

PG9304-0478

093-000000AU631005

「遊民問題調查、分析與對策研究」

執行機構：國立台灣大學社會工作學系

研究主持人：鄭麗珍

協同主持人：張宏哲

研究助理：廖育青、張華先

行政院內政部社會司委託研究報告

中華民國九十三年十二月二十八日

目次

表次	I
圖次	II
摘要	III
第一章 續論	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究主題背景及有關研究之文獻探討	3
第二章 研究設計	18
第一節 研究設計	18
第二節 研究方法及過程	18
第三章 研究發現	23
第一節 變成遊民的生活歷程—深度訪談資料分析	23
第二節 遊民的人口特性與生活經驗	55
第三節 遊民的社會支持網絡與福利使用狀況	72
第四節 遊民工作人員的焦點團體座談內容分析結果	81
第四章 結論與建議	
第一節 結論	91
第二節 建議	93
附錄一 遊民深度訪談的訪談大綱	
附錄二 遊民生活狀況調查問卷	
附錄三 遊民業務調查問卷	
附錄四 業務單位焦點團體訪問架構	
參考書目	

表次

表 2-1：各縣市調查問卷份數的抽樣分配.....	22
表 3-1-1：收容所遊民的深度訪談案例資料整理.....	52
表 3-1-2：街友深度訪談的案例資料整理.....	53
表 3-1-3：入住遊民街友的特質、入住來源、結案原因.....	54
表 3-2-1：遊民人口特性，比較 1994 年和 2004 年的調查結果.....	64
表 3-2-2：有關「遊民」定義的自我認定與縣市承辦人員的定義.....	65
表 3-2-3：遊民的生活史.....	66
表 3-2-4：遊民的形成原因，比較遊民本身與承辦人員的觀點.....	67
表 3-2-5：受訪者有關「遊民」形象的看法.....	68
表 3-2-6：遊民的日常生活.....	69
表 3-2-7：遊民的工作經驗.....	70
表 3-2-8：遊民的身心健康狀況.....	71
表 3-3-1：遊民的社會支持網絡與求助情形—社工人員、遊民朋友.....	75
表 3-3-2：遊民的社會支持網絡與求助情形—一般朋友、宗教人士.....	76
表 3-3-3：遊民的社會支持網絡與求助情形—近親好友、附近店家.....	77
表 3-3-4：遊民的福利使用情形與需要程度.....	78
表 3-3-5：遊民業務內容與辦理方式.....	79
表 3-3-6：台閩地區受理或查報遊民處理情形之統計.....	80
表 3-4-1：未來遊民業務改善的建議.....	90

圖次

圖 3-1 變成遊民的歷程.....	49
--------------------	----

摘要

一、研究緣起

根據內政部遊民處理情形的統計年報資料顯示，台灣官方登記在案的遊民人數近幾年來大致都維持在兩千三百人左右。相對於過去數十年來經濟發展快速、國民生活水準提昇的台灣社會，懶散遊蕩、露宿公共場所的遊民現象的確是一個令人非常困惑的社會現象。然而，相對於其他福利人口的比例分佈，為數不多的遊民人口在眾多社會福利議題中仍處邊緣地位，福利經費配置並不高，各級政府在因應遊民問題的取向上也非常消極而被動。適逢民國九十二年的 SARS 侵襲台灣，遊民問題剎那間成為疫病傳染的公共衛生死角、顯著的社會問題，各級政府都被期待必須要提出有效的因應對策。本研究的目的是在於探討遊民形成的原因分析、檢視政府部門的遊民服務輸送體系之運作，期望提供政府部門未來在遊民問題的因應上發展有效之對策。

二、研究方法及過程

就研究方法來，由於遊民的流動特性與多元形貌，本研究合併質化與量化取向的研究方法以全面瞭解遊民問題的本質。基於國內官方登記有案的遊民大多為露宿街頭的街友與安置於收容所的遊民，本研究調查的研究對象因此聚焦於這兩類的遊民群體。在資料蒐集方面，為了達到研究目的，本研究採行多元資料蒐集方法來收集資料，包括文獻檢索、深度訪談、問卷調查與焦點團體。在文獻檢索方面，由於國內有關遊民研究的歷史不長，可以找到的相關文獻有限，因此本研究倚賴相關的西方文獻來補充，特別是英、美兩國有關遊民問題形成的原因研究與因應政策分析的成果。在深度訪談方面，本研究小組總共深度訪談到 19 位遊民對象，其中有七位為街友，其他十二位暫住在遊民收容所內，包括六位女性、十二位男性，其中有兩位遊民抽樣自高雄地區，一位來自南投，其餘都在台北地區訪談，深度訪談的內容包括：受訪者變成遊民的歷程、家庭關係網絡、露宿

街頭的經驗與進住遊民收容所的理由等，建構遊民形成的歷程圖像。在問卷訪談方面，基於遊民的不易接觸、不信任人的特性，本研究招募當地有遊民工作經驗的人員協助進行問卷訪談，本次調查總計回收有效問卷 187 份，其中收容所遊民佔 25.7%，街友佔 74.3%，大致符合 1：3 的抽樣架構，男性遊民佔 94.1%，女性佔 5.9%。本次調查問卷的內容包括：個人基本資料、家庭關連、就業經驗、遊民生活歷程與經驗、遊民社會網絡與福利使用等，期待形塑遊民生活的特殊圖像。在理解各縣市政府輸送遊民福利服務的狀況，本研究一方面以一份結構性問卷詢問各縣市業務承辦人員有關該縣市遊民福利服務輸送狀況，另一方面則舉辦四場焦點團體座談，邀請遊民工作人員探討有關遊民的定義、形成遊民的歸因、與遊民接觸的經驗、提供遊民服務的樣貌、曾經遭遇的服務困境與未來改善的建議等事項。

三、重要發現

經過多元資料的分析後，本研究的發現包括下列幾個重點：

(一) 個人變成遊民的歷程：從深度訪談的資料來看，個人會露宿街頭或住進遊民收容所而變成遊民身份並非一蹴即成的，通常要歷經一段困頓生活累積的歷程。首先，個人在變成遊民之前也是正常工作、隸屬家庭，但當個人開始經歷就業的不穩定、生意生敗、染上精神疾病後，原本不甚親近的家人關係趨冷、家庭資源用盡，家庭也逐漸解組，個人開始經歷不穩定居住，例如賣掉自有房屋、借住親友家、付不出房租而不斷遷居，有一天終於山窮水盡，開始露宿街頭。最後，由於長久居住在不適人居的街頭環境中，不定時的進食或不衛生的飲食、閒來群聚的飲酒活動等生活方式，個人的身心健康終於不支而出現各種身心疾病症狀，在無法自由走動或身心不暢的情況下，進住收容所養病，等病情穩定後再返回街上生活，直到有一天生命耗盡。

(二) 遊民形成的原因：從問卷訪問的調查中，個人會變成遊民的原因相

當多元，根據受訪者的自陳，有七成的人認為「失業太久」是他們今天會變成遊民身份的最主要原因，也有近一半的人認為是「沒有錢付房租」的原因，其餘的才是一般所謂的個人因素（39.7%）與家庭因素（31.5%），顯示個人之所以會變成遊民的動力是應是源自鉅視結構的不利經濟環境，以致失業過久後無法返回主流的勞動力市場，又遇到個人不適應的因素與家庭關係薄弱無所依靠，最後只好流落街頭生活。但在詢問各縣市政府承辦人員或外展人員有關遊民問題形成的歸因，所有的人一致認為「家庭功能失調」是造成個人變成遊民的最主要因素，其次是「個人不努力」的結果（82.6%），而所謂「就業轉業機會不易」、「房租或房價太高」的結構性因素重要性列為次要，顯見遊民業務的承辦人員或外展人員對於遊民形成的歸因比較採行個人因素取向的觀點，和遊民本身的認知落差很大。

（三）福利服務輸送狀況：從遊民業務工作人員的座談來看，由於遊民業務的邊緣化，在各縣市福利業務中的經費與人力配置相當有限，除了台北市政府的人員編制與經費挹注較為充裕外，大部分縣市政府皆將外展與遊民收容委託私部門來輸送，公部門負責醫療和後送安置的工作。又由於都會區型的縣市之遊民大多來自外縣市，挑戰各縣市地方自治的界限，經費編列不易或得當地議會的認同；而除了需要福利身份申請外，遊民的身心健康不良，極需衛政、警政與教育體系的整合聯繫服務網絡建立，但卻牽涉各個政府系統之間的協調障礙，難以合作協助遊民回歸社會，極需中央政府的介入。以服務的內涵來看，目前台灣遊民服務輸送體系有關物資提供的緊急性服務（例如食物、洗澡、衣物等）機制設的地點較多，可以接觸到的遊民也較多，但目前較缺乏積極、治本的過渡性與穩定性服務，例如疾病治療、長期住宅、穩定就業等。緊急服務、過渡服務與穩定等。有關遊民業務的推動，遊民業務人員抱怨工作壓力大、經費不穩定、工作時間不定、來自長官及社區的吃力不討好，的確很難有精力規劃發展更有效的服務模式。

四、主要建議事項

根據調查發現，本研究提出下列具體建議：

(一) 立即可行的建議：

1. 加強原有的緊急性遊民服務中心之功能：為了增加遊民服務的可近性，許多地方政府皆已設立緊急服務中心或外展服務人員，在遊民經常出沒的地點，提供食物、盥洗、睡袋、情緒支持及福利資訊，逐漸掌握遊民的生活型態。但除了台北市政府的緊急服務中心網絡較為密集外，大多數的地方政府仍然只設立一個地點或幾個外展人員，被動地接觸遊民，以致遊民仍然流竄，造成不良的社區觀瞻。因此本研究建議地方政府基於人權保障的功能，在遊民經常出沒地點，加強提供緊急性服務，掌握遊民活動資訊。
2. 建立過渡性的遊民服務網絡：相對於遊民不穩定居住、不易接觸，固定性居住是遊民服務處遇的重要基礎。目前除了南投中部老人之家附設遊民收容中心具有長期性安置功能外，其他專收遊民的收容所較多強調緊急性、短暫性的安置功能，成為遊民生病的暫時駐點，並未發揮過渡性功能。因此，本研究建議地方政府增強遊民收容所的過渡性服務功能，提供願意進住收容所的遊民六個月居住房程，並運用個案管理工作方法，提供進住遊民個別性諮商、支持性團體輔導、住宅資訊服務、社會資源轉介服務、就業準備訓練及就業安置等，積極協助他們朝向穩定居住及規律就業的方向發展。
3. 定期舉辦遊民業務人員的專業知能訓練：各個縣市的遊民工作業務承辦人員常是只有一個人負責，各縣市的外展服務又各自發展，彼此之間很少交流或教育訓練，少有機會檢視自己可以發展的工作模式。因此，中央應該仿照其他福利業務的專業人力培訓模式，經常辦理遊民專業人員的教育訓練。
4. 發展周全的遊民福利及服務網絡：基於遊民的流動性及外地性，遊民福

利服務提供經常面對跨縣市福利身份的限制。因此本研究建議中央政府主管單位可以透過特定福利經費補助的方式，鼓勵地方政府發展整合性的遊民服務方案，或補助民間團體發展多元機構的遊民服務實驗方案，以回應遊民的多元福利需求。

5. 發展遊民服務使用的資料庫：在重視服務輸送的責信及成本效能，中央政府主管單位應發展一套記錄追蹤遊民使用福利服務的全國性資料庫，長期追蹤遊民使用服務軌跡，並可以運用其資料分析結果來修正或改善外展與收容服務的動態，以提供未來制訂政策之參考。

6. 成立臨床社區心理衛生團隊：本次調查的遊民人口中出現高比例的心理健康問題，中央政府主管單位應協調衛生單位成立臨床社區心理團隊前往緊急性服務中心或過渡性收容所進行臨床診斷、駐點治療（on-site therapy）及移送轉介，以降低遊民個人的心理健康風險。

（二）中長期可行對策：

「預防重於治療」是社會福利提供最理想的原則，與其事後進行補救措施，不如事先預防。因此，為了預防遊民的發生和降低遊民生活的風險，本研究建議提供發展遊民風險指標、籌建社會住宅及降低失業率的是中央政府因應遊民問題可以思考的重點。

1. 發展遊民風險指標：由於遊民問題因應隨其流浪時間加長，所需投入的福利服務資源將相當龐大，中央政府可以發展遊民風險指標，供地方政府遊民工作人員參考，提早辨識出變成遊民的高風險個人及家庭，提供必要的服務預防個人流落街頭的風險。例如，本次調查資料顯示，低教育程度、精神疾病、早年家庭資源不足（貧窮）、家庭解組或孤立、就業技能不符合需要者，皆是變成遊民的可能風險指標，中央政府可以提前訂定一些因應的對策，防患於未來。

2. 籌建社會住宅：從居住的觀點來看，遊民問題其實是一個住宅的問題。然而，台灣傳統的住宅政策都以個人有無支付能力來決定住宅的提供，住宅是市場交易的商品，並非立基於需要的原則考量。一旦個人陷入失業以致經濟匱乏，在求助無門之下只好流落街頭。中央政府應參考歐美社會住宅政策，籌建立基於需要的住宅提供政策，以實現每個人「住者有其屋」的社會福利理念。

3. 降低失業率：本次調查資料顯示，失業太久是個人成為遊民最主要的因素，而協助就業也是遊民們一致的殷切盼望，中央政府應致力於振興經濟產業、製造多元就業機會，提供遊民可以就業的空間，不使其成為台灣經濟發展的漏洞。

Abstract

Key words: homelessness, social welfare, social housing, poverty

According to the official figure, two thousand and three hundred homeless were reported to the local governments in 2003, mainly concentrated in the metropolitan areas. It is puzzling that homelessness existed in such a fast growing economic country like Taiwan. However, without the outbreak of the SARS in 2002, the issue of the homelessness was not visible among the competing welfare agendas. Effective measures to cope with the spread of homeless people were called for due to the concern of possible carriers of the serious epidemic disease. This study examines the causes of the homelessness, the models of welfare services provisions, and the implications for the future intervention.

Due to the complexity of the homelessness, the study uses multiple method of data collecting, including literature review, face-to-face questionnaire interviews with the homeless people, and focus group with social workers. One hundred of eighty homeless people were recruited through first line social workers. Twenty-six social workers participated in four focus groups. Three main findings were concluded in this study. First, becoming a homeless was a long term process with an accumulation of negative life stressors, such as constantly unstable unemployment, mental health problems, and weakening family support networks. Secondly, structural factors such as unemployment and high housing price initiated the process of becoming homelessness along with several individual risk factors. Thirdly, mainly short term services provided to the homeless were outlined by local governments. Implications for short- and long-term measures to tangle homelessness issue are included in the study.