

台灣社區工作與社區研究學刊 第十五卷第一期

2025 年 4 月 頁 93-134

DOI: 10.53106/222372402025041501003

研究論文

糖衣毒藥：社會行政人員對福利 陷阱的洞察與省思

黃上豪*

國立屏東科技大學社會工作系助理教授

古允文

國立臺灣大學社會工作學系特聘教授

收稿日期：2024 年 10 月 31 日，接受刊登日期：2025 年 4 月 28 日。

* 通訊作者：shhuang@mail.npust.edu.tw

中文摘要

目前臺灣關於貧窮問題的研究，多集中於個人層面的因素探討，較少關注制度層面，特別是社會救助制度對此的影響。為此，本文透過訪談 8 位社會行政人員，分析我國社會救助系統是否存在福利陷阱。研究結果顯示，福利陷阱的確存在，其形成原因主要可歸納為以下四點：（一）過渡性福利措施有名無實；（二）鼓勵就業與脫貧之經濟誘因不足；（三）福利資源高度集中於擁有低（中低）收入戶身分者；（四）補助收入可能高於勞動所得。基於上述發現，本文提出相關政策建議，旨在促進臺灣社會救助制度及其配套措施之改革。

關鍵字：福利陷阱、工作反誘因、福利依賴、社會救助、貧窮

Sugar-Coated Poison: Insights and Reflections of Social Administrators on the Welfare Trap

Shang-Hao Huang

Assistant Professor, Department of Social Work, National Pingtung
University of Science and Technology

Yeun-Wen Ku

Distinguished Professor, Department of Social Work, National Taiwan
University

Abstract

Research on poverty in Taiwan has predominantly focused on individual-level factors, with limited exploration of the systemic impact of the social assistance system. To address this gap, this study interviewed eight social administrators to explore whether welfare traps exist in Taiwan's social assistance system. The findings confirm the existence of welfare traps, which can be attributed to four key factors: (1) the ineffectiveness of transitional welfare measures in fulfilling their intended objectives; (2) insufficient economic incentives to promote employment and facilitate exit from the social assistance system; (3) the disproportionate concentration of welfare resources on households qualifying as low-income; and (4) instances where subsidy

income surpasses earned income, reinforcing welfare dependency. Based on these findings, this study proposes policy recommendations for reforming Taiwan's social assistance system to address welfare traps and promote economic independence.

Keywords: Welfare Trap, Work Disincentives, Welfare Dependency, Social Assistance, Poverty

壹、前言

1980 年 6 月，我國首次頒布〈社會救助法〉，象徵社會救助工作邁向制度化發展。自該法施行以來，歷經多次修訂，其中以 2010 年 12 月的修訂幅度最為顯著，堪稱〈社會救助法〉施行以來最重要的一次變革。此次修法內容包括調整最低生活費之計算基準、增訂中低收入戶以擴大受助範圍、放寬家戶應計算人口範圍、強化工作收入之審定程序、放寬家庭財產計算範圍、放寬有工作能力之認定等（內政部統計處，2012）。整體而言，此次修法降低了救助門檻，顯著提升符合社會救助資格的戶數比例。據衛生福利部（2024）統計，2010 年低收入戶占總戶數的 1.4%；隨著修法的實施，2011 年低收及中低收入戶合計占總戶數的 2%，至 2012 年上升至 2.9%，2013 年增至 3.1%，並於 2014 年達到 3.2% 的高點。此後，低收入戶及中低收入戶的占比逐年微幅下降，呈現相對穩定的趨勢。

雖然修法在量能上擴大了受助範圍，並顯著提升了低收及中低收入戶的比例，然而，如今〈社會救助法〉在實務運作上仍面臨諸多批評。更甚者，多個民間團體於 2022 年年底組成「社會救助法修法聯盟」（社救盟），呼籲政府針對現行制度進行更深層次的改革。目前，坊間對我國社會救助體系最普遍的質疑之一，即在於其脫貧成效欠佳。孫健忠（2008）便指出，我國社會救助制度深受傳統濟貧法的遺緒影響，主要著重維繫社會秩序，僅確保貧窮者的基本生存權，著眼於「安貧」的思維遠大於「脫貧」的理念。於執行層面中，受助者與工作者普遍對救助制度的脫貧效能抱持否定看法，部分受助者坦言制度確實有助於暫時維持生活穩定，但對真正擺脫貧窮助益有限；此外亦有受助者表示，為了避免「因小失大」，選擇採取各種方式留在救助體系（杜慈容，2015）。

另一方面，我國許多福利措施都緊扣著社會救助的資格認定，造成福利給付「全有或全無」的明顯落差，低（中低）收入戶對於離開社會救助體系反而有頓失經濟安全支持的憂慮（杜慈容，2015）。如此一來，迫使許多低（中低）收入戶不敢輕易離開救助體系，甚至影響其自立動機。年輕時曾是低收入戶身分的保護性社工澤涵（2018）的經驗回顧便寫道：

「後來升上大學，我也搬出親戚家在外租屋，找了一份有勞健保的工作，很努力半工半讀。我每天下課就去打工，到晚上 10、11 點才回家，早上 7 點 30 分前要到學校，幾乎沒有時間看書，但我還是讓成績保持在可以拿獎學金和獎助學金的程度。那時候真的很辛苦，每天睡得時間少之又少，但是看到戶頭有點積蓄，讓我覺得很安心。」

「近年底低收入戶審查的時候，我每個月在外打工所賺取的金錢超出規定的 100、200 多元，因此被取消生活補助，我才驚覺到：原來我不應該那麼認真的工作...」

低收入戶努力工作經濟自立，生活卻反而從留在救助體系裡的穩定，再次變成不穩定；這種制度性誘使貧窮者依賴福利的現象，被稱之為「福利陷阱」（welfare trap）。福利陷阱所產生的工作反誘因（work disincentives），會導致福利接受者喪失尋找工作動機，進一步滋生其依賴性（Levine and Zimmerman, 1996；孫健忠，2009）。值得注意的是，福利陷阱不僅可能導致長期貧窮，其避害還可能延續至貧窮第二代造成世代貧窮，因此國外也有不少學者積極驗證福利依賴的代際傳遞問題（如 Plant, 1984；Levine and Zimmerman, 1996；Hartley, Lamarche and Ziliak, 2022）。

目前國內所累積的貧窮研究鮮少從制度層面探討社會救助制度對貧窮問題的影響，更多地聚焦於個人層面的因素解釋，例如教育程度、健康、家戶型態

等（如王仕圖、王德睦、蔡勇美，2001；李政道、盧禹璫、吳景峰，2009；蕭琮琦，2013）。是故本研究欲探討我國社會救助系統是否存在福利陷阱，阻礙低（中低）收入戶脫貧自立。

貳、文獻探討

一、福利陷阱的定義與內涵

根據 Levine and Zimmerman（1996）的說法，福利陷阱係指福利制度對受助者產生催眠效應（narcotic effect），使其逐漸依賴救助。Cooke（2009）則將福利陷阱描述為隨著受助時間的延長，個人脫離社會救助系統的能力逐漸下降的現象。Stapleton, O'Day, Livermore and Imparato（2006）指出，許多現行福利政策建立在受助者無法工作的假設之上，僅提供最低保障，並強化受助者參與勞動力市場的低自我期望，最終使受助者落入福利陷阱。在臺灣，呂朝賢、王德睦（2011）將福利陷阱歸因於稅制與給付機制的設計缺陷，造成窮人越努力賺錢，反而面臨更高的稅率或福利資格喪失，削弱其脫貧動機。孫建忠（2009）亦指出，福利陷阱可能產生「工作反誘因」，導致長期失業者缺乏就業動力；為避免福利政策滋生依賴文化與責任感缺失，工作福利（workfare）理念遂應運而生。

Stapleton et al.（2006）認為，福利陷阱是由四個部分所組成，分別是：（一）不合理的資格限制；（二）自立的福利損失；（三）救助系統的複雜性；（四）自我實現的低期望。首先，關於資格限制，部分福利要求申請者證明自己「無法工作」方能取得給付，然而部分身心障礙者其實具備一定工作能力，此給付條件將降低其勞動參與意願。其次，所謂自立的福利損失，指的是當受助者收

入增加導致福利減少，若所得增幅不足以抵銷福利損失，將削弱就業誘因，尤對低薪者影響甚鉅。第三，救助制度的碎片化與行政流程繁瑣，使受助者需投入大量心力理解與申請各項補助，降低制度的可及性與整體支持效果。最後，救助系統對受助者自立能力的低預期，易形成自證預言，鞏固其對福利的依賴。

福利陷阱的相關研究，最早可以追溯到 1990 年代左右，當時許多研究發現母親若曾參加過「依賴兒童家庭補助方案」（Aid to Families with Dependent Children, AFDC），其女兒日後也會有更高的機率參加此計畫（如 McLanahan, 1988；Antel, 1992；Gottschalk, 1996）。福利參與的代際相關性開啟了福利陷阱這個概念的討論，並進一步促成後續福利依賴代際傳遞成因的相關研究。

綜而言之，雖然福利陷阱所指涉的概念與福利依賴有些相似，但若仔細比較兩者的差異，可以發現福利陷阱所強調的是制度本身存在誘使受助者依賴福利的缺陷，而福利依賴一詞則較有將責任歸罪在受助者身上的意味。在參考各方說法後，研究者最終將本文所指稱之福利陷阱定義為：「因福利資格與給付設計不良而對貧窮者產生工作反誘因，使其長期持續性地依賴福利，阻礙其自立脫貧」。另外，雖然「福利陷阱」與「貧窮陷阱」（poverty trap）在學術討論中有時被交替使用，但兩者內涵應予區隔。貧窮陷阱主要指因缺乏足夠的支持與資本，抑或是劣勢累積，致窮人無法做出有利於脫貧的決策，陷入貧窮的惡性循環（Levine and Zimmerman, 1996；Dasgupta, 2007）。

最後，福利陷阱的形成與福利給付的門檻或金額並無直接關聯。Verho, Hämäläinen and Kanninen（2022）對芬蘭的無條件基本收入實驗進行分析，該實驗隨機選取 2,000 名受試者，以等額的基本收入取代失業給付，並降低全職工作的所得稅率。儘管完全取消求職義務，對受試者的就業影響甚微，再就業服務的參與率亦維持在高水準。Niiranen（2024）進一步綜整芬蘭、阿拉斯加與西班牙的相關研究後更指出，無條件基本收入制度有助於消除福利陷阱，並促進

心理健康福祉的提升。綜觀這些研究成果，影響受助者就業動機與依賴福利的關鍵，在於制度設計能否消弭工作反誘因，而非單純的給付門檻或金額。

二、國際福利陷阱之實證研究

福利陷阱之所以值得關注，在於其可能進一步導致長期貧窮乃至世代貧窮的問題（Hartley et al., 2022）。Levine and Zimmerman（1996）以美國「國民長期追蹤調查」（National Longitudinal Survey, NLS）以及「青年長期追蹤調查」（National Longitudinal Survey of Youth, NLSY）資料庫進行分析，發現母親曾參加 AFDC 計畫者，其女兒參與該計畫的比例為 23%，而母親未曾參加者僅為 5%至 7%；在控制家庭收入、居住地、家庭規模、母女年齡及母親教育程度等變項後，75%的代際相關可歸因於上述社經因素，僅有 25%可能源自福利陷阱或其他未觀察變項，因此作者對福利陷阱的存在持保留態度。Hartley et al.（2022）則運用「美國國民收支動態追蹤調查」(Panel Study of Income Dynamics, PSID) 資料，分析自 1992 年起美國各州陸續推行福利改革對代際福利參與的影響。研究指出，改革前母親曾參與 AFDC/TANF 計畫，會使女兒成年後參與計畫的機率提高 25%以上；然而改革實施後，該代際傳遞現象減少 50%。儘管如此，研究也發現成長於受助家庭的第二代雖未參與 TANF，卻轉向其他社會福利計畫，顯示福利改革對貧窮家庭子女的長期經濟處境改善有限。

Edmark and Hanspers（2015）針對瑞典 1982 至 1983 年出生的世代進行分析，結果顯示福利參與確實具有代際相關性，即使在控制多項家庭與父母特徵後，此一相關性仍然顯著存在。此外，Boschman, Maas, Kristiansen and Vrooman（2019）運用荷蘭的「社會統計資料集系統」(System of Social Statistical Datasets, SSD) 進行實證，結果顯示父母皆未曾領取福利者，其子女領取福利之機率為

14%；若母親曾領取福利，該機率升至 26%；若雙親均曾領取福利，則進一步提高至 36%。

然而，亦有研究對福利陷阱持質疑態度。McInnis, Micheltmore and Pilkauskas (2024) 發現，兒時成長於參與工作所得稅賦減免 (Earned Income Tax Credit, EITC) 的家庭，其成年後落入貧窮的機率下降 5%，顯示參與某些福利計畫可能對下一代產生正向影響。De Haan and Schreiner (2025) 則認為，以往觀察到的福利代際傳遞多源於樣本選擇偏誤；其採用區段識別法 (partial identification approach) 估算父母福利參與對子女參與的平均因果效應，其上下界均遠低於既有文獻的估計值。作者進一步指出，代際傳遞在不同福利制度與參與群體之間呈現高度異質性，因此，應蒐集更細緻的資料，例如受助者的偏好、對福利制度的理解、污名化經驗等，以更準確掌握福利參與代際傳遞的機制。

三、從消極救助到積極促進的福利國家改革

自 1970 年代中期兩次石油危機以降，全球多國陷入財政困境與停滯性通膨，福利國家體制面臨嚴峻挑戰。至 1980 年代，全球化競爭加劇，青年與具工作能力人口出現大規模失業，引發「新貧」現象，使社會民主主義逐漸式微。在福利國家面臨改革壓力之際，福利依賴與社會排除等議題成為政策辯論的焦點。傳統以社會權與公民權為基礎的社會救助政策，因被視為削弱工作倫理而遭到批評。伴隨經濟全球化與新自由主義思潮的興起，許多國家開始推動不同於傳統消極現金救助的積極福利政策 (Giddens, 1998; Handler, 2004; 孫健忠, 2009; 黃明玉、吳惠如、郭俊巖, 2014)，並催生了以「積極促進」(activation) 為主的福利改革呼聲 (王篤強, 2013)。

「積極促進」的核心目標係透過福利的再商品化（re-commodification），將更多族群納入勞動市場。廣義的積極促進涵蓋所有促進勞動市場參與的政策；狹義的積極促進則側重於個人被要求參與有薪工作或接受與工作相關的培訓與教育（Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004；Leibetseder, 2015）。在社會救助方面，政策改革方向主要是引入多種工作義務，並將受益資格與受助者的責任掛鉤（Heikkilä and Keskitalo, 2001）。因此，積極促進政策改變了社會公民權的概念，從單純的權利主張轉變為以義務和協商為基礎的制度（Cox, 1998）。

Leibetseder（2015）將積極促進政策分為「上策」（high road）與「下策」（low road）兩種模式，分別代表不同的政策取向與實施策略。上策著重於福利提供、能力建構（capabilities）、人力資本投資、使能（enabling）以及社會整合（integration），旨在透過強化個人的就業能力與社會參與，實現長期的勞動市場融入。相對而言，下策則聚焦於強化對受助者的行為規範，透過實施「工作福利」（workfare）、「工作優先」（work-first）政策、嚴格要求、附帶條件、規訓（disciplining）或負向誘因等手段，加速受助者脫離福利體系。

國際上，以積極促進理念為核心的福利改革方案包括美國的〈個人責任與工作機會調解法案〉（Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act, PRWORA）、英國的「新政」（New Deal）、德國的「哈茨改革」（Hartz Reforms）方案、愛爾蘭「就業之路」（Pathways to Work）計畫等（Quaid, 2002；Daguerre, 2004；Jacobi and Kluve, 2007；McGann and Murphy, 2021）。其中，美國的模式較偏向「下策」，強調工作義務與福利供給的連結，而歐洲國家的模式則多偏向「上策」，更注重提升受助者的就業能力與社會參與。以下將分別介紹美國和歐洲的發展經驗。

(一) 美國的發展經驗：工作福利主義 (workfarism)

美國工作福利主義的核心始於對依賴兒童家庭補助方案 (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) 之改革。自 1960 年代起，AFDC 因規模不斷擴張且成本高昂，被批評不僅未能有效減輕貧窮，反而導致越來越多黑人單親母親與青年長期依賴福利維生。1969 年，Nixon 政府首度提出「工作福利」(workfare) 概念，主張救助資格應與就就業登記及職業訓練等義務掛鉤 (Rogers and Weil, 2000)。惟早期政策執行鬆散，未能有效約束受助者行為 (郭俊巖, 2010)。

1996 年，美國 Clinton 總統簽署通過〈個人責任與工作機會調解法案〉(Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act, PRWORA)，廢除了實施將近 60 年的 AFDC，並以「貧困家庭暫時救助方案」(Temporary Assistance to Needy Families, TANF) 取而代之。TANF 特別明訂強制性的工作要求和窮人一生接受救助的時間限制：每人每次接受福利救助最長時限為 24 個月以及一生累計不得超過 60 個月 (Quaid, 2002)。

除此之外，1990 年代美國各州為順應福利改革的趨勢，亦紛紛推出工作福利方案，譬如 1996 年康乃狄克州的「工作優先方案」(Jobs First)、1994 年佛羅里達州的「家庭轉銜計畫」(Family Transition Program, FTP)、1994 年明尼蘇達州的「家庭投資計畫」(Minnesota Family Investment Program, MFIP) 以及 1994 年威斯康新州的「新希望方案」(New Hope) 等 (Bos et al., 1999; Bloom et al., 2000; Bloom et al., 2002; Gennetian and Miller, 2002)。而上述這些方案主要有三項共同特徵：(一) 更嚴格的工作要求 (即強制就業)；(二) 提供工作的經濟誘因；(三) 補助具有時間限制。根據 Snell et al. (2012) 的分析，這四個方案不僅令家長脫離福利依賴投入到勞動市場，甚至對其子女的發

展也具有正向影響，特別是青少年時期的發展，例如偏差行為降低、學業成就改善等。

然而，積極協助貧窮者藉由就業來脫離貧窮的策略雖然符合社會對於工作倫理的期待，但也並非沒有爭議或負面影響。譬如當 PRWORA 法案通過後，便有學者主張一旦家長工作，將會增加照顧的壓力，以致兒童缺乏管教和良好的陪伴，增加兒童發展的風險（Gennetian and Miller，2002）。再者，當 TANF 以減少領受福利的人數為施政目標時，卻忽略了另外一個問題：那些窮人究竟找到的是什麼樣的工作？事實上，部分福利領受者雖順利進入就業市場，但因其本身的低教育、低技術，僅能獲得季節性或臨時性的低薪且無升遷機會的工作，並隨著就業後福利身分的喪失，在支付兒童照顧費用、醫療費用等後，即面臨淨收入根本不足以脫離貧困的窘境（Schram，2002；Handler，2004）。反對者認為，從照顧窮人生活的角度來看，TANF 所造成的傷害可能比所帶來的益處來多，TANF 或許減少了領受福利的人數，但實際的貧窮人口卻不見得跟著下降（簡守邦，2008）。Gatta（2005）也指出強制性的工作福利規定，雖然達到了減少福利領受者的目的；但實際上他們可能是轉換了福利類別，或是雖然離開公共救助領域轉而接受社區或非政府組織的協助，更有不少福利領受時間屆滿，卻又難以找到穩定工作之窮困者處境更加惡化。

整體而言，美國福利改革成效與挑戰並存。其透過強化就業義務與提供經濟誘因，有效減少福利依賴並提升勞動參與率，且部分方案對受助者子女的行為與學業發展具正向效益；然而，嚴格的就業要求與救助時限，加上托育支持不足，迫使部分受助者僅能從事低薪且不穩定的工作，並面臨更大的照顧負擔，難以實現經濟自立。

（二）歐洲的發展經驗：社會投資（social investment）觀點

1980 年代，新自由主義思潮驅使歐洲各國推行市場去管制與福利緊縮政策，期以供給面勞動市場策略促進就業；然全球化與後工業化結構轉型加深就業機會短缺及福利保障削弱，致失業、貧窮與不平等加劇。自 1990 年代起，歐洲社會民主主義者為回應此一社會風險，提出「社會投資」理念，作為福利國家改革的新方向（黃志隆，2013）在歐盟的帶動下，社會投資逐漸成為歐洲福利國家改革的核心理念（Bonoli，2013；葉崇揚、古允文，2017）。

1998 年，Anthony Giddens 於《第三條路－社會民主的更新》中提出「社會投資型國家」（social investment state）的概念，建議福利國家應以人力資本投資作為指導方針，而非直接提供經濟維持。其改革核心重點包括：（一）推動政府資助的普及性兒童照顧；（二）強化人力資本、職業訓練、技術教育與終身學習；（三）積極因應失業，特別是青年失業，並實施積極勞動市場政策；（四）促進「彈性安全」的勞動市場，以縮減勞動市場區隔，並促進工作與家庭平衡（Diamond and Lodge，2014）。

以英國為例，1997 年新工黨上臺後，時任首相 Blair 承襲 Giddens 的「第三條路」理念，透過進修教育與多元職業訓練，協助長期失業或退出勞動市場者重返職場，以回應社會排除與福利依賴問題，並促進經濟繁榮與社會凝聚（郭俊巖，2003）。同年推出的「新政」（New Deal）計畫，以人力資本發展為核心，結合個別需求評估、專業顧問輔導及針對弱勢族群的專案支持，旨在提升受助者就業能力並促成穩定就業（Daguerre，2004）。

繼「新政」之後，英國於 2012 年通過〈福利改革法案〉（Welfare Reform Act），推行「整合型給付制度」（Universal Credit），將求職者津貼、就業支持津貼、所得補助、子女稅收抵免、工作所得稅抵免及租屋補助等六項福利整合為每月一次性給付（Department for Work & Pensions，2014；吳怡銘，2014）。

在舊有制度下，多項福利需分別申請，行政流程繁瑣，且缺乏整合性，導致給付金額與就業誘因的不確定性。新制度透過簡化申請程序、設立給付上限與放寬工作收入豁免（earnings disregards），有效降低行政成本，提升就業誘因，並減少福利依賴（Department for Work & Pensions，2014）。

而傳統的社會民主主義代表國家瑞典，自 1990 年代起依據社會投資理念推行「積極勞動市場政策」（Active Labour Market Policies，ALMPs），內容涵蓋就業服務、勞動供給與需求方案、障礙者就業支持及家庭配套措施，因而被譽為「完全就業社會」（林萬億，2010）。同期，歐洲多國亦廣泛採行積極勞動市場政策，以取代過去透過提早退休或減少勞動供給因應失業危機的消極策略；後者不僅未能緩解失業問題，反而加重政府財政負擔（陳盈方、呂建德、葉秀珍，2013）。

在社會救助制度層面，歐洲各國的改革逐漸淡化福利給付與工作義務之間的直接連結，轉而強調就業能力提升與社會參與的促進。以芬蘭為例，改革前其青年接受社會救助的比例顯著高於同為北歐國家的挪威與瑞典（Lorentzen et al.，2014）。此現象除反映芬蘭相對較高的失業率外，也與其救助制度的設計有關，如較寬鬆的申請資格與無限期給付等特徵（Ilmakunnas，2023）。為此，芬蘭推動一系列改革，核心在於引入積極促進措施與懲罰性機制（Kananen，2012）。例如，「勞動市場津貼」（labour market subsidy）原適用於無工作經驗者與失業給付期滿者，改革後則要求 25 歲以下、未曾接受職業訓練者必須先參加訓練方可申請。此外，自 2011 年起，政府對未完成教育或未參與學位學習的 25 歲以下青年調降社會救助給付，以促進其投入教育與技能培訓（Kananen，2012；Ilmakunnas，2023）。換言之，透過條件化給付的設計，芬蘭不僅強化青年提升人力資本的誘因，也降低其長期依賴福利的風險。

在歐洲的發展經驗中，社會福利政策從過去被視為是反生產性的措施，轉變為促進社會與經濟發展的生產性政策。然而，由於各國社會脈絡、制度架構與福利哲學迥異，社會投資在實踐上呈現出多樣面貌。整體而言，歐洲的福利改革雖未如美國工作福利主義般採取激進路徑，但在提升受助者人力資本、強化就業誘因以及減少福利依賴方面，仍取得顯著成效。然而，部分改革亦對弱勢族群產生負面影響。例如，英國推行整合型給付制度後，失業單身者與單親家庭之心理健康狀況較改革前明顯惡化（Brewer, Dang and Tominey, 2024），顯示改革設計若未充分考量受助者間之差異，恐將帶來額外負擔。

總結而言，西方福利國家已累積相對成熟的福利陷阱實證研究與並推動福利改革，且取得一定成效，然我國尚缺乏足夠之本土化證據與知識。此外，既有文獻多以量化方法檢視福利參與之代際傳遞，卻難以深入揭示福利陷阱的運作機制，亦因而難以提出具體可行之政策建言。為此，本研究欲採質性研究方法，聚焦臺灣社會救助制度設計中可能誘發福利陷阱之關鍵要素，並深入探究其運作機制，以期深化對福利陷阱現象的理解，並為後續政策調整與改革提供證據基礎。

參、研究方法

有鑑於過往的福利陷阱研究多使用量化方法進行分析，雖能揭示福利參與的代際傳遞趨勢，卻難以深入探究福利陷阱的運作機制以及影響程度，故本研究採用質性研究方法，並聚焦於我國社會救助制度設計是否可能構成福利陷阱。以下謹就研究對象選取、資料蒐集與分析，分述說明。

一、研究對象選取

本研究選擇社會行政人員作為研究對象，其原因在於，這些行政人員因工作性質，與眾多貧窮家庭有長期接觸，且對社會救助制度具備深入理解，能夠就相關議題提供豐富且寶貴的見解，並對我國社會救助制度的改革方向提出建設性建議。為確保受訪者具備充足經驗並與貧窮家庭有深入互動，研究者將訪談對象的邀請標準訂為：擔任兒童及少年未來教育與發展帳戶承辦人三年以上；參與協助積極自立脫貧服務方案三年以上；或由縣市政府社會救助科主管推薦適合參與本研究者。研究者積極聯絡各縣市政府社會救助科符合上述條件之行政人員，最終共有 8 名受訪者同意參與訪談。受訪者基本資料詳見表 1。

表 1：本研究受訪者之基本資料

代號	地區	職稱	從事社會救助相關業務年資
A01	北部	科員	4 年
A02	北部	科員	6 年
A03	北部	公職社會工作師	6 年
B01	中部	股長	25 年
B02	中部	社會工作員	14 年
C01	南部	社會工作師	5 年
D01	東部	社工督導	15 年
D02	東部	社會工作員	4 年

二、資料蒐集與分析

本研究採用深度訪談法（in-depth interview）進行資料蒐集，透過半結構式訪談深入探討受訪者的經驗與觀點。在訪談開始前，所有受訪者皆簽署訪談同

意書，以確保研究符合倫理規範。每場訪談的進行時間約 2 至 3 小時，並全程錄音，以利後續分析。資料分析方面，本研究採用主題分析法(thematic analysis)，以系統性方式對文本進行編碼與歸納，旨在識別、分析及詮釋受訪者陳述中的核心主題。此外，研究亦關注主題命名過程中，語詞所承載的隱含意義及其社會脈絡，並將主題建構視為一種動態的理解過程。此過程透過研究者與受訪者間互為主體性(intersubjectivity)互動，共同形塑與詮釋研究脈絡中的意義(高淑清，2008)。

訪談完成後，所有錄音資料皆轉錄為逐字稿，並依據 Clarke and Braun(2013)所提出之主題分析法六步驟進行系統性分析：(一)熟悉資料：研究者透過反覆閱讀訪談文本，以掌握資料內容，並記錄初步觀察與思考；(二)編碼：對訪談文本進行初步編碼，識別資料中的關鍵概念，並透過歸納整理縮減資料，以捕捉語義與概念內涵；(三)尋找主題：研究者根據研究問題，將相似的編碼聚合為具意義的主題，並整理與主題相關的資料內容，以建構分析框架；(四)審核主題：檢視所歸納之主題的適切性，確認其能有效反映資料內容並具有學術說服力，必要時調整或合併主題；(五)定義及命名主題：針對確立的主題進行深入分析，確定其本質與核心概念，並賦予清晰且具富含資訊之命名；(六)撰寫報告：將分析結果與訪談摘錄結合，撰寫具結構性且有說服力的資料故事，以呈現研究發現。

為確保資料分析的信度與效度，本研究採取多項措施。首先，研究團隊的兩位作者對初步分析結果進行討論，並根據討論結果適時修正文本分析。其次，研究者邀請受訪者提供回饋，透過三角交叉檢視(triangulation)確認受訪者的觀點與研究詮釋的一致性，此程序亦有助於驗證編碼類別與內容的準確性。最後，研究團隊持續審視與討論編碼結果，並反覆比對原始文本資料，以檢驗訪談內容所揭示的意義、類別與概念之間的關聯性。

肆、研究結果

研究者透過深度訪談法瞭解社會行政人員對於當前社會救助制度的看法，包含當前各項措施的成效以及福利陷阱是否存在等。茲分別說明如下：

一、以工代賑：從過渡性福利措施到「萬年以工」

首先，最多被提及的便是「以工代賑」這項制度。根據行政院勞工委員會 2000 年 11 月 30 日台勞資二字第 0053122 號函釋：「以工代賑係由政府發給救助金或津貼，分派工作予以安置，以協助受助者『暫時』疏解生活困境。」換言之，以工代賑之初衷係為過渡性福利措施。但在實務上，由於以工代賑不屬於競爭性的職場環境，且代賑工可以在領取以工代賑津貼的情形下同時保有低（中低）收入戶身分以及各項福利資源，使得許多代賑工喪失回到一般勞動力市場的動機。再加上部分縣市並未針對受助者從事以工代賑的時間設下限制，因此持續從事以工代賑長達 2、30 年者大有人在，而這些人也被戲稱為「萬年以工」。

「以工代賑，原則上會希望它是一個過渡、一個跳板。就是說現在你家裡有一些狀況，可能不利於你在外面跟人家競爭，那沒關係你可以在公部門，當經濟狀況改善，或者是不利於競爭的原因消失的時候，你就回到一般的競爭職場。可是後來我們發現實務上很難做到，當然我知道有些縣市可能有時間限制，時間到你就走，可是以我們○○縣來講的話，人家都說是萬年以工。就是我只要有低收、中低收，那我就可以一直從事以工代賑。」
(D01)

「他們覺得進來以工代賑就是我萬年飯碗的地方。他覺得反正我不要做壞事、不要違反你的條件規定，你也趕不走我。」（A03）

雖然有部分縣市的社會行政人員已意識到萬年以工的問題，並試圖在縣(市)內推動改革，然而改革不僅牽涉到代賑工，也會影響到聘用代賑工的單位；站在用人單位的角度而言，人員的頻繁流動對於業務推動相當不利，因此儘管部分縣市成功制定了以工代賑的時間限制，但仍有部分縣市因無法取得用人單位的共識，導致改革窒礙難行。

「我們之前曾經有跟各公所開會，我們希望以工代賑它不是萬年以工，它應該只是一個過渡、一個跳板，那有沒有可能我們去設一個時間限制。當時間快到的時候，我們會做輔導就業避免讓他一直在以工代賑裡面。可是對於公所來講，大部分的公所反而會希望不要去設。對於用人單位來講，他會希望說能夠不要一直在培訓新人。」（D01）

「站在機關用人的立場會覺得說，（代賑工）好用的多用幾年，當然對業務推動是有幫助的，確實是會有這樣的情形。」（B01）

二、兒童及少年未來教育與發展帳戶：安貧的誘惑

本研究發現，「兒童及少年未來教育與發展帳戶」亦存在福利陷阱的現象。根據〈兒童及少年未來教育與發展帳戶條例〉第 20 條規定，當參與家戶喪失福利身分後，政府仍會在一年內提供相對提撥款。然而，若家戶在一年內未能重新取得福利身分，即便持續穩定儲蓄，亦無法再獲得政府的相對提撥款。因此，部分家庭為了賺取 1：1 相對提撥款，選擇不脫離社會救助體系。

「我覺得最明顯的例子其實是兒少發展帳戶。當然我覺得投資在孩子的未來是件很好的出發點沒有錯，但在這個制度裡面，你看喔，我們存少少的錢，500、1000、1250，不管是哪一種選項都好，可是這個前提是你要有低收、中低收資格，你才可以繼續有一比一的相對提撥。我覺得救助體系的一些福利制度，多半都有點誘導性，希望你留下來。」（A03）

此外，為了提升參加兒童及少年未來教育與發展帳戶之家戶的儲蓄能力，部分縣市政府會提供以工代賑的機會，使家長能獲取額外收入。然而，由於 1：1 相對提撥款與以工代賑所提供的安逸環境形成雙重誘因，導致部分家庭即便被社工評估具備一般勞動市場就業能力，仍選擇留在社會救助體系之內。

「衛福部的兒少帳戶，它也有所謂的兒發以工代賑。我們○○目前有 7 個媽媽來參加兒少帳戶的以工代賑，以我跟這些媽媽的接觸經驗，我會覺得...有的媽媽已經安逸了。就是我們評估媽媽她應該已經有能力，可以去外面的職場工作，可是也許因為公部門的職場環境讓媽媽覺得比較被包容，而且可能長官也對她們比較能夠體諒，所以造成他們就沒有想要離開。」（D01）

綜上所述，兒童及少年未來教育與發展帳戶及其相關配套措施未能有效提供足夠的就業誘因與脫貧支持，反而可能助長「安貧」現象，使受助家庭延遲甚至放棄進入一般勞動市場的機會，進一步加深對福利資源的依賴。此現象反映出現行政策在設計上的潛在侷限，值得政策制定者深入檢討。

三、福利資源高度集中：低（中低）收入戶身分形同「萬靈丹」

本研究發現，政府的多項福利措施均與低（中低）收入戶身分掛鉤，導致該資格成為獲取福利資源的重要門檻。福利資源的高度集中有可能形成工作反

誘因，削弱受助者之就業動機，使其選擇維持現有福利資格以確保可獲取的補助資源。其中，影響力最為顯著的即為學雜費減免與就學生活補助兩項措施。根據 D02 的描述，光是家裡面有兩位就學子女，上述兩項福利便能幫助該家庭每年節省將近四十萬元；然而，領取最低工資的全職工作者年薪甚至不及三十萬元，可想而知其家長在經濟理性的考量之下，除非能找到年薪高於四十萬以上的工作，否則維持現況才是更合理的作法。僅擁有兩位就學子女的家庭已然如此，更遑論那些子女數量眾多的貧窮家庭。

「像之前我們九月的時候，我們都會做總清查。然後有一個小孩，是大學生意，從低收入戶變成中低收入戶，那他們家有三個小孩，來縣府找我們的是第二個小孩。然後他們家的老大，好像是姐姐，因為已經大學畢業在念碩士，有點像半工半讀這樣，就有查到他的財稅。他就說是不是應該叫姐姐不要去工作，因為姐姐賺的一兩萬塊錢，讓他們一年要損失掉四十幾萬。因為大學學費的補助，再加上每個月有生活費的提供，這一年加起來四十幾萬。」（D02）

「如果他今天讀的是私立大學，他學雜費都不用付的話，他等於一個學期省了五萬多塊，就差蠻多的。其實會有蠻多人在審查的時候就打電話來講說他希望他的小孩不要有學貸，所以他才希望有福利身分。」（A02）

除了學雜費減免與就學生活補助，與低（中低）收入戶資格掛鉤的社會福利措施涵蓋範圍廣泛，包括看護費用補助、房屋租金補助、有線電視費用減免、國民年金保險費補助、長期照顧服務費用補助、補充兵資格、福保身分及其他醫療補助等。單一項福利或許不足以構成長期依賴的誘因，然而，當這些資源累積後，所產生的經濟效益將極為可觀。因此不少受訪者表示相較於低收入戶

生活補助，申請者更看重的是福利身分所能帶來的諸多附加利益，D02 更將低（中低）收入戶身分戲稱為「萬靈丹」。

「我覺得低收有（福利陷阱），因為低收的福利真的是還蠻多的。一個小孩就有一個生活補助費，然後他的健保費也不用繳，就醫又有福保，所以相對來說，他幾乎不用花到什麼錢。另外低收還有租屋補助，長照的部分負擔也都不用付，低收身分有點像是萬靈丹。」（D02）

「像低收他們就是第四台可以不用錢，然後像我們在開協調會的時候，如果他想要做 12 天的補充兵，他就會說他一定要有低收。我覺得低收變成不是需要錢，而是需要這個身分。」（A01）

「政府目前一些相關的補助，其實他需要你有這樣子的一個福利身分，例如像是健保減免、子女的教育補助、醫療、看護費用、產婦嬰兒營養品補助等，哪怕是我們現在在推的脫貧計畫，政府會根據你的福利身分來取決於你能不能享有這樣的救助資格。」（D01）

「從 109 年開始國民年金保費的補助也不用再申請了，它就是直接跟你的福利身分走。以前是還要提出申請，因為他的審核標準跟低收不一樣，現在是統一了。」（B02）

除政府補助外，許多民間單位亦設有相關補助計畫，而這些計畫往往亦以低（中低）收入戶身分作為主要審查標準。然而，由於各單位間缺乏橫向聯繫，導致部分受助者可向多個民間單位重複申請資源，進而產生福利資源過度集中於少數家庭的現象。

「有一個案例，他曾經是低收入戶，後來因為一筆高達四、五百萬的保險給付被註銷。過了五年之後他想要來重新申請，我們就去看看他的狀況，

看了之後就發現到...他當下還沒有低收喔，它每個月從慈濟、張榮發、○×○×○¹、創世、世展、家扶等單位領的錢每個月加起來超過四萬。他只要拿著低收入戶的證明到處傳給慈善團體，大家都給他很多錢，有的是給一萬有的是給八千。因為有的慈善團體他不審核，所謂的不審核是指不訪視。」（C01）

「個案不會告訴你有誰來幫忙，當然我們自己會去發掘。我有一個案也是讓我嚇一大跳，那時候我並不知道說他擁有那麼多的資源，那個個案除了有我們縣政府本身、縣府私人（私人捐給縣政府的資源）的資源之外，我們還會幫他們去連結私人的資源，再來的話還有慈濟、當地廟宇、家扶中心、世界展望會、議員、村里幹事。」（B02）

四、當補助收入高於勞動所得：依賴福利成為理所當然？

本研究發現，那些對於福利資源資訊擁有較高掌握度的貧窮家庭，即使不計算費用減免所節省的開支，純粹計算補助收入，其收入水準可能已高於一般人的全職工作所得。

「他們就會覺得我去工作，跟我沒有去工作純領補助，其實拿到的錢差不多，甚至補助還比工作賺得錢更多，而且還不用勞心勞力，然後又被老闆要求東、要求西的。我老實說有些家庭補助領起來大概四、五萬跑不掉。所以他們權衡之下，就會覺得我何必這麼累，我拿補助過生活就好。」（A03）

「他有了低收入戶的資格之後，就四處的去向一些民間團體求助說他活不下去，他一個人很辛苦，要帶很多小孩。所以他每個月所領取到的政府補助加上民間團體的資助，可能比你我的收入都要高。」（C01）

¹ 該組織具有明確地域性，故研究者匿名化處理。

由於社會救助體系內的福利陷阱，部分受助家庭逐漸對福利形成依賴，並缺乏脫貧動力。受助者可能認為，一旦脫離福利身分，仍無法真正擺脫貧窮，甚至需負擔更大的代價來維持基本生活，因而選擇延遲或避免脫離社會救助體系。

「有的公所承辦人他們做很久了，然後他可能就閒談之餘，就會跟我聊到說：『有些低收他可能很早以前來申請的時候就是很抗拒，覺得很丟臉，但你看他現在這樣，也會來問說可不可以升等。』他們就會覺得我待在這個體系裡面好像也沒有不好，或者是去想到說我要離開這裡的時候，是不是需要付出更多的代價。」（A01）

「我的個案有兩種，一種是一開始不知道福利在哪裡，可是慢慢的因為我們去關心、別人也去關心，所以他知道福利在哪裡，他原本也是有工作，可是後來他習慣了被幫忙。這種的福利依賴我們養成的，因為一開始我們投入太多的東西進去了，讓他們知道福利在哪裡，然後他也會開始善用媒體，去獲得更多的資源進來。另外一種是都知道福利在哪裡，他比我還知道，所以他會一直留在這個系統裡面。」（B02）

部分受助者為維持低（中低）收入戶資格，不惜採取各種手段，如參與地下經濟以規避勞保登記、未如實申報財產、將財產（如汽車、房屋等）轉登記至親友名下、積極生育以增加受撫養人口，或進行形式化的求職行為以避免被依最低工資核算收入等。

「我們有的低收他可能會擔心之後會有被報稅的問題，影響他們的資格，他們可能會去找不需要被投保的工作，然後也不需要報稅的。」（A01）

「就國稅局提供的資料來講，我們只能看到定存，那其實就我們的審核層面來講我們也都會去檢視存摺，但是通常我請你提供存摺，當然你就只會給我農會或郵局，你就會跟我說沒有其他存摺，可是實質上你在其他銀行有外幣帳戶我們也不會知道。」（C01）

「其實很多的個案會去鑽福利的漏洞，他比你還清楚，就像低收入戶買新車會列計財產，但永遠都是開一台新車來跟你申請低收入戶。他那台新車，可能是用他姊姊、妹妹的名義買的，反正不是他的名下的。」（B02）

「有的人他可能是今年申請不通過，然後你告訴他是什麼原因，比如應計算人口裡面有人的不動產超標了，他過了兩年之後再來申請，原本的土地不見了，我們就問他說，你土地怎麼了，他就說你不是說超過不行，我就把它送給別人了。當然我們○○市是你送給別人五年內還是要列進那筆土地，總之就是說他們會想盡辦法，有的是脫產有的是贈與，因為他知道標準是怎樣。」（C01）

「第二代在觀念上也會覺得那我也要多爭取這些福利，就會問說為什麼我現在沒有（福利身分）。我們就會跟他解釋，因為他父母還在工作年齡，要過低收本來就是不容易。然後他就會接著問說，那我要生幾個小孩才會過低收。」（D02）

「然後有一種滿有趣的個案是，他的工作就是求職。他會一直去求職，但是他不是真的去求職，他是為了拿求職的證明來跟你申請福利。」（B02）

綜合研究結果顯示，我國社會救助體系確實存在福利陷阱，使部分受助者難以脫離低（中低）收入戶身分。本研究揭示以下四項主要問題：（一）過渡性福利措施有名無實：以工代賑制度在實務運作上演變為「萬年以工」，未能發揮短期安置與轉銜至一般勞動市場的功能，偏離其設計初衷。（二）鼓勵就

業與脫貧之經濟誘因不足：兒童及少年未來教育與發展帳戶及其相關配套措施未能提供足夠的就業誘因與脫貧支持，反而可能促使部分受助者選擇維持福利資格，進而加劇「安貧」現象。（三）福利資源高度集中於低（中低）收入戶：社會福利資源與低（中低）收入戶資格高度掛鉤，導致資源分配未能依據個別家庭之實際需求進行適切調整。（四）補助收入可能高於勞動所得：當補助總額足以超越一般工作所得時，將形成強烈的工作反誘因，受助者可能基於經濟理性選擇維持福利身分。

伍、結論與建議

本文通過對社會行政人員的訪談，深入探討我國社會救助系統是否存在福利陷阱。研究結果顯示，福利陷阱的確存在，其形成原因主要歸納為以下四點：

（一）過渡性福利措施未能充分發揮其應有功能；（二）缺乏有效的就業與脫貧經濟誘因；（三）福利資源高度集中於低（中低）收入戶資格；（四）補助收入可能高於勞動所得，進一步加劇受助者對福利的依賴。

基於上述研究發現，本文提出具體政策建議，以針對性地回應福利陷阱的形成問題。首先，針對過渡性福利措施功能的失效，建議強化代賑工的就業銜接機制，以幫助受助者順利回歸一般勞動市場。其次，對於就業與脫貧經濟誘因不足的現象，應設計更加有效的激勵機制，以提升受助者參與就業及實現經濟自立的意願。此外，針對福利資源高度集中及補助收入高於勞動所得的問題，建議推動社會福利總歸戶，並設置合理的給付上限，確保福利資源分配的公平與有效性。以下分別闡述具體建議：

一、強化代賑工之就業轉銜

為使以工代賑充分發揮其「過渡性」扶助功能，並有效促進代賑工進入競爭性勞動市場，建議中央政府明確訂定以工代賑之扶助期限。目前，各縣市在扶助期限的設置上標準不一：部分縣市未設時限，部分則設有 2 至 3 年的限制，也有縣市依受助者年齡與身心障礙程度設定差異化的時限。為避免政策實施的地域差異導致福利落差，建議中央政府透過修法或訂立行政命令，建立全國一致的扶助期限基本標準，並授權地方政府依區域就業環境及個案多元需求進行彈性調整，以兼顧制度的一致性與地方需求的差異性。

此外，各縣市應積極推動與代賑工就業輔導及能力培養相關的計畫，例如職能評估、技能培訓、職場適應輔導及就業媒合等服務，並於扶助期限屆滿前，為代賑工提供個人化的就業諮詢與求職協助，以提升其就業意願與能力。同時，為確保相關方案執行的成效與持續精進，建議制定具體的績效指標，例如方案參與率、提供推介面試機會及穩定就業率等，並將這些指標納入政策的追蹤與評估機制。唯有透過上述措施，中央與地方政府方能協力避免「萬年以工」現象的持續，確保以工代賑真正達成促進就業轉銜與扶助脫貧的政策目標。

二、強化就業與脫貧之經濟誘因

本研究發現，現行「兒童及少年未來教育與發展帳戶」及其相關配套措施未能提供足夠的就業與脫貧誘因，反而可能助長受助者對福利的依賴。儘管根據我國〈社會救助法〉第 15 條規定，接受直轄市、縣（市）主管機關提供或轉介之就業服務、職業訓練或以工代賑者，在一定期間內因就業而增加的收入，可免計入家庭總收入，最長可達三年。此規定雖為鼓勵就業的正向政策，但其

適用範圍僅限於參與特定措施的受助者，未涵蓋所有就業形式。此外，實務上仍存在部分受助者僅「求職」而非「就業」的方式參與的現象，顯示現行政策在設計上仍有進一步改進空間。

為提升受助者投入就業的誘因，建議參考美國工作福利方案的成功經驗，包括康乃狄克州的「工作優先方案」（Jobs First）、明尼蘇達州的「家庭投資計畫」（Minnesota Family Investment Program, MFIP）、佛羅里達州的「家庭轉銜計畫」（Family Transition Program, FTP）及威斯康辛州的「新希望方案」（New Hope）等，進一步調整臺灣的社會救助制度。Jobs First 方案對就業收入採取全額免計措施，所有就業收入均不影響福利資格與補助金額，直至家庭月收入達到聯邦貧窮線標準，確保福利領受者能保有工作的額外收入，減少因進入勞動市場而喪失福利身分的顧慮（Bloom et al., 2002）。MFIP 方案通過持續提供福利以獎勵工作，直至家庭收入達到貧窮線的 140%時，逐步減少補助，讓受助者有充裕時間過渡到自立階段，避免因收入稍有增加而喪失福利所帶來的突然衝擊（Gennetian and Miller, 2002）。FTP 方案則允許受助者在計算福利資格時，將薪資收入的前 200 美元加上其剩餘收入的 50%免計入總收入，減少受助者因收入增加而立即失去福利資格的風險（Bloom et al., 2000）。New Hope 方案針對每週工作達 30 小時但家庭收入低於貧窮線 200%的參與者，設計了保障家庭總收入的措施，確保就業收入的增加不會導致失去福利，進一步鼓勵低薪工作者參與更高薪職位的就業機會（Bos et al., 1999）。

基於上述國際經驗，本研究建議政府擴大免計收入的適用範圍，不僅限於接受政府提供或轉介之就業服務、職業訓練或以工代賑的受助者，應涵蓋更多形式的就業類型，以提升受助者進入勞動市場的誘因。同時，建議引入遞減式福利設計，將現行相對提撥款或補助金額的調整與受助者收入增長相結合，逐

步減少補助金額，避免因收入略有提升而突然喪失福利資格的情況。透過上述措施，政府可望有效鼓勵受助者投入就業市場。

三、社會福利總歸戶與訂定給付上限

福利陷阱的核心問題，在於受助者領取的給付總額可能高於勞動者的合理工資，而延伸出工作反誘因以及福利依賴的情形，並與福利欺騙相互茲長，出現資源不合理配置以及社會不公之現象。簡而言之，福利陷阱對於「工作倫理」有所減損。針對此問題，英國自 2013 年起推動「整合型給付制度」（universal credit），將原分屬六項就業安全福利整合為單一窗口，由當地就業服務站統籌辦理。為落實「從福利到工作」（welfare to work）之政策目標，申請者須接受就業諮詢並簽署求職協議，方可取得給付資格；同時，訂定給付上限以避免福利溢領（Department for Work & Pensions, 2014；吳怡銘，2014）。這些設計，特別是福利整合、單一窗口服務與給付上限，對我國具有借鑑意義。

國內王正等人（2007）曾對我國各項的社會福利方案之整合議題進行分析，其指出「重複受益」（duplication）與「同時受領」有所不同，前者係指不同主管單位基於同樣的目的而給予相同性質的給付，後者則是出於方案設計時的刻意安排，而我們真正需要解決的是重複受益的問題。王正等人（2007）進而將現行給付區分為四種政策目標：以貧窮（低收入戶）為對象的社會救助；因身心障礙的身障津貼；老年經濟安全所提供的國民年金；以照顧失能者所需的照顧津貼。倘若給付目標及對象不同即屬於同時受領，反之則為重複受益。除此之外，其也建議應對低收入戶給付建立家庭帳戶制，將各種福利給付進行總歸戶，以檢視重複受益的情況，並與貧窮線或基本保障水準相檢視。古允文、李易駿、黃建忠、施世駿（2014）也指出現行各種福利現金給付與所得類型相當

多元，支付方可能來自中央、地方、雇主、民間團體、服務收益、投資收益...，復以地下經濟等因素，各種福利措施引發的相對剝奪感亦不少見。因此，其建議政府應致力於社會福利與財稅總歸戶的建制，減少地下經濟因素所造成的影響，一方面健全政府財政收入，另一方面也讓社會福利資源能聚焦在最需要協助的個人與家庭。綜而言之，研究者認為應推動社會福利總歸戶，其核心有三：

（一）政府應根據政策目標的異同審視現行的福利補助，並將目標相同者進行整併；（二）建置社會福利與財稅總歸戶，給付（政府移轉性支出）併入家戶總所得列計，並規定給付總額上限。

四、研究限制與建議

最後，本研究存在若干限制。本研究旨在探討我國社會救助體系是否存在福利陷阱，鑑於研究資源有限，遂將訪談對象聚焦於政府部門之社會行政人員，因其對制度運作具備深厚理解，亦能就政策改革提供具建設性的見解。然而，福利陷阱可能涵蓋多個面向，包括經濟誘因不足、工作動機受抑、制度設計缺陷、社會污名再製等。本文主要反映行政部門的觀點與實務經驗，未納入福利領受者的主觀感受與因應策略，以及民間社會工作者的第一線觀察。然而，福利領受者並非高度同質性的群體，其對於相同制度的經驗、詮釋與因應策略可能各異，唯有納入福利領受者之觀點，方能更全面掌握制度對不同群體之實際影響，例如受助者的偏好、對福利制度的理解、污名化經驗等。此外，民間社福單位的角色同樣不可忽視，其所投注的資源與服務對福利陷阱的形成也具有影響力，因此民間單位的社會工作者如何理解社會救助體制亦相當值得關注。綜上所述，政府社會救助人員、民間社會工作者與福利領受者，構成本研究議題中的三大關鍵利害關係人（stakeholders）。惟本研究未能涵蓋後兩者之觀點，

乃為本研究在觀點多元性與分析完整性上的限制。建議未來研究可進一步納入民間社會工作者與福利領受者的視角，以更全面理解各方對福利陷阱之認知差異，並探討跨部門協作的可能性。

參考文獻

- 內政部統計處（2012）。《內政統計通報》。資料檢索日期：2025 年 02 月 13 日。網址：<https://ws.moi.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZS9zaXRlX25vZGVfZmlsZS81ODcxL3dlZWsxMDEzOC5wZGY%3D&n=d2VlazEwMTM4LnBkZg%3D%3D>。（Ministry of the Interior, Department of Statistics (2012). *Ministry of the Interior statistical bulletin*. Retrieved 13-02-2025, from <https://ws.moi.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZS9zaXRlX25vZGVfZmlsZS81ODcxL3dlZWsxMDExOC5wZGY%3D&n=d2VlazEwMTM4LnBkZg%3D%3D>。）
- 王仕圖、王德睦、蔡勇美（2001）。〈貧窮持續時間的動態分析：以嘉義縣 1990-1998 年之低收入戶為例〉。《臺灣社會學刊》，26，211-249。（Wang, Shu-Twu, Te-Mu Wang and Yung-Mei Tsai (2001). The Dynamics of Poverty Spells: An Analysis of the Panel on Households in Poverty in Chia-Yi County, 1990-1998. *Taiwanese Journal of Sociology*, 26, 211-249.）
- 王正、鄭文輝、吳明儒、鄭清霞、傅從喜、王舒芸（2007）。《我國社會福利資源整合與合理化之研究》。臺北：行政院經濟建設委員會。（Wang, Cheng, Peter Wen-Hui Cheng, Ming-Ju Wu, Ching-Hsia Cheng, Tsung-Hsi Fu and Shu-Yung Wang (2007). *A Study on the Integration and Rationalization of Social Welfare Resources in Taiwan*. Taipei: Council for Economic Planning And Development, Executive Yuan.）
- 王篤強（2013）。〈當前社會救助政策問題與趨勢：積極促進政策批判性省察〉。論文發表於浙江大學與中華救助總會（主辦），《2013 年兩岸三地社會福利研討會－社會政策與社會品質》（7 月 24 日）。舉辦地點：杭州浙江大

- 學。(Wang, Duu-Chiang (2013). *Current Issues and Trends in Social Assistance Policy: A Critical Examination of Activation Policy*. Paper Presented at 2013 Cross-Strait Social Welfare Symposium-Social Policy and Social Quality (July, 24). Hangzhou: Zhejiang University.)
- 古允文、李易駿、黃建忠、施世駿(2014)。《我國社會福利體系中之基本所得保障研究》。臺北：國家發展委員會。(Ku, Yeun-Wen, Yih-Jiunn Lee, Chien-Chung Huang and Shih-Jiunn Shi (2014). *A Study on Basic Income Security in Taiwan's Social Welfare System*. Taipei: National Development Council.)
- 吳怡銘(2014)。《英國搶救貧窮大作戰，既給魚，也給釣竿》。資料檢索日期：2024年11月8日。網址：<https://reurl.cc/x7zAe5>。(Wu, I-Ming (2014). *UK's Great Campaign to Rescue the Poor: Giving Both Fish and Fishing Rods*. Retrieved 08-11-2024, from <https://reurl.cc/x7zAe5>.)
- 呂朝賢、王德睦(2011)。〈我國社會救助法令與措施的二項弔詭－區域性差別待遇和貧窮陷阱〉。《社區發展季刊》，133，187-196。(Leu, Chao-Hsien and Te-Mu Wang (2011). The Paradox of Social Assistance System in Taiwan: Regional Disparities and Poverty Trap. *Community Development Journal (Quarterly)*, 133, 187-196.)
- 李政道、盧禹璫、吳景峰(2009)。〈貧窮家計的陷入與跳脫－以台南市南區2001-2007年為例〉。《嘉南學報(人文類)》，35，820-834。(Lee, Jena-Daw, Yu-Tsung Lu and Ching-Feng Wu (2009). Discussion of the Legal Poor Factor-Take South District of Tainan as an Example. *Chia Nan Annual Bulletin (Humanity)*, 35, 820-834.)
- 杜慈容(2015)。〈脫離福利能否走出貧窮？兼論社會救助制度的作用〉。《社區發展季刊》，151，116-133。(Dou, Tsz-Rung (2015). Can Exiting Welfare

Lead Out of Poverty? A Discussion on the Role of the Social Assistance System.
Community Development Journal (Quarterly), 151, 116-133.)

林萬億 (2010)。《社會福利》。臺北：五南。(Lin, Wan-yi (2010). *Social Welfare*.
Taipei: Wunan.)

孫健忠 (2008)。〈社會救助的現況檢討與改革〉。見古允文、李易駿、孫健忠、詹宜璋、吳明儒 (合著)，《臺灣大未來－社福：回到根本重構臺灣的基本生活安全網》，73-89。臺北：財團法人厚生基金會。(Sun, Chien-Chung (2008). *Examining and Reforming the Current Status of Social Assistance*. In Yeun-Wen Ku, Yih-Jiunn Lee, Chien-Chung Sun, Yi-Chang Chan and Ming-Ju Wu (eds.), *Taiwan's Great Future: Social Welfare-Returning to Fundamentals to Reconstruct Taiwan's Basic Social Safety Net* (73-89). Taipei: Housheng Foundation.)

孫健忠 (2009)。〈「工作」與「福利」連結的試析：從「勞役所試煉」、「工作福利」到「工有酬」〉。《臺灣社會福利學刊》，8 (1)，119-147。(Sun, Chien-Chung (2009). A Preliminary Analysis of the Linking between Work and Welfare: From “Workhouse Test” to “Workfare” and “Make Work Pay”. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 8(1), 119-147.)

高淑清 (2008)。《質性研究的 18 堂課：首航初探之旅》。高雄：麗文文化。(Kao, Shu-Ching (2008). *Eighteen Lessons in Qualitative Research: A Maiden Voyage of Initial Exploration*. Kaohsiung: LiWen.)

郭俊巖 (2003)。《工作福利的發展與理論：英美經驗的探討與借鏡》。嘉義縣：國立中正大學社會福利學系博士論文。(Kuo, Chun-Yen (2003). *The Development and Theory of Workfare: The Experiences and Its Implications in*

UK and USA. Doctoral Dissertation, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.)

郭俊巖 (2010)。〈美國工作福利政策的形成與轉化：以 AFDC 改革為例〉，
《臺灣社會福利學刊》，8 (2)，117-159。(Kuo, Chun-Yen (2001). The
Formation and Transformation of Workfare: A Case Study of AFDC Reform in
the United States. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 8(2), 117-159.)

陳盈方、呂建德、葉秀珍 (2013)。〈朝向積極勞動市場政策 (1996-2011)：
台灣政黨的差異與趨同〉。《台灣社會學》，26，37-96。(Chen, Ying-Fang,
Jen-Der Lue and Hsiu-Jen Yeh (2013). Toward Active Labor Market Policies
(1996-2011): The Divergence and Convergence of Partisan Preferences in
Taiwan. *Taiwan Sociology*, 26, 37-96.)

黃志隆 (2013)。〈歐洲社會投資理念的發展與分歧〉。《臺灣社會福利學刊》，
11 (1)，157-172。(Huang, Chih-Lung (2013). The Development and Varieties
of Social Investment State in Europe. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 11(1),
157-172.)

黃明玉、吳惠如、郭俊巖 (2014)。〈從臺北市家庭發展帳戶方案探析女性戶
長單親戶脫貧的可能〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，4 (1)，131-
152。(Huang, Ming-Yu, H-Norene Wu and Chun-Yen Kuo (2014). Study on
Possibility of Poverty Alleviation of Single-Mother Families through Taipei
Family Development Accounts. *Journal of Community Work and Community
Studies*, 4(1), 131-152.)

葉崇揚、古允文 (2017)。〈從生產性福利體制到社會投資福利國家：臺灣與
韓國的比較〉。《社會政策與社會工作學刊》，21 (1)，97-147。(Yeh,
Chung-Yang and Yeun-Wen Ku (2017). From Productivist Welfare States to

Social Investment Welfare State: Comparing Taiwan and Korea. *Social Policy & Social Work*, 21(1), 97-147.)

衛生福利部 (2024)。《社會福利公務統計一覽表》。資料檢索日期：2025 年 01 月 13 日。網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-5337-62357-113.html>。(Ministry of Health and Welfare (2024). *Social Welfare Statistics Overview*. Retrieved 13-01-2025, from <https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-5337-62357-113.html>.)

澤涵 (2018)。《我該有個「低收入戶」的模樣嗎？：過得「好」補助被取消，過得「不好」卻窮得不夠格》。公益交流站。資料檢索日期：2024 年 01 月 08 日。網址：<https://npost.tw/archives/40461>。(Zeh, han (2018). *Should I Have the Appearance of a "Low-Income Household"? When You're "Well-Off," Subsidies Are Cancelled; When You're "Poorly-Off," You're Not Poor Enough*. Retrieved 08-01-2024, from <https://npost.tw/archives/40461>.)

蕭琮琦 (2013)。《台灣家庭經濟安全探析－生命歷程與貧窮動態觀點的詮釋》。南投縣：國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。(Shiao, Tstrong-chi (2013). *Economic Security for Taiwanese Families: Interpretation in Life Course and Poverty Dynamic Perspectives*. Doctoral Dissertation, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University.)

簡守邦 (2008)。〈Workfare：贊成與反對〉。《政治與社會哲學評論》，25，143-203。(Jian, Shou-Bang (2008). Workfare: For and Against. *A Journal for Philosophical Study of Public Affairs*, 25, 143-203.)

Antel, J. J. (1992). "The Intergenerational Transfer of Welfare Dependency: Some Statistical Evidence". *The Review of Economics and Statistics*, 74(3), 467-473.

- Barbier, J. C. and W. Ludwig-Mayerhofer (2004). Introduction: The Many Worlds of Activation. *European Societies*, 6(4), 423-436.
- Bloom, D., J. J. Kemple, P. Morris, S. Scrivener, N. Verma and R. Hendra (2000). *The Family Transition Program: Final Report on Florida's Initial Time-Limited Welfare Program*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bloom, D., S. Scrivener, C. Michalopoulos, P. Morris, R. Hendra, D. Adams-Ciardullo and J. Walter (2002). *Jobs First: Final Report on Connecticut's Welfare Reform Initiative*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bonoli G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Bos, J. M., A. C. Huston, R. C. Granger, G. J. Duncan, T. W. Brock and V. C. McLoyd (1999). *New Hope for People with Low Incomes: Two-Year Results of a Program to Reduce Poverty and Reform Welfare*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Boschman, S., I. Maas, M. H. Kristiansen and J. C. Vrooman (2019). "The Reproduction of Benefit Receipt: Disentangling the Intergenerational Transmission". *Social Science Research*, 80, 51-65.
- Brewer, M., T. Dang and E. Tominey (2024). Universal Credit: Welfare reform and mental health. *Journal of Health Economics*, 98, 102940.
- Clarke, V. and V. Braun (2013). Teaching Thematic Analysis: Overcoming Challenges and Developing Strategies for Effective Learning. *The Psychologist*, 26(2), 120-123.

- Cooke, M. (2009). A Welfare Trap? The Duration and Dynamics of Social Assistance use Among Lone Mothers in Canada. *Canadian Review of Sociology*, 46(3), 179-206.
- Cox, R. H. (1998). The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy*, 27(1), 1-16.
- Daguerre, A. (2004). “Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain Under New Labour”. *Social Policy & Administration*, 38(1), 41-56.
- Dasgupta, P. (2007). *Poverty Traps: Exploring the Complexity of Causation*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- De Haan, M. and R. C. Schreiner (2025). The Intergenerational Transmission of Welfare Dependency. *The Economic Journal*, ueaf004, 1-32.
- Department for Work & Pensions (2014). *Universal Credit Pathfinder Evaluation*. London: Department for Work & Pensions.
- Diamond, P. and G. Lodge (2014). “Dynamic Social Security After the Crisis: Towards a New Welfare State?”. *International Social Security Review*, 67(3-4), 37-59.
- Edmark, K. and K. Hanspers (2015). “Is Welfare Dependency Inherited? Estimating Causal Welfare Transmission Effects Using Swedish Sibling Data”. *European Journal of Social Security*, 17(3), 338-360.
- Gatta M. L. (2005). *Not Just Getting By: The New Era of Flexible Workforce Development*. Lanham, MD: Lexington Press.

- Gennetian, L. A. and C. Miller (2002). "Children and Welfare Reform: A View from an Experimental Welfare Program in Minnesota". *Child Development*, 73(2), 601-620.
- Giddens A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gottschalk, P. (1996). "Is the Correlation in Welfare Participation Across Generations Spurious?". *Journal of Public Economics*, 63(1), 1-25.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. New York: Cambridge University Press.
- Hartley, R. P., C. Lamarche and J. P. Ziliak (2022). Welfare Reform and the Intergenerational Transmission of Dependence. *Journal of Political Economy*, 130(3), 523-565.
- Heikkilä, M. and E. Keskitalo (2001). *Social Assistance in Europe: A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*. Helsinki: Stakes.
- Ilmakunnas, I. (2023). Is there a Welfare Trap? Duration Dependence in Social Assistance Reciprocity Among Young Finns. *Acta Sociologica*, 66(2), 153-174.
- Jacobi, L. and J. Kluve (2007). Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. *Journal for Labour Market Research*, 40(1), 45-64.
- Kananen, J. (2012). Nordic Paths from Welfare to Workfare: Danish, Swedish and Finnish Labour Market Reforms in Comparison. *Local Economy*, 27(5-6), 558-576.

- Leibetseder, B. (2015). Activation in the Austrian Social Assistance Scheme- Unproductive Pressure and Low Support. *Social Policy & Administration*, 49(5), 549-570.
- Levine P. B. and D. J. Zimmerman (1996). *The Intergenerational Correlation in AFDC Participation: Welfare Trap or Poverty Trap?*. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.
- Lorentzen, T., A. Angelin, E. Dahl, T. Kauppinen, P. Moisio and T. Salonen (2014). Unemployment and Economic Security for Young Adults in Finland, Norway and Sweden: From Unemployment Protection to Poverty Relief. *International Journal of Social Welfare*, 23(1), 41-51.
- McGann, M. and M. P. Murphy (2021). Introduction: The Dual Tracks of Welfare and Activation Reform - Governance and Conditionality. *Administration*, 69(2), 1-16.
- McInnis, N., K. Michelmores and N. Pilkauskas (2024). The Intergenerational Transmission of Poverty and Public Assistance: Evidence from the Earned Income Tax Credit. *Journal of Human Resources*, Published Online before Print.
- McLanahan, S. S. (1988). "Family Structure and Dependency: Early Transitions to Female Household Headship". *Demography*, 25(1), 1-16.
- Niiranen, J. (2024). *Removing Welfare Traps and Generating Wellbeing- Understanding the Effects of Basic Income Schemes on Employment and Wellbeing in Developed Countries*. Espoo, Finland: Aalto University.
- Plant, M. W. (1984). "An Empirical Analysis of Welfare Dependence". *The American Economic Review*, 74(4), 673-684.
- Quaid, M. (2002). *Workfare: Why Good Social Policy Ideas Go Bad*. Toronto: University of Toronto Press.

Rogers, D. L. and A. Weil (2000). "Welfare Reform and the Role of Tax Policy".

National Tax Journal, 53(3), 385-402.

Schram, S. F. (2002). *Praxis for the Poor: Piven and Cloward and the Future of Social*

Science in Social Welfare. New York: New York University Press.

Snell, E. K., N. Castells, G. Duncan, L. Gennetian, K. Magnuson and P. Morris (2012).

"Promoting the Positive Development of Boys in High-Poverty Neighborhood: Evidence from Four Anti-Poverty Experiments". *Journal of Research on Adolescence*, 23(2), 357-374.

Stapleton, D. C., B. L. O'Day, G. A. Livermore and A. J. Imparato (2006).

"Dismantling the Poverty Trap: Disability Policy for the Twenty-First Century". *The Milbank Quarterly*, 84(4), 701-732.

Verho, J., K. Hämäläinen and O. Kanninen (2022). Removing Welfare Traps:

Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1), 501-522.