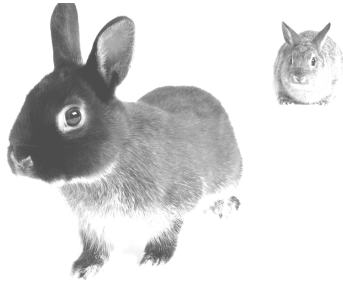


遊民問題 與

管理之探討分析



陳燕禎



壹、前言

我往哪裡去？何處是我家？上帝遺忘我了嗎？我希望能重拾信心，自力更生，回歸主流社會。「遊民」（或稱街友）是世界各國各大都市普遍存在的特殊社會現象，不只是臺灣有遊民的問題。遊民問題已隨著社會變遷而使遊民因素和型態轉變，遊民因素由昔日單一因素（老或身心障礙）轉變為受到多重因素的衝擊影響而形成新遊民（失業、破產、家庭暴力等）。遊民通常處於社會較底層的一群人，鮮少獲得社會各界重視的弱勢族群，因此如何有效增進其因應能力、安適程度、充權與否、問題預防等都是迫切需要的服務規劃和管理。遊民服務提供的「專業」處遇是當前協助遊民的重要挑戰，有著專業服務方案的設計和輸送，其號召力、動員力、影響力更大，永續力更強。特別當社會有更多的感召者加入遊民服務和關懷行列時，社會就不再是冷漠、疏離、自私的景象，不是有一群人躲在黑暗的涵洞或破舊房屋過著悲情的日子，或餓死或凍死，而

是呈現社會「覺有情」的人道關懷情境。

遊民組成的異質性，導致衍生的問題趨向複雜性，相對的需要政府更多經費的介入，才能逐一解決。目前提供遊民服務大概都是由政府委託民間社團辦理或自發性辦理，以定點方式進行訪視，評估身體狀況、就業意願及工作能力後，再予以收容輔導等。因遊民可能產生的問題多而複雜，如：1.製造髒亂有礙市容。2.傳染病防治死角。3.治安問題（金融犯罪、外籍配偶、人頭戶）。4.人道問題（無名屍體的處理）。5.公共安全問題。6.觀光客的眼光。因此，如何透過社會工作的專業，把遊民對「家」的期待與人性溫暖的梦想結合，是專業社會工作的一大考驗與挑戰。

貳、我國遊民之現況與服務發展

從傳統到現代遊民成因與類型已產生變遷，傳統遊民多為老弱身障，無能力工作者，現代遊民則趨向年輕健康且有工作意願。現代遊民的類型概可分為：(1)社會型遊民。(2)經濟型遊民。(3)醫療型遊民。

(4)混合型遊民。(5)其他等。一個現代遊民的心聲，充分表現出成為遊民的原因是來自「失業」，因社會結構和經濟因素所導致，他說：「我開了一輩子的卡車，公司說要開除我，就開除我，沒有工作和收入，但飯還是要吃，所以哪裡有得吃就往哪裡去。」這是一位遊民的心聲，但也道出大多數遊民心裡共同的悲哀。可見遊民因社會結構和經濟因素導致生存壓力，如沮喪、焦慮、無助、無能、失落感、罪惡感，遊民的個人心理社會壓力大而複雜，需要多方資源的介入和輔導協助，才能找到一個安身立命的機會。

我國遊民之現況分析，根據內政部

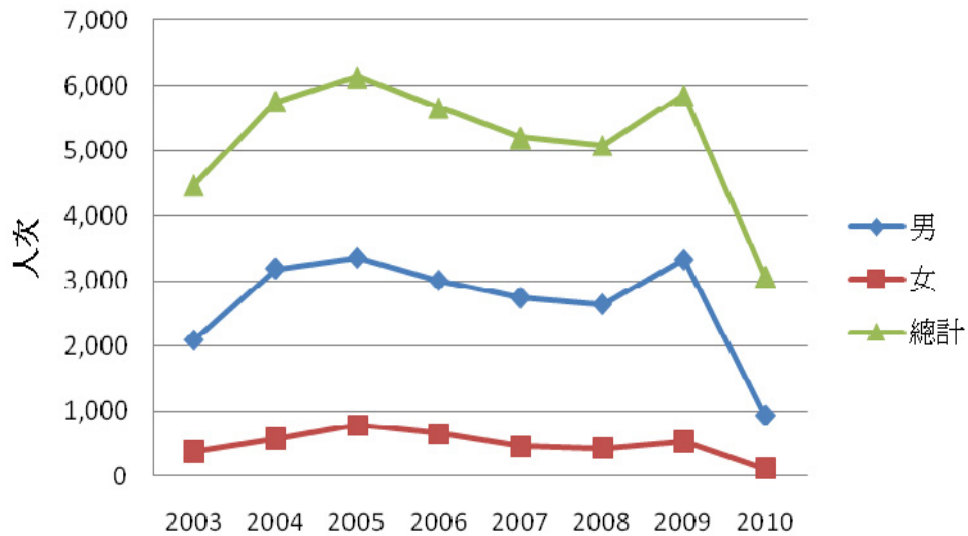
2010 統計年報有關遊民處理情形調查資料顯示，2005 年為 4,123 人次，2006 年為 3,655 人次，2007 年為 3,198 人次，2008 年為 3,074 人次，至 2009 年達 3,874 人次，其收容情形（見表 1）。其中男性即占 935 人次，女性占 121 人次，男性高於女性 7 倍之多（見圖 1），各縣市的遊民人數以臺北市最多，高雄市次之，臺北縣占第三位（見圖 2）。近年來，因經濟問題引起的破產、失業，形成更多遊民的新型態，因此遊民問題和協助方案亦成為社會福利關心的焦點之一，希望透過各種服務方案，讓遊民問題獲得最佳的因應處理。

表 1：我國遊民處理情形和人次統計

年別	受理或查報遊民	處理遊民情形(人次) Vagrant Handling Cases				
	人數(人次)	合計	協助返家	收容情形	因故死亡	其他
2001	2,347	1,967	552	1,154	41	220
2002	2,260	2,548	888	1,136	37	487
2003	2,477	2,964	816	1,426	35	687
2004	3,755	3,647	697	1,605	33	1,312
2005	4,123	4,495	528	1,273	49	2,645
2006	3,655	4,681	559	1,590	63	2,469
2007	3,198	4,557	522	1,202	67	2,766
2008	3,074	6,484	472	1,206	63	4,743
2009	3,847	10,490	538	1,354	72	5,490
2010	1,056	2,280	113	349	22	1,142

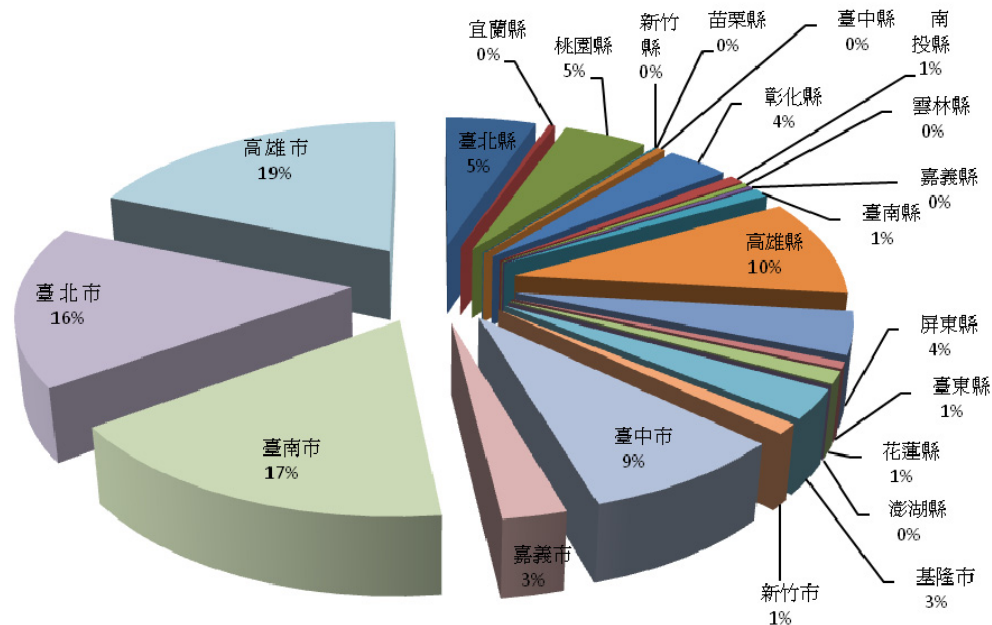
資料來源：陳燕禎整理自內政部統計處(2010)。檢索日期：2011.01.03

註 1.2010 年資料截至第 1 季止



資料來源：陳燕禎整理製作自內政部統計處(2010)

圖 1：臺閩地區遊民查報與處理逐年統計人數



資料來源：陳燕禎整理製作自內政部統計處(2010)

圖 2：各縣市遊民人數比例

二、全國遊民之輔導與服務

根據內政部統計處最新公布統計資料顯示，全省救助遊民之服務單位與收容所共有 24 個，全國遊民處理之情形多為協助返家、收容、因故死亡、其他，2008 年共有 6,484 人次接受遊民處理服務，而至 2009 年則因增加關懷服務、轉介福利服務

以及轉介就業服務或職業訓練，使處理遊民人次大幅提升至 46,371 人次（見表 2）。遊民問題向來為各地方政府的警政、社政和衛政等單位頭痛問題，雖然人數不多，但卻急需完善規劃遊民服務。社會對於遊民服務已漸重視，故當前必須針對遊民服務方案進行審慎評估和探討分析，以提供政策規劃方案之完整性。

表 2：遊民處理情形

單位：人（次）

受理或查報遊民人數(人次)		合計	男	女
		3074	2639	435
處理遊民情形(人次)	合計	46,371	42,969	3,402
	協助返家	538	370	102
	關懷服務	35,881	33,898	1,983
	轉介福利服務	1,055	914	141
	轉介就業服務或職業訓練	1,981	1,773	208
	收容情形	小計	1,354	1,200
		轉介精神療養院治療	60	31
		轉介老人安養機構收容	89	82
		轉介老人養護機構收容	156	131
		轉介身心障礙教養機構收容	33	26
		轉介遊民收容所	925	862
		送其他有關機關	91	68
	因故死亡		72	69
	其他		5,490	4,679
			811	

說明：受理報案或查報遊民人數經查證處理後有非遊民者另案處理；遊民處理人數(人次)係含協助返家、轉介各種收容機關、因故死亡、協助就醫治療（住院中）等，並有安置於遊民收容所或暫住仁愛之家等權宜措施者，故處理人次有大於受理報案或查報遊民人數之情事。

資料來源：作者整理製作自內政部統計處(2010)。網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

上網檢索日期：2011/01/03。

參、遊民形成的原因與需求

遊民組成異質性高，例如：外在環境變化（如：經濟衰退）、社會趨勢改變。遊民很多是外地來到都市工作，因失業已久，無顏返鄉而流落街頭，因欠缺整體福利服務網絡支持、社會福利供給不足等，造成酗酒、髒亂、無自主管理等亂象。歸納遊民的形成因素為：年齡、疾病、失業、去機構化(deinstitutionalization)、家庭壓力、家庭走失人口、失能、失智者、缺乏住處（租金太貴付不起）、社會福利供給不足、欠缺整體福利服務網絡支持等（見表3）。

我國遊民向來以老弱人口居多，但今日已呈現年輕化、青壯化的趨勢，年輕遊民大都身體健康，且有工作意願，但因失業而有家不敢歸，只有露宿涵洞或廢棄屋等。若患有精神疾病的遊民，有時會出現攻擊行為，造成民眾對遊民的反感、誤解與污名化。雖尚未形成大規模集結於都會

公園，或霸占公園，但因民眾對由遊民的刻板印象，以致於民間團體要設立收容機構時，附近居民難以接受且極力反對，導致收容機構的設立困難。使遊民長期收容機制受到挑戰。至於遊民服務執行之困境為：1.遊民就業輔導不易。2.遊民是社會的邊緣人，心理長期受創，抗拒輔導。3.住宿的遊民之間常發生口角，造成生活管理上的問題。4.遊民的問題本來就相當不易處理，在人權保障與社會秩序維護之間，一直存在著諸多爭議。

遊民生活惡習難以根除的原因為：遊民常有喝酒、賭博習性，其不受拘束的遊蕩生活習慣，對收容機構之管理約束常會產生反抗或容易有打架事件發生，遊民多因對生活絕望，對社會服務及輔導常出現拒絕的態度，但也有不少遊民因受到傳統文化、道德影響，也會有自卑感而自我約束。

表 3：遊民形成問題和因素

問 題	因 素
工作問題	失業、家庭壓力、經濟衰退導致失業率的攀升，遊民人數也相對的增加、遊民很多是外地來到都市工作，因失業已久，無顏返鄉而流落街頭、社會福利供給不足等。
家庭問題	家庭壓力、家庭走失人口、失能、失智者、失業、疾病、家暴、去機構化(deinstitutionalization)等。
居住問題	缺乏住處（租金太貴付不起）、欠缺整體福利服務網絡支持等。
多重債務問題	失業、酗酒、髒亂、無自主管理是遊民輔導的最大困擾等。
酒精、藥品依賴症狀者	酗酒、髒亂、無自主管理等。

資料來源：研究者整理製作

公民社會是一個尊重人權和發揮「充權」、「培力」(empowerment)的社會，社會工作者必須不斷面對複雜的問題，針對社會弱勢者的需求，用心面對和解決問題，才能建構完善社會福利網絡輸送，落實服務人群的目標。遊民問題的保守時代看法，美國心理學會(APA)從 1980 年代即開始支持遊民相關之政策與方案，心理學方面的研究文獻亦大幅增加，其涵蓋遊民的特徵、心理疾病、物質濫用、成人處遇、兒童與青少年影響及社會議題等方面。當時遊民問題常被歸咎(victim blaming)成個人因素所造成，而不在影響所有遊民甚大的居住與就業相關議題。然而今日臺灣遊民數量的急增，已非只是昔日單純的個人因素（如精神疾病或老殘）所引起，而是社會結構條件所引發的整體問題。根據林萬億(1994)的調查分析，臺灣遊民人口聚居較多的臺北地區經常面臨遊民收容、安置的床位不足，各縣市的遊民輔導工作也較多聚焦於物質提供，例如發便當、理髮、清潔、衣服等，較缺乏積極性服務，例如疾病治療、長期住宅、穩定就業等。故當前遊民問題的處遇仍處於消極的救濟而非積極的專業介入，因此如何從物質提供進入心靈的重建和輔導，建構穩定性和治本性的服務提供，並重建遊民的個人優勢復原力，返回社會崗位，是當前迫切的課題。

遊民現象自古有之，貧窮與身心障礙是形成問題的主要原因，但隨著我國經濟發展、國民生活水平提昇及社會福利的辦理，並沒有使遊民人數減少，反而在近年來有急遽增加之趨勢（內政部統計處，

2009）。遊民是大城市的邊緣人，形成原因多元複雜，臺灣雖然有訂定輔導辦法，但福利經費編列不高，特別是就業輔導與住屋的經費，使得遊民問題日益嚴重，若加上預期工業西進潮所帶來的經濟衰退，臺灣遊民人數預期將大量增加。根據內政部統計，官方受理之遊民個案數，自 2004 年已逾三千人，2008 年達 3,074 人，2009 年再增加至 3,847 人次，雖占全國人口不到 1.6%（內政部統計處，2010），但其成長速度驚人，尤其社會上呈現遊民「年輕化」的問題已浮上檯面，是一項嚴重的新社會問題。而這些統計數字並不包括非營利組織服務的個案數，遊民所衍生之社會問題不得不令人憂心，應被社會與政府重視與審慎處理。遊民並不是社會的髒亂來源和負擔，他們也是人，應有社會的人權和受到應有的尊重和關心，因此社會服務方案必須更清楚掌握遊民需求與問題，社會工作者需扮演社會貧病民眾的重要支持力量，進而引發社會大眾也成為別人危急時刻的重要貴人。因此，如何克服社會對遊民的烙印與偏見，提供廣泛與創新的處遇技巧，耐心去建立彼此信任的關係，瞭解遊民的壓力源與其因應模式，及遊民的希望感與賦權關鍵點，創造遊民更多自助或互助支持的可能性，發展遊民的社區自然支持網絡系統，以更多心理相關專業人員投入遊民的服務領域，都是當前推展遊民服務必須關心且介入的重要關鍵點。所以提供適合不同類型遊民的心理衛生服務、遊民危機處置及諮詢與教育方案和設計，提供長期密集性個案管理與日間照護

方案，才能建立起社區支持的友善服務系統。然而，在社福資源有限之下，服務的優先順序必須經過評估才不會掉入服務的盲點和窠臼之中。

遊民服務早已有之，從 1943 年救濟法開始就有遊民得收容安置照顧之相關規定。1968 年臺灣省政府訂定「臺灣省取締遊民收容輔導辦法」，將無合法戶籍與身份者，強制收容安置，此辦法後因社會進步和人道、人權觀念的興起，於 1994 年修正為「臺灣省遊民收容輔導辦法」，主要是將遊民服務從取締模式，轉以社會輔導模式提供服務；1996 年臺灣省政府社會處著手辦理遊民業務，正式將遊民問題福利化，並納入臺灣社會結構與社會問題應當預防的範疇。此外，臺灣省更於各救濟院（仁愛之家）都設有遊民的收容照顧和習藝訓練。至於臺北市於 1950 年各縣市成立的「散兵收容所」，復於 1956 年將「散兵收容所」改組為「臺北市遊民收容所」，1973 年公佈『遊民取締辦法』，以取締為主，但因社會進步和人道、人權觀念的興起，1994 年將『遊民取締辦法』修改為『遊民輔導辦法』，並由原本歸警政單位的取締工作轉移至社會單位的輔導服務，如臺北市的「遊民收容所」移交社會局主政，但管理仍由警察負責，之後有關遊民工作社政單位增派督導與社工員，並擴大結合民間非營利機構資源協助安置照顧服務等。

雖然臺灣之遊民問題因「臺灣省遊民收容輔導辦法」而進入社會福利的範疇，但各地方政府並沒有訂定相關辦法，加上社會大眾對遊民仍存有戒心，因此遊民間

題並沒有受到重視，福利經費的編列也不高。1995 年起，媒體曝露多起遊民消息，如遊民路倒或死亡、遊民酒後暴力事件、遊民性侵女童，和 SARS 的恐慌，不被隔離、居無定所、四處漂流的遊民，將成為疫情高危險群之傳播源等（郭慧明，2003；鄭麗珍，2004）。另外，還有父親或母親帶孩子一起流浪所延伸的兒童保護、家暴與失業問題，因此遊民問題日漸被重視。在臺灣遊民原本以低學歷的散兵、老年人、殘障者、身心疾病者、志願自我放逐者居多（陳自昌，1995），且經內政部統計公布，以「男性居多」（內政部統計處，2010）。但近幾年來，遊民群體仍不乏有年輕人、高學歷者、身體健全者和女性（林萬億，1995）。遊民的組成已呈現多元的變化，其形成因素的複雜性、嚴重性和背後隱藏的社會問題更是令人憂心。由於遊民形成原因複雜，生活現象多元，若非透過個案輔導模式之全人服務，只靠單項的遊民協助安置服務，要改善或輔導其脫離遊民生活模式，實屬不易（江瑩，2000）。總之，遊民問題和結構因素已經變得複雜化和嚴重化，對於遊民的服務措施必須進行深度的研究評估，以掌握變遷中遊民問題的變異因素。構成遊民的因素愈來愈複雜，來自個人、家庭、社區、組織、制度、文化等（見圖 3）。公民社會是尊重人權，服務者和工作者都必須不斷面對現實社會問題的產生，並針對社會弱勢者的需求，用心規劃設計服務方案，建構完善社會福利網絡輸送，才能徹底解決問題，以落實服務人群的目標。

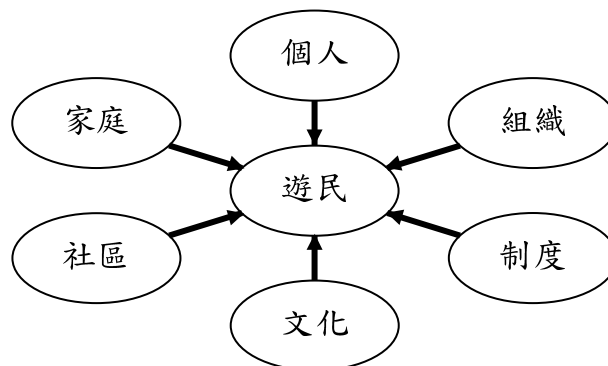


圖 3：構成遊民的因素

資料來源：研究者製作

有關遊民服務必須從預防到治療、安置及優勢復原等處遇方式，進行總體性的方案規劃設計，才能克竟其功。林淑容(2006)研究指出應加強早期介入輔導和擴大住宅服務，才能改善遊民問題。早期介入輔導，可避免遊民從起初的街頭生活，進入遊民生活模式。遊民在街上逗留時間愈久，輔導所需成本愈大，也會增加許多離家前所未有的問題，例如健康、犯罪等，延長了達成服務目標的時間；擴大住宅服務，除減少醫療成本，並可提高就業服務的媒合成功率。因為當遊民住進物理性房屋，可得到身體基本的防護，相對地就減少醫療成本，而提供住宿的單位，要求他們必須遵守不喝酒鬧事的規定，因此也就降低了因酒受制情形的發生。此外，有住處的沐浴設備，使遊民隨時保持清潔的外觀，除了個人衛生，同時也增加自信心與重返家庭和社會職場的生命動力。因此如何引進結合民間團體從事遊民探訪服務，

並隨時掌握、判別新進的遊民者，確保在第一時間掌握遊民流動情形與身心狀況，及其離家原因與需要服務的內涵，並掌握是否有犯罪之不法行為，如煙毒犯、人頭帳戶與假結婚等，並告知遊民協助取得社會資源的協助網絡，以確實預防問題，且鼓勵民間將空屋出租給遊民服務團體，以作為住宿服務之用。更重要的應聘用專任社工與心理輔導專業人力，處理遊民生活、心理與就業輔導等處遇業務，以整合性概念進行個案管理，期使遊民獲得專業介入協助後，得以回歸社會主流，過著正常化的生活。

肆、遊民服務與資源供給

世界上每個人都有存在價值，有受他人尊重和關愛的權利。尤其社會工作專業處遇協助、輔導和訓練將使更多求助者更能激發自我的優勢力量。因此如何促使遊

民勿再躲入黑暗的深淵，就必須需透過專業的服務方案的診斷、檢視和整體評估，才能讓服務方案提供更具服務效能，幫助遊民問題的預防和處遇，讓社會更關心這群弱勢族群的生存權益，照亮隱藏在每一處黑暗角落的遊民心靈。遊民服務不同於一般社會服務方案，目前遊民以「收容安置」為主，然而許多遊民不想被安置，也不需要被安置，他們需要獲得真正問題的預防與解決。

每個遊民背後都有一段辛酸史，常年居無定所，遊離社會邊緣，渡過多少溽暑、寒冬、白晝與黑夜，但還是堅強活過來，並造就出適應環境的敏感度與堅韌的生命力，但其背後卻都有著一段不為人知的故事。每個人都有可能遭逢不同的人生際遇，生命的高低起伏，冷暖自知，遊民們或許一直長期生活在生活困頓，處於社會邊緣的狀態，甚至連最後老死階段仍處在一個孤寂、被遺忘的情況下離開人間。所以我們必須思索，在他們活的時候，我們能夠幫他們做些什麼？提供哪些有效的服務方案，設計服務處遇方案和輔導諮商，給予積極正向的肯定與社會支持力量，給他們一個社會立足和喘息空間，以重振他們再出發的優勢復原能量。

一、政府部門提供的資源

理想型遊民服務的三階段為：緊急庇護階段、過渡調整階段和穩定安置。當前遊民服務的服務供給內容：1.生活照顧。2.醫療衛生。3.收容安置。4.就業輔導。5.身分查尋。地方政府提供的服務資源：1.

社政單位：醫療補助、健保投保、諮商輔導、轉介收容、社會救助等。2.衛生單位：遊民體檢、醫療、鑑定及罹患精神疾病遊民之收治安置。3.勞政單位：有工作能力遊民之職業重建、就業輔導協助。4.民政單位：遊民身分之查尋、重新設籍問題。5.警察單位：遊民之查報及戒護。6.民間單位。7.其他。至於民間團體提供服務供給的內容為：1.定期街頭服務：沐浴車、餐食、更衣、義診、義剪。2.不定期街頭服務：年節聚餐、聯歡會、發送睡袋、外套、棉被等。3.臨時安置（如中途之家、提供夜宿服務等）。4.心理諮商。

二、民間團體提供的資源

近年來，政府積極投入社區營造就是要協助解決市區內的貧困鄰里及偏遠地區的問題和機會，塑造出一種「希望意識」(sense of hope)(McNeely, 1999)，結合公部門、私部門以及非營利部門，以「人為基礎」(people-based)與「地方或鄰里為基礎」(place or neighborhood based)共同解決社區貧窮問題的策略，因此社區的遊民問題若能妥善處理運作，還可進一步促進社會資本的能量，產生社區「良性循環」(virtuous circle)的社會現象。許多民間團體也基於希望意識和人道主義，主動參與遊民輔導工作，但因遊民生活習性難改，故中途退出支持系統團體的也大有人在，使得遊民的就業輔導執行成效不如預期。不過，仍有許多民間團體仍抱持樂觀態度，持續對遊民提供服務，並強化其正確生活觀念之啟發，希望藉此展現輔導功效，協

助其不再走回頭路。所以民間團體或支援機構希望，能獲得政府更多經費補助，以充實及深厚服務內容，協助更多遊民服務，透過充權力量的激發，反映遊民之心聲，並協助組織遊民，爭取應有的權益，最後輔導遊民就業，促使自力更生。

伍、日本的遊民服務與管理

日本遊民有職業者甚多，大規模集結在都會公園裡，數百頂帳篷搭在同一區塊中，不僅有礙觀瞻，妨礙都會居民休閒的權利，也是對政府無言的抗議。遊民行為相當保守、低調，很少發生攻擊民眾事件，雙方和平共處。各地方興設的自立支援中心初期雖受當地民眾抵制，但經由溝通，順利化解問題，並維持鄰里的良好關係。大阪地區提供之服務措施，主要針對遊民中有工作能力者，提供臨時性住所及職業訓練、介紹之服務。對於無工作能力者，則透過社會救助之管道，轉送醫療院所及介護設施單位。政府單位亦於臨時工聚集地區設立緊急庇護所及夜間臨時庇護所，緊急庇護所採取 24 小時開放制，提供約 700 個床位。夜間臨時庇護所僅於夜間開放，提供約 1000 個床位，主要係提供需求者暫時或緊急之住所協助服務。就日本東京都輔導遊民之流程，第一階段為設立「緊急一時保護中心」，收容條件為：1.自己有意願進入安置中心（收容所）。2.沒有嚴重疾病及受傷等情形。3.願意過團體生活者。4.願意遵守安置中心的規定者。現在已有 23 區內設有 3 個收容所：大田寮、板

橋寮、江戶川寮合計收容 510 名；另荒川區及千代田區尚在籌設進行中。服務對象以東京都二十三區內之遊民，收容期限以 1 個月為限，最長可再延長 1 個月，服務項目提供三餐及日用品理髮、沐浴及個人嗜好品之提供，另有生活輔導，健康診斷及提供關於債務償還之法律諮詢。在這 23 區內設有自立支援中心，有台東寮、新宿寮、豐島寮、墨田寮及深谷寮 5 所設立自立支援中心，其服務對象係經第一階段「緊急一時保護中心」評估後有工作意願及能力者，收容期限以 2 個月為限，但可再延長 2 次，每次延長以 1 個月為限，服務目標評估遊民身體狀況，工作意願及能力，做為遊民進入第二階段而努力，使用設施的遊民不必負擔費用，自 2001 年（平成 13 年）開始，共計有 7,651 人利用，離開者為 7,277 人，現住者 374 人（內政部社會司，2004）。

日本遊民輔導與服務是有採系統、分階段的處理模式。基本上提供的服務，分為五大項：1.住宿服務：提供三餐、換洗衣物、日用品。2.現金補助：日用品費，求職交通費，為就業準備服裝費，補助租屋部分費用。3.生活協助：為就業準備提供身心復健及相關協助。4.就業準備：如駕照之取得，技能訓練等。5.職業輔導及媒介。另設有生活諮商，充分地掌握每一位入所者的生活狀況，並按照不同需求進行服務措施之評估，媒合就業工作之機會及協助相關福利之申請；醫療部分，除了入所時必須進行健康診斷和定期診察外，對於需要後續治療者也會提供適度支援；

職業諮商、職業介紹：與職業介紹所的密切聯合實施職業諮詢、職業介紹，並主動對外告知用人單位應徵者的專長，以加速就業媒合的時間和機會。

從日本的遊民自立支援中心的優勢分析：收容中心的環境窗明几淨，整齊乾淨，由居住者分工維持，設施之環境設施雖簡單但不失完備，生活安排訂有作息日課表，讓遊民具有規律的生活。遊民收容中心之設施、服務較人性化，規劃有「家」的感覺，伙食係「外包」，所以無廚房設施，以維持公共安全。每一宿舍的個人居住空間設計，尊重個人隱私。諮商會談室雖然不大，但功能完整，在有限的空間規劃精緻的生活動線，提供生活會談、職業會談、租屋會談等服務，另中心設有醫療設備，遊民有需要時會請醫師診治。該收容中心建立之初，亦曾遭附近居民反彈，但因努力溝通，已改善附近居民對遊民的觀念。

總之，日本收容中心重視個案之「自尊與人權」的服務（例如：禁止參訪者對個案拍照及面談），設施和提供的服務都相當值得學習（內政部社會司，2004）。由於我國遊民收容所僅提供短期住宿，且大都未安排固定的作息、生活輔導及就業銜接服務等，未來還具有改善的空間，不過我國當前遊民服務提供具有一大優勢資源，就是「以遊民管理遊民」和「以工代賑」的照顧制度。

陸、人權與充權之省思

我想要有個家，一直是許多遊民無奈

的心聲。「我想要有個家」這一首歌將遊民心聲描繪得淋漓盡致：「我想要有個家，一個不需要華麗的地方，在我疲倦的時候，我會想到它；我想要有個家，一個不需要多大的地方，在我受驚嚇的時候，我才不會害怕。誰不會想要家，可是就有人沒有它...，臉上流著眼淚，只能自己輕輕擦。我好羨慕他，受傷後可以回家，而我只能孤單的，孤單的尋找我的家.....。」

在美國房租最貴的舊金山鬧區街頭，經常可看到衣著褸褸，坐在大樓騎樓下，地上擺個保麗杯，一小塊紙牌寫著「無家可歸，飢餓，請幫助」或「請給我零錢」等之類的字眼，遊民們用乞求、無助的眼神，等待過往善心行人的施捨。放眼看去，幾乎每個遊民的全部家當都裝在一個個用來裝垃圾的塑膠袋裡，再放進從超級市場推來的購物車內，購物車就是會走路的家，人到那裡，購物車就推到那裡。在美國，遊民問題的處理一直是很棘手的問題，例如其他州的醫院買一張單程機票，將精神病患遊民送到舊金山，讓舊金山市府來收拾爛攤子，所以舊金山數以萬計的遊民當中，有很大一部分人是吸毒、酒癮及精神病患者。有遊民表示：「自己不知道來到這世間的理由，一定有某種緣由，但是卻找不到答案」。對他們來說，生命是不斷地尋找自我與遭受考驗，尋找不到生存的答案，通不過考驗，他們渴望被愛與愛人，也有人自己從來不認為自己是遊民：「雖然我曾經待在像地獄般的收容遊民住宿之處，但卻學到了人必須努力奮鬥，從困境中掙脫。」（楊芳芷，2007）

柒、遊民服務：專業社會工作之介入處遇

一、建立遊民服務方案的處遇目標

針對遊民服務之供需成果評估，建構溝通平台是當代社會工作新管理主義之目標。新管理主義強調「效率」、「彈性」、「市場」以及「消費者導向」的信念，使得社會福利與社會工作實務，掀起巨大的轉變（黃源協，2000）。臺灣近代社會福利服務的輸送，也受到這股潮流的影響，開始重視服務方案的設計與評估，使服務標的設定、要求更加明確，並預備變遷中的內外環境之資源，強調對服務策略之規劃，以達成「動力論」(dynamism)、「彈性」(flexibility)和「創新」(innovation)的服務核心(Clarke & Newman, 1997)，這些要點都是相連結的，每一個接續的步驟都是必要的、不可或缺的。Hooyman 與 Kiyak (2008)指出，所提供的服務若不適當、不專業、不尊重權益的服務方案，是比沒有提供服務還糟糕的(Hooyman & Kiyak, 2008)。因此必須就遊民服務的實務過程進行研討、分析，掌握服務處遇的結果，才能解決日益複雜的遊民問題，較具系統化的服務方案的動力主要是來自於 3Es（經濟、效率和效益）的理念，在服務方案設計和輸送過程必須針對資源現況，把握「5As」服務原則：(1)可近性(accessibility)；(2)可受性(acceptability)；(3)可及性(availability)；(4)可責性(accountability)；(5)適當性(adequacy)，基本上掌握這些原則，具有敏

銳性的反應與專業性的服務，才能將得來不易的資源做最有效的分配運用（陳燕禎，2005，2011）。設計遊民服務方案的處遇目標如下：

1. 視社區為一個資源系統，掌握資源投入與成效之分析。
2. 服務方案設計需與同儕人員和社區一起溝通。
3. 協助處理案主、案家之緊急危機事件。
4. 調停家庭衝突或溝通不足或情感議題。
5. 創造人性化、溫馨化的「夜宿」家園。
6. 追蹤觀察，提供遊民服務所產生的價值觀的轉變。
7. 建立遊民社會工作的新管理主義。
8. 倡導社會企業責任，開發企業資源。

「當幸福來敲門」(The Pursuit of Happiness)的電影顯露出遊民對夜宿的迫切需求，他們需要一頓溫飽食物外，還需一個盥洗和過夜的地方，一個臨時性的收容住所，就是提供需求者暫時或緊急住所協助服務。社會工作的遊民服務，必須辨識遊民的情緒需求與個別化的處遇方式，提供的心理層面與照顧的個別化，增加案主的自決機會，並視家庭資源為一個系統，設計多元化的服務輸送方案，如協助就業、提供餐食、夜間住宿等，並進行遊民個案管理以為資源連結。更重要的還要運用「優勢觀點」幫助遊民，運用優勢復原力讓失意的遊民站起來，讓他們成為社會資本力量。

二、國內遊民輔導模式實務分析與討論

現代遊民只要有家、有工作機會就不叫遊民，因此提供居住和解決貧窮是遊民服務的兩大核心，故遊民的收容服務在遊民輔導中是相當重要的一環。但除了提供基本人道救助和基本生活溫飽之外，穩定其居住和就業通常是後續輔導的重要根基。目前各縣市遊民的輔導模式概可分為：食物濟助、短期、臨時收容服務、夜間庇護安置、夜宿服務、低溫庇護服務、非住宿遊民的免費餐食和盥洗服務、就業輔導等進行輔導與協助。由於今日的遊民特性和傳統遊民特性有很大的差異，傳統遊民多具有精神疾病、身心障礙或孤獨老人為主，今日遊民則常因社會經濟結構因素導致成為遊民，他們年輕化、身體健康、甚至具工作意願，有很多人在鄉下還有家，是到都市打拼後因失業或破產，無臉回家而淪為遊民，因此只要給予低度管理、就業輔導或工作機會，就能解決許多現代遊民問題。例如冬天的低溫庇護服務採取低度管理模式，作法和美國華盛頓運作模式相同，在華盛頓此種類型的機構稱作極度氣候庇護所(severe weather shelter)，只要排隊就可以入住，並未設置任何入住條件，也不需要經過社工人員的評估，每天登記進住的遊民會發給他們床墊和睡袋，由他們自己鋪床，隔天再交由保全統一保管，並提供早餐一份，入住的遊民必須完全生活自理，此種低度管理服務模式在國內外都很受遊民歡迎。至於短期

收容服務機構採團體群居的方式，入住遊民必須遵守基本生活規範，入住時工作人員會告知應遵守的規定，而對於時常申請庇護安置個案則評估其問題、需求，並建立個案資料，就機構服務功能提供就業媒合、義診服務，必要時轉介政府部門共同處理。因此遊民輔導管理模式也趨向專業化、人性和多元化的輔導處遇模式。

近年來，國內對遊民輔導與管理，政府部門大多委託民間團體辦理，或由民間非營利組織或宗教慈善團體自行提供服務。例如人安社會福利慈善基金會在各地設置的「平安站」即是。作者深度訪談人安社會福利慈善基金會○○平安站站長，以瞭解此項業務的運作和輔導處遇模式。受訪站長說：「每一個平安站只設置一位站長，必須擔負募款、社工、站長之多元角色，業務繁重，因此對遊民管理採取『以遊民管理遊民』之模式，以發揮多重人力資源運用之功能，並希望藉此培養遊民的責任心，讓他們得以從自我嘆氣、自我否定之狀態跳脫出來，並鼓勵他們從打零工工作，再逐漸轉到一般性的工作，得以返回正常職場及過著一般人的生活角色。」平安站「以遊民管理遊民」之模式如下：

1.採輪值班長制度

每日由遊民中選擇一位輪值班長，處理當日站內所發生的任何業務，並向站長報告。

2.輪值班長負責每日分工活動

分工活動以例行性活動為主，包括雜物整理、民眾捐物的載送，甚至是新來遊民的服務也由遊民們擔綱服務工作。

3. 接手服務工作

新來的遊民可能是其他人介紹或社會處轉介，到平安站時，首先由站長負責飽食及洗澡之業務，提供這兩項服務後，再進行後續之開案訪談及服務評估工作。

此外，平安站也採取「以工代賑」的輔導處遇模式，以解決當前的遊民問題，其具體運作方式如下：

1. 經營「紙日可待」資源回收業務

「紙日可待」是讓遊民參與資源回收工作。平安站透過地方經營，地方人士會給予家中不要的物品，不管物品好壞，平安站都願意回收，即使壞掉的電器送到回收站，回收站也可進行拆解，因為這可以讓許多回收物化成金錢。特別在過年期間，有很多人會主動打電話給環保局，表示家裏有許多物品需要協助回收，環保局就會聯絡平安站去進行回收，兩者之間已有相當的合作默契。

2. 代工製作

代工製作品如製作「防風蠟燭」，目前此方案已和廠商合作四年。參與工作的遊民們會自己算時薪，每次工作都必須簽到退，由站長依工作時數比例發給薪水，目前遊民們一小時可以達到 30 多元的收入，在代工界裡的收入標準已算不錯。不管進行資源回收或以工代賑工作的管理模式，平安站都會從遊民中選擇一位遊民管理者，每日也有輪值班長進行管理，工作收入再由輪值的主管與負責人進行計算與發放，達到以遊民自我管理和遊民管理遊民之目標。

由於遊民的流浪特性，常因身分、戶

籍等問題，以致未能獲得相關福利服務的協助，故今日的遊民有許多是不符合社會救助規定門檻的貧困者，因此亦無法適用政府「輔導市民臨時工辦法」，獲得以工代賑的機會。但穩定就業是脫離流浪生活的最大助力，因此遊民的就業輔導措施，就有賴政府的勞工部門和社政部門相互合作，才能發揮效能，以協助其「工作重建」。工作重建模式以臺北市政府為例，社會局規劃遊民工作暨生活重建方案--工作重建計劃，並自 2007 年開始委託勞工局執行，即協助遊民至就業服務中心登記就業，再經由勞工局的就業輔導員協助職業媒合，而經過推薦進行面試者，則提供面試交通費補助，且一旦開始就業，勞工局即提供就業前期的交通及膳食費補助，並持續追蹤就業的狀況。另針對已穩定就業的遊民也設計了房租補助的項目，希望藉由就業輔導及生活扶助相輔相成，達到穩定就業的目標。從實務輔導中發現，遊民以中高齡和低學歷的族群最多，在就業市場中缺乏競爭力，因此就業媒合多以「保全」、「清潔工」的工作為主。另外，還設計庇護性就業服務方案，對具有專職技能或難以返回就業市場之「中高齡者」，提供以工代賑的庇護工作機會，一旦經社工員評估符合條件者，即安排社區服務（清掃公園、街道等環境維護工作），並由社會局提供生活扶助金並輔導租屋；至於住在中途之家收容者，則安排機構服務（協助打掃、清潔、配食等工作）（行政院衛生署中央健康保險局，2010）。庇護性的勞工服務除了培養工作意願及正常生活的常規

外，亦透過「工作福利」的方式幫助老弱個案，以回饋社區（機構），並達到社會福利的公平正義原則。總之，遊民工作計畫係針對遊民特質設計的支持性補助方案，消極面在保障無法獲得福利體制規定之弱勢者權益；積極面在扶助弱勢民眾免於飢寒交迫、睡臥街頭，以維護遊民的「基本生存人權」，協助回歸正常社會生活之目標。

捌、結論

二十一世紀是人權思潮高漲的世紀，也是人道主義和對弱勢者充權的新世紀。我國憲法保障的基本人權明確指出人民有居住和遷徙的自由，雖然遊民具有流動性的自由，但遊民逗留在公共空間的情形，無論以取締或輔導方式，至目前處理起來都相當困難，究其原因在於其背後隱藏問題意義和社會結構條件的改變和影響。雖然過去數十年來，臺灣的經濟發展快速，國民生活水平不斷提昇，民主意識、人權觀念與公民觀抬頭，但遊蕩街頭、露宿公共場所、外表骯髒的遊民仍然存在，且有增無減，與整體社會發展呈現不協調的圖像，所以若只有在過年過節才想到遊民，提供寒冬送暖活動，恐怕不能解決問題，必須有更完善的規劃和經費人力投入，依照目前的遊民型態分析，例如失業問題如何提供職業訓練和就業輔導，從問題的根

源著手，才能逐步解決問題。遊民服務在現代社會必須從傳統社會的慈悲施捨轉型專業服務處遇，才能有效協助，尤其需要更多社會企業加入關懷行列。

「我想要一個家」，是許多遊民的心聲，現代遊民雖大多有家，卻因社會結構的轉變或經濟的風暴，而陷入生活危機，加上社會的冷漠疏離，社會支持系統的薄弱，使得他們無助、孤獨，最後只好流落街頭。從實務工作發現，許多年輕遊民身體健康，且有工作意願，但卻一直找不到工作，這是政府必須正視的問題，如果不解決社會結構性的因素，遊民問題將有增無減，除趨向年輕化、低齡化之外，還會衍生「全家」遊民，即一個人失業，最後導致全家流落街頭，嚴重者會衍生更多的社會問題。社會對遊民少一點歧視，多一點關懷和幫助，發掘遊民的優勢復原力，輔導正面的思考，讓他們恢復生命的自信，活得有尊嚴、更有希望。遊民已普遍在各地區出現，問題型態也因社會經濟狀況而不同，因遊民問題的複雜、棘手，因此大都不願面對問題。民主時代也應該是一個「覺有情」的時代，我們社會若有遊民露宿街頭，撿食餒水食物的情景不斷發生，是否我們國家的福利政策也應該檢討了。

（本文作者陳燕禎現為元智大學社會暨政策科學學系所專任副教授）

📖 參考文獻

- 內政部社會司考察報告書(2004)。《日本對路上生活者輔導管理考察報告》。臺北：內政部。
- 內政部統計處(2010)。《內政統計年報－社會－遊民處理人數》。網址：
<http://www.moi.gov.tw/stat/year.aspx> 檢索日期：2011.01.03
- 內政部統計處(2010)。《55-99 年各縣市現住人口數》。網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm> 檢索日期：2011.01.03
- 江瑩(2000)。《從大臺北地區之遊民服務網絡探討遊民賦權之可行性》。世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 行政院衛生署中央健康保險局(2010)。《遊民安置及輔導就業措施》（臺北市政府社會局提供），臺北業務組電子報(2010.05.20)網址：
http://www.nhitb.gov.tw/newpaper/epaper_2.asp?cid=715 檢索日期：2011.02.10
- 林淑容(2006)。《遊民服務之研究－以臺中市干城區為例》。國立中正大學社會福利所碩士論文。
- 林萬億(1994)。《遊民問題之調查分析》。行政院研究發展考核委員會，臺北。
- 林萬億(1995)。《遊民問題之調查分析》。行政院研究發展考核委員會。
- 郭慧明(2003)。《我要活下去！遊民的生存策略和生活世界》。世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 陳自昌(1995)。《遊民的社區生活與遊民服務－臺北市萬華社區的遊民研究》。臺灣大學社會學術研究所博士論文。
- 陳燕禎(2005)。〈社區高齡者照顧支持體系及政策探討〉，《社區發展季刊》，第 110 期，頁 158-175。
- 陳燕禎(2011)。《老人福利理論與實務：本土的觀點》。臺北：雙葉。（五刷）
- 楊芳芷(2007)。《購物推車「訴說」遊民的心聲》。取自
<http://www.wjtalk.com/yukico/cat120/> 上網日期：2009.10.12
- 黃源協(2000)。《社區照顧：臺灣與英國經驗的檢視》。臺北：揚智。
- 鄭麗珍(2004)。《遊民問題調查、分析與對策研究》。行政院內政部社會司委託研究報告。
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: SAGE.
- Hooyman, N. R., & Kiyak, H. A. (2008). *Social Gerontology-A Multidisciplinary Perspective* (8th Ed.). US: Allyn and Bacon.

- McNeely, J. (1999). 'Community Building', *Journal of Community Psychology*, 27(6): 741-750.
- Walker, A. (1983). "A caring community", In. H. Glennerster (ed). *The Future of the Welfare State*, pp.157-172, London: Heinemann Educational Books.
- Walker, A. (1997). 'Community Care policy: from consensus to conflict', In J. Bornat, C. Pereira, C. Pereira, D. P., & Williams, F. (eds), *Community Care: A Reader*, pp. 196-220. London: Macmillan.