

中低收入家庭的住房保障

——德国模式与美国模式比较研究

徐 镛 朱宇方

摘 要：文章以德国和美国的住房政策为研究对象，从社会保障学和制度经济学观点出发，解析社会保障体系与意识形态的关系，说明政府政策的社会性和制度性。在社会市场经济理论主导下的德国住房政策表现为充分的社会福利性质，而遵从自由市场经济理论的美国住房政策，则将中低收入家庭的住房问题完全定义在市场解决的范畴。任何无视社会环境，企图以它们为基础构筑某种住房政策的混合模式，都可能使政府行为的正当性受到质疑，并使自己解决市场危机的能力受到约束。文章反对以标签化的方式理解政策体系，认为意识形态和社会制度才是政策制定和实施的根本目标和基础资源。

关键词：住房政策； 住房保障； 德国模式； 美国模式； 德美比较

作者简介：东华大学 旭日工商管理学院 副教授 博士 上海 200051
同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 讲师 博士研究生
上海 200092

中图分类号：F151.60； F171.20

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2014)01-0082-12

一、引 言

住房保障政策及其模式在中国成为广泛议论的话题，一方面起因于中央政府对公民住房问题日益沉重的忧思，另一方面源于民间资本寻求搭乘政策顺风车的逐利本能，再者就是产生于地方政府在任务指标压力下谋出路、创业绩的焦虑，当然更是受迫于民众缓解住房困境的呼唤。

随着计划经济模式的终结，政府和政策研究者都将目光投向市场，思考在遵循市场规律的前提下，借助市场解决公民的居住问题，成为政策制定中顺理成章的思维方式。在这种思路引导下，西方发达经济体的住房保障模式，自然成为关注热点。这不仅由于市场机制是这些经济体赖以存在的共同特征，而且因为它们包括住房在内

的社会保障体系历经年代磨砺已趋成熟，因此具有榜样作用和借鉴意义。

在各发达经济体的住房保障体系中，德国和美国的模式受到较多关注。这一方面是因为两个国家都具有较高的经济和社会发展水平，另一方面是因为它们的住房保障政策都经历了持久的时间磨砺，其中尤具吸引力的是德国模式的市场调控能力和美国模式的商业融资能力。对众多关注者来说，这两种能力的组合，意味着使政府获得更为随心的环境驾驭能力和宽阔的政策调度空间。

迄今为止，国内的相关研究主要聚焦于政策效用的技术解读，致力于对法律条文、管理手段、融资工具等的效用分析，但很少关注它们与社会保障理论和具有决定意义的社会意识形态的关系，而对社会保障、社会救济、社会保险、社会福利等概念界定含混，进一步淡化了政策工具间的逻辑联系。由此给人造成的印象是，一种政策模型的设计和构建，不过是不同政策工具自助式的技术性组合。

事实是，保障公民住房需求的政府政策——住房保障政策，无论其提出、构思、设计和构建，还是其实施、管理、完善和修订，都是基于意识形态以及政治、经济和社会体制的复杂“烹饪”过程。而有关这些环节和过程的研究，不但涉及政府机构、公民个人和社会组织等不同层面，还牵涉文化、社会、政治、法律、经济等不同视角和不同理论。本文仅探讨中低收入居民家庭住房需求的保障问题，通过解析德国和美国政府的相关政策，以制度经济学、管理学、公共经济学等理论为基础，对相关政策的前提和效用进行解析。

二、住房政策的实质

（一）保障的目标和政策性质

马斯洛(Abraham Harold Maslow)的需求层次论将人类需求分为：生理需要、安全需要、社交需要、尊重需要和个人发展需要五个层次，居住需求无疑属于最基本的生理需要范畴，当然正像马斯洛所说的那样，它也存在所有更高级别需求中^①。因此，就住房而言，社会所有人群都有所需求，政府愿意在多大程度上响应社会需求，或者说，选择某一需求层次所涵盖的人群，就是政府住房政策的保障目标。

本文所指的中低收入家庭，是指具有独立谋生和基本经济自足能力，但其收入低于或明显低于当地平均收入水平的家庭；它们在家庭经济上已经超越了生存贫困线，但仍有出现危机的可能；它们在居住条件方面，能够承受基本住房支出，但家庭现实状况又要求居住条件必须有所改善。保障中低收入人群在居住方面最基本的生理和安全需求，是世界各国住房政策的核心目标，在这一点上德国和美国也不例外。

德国和美国在住房政策上的共同点除了目标以外，还表现在它们每年用于住房

^① 转引自郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，北京：商务印书馆，2000年版，第85页。

的财政支出的绝对值相近(见下表),而这恰恰又同时表现出两国住房政策的根本性区别。两国住房支出绝对值的高度接近,意味着以美国的国内生产总值和人口数量来计算,其住房支出水平远低于德国。数字说明,在两国的住房政策框架里,由预算承担的保障对象各不相同,也就是说享受福利性质住房保障的人群有所不同。

表 2008-2012年德国和美国住房支出比较

			2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
德国	人口	百万				80.22	
	国内生产总值	亿美元	3623.69	3298.64	3284.47	3600.83	3399.59
	住房相关支出	亿美元	31.95	33.74	27.02		
	住房支出占国内生产总值比重		0.88%	1.02%	0.82%		
美国	人口	百万			308.75		313.91
	国内生产总值	亿美元	14219.30	13898.30	14419.40	14991.30	15684.80
	住房相关支出	亿美元	33.92	42.65	27.74	14.40	13.85
	住房支出占国内生产总值比重		0.24%	0.31%	0.19%	0.10%	0.09%

数据来源:根据世界银行网站数据整理, <http://data.worldbank.org/country>, 访问日期:2014-02-01。

国内将政府的住房政策也同时称为住房保障政策,因为我国目前出台的住房政策是社会保障政策的组成部分,带有福利性质,而在世界范围内,住房政策是指政府解决国民住房问题的目标和方法,它既可以是福利性的,也可以是非福利性的,更多的是根据不同人群,有针对性地将两者加以组合。本文以住房政策泛指政府解决住房问题的政策,而以住房保障政策特指福利性的住房政策。

国内研究人员通常将住房政策置于社会保障的概念之下。作为社会福利政策的组成部分,中国目前定义社会保障的三个要素是:受益者所得大于所费的社会福利性,以官方机构或社会团体为中介的行为社会性,同时必须以保障和改善国民生活为目标,三者缺一不可。^①社会保障的主要内容可分为社会救助、社会保险和社会福利三大部分。

以中国的定义衡量德美两国的住房政策,不难发现其明显的本质差别。在住房领域,德美两国未建立类似于公积金一类的保险体系,因此,德美两国住房的保障范围只涉及社会救助和社会福利两个方面。

从任何视角来看,德国的住房政策都具有充分的社会福利性,超过四分之三的人口有权享有社会住房并获得政府住房补贴^②,住房政策的“目标群体远远超出‘必

① 参见郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,第11页。

② 参见徐镭、朱宇方:《政策工具的制度属性——以德国住房投资模式为例》,载《经济社会体制比较》,2013年第4期,第83-93页,这里第85页。