

遊民政策與服務的意識形態¹

Ideologies of Homeless Policy and Service

潘淑滿

國立台灣師範大學社會工作學研究所教授

¹ 致謝：論文資料主要來自國科會兩年期研究計畫案中針對社會局社政人員及收容所、外展中心等機構社會工作人員的深度訪談資料及田野觀察資料。感謝在研究過程社會局、關懷中心、收容所及宗教團體的社會工作人員與街友的協助與接受訪問，同時也感謝四位研究助理凱琦、思函、資穎與德昌協助資料收集與整理。

摘 要

本研究主要是藉由兩年多的田野研究過程中，透過深度訪談法進行相關資料收集，深入探討社政人員在從事遊民福利方案規劃與社會工作人員在提供遊民服務過程之經驗，反思我國遊民福利政策背後隱含的福利意識及其服務模式凸顯的社會意義。整體研究資料收集從 2005 年到 2006 年持續約一年半左右，共訪問了 32 位社政與社工人員包括：八縣市社會局共 14 位社政人員，及六個遊民收容所、一個就業輔導站與四個街友關懷中心共 18 位社會工作人員。研究結果發現：雖然我國遊民福利已經逐漸由社會控制轉移為殘補福利，但是受到主流社會對遊民的刻板印象與選舉政治生態影響，遊民仍舊被排除在社會救助的邊緣；做為遊民福利的代言者，社會工作人員在提供服務過程明顯的有難與權力抗衡的現象，社會工作人員在提供服務過程也經常陷入個人與專業價值的兩難。針對當前遊民福利制度與服務模式提出幾項建議：（一）增強社工人員對底層社會的文化敏感度與權力結構批判能力；（二）建構以遊民為主體、強調充權理念的遊民服務模式；（三）結合社區資源建立具有地方特色的遊民服務方案；（四）回歸以個人為主體的社會救助資格審查原則；及（五）建立遊民的差別待遇處遇原則與服務模式。

關鍵字：遊民政策與服務、意識型態、殘補福利、社會工作價值、權力

壹、前言

社會工作緣起於因應資本主義社會衍生的社會問題，特別是回應貧窮問題及其家庭需求。經過百餘年的發展，實踐社會正義仍被視為是社會工作的核心價值，隨著資本主義社會變遷發展趨勢，過去一、二十年來無論是就業模式、家庭結構或社會關係都產生重大變化，許多社會問題也不斷衍生，使得社會工作在實踐社會正義的過程面臨許多挑戰。由於社會工作本質是以人為服務主體，在提供服務過程經常會面對價值抉擇及權力衝突，所以專業教育養成過程若只是強調專業知識或技術而忽略價值與權力的探討，將無法落實實踐社會正義的目標（曾華源 1999；包承恩、王永慈譯 2000；張秀玉 2002）。雖然社會工作實務工作人員對於該做些甚麼或如何做，都有強烈的價值依據與規範，然而在面對爭議較大的社會問題時，很容易受到個人生活經驗與個人價值觀影響，導致個人的價值判斷可能凌駕專業的價值判斷，不知不覺落入道德審判的立場或甚成為社會控制者。

近十餘年來受到全球化影響國內失業率不斷攀升，加上家庭結構與功能的變遷，導致貧窮問題再度成為社會福利關注焦點。相較於國外對遊民現象、福利或服務方案的豐富論述，國內在討論貧窮議題時幾乎不碰觸生活在底層社會的遊民（或街友）（homelessness or street people）的生活經驗或福利需求。加上地方自治法實施之後，去中央化的社會福利發展趨勢，使得地方政府對社會福利資源具有絕對分配權，受到地方政府本身的福利意識、及財政資源多寡、選票至上的政治氛圍等因素影響，導致遊民福利一直處於被邊緣化的事實（趙彥寧 2005；潘淑滿 2005）。

我國憲法第 155 條規定：「為謀社會福利應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢無力生活及受非常災害者，國家應予以適當服務與

救濟」，而〈社會救助法〉就是政府保障每位國民基本生活需求與權利最具體的措施之一。然而，進一步審視我國社會救助制度設計的原則，仍舊是建立在以最低生活費用與工作人口做為資格要件審查的機制，在這種價值意識下老病殘人口被歸類為「值得救濟的窮人」，而中壯年人口被歸類為「不值得救濟的窮人」。國內許多學者（孫健忠 1999；李明政、李淑容 2001；王增勇 2002；雷文玫 2003）都曾批判我國〈社會救助法〉根據受助者年齡或生理條件的實施規定，形成階級化經濟弱勢的作法是一種違憲行為。本研究藉由兩年多的田野研究，主要是透過深度訪談法的運用，深入探討社政人員在從事遊民福利方案規劃與社會工作人員在提供遊民服務過程之經驗，反思我國遊民福利政策背後隱含的福利意識及其服務模式凸顯的社會意義。

貳、文獻回顧：價值、權力與社會工作

有關社會工作相關議題的論述，很少不涉及價值的討論。甚麼是「價值」(value)呢？簡單的說，就是一種偏好或選擇 (preference or choice)。不僅每個人都會有自己的價值信念，每種專業也都會有屬於專業社群的價值信念，而價值信念正是影響個人或專業社群成員行動方向的指南 (Beckett & Maynard 2005)。無論那一種專業總是會涉及價值爭議，只是涉入程度不同而已，只要是與助人（如：社會工作、醫師或心理諮商與治療等）有關的專業，在實務工作過程總是經常需要面對個人與專業價值的倫理兩難。由於社會工作的本質及特性，使得社會工作人員在實務工作過程遠比其他專業人員更經常會面對個人與專業價值的衝突，使得專業教育養成過程有關價值與倫理的探討益顯重要。

由於社會工作以人為服務主體，所以個人的價值信念不僅會影響對案主的看法，更進一步將會影響服務過程的專業關係建立與服

務提供，因此社會工作人員責無旁貸的負有釐清個人價值避免對專業服務產生干擾的責任（Levy 1976，引自包承恩、王永慈主譯 2000；Reamer 1995a；曾華源、胡慧嫻 2002）。許多學者（莫藜藜 1999；包承恩、王永慈主譯 2000；張秀玉 2002）都指出社會工作價值是社會工作人員提供服務時的主要依據，然而要將這些抽象的專業價值落實在實務工作過程，難免會經驗到價值衝突。有些價值衝突是來自專業價值與主流社會價值的不一致，有些價值則是來自專業價值與社會工作人員個人價值的矛盾，社會工作人員對於專業價值的了解及對自己的價值觀的覺察，都會影響面對服務對象時服務方式與策略的選擇。潘淑滿、葉明昇（1999）運用問卷調查法探討服務於精神醫療機構的社會工作人員經驗到的價值衝突與倫理兩難，全部受訪的 79 位社會工作人員中約有兩成表示，在專業服務過程中個人的價值觀與生活經驗經常會干擾服務提供與服務品質。

當實踐社會正義（social justice）被視為是社會工作的核心價值時，社會工作人員也經常被視為是社會道德的代言人，事實上無論是在方案規劃或在服務提供過程，社會工作人員都經常會面對爭議性的社會問題（如：是否提供加害人或吸毒者協助），導致落入在主流社會價值與專業價值或個人價值與專業價值兩難的矛盾。舉例來說：主流社會將遊民視為是一項公共問題，往往用解決問題（solving homelessness）的立場面對遊民，在這樣的氛圍下社會工作人員將常被要求去改變遊民（fixing homeless people）的生活習慣或行為，反而忽略社會結構因素與遊民現象的互動關係（Williams 1996，引自 Zufferey & Kerr 2004）。當主流社會將遊民視為是社會偏差行為者或問題製造者，而要求社會工作人員改變遊民的生活態度或行為時，明顯的與強調關懷弱勢者的權利被剝削或壓迫經驗的社會正義目標並不一致，導致社會工作人員經常被譏之為是社會控制者而非助人者。當面對主流價值與專業價值衝突時，社會工作人員必須不斷的調整社會控制者的角色，逐步回歸到以服務對象為主體，才能真正

airiti

回應實踐社會正義的理念與目標。

就社會工作屬性而言，由於社會工作服務對象大都是缺乏權力的弱勢族群，在提供服務過程社會工作人員經常需要與權力一方協商、對話或透過對抗來維護弱勢權益，因此對社會工作專業價值或倫理的討論是無法與權利（right）或權力（power）切割。政府是唯一具有合法社會福利資源支配權的來源，由於相當高比例的社會工作人員是受雇於中央或地方政府，在工作過程不僅要為政府的社會福利政策辯護，同時也是這些社會福利制度的執行者。社會工作人員在政策辯護與執行之際，是否能將遊民服務的實務經驗累積有效回應做為遊民福利政策與相關立法修訂的參考，或透過倡導方式改善不當的遊民服務使用之資格要件或遊民服務方案的內涵，或是改變主流社會對遊民普遍瀰漫的刻板印象與歧視態度。社會工作者如何在兼顧政策維護之際，又能落實實踐社會正義的目標，也引起許多的質疑與討論。

社會工作人員到底是助人者或控制者也不斷的質疑與討論。主要導因於許多社會工作受雇於政府單位，在具有強制性質的次專業領域中（如：保護性或加害人服務）提供服務，當社會工作人員在提供服務過程過度強調或過度使用法律賦予的權力時，反而容易降低了對服務對象面對問題與需求的專業敏感度，有時甚至減少與服務對象進一步協商與溝通的意願。Beckett & Maynard（2005）認為這些都算是社會工作人員濫用或誤用了法律規定的權力。Gummer（1979）認為社會工作人員之所以會發生濫用或誤用專業權力的現象，主要導因於社會工作實務本身的複雜性與不可預測性，因此社會工作人員必須對服務對象的問題與需求保持高度敏感，才不致於落入依法行政的官僚作風或成為壓迫弱勢者的共犯結構（引自曾華源等 2006：11）。

在此並非假設推定在所有的法定服務中，社會工作人員都將會

扮演控制者的角色。誠如 Galper (1975) 的觀察，社會工作人員在專業養成過程是普遍缺乏對權力結構批判的訓練與素養，所以在面對弱勢人口時很容易忽視權力結構不平等的事實（引自王增勇 1995：102；呂寶靜 1995；孫健忠 1995）。除了上述幾種情況之外，過度強調社會工作專家角色忽略從實務經驗累積中瞭解服務對象面對的問題與需求，或誇大社會工作人員對服務對象的影響力實際上卻無法達成對服務對象的先前的承諾，或受到組織及其他因素影響而無法落實社會工作人員應承擔的責任，或不去挑戰服務對象本身應負的責任而不願意面質服務對象，或忽略處於不同情境下服務對象應有的權利等，也都算是濫用或誤用社會工作專業權力的現象。

要社會工作人員在繁忙工作及龐大個案量壓力下，又能勇於挑戰整體結構與制度的不公平，其實是相當不合理且不實際的期待。不過第一線社會工作人員的確是扮演著社會福利資源分配的角色，往往社會工作人員對服務對象的問題評估或價值判斷，將成為影響服務對象是否能使用社會福利資源或使用到何種程度的關鍵，Beckett & Maynard (2005) 提醒實務工作者在提供服務過程有責任避免掉入「責備受害人」(blaming the victim) 的迷思，降低對專業權力的誤用。Phelan et al. (1997) 運用電話訪問在美國二十個城市抽樣訪問了 554 位成年人了解他們對遊民的看法與態度，研究結果發現遊民被污名化的現象頗為嚴重，許多受訪者對遊民的印象遠比對窮人的印象還負面，甚至認為遊民就像殺人者一樣或將遊民視為是有精神疾病的人。Speak & Tipple (2006) 剖析第三世界包括：埃及、印度、秘魯、南非、孟加拉、中國、印尼等九個國家遊民現象的社會意義，發現這些國家對遊民普遍存在著污名化與標籤化的社會事實。孟加拉人直接稱呼女性遊民為妓女，而慣有對遊民的語言標籤則包括：壞人 (villain)、乞丐 (beggar)、精神病患 (mentally ill) 或缺乏道德責任的人 (immoral)、過客 (transient)、孤單的人 (loner) 或需要幫助的人 (helper)。林萬億 (1995) 與鄭麗珍 (2004) 前後

十年分別進行了兩次全國性遊民調查研究，結果亦顯示社會大眾普遍對遊民抱持著負面印象，且社會工作人員也複製著這些負面印象而影響對遊民的看法與態度。

相較於我國社會福利體制對於遊民福利權益的漠視，西方工業國家無論是對遊民現象、福利服務或實務工作模式的討論都相當豐富。近年來，對於遊民福利服務的輸送，更主張必須充分整合社區資源重視遊民人口的多元差異需求，才能有效的回應遊民的需求與權益。例如：美國加州政府參考了墨西哥及中南美國家，在社區建立「鄰里資源中心」(the Mission Neighborhood Resource Center, MNRC) 做為回應弱勢者需求的作法，也在 San Francisco 社區中結合社區中各項資源成立了 drop-in center。每個 drop-in center 都設有個案管理員、心理諮商與治療人員、精神科醫師及志工組成的支持團體，中心結合公私部門的資源提供給遊民熱食、沐浴、醫療、心理諮商與床位等服務，遊民可以免費使用這些服務，即使遊民不需要這些服務也可以到 drop-in center 活動 (Wenger et al. 2007)。雖然有相當高比例的遊民罹患精神疾病，但是心理衛生機構或精神科醫院並不那麼積極提供遊民有關心理衛生或精神疾病治療服務。美國少數教會機構開始成立服務中心，提供五十五歲以上老年遊民的外展、住宿、醫療、經濟補助與熱食等各項服務，並透過支持團體協助老年遊民能重新尋找生命意義 (Proehl 2007)。

參、研究方法

本研究主要是透過質性研究之深度訪談法，訪問目前在各縣市從事遊民服務方案規劃之社會行政與社會工作人員，藉此深入探討我國遊民政策與遊民服務背後隱含的意識形態及凸顯的社會意涵。為了熟悉遊民現象與遊民議題，研究團隊成員（研究者與研究助理）前往全國北中南區域遊民經常出入的公共活動空間，包括：萬華火

車站、龍山寺、台北火車站、雙連市場、台北中山區、板橋運動公園、台中火車站、干城車站、三角公園附近和高雄行德宮等地進行田野觀察，同時也在徵得機構同意後，前往平安居、中和圓通路收容所、承德路就業服務站、林口觀照園、北縣關懷外展中心、救世軍、活水泉、創世平安站、台中德康養護中心、街友關懷中心、撒瑪利亞、高雄縣慈心園與高雄市惜緣居等收容所與關懷中心進行田野觀察。

在研究團隊成員對遊民現象有了初步了解之後，才開始進行遊民服務方案規劃者與服務提供者的訪談資料收集工作。深度訪談資料收集工作從 2005 年開始進行到 2006 年止持續了一年半左右，共訪問了 32 位社政與社工人員包括：八縣市社會局 14 位主管與社政人員（4 位課長、2 位專員及 8 位社政人員）；以及六個遊民收容所（10 位）、一個就業輔導站（1 位）和四個街友關懷中心（7 位），共 18 位社會工作人員²。大部分的訪談工作都由研究者親自訪問，少部分訪談工作是由研究助理訪問。針對各縣市政府社會局從事遊民福利服務規畫的社政人員的訪問內容，主要著重於地方政府對於遊民福利服務的發展歷史、福利概況、及對遊民福利的看法，該縣市遊民人口特性、對遊民的認知與評價，及公私部門合作的經驗。針對第一線提供遊民相關服務的社會工作人員的訪問內容，偏重於實際提供遊民服務的經驗，在服務提供過程面臨倫理兩難的經驗與策略，對遊民成因的認知、看法與評價，及資源連結或社會倡導的策略。

首先由研究者與縣市政府社會局主責單位取得聯繫後，於約定時間前往社會局進行訪談資料收集。透過社政人員的訪問資料收集過程，進一步了解該縣市委託與自營之遊民相關服務中心包括：收

² 各縣市政府社會局從事遊民服務方案規劃的社政人員或目前在遊民收容所、社福中心或關懷中心提供遊民相關服務的社會工作人員未必具有社會工作專業教育背景，但因從事工作的職稱，所以在本文中通稱社會工作人員。

容中心、關懷中心或就業服務站，藉此進一步連結在第一線提供相關服務的社會工作人員。研究團隊成員在與這些機構主管取得聯繫並充分溝通研究目的之後，再於約定時間前往機構進行訪談資料收集工作。整個訪問工作在徵求受訪者同意後採全程錄音方式，每位受訪者訪問時間約 1.5 到 2.5 小時，訪問資料均以匿名³方式處理，研究者對於訪談所收集之錄音帶均採取逐字轉譯方式，之後再進行文本逐字稿分析工作。在本研究中研究者對於逐字稿分析工作，主要是採取扎根資料分析的策略，運用歸納邏輯針對每位受訪者文本資料進行分析，再進行不同受訪者文本資料之歸納分析整理工作，最後形成本研究對於服務方案規劃與服務提供者經驗與倫理兩難的探討。

肆、從社會控制到殘補福利的邊緣

此一部分主要以深度訪談資料為主，歸納出我國遊民政策的歷史發展階段，並剖析我國遊民政策背後隱含的意識形態，及遊民服務凸顯之社會意涵。

一、遊民福利的發展階段

自 1601 年英國〈濟貧法〉(the Poor Law)開啟國家介入公共救濟之初，到後工業社會面對全球化跨國人口流動的挑戰，福利國家對於遊民福利的內涵與制度的設計，大都採取經濟安全與住宅服務雙軌並行模式 (Leisering 2001；O'Connell 2003；鄭麗珍 2004；Von Mahs 2005；潘淑滿 2005)。本研究對於社政人員的訪談內容，主要著重於我國遊民政策的發展歷史、縣市遊民福利制度與方案的規劃、資源網絡的連結及遊民使用該縣市遊民福利服務之資格要件。

³ 為顧及受訪資料之匿名性及保障受訪對象之權益，本研究不再詳述研究對象之背景，且在資料分析部分，受訪者僅以「社政人員」及「社工人員」標示，而不特別標示受訪者來自那個縣市或機構，以免該受訪者之身分被辨識而影響其工作或相關權益。

根據我國遊民福利發展過程的責任歸屬、相關規定之內涵及強制性等特質，將我國遊民政策的發展經驗歸納為三個階段：

第一階段：戰後國民政府遷台到解嚴後的時期，在 1950 年訂定〈台灣省取締散兵遊民辦法〉及 1968 年修訂為〈台灣省取締遊民辦法〉，都是將遊民罪犯化，視遊民為違反社會秩序的分分子，必須透過警察機關取締或處罰（林萬億 1995；黃玫玲 1995；趙彥寧 2005；潘淑滿 2005）。

遊民收容以前是收逃兵，後來變成遊民取締。台北市遊民取締辦法就是只要警察在街上抓到遊民就送到那邊去…開始關心遊民的業務大概是 1991～1992 時候，社會局開始把遊民業務納入，制定跟遊民相關的法規，在 1994 年 9 月訂了遊民收容輔導辦法…（社政人員 001）。

第二階段：在 1980 年到 1990 年代初期遊民被納入社會救助體系，遊民福利開始走出社會控制的陰影。根據〈社會救助法〉第十七條的規定：「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」。這項規定實體化地方政府對於遊民福利資源分配的角色，也明確規範警察與社政人員在執行遊民服務過程扮演的角色⁴。

以前是比較屬於遊民取締辦法，所以當時的業務是由警察局承辦，最先接觸的是警察局後來再移轉給社會局承辦（社政人員 005）。

早期由警察局、衛生局、社會局三個單位負責管理遊民收容所，警察局派人專程在那邊駐衛，那時候的管理方式是把遊民關在

⁴ 警察人員扮演「查明身分」、「查明戶籍」與「協助轉介」的角色；而社政人員則扮演後續收容、輔導與其他服務提供的角色。

裡面（有點像監獄），有一點懲罰意味…衛生局人員主要是處理遊民就醫部分，因為身障的人很多嘛！安排定期醫生、護士會診，社會局是做心理輔導及內部管理…早期他們常常將遊民集中在那邊脫光，都從拿那個水噴…（社政人員 004）。

第三階段：在 1993 年左右省社會處通過〈遊民收容輔導自治條例〉，接著各縣市政府開始結合私部門資源，委託民間團體提供遊民緊急收容與外展關懷等相關服務。

**縣遊民收容所應該是在 2004 年 SARS 之後成立…當時就請外展工作人員幫我們出去外面量體溫…因為怕社區感染了，遊民是很大的漏洞，在社區會產生會交叉感染，所以用公設民營方式簽約…（社政人員 002）。

我國遊民政策的發展經驗明顯的受到整體政治環境因素的影響，在初期由於政治戒嚴氛圍，對於人口自由流動是採取極端嚴格的管制措施，所以遊民的存在是不被允許的。隨著政治氣候改變及社會變遷的需求，對於經濟弱勢者開始提供基本必要的協助，而逐步將遊民福利納入社會救助體系，開啟了遊民福利與社會工作的關連。近年來，更隨著公私部門在福利服務合作關係的演進，部分縣市開始拓展遊民服務的內涵，逐步朝向多元遊民福利服務的發展方向；然而長期受到瀰漫在主流社會中的家庭主義及保守福利意識影響，使得我國遊民福利的發展一直無法擺脫道德判斷⁵。

⁵ 雖然本研究是在 2005~2007 年期間完成訪談收集工作，且中央或部分亦陸續修訂相關政策或規定，但由於不具強制性、且社會福利評鑑並未納入做為重要評鑑指標，所以各縣市對於遊民福利的進展仍舊緩慢。舉例來說：內政部於 2006 年訂定「加強對遊民照顧服務處理原則」，做為各縣市提供遊民相關福利之參考依據，其中明訂遊民福利的提供應不受身分不明或戶籍地影響，且啟動低溫服務機制提供熱食與臨時性收容服務，但許多縣市受限於人力與物力資源，並不積極提供各項福利服務，致使遊民福利進展不大。

二、遊民福利的多元差異

雖然我國遊民福利被納入社會救助體系中，由於地方自治實施後去中央化的發展趨勢，社會福利資源分配與業務執行大都由地方政府決定，各縣市福利服務提供明顯受到主政者福利意識、地方財政稅收與資源多寡影響，加上近年來頻繁的選舉活動及選票考量下，大多數縣市對於遊民福利資源的投入與提供遊民服務都顯得消極又被動。整體而言，我國社會福利去中央化的發展趨勢，使得目前遊民福利制度與工作模式呈現多元差異現象，除了台北市、高雄市、台北縣與高雄縣等四縣市之外，其餘縣市無論是對遊民收容、資源投入或服務提供，都相當被動又消極。

不是所有的經費來源都是我們，便當費用是跟中央申請，我們補助輔導遊民如：了解遊民需要。**基金會因為資源比較多，所以大部分是機構自己提供，只是與我們有業務聯繫…通常**的募款能力比較高，服務對象也包括低收入戶、獨居、遊民…基督教***提供盥洗，自己出一個地方讓遊民盥洗…（社政人員 002）。

關懷中心有**宮每天晚上會提供遊民晚餐（便當），現在**街友大都知道，他們給遊民一個編號…星期二與星期五收容所會開洗澡車到行德宮讓遊民洗澡…另外人安就是**基金會提供中餐，不過他們人比較少（大概五十個人）…**宮很不簡單，他沒有跟政府申請，靠廟裡捐助提供遊民餐食服務，很多人都是主動捐給**宮，**宮也會提供街友工作機會…（社政人員 005）。

目前全國二十五縣市中，只有北高四縣市設有獨立收容遊民的遊民收容所，其餘縣市則是委託養護機構、仁愛之家或其他機構提供遊民收容服務而非單純以遊民收容為主。另外，北高四縣市對遊民進入收容所接受安置的資格審查採取寬鬆認定，其餘縣市對遊民

接受收容安置的資格要件大都採取相當嚴格規定，必須是查不到身分也無親屬可提供照顧的遊民方能接受安置，且只是提供身分調查、收容安置與醫療補助三項服務。除此之外，除了北高四縣市之外，只有少數幾個縣市如：台中市與新竹市提供零星的外展服務與關懷服務，其餘各縣市並無提供外展與關懷服務；在這四個遊民服務較為多元的縣市中，只有台北市提供就業媒合、租屋津貼與交通補助等服務，協助遊民從緊急逐漸過渡到中長期穩定生活，其餘縣市並沒有提供這些服務項目協助遊民擺脫底層生活經驗（請參閱表一）。

整體而言，我國遊民福利制度雖已逐漸擺脫社會控制走向殘補福利方向，但是遊民福利制度的設計與服務方案的規劃明顯受制於社會救助制度強調的家庭連帶責任及落籍制度的規範，導致我國遊民福利制度一直停留在個人道德價值判斷階段，忽視全球化發展趨勢中結構性的需求。

表一：縣市遊民服務比較

	北高四縣市	其餘二十一縣市
遊民收容所	有專收容遊民之遊民收容所： 台北/縣市：各 2 所 其餘兩縣市：各 1 所	無專收容遊民之收容所： 以收容於仁愛之家或委託安療養院等機構收容。
身分調查、收容安置與醫療補助	提供	提供
外展服務、關懷服務	提供： 委託民間團體設立關懷中心提供更衣沐浴及熱食服務、外展服務，主動提供各項關懷與資源連結服務。 高雄縣提供非定點沐浴專業車巡迴服務。	部分縣市提供： 僅台中市委託民間團體提供外展與關懷服務。 其餘各縣市並無委託民間團體提供外展與關懷服務。
就業媒合	僅台北市較積極提供，其餘三縣市較被動消極。	無提供。
租屋津貼與交通補助	僅台北市提供，其餘縣市沒有提供租屋與交通津貼補助。	無提供。

三、遊民福利的價值意識

各縣市遊民福利的發展除了受到地方政府資源多寡影響之外，主責單位主管對於遊民的認知、看法與態度，往往也成為左右遊民福利發展的關鍵。通常遊民福利制度建構較為完善的縣市，除了資源豐富外，主責單位的主管也都相當投入與用心，當部屬感受到主管的積極與用心時，相對的帶動起社政與社工人員的工作態度。相較之下，在缺乏資源的縣市，社政與社工人員不僅要面對資源匱乏的事實，同時也要面對行政主管不支持的反挫壓力。

沒有想到會接這個業務，看起來這個決定是蠻快速的…因為我們的社工對於怎麼處理遊民其實沒有什麼經驗，以前從來沒有碰過，那個時候才開始，所以我記得聽他（當時社工室主任）提過說，大概有三分之二的時間都在處理遊民收容業務，花了非常多的心力跟心血（社政人員 001）。

由於遊民福利屬於社會救助業務，因此相關業務大都由社會救助科（課）兼辦。原本各縣市社會救助科的業務就十分雜亂，導致業務間容易形成相互排擠效應，加上主流社會對遊民負面刻板印象，使得遊民權益很容易受到忽視。某些農漁業縣市社會局的社政人員提及偏遠鄉鎮每逢大雨或颱風過境都可能醞釀成災，通常地方首長或民意代表都比較重視天然災害的後續處理，因為這些會影響地方首長親民形象，甚至影響下一次選舉結果，因此社會救助科多數人力與物力資源，大都是挹注在天然災害的後續處理方面，在資源、人力與時間侷限的考量下，遊民權益與服務往往被排擠到邊緣。從訪談過程看到公部門社政與社會工作人員在面對底層社會的遊民人口時，一方面想伸出援手給予遊民適當的協助，一方面卻又必須面對來自結構面的限制，陷入進退兩難的困境，最後難以擺脫身為政府體系中基層社政或社會工作人員必須服從上司命令的規定而放棄為遊民權益發聲的努力。

…其實天然災害業務越來越重，因為政府重視這項業務，所以很多新業務就一直增加。遊民這一塊是有一點力有未逮，我們也很想做一些外展，但是又礙於人手不足…（社政人員 004）。

中央化的發展趨勢使得找不到戶籍登記的遊民，成為福利流動人口，部分縣市因遊民福利資源與服務較完善，形成遊民聚集的現象。受訪社政人員指出若要擺脫遊民制度侷限於地方，由於縣市政府各自為政而影響遊民實質權益，那麼遊民福利制度的建構與相關服務措施應回歸中央統籌規劃，如此方能擺脫遊民福利被邊緣化的命運。

我一直比較傾向的就是說對遊民的業務能有一個中央統一運籌，因為好像從這幾年開始地方自治之後要求地方政府要…某些收容機構就不能只有說限某些縣市，像我們**居沒有設那個限制，可是在台灣省來看其實**市也沒有做一些限制…因為礙於福利方便申請或可以就地安養的，其實是礙於福利社會不得不踩到某一個縣市，比如說今天是在**好了，那今天個案你要把他送回**去是很麻煩，我比較傾向於針對這個領域是不是可以有一些比較通融的法令或針對這種整個全國統一的…（社政人員 001）。

社會救助法有規定遊民由各地方自行負責…像早期跟各縣市聯絡的時候，變成貴縣有一個縣民，而不能說遊民，你一講到遊民他們就找不到承辦員了。所以要說貴縣有一位縣民，現在不小心在我們**車站有生活困難才會願意提供這個縣民需求，是老的或殘障的就幫你轉；如果說現在有一個遊民在這邊，就開始互相推託這個定義角度，所以關於遊民法條部分，可以由中央來規定而不是推給地方啦（社工人員 002）。

近年來，各縣市政府對於低收入的救助策略逐漸由消極濟貧轉為積極脫貧策略，可是對生活在底層社會的遊民卻仍舊是抱持著消極態度，使得各縣市提供老弱殘病遊民收容安置，卻拒絕提供中壯年遊民相關服務，徹底反映出保守殘補式福利價值思維。Gifferman (2001) 觀察到保守派的福利學者習慣將遊民的生活經驗歸因於個人失敗，認為遊民與其他社會救助人口應採取分離政策，政府不應該提供住宅、失業或服務給遊民。從研究者的田野觀察經驗中發現，群聚在火車站、地下道、公路局車站或公園等公共場所的遊民年齡傾向中壯年，居住在遊民收容所的遊民年紀則偏中高齡、且有功能障礙。有少數縣市對有工作意願的中壯年遊民提供就業輔導，但是媒合成功案例不多。

就業服務站提供媒合成功並不多，可能老闆對街友的認知不夠，街友也會覺得他到這樣的機構去工作就變成廉價勞工…身分跟別人差一大截覺得自己被矮化…（社政人員 005）。

當前臺灣就業環境對大多數不具有高學歷或工作經驗，且年紀又偏中高齡的遊民而言是相當不利的，加上遊民對於就業市場不夠熟悉，眼高手低結果確實很難找到適當工作。然而，社會工作人員從提供遊民就業輔導與連結相關資源的經驗發現，其實遊民的「就業動機」與「工作意願」才是影響遊民能否持續留在就業市場的關鍵因素。

說真的要給他們工作，還要看他們自己本身的意願…人家說：「可憐之人必有可惡之處！」有些人自己根本不願意去工作，完全沒有動機就算提供庇護場所也沒有幫助…（社工人員 005）。

我們當初也考慮了很多，可是要讓街友有一個責任感，街友本身等於自我放棄，以為什麼都可以不要管、什麼都可以拋棄，可是我們要讓他們了解，跟我要一個東西自己要負責保管，丟

掉了我下次就不會給，讓他們養成一個責任感…如果說全部都照顧會養成墮落習慣，我們不能讓他有這樣的習慣，最起碼缺錢可以去工作，鼓勵去工作…（社工人員 007）。

雖然台北市對於遊民的就業媒合表現較為積極，當遊民穩定工作後往往因為缺乏「家庭支持」而沒有歸屬感，進而逐漸與主流社會產生疏離，最後又回到街頭生活的宿命循環。

如果工作穩定還是會暫時讓他住我們這邊，等到他有領到薪水之後再走…但是我們也沒有特別措施，給他一段時間輔導到租房子…可是等於平常活動變成是上班回來就是一個小間房間，沒有其他機會去做一些活動，有一些遊民就回到街上去，可能又去喝酒，只要一喝酒又不穩定第二天沒辦法去上班，然後雇主就把他 fire 了…（社政人員 001）。

如果沒有家的歸屬的話，這個人就差不多自我拋棄的意願很強烈，如果有家的話還可以挽回，這個人還可以幫他輔導走向社會主流價值…至少還有人尊重我一下，洗的乾淨一點比較像人樣，有鬍子太長我提供刮鬍刀，鬍子刮一刮，這是讓他自我的尊重…我們會跟他講你可以去找工作做阿，有工作才有錢、有錢才能解決一切（社工人員 002）。

從社會工作人員的訪問資料驗證 Wenger et al.（2007）及 Proehl（2007）強調結合社區資源發展遊民服務在地行動的重要性，社會工作人員應反思如何在政策辯護與實踐弱勢正義兩者的矛盾中獲取平衡，積極連結社區資源發展在地化行動，建立符合遊民多元差異需求的服務方案，才能幫助遊民擺脫底層生活的宿命。在訪談過程中，不乏看到少數社會工作人員在「依法行政」僵化的公務體系下，不僅能靈活運用公部門資源，並善盡社會教育與倡導角色，逐步改變社區人士對遊民的歧視觀點，同時也能充分整合社區中各項資

源，如：遊說老舊社區的房東以較便宜房租租屋給遊民或連結教會團體成立社區關懷支持網絡，這些都是具體實踐弱勢正義在地行動的經驗。或許受限於縣市政府並沒有設置專職社會工作人員（除了台北市之外），大多數縣市都是委託民間團體承辦相關業務，導致社會工作人員對於使用公部門資源或如何銜接公私部門資源的熟悉度與靈活度不夠。

遊民穩定工作就是租了一個房子，然後房東也還蠻好的，房東很有錢就把房子格成一小間、一小間，然後另外一個穩定的去住第二間，所以那一層樓幾乎都是我們的遊民去住了，那房子也蠻便宜的，三五千塊…教會每個禮拜有兩天去那邊給他們聚會做一些精神上的支持…（社政人員 001）。

近幾年中央鼓勵地方政府能積極結合民間資源投入遊民福利服務輸送網絡，中央政府提供的擴大就業與替代役人力資源，更讓地方政府得以對縣內遊民人口進行地毯式清查，同時也整合民間團體提供熱食與沐浴等關懷服務。這些激勵措施並未讓更多民間團體投入遊民服務行列，目前比較積極參與提供服務的民間團體大都來自宗教團體（如：救世軍、撒瑪利亞、聖母聖心會或行德宮）。大多數民間團體對於遊民抱持著強烈負面印象，認為無家可歸都是導因於個人失敗與懶惰，所以大多數民間團體對於提供遊民服務的意願始終不高，使得地方政府一直無法達到培育民間團體及培力的目標。當內政部擴大就業服務人力資源中斷後，許多縣市政府對於遊民外展與關懷服務嘎然而止，僅原本就以提供遊民服務的少數幾個宗教團體持續提供遊民服務，不過這些宗教團體大都是站在慈善立場，並沒有系統性協助遊民擺脫底層生活的策略。

不是所有的經費來源都是我們，便當費用是跟中央申請，我們補助輔導遊民如：了解遊民需要。*基金會因為資源比較多，所以大部分是機構自己提供，只是與我們有業務聯繫…通常*

的募款能力比較高，服務對象也包括低收入戶、獨居、遊民…基督教***提供盥洗，自己出一個地方讓遊民盥洗…（社政人員 001）。

關懷中心有**宮每天晚上會提供遊民晚餐（便當），現在**街友大都知道，他們給遊民一個編號…星期二與星期五收容所會開洗澡車到**宮讓遊民洗澡…另外人安就是**基金會提供中餐，不過他們人比較少（大概五十個人）…**宮很不簡單，他沒有跟政府申請，靠廟裡捐助提供遊民餐食服務，很多人都是主動捐給**宮，**宮也會提供街友工作機會…（社政人員 005）。

在我國救助體系結構性限制下，遊民福利不僅面臨資源排擠效應，加上主流社會強烈的道德與價值判斷，導致遊民基本生存權益被忽視。很明顯的，我國遊民福利制度的建構主要仍舊是建立在強調個人主義與家庭責任的保守意識，忽略全球化社會變遷趨勢中，人與家庭關係的鬆動及人與工作場域關係的不連結之事實。

伍、污名合理化壓迫行動

無論是已開發或第三世界國家，社會大眾對於遊民的印象與認知，普遍存在著負面印象或甚污名化的事實（林萬億 1995；Phelan et al. 1997；Zufferey & Kerr 2004；鄭麗珍 2004；Speak & Tipple 2006）。從研究經驗中看到也許因為逐漸習慣餐風露宿的生活，大多數遊民都顯現出強韌的求生能力，對過完這一餐不知下一餐在那裡的生活處境也都能處之泰然。由於遊民對如廁與沐浴有迫切需求，而都市往往有比較多的公共空間也提供了遊民解決難題的機會，這些原因使得遊民通常比較喜歡聚集火車站、車站或公園等公共場所，然而這些都是都會城市的門面，遊民的存在不只被認為嚴重影響市容觀瞻，通常都市居民對遊民存在的事實的容忍度也比較低，警察強力驅趕就成為都會社區維護市容的慣有動作。

Neale (1997) 認為媒體對遊民大量負面的報導新聞，成為影響社會大眾對遊民負面印象與排斥行為的關鍵。近年來，隨著社會變遷發展趨勢，不僅失業人口不斷增加，而家庭功能卻逐漸式微，警察的驅趕行動無法根絕遊民存在的社會事實，於是少數縣市政府開始有些比較積極的作法，委託民間團體提供「流動式澡車」或成立「關懷中心」提供定點或不定點服務方式，讓遊民至少能維持外表整潔乾淨。在社政與社會工作人員的眼中，這些為了維持富裕社會門面光彩的作法，雖然是有些鄉愿卻是社政與社會工作人員在權力夾縫中借力使力爭取遊民基本權益的策略運用。

市長的家就在那附近，每天上下班都會經過那裡，所以就要淨空那裡（社政人員 003）。

市長對這一方面的重視，常常會有民眾在車站或地下道看到遊民聚集，等於說門面啦，這樣的話會影響到行人的安全，所以市長在這一方面提出怎樣去改善的計畫（社政人員 007）。

政府需要兼顧到社區對遊民的觀感跟看法，所以我們會花一些時間與資源投入維持遊民形象，譬如洗澡的地方可以把自己弄得身體比較乾淨一點，儀容整理確實是他們的需要（社政人員 001）。

相較於社會救助科其他業務，遊民福利總是吸引民意代表的關切，議會質詢時議員對遊民業務的批判聲浪都很大，只不過這些民意代表的質詢活生生投射主流社會對遊民的負面印象與歧視。由於社區居民對遊民的刻板印象，導致大多數居民對遊民的包容力都很低，當居民發現社區中有陌生遊民四處流動時不安全感油然而生，習慣透過通報警察或請民意代表對社政單位施加壓力，忽略遷徙是憲法保障公民基本權利。社政人員表示在當前地方選舉文化的壓力下，遊民服務經常會面對強大的民意代表壓力。一方面要面對行政

主管的責難，另一方面又得面對強大民意代表監督壓力，如何維護遊民基本生存權益，的確對社政與社會工作人員是極大挑戰。許多社政與社會工作人員表示，民眾對遊民的低容忍度及政府單位對遊民基本人權的漠視，加上長官對遊民福利的不支持，更是成為社政與社會工作人員難以承受的部分。

這邊只要出現一個陌生人民眾就會通報…都是民眾通報給警察局或直接打來社會局，所以平常在外面遊蕩可能是當地人，他們就會見怪不怪了，有時候不認識就會通報過來，我們就只好去查…（社政人員 006）。

如果發現就把他們趕到另外一個地方，一般民眾只是把他趕走眼不見為淨就好了，可是遊民本身的人權卻被忽視，遊民覺得我就是喜歡窩這裡、又沒有破壞、也沒有犯法…都市景觀與遊民人權會有衝突…（社政人員 004）。

我們最頭痛的問題就是檢舉一直不斷，他們還是過去那種觀念，就是要取締驅趕遊民，真的讓我們很頭痛，包括民意代表還有自己的長官…有時候講到這個牽涉到人權的時候許多民眾聽不下去，那民意代表有時候也聽不下去，這個是我們最頭痛的部分…（社政人員 007）。

林萬億（1995）和鄭麗珍（2004）的研究都顯示，社會大眾對遊民大都抱持著負面印象，無形中社會工作人員也複製了對遊民負面的價值判斷，進而影響提供遊民服務時的態度。本研究發現無論是社政或社會工作人員對遊民仍舊存著施恩心態，未意識到遊民現象形成的結構因素，或認知提供遊民基本生存保障是民主國家應有的責任義務。當社會工作人員對遊民有著負面刻板印象或甚濃厚道德判斷時，很容易將遊民區分為「值得救濟」與「不值得救濟」的遊民，這種見樹（個人行為）不見林（結構限制）的個人價值亦是

容易凌駕專業價值判斷，讓社政與社會工作人員落入「依法行政」的官僚作風，忽略社會工作專業強調多元差異的本質。許多學者提醒（Reamer 1995b；呂寶靜 1995；曾華源等 2006）當社會工作人員在提供遊民服務過程忽略結構性因素，只憑著個人生活經驗與好惡決定服務內容或資源使用方式，很容易陷入所謂濫用專業權力的矛盾。從訪談過程看到社會工作人員在提供遊民服務過程，不僅需要面對社會福利資源有限性的現實限制，同時也經常看到遊民貪婪的人性弱點，有時候難免落入個人道德與價值判斷，而陷入該不該提供協助的矛盾。

剛開始時還蠻同情他們的，覺得他們每天在外面居無定所餐風露宿，有一餐沒一餐的，剛開始抱著同情心看待這些街友，可是接觸以後覺得這個人的外表肢體都是完好的，如果有心的話想要重建自己的話要靠自己的力量，當然也要借助一點社會力量幫助…其實蠻多是自己沒有這樣的意願…（社工人員 010）。

許多國家對於如何降低主流社會對遊民的社會排除，大都採取有效結合社區各項資源成立開放式的社區資源中心做為遊民服務提供的據點，如此作法不僅可以讓遊民融入社區生活，同時也降低社區與遊民之間的疏離，減少遊民的社會排除（Proehl 2007；Wenger et al. 2007）。由於社區居民對於遊民存在著明顯的刻板印象，往往成為社區居民抵制遊民的合理藉口，加上選舉政治氛圍，地方服務是影響選票來源的關鍵，導致社會工作人員經常必須面對直接來自地方民意代表的壓力。舉例來說：某些縣市遊民收容所進駐社區時引起居民抗議，社政人員必須花許多時間與社區居民溝通、協商、並取得共識，而民間團體也表示懸掛招牌時，為了避免鄰居不必要的抵制，也會盡量淡化遊民服務色彩如：張掛的機構招牌會盡量避開遊民兩個字。當無法運用這些策略降低社區居民的敵意時，部分遊民收容所的社會工作人員會採取較為積極策略，透過遊民走入社區方

式降低社區居民對遊民的排斥與敵意，這些策略運用包括：張貼訊息、清掃街道或整理花圃等方式，不僅讓遊民融入社區生活，也讓社區居民逐漸熟悉遊民存在的事實。

區遊民比較多，大部分的民眾就像剛剛提到的社區居民都會反應，像（基金會）大概民國八十五年左右買下那個**站，那棟房子也引起社區相當大的反彈，當年我們還為了這件事情有跟社區開過會…（社政人員 001）。

開始找點曾經有找過一些點都被排斥，我還記得好像後來找到本來是決定在那個**園，那是在那個舊彰銀那附近，後來就沒有辦法嘛，那慢慢的又找到這個地方，那當時就因為那時候好像臺北市有發行那個彩券，用彩券盈餘買下這一棟房子，就是從四樓到八樓…當我們這樣住在這個地方的時候就比較沒有那個反彈的聲音，可能社區也就慢慢接受這樣子（社工人員 003）。

我們還會帶他們去掃這條街，促進跟鄰居之間的互動…事實上我們可以做的是這樣，這附近鄰居好像很喜歡把狗帶來我們前面尿尿，所以我們前面都有好多狗大便（社工人員 013）。

陸、結論：

解構文化標籤回歸遊民主體的遊民福利體制

從上述的討論中明顯的看出我國遊民福利制度是建立在殘補福利思維，不僅社會救助是建立在家戶工作人口計算的基礎，瀰漫主流社會的工作倫理價值觀與家庭連帶責任，也影響社會福利機構提供遊民福利服務的意願。保守的社會福利意識型態加上社會工作人員對遊民的社會權敏感度與認識不夠，導致遊民經常被排除在社會福利體制之外，這些都是阻礙對遊民現象與發展趨勢正確瞭解的主因。美其名中央政府以去中央化的口號將遊民福利轉移至地方政府

實施，地方自治也讓地方政府對遊民福利資源分配擁有最高行政裁量權時，卻讓我們看到台灣地方選舉政治生態如何扭曲社會弱勢邊緣者的基本社會福利權利，或是藉由社會大眾對遊民的錯誤認知合理化踐踏遊民權利的舉動，導致這些生活在底層社會的遊民長期被排除在主流社會之外。

在全球化的發展趨勢中，經濟因素的不確定性對個體生活產生的風險不斷提高，每個人在其一生之中都有可能成為貧窮者，或因為高居不下的房價與房屋租金因素而成為無家可歸的遊民。除了這些外在的風險因素之外，我國家庭型態、高齡化與少子化的人口發展趨勢，都在在挑戰我國當前社會救助建立在傳統家庭照顧與工作倫理的價值意識。如果家庭照顧在未來社會生活中是不可能被期待的事實，那麼何以遊民福利必須建立在家庭照顧的前提假設呢？！社會救助的實施建立在落籍制度也不符合遊民的生活經驗與事實。所以解構當前我國遊民福利制度的設計與實施原則建立在傳統家庭照顧與落籍制度的資格審查的荒謬性，讓遊民福利的實施回歸到以遊民為主體，並建構由緊急安置過度到穩定生活的長期服務模式，才有可能協助這些生活在底層社會邊緣人擺脫飄盪的街頭生活。然而，在民主社會中每一種生活方式都應該被尊重，而不同的生活方式也是個人選擇的權利，所以國家透過公權力的介入也必須對個人選擇給予尊重，但個人選擇不能成為國家拒絕保障人民基本生存權利的藉口。

從林萬億（1995）到鄭麗珍（2004）的遊民調查研究結果顯示，過去十年社會大眾對於遊民印象仍舊停留在個人失敗主義的道德審查，忽略整體社會文化與經濟環境變遷可能對個人生活形態與社會關係造成的巨大衝擊。過去三十多年來我國遊民福利雖然已經逐漸擺脫社會控制色彩，可是公部門過度依賴宗教團體及部分慈善團體資源的挹注與服務提供，被動式的提供相當有限的遊民服務，也顯

示遊民福利的本質被慈善化與私有化的事實，公部門對遊民福利資源的使用建立在嚴厲的資格審查機制，也讓遊民在接受相關服務過程必須進入另一種社會控制的社會事實。無論是社政人員對公部門遊民福利資源分配不平之鳴，或對來自民意代表與長官施加壓力產生的不舒服，都顯示出社政人員缺乏剖析權力結構的素養與權力對話的能力。這些位居第一線提供直接服務的社工人員，毫無保留的接受主流社會對遊民的負面刻板印象，不吝於對老病殘遊民伸出同情與關懷的援手，卻對中壯年遊民保持著強烈的歧視，都顯示出社工人員個人主觀價值干擾專業角色實踐的事實。無論是社政人員或社工人員都習慣將地方政府在遊民福利業務實施的無能與無效歸因於外在結構限制或遊民本身缺乏改變動機所致，完全漠視做為專業助人者必須稟持維護弱勢正義的專業基本價值。遊民福利議題不只是涉及社會文化對遊民的共同想像，同時也關係著社會福利資源在不同弱勢人口群分配的合理性，所以社會工作者如何善用行政與服務裁量權改變遊民在現有社會救助體系中的不利地位，並開發彈性策略有效連結資源，打破當前消極被動的遊民福利服務輸送模式，應是遊民福利權代言人的社會工作人員應努力的方向。

綜合上述討論內容與研究發現，作者提出幾項建議：

一、增強社工人員對底層社會的文化敏感度與權力結構批判能力：

社政人員與社工人員對遊民議題的消極被動態度，主要源自於對底層社會生活經驗的陌生所衍生的焦慮不安，最後更形塑出對遊民狹隘的刻板印象、偏見與歧視。社會工作專業教育與訓練也過度偏重在個人歸因模式，弱化了社會工作者對權力結構的批判與反思能力，所以未來無論是社會工作專業教育或在職訓練都應加強對不同族群、階級、文化、性別與年齡的多元文化的敏感度訓練，同時更要加強社會工作者對權力結構與資源分配的批判與反思能力。

二、建構以遊民為主體、強調充權理念的遊民服務模式：

我從田野觀察經驗與訪談過程，看到大多數遊民都具有相當高的環境適應力及在不確定生活情境中的自我保護能力，但是主流媒體卻習慣將遊民建構為不修邊幅、懶惰、不負責任與喜歡酗酒的污名化印象，忽略了遊民本身具有高復原力與社會適應力的事實。遊民的生活世界更不太像許多人印象中的疏離與不合群，反而是相互聯繫形成一個互助網絡，每個次網絡體系中的成員相互扶持互相分享資源，展現出另類生活世界的活躍生命力。由於第一線社會工作人員毫無批判性的接納資本主義的工作邏輯，認定從勞動市場撤退就是個人的失敗與無能，社會工作者個人主觀價值意識很容易影響專業服務的立場，進而對遊民的社會權產生干擾作用。未來遊民福利服務的建構應鼓勵遊民參與，讓遊民有機會為自己權益發聲，且遊民服務方案的內涵與設計應走出消極安置邁向協助遊民回歸主流社會的服務模式與內涵。

三、結合社區資源建立具有地方特色的遊民服務方案：

過去兩年在不同縣市與區域的遊民聚集場所進行田野觀察經驗，感受到即使在同一個縣市遊民的特質也具有相當多樣性，舉例來說：台北市萬華遊民年紀較高、身體功能也較差，而火車站的遊民年紀較輕、身體功能也較好。萬華遊民有比較多的機會可以連結傳統的工作機會（如：出陣頭、保全、清掃整理），而中南部遊民有較多機會透過回收資源來獲得少許零用金，板橋遊民則有機會透過陪伴老人下棋賺取少許收入。每個縣市與地區都有其獨特的社會人文風貌，而聚居的遊民也有其人口特性，所以遊民服務方案設計應同時考量人口特性與地理人文風貌與資源特色，發展出融入地方特色的遊民服務方案內涵。

四、回歸以個人為主體的社會救助資格審查原則：

社會救助的實施主要建立在家戶工作人口計算與設籍規定，這些資格審查原則非常不符合遊民的真實生活與福利需求，所以遊民福利制度的實施應回歸以遊民為主體，尊重遊民回歸家庭的意願，不強制遊民接受特定的家庭意識型態或家庭照顧責任，強調遊民服務內涵的設計應同時兼顧經濟與居住安全。

五、建立遊民的差別待遇處遇原則與服務模式：

遊民的福利需求必須考量到年齡差異與性別不同對福利需求的差異。通常年紀較大的遊民大都缺乏支持系統且健康狀況不佳，所以老年的遊民服務內涵應著重長期安置，透過自助助人的互助模式建構老年階段的生命意義。雖然中壯年身體健康狀況較好，且大多數都仍存在著家庭支持，但因為家庭關係大都不好所以無法維繫一定關係，因此中壯年的遊民服務內涵應著重於培養遊民回歸主流社會獨立生活目標，除了目前消極式的就業媒合之外，也可以透過積極獎勵措施（如：資產累積）幫助遊民脫離貧窮行列。

參考書目

- 王增勇（1995）。社工員在社會運動中的角色定位－兼論台灣社工員在體制內改革的限制與倫理困境，見輔仁大學社會工作學系主編，*社會工作倫理研討會實錄*，頁 97-109，台北：輔仁大學社會工作學系。
- 王增勇（2002）。從原鄉經驗看社會救助政策與原住民文化的相容性，*社會文化學報*，14，頁 131-165。
- 包承恩、王永慈主譯（2000）。*社會工作價值與倫理*（Frederic G. Reamer 原著）。台北：洪葉。
- 李明政、李淑容（2001）。社會工作公共救助實務倫理議題，見徐震、李明政主編，*社會工作倫理*，頁 381-408，台北：五南。
- 呂寶靜（1995）。社政人員自由裁量權使用的適當性，見輔仁大學社會工作學系主編，*社會工作倫理研討會實錄*，頁 82-91，台北：輔仁大學社會工作學系。
- 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。
- 孫健忠（1995）。資產調查實施的反省，見輔仁大學社會工作學系主編，*社會工作倫理研討會實錄*，頁 75-81，台北：輔仁大學社會工作學系。
- 孫健忠（1999）。社會價值與社會控制：以社會救助為例，*台大社工學刊*，1，頁 77-109。
- 莫藜藜（1999）。醫務社會工作中之專業倫理判斷，*社區發展季刊*，86，頁 66-79。
- 張秀玉（2002）。大學部「社會工作價值與倫理」課程定位與課程內容之探討，*社區發展季刊*，99，頁 287-302。
- 曾華源（1999）。社會工作專業倫理困境與信託責任之探討，*社區發展季刊*，86，頁 54-65。
- 曾華源、胡慧葵（2002）。強化社會工作專業教育品質－建構「價值與倫理課程」為學校核心課程，*社區發展季刊*，99，頁 73-83。
- 曾華源、胡慧葵、李仰慈、郭世豐（2006）。*社會工作專業價值與倫理概論*。

台北：洪葉。

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。台北：台灣大學。

雷文玫（2003）。低收入社會救助給付與設籍限制之違憲審查 – Saenz v. Roe 一案判決之分析，*歐美研究*，33(3)，頁 413-459。

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*，頁 43-90。

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。

潘淑滿、葉明昇（1999）。精神醫療社會工作者專業倫理之探討，*社會工作學刊*，5，頁 63-93。

潘淑滿（2005）。飄浪人生：遊民、家與公共政策，*臺灣社會工作學刊*，4，頁 172-198。

Beckett, Chirs, & Maynard, Andrew (2005). *Value & Ethics in Social Work*. London: Sage Publications.

Galper, Jeffrey (1975). *Politics of the Social Services*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 轉引自王增勇（1995）。社工員在社會運動中的角色定位 – 兼論台灣社工員在體制內改革的限制與倫理困境，見輔仁大學社會工作學系主編，*社會工作倫理研討會實錄*，頁 97-109，台北：輔仁大學社會工作學系。

Gifferman, Alwx (Ed.) (2001). *Handbook of Social Work Practice with Vnlnerable and Resilient Population*. New York: Columbia University Press.

Gummer, Burton (1979). On Helping and Helplessness: The Structure of Discretion in the American Welfare System, *Social Service Review*, 53(2), 214-228. 轉引自曾華源、胡慧嫻、李仰慈、郭世豐（2006）。*社會工作專業價值與倫理概論*。台北：洪葉。

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.

Levy, Charles S. (1976). Personal versus Professional Values: The Practitioner's Dilemmas, *Clinical Social Work Journal*, 4(2), 110-120. 轉引自包承恩、王永慈主譯(2000)。《社會工作價值與倫理》(Frederic G. Reamer 原著)。台北：洪葉。

Neale, Joanne (1997). Theorising Homelessness: Contemporary Sociological and Feminist Perspectives, in Burrows, R., Pleace, N., & Quilgars, D. (Eds.), *Homelessness and Social Policy*, 35-49, London: Routledge.

O'Connell, Mary Ellen (2003). Responding to Homelessness: An Overview of US and UK Policy Interventions, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, 158-70.

Phelan, Jo., Link, Bruce G., Moore, Robert E., & Stueve, Ann (1997). The Stigma of Homelessness: The Impact of the Label "Homeless" on Attitudes toward Poor Persons, *Social Psychology Quarterly*, 60(4), 323-337.

Proehl, Rebecca A. (2007). Social Justice, Respect, and Meaning-making: Keys to Working with the Homeless Elderly Population, *Health & Social Work*, 32(4), 301-307.

Reamer, Frederic G. (1995a). *Social Work Values and Ethics*. New York: Columbia University Press.

Reamer, Frederic, G. (1995b). Malpractice Claim against Social Worker: First Facts, *Social Work*, 40(5), 595-601.

Speak, Suzanne, & Tipple, Graham (2006). Perception, Persecution and Pity: The Limitations of Interventions for Homelessness in Developing Countries, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(21), 172-88.

Von Mahs, Jurgen (2005). The Sociospatial Exclusion of Single Homeless People in Berlin and Los Angeles, *American Behavioral Scientist*, 48(8), 928-960.

Wenger, Lynn D., Leadbetter, Julie, Guzman, Laura, & Kral, Alex (2007). The Making of a Resource Center for Homeless People in San Francisco's Mission District: A Community Collaboration, *Health & Social Work*, 32(4), 309-14.

Williams, Jean Calterone (1996). Geography of the Homeless Shelter: Staff Surveillance and Resident Resistance, *Urban Anthropology*, 25 (1), 75-111, as cited in Zufferey, Carole, & Kerr, Lorraine (2004). Identity and Everyday Experiences of Homelessness: Some Implications for Social Work, *Australian Social Work*, 57(4), 343-53.

Zufferey, Carole, & Kerr, Lorraine (2004). Identity and Everyday Experiences of Homelessness: Some Implications for Social Work, *Australian Social Work*, 57(4), 343-53.

Abstract

This study, based on two years field experience, is intended to explore social workers' experiences of providing welfare services for homelessness. The results of this study based on field experiences and in-depth interviews with 32 social workers reveal the prevailing image of stigmatizing homelessness and marginalization of their welfare rights. And then, the author makes suggestions for future feasible direction and strategy in the homeless welfare system and service delivery as follows: First enhance social workers' cultural awareness and the ability for analyzing the power structure. Second, establish client-centered service models and empower homeless people. Third, integrate community resources to build local service programs for homelessness. Fourth, rebuild a new principle of eligibility for homeless services. Fifth, provide services based on the principle of difference.

Keywords : homeless policy and service
ideologies
residual welfare
social work value
power