

# 109年度研究報告

「他還會繼續睡在街頭嗎？」

無家者的脫遊預測分析

—以臺北市遊民工作暨生活重建方案參與者為例

研究人員/團體名稱：王悅

完成時間： 109 年 6 月 30 日

# 目錄

| 章節           | 頁碼 |
|--------------|----|
| 目錄 .....     | 2  |
| 中文摘要 .....   | 3  |
| 英文摘要 .....   | 4  |
| 壹、前言 .....   | 5  |
| 貳、文獻探討 ..... | 6  |
| 參、研究方法 ..... | 12 |
| 肆、研究發現 ..... | 15 |
| 伍、結論 .....   | 22 |
| 參考資料 .....   | 29 |

# 「他還會繼續睡在街頭嗎？」無家者的脫遊預測分析

## —以臺北市遊民工作暨生活重建方案參與者為例

王悅

前臺北市府社會局臺北市遊民收容中心社會工作師

現為臺北市府社會局人民團體科科員

### 摘要

露宿街頭的經驗不僅讓人喪失自信與尊嚴，紊亂的生活與有限的資源更限制了無家者的發展，嚴重減損個人及社會群體的福祉。為協助從社會安全網墜落下的個體脫離不利處境，臺北市府社會局推行「臺北市遊民工作暨生活重建方案」，提供街友各樣現金與實物性質的社會工作服務，幫助無家者脫遊安居一意即脫離流浪狀態而回歸社區租屋生活。

然而，身為實務工作者不免好奇，是什麼樣的原因使得問題盤根錯節的無家者能跳脫逆境、穩定安居？由於國內缺少關注相關族群的實證研究，使得街友服務的重要性往往未被看見，方案成效亦無法具體呈現。因此，本研究致力於找出無家者成功脫遊的預測因子，試圖探究改變無家者居住樣態的關鍵。

本研究採取次級資料分析，透過 SQL 串聯公部門遊民個案系統及重建方案資料庫，從中汲取 2016 年至 2018 年間 2,721 位臺北市列冊街友的服務數據。並運用邏輯斯帝對數迴歸模型(Logistic regression)，檢視無家者的年齡、性別、身心健康、成癮行為、身障、更生身分等基本人口特性，以及社工開案主責、急難救助、醫療協助、就業輔導、安置收容及租屋補助等相關社會福利服務使用情形對於穩定租屋的預測。

分析結果顯示，本研究模型達到統計上的顯著，可正確分類 92.9%的個案並解釋 45.2%的變異程度(Nagelkerke  $R^2$ )，其中社工開案主責、提供就業津貼及租屋補助可作為成功脫遊的預測因子( $p < .05$ )。在相關分析中，性別、年齡及身障身分與是否能穩定租屋有關，男性、有身心障礙及年紀較輕的無家者較難脫離露宿街頭的狀態( $p < .05$ )。不過在納入社工服務相關變項的多元迴歸模型中發現，即使在控制其他條件不變的情況下，有主責社工開案服務、就業輔導員的協助、首月租押金補助的提供，無家者未來能在社區穩定租屋超過三個月的可能性較高；但僅領取急難救助和醫療協助的遊民個案卻正好相反( $p < .05$ )。

也就是說，在未接受社會工作介入的情況下，街友是否能返回社區穩定租屋仰賴自身的人口特質與條件；但若有結合社政及勞政的服務介入，再加上起始資本的提供，就能有效提升遊民重建方案參與者脫遊的可能性。

綜合上述研究結果，研究者提出相關的政策、實務和未來研究建議，期待透過實證資料展現社會工作者的投入成效，並讓最貧窮的族群獲得應有的關注與資源。

**關鍵字：**無家者、街友、遊民、社會工作、租屋

## **“Not Just Help them Survive, but Thrive”:**

### **Exploring Predictors of Stable Housing for Homeless People**

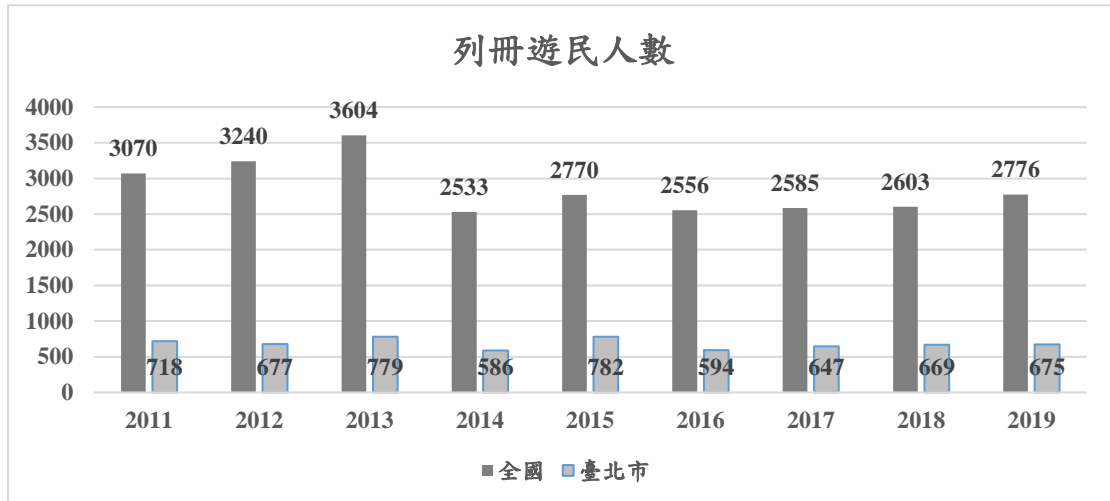
The needs of homeless people are significant and varied. The Restarting Program for the Homeless in Taipei (RPHT program) provides in-cash and in-kind services, aiming to promote well-being for homeless people. Concerning the lack of evidence-based research on the outcome of social work interventions for the homeless, the goal of this study was to explore the influence of the demographic characteristics of participants and social service-related variables on their living conditions after the RPHT program. The research was based on a linked administrative dataset, including 2,745 social service users in the RPHT program between 2016 and 2018. A logistic regression was performed to ascertain the effects of age, gender, mental illness, addiction behavior, disabilities, social work intervention, shelter service, employment allowance, in-cash service, medical aid, and rental assistance on the likelihood that participants transitioned to stable housing. The result of the logistic regression analysis was statistically significant, which explained 45.2% of the variance (*Nagelkerke R Square*) and correctly classified 92.9% of cases, demonstrating that social work intervention, employment services and housing services were powerful predictors of stable housing ( $p < .05$ ). The findings revealed that males, younger homeless people, and people with disabilities were less likely to have stable housing. It was more likely for the participants who gained social work intervention, employment allowance, and rental assistance to become stabilized than those who did not, while the situations for the homeless who gained in-cash service and medical aid were reversed. The implications of this study for social work practice, program evaluation, social welfare policy, and organizations to improve the lives of people with homelessness were also discussed in detail.

*Keywords: Homeless, Social Service, Social Work Intervention, Housing*

## 壹、前言

### 一、研究背景

露宿街頭的經驗不僅讓人喪失自信與尊嚴，紊亂的生活與有限的資源更限制了無家者的發展，嚴重減損個人及社會群體的福祉。依據衛生福利部(2020)的調查報告指出，全國列冊遊民約有 2,776 位，約有七成集中在六都地區，而臺北市則有 675 人，約佔整體的四分之一左右(參下圖)。



為協助從社會安全網墜落下的個體脫離不利處境，臺北市政府社會局推行「臺北市遊民工作暨生活重建方案」，是全國規模最大的遊民服務方案，提供街友各樣現金與實物性質的社會工作服務，以及跨單位之就業與醫療服務，期待協助無家者脫遊安居一意即脫離流浪狀態而回歸社區租屋的生活模式。

### 二、研究動機

然而，身為實務工作者不免好奇，是什麼樣的原因使得問題盤根錯節的無家者能跳脫逆境、穩定安居？由於國內缺少關注相關族群的實證研究，使得街友服務的重要性往往未被看見，方案成效亦無法具體呈現。因此，本研究致力於找出無家者成功脫遊的預測因子，試圖探究改變無家者居住樣態的關鍵。

## 貳、文獻探討

### 一、何謂無家者(Homelessness)

露宿街頭者的身影在人類社會的歷史中屢屢出現，但始終缺乏明確的定義(潘淑滿，2005)。社會大眾腦中浮現的無家者不外乎是衣衫襤褸、兩鬢斑白的老年乞討者、全身髒臭漫步城市的精神障礙者，或是醉醺醺地躲藏在暗巷中的潛在犯罪者。而在學者的眼中，因著露宿街頭者的樣貌多元，該群體內部的異質性亦有可能高於其相似性，以致定義依舊相當分歧。但整體來說，無家者係指居住空間不符合國家政策中對「家的樣貌」期待者。

#### 1.各國對無家者的定義

綜觀西方文獻可以發現，無家者(homelessness)經常與流浪者(vagrant)、流民(hoboes)、難民(refugees)、流浪漢(bum)、遊民(tramp)、露宿者(streetsleeper)等詞交替使用，呈現出居住狀態與就業型態是辨識無家者身分的主要指標。整體來說，無家者意指居住狀態與經濟狀況同時處於最底層的群體，明顯地缺乏適當的居住空間與困頓的經濟條件，意即因貧窮而無屋可住者(houseless)。

而在實務層面，無家者的定義則仰賴社會政策法規的界定。依據國內學者潘淑滿(2005)和徐國慶(2020)針對各國遊民政策比較的結果顯示，美國、日本、韓國、香港與澳門的無家者定義以客觀居住空間為評估指標，像是「缺乏、固定、規律且適當的夜間居所者」；英國則以偏重主觀個人經驗為界定標準，例如「找不到任何一個住處可以感覺到像家或適合居住的人」。也就是說，不論主觀或客觀指標，居住環境均為法規劃定無家者的衡量標準(吳瑾媽，2000)。

#### 2.本國對無家者的定義

臺灣的無家者界定係依據《社會救助法》第17條「有關遊民之安置及輔導規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之」，由中央授予各縣市政府主管機關訂定的權限。儘管衛生福利部已函頒〈○○縣(市)遊民安置輔導自治條例範例〉，但各縣市基於經費預算和政治考量，無家者的定義與服務內容仍有落差。

依據《臺北市遊民安置輔導自治條例》第二條，無家者係指「經常性宿於公共場所或公眾得出入之場所者」；而臺中市則依《臺中市遊民安置輔導自治條例》第3條定義無家者為「經常性宿於公共場所或公眾得出入之場所，且客觀上足資認定必須安置或輔導者」，相較臺北市來得嚴苛；而在其他社福資源相較匱乏的縣市，仍以「孤苦無依」、「行乞」、「必須收容輔導」等條件作為界定標準(張獻忠，2014)。整體來說，國內各縣市的法規定義有模糊定義與列舉定義兩種：模糊定義是指露宿街頭事實者即可算為無家者，例如臺北市與臺中市；列舉定義則是必須滿足居住空間、經濟匱乏、無親屬扶養等條件者才可被視為無家者，如桃園市、苗栗縣等。而定義上的差異，使得無家者的人數估計出現落差(潘淑滿，2005)。

### 3.無家者的人數

目前世界各國採用的無家者人數推估有三種，第一種是採終身盛行率的概念推估，約有 1.5-2.5% 的人有經歷過類似無家者狀態或是實際露宿街頭的經驗，這為美國住宅與都市發展局所採用；第二種則是以學者 Daly 的觀點，推估約占全國人口的千分之 2，這與國內學者林萬億(1995)在第一次進行的全國性無家者調查報告中採取意見領袖的看法後推估的數字較為相近；第三種則是官方實際訪查的統計數據，每年衛生福利部公告的遊民列冊人數即屬此類。

就徐國慶(2020)針對東亞各國無家者服務模式的比較中可以得知，儘管東亞各國無家者的官方數字逐年降低，卻係肇因於對無家者逐漸嚴苛的定義。以香港為例，無家者的定義從住在不適當場所，如私人車輛、網咖、速食店等，逐步限縮到不適當的公共場所，僅限於街道、車站、河川地等，故使得無家者人數的官方數字與民間服務情形大相逕庭。反觀之，西方國家對無家者的廣義定義，縱使無家者人口呈現出適時成長的趨勢，但也發展出相對應的社會政策與服務模式，使得人數漸長的無家者族群亦能獲得基本生而為人的尊嚴。

也就是說，無家者的人數並非是客觀地呈現露宿街頭者的實際數量，而是反映出各國對於無家者社會權的重視程度與政治考量上妥協的現實。此外，各國的研究報告都承認，因無家者族群流動的人口特性，政府部門無法精準地掌握無家者的人數，以致人數往往被低估，進而導致相關資源投入的程度偏低(潘淑滿，2005)。

## 二、無家者的服務樣態

各樣社會政策或福利服務的提供，大多立基於對該人口群性質的界定，無家者的服務也不例外。服務提供者、社會大眾或立法者對於無家者樣貌的理解，決定了無家者服務的模式。從道德瑕疵者、福利需求者到居住人權擁有者，無家者的樣貌隨著時間有所轉換，服務模式亦隨之發展。

### 1.道德瑕疵者的偏差行為

從早期 1601 年「伊莉莎白濟貧法」中將窮人界定為值得幫助與不值得幫助、習藝所與救濟院、親屬責任與地方濟貧責任的條文中，處處都可以見到今日無家者服務的雛型。其中，老弱傷殘者才可接受院內救濟，身心健康者則將被施以習藝或勞動訓練等就業要求，無非是將無家者或貧窮人口視為有懶惰、好逸惡勞、短視近利等具有道德瑕疵的人看待。

臺灣早期的散兵遊民條例及臺北市遊民收容所隸屬軍警單位的特性，以及多以驅趕、強制集中收容等服務模式，也反映出無家者被視為是犯罪的淵藪，期待眼不見為淨的隔離氛圍(黃克先，2019)。雖然在極端氣候下也開放臨時性的收容據點，或在三節時期提供零星的現金或實物資源，但整體而言主要是採取慈善模式的觀點，並無通盤性的政策規劃。

## 2. 艱苦者的社會福利需求

隨著社會福利作為一種權利的觀點出現，無家者的樣貌開始跳脫過往犯罪偏差者的身分，其社會福利需求逐漸被看見，相對應的服務提供遂應運而生，無家者服務也從早期習藝所、半監禁性質的收容所轉為支持性的夜宿據點與福利服務。關注的焦點也從無家者露宿街頭的居住狀態，轉為關心無家者所隸屬之福利人口群的需求，發展出以個案服務為核心的服務架構(姜浩雲，2012)。

而國內臺北市的遊民服務業務，亦於民國 90 年由警政單位轉換為社會局主導下，推動遊民工作暨生活重建方案。不再將無家者當作同質的族群，重視當中的歧異性。重視身心障礙者、老人、未成年人、低收入戶、家暴倖存者、少數族群、戒癮者、更生人等人口特質下的福利需求，繼而接軌該人口群的服務模式，像是無家可歸年長者的醫療服務、身心障礙者的機構安置、家暴倖存者的經濟扶助等等。

## 3. 居住正義作為基本人權

20 世紀社會排除觀點的出現，使人對於無家者的理解跳脫福利的思維，轉為思考居無定所對公民來說，係屬其基本權利受到剝奪，無家者的服務是作為捍衛人權的必要作為。也就是說，所有人都應該免於露宿街頭所造成的生理、心理與社會人際關係問題，提供符合最低生活水準的居住空間是政府的責任。發展至此，無家者的服務領域已經從社會福利層面，擴大至公共住宅與居住政策(Desmond. M, 2017)。

在此觀點之下，無家者的居住優先(Housing First)取向的服務方案應運而生。這種居住優先取向的政策認為，無家者必須先有穩定的生活，相關服務的介入才能達到實質的效果。因此，該方案傾向先行無條件提供露宿街頭者穩定的長期住所，而在其居住期間再輔以密集的服務。基於案主想要維持自身居住的選擇權，在居住期間將有較高的意願接受各種所需的支持性服務，而達到政府介入的目的。儘管居住的處所不被視作一種處遇服務，而是單純居住的空間，但卻扮演相當重要的角色，可說是其他處遇介入的先決必要條件。

然而，現階段臺灣受限於地狹人稠的先天地理限制，公共住宅的空間資源相對稀少，且目前對於居住正義的聲浪相對薄弱。在 2019 年「臺北市遊民生活狀況」調查報告的結果中，三分之四的無家者表達有需要固定住所的需求，但可負擔的每月租金平均為每月 5000 元，顯與臺北市租屋市場房價落差太大，更遑論房東基於對遊民的刻板印象後是否有出租意願(芒草心，2019；蕭閔偉、中山徹、全泓奎、水內俊雄、山田理繪子，2015)。近年來透過許多服務無家者的民間非營利組織奔走倡議，公部門對於無家者露宿公共空間的合理性及露宿街頭者的人權有顯著的提升，像是北車與艋舺公園行李袋專案的規劃，展現出對無家者所有權的重視。

如何看待無家者的觀點決定了服務的提供模式。有別於過去將露宿街頭視為遊民自身的道德瑕疵，並將之訴諸於警政且採取近矯治體系的方式提供服



務；繼而轉變為將之視為社會底層的弱勢群體，期待透過福利制度建構完整的服務體系，協助無家者回歸主流社會的價值；現今跳脫各樣福利身分的框架，將居住視為基本人權，提供最基本的居住保障已成為國際新興無家者服務的主流。

### 三、無家者的服務成效—脫遊

儘管有各樣的服務模式與服務項目，其服務目標卻是極為相似，大多以期待能協助無家者脫離露宿街頭的生活為主。依據臺北市政府社會局的定義，遊民經輔導後有穩定的居住處所達三個月以上者，即為成功脫遊，意即脫離遊民露宿街頭的生活方式。但在部分指標中，脫遊亦涵蓋協助案主返家、返鄉或是入住長期安置機構，相對於前者自立脫遊屬於「狹義脫遊」，後者可說是「廣義脫遊」。由於狹義與廣義脫遊的本質相去甚遠，因此在本研究中僅就穩定租屋的自立脫遊進行探討。

#### 1. 個人因素與脫遊成效

從過去研究發現，無家者能走向成功租屋的脫遊論述，主要仰賴內在自身條件與外在服務成效二者。在性別議題上，國內吳瑾媽(2000)的研究也指出，女性因社會上的性別角色期待，較容易取得社會福利相關資源，也對具個人隱私性的居所有較高的需求，相對於男性願意接受收容服務，因而有較高的脫遊機率。然而，在不不論是國內外的實務工作中都發現，LGBT 等性傾向少數族群不僅因社會歧視較容易成為無家可歸者，也在採取傳統二元性別架構下的夜宿服務中感到不友善的氛圍，較難參與相關服務方案而脫遊。

而在無家者的年齡方面，Braciszewski, J., Toro, P. 與 Stout, R. (2016) 等人的縱貫性的長期研究發現，早期經歷過露宿街頭的青少年不僅有較長的脫遊歷程，未來也較有可能再度流離失所。然而，若針對初次露宿街頭的青少年提供協助返家等家庭服務，不僅可避免未來較高的物質濫用風險，也會促進個體的整體功能。

各國的研究或調查報告都顯示，無家者的醫療需求是有固定居所者的數倍之上，健康受損、疾病叢生不僅是無家者失去工作與維持適當住所的原因，露宿街頭的生活也容易讓人產生心理與生理的症狀，讓原本無家者脆弱的處境更加惡化(Ray, J., 2007)。綜上所述，案主個人的性別、年齡與身心健康是無家者脫遊的重要關鍵。

#### 2. 不同服務模式的脫遊成效

##### (1) 區隔趕逐模式

許多國家對於遊民現象有著連續性對策，包含無家可歸的預防方案、緊急庇護所、外展服務、中繼住宅以及戒癮和就業訓練等涵蓋實務與現金補助的支持方案。就過往的研究指出，以區隔這以觀光之名行驅逐隔離無家者至其他社會角落的手段，不僅讓無家者的生活陷入困境，以致更難脫離露宿街頭的情

境，也就是說更不容易脫遊。因此，將露宿街頭的問題個人化，或以社會控制的角度來看待無家者絕非明智之舉(林萬億，2010)。

## (2)居住優先模式

相對而言，接受居住優先服務的無家者在未來租屋脫遊的時間、物質濫用行為、身心健康狀況及薪資所得上都有顯著進步。穩定的住處不僅帶來人身安全的保障及安全感，而讓服務使用者減少物質濫用的行為，更讓原本居無定所的無家者有機會取得穩定的就業機會並建立穩定的人際網絡關係(Kraus, D., 2005)。也就是說，透過提供居住優先的政策，未來達成長期且穩定租屋的脫遊目標是較容易成功的。

此外，依據 Lowell, J. (2015)針對歷經流離失所的美國家庭在領取租屋補助後的福祉發現，歷經流離失所的家庭在補助停發後，若沒有其他全面性的支持方案，很有可能再度若入失去住所的情境。然而，有接受支持性服務的家庭或提供可負擔的市場租屋物件，儘管在政府補助停發後仍處於低所得的狀態，其家庭整體福祉亦會有所提升，也就是說，若沒有其他相關配套措施，期待無家者透過租屋補助就能脫遊是過於天真的想法，否則儘管在短時間內有顯著成效，日後再度流落街頭的可能性也會比較高。

## (3)就業輔導模式

儘管社會大眾普遍抱持著無家者不事生產的刻板印象，但從兩次全國性官方進行的遊民調查(林萬億，1994；鄭麗珍，2004)，以及臺北市每3年進行一次的臺北市遊民生活狀況調查(李淑蓉，2016；芒草心，2019)中，皆可發現近八成的無家者有工作，惟其工作收入不足以支應租屋相關費用。根據全國性的研究調查顯示，無家者的工作收入平均數在1995年為7485元，2004年竟下降到4280元，不僅顯示出底層勞動市場勞工薪資下降的趨勢，也突顯無家者支付房屋費用的困難性。

而依據2019年衛臺北市遊民生活狀況調查報告，無家者自述露宿街頭的兩大主因分別是長期失業(69%)及無力負擔房租(55%)，可見不穩定的經濟來源是造成露宿街頭的主要原因，發展就業的協助方案有其必要性。

縱使自2007年開始，臺北市政府社會局委託勞工局執行的就業輔導方案，提供無家者專門的就業媒合服務。這也是全國唯一推動無家者就業媒合的就業服務站，有別於其他地區的就業服務處，就服站致力於開拓並媒合願意接納無家者族群的雇主，並依據無家者的特殊需求提供服務，如盥洗空間、面試服裝、電腦網路和聯絡電話等，但就服站基於法規要求，就服站僅能媒合符合勞基法規範的勞動市場工作，多數無家者的健康狀況並無法勝任全職工作的體力或學歷要求，以致在就業媒合中屢遭挫敗而不願再參與(郭仲珈，2012)。

而公部門現行的以工代賑方案多以職場弱勢為對象，且屬短期就業類性。參與者儘管能在該方案中獲得就業機會也享有勞健保，但因屬救助性值而未納

入勞基法的保障範圍，以致沒有提撥勞退金，專案結束後又將回到原點。臺北市遊民重建方案中的臨工扶助(即以工代賑的短期就業方案)，也遇到類似的困境，沒有接續性的服務方案，反而會讓參與的無家者陷入「工作/租屋—失業/露宿」的循環，也會讓已有部分工時工作的無家者卻步。

綜合來說，就脫遊的成效而言，直接提供無家者長期性的住所和所需的支持服務的居住優先取向服務，是最有成效的服務方案。即使是參加該方案的案主合併有其他物質濫用議題，脫遊成效依舊相對為高(Kraus, D., 2005)。

## 參、研究方法

### 一、研究設計

本研究採取次級資料分析，透過 SQL 串聯公部門遊民個案系統及重建方案資料庫，從中汲取 2016 年至 2018 年間 2,721 位臺北市列冊街友的服務數據。並運用邏輯斯帝對數迴歸模型，檢視無家者的年齡、性別、身心健康、成癮行為、身障身分等基本人口特性，以及社工開案主責、急難救助、醫療協助、就業輔導、安置收容及租屋補助等相關社會福利服務使用情形對於穩定租屋的預測。

### 二、研究假設

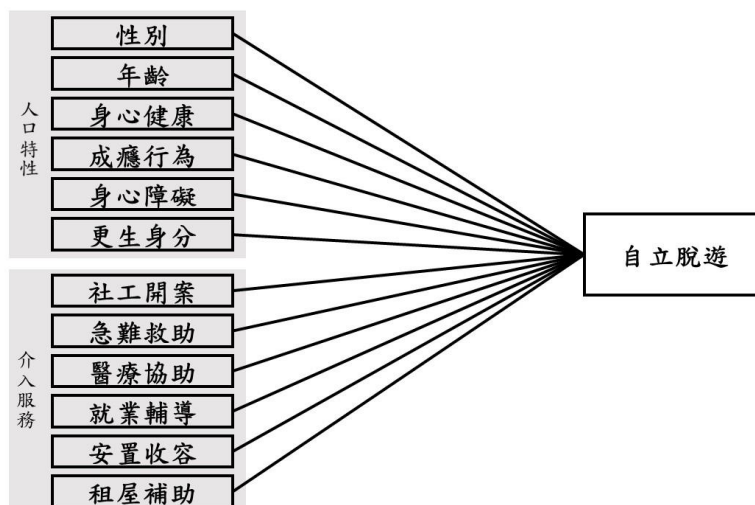
經實務現場的觀察與過去研究及調查的結果顯示，脫遊的成效仰賴案主自身的條件與提供的服務，故本研究聚焦在公部門社會福利系統所記錄的案主相關資料與服務數據，並提出研究假設如下：

1.假設一：案主個人的條件可以預測脫遊的可能性。換言之，年齡、性別、教育程度、心理健康與否、是否有成癮行為、是否為身障者等個人特質，可以預測無家者的脫遊機率。

2.假設二：社會服務使用情形可以預測脫遊的可能性。也就是說，是否有社工開案主責、是否有申請急難救助、醫療協助、就業輔導、安置收容及租屋補助等服務可以預測案主未來穩定租屋的可能性。

3.假設三：在控制其他條件不變的情況下，案主個人的條件與服務使用情形可以預測該名無家者未來脫遊的可能性。這也就是說，當其他條件一樣的情形下，案主的年齡、性別、教育程度、心理健康、成癮行為、身障身分等個人特質，以及是否有社工開案主責、急難救助、醫療協助、就業輔導、安置收容及租屋補助等服務可以預測案主未來不再露宿街頭的可能性。

綜合上述研究假設，本研究提出研究架構圖如下：



### 三、變項的定義與測量

關於本研究各變項的操作型定義，研究者依序介說明如下：

#### (一)、人口變項

- (1)性別：男性為 1，女性為 0，因原始資料未納入性傾向少數族群，故僅以生理性別作區分。
- (2)年齡：以案主出生年至 2019 年之實歲年齡計算，身分不明者則採用社福系統推估之年齡。
- (3)身心健康議題：依遊民清冊紀錄中是否有勾選「重大疾病」、「疑似精神疾病」、「有心理健康議題」編碼，若任何一項有圈選者均為 1，沒有勾選任何一項者為 0。
- (4)成癮行為：依社福系統中是否有勾選「酗酒/酒癮議題」、「物質濫用議題」編碼，若任何一項有圈選者均為 1，沒有勾選任何一項者為 0。
- (5)身障身分：依社福系統開案時是否有勾選「身障證明」編碼，若有圈選者為 1，無則為 0。
- (6)更生身分：依社福系統開案時是否有勾選「受刑人/更生人/(曾)加入幫派犯罪」編碼，若有圈選者為 1，無則為 0。

#### (二)、服務提供變項

- (1)開案服務：社福系統中案主是否有主責社工開案長期服務，有開案者為 1，未開案者為 0。
- (2)急難救助：遊民補助系統中案主是否有申請以提供現金為主的經濟扶助，包含急難救助、證件規費、交通車資等，有領取者為 1，無則為 0。
- (3)醫療協助：遊民補助系統中，案主是否有申請至社會局合作醫院免部分負擔之就醫費用補助，有領取者為 1，無則為 0。
- (4)就業輔導：案主是否有參與重建計畫中就業服務單位所提供的「就業媒合」、「領薪前車餐資補助」、「穩定就業獎勵金」、「就業租屋補助」並接受就業輔導員輔導，有參與者為 1，無則為 0。
- (5)收容安置服務：案主是否曾經入住公辦公營或公辦民營的收容機構，或是入住民間非營利組織提供的夜宿據點，有入住者為 1，沒有者為 0。
- (6)租屋補助：遊民補助系統中案主是否有申請房屋租金的補助，包含押金補助及租金補助，有領取者為 1，無則為 0。

#### (三)、依變項

自立脫遊：透過身分證字號串聯，擷取案主 2019 年 10 月 1 日時的居住型態，若仍穩定租屋者為 1，非有固定租務而露宿街頭者為 0。

### 四、資料分析方法

研究者於取得 Excel 形式的社福系統與遊民補助系統資料後，將相關資料轉檔至統計套裝軟體 SPSS 中進行分析，先以次數分配針進行檢誤，觀察是否有不合理值的存在以確保資料的正確性與完整性。而在統計分析方面，研究者先以集中趨勢與離散趨勢等描述統計呈現樣本概況，接著以雙變項分析及邏輯斯帝迴歸模型等推論統計進行假設驗證。

## **五、研究倫理**

本研究屬於次級資料分析，分析標的均為過往資料，並無追求特定研究結果而影響現有服務行為的疑慮，案主福祉亦未受其影響。資料之取得係透過正式合法管道向相關單位申請，經審核後由資訊單位提供，研究過程均依保密原則處理。

## **六、利益揭露**

本研究所需花費均由研究者本人承擔，研究進行過程未領取臺北市政府社會局或任何公私立團體之補助。本研究僅陳述個人意見，不代表臺北市政府社會局立場，研究產出成果均屬研究者個人智慧財產，並依學術倫理承擔相關責任。惟研究者為臺北市政府社會局現有員工，研究摘要係經臺北市政府社會局審核後公開。此外，研究者本人及其親屬，均為未涉及無家者服務相關單位之考評、甄選或經費補助事宜。特定研究成果亦與研究者所得、福利或考績無對價關係。

## 肆、研究發現

### 一、描述性統計結果

由於臺北市遊民清冊中只列計露宿街頭或其他公共場合的「狹義」無家者。但社福系統則來自社福中心社工的接案清冊，其中也包含處於非穩定居住狀態的案主，像是借宿親友家、暫居非法違建/空屋、便利超商、網咖、三溫暖等 24 小時營運商家的「廣義」無家者，因此人數相對為多。

#### (一)案主人口變項

##### 1.性別

經過檢誤及身分證字號比對後，2016 至 2018 年間共有 2,104 位經由臺北市 12 區社會福利服務中心及遊民專責小組暨聯合夜訪團隊所服務的無家者。其中，男性約佔 83% (1,749 人)，女性約為 17% (355 人)，相較於 2018 年衛福部全國遊民清冊中女性遊民比例的 12%，以及臺北市遊民清冊中女性遊民 14.6% 為高，但與 2019 年「臺北市遊民生活狀況調查報告」中女性無家者 18.5% 的比例相近。

##### 2.年齡

在年齡方面，2090 位願意透露年齡且可識別身分的無家者中，年紀最小者是 19 歲，最大是 92 歲，平均 53.7 歲。未滿 20 歲者有 0.2% (4 位)，20 至 29 歲者佔 3.5% (70 位)，30 至 39 歲者有 10.6% (221 位)，40 至 49 歲者佔 20.7% (432 位)，50 至 59 歲者有 29% (605 位)，60 至 69 歲者有 30% (618 位)，70 至 79 歲者有 5.5% (115 位)，80 至 89 歲者有 1.1% (23 位)，而 90 歲以上長者則有 0.14% (3 位)。其中，60 至 69 歲者為數最多，其次是 50 至 59 歲者，可見無家者的年齡層集中在中高齡人口群。

倘若將研究人口分為以下 5 組，未滿 20 歲者、20 至 34 歲年輕族群、35 至 49 歲中年族群、50 至 64 歲中高齡人口，以及 65 歲以上老年人口。其中，未滿民法成年者有 0.2% (4 人)，年輕族群有 7.9% (165 人)，中年族群約占四分之一 (26.5%，558 人)，中高齡者則近半數 (47.3%，988 人)，老年人口則有 17.9% (375 人)。也就是說，49 歲以下青壯人口約佔全體無家者的三分之一 (34.8%，727 人)。值得注意的是，65 歲以上老年人口約佔整體的兩成，理論上符合社會福利救助資格的人口群，為何還會淪落至露宿街頭，年長者的社會安全網設計尚需進一步省思。

##### 3.身心健康：

本研究顯示，17.3% 近兩成的無家者患有確切診斷的生理疾病 (365 人，17.3%)。而在心理健康方面，約有一成的無家者患有精神或心理方面的疾病 (8.7%，183 位)，其中有情緒問題者有 67 位 (3.2%)，患有精神疾病者為 117 位

(5.6%)。由於本研究資料來自於社福系統，其資料多為第一次訪視時所建立，相關資訊不一定能一次蒐集完成，健康狀況尚有許多黑數。

#### **4.成癮行為：**

在本研究中，有近一成的服務使用者有物質濫用的成癮行為(10.2%，215人)，其中有72.1%(155人)有酗酒的行為，37.7%(81人)有使用毒品的歷史，更有近一成9.8%的人同時有酒藥癮議題(21人)。

#### **5.福利身分：**

值得注意的是，在本研究中分別有98位(4.7%)和396位無家者(18.8%)領有低收和身心障礙證明等福利身分，也就是說近兩成的無家者已有社會福利體系的介入並享有相關資源，但仍無法維持基本的生活。在國內的研究與實務現場皆觀察到，許多無家者雖然符合社會救助的標準，卻因無穩定住所或戶籍問題被行政上判定「未實居」而被排除在社福體系之外(張獻忠，2014)。

#### **6.更生身分**

此外，在本研究中，無家者有犯罪紀錄者不到3%(61人)，明顯與刻板印象中無家者是犯罪淵藪的形象大相逕庭。

### **(二)、無家者服務使用情形**

#### **1.開案服務：**

儘管社會局在服務過程中接觸到2104位無家者，但僅有針對約三分之一的無家者(728位，34.6%)提供長期密集式的開案服務，其餘近三分之二可能因案主意願，或現實環境考量而僅提供短期或一次性服務(1376位，65.4%)。

#### **2.急難救助：**

在本研究中，38.6%的無家者申請過提供現金補助的急難救助(812人)，其餘61.4%的街友則未申請過重建方案中的急難救助(1292人)。也就是說，儘管貧窮是無家者最顯著的議題，但取得該方案經濟補助的遊民仍為相對少數，認為街友都是來要錢或來騙錢的刻板印象應被打破。然而，但因未進行跨資料庫比對，無法確認其餘近六成的案主是否申請過其他救助金或物資不得而知，且無法進一步比對申請金額多寡的差異。

#### **3.醫療協助(掛帳單)：**

在全體2104位無家者中，有近半數48.7%的人使用過醫療掛帳單的服務(1024位)，但整體來說從未使用的街友還是相對較多(51.3%)。有可能是因為掛帳單的使用限於臺北市聯合醫院與少數特定醫療院所，多為區域醫院而非診所，與多數無家者偏好至藥房購買成藥的習慣不同。



#### 4.就業輔導：

所有社會局協助過的無家者中，僅有約四分之一(522位)參與過就業輔導的方案，其餘75.2%(1582位)則從未使用相關服務。而所有就業輔導方案參與者都會有就輔員協助，其中有60%(308人)領過就業穩定獎勵金，33.5%(175人)申請過領薪前車餐資補助，僅有150位(7.1%)的無家者參與以工代賑的社區派工方案。

然而，上述結果並不代表無家者沒有投入勞動市場。依據2015年及2018年臺北市遊民生活調查報告中顯示，七成五以上的無家者都有工作，然而受限於學歷、中高齡與健康狀況，工作型態多為非典型就業，屬於沒有勞健保、兼職性質的工作，無法符合勞動局就業輔導的標的，以致於接受就業輔導的人數偏低。而在以工代賑的社區派工方案中，因派工能媒合的地點有限且預算有限，又因本方案係針對中高齡無法市場就業但尚有部分工作能力者，人口群相對限縮，故參加人數較他者為低。

#### 5.短期收容

在所有服務過的2104位無家者中，有45.6%的案主曾經接受短期收容(959人次)，約過半數則未入住公辦公營遊民收容中心、公辦民營委託單位或民間非營利團體夜宿據點(1145人)。

#### 6.租屋補助：

臺北市社會福利服務中心與遊民收容中心服務的無家者中，僅有350位無家者申請過房屋補助(16.6%)，其餘八成多從未申請(83.4%，1754位)。以上數據看似鮮少提供租屋補助，然而多數社工會考量案主未來支付房租的能力，傾向以培養案主存款自立的方式租屋，而非仰賴政府補助來短期脫遊，避免案主在租押金用罄後再度露宿街頭。

### (三)脫遊狀況

#### 1.居住現況

透過社福系統的比對，可以得知案主在108年12月31日前最後一筆被記錄到的居住狀況。所有無家者中，僅有7.4%的無家者持續租屋生活(155人)，3.2%(68人)的案主返家或返鄉，2.4%的無家者與親密伴侶同居或取得借宿親友家的機會，1.7%(35人)因失能接受長期安置，55.5%(1168人)仍然露宿街頭，16.3%(344人)則是不知去向、行蹤成謎，6.4%則仍住在短期收容的遊民機構，其他7.1%則是如死亡、長期住院或遷區(轉由其他中心服務)等非屬上述歸類的情形。

也就是說，儘管就目前社會局所定義的脫遊(係指包含租屋、返家/返家、居住親友家和長期安置等不再睡在街上的狀態)，有14.6%的案主確實達到字面

上的廣義脫遊(308人)，尚有85.4%的無家者仍屬於露宿街頭或行蹤不明。然而，仔細探究其中僅有7.4%屬於自立的「狹義」脫遊，其餘近九成的服務使用者仍處於與露宿街頭相差無幾的非穩定居住狀態(92.6%，1949人)。

## 2. 租屋脫遊

現階段定義脫遊，係指租屋三個月內追蹤仍居住在住所者，惟本研究定義之成功脫遊是指案主在研究資料蒐集前仍居住在私人住處者。而在本研究所有的2104位無家者中，2019年已脫離露宿街頭生活者約佔7.4%(155人)，受限於資料結構，無法精確比對出重複租屋-街頭者的比例，但在實務現場，租屋的穩定性一直是無家者使用租屋補助後難以克服的議題。

## 二、假設研究驗證結果

### 1. 研究假設一驗證結果

研究假設一試圖探究案主的個人條件與脫遊機率間的關係，與瞭解無家者的年齡、性別、教育程度、身心健康、成癮行為、身障或更生人等個人特質，是否與無家者的脫遊機率有關。而透過雙變項分析發現，性別、年齡、成癮行為、身障身分與脫遊機率有關，身心健康及更生身分則未達統計上的顯著。

在本研究的卡方檢定中，性別與是否脫遊有關( $\chi^2(1)=10.97, p < .05^{***}$ )，其中相較於男性中僅有6.5%租屋脫遊，女性無家者有11.5%租屋脫遊。也就是說，女性的脫遊機率較高。

而在年齡分組方面可以發現，不同年齡人口群與自立脫遊的機率有關( $\chi^2(4)=14.35, p < .05^{**}$ )，相較於20歲以下民法未成年組為0%、21-34歲年輕族群為3.6%、35-49歲中年族群為7.3%、65歲以上老年人口為4.3%，50至64歲中高齡者的脫遊比率為9.3%。這意思是，年長者脫遊機率相對較高。

成癮行為亦與是否脫遊有關( $\chi^2(1)=17.445, p < .05^{***}$ )，相較於無成癮行為者僅有6.6%租屋脫遊，有成癮行為者有14.4%租屋脫遊，反映出有成癮行為者租屋脫遊的比率較高。

此外，案主的身障身分與脫遊有關( $\chi^2(1)=3.35, p < .05^*$ )，其中相較於無身障身分者中有7.8%租屋脫遊，有身障身分者僅有5.3%租屋脫遊，亦即無身障身分者脫遊機率較高。

綜上所述，女性、年長者、有成癮行為者和無身障身分者，其脫遊機率較高，是否有身心疾病或更生身分並未影響其脫遊機率，研究假設一部分成立。

### 2. 研究假設二驗證結果

研究假設二欲探究無家者服務使用情形可以預測脫遊的可能性，試圖分析是否有社工開案主責、是否有申請急難救助、醫療協助、就業輔導、安置收容及租屋補助等服務與案主未來穩定租屋的可能性有關。

藉由雙變項分析的卡方檢定，本研究發現社工開案主責、醫療協助、就業

輔導、接收短期收容及申請租屋補助者的脫遊機率較高，領取急難救助則未達到統計上的顯著。

社工開案與脫遊有關( $\chi^2(1)=84.41, p < .05^{***}$ )，其中相較於未開案者僅有 3.6%租屋脫遊，有社工主責開案者則有 14.6%租屋脫遊。也就是說，有社工主責服務的個案，未來租屋自立脫遊的可能性較高。

醫療協助亦與脫遊有關( $\chi^2(1)=5.91, p < .05^*$ )，相較於未接受醫療協助者僅有 6%租屋脫遊，有接受醫療協助者則有 8.8%租屋脫遊，未使用醫療協助者的脫遊可能性較高。

而在就業輔導方面，是否接受輔導方案與脫遊機率有關( $\chi^2(1)=77.45, p < .05^{***}$ )，相較於未接受就業輔導者僅有 4.5%租屋脫遊，有接受就業輔導者則有 16.1%租屋脫遊。這指明有使用就業輔導資源者，其脫遊可能性較高。

透過統計檢定發現，短期收容與自立脫遊有關( $\chi^2(1)=199.78, p < .05^{***}$ )，相較於未入住收容單位者僅有 3%租屋脫遊，有入住短期收容單位者則有 16.2%租屋脫遊，意即接受短期收容的無家者未來脫遊的可能性明顯高於持續露宿街頭者。

此外，租屋補助與是否脫遊有關( $\chi^2(1)=136.94, p < .05^{***}$ )，其中相較於無領取者僅有 4.4%租屋脫遊，有領取租補者則有 22.3%租屋脫遊，惟本研究中比率最為懸殊者。可見，領取租屋補助的無家者，不僅在三個月後仍維持租屋型態的可能性較高，經過長時間追溯後仍處於自立脫遊的可能性也較高。

依據上述研究結果，可以得知在未控制其他條件下，有社工開案主責服務、未使用醫療協助、有接受就業輔導、願意入住短期收容中心及有申請租屋補助者，其自立租屋脫遊的可能性較高，而是否領取急難救助則未有差異，可以說研究假設二部份成立。

### 3.研究假設三驗證結果

假設三希望能瞭解在控制其他條件不變的情況下，案主個人的條件與服務使用情形是否能預測該名無家者未來脫遊的可能性。這也就是說，當其他條件一樣的情形下，案主的年齡、性別、身心健康、成癮行為、身障身分等個人特質，以及是否有社工開案主責、急難救助、醫療協助、就業輔導、安置收容及租屋補助等服務使用情形可以預測案主未來不再露宿街頭的可能性。

由下表可以發現，整體邏輯斯帝多元迴歸模型有達統計上的顯著( $\chi^2(13)=429.98, p < .001$ )，研究者遂進一步檢視各變項的個別解釋力，結果發現性別、年齡、身障身分、社工開案服務、急難救助、醫療協助、就業輔導、和租屋補助可以預測案主的脫遊機率，但身心健康、成癮行為、更生身分以及短期收容服務則未達到統計上的顯著。

換言之，在控制的情境下，重建方案中有社工提供開案服務、接受就業輔導、領取租屋補助能預測無家者脫遊的可能性，其中又以租屋補助的預測力最強。若進一步檢視其關係方向，可以得知女性、年紀越長者、非身心障礙者、

有社工主責開案服務、沒有申請急難救助或醫療掛帳、接受就業輔導、領取租屋補助的無家者，未來自立租屋脫遊的可能性較高。

若依據機率比值來進行分析：男性與女性相比，其脫遊的機率減少 73%。年齡每增加 1 歲，案主未來脫遊的機率會增加 2.6%，65 歲相較於 60 歲的無家者，其租屋脫遊的可能性便會增加 13.69%( $1.026^5=1.1369$ )。而有身障身分者則比無身障身分者減少 49.2%的可能性。但若有社工開案服務，無家者的脫遊機率約為沒有者的 1.9 倍，領取急難救助者的可能性則降低 57.3%，接受醫療協助者則是減少 55%。不過，接受就業輔導者出現脫遊的可能性則增加到 1.8 倍，而領取租屋補助者更是較沒有領取者為高出 8.36 倍。雖然就機率比值來說，個人背景變項的預測性還是不低，但社會工作者的開案服務與重建方案服務的影響也是不容忽視。

#### 無家者脫遊之多元邏輯迴歸分析

| 變項                  | b             | Wald $\chi^2$ | 機率比值  |
|---------------------|---------------|---------------|-------|
| 個人特性                |               |               |       |
| 性別                  | -1.308        | 25.46***      | .270  |
| 年齡                  | .026          | 7.495***      | 1.026 |
| 身心健康                | .180          | .014          | --    |
| 成癮行為                | .365          | 1.897         | --    |
| 身障身分                | -.690         | 5.279*        | .502  |
| 更生身分                | -.613         | 1.686         | --    |
| 服務使用                |               |               |       |
| 社工開案                | .658          | 9.328*        | 1.931 |
| 急難救助                | -.850         | 13.507***     | .427  |
| 醫療協助                | -.799         | 12.054***     | .450  |
| 就業輔導                | .610          | 7.527**       | 1.841 |
| 短期收容                | 19.659        | .001          | --    |
| 租屋補助                | 2.1241        | 83.867***     | 8.364 |
| Model $\chi^2$ (df) | 429.98(12)*** |               |       |

\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

#### 四、小結

分析結果顯示，本研究模型達到統計上的顯著，可解釋 45.2%的變異程度(Nagelkerke  $R^2$ )並正確分類 92.9%的個案，其中社工開案主責、提供就業輔導及租屋補助可作為成功脫遊的預測因子( $p < .05$ )。在相關分析中，性別、年齡及身障身分與是否能穩定租屋有關，男性、有身心障礙及年紀較輕的無家者較難脫離露宿街頭的狀態( $p < .05$ )。不過在納入社工服務相關變項的多元迴歸模型中發

現，即使在控制其他條件不變的情況下，有主責社工開案服務、就業輔導員的協助、首月租押金補助的提供，無家者未來能在社區穩定租屋超過三個月的可能性較高；但僅領取急難救助和醫療協助的遊民個案卻正好相反( $p < .05$ )。

也就是說，在未接受社會工作介入的情況下，街友是否能返回社區穩定租屋仰賴自身的人口特質與條件；但若有結合社政及勞政的服務介入，再加上起始資本的提供，就能有效提升遊民重建方案參與者脫遊的可能性。

## 伍、結論

### 一、研究結果與討論

#### (一)、案主個人特性

本研究在個人特性上的分析結果與多數研究相似。女性較男性容易脫遊的現象恰好回應國內學者黃克先、朱冠蓁(2019)針對女性無家者的研究，由於女性整體來說對具個人隱私性的居所有較高的需求，相對於男性願意採取求助行為並參與相關重建方案，因而有較高的脫遊機率。

有關越年輕的無家者越難脫遊的原因，可以與 Garrett, S., Higa, D., Phares, M., Peterson, P., Wells, E., & Baer, J. (2008)的研究呼應，因著年輕時期就露宿街頭者往往伴隨家庭暴力或家庭關係疏離的議題，當其身心狀況尚佳、自行求職能力尚可且與街頭同儕有較緊密的關係。

而在雙變項中顯著而多元迴歸模型未顯著的成癮行為，則是反映出社工對於有物質濫用議題者的關注，對於有毒藥癮者傾向開案所致。身心障礙者租屋脫遊的困境在實務工作上經常出現，由於弱勢租屋者負擔得起的無障礙物件相當稀少，使得身障者的租屋遠較單親家庭、低收入戶甚至獨居長者難尋。除了安置機構外，鮮少有社區租屋的可能性。

#### (二)、服務使用情形

本研究中可以發現，有主責社工開案服務、接受就業輔導與申請租屋補助是最能預測無家者未來成功租屋脫遊的變項。其中每一項都涉及不同體系的合作，可見無家者的服務並不能靠社會局單一撐起，全面性、整合型且跨領域的服務方案有其必要性。

#### 1. 開案服務

社工開案主責意味著，有專責的社會工作者提供案主長期且密集的服務，並且無家者也有意願接受服務，彼此間透過專業關係所產生的信賴關係，使得服務的提供有較高的接受度。在 Kraus, D. (2005)的研究調查報告中指出，無家者們自述被「當成人看」是他們選擇參加服務方案的標準，顯示一線工作者對無家者的態度與服務單位的接納氛圍是脫遊方案成功的關鍵。

同樣是針對服務數據的預測分析，Bowen, E., Canfield, J., Trostle, A., & Harley, D. (2015)的研究發現，在迴歸模型中僅有案主停留在方案中的時間可以預測未來租屋的機率，也就是無家者接受社工在案服務的時間與成功脫遊有關。而該研究的人口背景變項未達統計上的顯著，顯示出在控制其他條件不變的情況下，人口變項本身無法預測脫遊率，而是服務相關的變項有預測能力。也就是說，不論案主的個人條件如何，促成案主不再露宿街頭的關鍵在於服務本身，這與本研究的結果相近。

## 2. 就業輔導與社區租屋

在本研究中，接受職業媒合、領薪前車餐資補助、以工代賑等就業輔導者的脫遊機率較高，顯示投入全職工作是脫遊的重要關鍵。同時，這也反映出非全職收入者無法維持租屋狀態的困境。畢竟負擔得起的房屋是決定未來穩定租屋的必要條件，否則在補助期間結束之後，如何能維持原有的居住機會？

從歷年來臺北市遊民生活調查報告中，可以看出七成以上的無家者都有工作，只是工作類型集中於非全職的零工/粗工、派報和舉牌，平均收入每月不到五千元。倘若沒有其他收入，支付租金幾乎完全不可能，故非全職工作者的租屋生活難以為繼。而在排除兼職工作者後，能從事全職工作者寥寥無幾。

雖然國內外媒體報導中，都給予無家者以工代賑的社區派工方案極高的評價，但在實務現場仍有諸多的挑戰。首先，以工代賑的供給除了受限於有限的預算外，更仰賴社區提供友善的工作場域，烙印在無家者身上的歧視與刻板印象，往往讓拓點工作困難重重，代賑機會遠比低收入戶來得更低，使得派工市場容易飽和而無法繼續擴大服務。再者，一旦派工方案終結，穩定經濟來源就會消失，屆時案主的年齡更長、體力更差，也就更難找到勞動市場上的工作，倘若沒有其他資源挹注，案主勢必再度落入經濟困難的窘境。

此外，多數無家者就業服務單位的工作人員並非社福背景，儘管工作者認為露宿街頭是無法全然避免的現象，也對無家者的出現報以同情，並認為這是一個值得被重視的議題，但他們在與無家者互動的時候，仍然會受刻板印象或社會汙名影響，無形中降低無家者參與就業輔導的意願(Kinsley, R., 2012)。

縱使租屋補助可以直接協助無家者在短時間內脫遊，但如何在成功租屋後繼續維持自立的生活卻是更大的挑戰。過去露宿街頭所造成的生理與心理傷害，使得案主難以維持健康身心而獨立生活；中高齡、低教育程度或更生的身分，使市場就業的困難度倍增，如何長久維持經濟來源，值得就業輔導單位縝密的規劃。

## 3. 申請急難救助背後的需求脈絡

雖然本研究中部分服務項目使用者的脫遊機率較低，但不代表這些服務的重要性應受到質疑或是提供量應該減少，反倒應檢視該項服務背後的意涵。以急難救助為例，從描述統計中看出申請急難救助者不在少數，顯見需求背後因素有其脈絡。

而在研究者後續的研究中發現，急難救助下所涵蓋的急難金、交通車資和申辦證件規費等三大項目中，僅有申辦證件規費者的脫遊機率相對較低，其餘則未達到統計上的顯著。也就是說，需要辦理身分證件者較難脫遊。

仔細探究下不難理解，是什麼樣的人會遺失證件？精神狀況不佳者容易遺失證件，生活自理功能缺損者更是。在街頭上勉強掙扎求生之際，除了賣人頭賺取額外收入外，身分證、健保卡等證件可說是身外之物，又是什麼樣的情境促使無家者產生補辦證件的需求？實務上的經驗是當社工要協助案主進行身障

鑑定或機構安置時，補辦證件成為絕對必須的程序。所以說，並不是急難救助本身需要檢討，而是如何對需要申辦證件者提供恰當的支持性服務才是重點。

#### **4.領取醫療協助者在自立脫遊外的選擇**

顯而易見地，健康狀況不佳的無家者才有申請醫療掛帳單或長期醫療服務的需求，又經研究者進一步的檢視後發現，這些醫療領取者未來入住安置機構的可能性較高。也就是說，儘管在這短短三年的資料中就可以發現，許多身體健康狀況下滑的無家者出現比較高的醫療照護需求，未來有極高的可能性進入安置體系。

國外研究者 Ray, J. (2007)的調查報告指出，整體而言美國無家者出現醫療照護需求的頻率是有住所者的兩倍，原本貧窮生活及街頭生涯對身心的戕害，使得步入中年後的無家者在貧病交迫下健康急遽惡化，因而衍生出較高的醫療需求，並反映在醫療服務的使用頻率上。但若將無家者的問題窄化為醫療問題，認為處理完案主的生理疾病就可以解決問題，而忽略無家者背後心理及社會層面的需求，則同樣無益於脫遊的成效。

綜上所述，雖然使用醫療掛帳單和急難救助對於案主自立租屋脫遊在統計上有反向效果，但不代表這些服務在實務工作上沒有貢獻。從過往研究與他國經驗中可以發現，醫療協助與急難救助服務協助了健康狀況不佳、甚至失能的無家者族進入長期安置機構，讓社會經濟弱勢者取得應有的服務。

## **二、研究限制**

### **(一)臺北市的區域特性與其他地區不同**

臺北市為全國福利政策最為完整且社會福利資源相對充足的地區，無家者的人數與密度亦為全國之冠，故其都市經驗不一定能適用於鄉村或是其他社福資源稀少的地區，本研究有其地域性的限制。

### **(二)未正確估算研究參與者人數**

由於個資法限制無法提供原始資料，本研究資料的汲取仰賴社會局資訊人員提供，僅取得接案表序號而無法進行原始身分的比對。再者，更換姓名及身分證字號在無家者服務中並不罕見，秉持改名即可改運的信念、精障者症狀表現或期待隱姓埋名的更生人，都有可能更換姓名或身分證字號，因此在比對中勢必會出現重複計算的可能性。

## **三、研究建議**

### **(一)政策建議**

儘管在整體預算有限的情況下，無家者相較過去比較容易得到不同程度的服務和緊急庇護場所，但若未有相對應的人口估計、擴大的就業輔導方案和分階段分流的服務制度，仍無法實質上解決無家者露宿街頭的問題。本研究依據相關數據與研究發現，提出以下 5 點實務建議：



## 1.正視「類遊民」、「準無家者」等居住不穩定者的需求

在本研究中，臺北市政府遊民清冊的人數與遊民重建方案使用人數出現明顯差異—列冊的街友僅 600 多人，但從社會福利系統的使用資料卻顯示每年有上千人使用遊民相關服務。這並非是社政人員怠忽職守未加清查，而是由於法規的劃分將無家者限縮為露宿公共場合達一定時間者，忽略許多近乎居無定所狀態者，實務工作者口中的「類遊民」、「準無家者」即無法被計算在內。

而這些居住弱勢族群，可能睡在車上、勉強依附有暴力行為的親密伴侶、寄宿在關係早已疏離的親友家，或是夜宿醫院、監獄或網咖、三溫暖等營業場所，看似並未露宿街頭，但在經濟收入、工作機會與生活樣態上幾乎與無家者無異，未來也極有可能成為無家者。倘若沒有適當介入，依舊會落入無家可歸的光景(張獻忠，2014)。身為第一線社會工作者不願袖手旁觀，必然會介入而使用遊民服務相關資源，因而出現列冊與服務系統登載人數上的差異。

從各國都市化的經驗看來，無家者是貧富差距擴大和社會關係網絡疏離下的必然現象，將會應適時地跟隨人口成長並不會消失。探究同為東亞都市的香港治理經驗則會發現，倘若只是追求數據績效，將無家者的定義限縮到露宿公共場所者，即可創造出無家者人數遞減的表面社政績效，但若參考民間非政府組織的調查數據，則會發現逐漸人數攀升的現象(徐國慶，2020)。驅趕性的政策因缺乏制度面的協助與資源的挹注，只會讓弱勢人口加速成長。

所幸臺北市採取務實地將夜宿在不適當場所者也納入無家者的服務範疇，即亦可享受遊民重建方案的服務資格。然而，人數與使用服務上的差異，勢必會讓資源的分配失衡，也會造成服務的供給出現缺口。無家者的定義影響人口數的多寡，進而影響資源的分配和未來服務使用者的權益。本研究突顯出遊民相關法規應與時俱進的需求，理應將居住於不適當場所者納入遊民定義。

## 2.提供分級分流的收容輔導機制

分級分流的服務架構在國內許多福利人口的政策中已成為主流，惟無家者的社工專業服務因發展時間較晚且多數仍帶有慈善色彩，目前分級分流的服務架構尚未明朗。

本研究從收容輔導的數據中，觀察到進入收容安置者的脫遊率與國外僅提供外展服務下的無家者相近，仔細探究後會發現：相較於東亞鄰近國家首都或大型都會的無家者政策—如日本東京、韓國首爾、香港與澳門特別行政區等—採取分級分流的輔導措施，臺北市的無家者收容服務僅有公辦公營和公辦民營者兩間庇護收容中心，入住個案並無對應的分級和自立分流政策，使得機構照顧負擔遠高於其他人口群的庇護中心，也將造成人員快速流動的負面結果。

故此，本研究建議參考日本及韓國的自立方案，將收容中心的無家者採取分流服務，依無家者未來的服務方向劃分為：安置照顧專區、自立準備專區和緊急庇護專區三者。安置照顧專區協助生活無法自理的失能及身心障礙者進入長照服務機構，使有較高醫療或照顧需求的無家者不因居住狀態而排除在社會

福利體系之外，讓身障者和精神障礙者回歸身障體系，並協助案主取得長期福利身分。自立準備專區則針對已有穩定工作且準備回歸社區租屋生活者設計，工作人員著重在租金儲蓄計劃與適當住所的協尋，旨在培養案主自我照顧和獨立生活的能力。而緊急庇護專區則是提供給初次露宿街頭和剛入住收容機構者，由於甫入住收容機構者多半帶著身心議題與街頭的互動習慣，需要有穩定的居住空間安頓身心，方能擬定未來生活規劃。

倘若臺北市因空間有限無法立即規劃出三個區域的無家者庇護專區，但若酌參同樣地狹人稠的香港和澳門地區非營利組織的無家者服務策略，則有自立準備和緊急庇護所兩種性質不同的服務，並以高低樓層作為劃分，讓二者在生活空間上有基本的區隔。無家者服務政策朝分級服務的制度邁進，不僅能達到服務分流的效益，使資源的投入更加聚焦，亦可降低機構管理的困難度，減少人員流動率。

### 3.發展階段性的社區租屋轉銜服務

本研究在檢視相關數據後發現，許多無家者並非第一次露宿街頭，早已在街頭與租屋間循環多次，或是長期處於露宿街頭的狀態。而這並非臺灣獨有的現象，許多國家都面臨者無家長長期、慢性無家者可歸(chronic homelessness)的情形。而在學者的調查研究中，紛紛指出遊民服務仍以短期、緊急性庇護收容為主，缺乏中長期的中繼住所和社會住宅是主要的原因(林萬億，1995；鄭麗珍，2004)，臺北市的調查研究也都提出住宅政策修訂的呼聲(李淑容，2016；芒草心，2019)。

然而，在重視市場自由和私人土地的民情中，大幅提高社會住宅比例的可行性在現階段並不高，立即轉變租屋市場中房東對無家者的刻板印象也困難重重。本研究建議不妨參考韓國的無家者服務制度強調分階段過度的原則，意即無家者從「大型收容庇護所→小型收容機構→住宅支持服務的社區租屋」間採取逐步轉銜的服務策略，而非一步登天式的「庇護所→社區租屋市場」服務模式。也就是在收容處所採取分流的服務策略，提供不同類型無家者對應的服務後，針對執行自立計畫者擬定階段性任務，居住空間從大型收容機構逐步轉銜至小型住宿據點，逐漸貼近社區租屋的實際樣貌，而非將無家者直接推回弱勢租屋市場。

畢竟在短短一個月內將盤根錯節議題的個案推回社區租屋，無家者面對的不僅是斷裂的社區關係和迥然有別的生活模式，為了應付收容期限而妥協的惡劣租屋環境也會降低個案持續租屋的意願，進而影響租屋穩定度(古登儒，2014)。也就是說，在缺乏配套措施的租屋計畫下，要求案主從收容中心直接回歸社區，無疑是把人推向再度露宿街頭的惡性循環。

此外，值得省思的是，儘管福利方案多以自立為其目標，但在無家者服務中，倘若將租屋脫遊作為實踐自立的唯一策略，將會忽略許多服務使用者真實的需求。重建方案中除了租屋自立脫遊外，應鼓勵無家者依其條件選擇其他脫

遊方式。在實務上，如何預防經濟弱勢者露宿街頭，並在成功租屋後維持自立的生活，才識無家者脫遊服務進一步需要達成的目標(許哲樺，2019)。期待未來的無家者服務方案，也應跳脫以社區租屋作為唯一脫遊策略的服務設計。

#### 4.拓展涵蓋兼職與底層勞動市場的就業輔導方案

從本研究的數據中可以發現無家者的年齡偏高、學歷偏低且多數有身心健康方面的議題，並非就業市場中雇主偏好的類型，一般性勞動市場就業實屬困難。而臺北市就業輔導的對象限定在全職工作者，多數無家者的身心條件恐無法負擔高勞力密集的工作，明顯無法符合就業輔導的資格，但不代表勞動市場上沒有合適的工作。因此本研究建議，就服站的協助範圍可擴及兼職工作和底層勞動市場。

畢竟依據本國社會學家戴伯芬(2014)的研究指出，無家者的工作類型主要有四種：第一種是正式勞動市場的全職職缺，如清潔工、保全等；第二種則是社會福利團體或社會企業所發展的無家者就業方案，包含大誌雜誌(Big Issue)雜誌販售員、芒草心街遊導覽員、人生百味浪人食堂、漂泊工站手工皂等均屬之；第三種是臺北市政府的以工代賑方案，以打掃鄰里環境的社區派工為主；第四種則是被稱為「遊民經濟」的粗工、臨時工、舉牌(大型廣告牌)、派報(發送傳單)、出陣頭等非典型就業機會，亦有學者認為違法的賣人口也成為無家者收入的管道。而從2019年「臺北市遊民生活狀況」調查報告的結果中，可以得知九成以上的無家者從事第四種工作類型。也就是說，無家者的工作職缺大多是被排除在正式勞動市場之外的底層勞動。

倘若國家社會政策主軸是要推動遊民的就業參與率，其實就現況來說，無家者的就業參與率並不低，但因政府勞動部門的勞動參與計算僅採計正式勞動市場的資料(簡言之，有提供勞健保等基本勞工權利的公司才會納入)，因此無家者的勞動參與率才會大幅被低估。倘若能對於低薪的底層勞動工作提供務實的輔導策略，勢必能提升案主就業能力，而不會錯失就業輔導的機會，才能回應無家者群體所處現實的環境需求。

此外，檢視以工代賑方案參與者的資料後發現，脫遊者並非藉資產累積脫遊，因其低於最低工資的所得並未達到足以累積達到足以支撐資產投資，或是獲得就業技能再投入職場的能力，而是因年齡達到法定救助老年人口的資格，轉為仰賴社會福利補助款生活，從被要求工作的貧窮者變成國家認可的貧窮者。政府部門所提供以工代賑的服務，如何轉銜到一般勞動市場，除了仰賴無家者自身的健康和學歷外，是否還能有別的策略？否則短期就業方案將淪為社會福利補助款的替代品，運用長期性的福利補助款來作為協助貧困者的方法值得深思(洪伯勳，2010)。

因此建議無家者就業輔導團隊，開創合法之兼職工作給無家者，不僅提高就業輔導服務的服務能量，並讓健康狀況有疑慮的無家者也能找到適當的經濟來源，減少仰賴短期救助性質的代賑方案且能減少求助者的挫折感。

## 5.推動無家者專法的設立

無家可歸(homeless)、露宿街頭是一個人的居住狀態，而非一個人的身分。而每一個人使用社會福利資源的權利，理應回歸其身分而非其居住狀態。但在本研究中竟有兩成左右的無家者領有法定福利身分，也就是說依法應享有生存保障的權利，卻仍露宿街頭。也就是說，在無家者的組成人口中有部分是並無工作能力者，只是礙於戶籍條件無法取得福利補助款。在全球化的社會變遷下，人口流動為必然的現象，但戶籍制度的規範往往將無家者排除在社會福利體系之外，此舉不但悖於公民權的實踐，更是對底層弱勢人口的壓迫(潘淑滿，2006)。

有別於其他縣市對於無家者福利提供的戶籍限制，戶籍非該縣市者所獲取的服務至多僅有寒冬物資或返鄉/返家協助的一次性服務(衛生福利部，2020)，臺北市作為首善之都，不僅全國社會福利資源投入之冠，遊民重建方案的服務對象亦未排除戶籍在其他縣市的無家者，對於露宿臺北市街頭者的公民權利相對有保障，值得肯定。

然而，面對因身心障礙或失能而需入住長期安置機構者，戶籍依舊是服務輸送的必要條件。因著國內無家者的服務係由中央授權各縣市政府以行政規則訂定，缺乏統一標準，使得服務出現斷裂與不一致的現象。因此，本研究建議推動全國性無家者專法的設定，並建構跨縣市的個案服務系統，不僅使無家者使用社會福利資源的權益不受漠視，亦可提供完整的追蹤與服務方案，避免淪為戶籍制度下的社福人球。

綜上，多數無家者在經過協助後並未在3年的資料蒐集時間內脫遊，而是繼續露宿街頭，這並非來自服務成效不彰或是流浪漢愛好自由或喜歡看星星等的刻板印象，而是在缺乏正確人數統計、租屋環境惡劣、底層勞動的低薪等現實環境下妥協的結果。回歸本研究的目的，期盼藉由大數據的分析看見無家者的樣貌以及可能存在的脫遊機制，藉此對實務服務與政策方案提供參考。

### (二)學術研究建議

#### 1.比較不同無家者族群的需求

在本研究中2721位無家者的服務名單中，僅有2104人足以辨識身分，其餘近600人身分不明。當初雖為避免重複計算而未納入身分不明人士，但這近五分之一(22%)的個案是否因有不同的特性，進而產生處不同樣態的服務需求，值得後續研究者關心。

#### 2.貫時性研究設計

本研究屬橫斷式資料分析，因而無法進行跨年度的比對，亦無法長期追蹤無家者在服務使用過程中的變化，對於無家者脫遊的細緻歷程無法有更精準地描繪。再加上許多無家者都有長期或再次露宿街頭的經驗，貫時性研究可以呈現每次促成實際改變的關鍵因素，相信這對脫遊研究勢必有所貢獻。

## 參考資料庫

- 全國法規資料庫(2020)【資料檔】。臺北市：法務部。檢索日期：2020年3月30日。網址：<https://law.moj.gov.tw/>
- 遊民處理情形(2020)【資料檔】。臺北市：衛生福利部統計處。檢索日期：2020年3月31日。網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2973-13796-113.html>
- 臺北市遊民處理情形季報表(2020)【資料檔】。臺北市：臺北市政府社會局。資料檢索日期2020年3月31日。網址：  
<https://dosw.gov.taipei/cp.aspx?n=B6EEFA7AD812EE02>

## 參考資料

- 古登儒(2014)。更生遊民復歸社會的歷程：返家路迢遙(碩士論文)。國立臺灣大學社會工作學研究所，臺北市。
- 李淑容(2015)。社會排除下的遊民：處境與對策。東吳社會工作學報，(29)，149-171。
- 芒草心(2019)。臺北市遊民生活狀況調查。臺北市政府社會局委託報告。
- 吳瑾媽(2000)。女性遊民研究：家的另類意涵。應用心理研究，(8)，83-120。
- 林萬億(1995)。遊民問題之調查分析 / 林萬億研究主持；行政院研究發展考核委員會編(初版)。行政院研考會發行。
- 姜浩雲(2012)。遊民工作者對遊民問題之歸因研究(碩士論文)。國立臺灣大學社會工作學系研究所，臺北市。
- 洪伯勳(2010)。製造低收入戶－鄉愿福利國家之社會救助官僚實作(碩士論文)。取自華藝線上圖書館系統。(系統編號 U0001-1608201016062500)  
doi:10.6342/NTU.2010.01710
- 許哲韜(2019)。邁向無家者支援網絡—以台北市為例(碩士論文)。取自華藝線上圖書館系統。(系統編號 U0001-3001201910312100)  
doi:10.6342/NTU201900319
- 郭仲珈(2012)。遊民使用社會福利服務之經驗與轉變:以大臺北地區為例(碩士論文)。取自華藝線上圖書館系統。(系統編號 U0001-1808201211565300)  
doi:10.6342/NTU.2012.02299
- 黃克先(2019)。「(這日) 迺人」、「做事人」與「艱苦人」：台灣無家者場域內的行動主體。台灣社會學，(38)，63-64。doi:10.6676/TS.201912\_(38).03
- 潘淑滿(2009)。遊民政策與服務的意識形態。臺灣社會工作學刊，(7)，49-83。  
doi:10.29814/TSW.200907.0002
- 戴伯芬(2014)。底層勞動、消費貧窮與都市漫遊者：臺北市街友田野記實。臺灣社會學刊，54，233-265。https://doi.org/10.6786/TJS.201406\_(54).0006
- 蕭閔偉、中山徹、全泓奎、水內俊雄、山田理繪子(2015)。以非正式公私協力

網絡建構遊民取向之社會出租住宅：臺北市萬華地區的案例分析。都市與計劃，42(3)，295-324。doi:10.6128/CP.42.3.295

## Reference

- Bowen, E., Canfield, J., Trostle, A., & Harley, D. (2015). Predictors of Stable Housing for Homeless Women Leaving a Sex Work-Exiting Program. *Families in Society, 96*(4), 268–276. <https://doi.org/10.1606/1044-3894.2015.96.36>
- Braciszewski, J., Toro, P., & Stout, R. (2016). UNDERSTANDING THE ATTAINMENT OF STABLE HOUSING: A SEVEN-YEAR LONGITUDINAL ANALYSIS OF HOMELESS ADOLESCENTS. *Journal of Community Psychology, 44*(3), 358–366. <https://doi.org/10.1002/jcop.21773>
- Garrett, S., Higa, D., Phares, M., Peterson, P., Wells, E., & Baer, J. (2008). Homeless youths' perceptions of services and transitions to stable housing. *Evaluation and Program Planning, 31*(4), 436–444. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2008.04.012>
- Kinsley, R. (2012). Beyond Depiction Engaging with Homeless Adults. Thesis (M.A.)--University of Washington, 2012.
- Kraus, D. (2005). *Homelessness, Housing, and Harm Reduction: Stable Housing for Homeless People with Substance Use Issues*. Canada Mortgage and Housing Corporation.
- Lowell, J. (2015). *Formerly Housing-Insecure Families in Subsidized Housing An exploratory study of family well-being after experiencing housing instability*. Thesis (Ph.D.)--Brandeis University, The Heller School for Social Policy and Management, 2015.
- Ray, J. (2007). Medical and social models of homelessness Discourses, attitudes and policy in homeless sheltering agencies in western New York State. Thesis (M.A.)--State University of New York at Buffalo, 2007.