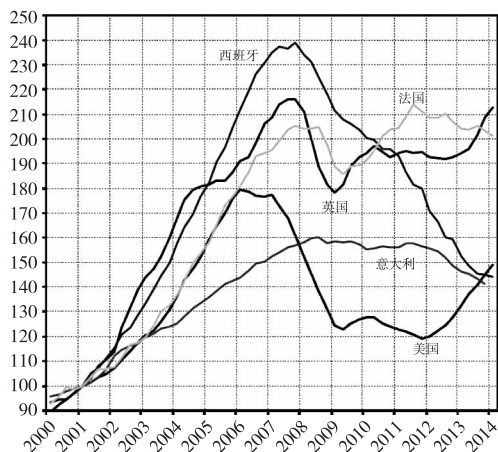


图1 2000年以来几个欧美国家的房价变化比较

注:纵轴为房价指数(2001年=100),横轴为年份。其中,美国的数据为Case-Shiller 20房价指数,意大利的数据为自有住房价格指数,西班牙的数据为房产中介机构Tinsa指数,法国的数据为自有住房(不包括公寓套房)价格指数。

资料来源:转引自法兰克福《德意志银行月报》(Monatsbericht)2014年10月第16页。

Rhein Main 高等学校房地产管理专业的 Funk 教授在与我们交谈时,也用德意志银行月报的数据说明,与其他发达经济体相比,德国的住房价格变化堪称平稳。他认为主要原因在于:

(1)多中心发展战略。二战结束后,西德的立法机构决定,把国家机构分布在不同联邦州的城市。这就避免了特大都市的出现,不至于使某一城市的房价因人口过度聚集而过高。在西部七大城市当中,柏林、汉堡、慕尼黑和科隆的城市人口都在100万人以上,法兰克福、斯图加特和多特蒙德的城市人口平均在50万人至100万人之间。目前引人关注的房价上涨也主要发生在这几个大城市。

(2)抵押贷款法(Pfandrecht)和抵押债券法(Pfandbriefgesetz)的严格执行。德国的抵押贷款法已有上百年历史,二战后的西德又分别于1959和1963年颁布这两项法律。此后虽有多次修正,但实质内容不变。一方面,贷款额不超过房屋市场价值的50%;另一方面,抵押债券有足够的资产支撑。假定房屋的市场价值为100欧元,贷款时按其80%估算总值(80欧元),贷款比例最高为估算总值的

60%,那么借款者只能得到抵押房屋市场价值的48%(48欧元)。银行按照不超过房屋估算总值(已低估20%)60%的金额,将担保债券(covered bonds)发售给信托公司。信托公司在具有充分资产支撑的担保池(covered pool)基础上,向投资者转售担保债券,利率略高于政府债券。例如,十年期政府债券的利率为1%,担保债券的利率为1.1%。德国的投资哲学是偏重资金安全而非高风险暴利。因此,这套体系虽招致过不少批评,但批评声在2008年全球金融危机后便烟消云散。

(3)抵押制度阻止借款者过度申请贷款。借款者遵照抵押贷款法得到的金额可享受低利率,若超出这一比率贷款,则必须为超出部分支付高利率。而超出部分是否能借到,还取决于借款者经过评估的还贷能力。

(4)法律禁止银行对借款者发放超过抵押品价值的附加贷款。即使从两家银行贷款,也会按照规定办。此外,禁止借款者用贷款支付公证费、中介费和律师费。

(5)法律禁止政府对借款者应当支付的贷款利息免税。



不仅如此,政府还通过税收制度预防住房买卖投机,银行则借助独立的客户信息系统尽可能减少住房金融风险。据总部位于施瓦本哈尔的住房储蓄银行雇员介绍,房屋购买者若在十年内出售所置住处,政府将依法对这类出售者征收重税。除了 25% 的资本收入税以外,还要依据其出售资产后的收入水平征收累进的个人所得税,最高税率达 48%。因此,几乎无人去做这样的“冤大头”。住房储蓄银行的贷款方向只与住房有关,储户借款的前提是其存款额达到合同金额的 1/2。有的储户借的是“小额贷款”,多半是为了节约能源而对住房加以现代化改造,改造后的住房一般可降低能源消耗的 40%。住房储蓄银行在做出每一个贷款决策之前,除了考虑借款者是否满足存款条件,还要考察其信用记录。德国有一家独立于政府的信用数据公司,名叫 Schutzgemeinschaft fuer allgemeine Kreditsicherung,缩写为 SCHUFA。每家银行在发放贷款前,都会从 SCHUFA 查询信息,根据借款者的资产负债状况决定是否贷款以及相应的贷款条件。

如此看来,德国住房金融体系的稳定,不仅取决于长期的社会经济发展战略,而且还有赖于严密的法律法规以及可靠的信息服务和精细的数字化管理。

#### 四、住房购置和使用中的公共管理

从法律文献和机构访谈中获得的信息还不足以说明房地产市场中的交易管理细节。为此,笔者又通过购房者访谈或多或少地弥补了这一缺口,而且还意外得到一些有关居住管理的信息。

1. 法律服务。房屋买卖中的每一环节都必须依法提供必要文件,区镇土地房屋注册局(Grundbuchamt)对每一笔交易,也都在房屋登记册上做有记录。一套住房交易完成后的文件多达几百页,其中涉及的诸多手续也只有专事房地产交易的律师和中介商才精通。因此,购房者一般都会雇用律师和中介从头到尾经手所有交易环节。购买住房通常须缴纳相当于房屋总价 6% 的购置税(各州税负不同),支付 2% 的律师费和大约 3%~5% 的房地产中介费。对此,一位受访者在柏林买房的经历可做具体说明。

笔者的好友 V 教授(姓名以字母替代,以保护个人隐私)已年过花甲,现在波恩工作。多年来他家一直租房住,2013 年见面时 V 夫人告诉我,他俩在柏林买房了。2014 年 10 月,我在抵达柏林的次日

就抽空去参观他们的“新房”。这所房子位于柏林东部市区的 Schoenhauser Allee,距离地铁站大约步行 10 分钟。一座幽深的院子里有大小不等四五座独栋房,V 夫妇为退休生活考虑,买了其中最小的一栋。之所以选择柏林买房,主要是因为有两个女儿在这座城市上学和工作。现在大女儿一家三口住在这里,此前大女婿从施瓦本哈尔住房储蓄银行贷款买了房,目前租了出去。V 夫妇的住房面积 150 平方米,每平方米价格 2900 多欧元。这房子已有上百年,整个街区的建筑都是如此。德国人不会把它们拆毁了重建,而是外层加固内部做现代化装修。V 夫妇这所房子在百年前是马圈,现在也只有砖砌的房顶能显示这一点。她支付的交易费用加上纳税大约为房价的 10%,律师和房屋中介负责每一交易环节合法合规及资金安全。听我讲到有位中国演员买房上当受骗的事例,她当即评论:“这在德国几乎不可能发生!”V 夫妇购房时也贷了款,在她尚未还清贷款的时候,房屋登记册上始终有银行的名字。贷款还清后,登记局才会把银行的权利消掉。这所房屋百年来曾多次转手,每一笔交易都在登记册上留有记录。

2. 法律框架下的贷款条件谈判。V 夫妇从两个银行贷款,贷款期限长达 30 年。V 夫人说,贷款利率可以谈判。如果选择 30 年固定利率,银行就要抬高利率,例如 5%。如果选择其中 5 年为固定利率,其余年限另行谈判,银行就会在这 5 年内压低利率,例如 1% 多一点。她先选择头 10 年固定利率,最终谈定利率为 2.2%。到期后再进行下一阶段谈判,银行会根据客户的资产负债情况决定其谈判利率的上下限。这在中国留学生 H 女士那里也得到印证。H 女士的丈夫在一家商业银行工作,他俩得到了相当于“绿卡”的长期居住和工作许可,在法兰克福一处名叫 Riedberg 的新区买了房。那里华人聚集,环境幽静,还有轨道交通抵达。他们购房时的房价约每平方米 3700~3900 欧元,2014 年该地区的新建住房均价已达 4102 欧元。H 的丈夫获得了一笔 10 年期的贷款,利率还不到 2%。笔者猜想,这或许是金融机构雇员才能得到的优惠贷款条件。

住房储蓄银行的几位雇员告诉笔者,如果从本行贷款还可以得到 0.5% 的利率优惠。雇员 F 先生及其子女共十人先后从住房储蓄银行贷款,但只有他一人有资格获得优惠利率。雇员 L 先生购买公寓房时与另一家银行讨价还价,10 年期的贷款

利率为 1.9%，比从本行获得优惠后的利率还低，因此就放弃了行里的待遇。银行之间在国内外业务中都有竞争，但不会因为竞争就放弃贷款安全规则。例如，外国投资者在德国买房多为直接支付全款，如果要从德国银行贷款，就必须提供德国居留地址，其抵押品也相当于百分之百的贷款总额。两德统一后，住房储蓄银行的业务向东欧扩展，还与中国建设银行在天津和重庆建立了合资银行。由于中国房地产市场风险高于德国，“中德住房储蓄银行”采用的房屋抵押估值规则也有所区别。贷款发放前，会有专门的评估机构按照正常市场状况对抵押房屋估值。德国本土房屋估值额一般低于市场价值的 20%。而在中国，房屋估值额则低于市场价值的 30%。

3. 买地盖房也须遵循空间秩序、土地使用规划和城市建设规划。在联邦、州、市和区镇的空间秩序(Raumordnung)、土地使用规划(Flächennutzungsplan)以及城市建设规划(Bebauungsplan)的制定过程中，都有居民代表参加。当他们需要买地盖房时，也必须处于地籍局(Katasteramt)、建筑局(Bauamt)和房屋注册局等政府机构的批准和监督之下。笔者的访谈对象有建房自住者，或许不能反映建房出租者的情况，但也可以部分地说明受访者买地建房的原因，以及在何种范围内由公共空间秩序和城市规划约束。

住房储蓄银行雇员 F 先生 30 年前从斯图加特迁移到施瓦本哈尔，最初自然是租房住。此后接二连三生儿育女，很难找到合意的房子，就买了一块宅基地，自己动手建房。他父亲是建筑工匠，F 先生从小就跟着父亲学习技艺，在自建房时派上了用场。他耗时整整一年，建成一座独栋房。儿女成年后都离家居住，老两口的房子难以充分利用。但考虑到家庭团聚的需要，F 夫妇并无换房或部分出租的打算。F 先生的年轻同事 G 博士在银行已升入中级管理层，夫人于 2014 年诞下三胞胎，租住的房子将不够用。G 博士认为，在施瓦本哈尔购买二手房支付的价格加上纳税和交易成本，总支出与买地建房相差无几。在距离银行总部 2 公里的地方，恰有市政府规划的居住区，他就在规划区买了一块 1000 多平方米的宅基地。此间 G 博士从本行获得一笔十年期住房贷款，准备建一所带有花园草地的独栋屋，供三个儿女奔跑玩耍。他家打算请建筑公司建房，工期大约需要 6 个月。房屋的样式可自选，但高矮和临街距离必

须按照市建筑局的规划设计。此外，管线如何铺设、通道如何修筑、苗木如何选择，也都须遵从建筑局的规划。G 博士也理解，尽管住房为私人财产，但它的存在构成了公共空间的一部分，因此房产所有者应当遵守空间秩序。

4. 购买和使用住房涉及的共有资产管理。对于自有住房者的权利和义务，德国民法早有规定，购房者乃至租住户也无一不晓。笔者有位老师 B 教授住在斯图加特市 Asemwald 一带的高层公寓楼，高楼内的全体套房所有者对楼下的花园、道路以及其他设施分享共有权。他们共同决策雇用了一家物业公司管理居住区，B 教授为此每月支付 370 欧元物业费，还从未听说有人拖欠或拒交。V 夫妇在柏林购房的总房价中，包含了对院落、垃圾房和自行车房等共有资产的费用分担。院内住户对共有设施的使用和维护实行自治，谁也不会违反共同建立的秩序。例如，院内只有道路、树木和草地，无人停放汽车。垃圾房内，废弃物分类存放，垃圾箱颜色鲜明密封严紧，既无馊味也无外漏杂物。自行车房里，大小自行车分排停放，留有进出自如的通道，等等。

5. 住房购置补贴的时代变化。二战期间，德国大量住房在空袭中焚毁。战后重建伊始，西德政府即采用住房购置激励政策。时至今日，自有房和租房市场结构已趋平衡，政府给予住房购置者的优惠待遇也随之改变。住房储蓄银行的雇员介绍，依然保留的激励政策主要有两项。其一，购房户或建房户可以获得 10 年减税待遇。其二，对于购房或建房自住的居民，联邦政府对年收入 51200 欧元以下的多人住户和 25000 欧元以下的单人住户提供住房津贴。2012 年以前，每年补助 1000~2500 欧元，此后下降到 90 欧元。在他们看来，这点津贴不过是象征性的鼓励罢了。

6. 住房遗产税和赠予税。德国税法中对遗产税和赠予税实行超额累进税率，具体税率的执行，取决于遗产法(Erbrecht)规定的财物继承人/受赠人与被继承者/赠予者之间的亲疏关系。若子女继承父母的住房并将其用于自住，200 平方米以下的部分免税，超额部分的累进税率按其评估的市场价值从 7%到 30%不等。非直系亲属受赠住房，只能得到价值 2 万欧元的免税额，超额部分的累进税率从 30%到 50%不等。在此背景下，高龄退休老人对其住房多有合法避税安排。笔者在斯图加特上学时有两位老师现已年过九旬，也都住在市郊，二者不同的



家庭结构决定了他们对房产采取了不同的处置方式。

家住 Asemwald 区的 B 教授已年近 99 岁,但依然反应敏捷,在电话中清晰地陈述了他的住房买卖细节:(1)1968 年购买 80 平方米三居室住房一套,于 2012 年还清贷款。(2)缔结购房合同时,总房价为 86000 马克。B 教授自有资金 30000 马克,分别与两家银行签署了贷款合同。(3)每月连利息带本金还款 400 马克,相当于他工资的 10%。(4)实行欧元制的时候,还款额按照全德统一规定的兑换比率转换成欧元。(5)B 教授的夫人已去世,他们夫妇也无子女。2014 年,他以 70000 欧元的低价把房子卖给了一个侄子,但依然住在里面,仅支付水电暖气和物业费。(6)这笔交易未雇用房屋中介,只是支付了公证费和律师费。现已完成所有法律程序,房屋登记册上已是他侄子的名字。

笔者的另一位老师 R 教授与夫人同龄,如今都已度过 90 岁生日。他们自结婚之日起,就在住房储蓄银行存款。20 世纪 80 年代末在 Hohenheim 大学附近买房,获得期限为 20 年的贷款,现已按时还清。可他仍然在住房储蓄银行存款,原因是资金安全性高。R 夫妇购买的套房位于一座双层公寓楼的底层,居住面积大约 100 多平方米,外带后花园和地下室,购置价格相当于他当年 100 个月的工资。R 夫妇共有 5 位子女,大女儿 7 岁罹患脑瘤高位截瘫。老夫妇买下房子后,就作为遗产分配给了其他四个孩子,这样每个继承人的税率都会比单一继承人低。不过这几个孩子必须承诺,如果父母在大女儿之前去世,他们要分担照料责任。2012 年,大女儿病重不治,四位兄弟姊妹的承诺随着姐姐的去世自然终止,但 R 夫妇以往公证过的遗嘱依然有效。

上述受访者购房时处于生命周期的不同阶段,因而对房产的处置方式也多种多样。但他们都属于中产阶层,对法律规范和社会行为准则有着透彻的理解。因此,他们提供的信息和各自的行为决策部分地显示了居民户对有关住房市场的法律规范的回应。同时也说明,住房交易和使用中的公共管理如何深入到德国社会生活之中。

## 五、小结

二战之后,联邦德国一直以社会市场经济理念构建和维护其经济秩序。其要旨,是经济自由与社会公正及社会平衡相兼容。纵观德国有关住房领域

的立法及政府的住房政策,都体现了这一特色。进一步讲,住房既是满足人类基本居住需求的必要物质条件,又能在超出基本需求之上提供奢侈享受,还能作为投资对象用于财富积累。涉及住房领域的法律、政策和公共管理手段,也必须针对住房的不同属性而取向各异。

保障国民基本居住需求的法律和政策,体现的是居住公平的理念。至于如何确定基本居住条件和怎样采取保障措施(法律和政策等),在联邦德国都经过广泛的社会协商。例如,不同利益相关方既通过各自的社会组织对话交流,也借助媒体直接发声,还敦促议员或政党相互磋商。事实上,所有法律 and 政策的制定也必须经历这样的国民参与过程。二战结束时住房紧缺,政府动用财政资源为建房和购房自住者提供补贴。到 2012 年,全德 55%的人口生活在自有住房,此类补贴已几近于取消。如今的居住补贴,主要针对低收入家庭。具体做法有两种:一是提供社会住房(廉租房),二是发放居住补贴。目前,领取居住补贴的户数大约占全德住户的 2%。

对于超出基本需求的住房消费,政府极少使用财政资源施加影响。德国现有住房中有将近 60%用于出租,租房人口大约占总人口的 45%。租房市场规模如此之大,不但有利于地区间劳动力流动,而且有助于满足中低收入层的居住需求。这既是国家采用法律严格规范租房市场参与者行为的一个结果,也是促使立法机构及时根据社会经济环境变化修订相关法律的一个原因。无论是早已闻名的租房法,还是近两年生效的住房能源现代化改造法案,都对房主和房客的权利和义务做出了明晰的界定。这其中,租约安全给予租房家庭与自有房住户一样稳定的居住条件,可谓租房市场健康发展的一个关键。目前,关于把房租上涨幅度限制在三年内不超过 15%的“房租刹车”规定,成为德国公众讨论的一个热点。虽然最终讨论结果尚难以判断,但仍可以预料,德国政府不会改变维护市场价格稳定的政策目标。这里所说的“稳定”,只是相对于大起大落的波动而言,并非指价格一成不变。

租房价格与宅基地和住房购置价格紧密关联。德国房价稳定的主要因素包括:(1)多中心发展战略,该战略的实施既可促进地区经济平衡发展,又能避免人口在少数城市过度聚集;(2)严密的抵押担保制度和税收制度,加上便捷的法律和信息服务,协同

发挥作用,预防住房交易投机,保证住房贷款安全,降低住房信贷乃至整个金融体系的风险。尤其值得注意的是,针对住房投资属性而实施的抵押贷款法和抵押债券法,一方面使得贷款额不超过房屋市场价值的50%;另一方面,把信托公司向投资者转售的担保债券,限制在具有充分资产支撑的“担保池”范围内,使其利率仅略高于政府债券,从而避免高风险暴利操作以确保资金安全。

从德国住房市场的公共管理实践来看,国民的经济自由实质上是有约束的自由。其约束条件,即来自全社会对社会公正的追求以及对公共利益的认同。鉴于住房还有财富积累属性,为了削弱财富积累对社会成员“起点”公平的影响,德国政府依据遗产法和税收制度,对住房继承人/受赠人采用超额累进税率,征收遗产税或赠予税。此外,绝大多数住房属于私有财产,但它们也是构成公共空间的一个因素。房屋里的能源消耗和温室气体排放,更是全德能源消耗和温室气体排放总量的重要组成部分。政府为了维护空间秩序、降低温室气体排放对全球气候变暖的影响,便借助土地使用规划、城市规划和住房能源改造法案,对住房建筑条件和能源装备施加约束。居民在住房购置和使用中的任何一个环节违法或违规,都有相应的执法机构或公共管理机构予以惩处。

住房市场的公共管理细节还显示,德国政府在此领域的行为,第一是保障国民基本居住需求,维护居住公平。第二是维护社会、经济和空间秩序,保持经济稳定和社会平衡,促进环境保护和资源可持续利用。据此反观中国住房市场的乱象,有相当数量的地方政府非但未能作为一般利益的代表规范市场,反而直接参与市场并从中谋利。在此背景下,市场稳定和居住公平也就无从谈起。因此,若要扭转这种状况,只能从限制政府权力和规范政府干预市场的行为做起。

#### 注:

- ① 当今租房法的蓝本,是1971年通过的租房法。参见: §§ 535 bis 580a BGB-Bürgerliches Gesetzbuch, <http://www.buzer.de/sl.htm?g=BGB&a=535-580a>, Jan 6, 2015.
- ② 最新修订的居住补贴法为2013年版本,参见: Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und fuer Verbraucher—schutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH, 2013, Wohngeldgesetz vom 24. Sept 2008 (BGBl. I S. 1856), das

zuletzt durch Artikel 9 Absatz 5 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist, [www.juris.de](http://www.juris.de), Jan 9, 2015.

- ③ 参见: Gesetz ueber die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und ueber die vereinfachte Durchsetzung von Raemungstiteln (Mietrechtsaenderungsgesetz-MietRAEndG), <http://www.bgbl.de>, Nov. 27, 2014.

- ④ 参见: Entwurf eines Gesetzes zur Daempfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmaerkten und zur Staerkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz-MietNovG), <http://www.bmjbv.de>, Nov. 27, 2014.

#### 参考文献:

- Behr, I., C. von Malottki, M. Vaché (2014), “German housing policy-Chinese housing policy”, 07. 10. 2014, [www.iwu.de](http://www.iwu.de).
- Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2014), *Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln*, BSR-Sonderpublikation, Bonn.
- Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2013), *Wohngeld in den Staedten und Regionen*, BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2013, Bonn.
- Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013), *Ratschlaege und Hinweise zum Wohngeld 2014*, <http://www.bmvbs.de>.
- Deutsche Bank (2014), “Zur Entwicklung der Immobilienpreise in Deutschland”, in *Monatsbericht*, 10—2014, printed by Deutsche Bank AG, Frankfurt.
- Deutscher Bundestag (2013), “Gesetz ueber die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und ueber die vereinfachte Durchsetzung von Raemungstiteln (Mietrechtsaenderungsgesetz-MietRAEndG)”, <http://www.bgbl.de>.
- Harnau, J. & J. Moebert (2012), “The German housing market: Risk of a bubble until 2020?” in: *Focus Germany*, printed by Deutsche Bank AG, London, Sept 28, 2012.
- Senatsverwaltung fuer Stadtentwicklung und Umwelt (2012), *Gut und sicher wohnen: Soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten*, [www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de).
- 中国人民银行研究局和德国技术合作公司, 2010:《货币政策与资产价格研究》(专刊)第4期。
- 左婷 郑春荣, 2011:《德国住房政策的转变及其原因分析》,《中外企业家》第10期(下)。

(责任编辑:刘新波)