



安居樂業？論住宅自有率對失業率之影響

本文探究影響我國縣市失業率的因素，實證結果顯示產業政策確實是影響失業率最主要因素，住宅自有率、教育程度及人口結構亦攸關失業狀況。在人民就業因素的考量下，政府若能適度調整住宅政策，由「住者有其屋」修正為「住者適其居」，提供只租不賣的社會住宅，提升居民移動力，亦有助於降低景氣衰退所帶來的失業衝擊。

姚名鴻（國立高雄科技大學財富與稅務管理系教授兼系主任）

壹、前言

安居樂業是國人固有觀念，購置住宅往往是多數人一生中最重要的消費。然而，自 2002 年起，我國房價的成長速度開始高於家戶可支配所得的成長率，導致家戶之購屋負擔能力相對下降（陳彥仲、呂昭宏，2013）。臺灣的高房價問題已成為全民之痛，都會地區房價過高更是 2009 年行政院研考會所舉辦「十大民怨」網

路票選之首位。依據營建署的「房價負擔能力計算方式與國際各國比較」研究，2009 年臺灣有超過三分之二縣市房價所得比超過 6，依國際標準已屬負擔壓力嚴重。其中，新北市為 9.5（房貸負擔率 39%），臺北市高達 14.1（房貸負擔率 58%），更是到了負擔極度嚴重的程度。¹

過去政府在「住者有其屋」的住宅政策下，所提出的措施，例如內政部「青年安心

成家方案」、「輔助人民貸款自購住宅」、「住宅補貼」，財政部委託公股銀行辦理的「青年安心成家購屋優惠貸款」，勞動部「輔助勞工建購住宅貸款」，以及行政院原住民族委員會的「原住民購置自用住宅貸款」等，雖然使人民晉升為有房產階級，但從此也成為痛苦屋奴。

除高房價問題外，求職不易與失業問題也高居近年民怨排行榜前三名。失業的成本

除薪資的損失外，尚包括技術的流失、家庭經濟破產、家庭關係破裂，甚至是自殺等社會案件。此外，在有大量移民之國家，例如西班牙，失業勞工對外來移民勞工的敵意與日俱增，造成失業勞工與移民勞工的社會對立問題。由此可見，失業不僅是重要的經濟問題，儼然已成為嚴重的社會問題。

失業與自有住宅的關聯性頗耐人尋味。由「安居樂業」這句成語來看，家就像一個人的避風港，有「安」穩甜蜜的「居」所，才能心情和「樂」地就「業」。此外，在「有土斯有財」的傳統理財觀念下，國人莫不努力工作，儲蓄買房，避免淪為無殼蝸牛。基於這樣的理由，政府一直以來的房屋政策皆鼓勵國人購買屬於自己的房屋。除前文所述的優惠房貸政策外，所得稅法也規定，自用住宅購屋借款利息得於個人綜合所得總額中列舉扣除，也就是以稅式支出的方式，補助民衆購買房屋。

林萬億（2015）就指出，從1957年公布的「興建國民住

宅貸款條例」，到1975年通過的「國民住宅條例」，國民住宅（public housing）被定義為「由政府機關興建，用以出售或出租與中、低收入家庭及軍公教人員的住宅」。此外，2010年行政院核定的「改善庶民生活行動方案－機場捷運沿線站區周邊土地開發－A7站區開發案興辦事業計畫」，其中預計興建3,960戶合宜住宅。營建署也在板橋浮洲地區推出4,480戶合宜住宅。事實上，合宜住宅是國民住宅的翻版，也就是說，過去超過半世紀政府的國民住宅政策基本上就是國家蓋房子賣給人民，讓人民擁有自己的房子。但是，有自己的房子就一定有利就業，「安居」一定「樂業」嗎？

以英國學者Oswald（1996）為首的研究，分析影響英國、美國、義大利、法國、瑞典等工業化國家失業率的因素，無論是以特定國家內不同區域為研究樣本，或是跨國性研究，實證結果都顯示住宅自有率與失業率呈正相關，住宅自有率每增加1個百分點，失業

率增加0.2個百分點。Oswald（1996）解釋這是由於買賣房屋的搜尋成本及交易成本可觀，住宅自有者的移動力相對弱於租屋者。當特定區域的就業條件不佳，失業的租屋者能較迅速遷至就業條件佳的區域，以提高再次就業的機會。相反地，住宅自有者若遭到裁員，受限於遷徙成本的考量，無法作出立即搬家的決定，很可能就待在原地，苦等景氣復甦和工作機會。若景氣持續低迷，可能遭遇較長的失業期間。因此，住宅自有率較高之區域較會有嚴重的失業問題。

歐洲國家為解決經濟與社會弱勢者的居住問題，提供只租不賣的社會出租住宅（social rented housing），我國簡稱為社會住宅（social housing），以低於市場租金及多元住宅型態，出租給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象，並搭配社會福利措施的介入，強調「住者適其居」。目前政府一味鼓勵或補助民衆購屋當下，失業率和住宅自有率之關聯，實有進一步釐清之必要性。本研究之



主要目的即是探討在人民就業的考量下，政府應持續「住者有其屋」的輔助購買住屋政策，或改以「住者適其居」的住宅出租政策。

本文架構如下：本節為前言，說明研究背景與目的；第貳節回顧國內外有關區域失業率和住宅自有率之文獻；第參節為實證分析；最後，第肆節為本文之結論與建議。

貳、區域失業率和住宅自有率相關文獻回顧

失業問題不僅會對個人或家庭產生經濟不安全現象，更會對國家社會產生重大影響。失業問題最先是引起經濟學者投入研究，而後因其造成的社會問題嚴重，故也引起社會學學者的關注。

國內利用勞動個體資料分析勞工特質、勞工流動力與失業或再就業的研究包括 Lin et al. (1999)、林季平 (2003)、林季平和章英華 (2003)，以及林季平和廖高禮。這些研究都發現勞工遷徙是有利失業

者再次就業的有效機制。舉例來說，1980 年代有 96% 的流動失業者變為就業者，另一方面，僅有 58.4% 的非流動失業者變為就業者；1990 年代有 84.2% 的流動失業者再就業，非流動失業者再就業比率只有 56.8%，結果說明勞工流動是失業者再就業的重要關鍵因素之一。

Jiang et al. (2002) 則是國內最早以總體資料探討失業的區域差異性，包括其它研究者例如劉鶯釧、黃智聰 (2003)、江豐富、劉克智 (2005)、Chuang and Lai (2008) 以及陳怡如 (2009) 等，也都以我國地方政府為樣本所建構的追蹤資料進行計量分析。Jiang et al. (2002) 發現勞動基準法、基本工資及外籍勞工等不利於勞動市場需求的總體性勞工政策，會使得多數男女年齡組群失業率同向提升。劉鶯釧、黃智聰 (2003) 則發現各縣市男性比例、年齡、教育和服務業就業比例等變數對縣市失業率造成正向影響；技術人員就業比例與上一年度月平均工作收

入 (對數值) 則對縣市失業率造成負向影響。

江豐富、劉克智 (2005) 建議在全國性的總體經濟政策外，各地方政府尚應採行隨區域特性變化的區域經濟成長政策，才能有效降低特定縣市的失業率。Chuang and Lai (2008) 的研究指出約有四分之一的各縣市失業率差異性可由總體經濟環境因素解釋，其餘則是由各縣市的居民年齡、家庭特徵、產業結構、人口密度、遷徙成本及勞動移動力等因素所解釋。陳怡如 (2009) 的研究結果證實臺灣各縣市勞動市場存在空間聚集現象，外溢擴散程度隨距離遞減。此外，都市化程度較高、行政資源較充裕的直轄市，其勞動市場顯著受到相鄰縣市的外溢影響。

綜上所述，國內既有研究或由區域人口統計特徵、教育程度、產業特性，或由空間外溢效果等變數對各縣市失業率的差異進行分析。然而，以 Oswald (1996) 為首，Oswald (1999)、Green and Hendershott (2001)、

Munch et al. (2006)、Battu et al. (2008)、Head and Lloyd – Ellis (2012)、Laamanen (2013) 和 Blanchflower and Oswald (2013) 等實證研究結果顯示，房屋市場扮演著失業率的決定因素。高住宅自有率會導致勞動力水平流動下降、通勤時間較長，和較少的新增工作機會，故高住宅自有率是導致高失業率的一項重要原因。高住宅自有率導致較少新增工作機會的原因是自有住宅者對住家附近新增工廠的容忍度較低，而這些工廠往往能帶來新增工作機會。因此，在「鄰避情結 (Not In My Back Yard, NIMBY)」下，居住空間與就業空間產生失衡，高住宅自有率會導致較少新增工作機會。

住宅自有率是目前分析國內區域失業率差異的研究未曾考量之因素，本文實證研究在國內有關區域失業率研究的基礎下，進一步探討住宅自有率對區域失業率的影響。

參、實證分析

本文實證分析以追蹤資

料模型計量方法探討各縣市住宅自有率、總體經濟變數、地方產業特性、勞動人口特徵等變數對各地方政府失業率的影響，所採用之資料來自行政院主計總處《中華民國統計資訊網》縣市重要統計指標查詢系統，樣本期間為該資料庫統計數據所涵蓋 1998 年至 2017 年期間。為該資料庫已將改制前 23 個地方政府之統計數據，依改制後之 20 個行政區予以合併或重新計算，可供直接跨期分析。因此，本研究有 20 個觀察對象，樣本期間 20 年，共計 400 個樣本數。²

實證模型的被解釋變數為各地方政府每個年度的失業率。解釋變數包括住宅自有率、衡量地方總體經濟狀況之每人可支配所得，以及各地方政府的勞動市場特徵變數，包括適齡工作人口數（15 至 64 歲人口數）、性別比、15 歲以上人口有婚配偶率、地方產業結構和衡量地方居民教育程度的 15 歲以上民間人口具大專及以上學歷之比例等。

估計結果如 (1) 式所示：

$$\begin{aligned} \text{失業率}_{it} = & -8.149 + \text{縣市個別效果}_i + 0.039^{***} \cdot \text{住宅自有率}_{it} \\ & - 4.233^{***} \cdot \text{每人可支配所得對數值}_{it} + 4.626^{***} \cdot \text{適齡工作人口總數對數值}_{it} \\ & + 0.078 \cdot \text{性別比}_{it} - 0.038 \cdot \text{有婚配偶率}_{it} - 0.175^{***} \\ & \cdot \text{第一級產業就業者百分比}_{it} - 0.158^{***} \cdot \text{第二級產業就業者百分比}_{it} \\ & + 0.042^{***} \cdot \text{教育程度}_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (1) \end{aligned}$$

其中失業率_{it}為*i*地方政府在*t*年度的失業率； α 為常數項；縣市個別效果_{*i*}為第*i*個地方政府不隨時間變動的地方政府特定固定效果 (county – specific fixed effect)。估計係數上標“***”和“****”分別表示估計係數達 5% 和 1% 顯著水準。(1) 式模型估計結果的判定係數 (R^2) 和調整後判定係數 (Adjusted – R^2) 分別為 0.373 和 0.328, F 統計量為 8.197, 達 1% 顯著水準, 表示在樣本期間內, 我國縣市失業率之差異至少三成以上能由 (1) 式模型中的變數所解釋。解釋力不高可能原因之一是臺灣地狹人稠, 跨縣市工作情況普遍, 因而影響估計結果。



各解釋變數的估計結果說明如下：首先，在 1% 的水準下，轄區的住宅自有率與轄區失業率呈現顯著正相關，住宅自有率每提高 1 個百分點將導致轄區失業率上升 0.039 個百分點。此一實證結果支持 Oswald (1996) 等針對歐美國家的研究，房屋市場對地區性失業率扮演重要角色。擁有自有住宅的勞動者，水平流動能力較低。當景氣衰退，自有住宅勞動者若遭資方解僱，即便在其他地區有就業機會，但在通勤範圍和房屋買賣高額交易成本的考量下，往往寧可等待景氣復甦，尋求臨近地區的就業機會，也不願出售房屋。另一方面，景氣衰退期間，房屋交易相對冷清，房價低迷，更使自有住宅被解僱者不願輕率出售房屋。因此，若景氣復甦速度緩慢，自有住宅被解僱者相對於租屋之被解僱者承受較長的失業期間。所以，轄區內住宅自有比率愈高，失業率也往往較高。

可支配所得可衡量地方總體經濟的發展狀況，本文實證

結果發現在 1% 的水準下，每人可支配所得與轄區失業率呈現顯著負相關。地方總體經濟愈活絡，每人可支配所得愈高，地區失業率愈低，每人可支配所得每提高 1% 將可使轄區失業率下降 0.042 個百分點。

適齡工作人口代表轄區的勞動力供給。一般而言，勞動參與行為等制度性因素不太會隨時間變動，可利用模型中的各縣市個別效果控制。因此，轄區內適齡工作人口數愈多，轄區的勞動力供給愈多，其他條件相同的情況下，轄區失業率愈高。實證結果發現在 1% 的水準下，轄區內適齡工作人口數與轄區失業率呈現顯著正相關，適齡工作人口數每增加 1%，轄區失業率將增加 0.0459 個百分點。

轄區產業狀況與失業率關聯性的估計結果說明如下：我國自 1990 年代起，因臺幣升值、土地和勞動薪資成本大幅上升，傳統產業之製造成本無法和中國或東南亞國家競爭，產業紛紛外移，產業結構轉型改以服務業為主。此外，在

2000 年代全球經濟數位化的浪潮下，人才的教育與培養也多以金融保險、數位科技為主。在這種情況下，近年來，傳統產業勞動市場反而供不應求，國內的傳統產業業者招聘不到新人。實證結果發現在 1% 的水準下，轄區內第一級產業和第二級產業的就業者比例每增加 1 個百分點，轄區失業率分別下降 0.175 和 0.158 個百分點，顯示製造業或其他傳統產業可減緩服務業勞動市場供過於求的失業問題。

勞動者的教育程度等人力資本是影響就業與否的關鍵因素（何金銘等，2006）。然而，詹火生（2012）分析我國各級教育程度的失業率，發現自 2006 年起我國高學歷人口的失業率高於總失業率，也就是「高學歷高失業率」（the educated unemployee）的現象，其中具大學及以上學歷者的失業率更遠高於總失業率及專科學歷者的失業率。導致此一現象的原因是多面向的因素，其中之一是我國自 1995 年高等教育走向擴張，大學以上畢業生人數

激增，勞動市場中高教育人口人力供給大幅擴增。此外，技職教育體系快速升格為科技大學，在科技大學「大學化」的趨勢下，科技大學畢業生不願進入半技術的就業市場，衍生勞動市場供需失衡的現象。在高等教育過度追求量的增加，忽略質的提升，甚至未考慮就業市場的需求，導致部分高等教育學生畢業及失業。本文實證結果發現在 5% 的水準下，轄區 15 歲以上民間人口具大專及以上學歷之比例每增加 1 個百分點，失業率將上升 0.042 個百分點。

肆、結論與建議

在「有土斯有財」的傳統觀念下，我國政府一直以來的住宅政策皆鼓勵或輔助國人購買屬於自己的房屋。由於自有住宅持有者易受限於自有住宅地，移動力下降。另一方面，勞工遷徙是有利失業者再次就業的有效機制，因此，過度強調自有住宅持有，可能導致失業率上升。國內整體失業率在 2009 年全球金融海嘯之際達到

高峰，爾後就業狀況雖逐漸好轉，不過各縣市的失業狀況仍略有差異。國內有關區域失業率差異的研究大多著重在地方勞動人口特徵和產業特性等因素，本文在既有文獻的基礎上，進一步探討住宅自有率對區域失業率的影響。

本研究以 1998 年至 2017 年我國臺灣地區行政區改制後之 20 個直轄市和縣市政府為實證分析對象，採固定效果模型估計方法，探討住宅自有率、轄區勞動人口特徵地方產業特性、轄區居民教育程度與失業率之關聯性。實證結果發現住宅自有率、適齡工作人口數、轄區 15 歲以上民間人口具大專及以上學歷之比例與轄區失業率呈顯著正相關；另一方面，每人可支配所得、第一級產業和第二級產業就業者比例則與轄區失業率呈顯著負相關。依據本研究實證結果，在人民就業因素的考量下，產業政策確實是影響失業率最主要因素，教育程度及人口結構亦攸關失業狀況，然政府若能適度調整住宅政策，由「住者有其屋」

修正為「住者適其居」，提供只租不賣的社會住宅，提升居民移動力，亦有助於降低景氣衰退所帶來的失業衝擊。依國際經驗，社會住宅占住宅存量 5% 是低標，以全國住宅存量約 840 萬計算，應提供至少 20 萬戶。社會住宅興辦主體是地方政府，中央政府應協助執行能力較弱縣市興辦，包括修正住宅法協助地方政府以多元方式取得社會住宅用地，內政部營建署也研訂「社會住宅興建管理作業參考原則」作為地方政府興辦社會住宅之參考。³藉由住宅政策的配套調整，鏈結產業政策和教育政策等相關措施，相信能使人民真正地「安居樂業」。

註釋

1. 資料來源為社會住宅推動聯盟網站，網址為 <http://socialhousingtw.blogspot.tw/>，檢索日期：2018 年 10 月 10 日。
2. 外島的金門縣及連江縣因地理環境、人口及產業結構變遷特殊，不在家庭收支調查的範圍內，部分統計資料付之闕如，故排除在研究樣本外。
3. 本文初稿發表於國立臺中科技大

論述》專論 · 評述

學舉辦之「2018 當前財政與稅務研討會」，作者感謝雲林科技大學營建工程系及財務金融系不動產學程蘇南教授所提供社會住宅政策相關資料。

參考文獻

1. 江豐富、劉克智，2005，「臺灣縣市失業率的長期追蹤研究：1987 - 2001」，人口學刊，第 31 期，頁 1 - 39。
2. 何金銘，陳淑玲，童冠峰，2006，「從人力資本與勞動市場區隔理論觀點探討非自願離職者再就業的決定因素：洛基對數線性分析」，管理學報，第 23 卷，第 1 期，頁 61 - 75。
3. 林季平，2003，「提升失業者再就業的機會：勞動移動」，收錄於李誠主編，誰偷走了我們的工作：一九九六年以來臺灣的失業問題，頁 339 - 371，臺北市：天下遠見出版股份有限公司。
4. 林季平、章英華，2003，「人力運用擬追蹤調查資料庫的產生過程、應用現況、及未來發展」，調查研究，第 13 期，頁 39 - 69。
5. 林季平、廖高禮，2011，「臺灣失業勞工的遷徙及再就業：初級、回流、及連續遷徙分析」，人口學刊，第 42 卷，第 1 期，頁 1 - 41。
6. 林萬億，2015，「打造一個人人有屋住的社會」，教育部人權教育電子報，第 70 期，網址：<http://hre.pro.edu.tw/>
7. 陳怡如，2009，「A Study of Regional Unemployment Rates in Taiwan」，國立中央大學產業經濟研究所博士論文。
8. 陳彥仲、呂昭宏，2013，「建立購屋負擔風險指數再檢視家戶住宅之購屋能力—台北與高雄地區購屋家戶之比較」，住宅學報，第 22 卷，第 1 期，頁 107 - 129。
9. 詹火生，2012，「高學歷高失業問題之政策分析」，財團法人國家政策研究基金會，國政分析，取自 <https://www.npf.org.tw/3/11513>，檢索日期：2018 年 10 月 10 日。
10. 劉鶯釧、黃智聰，2003，「各地區的失業差異 / 兼論女性勞動力」，收錄於李誠主編，誰偷走我們的工作：一九九六年以來臺灣的失業問題，頁 231 - 262，臺北市：天下遠見出版股份有限公司。
11. Battu, H., Ma, A. and Phimister, E. 2008. "Housing Tenure, Job Mobility and Unemployment in the UK", *Economic Journal*, 118 : 311 - 328.
12. Blanchflower, D.G. and Oswald, A.J. 2013. "Does High Home-Ownership Impair the Labor Market?", Working Paper No. 19079, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
13. Chuang, Yih-Chyi and Lai, Wei-Wen. 2008. "The Sources of Taiwan's Regional Unemployment : A Cross-Region Panel Analysis", *Hitotsubashi Journal of Economics*, 49(2) : 47 - 65.
14. Green, R.K. and Hendershott, P.H. 2001. "Homeownership and Unemployment in the US", *Urban Studies*, 38 : 1509 - 1520.
15. Head, A. and Lloyd-Ellis, H. 2012. "Housing Liquidity, Mobility, and the Labor Market", *Review of Economic Studies*, 79 : 1559 - 1589.
16. Laamanen, J. - P. 2013. "Home-Ownership and the Labour Market : Evidence from Rental Housing Market Deregulation", *Tampere Economic Working Paper*, No. 89, University of Tampere, Finland.
17. Lin, Ji-Ping, Liaw, K.L. and Tsay, C.L. 1999. "Determinants of Fast Repeat Migrations of the Labour Force : Evidence from the Linked National Survey Data of Taiwan", *Environment and Planning A*, 31(5) : 925 - 945.
18. Munch, J.R., Rosholm, M. and Svarer, M. 2006. "Are Home Owners Really More Unemployed?", *Economic Journal*, 116 : 991 - 1013. ❖