

# 社會關懷與遊民服務之省思 —從台北縣、市之遊民服務現況探討

陳大衛

## 壹、前言

作者從1999年開始研究遊民現象，碩士論文也以研究遊民問題為主軸（陳大衛，2000），探討「經濟型遊民」及「身分流動性」（status fluidity）兩個概念，企圖從傳統的遊民研究中另闢蹊徑，解釋台灣的遊民現象。從2000年迄今，經濟型遊民此一較新的遊民分類，已普遍地在遊民領域中使用。作者從2001年開始算起，迄2009年之田野調查資料顯示，總計訪談遊民人數為1,745人，扣除資料不完整、僅有一次訪談者、無法以三角檢定法來檢測資料的真實性者之外，在為期九年的研究期間總計訪談得來的完整資料累計有效訪談777名遊民，當中絕大部分的受訪對象在淪為遊民之前均具有勞工身分。

若從「貧窮」的角度審視「遊民現象」，最常見到的討論方向是「居無定所」、「健康惡化」、「福利依賴」、「治安漏洞」…。1980年代，歐、美國家的遊民問題愈演愈烈，引起政府機關及學界的關注，針對遊民相關的研究投入龐大的資源，各種研究與調查報告紛紛出爐，使得西方社會對遊民的成因更為了解（林萬億，1995）。相對來說，台灣的遊民情況雖然不若西方嚴重，仍然有日漸惡化的趨勢。此外，國內遊民所產生的問題部分異於西方的遊民輔導問題（例如台灣的戶籍限制申請社會救助資格，潘淑滿（2005）指出，台灣將遊民的社會權扣連在戶籍制度，顯然是一種保守的殘補式福利思維。），頗不適合援用西方解決遊民問題的方法。當前政府與學界研究遊民的

興趣，以及投入的資源落後於西方，復以當今國人對遊民的刻板印象，仍然停留在道德判斷，每每導致國人對於遊民現象的誤解。一些民間的慈善機構對於遊民的服務重點，每每偏向提供物資救助的基本生活資源維持層次，對於遊民成因的理解大多仍然停留在個人歸因的解釋面向，難免忽略了來自社會關懷角度的省思。

本文將以台北縣、市對遊民輔導之實務，討論在設定遊民服務的各項作業流程時，應予包含社會關懷的思考角度，以更貼近服務對象，以及更加能夠週延地拉近瞭解遊民與社會救助服務輸送關係。

## 貳、台灣遊民現況

1970年代，美國對於遊民的早期研究，大底是從貧窮現象開始著手，有五個貧窮研究的相關理論觀點被帶入研究遊民現象：（一）個人態度或動機的

解釋；（二）貧窮文化（The culture of Poverty）；（三）人力資本論；（四）與勞動市場有關的觀點；（五）福利依賴與工作反誘因的觀點（王永慈，2005）。

1980年代之後，台灣產業產生變動，科技密集產業逐漸扮演重要的產業發展角色，同時服務業加速擴張，由於服務業薪資不均的差距較諸工業薪資差距要來得大，因此加速所得分配不均（Hung, 1996）。再加上全球經濟不景氣、產業外移等現象所帶來的失業問題尤其衝擊到較低所得的家庭，因其較多在低薪資的產業工作，而此類產業也較易受到經濟不景氣、產業外移的影響（Wang, 2003）。

王順民（2009）從社會福利的角度觀察，認為隨著經濟情況的不斷惡化，所謂的遊民現象勢將成為一項尾大不掉的一個社會事實（social fact），特別是扣緊針對遊民而來的各種福利作為及其所可能衍生而來的思考課題。

### 台灣遊民與台北縣市受理查報狀況比較

年別	台灣受理或查報遊民人數 (人次)	台北縣市受理或查報遊民人數 (人次)	百分率 (小數點後兩位四捨五入計算)
2001 年	2,347	1,305	55.60%
2002 年	2,260	906	40.00%
2003 年	2,477	866	34.90%
2004 年	3,755	1,204	32.00%

2005 年	4,163	2,029	48.70%
2006 年	3,655	1,214	33.20%
2007 年	3,211	1,429	44.50%
2008 年	3,074	1,171	39.00%
2009 年	3,847	1,038	26.00%

資料來源：內政部社會司依據各直轄市、縣（市）政府統計數據。

從歷年的受理或查報遊民人數(人次)來看，2009年為3,847人次，也是台灣受理或查報人數（人次）近九年來的第二高；恰恰相反的是，台北縣市的遊民受理或查報人數（人次）占全省的受理或查報人數（人次）的百分率則從2001年的55.6%下降至2009年的26%（亦是近九年來的最低），由此可見遊民的輔導狀況有所轉變。

作者調查發現經常在台北縣、市活動的男性遊民，在淪為遊民之前，絕大部分都是一般的勞工，尤以從事低技術的勞力密集之產業工作為主，例如營建業的粗工、印刷業的雜工等等。2007年至2008年作者在擔任遊民業務外展社工員期間所接觸到的312名男性遊民，其中在淪為遊民之前所從事的行業泰半是屬於此類低技術的勞動工作（包括營建工地的粗工、水泥工、木工、油漆工、卡車司機、印刷廠工人、電子工廠雜工、一般工廠工人…），以及服務業中的基層工作（包括餐廳廚師、保全人員、公車司機、計程車司機、

一般商店營業員、房屋仲介、臨時攤販、洗碗工、清潔工、送貨員、搬運工…），這些行業除了廚師、電匠、職業駕駛等從業人員可以考取專業證照以外，其他都是屬於低技術、容易被替換的基層工作，這些工作的普遍特質是缺乏升遷的途徑，工作性質容易被更有勞動競爭力的他者替代，工資普通，甚至偏低，工時偏長以及偏向勞力為主，工作保障偏低以及不穩定性偏高，多無退休制度之保障。

更重要的是，由於工作以及薪資所得不穩定的雙重不利因素，前述之非技術性行業從業人員較諸於技術性行業從業人員來說，更不利於經營家庭生活，故此更容易產生家庭關係斷裂的情況，一旦經濟情況變壞，再加上家庭關係不良，又缺乏其他的社會支持系統，部分心理調適有困難的人便更容易離家出走，資源更貧乏者可能很容易便淪落街頭成為遊民。

另外一部分的遊民則是由於沒有足夠的財力購買自有住宅，或者沒有能力負擔租金而喪失居住地；又或者是由於原有

的家即為居住品質欠佳的地方（例如住家空間有限，居住人口繁多，偶爾露宿街頭的遊民，或者與多人合租居處以之節省房租，遇有人多的時候即另外找尋臨時棲息處，甚至出外棲身於公共空間的勞工，（尤以在失業率偏高的時期，此種狀況的遊民較為明顯地增加）較為容易變成遊民。

類似上述的遊民分類，不宜以社會型遊民或者經濟型遊民來作為社會福利或者失業者的分類來涵蓋所有的遊民類型，輔導遊民的社會救助措施也應具有更多元的思考範圍來設定各類型遊民的輔導處遇。總而言之，所謂的「遊民」其實是一個介於「無家」到「有家」的一群人，一邊是露宿街頭，一邊是不穩定居住或居住品質不佳，並不是一個簡化的行政分類就可以定義清楚的。

如同Gaubatz（2001）所用的「大風吹」譬喻，同樣受到外在社會經濟因素的衝擊，有些人的因應資源條件不佳，無法保住可以穩定居住的私有空間，這種說法也點明了遊民問題並非個人所願，是有一些不得已的因素導致個人流落街頭。

## 參、遊民形成之因素

Anderson和Christian（2003）論述形成遊民的因素其實和貧窮的致因是相似的，社會結構的機會限制、經濟發展遲

滯和住宅市場結構偏頗才是遊民形成的主因。Daly（1996）也認為遊民的問題來源和遊民所在的社會結構有有關，原因如下：（一）意外事件（accidental），源自外在或意外事件；（二）結構因素（structural），源自貧窮與健康問題；（三）經濟因素（economic），源自去工業化的失業率提高；（四）政治因素（political），源自政治與種族衝突的移民潮；（五）社會因素（social），源自歧視對待或邊緣化而形成的族群，例如單親家庭。

Jencks（1994）審閱多項重要著作後，指出有四大類因素非常適合來解釋「遊民」形成的原因如下：（一）去機構化運動；（二）藥酒癮問題；（三）就業與婚姻問題；（四）廉價住宅不易取得。作者認同Jencks（1994）的對於遊民的定義，將「家」定義為個人所擁有的「私人空間」，陌生人無法自由進出的居住地點，具有隱密性，因此凡是居住在缺乏私人空間的人，就可以視為「遊民」，大致包括兩大類：一是住在暫時性的收容所內的人（shelter homeless），另一類是露宿不適人居的公共區域，例如車站、店門口、汽車上、廢棄屋等外展社會工作人員通稱的「遊民」（street homeless），但不包括借住親友家、居住空間擁擠的人。然而，無論是那一類型的遊民均非常缺乏社會關懷。

## 肆、台北縣市遊民服務之現況

台灣的遊民在台北縣市的發展甚早，從清朝中葉時期到日據時期，乃至今日，台北縣市仍然是全國遊民最多元的集中地，來自各縣市的人，甚至澎湖縣、金門縣、馬祖市等外島的人，乃至外籍人士都曾有人在台北縣市淪為遊民的紀錄，所以選擇台北縣市作為例子是最有代表性的一個地區。又及，台北市劃分為十二個行政區，其中的中正區、萬華區、大同區及中山區所經常活動的遊民，又比其他八個行政區多出很多，所以作者選擇的台北市研究範圍就以這四個行政區為主。台北縣則以板橋市、三重市、新莊市、樹林市、永和市、中和市較為集中，其他鄉鎮市大抵為零星遊民活動範圍。

台北市目前設有兩處收容機構：台北市遊民收容中心及平安居，前者為台北市社會局主責管理之收容遊民機構，乃是以收容社會型遊民為主；後者則為委辦民營的方式，由天主教聖母聖心會承辦，主要是收容經濟型的遊民。

台北縣則有三處遊民收容機構(台北縣街友中途之家)：幸福居、觀照園、萬里社會重建中心。幸福居收容之遊民類型及功能大致與平安居相符，觀照園則接近台北市遊民收容中心的功能；萬里社會重建中

心為一個台北縣社會局於2009年新開辦的一個遊民收容機構，較為偏重於連續性的遊民輔導服務，後文將再作介紹。

無論是台北市或台北縣對於遊民服務的重點不外乎是機構收容輔導及街頭輔導兩大類別：以機構收容服務來說，則以提供（一）收容及後送安置服務；（二）醫療保障與服務；（三）協助輔導就業；（四）遊民工作暨生活重建；至於街頭服務除了前述之第一項除外，尚有提供：1、協助衛生清潔：結合民間團體設立洗澡站及提供理髮服務，協助遊民清潔以維健康及社區觀瞻。2、勸導遊民工作、返家及進住收容機構：整合民間資源提供遊民關訪服務。3、寒冬關懷訪視：每年於冬季氣溫嚴寒時，主動至街頭進行關懷訪視並發送大衣、睡袋、暖暖包及熱食等禦寒物資。從上述之遊民輔導模式來看，這是較為偏向於緊急服務及過渡服務的取向。

由於前述之遊民服務較為偏向於提供傳統的遊民服務模式（社會型遊民服務模式，也是目前各縣市普遍依循的遊民輔導模式），並未就經濟型遊民量身訂制出針對性的輔導模式，僅以為經濟型遊民以職業重建之輔導模式處理，即可解決經濟型遊民之問題，忽略了經濟型遊民問題的特殊性（經濟型遊民之特殊性在於此型的遊民需要的是可以輔導他們迅速重返社會、重回職場的心理需求及實質需求，



否則在街頭流浪的時間愈久，則此類型的遊民將會從經濟型遊民變成社會型遊民）。在遊民研究期間，作者仿照現行之遊民輔導及服務模式，配合現行之社會工作行政系統及社工人員作業，提供了所接觸的遊民（社會型及經濟型遊民均有）逾五百個工作機會（月薪從穩定性工作的\$18,000~\$55,000元，日薪從臨時性工作的\$400~\$1,500元），以及逾兩百個廉價租屋資訊（月租從\$2,800~\$7,500元，租屋類型兼顧雅房及套房，視乎遊民的實際需要而提供），然而對於遊民來說，這些資源輸送對於遊民輔導成效並不明顯，究其原因乃在於遊民在重返社會及職場的階段，缺乏了整體的社會關懷及家庭支持系統所致。

台北縣社會局於2009年開始了一項嘗試性的遊民輔導計畫，針對台北縣境內流浪的遊民訂定了一個較為「創新」的輔導模式，此一輔導模式重點在於認為在遊民職業重建的輔導過程之中，不宜讓接受輔導之個案直接重返職場（直接轉介至勞工局就業服務單位），應該在個案進行職業重建之前仍然由社會局負責輔導一段時期，進行一連串的所謂「職前準備」輔導，以及在個案重返職場之後持續性輔導（包括職場適應、自主生活適應、社會關係重建等多項持續性輔導），遂設立了「萬里社會重建中心」，施行上述的新式之輔導理念，此一新設之遊民收容機構之

輔導理念特別針對經濟型遊民部分問題而設計，雖然偏重在銜接遊民從街頭生活到機構式收容服務，再提供多項職前準備（包括在收容機構之內進行各種職前訓練及實習、視乎個案之輔導進度轉介至其他服務單位或職場「試做」、每週開放全體住民會議，由在機構安置的住民就其處遇提出各種意見供社工員參考，以此為依據調整個案之處遇計畫、協助個案彼此之間建立團隊精神、提供個案融入社區之途徑等等），端視打個案之實況再連接至常規之職業輔導單位，並且提供持續性之後續輔導（包含電話訪視、實地訪視），比較積極性的處遇是在後續性輔導的時候，如有發現個案狀況不夠穩定，或者個案另有隱藏性問題出現，足以影響個案穩定性就業的時候，此一機構即與案主面談，必要時甚至讓個案重返社會重建中心再次安置。

## 伍、社會關懷對於遊民輔導之重要性

前述台北縣市對於遊民輔導之實務工作，除了台北縣於去年新設之萬里社會重建中心之輔導模式稍具積極性之外，大抵仍然維持在以服務社會型遊民為主，如遇有失業者或有較高工作意願的遊民個案，提供就業機會之外，並無其他更加具備積極性之作為措施。即便是台北縣萬里社會

重建中心的「創新」服務來說，仍然需要增強社會關懷的面向，方能使得重返主流社會之遊民比較不容易重返街頭。

社會關懷對於這些位處社會底層的遊民來說，並非僅是在每年農曆年前的尾牙大宴就可以解決，作者每年都有參加台北縣市各個遊民輔導相關單位團體舉辦的年終遊民尾牙，遊民來參加尾牙的人數逐年增加，但是大部分來參加尾牙的遊民其最終目的並非是要求飽餐一頓，乃是在乎年終尾牙的時候同時發送的現金紅包，如若部分民間團體舉行的尾牙沒有發送現金紅包的話，則參加尾牙的人數將會下降，但是遊民對於財務管理的概念非常薄弱，其中一個因素是流浪街頭的人，無法有效將財產累積，因為缺乏空間支配權，即便是將金錢存放於金融機構，仍然是存在著保存印章、提款卡及存摺的問題，那將成為

遊民流浪的負擔，在街頭生活的現實讓遊民產生「今朝有酒今朝醉」的想法(有限理性思考)，恐怕隨身家當隨時有不見的可能。

另一個重點是社福單位或社服機構在提供遊民資源的時候，尚未建立優先提供比較具有積極想法及能力之遊民個案，致使一般的社會大眾產生輔導遊民等同浪費社會資源的負面印象，整體社會關懷中最缺乏的公眾支持並未能夠擴展，大眾傳播媒體又未能平衡報導遊民的相關新聞，一般人對於遊民情況及輔導現況的相關資訊非常不足，在在都成為遊民輔導的絆腳石，如若要使遊民輔導成效得以提升，必先改變社會對於關懷遊民的負面理念；要改變此種負面想法，就要先從建立成功輔導典範著手，謹期待更多的社會大眾加入輔導遊民的行列。（本文作者現為世新大學社會發展研究所遊民工作坊負責人）

## 參考文獻

- 王永慈（2001）。「社會排除」：貧窮概念的再詮釋。社區發展季刊。95期，頁72-84。
- 王順民（2009）。關於遊民現象及其相關福利作為。台北，國政評論，社會（評）098-015號。
- 林萬億（1995）。遊民問題之調查分析。台北，行政院研考會編印。
- 陳大衛（2000）。台灣遊民問題的結構分析。世新大學社會發展研究所論士論文。
- 潘淑滿（2005）。飄浪人生：遊民、家與公共政策。台灣社會工作學刊，第四期，頁172-198。
- Anderson, I., and Christian, J. (2003) " Causes of Homeless in the UK: A Dynamic Analysis" , Journal of Community and Applied Social Psychology, 13: 105-118.

- Daly, G. (1996) .” Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street.” London , UK: Routledge.
- Gaubatz, K T. (2001) .” Family Homeless in Britain: More Than Just a Housing Issue” . Journal of Children and Poverty, 7 (1): 3-22.
- Hung, Rudy (1996) “The Great U-Turn in Taiwan: Economic Restructuring and a Surge in Inequality. “Journal of Contemporary Asia, 26(2): 151-63.
- Jencks, C. (1994) ” The Homeless” , Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Johnson, A. K.
- Wang, Yeong-Tsyrr (2003) ” Poverty Monitoring and Alleviation: The Case of Taiwan. “Pp.39-56. In Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia. Edited by Kwong-Leung Tang & Chack-kie Wong. NY: NOVA Science Publishers.