

## 飄浪人生：遊民、家與公共政策

Uncertain Life: Homelessness, Home, and Public Policy in Taiwan

潘淑滿

臺灣師範大學社會工作學研究所副教授

致謝：本文部分資料之整理來自國科會經費補助研究計畫之資料（研究計畫 NSC932412-H-003-002）。感謝在研究過程接受訪問的社會局、關懷中心、收容所等機構的社會工作人員及街友，及四位研究助理凱琦、文儀、櫻純與德昌協助部分資料的收集與整理。同時也感謝三位匿名審查委員細心閱讀，並提供精闢意見，不僅讓作者可以運用不同寫作方式闡釋自己的田野觀察經驗與心得，同時也讓論文內容更聚焦。



## 摘 要

在傳統社會中，「家」被視為滿足人類基本需求場所，每個人自出生到死亡都與家有著密不可分的關係；然而，「家」對現代人而言，已經不再被視為是滿足個人物質與精神需求的主要來源，日常生活許多需求往往是藉由家庭以外的社會關係獲得滿足；到了二十一世紀全球化的時代，家庭型態多元變遷與人口流動的事實，「家」對每個人的意義更是產生質變與量變。在二十世紀中期，福利國家的興起使得國家成為社會資源再分配的合法管理者，國家透過各項公共政策如：遊民政策、住宅政策與社會救助法等形塑社會對「家」的想像，也影響社會大眾的「家」的生活經驗；某種程度而言，「家」已經不再是個人主觀生活經驗而已，「家」其實是公共政策的產物。這篇文章主要是討論我國遊民政策建立在戶籍制度的審查，無法因應全球化社會變遷與人口流動的需求，而殘補式的遊民服務方案更無法落實公民權的實踐。

關鍵字：遊民、戶籍制度、殘補福利、遊民政策、全球化

## 一、前言：流動的家

近午時分的台北街頭，在豔陽高照下總是略顯躁動不安，行人道上樟樹下的座椅就成了街友歇腳的安樂世界。多日來「他」總是流連在這附近，或坐或臥或蹲的活在他的世界裡，一襲素黑衣衫裹著瘦弱軀體，而灰白髮鬚下是一雙失去焦點的眼神茫然望向和平東路的車水馬龍，冷眼看著都市人的忙碌與追求。我的出現並沒有帶給他太多的驚訝，對他而言我只不過是擦身而過萍水相逢的「路人」罷了！我按捺下想告訴他可以提供熟食與洗澡場所的衝動，在稍稍猶豫的腳步之後一如往常的回到我的研究室讀書、聽音樂。我們兩人就彷彿是兩條完全沒有交集的平行線，各自相安無事的生活在這個生活圈中。我不禁思索：如果他的生活方式與我的生活方式一樣都是一種選擇，那麼這是自願或非自願的選擇？如果是自願的，那麼我們（指社會上大多數人）容許他如此選擇嗎？如果是非自願的，又有那些資源可以讓他擺脫這樣的生活呢？

清晨的淡水，白色海鳥在紅樹林與窗前樹林來回穿梭翱翔，未曾間歇的蟬聲中，迎面而來的卻是巨幅的「國際級」建築師（這是廣告說詞）影像的售屋廣告，廣告背後隱藏著資本社會對消費大眾構築「家」的意象－大坪數、落地窗、海景、度假村式的公共設施與現代化裝潢。我們之間有多少人為了追求這些資本社會構築的「家」而汲汲營營忙碌工作？在追求到這些「美麗的家」之後，又有多少人與「家」有著親密互動？對二十一世紀的現代人而言，「家」已然不再如以往般兼具形式與實質意涵，可是「家」又有甚麼樣的社會意義呢？

「海棠」過後清涼的夏夜，不遠處傳來此起彼落的蛙鳴，電視一角正播放著德國因為晚婚與低生育率導致許多公寓大廈人去樓空，而原本人聲沸沸揚揚的校園，也因為少子化趨勢略顯得空蕩。看著人去樓空的德國公寓，望著窗外淡水海灣依山傍水節比嶙峋的高樓大廈，

心中不禁想著：在少子化及人口負成長的社會發展趨勢下<sup>1</sup>，這些美倫美奐的大樓未來的歸宿會如何？為甚麼這個社會總有許多人急急忙忙找尋固定居所（我們習慣稱之為「家」），但是又有人願意處處為家？許多人汲汲營營追求著屬於自己的家，但終其一生卻無法擁有屬於自己的家；然而，卻有那麼多的家是乏人問津。無論是和平東路的街友、淡水的售屋廣告或德國人去樓空的公寓大樓，鋪陳出後現代資本工業社會中「家」的流動，凸顯「家」不只是個人主觀感受，也是國家政策建構下的生活經驗。

在傳統社會中，「家」被視為滿足人類基本需求場所，每個人自出生到死亡都與家有著密不可分的關係；然而，「家」對現代人而言，已經不再被視為是滿足個人物質與精神需求的主要來源，日常生活許多需求往往是藉由家庭以外的社會關係獲得滿足。到了二十一世紀全球化的時代，家庭型態多元變遷與人口流動的事實，「家」對每個人的意義更是產生質變與量變。在二十世紀中期，福利國家的興起使得國家成為社會資源再分配的合法管理者，國家透過各項公共政策如：遊民政策、住宅政策與社會救助法等形塑社會對「家」的想像，也影響社會大眾的「家」的生活經驗。某種程度而言，「家」已經不再是個人主觀生活經驗而已，「家」其實是公共政策的產物。許多研究對於「家」的論述，都是源起於「無家」（homeless）為引子，進而勾勒出「家」（home）的想像與意涵。循此脈絡，文中我將要以自 1980 年代以來廣受資本工業國家關注的「遊民」<sup>2</sup>議題做為論述主軸，藉由我個人田野研究的觀察與反思及與其他國家遊民政策的比較，理解遊民公民身分（citizenship）與福利資源使用之關連，勾勒出我國遊民政策建立在戶籍制度的審查，無法因應全球化社會變遷與人口流動

---

<sup>1</sup> 在 1960 年代以前，台灣的人口成長率一直都維持在 3% 以上，1963 年是第一次降至 2.96%，而到了 1972 年更降至 1.94%；之後大約都維持在 2% 左右，到了 1990 年以後十年期間更降至 0.8%（林萬億 2002）。

<sup>2</sup> 「遊民」之英文為“homeless”，意味著遊民「無家可歸」的事實。

的需求，而殘補式的遊民服務方案更無法落實公民權的事實，進而說明未來我國遊民政策與服務方案的方向。

## 二、都市邊緣人：家的界線與流動事實

誰是遊民（homelessness）？在人類歷史中，對於「遊民」一詞一直缺乏明確定義。許多時候遊民又被稱為流浪者（vagrant），甚至將流民（hoboes）或難民（refugees）視為遊民。根據 Johnson（1995）的觀察，遊民是指缺乏任何固定居所型態的個體或家庭，這些個體或家庭不僅居無定所，也因為缺乏謀生技巧，使得經濟狀態處於不穩定狀況，所以遊民是指同時面對「居住空間」與「經濟」條件不利的一群人。目前大多數國家對於遊民的定義，主要是以「居住空間」做為評估指標；舉例來說：美國遊民政策對於那些缺乏固定、規律且適當的夜間居所，或個人居所是以公共、私人收容所或臨時安置機構，做為暫時提供睡覺的場所的人都稱之為遊民（O'Connell 2003）；日本則是將睡在公共場所、街上、公園、人行道或火車站的人稱為遊民（Hasegawa 2005）。

我國對於遊民身分的界定主要是依據〈台灣省遊民收容輔導辦法〉中第三條之規定：「流浪、流落街頭孤苦無依或於公共場所叫化必須收容輔導者都稱之為遊民」；換句話說，只要符合「流浪街頭」或「在公共場所行乞」其中一個條件，就可以稱之為「遊民」。從這些定義可以看出，無論是美國、日本或台灣，都是以有無固定的居住場所的「客觀」物理環境事實做為界定遊民身分要件，但是這三個國家對於遊民身分的界定仍有少許不同，台灣對於遊民身分的界定較接近日本觀點，從狹義物理環境定義遊民身分，強調只有在公共場所遊蕩或流落街頭的人才是「遊民」，而美國則是從廣義物理環境定義遊民身分，除了缺乏固定、規律且適當的夜間居住場所的人之外，以公

共、私人收容所或臨時安置機構做為暫時居住場所的人也稱之為遊民。

根據英國遊民政策，所謂「遊民」是指「那些找不到任何一個住處可以讓她/他感受到家的感覺或適合居住的人」。相較之下，英國遊民政策比較偏重個人主觀經驗，把「家」視為是個人內在主觀認同經驗，而不只是客觀空間環境存在事實而已；換句話說，只要個人或家庭對目前居住的生活環境沒有感受到「家」的感覺，那麼就符合「遊民」的身分要件。綜合歸納，英、美、日與台灣對「遊民」資格的界定，強調「遊民」必須具備下列至少一個條件：（一）缺乏適當的居住場所、（二）缺乏足以維生的經濟條件或（三）個人對居住場所主觀感受不到家的感覺。這三者與遊民政策皆有密切關聯，我將在後文中陸續說明與遊民生活經驗的關係。

「遊民」的英文“homeless”是指「無家可歸」；這裡的「家」（home），應該是指個人對家主觀感受與認同，而不是單純居住物理環境的「家」（house）之客觀經驗，所以「無屋可住」<sup>3</sup>（houseless）一詞或許會比「無家可歸」（homeless）更能貼近目前以「缺乏固定居住場所」做為遊民身分界定之論述觀點。然而，在我個人田野研究接觸遊民的經驗，許多現象與事實讓我不斷反思「無屋可住」與「無家可歸」兩者的扣連。除了因失智與精神疾病患者成為遊民之外，大多數遊民都是因為非自願性如：失業、受暴或個人經濟因素而成為無屋可住，仍有少數遊民選擇居無定所的生活方式。因此，我認為公共政策對「遊民」的定義，應重視多元社會成員對「家」的不同需求，以有無固定居住空間及是否需要固定居住空間做為界定遊民的要件。

到底歐美國家遊民人數有多少呢？由於遊民居無定所的特性，要正確推估遊民人數的確不是一件容易的事。Link et al. (1994) 運用「終

---

<sup>3</sup> 「無住屋者」就是指沒有擁有居住物理空間的人。

身盛行率」(life-time prevalence)的概念，在美國進行一項全國性電話調查推估遊民數目，結果發現約有 7% 的受訪者表示一生之中曾經有類似遊民的遊歷經驗，有 3% 的受訪者表示在某一段時間內曾經有類似遊民的生活經驗。我們無法驗證 3% - 7% 的比率是否偏高？根據 Von Mahs (2005) 對美英國家的觀察，在 1990 年代後期約有百分之一的人曾經在過去一年經歷過一段無固定居住場所的生活經驗；而 Wright (1989) 從提供服務工作人員經驗推估，在 1980 年代中約有四百萬無家可歸的遊民散佈於美國各地，而居住在遊民收容所的人數約為五十六萬左右。根據美國「住宅與都市發展局」(the Department of Housing and Urban Development, HUD) 的推估，在 1980 年代後期全美遊民人口的盛行率約為每千人 1.5 - 2.5 人左右，若包括接受熱食及收容安置服務的遊民人數，那麼預估在 1990 年代初期全美約有五十到六十萬的遊民 (Daly 1996)。

我國有多少遊民人口呢？如果以 Von Mahs 的數據推估，那麼台灣目前應該有二十三萬人左右曾經經歷過一段無固定居住場所的生活經驗；若以 Daly 的觀點推估 (取平均數千分之二)，那麼台灣目前應該有四萬五千到四萬六千遊民人口。根據內政部統計年報 (2004) 資料顯示，在 2004 年台閩地區受理或查報的遊民人數卻只有 3,755 人，而在 2001 年到 2003 年之間每年平均遊民人數都在 2,200 人左右 (請參考表一)。何以歐美國家學者專家對遊民的推估數字與我國政府公佈的遊民人數相差如此大？許多學者與專家都指出，由於遊民居無定所的特性，所以遊民人數推估的誤差往往都在十倍以上，若以此推論那麼我國在 2004 年的遊民人數應在 37,000 人左右，這個數字似乎比較接近 Daly 的推估數字。林萬億 (1995) 在十年前進行的一項全國性遊民調查研究中，引用意見領袖的觀點推估台灣目前約有 15,000 位遊民。這個數字雖與 Von Mahs 及 Daly 的推估數字有一段差距，但遠比內政部統計報告所公佈遊民數目高出許多。對於潛在需求人口群的推估，關係著國家遊民政策的發展，當我們無法正確推估



遊民人口數，又如何能規範政府應投入多少資源於遊民服務？目前我國內政部對遊民人數統計偏低（或不正確），而縣市政府對轄區遊民人數也無法充分掌握，要從人口結構推估遊民福利需求的確不容易，所以「遊民福利」一直是我國社會福利最被忽視的一環。

**表一 我國遊民人數與處理情形，2001-2004**

年	遊民人數	協助返家	收容安置	因故死亡	其 他
2001	2,347	552 (23.5% )	1,154 (49.2% )	41	220 (9.4% )
2002	2,260	888 (39.3% )	1,136 (50.3% )	37	487 (21.6% )
2003	2,477	816 (33% )	1,426 (57.6% )	35	687 (27.4% )
2004	3,755	697 (18.6% )	1,605 (42.7% )	33	1,312 (35% )

資料來源：修訂自內政部統計處內政部統計年報（[www.moi.gov.tw](http://www.moi.gov.tw)）。

就某種程度而言，遊民人數推估與相關法規對「遊民」的定義有高度關連。我國各縣市（除了北、高兩個院轄市之外）對遊民福利業務的辦理，主要是依據〈台灣省遊民收容輔導辦法〉之規定，根據第三條規定：「流浪、流落街頭孤苦無依或於公共場所叫化必須收容輔導者都稱之為遊民」；由此可見，我國對於遊民資格的認定是採取較為模糊定義而非列舉方式，凡是流落或流浪在街頭或在公共場所行乞者都稱之為「遊民」。高雄市政府在 2000 年所公佈的〈遊民收容輔導自治條例〉中，對於「遊民」資格界定也是採用〈台灣省遊民收容輔導辦法〉第三條規定。然而，台北市政府於 1994 年公佈〈遊民輔導辦法〉第二條卻以列舉方式界定遊民資格要件，根據第二條規定必須具有下列兩種身分者才可以稱為「遊民」：（一）棲宿或行乞於街頭或公共場所，及（二）疑似罹患精神疾病、身心障礙而遊蕩無人照顧者。雖然〈台北市遊民輔導辦法〉運用列舉說明遊民資格要件的方式，比較方便實務工作者在提供服務過程明確辨識遊民身分，卻也容易將灰



色地帶弱勢者<sup>4</sup>排除在遊民福利範疇之外<sup>5</sup>。

在這裡所謂的「灰色地帶」是指既非罹患精神疾病乏人照顧者，也不是行乞於公共場所者，那麼這群處於灰色地帶的遊民將會被排除在遊民福利範疇之外。在我走訪台北市、高雄市與高雄縣遊民收容所的經驗中，大多數遊民都有身分證，也能查出戶籍所在地，且大部分遊民都與過去的親朋好友維持著某種聯繫關係，卻因為某種主、客觀因素而暫居在遊民收容所中。例如：阿桃今年快六十歲了，丈夫早逝獨立做手工藝扶養三個小孩，兒子因為犯法而坐牢，出獄後目前在工廠工作，但是薪資只夠租賃小小房間無法將阿桃接去同住，阿桃只好流落在公園，在公廁洗澡更衣，夜宿公園、白天賣冰水，而兒子午晚餐會買自助餐便當給她吃，她期待兒子可以賺更多錢將她接回去同住。蔡媽媽今年快七十歲了，因為不孕而與先生離婚，五十多歲時從公務人員身分退休後，一筆還算優渥的退休金倒會之後，有一搭沒一搭的從事看護照顧工作，雖有三位兄弟生活家境都很優渥，但因為不好意思打擾，所以就在教會姊妹的家中輪流居住，偶而也協助教會姊妹的家庭照顧工作獲得微薄薪資。上述兩個例子，無論是阿桃或是蔡媽媽都不是精神病患、也不是身心障礙者，更沒有在公共場所行乞的經驗，甚至蔡媽媽也不曾在公共場所棲宿過（同時她們兩人都有身分證），根本不符合中央或地方政府遊民輔導辦法的規定。雖然在實務運作過程遊民收容所都採取彈性作法，但不意味著所有縣市都會跟進，舉例來說：台中市就嚴守遊民必須無身分證件且查無戶籍者，或有身分證但沒有任何家屬可以照顧者。因此，在制訂遊民政策法規時應進一步思考，甚麼樣的遊民資格要件才能符合時代變遷需求，不至於將底層社會弱勢者排除在社會福利範疇之外。

<sup>4</sup> 根據林萬億（1995）的研究，這些處於灰色邊緣地帶者包括：遭受家庭暴力、失業或住宅短缺者。

<sup>5</sup> 在這裡要提醒大家，千萬不要誤以為台北市是以嚴苛條件審查遊民資格；事實上，在我所進行的電話調查與實地訪查中，發現台北市是全國數一數二較積極提供遊民福利服務的縣市。

在林萬億（1995）與鄭麗珍（2004）在全國性遊民調查研究中，提出遊民資格審查應同時考量「經濟生活條件」與「居住空間」兩個要件的觀點。林萬億（1995）建議：只要是在一定時間（約兩週以上）內沒有固定居住場所、且個人所得低於基本工資者，都可以被稱之為「遊民」；換句話說，一個人必須同時具備「經濟生活條件」與「居住空間」雙重劣勢，才可被歸類為遊民及享有地方政府提供的遊民福利服務，如果只有符合其中一個條件就不算是遊民，也將會被排除在遊民福利服務之外。這樣的觀點完全是從遊民生活經驗與社會事實出發，但是很容易讓處於灰色地帶的弱勢者，被排除在遊民福利服務的範疇之外。這裡所謂的「灰色地帶」是指「兩個星期以上」的規定，這項規定對於女性遊民的適切性值得考量，由於女性夜間暴露在公共場所面臨的風險遠比男性高，部分女性遊民會運用策略降低自己夜間暴露在公共場所的可能，這些策略包括：輪流住在教會姊妹的家中、以二十四小時麥當勞空間為起居場所、依附特定男性遊民、擔任夜間看護工作或從事身體交易工作，使得女性遊民雖符合無固定居住場所規定，卻不易達到兩個星期以上的要求。

在林萬億（1995）的研究中，意見領袖對遊民資格認定具有相當高的共識，大多數意見領袖都認為「經常流浪在外、且無家可歸；倘若有家可歸，無論是廟宇、善堂、廉價旅館、違章建築或朋友家中，都不會被認為是遊民」（p.50）。是否有「家」可歸，主要是依據警察機關「查明身分」與「查明戶籍」兩個步驟。根據我個人在田野研究過程與遊民接觸經驗，發現許多女性遊民並不願意被戴上「遊民」的帽子，主要是源自於社會大眾對遊民持有著負面刻板印象，偏執認為遊民就是罪犯，甚至將遊民醜化為傳染病源<sup>6</sup>。無論是〈台灣省遊民收容輔導辦法〉與〈台北市遊民輔導辦法〉的規定，或是林萬億與鄭

<sup>6</sup> 在 2003 年 4 月台北市蔓延的新興疾病 SARS 的論述中，「遊民」一直被污名化為疾病傳染源，在社會大眾恐慌下遊民被強迫遷居到固定居住場所集中管理，這一幕可說是現代社會中無知的社會活生生踐踏弱勢族群人權的版本。

麗珍對遊民定義的建議，我個人認為遊民政策對於遊民身分的界定，應採用美日從「缺乏固定居住場所」的單一觀點，做為界定遊民資格要件，將其他要件如：「身心健康狀態」、「有無身分證或戶籍」<sup>7</sup>或「有無親屬照顧」等排除在外。在遊民業務執行過程應重視遊民主體感受，而不是以強制「取締」手段，將遊民標籤化為違反社會秩序的犯罪者，強制驅離公共場所或強制拘禁在固定場所。

### 三、資本社會的底層階級：遊民身分與福利遞變

自 1601 年英國「濟貧法」(the Poor Law) 開啓國家介入公共救濟之初，到後工業社會中面對全球化形成跨國人口流動的挑戰，福利國家對於遊民現象與議題的理解一直扣連著貧窮(poverty)的社會事實。雖然福利國家藉由社會救助政策對底層階級(underclass)的經濟安全提供基本保障，卻不斷迴避底層階級對居住空間的需求，使得底層階級在面對自由競爭化的房屋市場，往往陷入無家可歸的輪迴宿命。根據 Von Mahs (2005) 的研究發現，底層居民一旦成為遊民之後就很難擺脫無家可歸的漂泊生活，且這種生活會持續好多年。鄭麗珍(2004) 在〈遊民問題調查、分析與對策〉的研究中指出，有七成左右的遊民將自己成為無家可歸的事實歸因於「失業太久」，而有五成以上的遊民則歸因於「沒錢付房租」。因此，遊民服務內涵應朝向「經濟安全」與「住宅」雙軌並重，而非只是著重於經濟生活補助而已。

這種雙軌並行的運作模式，幾乎是當前歐美國家遊民政策的主軸。就以英美兩國而言，雖然兩個國家在政治或社會福利制度截然不同，但在面對日漸嚴重的遊民議題時，處理的模式卻是漸趨一致。英

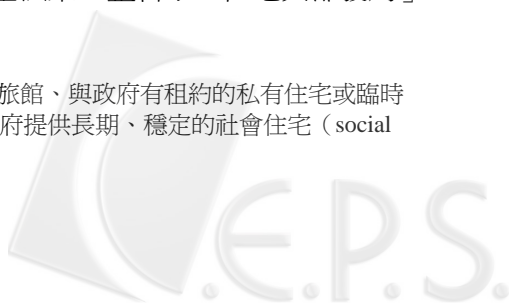
---

<sup>7</sup> 許多縣市都必須要核對遊民的身分證，有身分證者或查有戶籍者都不被視為是遊民。

國政府早在 1970 年代後期就建構出一套以保障遊民的居住權為主軸的遊民政策，又稱之為〈住宅法案〉（the Housing Act of 1977）；1977 年立法通過的〈住宅法案〉主要含括兩個部分：（一）提供長期性住宅（permanent social housing）給無家可歸的遊民，若地方政府無法提供長期性住宅，則必須提供給遊民暫時性的住宅（temporary housing）；及（二）建立弱勢團體的「優先需求」（priority needs）審查機制，由地方政府負起審查的責任，對於高齡、健康與身心狀況不良或身心障礙者等「非自願性遊民」（unintentionally homeless）均視之為「法定遊民」，對這些屬於高危險的法定遊民提供居住權利的優先保障<sup>8</sup>（O'Connell 2003）。隨著 1980 年代 London 市區街友逐漸增多，London 開始設置以街友為優先服務的方案 “the rough sleepers initiative, RSI” 讓街友優先住進暫時性住宅或青年旅館或廉價旅館（hostels）。1997 年工黨上台之後，更進一步整合各項社會服務方案建立「社會排除中心」（Social Exclusion Unit, SEU），積極協助街友重返主流社會生活。雖然 2002 年通過的〈遊民法案〉（the Homelessness Act）緊縮政府對遊民的各項支持服務與住宅方案的經費補助，但從未實施，甚至後來英國遊民政策的發展，更逐步擴大到法定遊民以外的非優先需求的遊民（O'Connell 2003）。整體而言，英國的遊民政策源起於提供給遊民緊急與長期性的居住場所，逐漸發展為含括健康、就業、經濟補助等各項支持方案。

相較於英國遊民政策的發展，美國的遊民政策約莫晚了十年，但是美國遊民政策一開始就整合了各項現有法案，期待建構一套由緊急庇護、過渡到穩定生活的連續性服務方案，於是 1987 年通過全美第一個遊民法案稱之為〈麥基遊民救助法案〉（Stewart B. McKinney Homelessness Assistance Act）。〈麥基法案〉整合了「住宅與都發局」

<sup>8</sup> 地方政府將安排這些高危險人口群到青年旅館、與政府有租約的私有住宅或臨時收容所暫住，至多暫住二年，直到地方政府提供長期、穩定的社會住宅（social housing）為止（O'Connell 2003）。



(the Development of Housing and Urban Development, HUD)、「健康服務部」(Health and Human Services, HHS)及「榮民輔導處」(Veterans Affair, VA)等三個部門共同提供預防性、緊急收容、過渡住宅、健康照顧、健康衛生照護、教育與職業訓練等各項服務。雖然〈麥基法案〉歷經多次修訂，但是對於遊民服務方案的內涵仍侷限在 1987 年的範圍；1994 年的修訂，則是將遊民服務的責任回歸到地方以州政府為主，由州政府結合「健康服務部」提供過度性住宅津貼補助。基本上，「麥基法案」不僅允許遊民在獲得短暫或長期住宅保障時，可以使用政府所提供的支持性服務，以協助達到長期穩定生活的目標。整體而言，美國遊民政策源自於提供遊民支持性服務方案，後來逐步結合州政府提供住宅津貼補助，形成所謂「工作」與「住宅」雙軌運作的遊民服務模式 (O'Connell 2003)。

美國的〈麥基法案〉包含了二十二項遊民支持方案，這些方案分別隸屬於八個聯邦政府的機構，許多支持方案幾乎是依賴州政府提供，聯邦政府提撥從事遊民服務的經費可說是杯水車薪<sup>9</sup>。Von Mahs (2005) 針對美國與德國的遊民政策進行比較分析，也發現美國的遊民政策雖然是由聯邦政府統一立法，可是過度強調地方自主 (local autonomy) 的結果，導致聯邦政府投入遊民服務的資源偏低，且使得美國遊民政策顯得非常破碎及讓遊民補助範疇大致侷限在公共救助的範圍，使得遊民的社會權 (social right) 受到相當大的限制，往往淪為美國資本福利國家中的次等公民，被排除在社會主流範圍之外。

德國遊民政策雖然與美國一樣都是由聯邦政府立法，但是德國的遊民政策是整合在〈社會救助法〉(Social Assistance Act) 之下，遊民一如公民不僅享有社會救助提供的各項津貼給付，同時兼享有地方政府提供給遊民的各項給付與支持服務。美國由於聯邦政府提撥的經

---

<sup>9</sup> 根據 National Coalition for the Homeless, NCH (1997) 的資料，在 1996 年美國聯邦政府從事遊民支持方案的費用為 1.3 兆 (引自 Mahs 2005:930)。



費有限，州政府受限於地方財稅收入及意識型態影響，導致遊民服務主要是由聯邦政府、州政府與民間非營利組織三方共同提供。雖然德國政府也將遊民服務的權力轉移到地方政府，但是地方政府必須遵守聯邦政府對遊民政策的規定，這種強制規定作風使得遊民服務成為法定福利項目。德國的遊民政策也逐步朝向地方化的發展趨勢，聯邦政府將遊民服務交由地方政府負責，地方政府必須編列預算並提供服務，若地方政府無法提供服務則可以「委託」民間非營利組織辦理相關服務（Von Mahs 2005；Leisering 2001）。基本上，美德兩國在遊民政策的發展模式都是朝向「去中央化／分散化」（decentralization）的發展趨勢，但卻是建立在迥然不同的意識型態之基礎，德國視遊民為公民並享有社會權（social right），遊民一如公民享有同樣的公共救助權利；在美國，遊民社會權是受到多重限制，遊民福利不僅是一種殘補式福利，更是受到各州財政與意識型態不同呈現一國多制的遊民服務模式。

從上述幾個國家遊民政策討論，可以看到無論是源起於住宅政策逐漸發展為完整社會福利服務方案的英國遊民政策，或是由強調連續性社會福利服務方案到重視居住空間提供與房屋津貼補助的美國遊民政策，或是將遊民福利視為是公民權的德國，都點出西方國家在處理遊民議題時，大抵從經濟安全與住宅政策兩個層面切入的事實。在過去兩年的田野研究過程，我同時也針對遊民福利法規進行彙整分析。基本上，我國遊民政策與德國發展經驗一樣，主要是將遊民福利納入〈社會救助法〉中規範，但實際運作的過程卻比較接近美國的「去中央化／分散化」理念。無論英國、美國或德國，對於遊民議題與福利的回應都扣緊住宅政策，而我國自始至終都與住宅政策沒有任何連結。除此之外，在過去五十年來我國遊民政策對於遊民身分的界定，經常隨著外在政治經濟與社會環境變遷而改變，但是遊民福利服務內涵與理念卻沒有太多變遷。



從過去五十年來我國遊民政策與福利服務變遷過程，大致可以歸納出幾項特色：

### （一）從威權時代的罪犯化到解嚴後的除罪化

我國遊民政策可以追溯到二次戰後國民政府遷台之初，當時社會動盪不安，政府爲了加強對散兵與逃兵的控制，所以在 1950 年訂定〈台灣省取締散兵遊民辦法〉。當時的遊民政策主要是由「警察人員」負責「取締」逃兵與散兵，且規定在各地警察機關必須設置「遊民收容所」，專門收容被取締之散兵、逃兵與遊民（林萬億 1995；陳自昌 1995；趙彥寧 2005）。在 1950 年代的高壓政治氛圍下，公民流動必須向當地警察主管單位報備，那些未經報備程序而流動的遊民，則被等同於罪犯般對待，由警察人員負起取締處罰的責任，遊民罪犯化一直是冷戰時期台灣遊民政策發展的特色（高召恩 2002；趙彥寧 2005）。隨著台灣政治進入冷戰時期及經濟發展進入輕工業時代，政府在 1968 年將原法遊民辦法修訂爲〈台灣省取締遊民辦法〉，在這項辦法中取消了「散兵」兩個字只留「遊民」部分（黃玫玲 1995），不過當時對於遊民的處置仍舊是賦予「警察機關」（保安科）負責「取締」的任務（換句話說，遊民是違反社會秩序的份子所以必須予以取締或處罰），徹底反映出當時高壓政治下國家透過警察機關對人口流動進行管理與控制的威權手段。

1980 年通過〈社會救助法〉第十七條明確規定：「警察機關發現無家可歸之遊民，除其他法律另有規定外，應通知社政機關共同處理有關遊民之收容輔導規定，由直轄市、縣主管機關定之」。這項規定除了實體化「地方政府」在遊民福利資源分配的合法化角色之外，同時也明確界定在遊民業務執行過程中，警察人員扮演「查明身分」、「查明戶籍」與「協助轉介」等第一線角色，而社政人員則扮演遊民收容、輔導與其他等後續服務等第二線角色。隨著 1980 年後期台灣政治解嚴人權呼聲逐步上升，1994 年更進一步將原有之〈台灣省遊民取締



辦法>修訂為〈台灣省遊民輔導辦法〉，自此遊民罪犯化的意識型態走入歷史，取而代之的是重視人權與公民權的「輔導」的概念。基本上，〈社會救助法〉的通過具體反映當時台灣經濟發展階段中階級差異逐漸擴大的社會事實，及對經濟弱勢者提供殘補式福利以穩定社會發展的意識型態，所以〈社會救助法〉第一條開宗明義：「為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立...」，強制規範政府必須對經濟弱勢者（低收入）及遭遇緊急危機事故或天然災害者，提供生活上的照顧以協助其獨立生活。相較於低收入戶或是遭遇天然災害者，〈社會救助法〉對於遊民的社會福利權之規範，只有第十七條中強調政府必須對無家可歸的遊民給予「協助」，這些協助包括：查明身分、查明戶籍、協助轉介與護送及收容與輔導。按照〈社會救助法〉第十七條的規定，地方政府必須對無家可歸的遊民給予「收容」與「輔導」，由於〈社會救助法〉中並沒有明確規定收容條件與輔導內涵，使得各縣市在各自表述的結果，不僅讓遊民福利制度呈現出參差不齊的多元局面，更是讓遊民福利成為社會福利的邊緣。

之後，無論是〈遊民收容輔導自治條例〉第四條第一款：「遊民之身分調查、家屬查詢、違法查辦等事項，由各縣市警察局辦理」，或是 2005 年修訂之〈社會救助法〉第十七條有關遊民收容輔導規定：「警察機關發現無家可歸之遊民，除其他法律另有規定外，應通知社政機關共同處理，並查明其身分及協助護送前往社會救助機構收容，其身分經查明者，立即通知其家屬」，警察機關在遊民業務運作的職責仍舊是扮演「查明身分」的角色，再根據遊民之「身分」協助送往遊民「身分」所屬縣市。甚麼是「查明身分」？根據台北市〈遊民輔導辦法〉第八條規定，「查明身分」就是指「查明戶籍」，而「查明戶籍」有兩個目的：（1）瞭解親屬責任歸屬及（2）回歸所屬地方政府責任。換句話說，我國對於遊民資格的認定並非建立在「公民身分」的基礎，而是以「戶籍制度」與「親屬責任」為前提所建構出的保守殘補福利思維。

## （二）從社會控制到殘補式社會福利思維

根據〈社會救助法〉第十七條規定：「…有關遊民之收容輔導規定，由直轄市縣主管機關訂定之」，由此可知遊民的收容輔導業務之責任，並不在中央而是地方政府，這是將遊民福利由中央下放到地方政府「去中央化／分散化」的第一個步驟。之後，在〈遊民收容輔導自治條例〉中更進一步規範，遊民輔導與收容責任歸屬於「地方自治」的權限範圍；換句話說，縣市政府對於遊民福利資源的分配與提供具有絕對的行政裁量權。綜觀目前各縣市政府提供的遊民服務，大致不會脫離遊民身分調查、醫療照護與補助、輔導、經濟補助、就業輔導與收容轉介服務等項目，因為這些項目都不是屬於「法定福利」項目，加上在民主政治的「選票」考量下，對僅占有少數人口比例，且不具有影響選舉結果的「實力」的遊民<sup>10</sup>，幾乎所有縣市政府主管單位都是抱持著被動消極態度，使得遊民福利權幾乎被排除在殘補式社會福利制度之外成為弱勢中的弱勢。

雖然我國遊民政策與德國一樣是納入〈社會救助法〉中，可是因為沒有明確說明遊民福利範疇，加上業務執行完全取決於地方政府，這種「去中央化／分散化」的發展結果，導致各縣市遊民福利制度與服務呈現相當大的落差。在過去兩年田野資料收集過程，研究者曾經交互運用縣市政府社會局網站、傳真、電子郵件及電話訪問等方式，收集全國二十五縣市遊民收容與輔導業務概況，發現各縣市無論是對符合收容規定之遊民、公部門投入之資源或提供遊民之服務方案，都呈現相當大的落差。誰是遊民？各縣市對「遊民」的界定大都遵循〈遊民收容輔導自治條例〉之定義，但是對於誰「可以」或「不可以」住進遊民收容所，卻明顯呈現相當大落差。在實務運作上，遊民大都是由警察或由醫療機構（部分是由村里鄰長）轉介到遊民收容所，但

<sup>10</sup>根據 Von Mahs (2005) 的預估，在歐美資本福利國家中遊民人口比率約占有 1% 左右。若據此數字推估台灣的遊民人口應有二十三萬人左右，但是根據內政部統計年報（2004）指出，台閩地區受理或查報遊民人數只有 3,755 人。

是在進入收容所前警察必須先查明遊民身分，確定遊民身分是否符合規定，再依其身分及需要決定安置場所與服務內涵。在這裡所謂的「查明身分」，其實就是指從「身分證」查明遊民之「戶籍」所在地，若有家屬、則聯絡家屬前來認領，若無家屬、則直接轉送戶籍所在地所屬之縣市政府相關單位安置或處理。部分縣市如：台北縣市與高雄縣市，在遊民實務運作過程對於戶籍與遊民收容安置的連結，採取較為寬鬆態度；有些縣市如：台中市則是採取極端嚴厲措施，只要遊民有「身分證」或能說得出自己的姓名、住址與家人，在警察人員協助查明戶籍、並與家屬連絡之後，遊民是沒有資格住進遊民收容所，導致目前居住在遊民收容所的遊民，幾乎清一色都是失智老人或根本沒有身分證、也無法說出自己的家人，許多青壯年遊民都遊走在幾個主要公共場所如：台中公園、台中火車站、火車站邊的地下道、公路局與干城車站附近遊蕩生活。

目前各縣市社會局負責遊民業務單位，大都是隸屬於社會救助科（課）如：高雄縣市與台南市等，其次則隸屬於社會福利科（課）如：基隆市與台東縣，僅有台北市遊民業務是隸屬於社工室負責。幾乎所有縣市在人力資源不足情況下，都是由工作人員「兼辦」遊民業務，在資源有限的考量下，只能提供緊急安置服務（或甚安置收容服務也無法達到基本要求），僅有少數縣市如：台北市在專人專責運作下，充分結合民間福利資源共同提供由緊急過渡到穩定生活的支持性服務措施。就〈遊民收容輔導自治條例〉規定，遊民福利服務項目包括：查明身分、醫療服務、收容安置、諮詢輔導、就業服務、社會救助、轉介與福利服務，但是目前各縣市提供之遊民服務，仍侷限於收容安置與醫療服務這兩個項目而已。綜合歸納各縣市政府之緊急或短期收容安置服務為三種類型：（1）公營機構：大都是屬於公營收容所如：基隆市、台北市、台中市與南投縣，（2）公辦民營收容所：有部分縣市則是公辦民營方式經營如：台北市的平安居、高雄市的惜緣居及高雄縣的慈心園等，而（3）委外經營：新竹縣、苗栗縣、雲林縣

與嘉義市則是委託民間團體經營。目前僅有台北市對於重新進入就業市場的遊民提供租屋津貼<sup>11</sup>與交通津貼<sup>12</sup>補助，而桃園縣也與「人安基金會」合作共同建造房舍，做為提供遊民在過渡期居住需要之服務。

除了收容安置服務之外，各縣市也都對遊民也提供醫療服務。目前大多數縣市是採取實報實銷的方式給予遊民醫療補助，也有部分縣市將醫療費用包括在生活補助費用中，按月及按個案數給予委外單位經費補助，例如：屏東縣與雲林縣每人每月補助一萬六千元醫療補助費用，而台南縣則是補助一萬五千元左右。由於各縣市對遊民定義不同，導致許多縣市真正符合資格的遊民大都是老弱人士，並不適合參與勞動市場，因此各縣市對於遊民就業服務大都採取被動態度，僅有台北市設有「街友工作站」，提供遊民有關就業資訊、輔導與轉介服務。各縣市受到人力資源限制，根本無法針對遊民進行外展服務，部分縣市曾經運用擴大就業公共服務人力資源進行協尋與外展服務（目前也只有台北市萬華與中山兩個社福中心共有三位約聘社會工作人員定期進行外展服務）。在鄭麗珍（2004）的研究<sup>13</sup>中也發現，遊民最常使用的服務項目是送餐服務（65.8%）、洗澡（64.2%）、和免費醫療（61%），其次是職業介紹（51.9%）與外展服務（50.8%），只有45.5%的遊民曾經接受收容安置服務。

自十七世紀初英國〈濟貧法〉（the Poor Law）開啓國家介入救濟式的福利以來，「家」就一直成為社會福利資源分配邏輯的基礎。「家屬責任」被視為是決定國家政府是否介入公共救濟的前提要件，窮人被區分為「值得」（deserving）與「不值得」（undeserving）救濟的窮人，對於值得救濟而無任何親屬提供協助的窮人提供「院內救濟」（in-door relief）如：育幼院與養老院，對值得救濟而有親屬支持者

<sup>11</sup>若遊民找到全職工作仍舊可以住在收容所 1-2 個月，之後工作人員會協助尋找住宿地點，並免費提供兩個月的房屋押金及第一個月房租，共三個月房屋津貼補助。

<sup>12</sup>若遊民找到較為穩定的工作，那麼就業服務站按週提供交通費用補助。

<sup>13</sup>這裡是指根據 187 位街友訪問調查的結果。

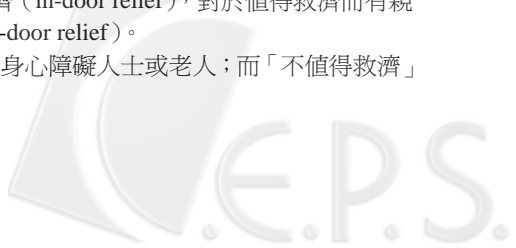
則提供「院外救濟」(out-door relief)<sup>14</sup>如：低收入戶之津貼補助或身心障礙之津貼補助；換言之，「家屬連帶責任」成為國家介入公共救濟的關鍵。我國「遊民福利」的思維就是延續英國「濟貧法」的殘補式福利思維，將「遊民」分為「值得」與「不值得」救濟<sup>15</sup>的無家可歸的人。舉例來說：〈台灣省遊民收容輔導辦法〉第三條就規定那些流落或流浪在街頭的人必須同時是「孤苦無依」才能被稱為「遊民」，而〈台北市遊民輔導辦法〉第二條第二款也規定，疑似罹患精神疾病、身心障礙而遊蕩無人照顧者稱之為「遊民」。在十七世紀初「濟貧法」時代，對於那些身心健康的中壯年人（當時稱之為「不值得救濟」的窮人），都還給予「以工代賑」(workfare)的福利服務（送到「習藝所」“workhouse”），可是在二十一世紀民主現代化的台灣，卻在「戶籍制度」與「選票邏輯」雙重壓迫下邊緣化遊民的社會福利權，讓遊民成為社會福利的化外之民。

#### 四、結語：遊民福利的可能出路

這一篇文章的論述，並非建立在實證研究資料，也不是對相關理論系統性的論述，而是整理自己過去兩年來因執行國科會研究於田野資料收集過程，從田野觀察、訪談經驗與文獻閱讀，對我國遊民政策規範遊民身分與遊民服務內涵的反思。「遊民」俗稱「無家可歸」，從本文第二部分對於無家的論述中，可以看到遊民的身分主要是由客觀的居住空間之有無而定（前文中稱之為「無屋可住」）。然而，在面對全球化人口流動事實及少子化家庭變遷趨勢中，每個人對家的定義不

<sup>14</sup>所謂「值得」救濟的人包括：孤兒、寡婦、老人、身心障礙者，對於值得救濟而無任何親屬可提供協助者，國家提供院內救濟 (in-door relief)，對於值得救濟而有親屬提供協助者，則國家提供院外救濟 (our-door relief)。

<sup>15</sup>所謂「值得救濟」的窮人士指孤兒、寡婦、身心障礙人士或老人；而「不值得救濟」的窮人則是指無身心障礙的中壯年人士。





僅有相當程度的改變，而且對家的形式也有多元需求。因此，我個人主張在全球化時代，政府對於遊民政策的規劃應同時結合住宅政策，不一定要達到每位遊民都是「住者有其屋」的目標，但是凡是需要固定居住場所的遊民，政府都可以透過多元居住方案連結適當居住場所，而不至於流落街頭。對於沒有且不需要固定居住場所的遊民，則在日常生活中給予適當協助，讓遊民生活成為都市生態樣貌的一部份，而非以污名化與罪犯化方式標籤。

在第三部分的討論中，我進一步說明我國遊民法規對遊民身分的界定，除了「無屋可住」的規定之外，同時也必須藉由警察人員「查身分」的手段進一步確認。所謂「查身分」就是檢查當事人的姓名與戶籍之關連，其目的主要是強調遊民福利應回歸殘補式福利的親屬責任，同時也點明我國遊民福利「去中央化／分散化」的發展趨勢，放任地方政府為所欲為的事實。在全球化時代，以戶籍檢查制度做為遊民福利資源分配的基礎是否合理，或是有其他可行且適當的替代方案，則是我們應進一步積極思考的部分。

僅就我個人在田野研究的觀察與訪談經驗，將遊民對居住需求分為三類，藉由這三類說明我國遊民政策與服務方案未來可能的發展方向：

### （一）屬於老年失智或身心障礙、且被家屬遺棄者

這類型遊民大都屬於年齡與生理方面的弱勢族群，而且缺乏足夠的社會支持系統，就人權方面的考量國家必須扮演照顧的角色，提供固定居住場所並附有照顧的功能，大多縣市對於這類型遊民大都送往養護中心。隨著人口老化及家庭關係弱化的發展趨勢，這類型遊民人數必定有增無減，地方政府在處理這類型遊民時有其限制，所以應回歸以中央政府為主體的模式，以區域分配方式建構此類型的遊民居住場所。

## （二）屬於有強烈工作意願、且需要固定居住場所者

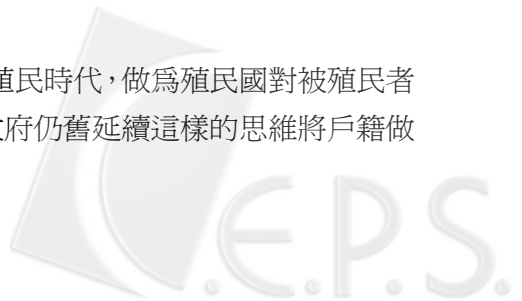
這類型遊民大都屬於中壯年，因為外在經濟結構變遷或個人條件較差，導致無法穩定工作，但是經過適當就業輔導與職業轉介之後，可以維持基本的獨立生活條件。那麼地方政府可以依據這類型遊民的工作狀況，開發住屋方案以租屋津貼補貼方式協助獨立生活，例如：國宅保留戶提供租屋、與房屋仲介合作開發租屋機會、彙整願意提供遊民租屋之資訊或連結雇主提供居住場所的工作機會等。

## （三）屬於自由自在、無拘無束的生活類型者

不可否認有少數人並不認同資本主義社會的生活方式，既不喜歡朝九晚五的工作模式，也不喜歡集體固定的居住方式，這類型的遊民對於生活的需求與方式與一般人迥異，但他／她們的基本人權仍應受到重視與保障，所以地方政府或許可以提供成本不高，且變動彈性較高的組合屋或野營帳棚，以小型集中管理方式，讓住屋的樣貌顏色之設計與周遭生活環境相容，成為都市景觀一部分。

如果憲法規定每個國民都有遷徙的自由，那麼我們是透過污名化與社會控制手段排斥遊民？抑或藉著更開放的社會福利資源分配策略接納遊民？如果「遊民」也是一種身分，那麼這樣的身分將關係著甚麼樣的社會福利資源分配呢？社會福利資源分配的邏輯應該建構在職業身分類屬？抑或延續承襲日據時代以社會控制為目的的戶籍制度？還是回歸以個人為主體的社會權概念？我想這些問題我多少都在前面幾個部分中已經做了討論，最後我想要說明的是以戶籍制度做為遊民福利資源分配手段可能面臨的侷限，及挑戰社會工作者在面對遊民議題時的角色拿捏。

台灣的戶籍制度是建立在日本殖民時代，做為殖民國對被殖民者有效管理與控制的手段，戰後初期政府仍舊延續這樣的思維將戶籍做





為社會控制的有效策略，到了全球化時代人與空間的關係有了很大的改變，使得戶籍制度的時代意義益顯薄弱，卻凸顯以戶籍制度做為社會福利資源分配手段的荒謬與不適當。在我接觸遊民的經驗中，多數遊民都曾經遊走各縣市，最後因某種特殊因素而選擇落腳在特定的縣市。對大多數遊民而言，最後落腳的縣市往往是他／她所熟悉的生活情境，戶籍登記所在地在他／她的一生中可能只是短暫的生活經驗、或甚沒有太多記憶，而戶籍中的家庭關係也可能只有血緣的關連、並沒有太多實質意義，若社會福利資源的分配仍舊建立在戶籍基礎就會凸顯出其荒謬不適當。目前各縣市對遊民福利的設計都是以「查明身分」為前提要件，而且對遊民提供的福利服務大都偏向消極服務，如：對老殘病弱且家人不願意提供照顧者，縣市政府才給予安置服務或僅提供緊急醫療補助，而就業輔導、職業轉介與心理諮商輔導等較為積極性服務方案大都缺乏。這種將遊民的社會權與戶籍制度緊緊扣連，凸顯出遊民福利服務是建立在家庭支持系統瓦解後的保守殘補福利思維。在這種殘補式福利思維在重視地方自治的前提之下，通常地方政府在選票考量及財政窘迫的限制下，遊民社會權很容易就成為被犧牲的福利區塊。

一如前面所言，戶籍制度是現代主義的產物，但是在面對全球化跨越國境及多重公民身分的社會事實，這種藉由「查明身分」連結戶籍，進而做為社會權實踐的資格審查要件的形式將會面對許多挑戰。舉例來說：未取得身分證而協議離婚或喪偶的婚姻移民婦女，及因婚姻暴力逃家卻被配偶以失蹤人口通報的受虐婦女，都可能成為戶籍制度下的幽靈人口而無法列入遊民福利的範疇，這些例子都說明以戶籍制度做為遊民社會權實踐的資格要件的不適當性。那麼在全球化多重身分的變遷趨勢下，遊民福利應建立在甚麼樣的機制下，才能有效的落實民主社會中的人權價值理念呢？我想，中央政府應訂定遊民福利法做為各縣市遵行的依據，對於遊民身分的界定應揚棄目前建立在職業類屬與戶籍制度雙重身分為公民權實踐要件的架構，回歸到以人為

本、以個人為主體的社會福利權的行使，才能避免各縣市以地方自治之名行使自掃門前雪之實。同時，遊民福利服務的提供應建立在充權的理念（避免污名化與標籤化），建構多元、彈性的服務方案，協助遊民不穩定的生活能過渡到穩定的生活事實。我認為遊民社會權的實踐，只有在一個重視普世人權，同時實務工作者也願意不斷嘗試創造多元可能的生活實踐模式的氣氛下，才能找到一條有效的出路與活水。



## 參考書目

內政部 (2004)。內政部統計年報。

吳瑾嫻 (2000)。女性遊民研究：家的另類意涵，*應用心理研究*，8，頁 83-120。

林萬億 (1995)。遊民問題之調查分析。台北：行政院研究發展考核委員會編印。

林萬億 (2002)。台灣的家庭變遷與家庭政策，*台大社工學刊*，6，頁 35-88。

高召恩 (2002)。性別、勞動與公民權：以國家建構的遊民公民狀態為例。東海大學社會學研究所碩士論文。

陳自昌 (1995)。遊民的社區生活與遊民服務。台灣大學社會學研究所碩士論文。

黃玟玲 (1995)。台北市遊民生活適應問題之研究。台灣大學社會學研究所碩士論文。

趙彥寧 (2005)。社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起，*台灣社會研究季刊*，59，頁 43-90。

鄭麗珍 (2002)。女性單親家庭的暫時性住宅服務計畫之評估：以台北市政府社會局慧心家園婦女中途之家為例。台北市政府社會局。

鄭麗珍 (2004)。遊民問題調查、分析與對策研究。內政部社會司委託研究報告。

Conway, Jean (2000). *Housing Policy*. London: Routledge.

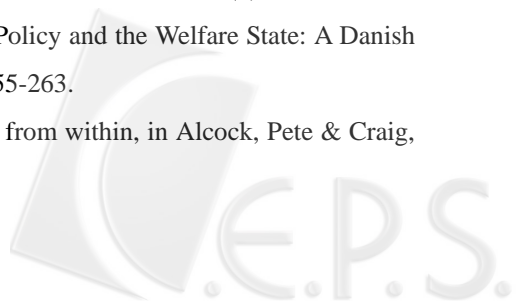
Daly, Gerald (1996). *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street*. London, UK: Routledge.

Hasegawa, Miki (2005). Economic Globalization and Homelessness in Japan, *American Behavioral Scientist*, 48(8), 989-1012.

Johnson, David (1995). Developing an Approach to Educational Management Development in South Africa, *Comparative Education*, 31(2), 223-242.

Kristensen, Hans (2002). Social Housing Policy and the Welfare State: A Danish Perspective, *Urban Studies*, 39(2), 255-263.

Leisering, Lutz (2001). Germany: Reform from within, in Alcock, Pete & Craig,



- Gary (Eds.), *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, 161-182, New York: Palgrave.
- Link, Bruce G., Sussen, Ezra, Stueve, Ann, Phelan, Jo C., Moore, Robert E., & Struening, Elmer (1994). Lifetime and Five-year Prevalence of Homelessness in the United States, *American Journal of Public Health*, 84(12), 1907-1912.
- O'Connell, Mary Ellen (2003). Responding to Homelessness: An Overview of US and UK Policy Interventions, *Journal of Community & Applied Psychology*, 13, 158-170.
- Von Mahs, Jorgen (2005). The Sociospatial Exclusion of Single Homeless People in Berlin and Los Angeles, *American Behavioral Scientist*, 48(8), 928-960.
- Wright, James D. (1989). *Address Unknown: The Homeless in America*. New York: Aldine De Gruyter.



## Abstract

In traditional society, home is a place for meeting members' needs, this function, however, has been replaced by other social institutions. In the modern society, however, home is no longer to be regarded as a place in which can provides needs for all members. Due to the formation of family and the mobilization of population in the globalization age, the meanings of home have shifted at qualitative and quantitative levels. Since 1945, the state, through public policies, has significantly transformed the living experiences of family members. Therefore, this paper aims to explore the homeless policy in Taiwan, based on the examination of household registration, whether or not can meet the needs of global society. And, social service programs, based on residual welfare principle, may not achieve the idea of social citizenship.

Keywords : homelessness

household registration

residual welfare

homeless policy

globalization

