

安居樂業？

住宅自有率與區域失業率關聯性之探究

口述作者 ■姚名鴻 / 國立高雄科技大學財政稅務系教授兼系主任

文字整理 ■謝嘉玲 / 國立政治大學財政學系

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）。

前言

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。

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，但從此也成為痛苦的屋奴。

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，補助民眾購買房屋。

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？

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輔助民眾購屋當下，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。

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，非流動失業者的再就業比率只有 6.8%，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)為首的實證研究結果顯示,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,姚名鴻(2019)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。

結論及建議

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，姚名鴻（2019）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。

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。姚名鴻（2019）的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。

依據姚名鴻（2019）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。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」。



作者簡介

姚名鴻教授為美國喬治亞州立大學經濟學系博士，目前為國立高雄科技大學財政稅務系教授兼系主任，其研究與授課領域主要為現代財政理論及公共議題經濟學。姚名鴻教授相關著作可見於《Public Finance Review》、《International Journal of Electronic Business Management》、《International Journal of Applied Business Research》、《應用經濟論叢》、《公共行政學報》、《臺灣民主季刊》和《東吳政治學報》等諸多專業期刊。本文引用的資料來源與參考文獻可參考：姚名鴻（2019），「安居樂業？論住宅自有率對失業率之影響」，《主計月刊》，第 757 期，頁 48-54。