

國立政治大學政治學系研究所

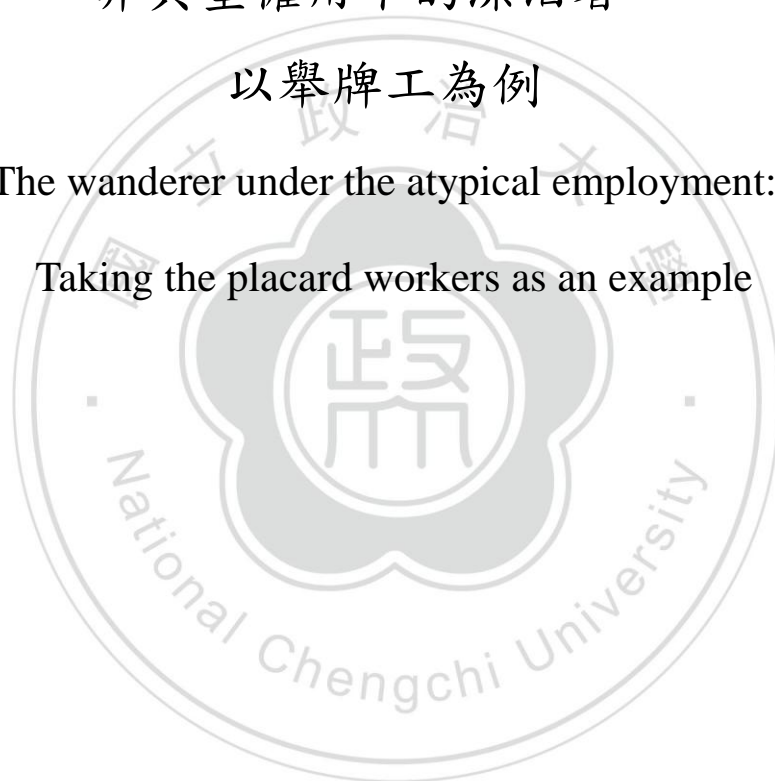
碩士學位論文

非典型僱用下的漂泊者：

以舉牌工為例

The wanderer under the atypical employment:

Taking the placard workers as an example



指導教授：黃德北 博士

研究生：蔡宛瑜 撰

中華民國一百零八年六月

## 謝辭

人生，是一趟持續學習的旅程。

首先，由衷感謝指導教授黃德北老師撥冗指導，促成本篇論文的完成。此篇論文內容發源於個人心之所向，因此，黃德北老師給予我極大的空間發揮與想像，從題目訂定、研究主題、章節安排，乃至結論的撰寫，放任我盡情地摸索與探究，從未批評及限制過我的種種發想。對此一份研究的完成，所具備的創新性、組織能力、邏輯分析與歸納能力，萬分感謝老師給予我獨立思考的機會，僅從旁以大方向的叮囑內文需要補強之處，並適時提供相關資源(包含文獻提供與非政府組織的引薦)使論文的的研究得以順利進行。

接著，特別感謝政治系上的蔡中民老師與臺北科技大學的鄭怡雯老師，一路從論文計畫審查的參與，直至論文口試均擔任本篇論文的口試委員，諸多的寶貴建議與指導，讓學生深知自身的不足以及有待調整之處。不論是蔡中民老師所點出樣本的偏差、邏輯共生以及解釋力薄弱的問題；抑或是鄭怡雯老師憑藉其對於遊民問題熟悉與專業的領域，給予獨特及我未曾發想的核心問題提出建議，均讓本篇論文得以更加完善。

最後，感謝曾經接受過訪談及互動的對象(包含臺灣當代漂泊協會與受訪者們)，「深度訪談」是一條漫漫長路，不僅充斥著困難亦有挫折，受訪者的前半生也許擁有著諸多不同的境遇，但最終都匯集到同條名為困境的道路上；對此，我想強調地是，「人，從出世便不自由」，對於性別、種族、階級以及生命境遇毫無抉擇餘地，何以我們得以隨意憑藉社會價值觀以及個人喜好污辱、歧視，甚至排除他人於社會中所應享有的權利？活著，已是件辛苦的事情了。

(或許惟有邁向最後的終點，便是「死亡」，化作煙塵、翱翔宇宙，所有的人們(尤其是痛苦的人們)才得以獲得自由吧！)

蔡宛瑜 謹誌

2019.06.26

## 摘要

遊民長久存在於社會中，因個人因素、社會結構因素與政策失能導致其在勞動處境、居住安置以及社會救助上面臨諸多困難，加上人數寡不敵眾而缺乏政策影響力，並經常被大眾傳播媒體冠以負面形象報導，加深其生活困境。本文研究起源於為何遊民大多從事舉牌工的好奇，鑒於此，本文透過深度訪談法，訪談十九位的舉牌工及遊民，以半結構式之訪談大綱，針對四個主題(包含基本資料、遊民生活之描述、居住與安置，以及勞動經驗)探討受訪者的實際生活處境與需求；並透過參與非營利組織所舉辦的活動深入接觸遊民群體，試圖了解培力的過程與成效。

本研究主要的發現如下：一、遊民被排除於主流勞動市場的原因包含個人因素與社會結構因素，而舉牌這份工作具備現領薪資、入門條件低等特性促成了近半數遊民以此維生；然而，這份工作缺乏穩定性、勞動保障以及優渥薪資；即便擁有工作，流落街頭亦成為其生活常態。二、舉牌工此份非典型僱用型態工作形成的工作貧窮現象，加上社會排除均導致遊民無屋可住，甚至於公共空間被驅趕；安定的住房環境影響其精神狀態、睡眠品質、經濟負擔、衛生習慣與工作表現；因此，提供長期居住處所為政府首要重視之事；另一方面，亦應適度調整短期性的收容與安置中心其內部規範與治理模式以供暫居。三、非營利組織透過與遊民的長期接觸與互動對其產生的信任感，對「培力」具有極大的重要性，可加深參與者自信之提升與增進社區融合，並擴大社會大眾對遊民的理解。

關鍵字：遊民、舉牌工、培力

## Abstract

The homelessness have existed in society for a long time, due to personal factors, social structural factors and policy disability lead them to many difficulties in terms of state of work, resettlement and social assistance, in addition, the number of people are outnumbered and lack of policy influence, and often reported by the mass media as a negative image to deepen their life difficulties. This study originated from the curiosity of why most of the homeless people are engaged in the work of placard workers. In view of this, this study interviewed nineteen people who are placard workers and homelessness through in-depth interviews, with semi-structured interview outline for four topics(including basic materials, the description of the homeless people's life, residence and resettlement, as well as the experience of the work) explores the situation of real life and the needs of the respondents. And through in-depth participation in the activities organized by non-profit organizations, trying to understand the process and effectiveness of the empowerment.

The main findings of this research are as follows: First, the reason why the homelessness are excluded from the mainstream labor market include personal factors and social structural factors, and the placard workers have the characteristics of current salary and low entry conditions, which has contributed to nearly half of the residents who have survived. However, this job lacks stability, security of labor, and superior salary. Even if they have a job, state of homeless becomes the norm in life. Second, the state of working poor caused by this type of the atypical employment type work, additionally social exclusion has resulted in people who have nowhere to go even being driven out of public space. The environment of stable living affects its state of mental, quality of sleep, burden of financial, habits of health and performance of work. Therefore, providing long-term residential premises is the priority thing for

the government. On the other hand, the internal norms and government models of the short-term containment and resettlement centers should be moderately adjusted for temporary residence. Third, the sense of trust that non-profit organizations generate through long-term contact and interaction with the homeless people are extremely importance to “empowerment”. It can deepen the confidence of participants and enhance community integration, and expand the public’s understanding of the homeless people.

**Keyword:** homeless people, placard workers, empowerment



## 目錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與研究目的 .....	1
第二節 文獻回顧 .....	5
第三節 研究方法 .....	24
第二章 遊民為何從事舉牌工作 .....	31
第一節 勞動市場的變遷 .....	31
第二節 舉牌工作的性質 .....	33
第三節 勞動市場的排除 .....	37
第四節 舉牌工的勞動過程 .....	51
第三章 遊民的收容安置與住房 .....	69
第一節 遊民之居住權 .....	69
第二節 遊民居住概況與需求 .....	75
第三節 社會住宅政策之探討 .....	86
第四章 遊民救助與培力 .....	97
第一節 社會救助的思維與作為 .....	97
第二節 社會救助的另類思維 .....	110
第三節 遊民培力實例 .....	115
第五章 結論 .....	125

參考文獻 .....130

附錄一、遊民/街友訪談大綱 .....138

附錄二、我國近年社會住宅政策統整 .....140



## 表次

表 1-1 遊民處理情形 .....	2
表 1-2 訪談對象整理列表 .....	26
表 2-1 各大派遣公司定點舉牌價目表、工作相關規範 .....	54
表 2-2 臺北市圖書文具運送業職業工會勞健保費率表 .....	64
表 4-1 遊民服務項目 .....	99





## 圖次

圖 1-1 受理或查報遊民人數 .....	4
圖 3-1 社會住宅核心理念 .....	88
圖 3-2 社會住宅之理念演進 .....	89
圖 4-1 臺灣 The Big Issue 的運作模式 .....	117



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

本文之研究動機源於華裔導演蔡明亮所拍攝的一部長片電影〈郊遊〉而生，劇情描述一名失婚男性因缺乏專業之工作技能，而屢屢於求職上碰壁，僅得以街頭舉牌工為生，微薄的勞動薪資使其無法擔負起租房之開銷，只得攜帶一對子女過著顛沛流離的流浪日子。

〈郊遊〉的英文片名為「Stray Dogs」，即流浪狗，意指此位失業之父親面臨惡劣的生存環境，猶如流浪狗般在社會中苟延殘喘地生存，存活的目的似乎僅剩最低層次的生理需求，例如：食物、水以及排泄。電影男主角的居住場景從郊區的樹林、雜草叢生的河堤、市區積滿水窪的街道，至無人照管的荒蕪地帶，十足反映了英文片名背後之意涵。

「舉牌工」的勞動樣貌呈現如電影中男主角的生活日常，畫面可見遭受勞動市場排除之失業父親佇立於車水馬龍的街道旁，手中舉著塊塊厚重的木牌，為熙來攘往之車陣與人們展示著建商所販售的新建案資訊。

電影中的男主角其處境即為社會大眾所認知的「遊民、街友、無家者」的樣貌，他們係一群長久存在於人類社會中的弱勢族群，因社會的快速變遷、不同的歷史背景，其產生的原因與特質也有所差異，例如：臺灣早期使用「羅漢腳仔」、「流浪漢」、「流浪仔」、「乞丐」等名詞來指稱這群流落街頭之人，《噶瑪蘭廳志》中便曾記載有關「羅漢腳仔」之描述，其言：「臺灣一種無宅無妻，不士不農，不工不賣，不負載道路，俗稱羅漢腳。嫖賭摸竊，械鬥樹旗，靡所不為。曷言乎羅漢腳也？謂其單身遊食四方，隨處結黨；且衫褲不全，赤腳終生也。」揭示了社會大眾對於「遊民」至早期起便存有負面描述。鑒於上述名詞影響社會大眾對遊民之刻板印象至深，近年來便以「街友」<sup>1</sup>、「無家者」、「居無定所者」等較客

---

<sup>1</sup>「街友」一詞由 street people 直譯而來，用以指稱露宿街頭者。

觀單純描述其生活處境之詞取代(張獻忠, 2014)。

遺憾地是, 遊民現象並未因社會經濟的發展、科技技術的進步, 抑或是社會福利政策的修定而消逝; 相反地, 全球化的經濟成長擴大了貧富差距、科技的進步影響了產業結構的改變, 並造成了勞動市場之變遷, 甚至促成了勞動條件較差的非典型僱用型態工作之產生, 影響層面擴及薪資水平、勞動福利以及工作穩定度等。

以上社會進程之發展不僅未減緩遊民的數量, 反而愈形增加, 其形成因素與延伸問題也愈形多元, 這均提升了遊民問題處理之複雜性。近年來, 我國政府為處理遊民問題, 於社會救助與服務方面除列冊管理外, 尚有協助返家、定時關懷、轉介福利服務及就職訓練、輔導租屋, 以及年節活動等。下表 1-1 即為 2011 年至 2017 年遊民處理之情形:

表 1-1：遊民處理情形

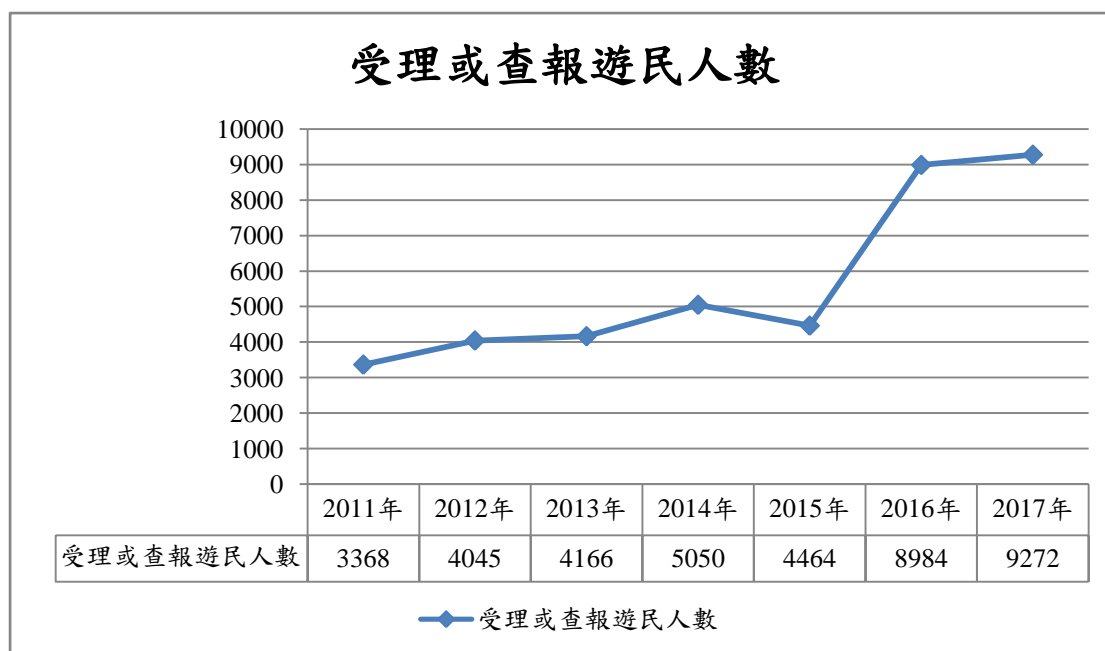
單位：人

年次	性別	受理或查報遊民人數(人次)	處理遊民情形(人次)					
			協助返家	關懷服務	年節活動	轉介福利服務	轉介就業服務或職業訓練	結合資源輔導租屋
2011 年	總	3368	585	108486	10265	3373	2645	...
	男	2978	462	93915	8594	3034	2426	...
	女	390	123	14571	1671	339	219	...
2012 年	總	4045	522	163075	8837	3870	7628	...
	男	3510	414	144971	7239	3476	6763	...

	女	535	108	18104	1598	394	865	...
2013 年	總	4166	462	201425	8285	3927	5561	...
	男	3598	352	178664	6389	3477	5177	...
	女	568	110	22761	1896	450	384	...
2014 年	總	5050	407	199064	7826	3297	3792	516
	男	4371	305	173464	6232	2951	3580	469
	女	679	102	25600	1594	346	212	47
2015 年	總	4464	243	258901	11297	3915	3341	371
	男	3848	178	233223	8388	3429	2411	328
	女	616	65	25678	2909	486	930	43
2016 年	總	8984	289	308612	11086	5940	2832	341
	男	7908	225	274166	8665	5015	2534	298
	女	1076	64	34446	2421	925	298	43
2017 年	總	9272	278	359910	10773	8674	3287	262
	男	8313	231	313627	8117	7412	2824	234
	女	959	47	46283	2656	1262	463	28

資料來源：研究者整理自衛生福利部統計處統計年報

根據衛生福利部統計處的統計年報之數據來看(見表 1-1)，2011 年至 2017 年受理或查報遊民的人數從 3000 多人次增至 9000 多人，呈現攀升之趨勢，這數據背後的意涵可能代表著政府與相關單位對於遊民現象的關注增加，使得帳面上的數目隨之起伏；然而，也可能意謂著政府與相關單位即便投入大量社福資源(例如：關懷服務、年節活動、轉介福利服務之增加)，遊民人次並未減緩仍舊攀升，由下列趨勢圖(見圖 1-1)便可窺知一二：



**圖 1-1、受理或查報遊民人數(2011 年至 2017 年)**

資料來源：研究者自行繪製

若進一步詳察其他遊民處理情形之項目，更可發覺在協助返家、轉介就業服務或職業訓練，以及結合資源輔導租屋上，成效不如預期。例如：這似乎意味著政府於遊民處理作為上仍秉持傳統「家戶」之觀念，凡查報遊民並經確認身分後，便通知家屬領回，卻未認知到傳統家庭功能在現今社會已逐漸式微；其次，對於遊民就業服務或職業訓練上，是否未以遊民為主體規劃符合其需求及能力的工作？導致遊民缺乏工作穩定性、工作成就感與自信心，進而降低其就業訓練意願？最後，連帶影響其租屋能力。

以上的數據令研究者產生下列疑問：為何在政府持續針對遊民問題制定諸多社會福利與救助的同時，遊民人次與相關問題卻未見有效處理之跡象？這是本文研究之重心。另一方面，研究者於觀賞〈郊遊〉電影後，對於「舉牌工」的工作型態產生好奇，亦對遊民角色產生諸多疑問，例如：遊民的產生因素為何？為何其無法從事勞動條件較好之工作？舉牌工的工作型態、薪資結構與勞動保障為何？何以辛勤工作卻落得居無定所之困境？政府的社會福利政策所涉範圍及效能為

何？上述內心的疑惑，研究者於後續章節中將一一呈現。

本文係透過深度訪談之研究方法，以舉牌工作者、遊民為訪談對象，擬定半結構式之訪談大綱，針對四個主題(包含基本資料、遊民生活之描述、居住與安置，以及勞動經驗)了解受訪者之實際生活環境與需求。除此之外，研究者尚透過指導教授之引薦，參與「臺灣當代漂泊協會」<sup>2</sup>(非營利組織)與相關服務弱勢族群之團體所協辦的遊民活動，深入接觸遊民群體，進而從互動過程中了解他們，並尋得處理現有遊民服務的另種方式與可能。

綜上所述，茲說明本研究之主要目的，包括：

- 壹、透過對舉牌工作的深入了解，分析舉牌工作者的勞動處境，並探討這份工作與遊民的連結，說明為何許多遊民均以此份工作維生。
- 貳、探討遊民收容安置與住房的現況與相關政策檢討。
- 參、探討遊民服務的另類思維與可能。

## 第二節 文獻回顧

### 壹、遊民之相關研究

#### 一、性質與定義

目前學術上對於遊民之研究仍為數不多，社會各界對於遊民大多存有偏見及負面之刻板印象，例如：李媚媚等人(2002)之研究探討社區民眾與遊民的互動關係，調查結果顯示社區民眾對於遊民的印象多以刑事犯罪滋事者之負面態度為主，認為遊民為打群架、偷竊、破壞物品之滋事者，造成周遭店家及居民缺乏安全感

---

<sup>2</sup>該協會不同於其他以提供物資及盥洗為服務的民間團體，其於 2007 年首創「漂泊新聞網」(為臺灣當代漂泊協會之前身)，由遊民組成新聞團隊，成立目的為透過個人親述自身的心聲，企圖澄清主流媒體對於遊民群體之負面報導，進而撕下社會大眾對遊民長久存有的社會標籤；其後，該協會於 2015 年創立「漂泊工作站」，以提供居無定所者與中高齡失業就業培力的支持性服務為首要，這有別於主流勞動力市場的就業轉銜服務，其一大特色在於「舊物改造、讓棄物重生」，鼓勵參與者於過程中探索自我，進而發覺個人的興趣與長才，甚至能夠提升自信心；如同從棄物中找尋這些舊物的價值，讓遊民與中高齡失業者能於工作過程中找到自信與希望。

及飽受人身威脅<sup>3</sup>；其次，鄭麗珍、張宏哲(2004)於研究中調查社會大眾對遊民印象之看法，其中認為遊民為社會無用之人佔 37.4%、好吃懶做的人佔 41.2%、不知上進的人佔 34.8%、造成社會不安佔 36.4%、製造髒亂的人佔 54.8%、傳染疾病的人佔 34.3%，以及道德敗壞的人佔 34.2%<sup>4</sup>。（此數值為非常同意及部分同意之數據總和）以上數據及研究顯示了社會大眾對遊民的負面觀感及印象。

遊民的性質與定義伴隨社會環境之變遷而有諸多說法。早期，臺灣使用「羅漢腳仔」、「流浪漢」、「流浪仔」、「乞丐」等名詞來指稱露宿街頭之人，上述名詞除了描繪其居無定所、隨處漂泊之處境外，背後也暗指其係破壞社會秩序與安定之罪犯，或懶惰而不事生產之人。鑒於以上名詞帶給社會大眾對遊民之負面印象，近年來便以「街友」<sup>5</sup>、「無家者」、「居無定所者」等較客觀描述其生活處境之詞取代(張獻忠，2014)。

遊民之界定，學者依據客觀之居住空間、流浪時間之長短、個人所得而有不同定義，例如：學者 Roth 等人(1985)從住處及時間之長短將無家可歸的遊民界定為：一、缺乏永久的棲身之處；二、居住在庇護中心或收容所；三、居住或企圖居住在廉價旅社 $\leq 45$ 天；四、居住或企圖停留於無固定地址的地方 $\leq 45$ 天；其次，林萬億教授(1995)對遊民之定義為：一、無固定之居住處所；二、無固定住所超過 14 天以上；三、個人所得低於基本工資；而鄭麗珍教授(2004)對遊民之定義為：居住於暫時性收容所，或是露宿於不適合人居住的公共場所者。

另外，依據《臺北市遊民安置輔導自治條例》<sup>6</sup> 第二條規定：「本自治條例所稱遊民，指經常性宿於公共場所或公眾得出入之場所者。」以上對於遊民所為之定義多以客觀事實所述，對於居無定所天數之訂定未明確指出根據為何，亦缺乏遊民個人對於無家之主觀感受。對此，研究者認同英國針對遊民所作之定義：

<sup>3</sup>參閱李媚媚、林季宜、鍾聿琳，2002，〈萬華地區遊民的生活狀況與健康問題〉，《護理雜誌》，49 卷 4 期，頁 89。

<sup>4</sup>參閱鄭麗珍、張宏哲，2005，《遊民調查、分析與對策》，頁 68。

<sup>5</sup>「街友」一詞由國外之 street people 直譯而來，用以指稱露宿街頭者。

<sup>6</sup>原名為《臺北市遊民輔導辦法》，後於 2014 年 1 月 2 日修正為《臺北市遊民安置輔導自治條例》。

「遊民係指找不到一個擁有『家』的歸屬感或適合居住之處的人。」(鄭麗珍、張宏哲 2004；潘淑滿，2005) 研究者認為此概念之重要性在於，若一人未具備充分的愛與歸屬感(包含親情、友誼、愛情、同事情誼等社交互動)，缺乏感受人與人之間的關懷，將逐漸與社會產生脫節與疏離，其並無法感受他人對自我的尊重，繼而無法透過自我信念改善個人之生活處境。此概念可從馬斯洛需求理論(Maslow's hierarchy of needs)觀之，由金字塔較低層次至較高層次依序為：生理需求、安全需求、愛與歸屬感需求、尊嚴需求、自我實現需求，以及超自我實現需求<sup>7</sup>。舉例言之，一遊民可透過社福團體、善心人士，以及政府機構所提供之資源滿足最低層次的飲食、盥洗與睡眠等生理需求；接著，藉由社福政策的保障滿足其醫療、人身自由等免受威脅之安全需求。若要協助遊民脫離街頭生活，就業機會之提供便成為方法之一；然，提升遊民勞動率僅為表面上之數據假象，若冀望協助遊民完全脫離街頭生活，除了提供其就業機會外，安定其身心健康狀態便成為至關重要之處，這可交互實踐於身心輔導與實質上的居住提供，否則將淪為頭痛醫頭腳痛醫腳之境。

## 二、形成與排除

柯瓊芳教授(1994)以 1990 年美國之遊民戶口普查<sup>8</sup>資料為依據，企圖探查八 0 年代的美國遊民數量與其重要聚集地，並將焦點放諸各個城市之社會結構與生態環境對遊民數量的影響。經由該作者之研究發現遊民可能因區域生態的影響，使其特別集中於社會福利資源較多之處。作者將遊民分為兩類，一為舊遊民：指因家人病故而無所依靠之孤兒或寡婦，以及南北戰爭、兩次世界大戰、韓戰及越戰後之退伍軍人，加上因家人疏於照顧或社區精神醫院診療不善而流落街頭及收

<sup>7</sup>為馬斯洛於晚期所提出，係指當一個人的心理狀態充分滿足了自我實現之需求時，所出現短暫的「高峰經驗」，通常係於執行一件事情時，或完成一件事情時，才得以深刻體驗之感覺。

<sup>8</sup>該份遊民戶口普查於 1990 年 3 月 20 日晚上至 21 日舉行，其調查方法首先於 3 月 20 日晚上六點至凌晨十二點間，清查所有居住於收容所或夜宿於<12 元美金之廉價旅社的人數；接著，於 3 月 21 日清晨二點至四點間查算位於街頭流浪者的數量；最後，於 3 月 21 日早上四點至下午六點半清點所有廢棄建築物內的人口數。



容所之精神病患；二為新遊民：其平均年齡位於四十歲左右、老年比例極低、教育程度具中學以上、婦女以及未成年者數量增多、黑色人種居多，甚至有家庭型態遊民的出現。

作者列出過往學者所研究的社會結構因素為變數，與遊民比例作數值迴歸分析，其得出研究結果發現：在人口越多、婦女離婚率越高、房租佔月收入比例越高之地區其遊民比例越多；而大致上，遊民大多聚集於大城市，雖說遊民之比例與都市總人口數相關，但因食比住更為個人生存之首要需求，故解決貧窮問題遠比解決住房問題來的優先，這亦為大多數政府於處理遊民問題時直觀之作法。作者結論指出，若遊民像一般人一樣需要有家，則缺乏人性之收容所的擴建並非首選；但遊民之成因眾多，若遊民的問題主因為貧窮，提供經濟方面之津貼也無助有效解決；故，作者提出下述之解決方式：一、假設遊民是因缺乏工作而導致貧窮，則應提供免費或低廉價格住處使其於就業訓練中無所顧忌，以順利進入就業市場；二、假設遊民係因婚姻問題攜其子女而被迫流離失所，則應提供安置中心供其居住，並透過就業技能訓練使其具備經濟基礎以自立；三、假設遊民之產生與其個人精神疾病、毒癮或酗酒有關，則不應提供金錢救助，而須將其引薦至特殊機構治療；四、假設遊民之貧窮係因貧富差距過大，則低廉平價住宅之供應是種因應途徑之一。研究者認為，即便此份為美國區域之研究，然其得出之結論，有別於臺灣政府過往對於遊民問題處理之辦法，例如：遊民相關政策往往反映了期望遊民透過自力更生，存夠一筆錢後再協助其租屋，抑或是認為遊民須戒除毒癮、酒癮，以及調整好個人身心狀況後，再為其引薦就業機會；然而，缺乏安適之居住環境，何以休養身心與修復疾病？因此，此份研究實不為有助國內遊民研究之參考。

關於臺灣遊民的全面性研究，早期以林萬億教授(1995)為首次大規模研究，後續則有鄭麗珍、張宏哲教授(2004)受行政院內政部社會司委託進行的研究，最新一份則以李淑容教授(2016)受臺北市政府社會局委託進行的調查報告。以下將

依序說明各時期研究之重點。

林萬億教授(1995)曾受政府委託，針對臺灣遊民進行問題分析與調查，其為臺灣首次遊民問題之研究，研究重點包括調查遊民的分布現況、分析遊民產生之原因及其社會影響，並檢討遊民服務體系及相關政策措施，作者指出遊民產生之原因有個人因素與社會結構因素，包括家庭功能解組、社會網絡失調、個人無自立能力之成癮、失業、國民住宅短缺、去機構化之結果，以及福利供應不足。特別說明的是，在此份研究中，女性遊民有超過半數係因家庭因素而成為遊民的，無人表示自己是因失業及個人適應問題使其成為遊民，從此可看出女性遊民在遊民族群中與男性遊民之差異。

鄭麗珍、張宏哲教授(2004)受行政院內政部社會司委託撰《遊民問題調查、分析與對策研究》，研究指出，近年來即便經濟快速成長，生活水平較以往提升，然街頭及公共場所仍隨處可見遊民之蹤跡。「遊民」群體因於人口比例中為數不多，且缺乏政策影響力，導致政府對於遊民人口所調撥之福利經費並不寬裕，社工人員即使有心也無從扶弱。此份研究試圖透過質化與量化併用之研究方法全面了解遊民問題，研究對象為露宿街頭之街友與安置於收容所之遊民，研究目的除了探討遊民形成之原因分析，尚檢討各政府部門於遊民服務運作之成效，以提供政府單位未來在遊民問題上有更好之效能。

作者經由多元資料分析發現：一、個人變成遊民之歷程通常依序經歷就業之不穩定→家庭功能之解組→無經濟資源以致不斷遷居→最後露宿街頭；二、大多數遊民認為失業因素是成為遊民最主要之成因，因其將影響生活上所有開銷，進而影響家庭關係之維繫，但訪談具遊民服務經驗之工作人員，其認為家庭功能失調與個人不努力才係其成為遊民之關鍵，這顯示兩者對於遊民形成之認知有偌大差距；三、在遊民扶助方面，政府單位因缺乏充足之經費與人力，難以有效推動治本之穩定性服務；且因地方自治的實行，使得各縣市之間難以協調，亦促使遊民偏好聚集於社福資源較豐富之縣市。

研究者認為此份研究提出建議指出中央政府應致力於振興經濟產業以製造多元就業機會，但未提出具體作為，亦未指出振興經濟產業究竟為何種產業；加上遊民可從事之工作類型本就有諸多限制，若僅係提供一般產業之工作機會與就業技能訓練，成效恐將不佳。研究者認為，遊民之就業提供可以成立庇護工廠、工作坊為首要，首先以培養遊民勞動之興趣、習慣與成就為主，其次才是思考盈餘與薪資；之後，在提供遊民重回就業市場外，可將其盈餘轉為提供遊民工作者居住、伙食供給之經費助其自力更生，這將使得遊民不礙於自尊而拒絕政府團體協助，此舉或可降低政府經費之負擔。

李淑容教授(2016)受臺北市政府社會局之委託撰《臺北市遊民生活狀況調查報告》，研究臺北市街頭遊蕩之遊民的基本樣貌、成因、生活現況、就業需求與住居安置，以及政府單位對遊民服務之效能等，以研擬遊民政策與救助之參考依據。本研究以經常露宿於公共場所、或公眾得出入場所之遊民為研究之問卷調查對象，焦點團體則包括遊民焦點團體以及實際接觸遊民之工作人員為主，研究結果顯示：大多數遊民為男性、年齡以中高齡為主、教育程度不高、大多數遊民未具任何社會福利之資格、露宿街頭之原因為負擔不起房租、從事工作為部分工時。

遊民所需因時代之轉變與以往有所差異，大多數受訪遊民表示，希望政府能夠提供健全及具隱私性之固定住所，及專為遊民設立之就業機會；原因在於，政府提供之收容安置中心不符遊民所需，且不合時宜；除此之外，因應房價飆漲之際，居住已成遊民當前最主要之需求。故研究者認為政府除須重新檢討就業措施外，亦須重新檢討收容安置中心之管理，並規劃一定數量之社會住宅保障弱勢族群之居住權。

另有國外學者 Georgiades(2015)之研究指出，失業、低工資之工作、家庭關係破裂，及藥物濫用是遊民最普遍的產生原因；由此可知，不同國家因風俗民情之異同將呈現構成遊民之諸多因素。

陳正根教授(2008)之研究以警察秩序法之觀點論述遊民的概念，依據德國警察法之理論將遊民分成自願性與非自願性兩類，該論點指出自願性遊民係依據個人意願遊蕩於街頭，對個人是否遭受危險有意識與認知；非自願性遊民其遭受傷害之可能將更為嚴重，第三人對其攻擊也明顯對公共安全產生危害；故自願性遊民因係自我選擇生活方式，原則上符合德國基本法之規定，警察或秩序機關不須以任何措施予以排除，但警察可對於傷害自我生命之危害基於公共安全採取適當保護措施。研究者認為疑慮在於，實際情況下，值勤人員應如何於當下分辨其為自願性遊民，抑或是非自願性遊民，不論是自願性遊民或非自願性遊民，對於未知之危險孰具認知與準備？警察單位是否基於公共利益之維護而擁有過大之判斷權，以及個人自我意志與國家公共利益之權衡，豈是單單警察之職位可決定的。另該學者參考德國文獻並以上述論點檢驗我國遊民管理規範之規定，針對警察之職權與措施為探討要點，認為警察須基於職權採取有效措施予以排除危害，研究者認為警方抱持如此觀點，對遊民以犯罪嫌疑人、社會秩序破壞者之角度看待，說明其對遊民存有負面刻板印象，也代表著對遊民權利之剝奪的展現。

許華孚與陳治慶教授於 2015 年合著《發現社會底層的遊民—遊民之形成、被害經驗與治理之論述》一書，係對於臺灣遊民進行全面性的實證研究，作者藉由回顧遊民於歷史發展之演變探討其定義與管理政策，發現遊民之處理方式已從傳統上的隔離與監禁轉換至社會福利救助，並從視遊民為威脅社會秩序之治安分子轉為安置輔導的社會救助問題，遊民處理程序與社會服務以警政取締方式調整為社政輔導之方向，而現行遊民收容輔導採緊急服務、過渡服務、及穩定服務之三層服務階段，並基於尊重當事人之基本人權、考量地域差異之前提下，提供適切之服務與輔導，協助遊民生活重建與適應。

本研究以遊民區位學描繪遊民經常被主流社會塑造為特定主體，強加以特定處境，以各種刻板印象凸顯遊民的特異行徑，但其實遊民從未與社會隔離，更甚來說，遊民因生活於公共空間中，而與社會發展出不同的互動關係，例如：社會

排除(social exclusion)<sup>9</sup>便為其一，包含就業機會、薪資差別待遇、醫療健康、租屋限制以及公民權等。內文指出以遊民之社會支持系統以及被害經驗等面向來說，其發現遊民雖擁有公民身分，卻不符合國家對於公民文化之想像，使得他們經常被排除於國家福利的資源之外，例如：醫療系統的排除、司法系統的排除；作者並以社會學之符號互動、標籤理論、社會排除、危險他者烙印的概念、權力與規訓、身體控制來說明遊民被汙名化以及被害的程度如此之大。鑒此，研究者扣以「社會排除」之觀點，於後續章節詳談遊民於勞動與就業、居住與安置以及社會福利服務上遭受社會排除之情況與處理，冀望改善遊民社會排除與被害之情況，幫助遊民去汙名化。

### 三、勞動與就業

許多研究調查均指出遊民並非社會大眾所想為好吃懶做、不事生產之人；相反地，大多數遊民均有工作意願且在成為遊民前均有工作經驗(林萬億，1995；鄭麗珍，2004；李淑容，2016)。但為何遊民位於勞動市場中卻處處遭逢阻礙呢？國內研究歸結於下列兩項促使遊民於就業市場中遭受阻礙的因素，一為個人因素，包括年邁、學歷不高、行動不便、缺乏整潔之形象等；二為社會結構因素，包含經濟不景氣、失業、勞力密集產業轉型、缺乏技術或技術被淘汰等(鄭麗珍、張宏哲，2004)。

首先，以個人因素觀之，遊民為骯髒且充滿惡臭的形象深植人心，依據研究顯示，大多數遊民約兩天至一週才得以盥洗，有些甚至逾一週以上才得以盥洗一次；除此之外，遊民的平均年齡為中高齡以上(林萬億，1995；鄭麗珍，2004；李淑容，2016)，這都使得遊民因個人因素導致社會大眾對於遊民之形象形塑為傳染病帶原者(鄭麗珍，2004)；以及因年邁產生的生理狀況、健康欠佳、行動不便等因素，對於再次進入就業市場而言，已失去競爭力及接受度，其也難以適應

---

<sup>9</sup>此概念由 Richard Lenoir 於 1974 年提出，意指個人於社會中所應享有的社會福利受到剝奪，而此種剝奪通常無法由個人所掌控之狀態。

過度勞動性質之工作。另外，少數遊民因欠缺身分證之緣故，於尋得正職工作之機會大幅減低，亦遭受同工不同酬之要脅(林萬億，1995)。遊民於經歷各種心理挫敗、社會排除之經驗，便開始產生自卑、自我封閉與社會脫離之念頭；同時，對個人未來之想像已逐漸失去信心；因此，當弭平遊民負面之心理，使其獲得自我價值，透過團體工作坊之參與，將能增進其解決困境、體會自我價值之能力(江瑩，2001)，此觀點亦被研究者所採，研究者將透過參與遊民相關活動於第四章呈現增進遊民之自我價值的獲得，對於改善遊民處境何等重要。

其次，從社會結構因素言之，因全球化之影響，當金融海嘯與經濟不景氣興起，失業已成為影響世界各國之社會問題。遊民於勞動市場上的不穩定性，係受制於市場經濟之影響，若以產業結構改變觀之，當勞力密集之產業轉變為技術密集之工業後，遊民原本的工作機會將被大量裁減(陳大衛，2000)。除此之外，依據臺灣當代漂泊協會於2011年公布首份針對臺北車站遊民之調查報告<sup>10</sup>發現，遊民在成為遊民前，高達九成均擁有工作，其從事之工作類型包括工地粗工(29.3%)、清潔工(26.4%)、工廠作業員(25.7%)、舉牌工(14.3%)、廚房雜工(10.7%)、廚師(10%)、船員(9.3%)等，排除廚師比較具專業之職業而言，其他工作類型以勞力性質為主，或許我們可從該份調查推斷，遊民在成為遊民之前從事工作以勞力性質及較缺乏技術性的工作為大宗，在產業結構改變與經濟不景氣之環境的衝擊下，大量的勞力密集產業職缺大量消逝，其面臨尋找工作之路恐將更為困難。另，依據臺灣當代漂泊協會之同份調查報告亦指出，遊民在成為無家者後，從事之工作多以勞力型態為主，但工作極為不穩定，其中打零工占了68.6%，包括舉牌工(47.1%)、出陣頭(40%)、工地粗工(27.1%)、清潔工(17.1%)、廚房雜工(9.3%)等。

原本競爭及就業條件已不優渥之遊民，在面臨各種社會結構下的巨大衝擊，又因勞動彈性化與非典型僱用型態工作之興起，造成其勞動機會上的剝削，除此

---

<sup>10</sup>參閱臺灣當代漂泊協會網站，2011，〈工作窮人與遊民一線間—台北車站遊民調查發布記者會〉，檢自 <http://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/post/26256812>，檢索日期2018年10月20日。

之外，亦被社會大眾貼上好吃懶做之負面形象，使其勞動處境更加艱辛。

綜上所述，遊民具備了個人因素及社會結構因素之原因，導致其重回勞動市場之路面臨重重阻礙。依據大多數遊民研究統整出：大部分遊民均具有就業意願，並有重回職場之念頭，但礙於現實生活中缺乏提供給遊民就業之善意環境與機會，導致其於就業、經濟、住居上始終成為無法脫離之面面排除。研究者認為，若能針對遊民之特質與需求，提供無就業年齡限制、居住處所上之提供，以及透過自我認可及價值上之認同的培養，或許更有助於遊民重返社會，脫離街頭生活。

#### 四、工作貧窮

貧窮問題即便與失業息息相關，面對勞動市場的排除以及勞動彈性化興起的遊民，卻可能擁有工作仍陷於貧窮(李淑容、洪惠芬、林宏陽，2015)。依據李淑容等人(2015)於新北市進行之訪談調查，新北市工作貧窮者有相當比例是中高齡者(45-64歲)，占了40.1%，若加上中年者(35-44歲)於就業市場上求職不易的人口併入計算，則工作貧窮的比例更高達81.6%；除此之外，工作貧窮者的教育程度大多為高中職以下，占81.2%，國中程度以下則占43%。另外，從事非典型僱用型態工作(臨時工及部分工時)者占了45%，有39.1%的受訪者表示其月收入不達最低工資。綜上所述，學歷限制、年齡歧視與技能不足成為落入工作貧窮的因素。與此同時，在遭受勞動市場排除下，其能從事的不外乎舉牌工、出陣頭、工地工人、清潔工等臨時性質之工作，然而，這些工作的薪資待遇與不穩定性將他們帶入工作貧窮的深淵中(許智偉，2004)。

郭仲珈(2012)亦指出勞動市場上不穩定的工作加大了遊民脫離街頭生活的困難度。而李淑容教授(2014)之研究調查亦指出，在有工作的遊民中，從事臨時工、出陣頭與雜工的比例占了76.5%，其次則是從事環保資源回收販售占15.3%。另，在李淑容教授(2016)之研究調查指出，有47.9%的人月平均可支出的錢為零元，其次則為5001-10000元占19.7%，另有11.3%月平均可支出的錢為1001-5000元之間；另有臺灣當代漂泊協會與遊民行動聯盟於2011年公布的調查報告，內

容指出有高達 82.2%的遊民月收入低於五千元，其中 67.9%的人月收入低於三千元。<sup>11</sup> 由此可證，其從事的工作及獲得的收入均不足以使其維持一合理的生活品質與居住處所之租屋負擔，居住問題對遊民而言，為一大無可負擔之重，亦為其生活所必需，否則其將毫無充沛體力專注於勞動及就業上，只會造成工作的不穩定與危險性；因此，研究者認為政府應將遊民之居住問題擺於首位。

## 貳、住房政策與安置

### 一、住房政策相關研究

陳自昌、黃玟玲(1995)之研究以遊民之社區適應為中心，透過深度訪談之方式試圖探討遊民與居民之關係，其指出因遊民之隱私與生活日常之活動均暴露於公共場所之下，導致社區居民對其觀感不佳，使得彼此產生人際上之衝突。這顯示出，居民所秉持的價值觀念以端莊、得體之形象表示個人的良好品味與教養，當遊民因缺乏居住處所，生活的一切作息包括盥洗、穿著、睡眠之行為均顯露於大庭廣眾之下，此時，居民便認為遊民欠缺個人形象的維持，便認為他們並不具備應有的品味與教養；與此同時，遊民身上的穿著亦影響著社會大眾對其社會地位的評價，而這也是遊民遭受社會排除的開端。

林萬億教授(2003)之研究試圖透過住宅安置為主要切入方式，探討臺灣的社會住宅政策應如何與社會照顧服務結合，以因應社會變遷之下快速高齡化的社會需求。除此之外，亦檢討我國的國民住宅政策應如何作改善，以求社會住宅與社會照顧相結合之政策，作者最後提出以社會住宅作為社會照顧之基地可分為在宅支持之住宅形式與支持性住宅兩種形式，以因應不同條件的照顧者。研究者認為此住宅形式若能將遊民群體囊括與社會住宅結合，讓老弱殘疾之遊民得以與一般社會上的高齡者共享社會照顧服務，將有助於社區融合與對彼此的理解。

陳怡伶與黎德星(2010)之研究以政治經濟的角度，分析臺灣不同時期之國民

---

<sup>11</sup>參閱臺灣當代漂泊協會、遊民行動聯盟，2011，〈工作窮人與遊民一線間—台北車站遊民調查報告〉，檢自 <https://www.coolloud.org.tw/node/56885>，檢索日期 2018 年 10 月 20 日。



住宅政策與國家之關係轉變，以歐美國家新自由主義對住宅政策之影響、發展型國家理論，以及亞洲四小龍之住宅政策之比較研究為主題探討相互之影響。其研究結果發現，臺灣住宅市場之演變係國家從干預國宅之方式逐漸因新自由主義之影響，而漸漸將市場之邏輯納入國宅政策中，使得政府對於住宅市場之態度從管制轉變為扶植。雖本篇研究並非以遊民為研究對象，但此份研究結果明顯可看出政策思維對遊民之住所及安置具有不利之影響。

蕭閔偉、中山徹等人(2015)合撰《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》，其指出遊民因缺乏穩定之工作機會，以致無法負擔安適之住居環境，且相關單位亦未提供良善之政策因應，雖我國地方政府基於協助遊民脫離街頭生活，在遊民就業輔導與工作之提供上已具處理機制，但缺乏公營社會出租住宅與適當處所之供給，使遊民即便擁有工作卻也無力負擔租屋市場上高額之租屋費用，這均顯示遊民之居住權長期以來遭受忽視。因此，此篇研究以臺北市遊民主要群聚地點—萬華龍山寺周邊地區遊民為研究對象，採取現地調查，並針對第一線之社工人員、社會出租住宅之房客與屋主作深度訪談，研究方式先從正式公私協力之案例分析，提出社會出租住宅之系統化的分類，由此模式套入萬華龍山寺地區之案例，嘗試描繪出萬華地區社會出租住宅非正式公私協力網絡之全貌與運作體制。藉由該研究，研究者認同學者們所提出強化在地連結與社會接納之論點，若能將遊民視為社區之人力，而不以社會排除之眼光對待，透過社區資源創造工作機會，不僅可使遊民對地區擁有認同感，願意為在地出一份心力，更能使社區大眾了解遊民之困境，以加強彼此之接納與互動。

## 二、遊民住房需求

林萬億教授(1995)之研究指出，遊民之產生主要係因失業率之攀升、國民住宅預算被刪造成國民住宅短缺、家庭衝突、社會福利供應不足導致；其另一篇研究(2003)探討我國社會住宅與社會照顧服務之結合，其試圖透過回顧歐美各國社會住宅政策之發展，以檢討我國之國民住宅政策，並嘗試研擬一套結合社會住宅

之社會照顧政策以供弱勢團體居住。

李淑容教授(2014)接受臺北市政府社會局之遊民生活狀況委託調查，此篇研究係繼林萬億教授於1995年遊民之研究後，更新的一份遊民全面調查，內容指出遊民希望政府提供之住宿服務主要為租金補助，其次則是便宜租屋，且有七成多之遊民表示有固定住所之需求。鑒於地方自治行之有年，各縣市對於遊民政策相異甚鉅，若可透過縣市協商或中央挹注，對外縣市之遊民一併提供扶助，或對於未滿65歲無法工作之遊民，以專案簽准之方式，安排其提早進入老人機構安置，並對於領有政府補助但不願入住安置機構之遊民協助其租屋，以及規劃專為女性遊民設置的收容安置機構，均為有效處理遊民問題之辦法。

Waston 及 Austerberry<sup>12</sup>針對女性遊民研究，其指出街頭就如同叢林社會，相較男性遊民而言，女性一人獨自於街頭生活將有更高的機率遭受危險，這也是為何在外的遊民大多數都為男性的原因。除此之外，傳統家庭觀念預設了女性從屬的地位，當一位女性嫁入夫家，其所執行之家庭功能便是生兒育女、張羅家庭大小事務，其經濟與社會地位在家庭主婦這樣的角色扮演下淪為從屬，不僅因此無法進入就業市場，連帶失去謀生的能力，更因婚後失去原生家庭的依靠，使其即便遭受夫家的不平對待，亦將因傳統家庭意識的束縛，不敢投靠娘家，而成為流落街頭的無家者。此篇研究可發現，女性遊民無家可歸的情況與她們在社會中的定位息息相關，當女性被視為應從屬於家庭與男性時，這群離家的女性明顯打破了社會對於女性的傳統家庭觀念，在政策對這些女性遊民毫無特殊協助之情況下，無家可歸之處境似乎是主流社會對這些違背規範的女性所做的懲罰，這樣的處境是男性遊民少有的；即便如此，在這些女性遊民脫離夫家後，亦無法轉變她們對家庭的渴望，這種主流的家庭觀念影響其深遠，當她們流落街頭後，這種家庭觀念便會以另一種形式佔據她們的生活。

另外，吳瑾媽(2000)以深度訪談之方式，針對臺北市遊民收容機構及街頭生

<sup>12</sup>參閱吳瑾媽，2000，〈女性遊民研究：家的另類意涵〉，《應用心理研究》，8期，頁93。原文出處 Watson S & Austerberry H. *Housing and Homelessness: A feminist Perspective*. London: Routledge & Kegan Paul, 1986.

活之女性遊民進行研究，目的係藉由女性遊民生活之方式重新檢視「家」對於女性遊民的意義，作者指出女性在父權家庭觀念影響下，與家庭中之成員處於不對等之地位，女性被賦予的家庭功能是要相夫教子、賢淑能幹，在這樣的家庭觀念下，女性缺乏進入就業市場的機會，這可能導致其失去自力更生的能力。作者指出，父權家庭體制之影響並不會因女性遊民離開夫家而消失，父權權力之展現亦將施展於收容所之內，女性遊民所處的收容處所基本上是規訓空間的再現，作者提及收容所之工作人員為便於管理，逕行將盥洗室的門拆除，並在所有可能的出口都以柵欄杆加強，只有在供應膳食時，通往廚房的柵欄才會開啟，且在盥洗時毫無隱私可言，缺乏隱私及資源有限的雙重原因大大地增加了收容所內衝突及犯罪的可能，並使得女性遊民在已缺乏信任感及安全感的狀況下，其內心感受更雪上加霜，以及對人性更深的不安與懷疑。

## 參、遊民社會福利與救助

### 一、遊民服務相關研究

傅立葉教授(1994)引用外國學者的概念架構，對臺灣社會福利體系的階層化型態做初步的探討。研究發現，由於臺灣的社會福利制度，在諸多方面針對公教、勞工、農民三個部門的就業人口給予不同的福利和保障，因此造成這些不同之群體，在自有房屋、對老年生活來源之預測，以及對理想的老年生活之看法、政黨支持上有不同的差異。該學者之研究，說明了社會福利雖然經常被期望扮演平衡社會不平等之結構角色，但礙於社會本身即存在一個階層化體系，它不僅未能消除社會中原有階層差異，反而可能強化或維持社會中的階層化效果。

潘淑滿教授(2009)之研究透過深度訪談探討社工人員從事遊民相關福利方案規劃，與提供遊民服務過程之經驗，藉此反思臺灣在遊民福利政策上的問題與缺失。該研究透過回顧臺灣福利政策上的觀點轉換，以說明遊民政策的制定理念如何對社工人員及社會大眾產生影響。因此，依據潘淑滿教授對遊民政策演進的

整理，其區分為三個時期：一屬於將遊民罪犯化的階段，時間以戰後國民政府遷臺到解嚴後為界線。此時，透過警察機關取締或懲罰，並視遊民為違反社會秩序者；二以 1980 年到 1990 年代初期為分界。這時期政策之制訂將遊民從社會控制的救助體系中移除，並將遊民納入社會救助體系，從上個時期的警察取締轉變為民眾通報；同時，政府開始重視遊民問題此社會現象的產生；因此，在 1995 年政府委託林萬億教授針對遊民作出一份全盤性的研究；三為 1993 年至現今，此時期通過〈遊民收容輔導自治條例〉，由各縣市政府結合民間單位之資源，並委託這些民間團體提供緊急收容與關懷之服務。

綜上所述，早期之遊民政策制訂將遊民視為罪犯及乞丐，並以社會控制取代救助；因此，大多數人對於遊民常存有刻板印象與偏見，認為其都是群好吃懶做、無上進心之人，且社會大眾對於貧窮問題與社會救助之觀點仍是針對責難貧窮者的思維，以個人因素為主，將社會環境、產業結構的影響排除；另外，由於擔心受扶助之人對社會福利之依賴，政策所提供之協助僅能維持最低的生活品質；同時，社會救助也扮演著教化遊民的角色，例如：要求遊民打理好自己的整潔與門面，希望改善遊民平時既有的習慣，以及未加思索地為其找到暫時餬口卻無前景之工作，這無非是對這群弱勢者進行道德的建構以符合社會期待之作為。

基於上述理由，林萬億教授(1995)及鄭麗珍教授(2004)之見解均認為，應將遊民視為需要協助之人，而非「罪犯」來處理，並使遊民問題回歸到經濟、社會、衛生、住宅之匱乏，而非停留於遊民道德的失敗與個人因素，如此將忽略了整體社會文化與經濟環境變遷對個人造成生活型態之影響。除了上述針對遊民問題之探討，潘淑滿教授(2009)亦對遊民之政策提出實際建議：第一、為避免社工人員落入權力結構的窠臼下，須增強社工人員對底層社會的文化敏感度；第二、透過理解遊民的需求與感受，建構以遊民為主體的遊民服務模式；第三、結合社區與民間團體的資源，為遊民建立具地方特色的遊民服務方案；第四、改變現今的社會救助資格審查制度，從家戶回歸以個人為主體的資格審查原則；第五、針對遊

民族群之救助與服務須特別建構專有服務窗口，並因個案的需求給予差別待遇。

基於上述所言，研究生洪伯勳於 2015 年撰寫社會救助審查相關一書，此書之內容恰巧呼應潘淑滿教授上述所提第四點實際建議。《製造低收入戶》係從其碩士論文改編而成，作者以田野調查、資料分析之研究方法試圖從中了解社會救助工作流程之運作，其提出「低收入戶」不是從古以來就存在的稱呼，而是鑲嵌在濟貧政策下的一個身分類別。臺灣直到 1980 年制定了《社會救助法》後，凡符合該法中所訂定的低收入戶資格，即成為法定的貧窮者，而可獲得政府每個月的生活補助。但貧窮門檻之嚴苛、採用薪資設算的方式、參加職業訓練才給予生活補助規定的背後都使得真正貧窮者的救助申請受到阻攔。

除此之外，實際面上之執行也有其困境，以申辦流程為例，申請低收入戶所涉及的單位至少有村里幹事、公所承辦人、社會處承辦人，以及社工，在資源有限的情況下，不同單位之工作者必須對申請民眾存有疑慮與懷疑，以防福利詐騙之情事發生，除了將資源審核給真正有需要的人，也使自己免於職務責任之擔負。這樣的社會救助體系在在都體現了主流價值體系的社會控制，因唯有通過資格之審核，符合法定條件與社會規範者才得以成為值得救助的人。作者認為社會救助原是國家為了保障公民生存權而產生之制度，但經由實際執行之後，卻產生資源分配是否符合公平正義之疑慮。

## 二、弱勢群體培力<sup>13</sup>(empowerment)研究

Empowerment 一詞最早出現於社會工作學術界，由 Barbara Solomon 於 1976 年出版的《Black empowerment: Social work in oppressed community》一書中首現。該書內文描述美國黑人長期遭受優勢團體與社會網絡上的負面評價，導致其內心充滿低自尊與低自信的心理壓力；因此，Solomon 提出透過「empowerment」的實踐，幫助社會中的弱勢群體了解應有的自我權利(例如：平等權)，從中建立自

---

<sup>13</sup> 「培力」(empowerment)一詞於國內學術界有眾多翻譯，例如：充權、賦權、增強權能等。

我價值的提升，進而能夠積極爭取個人於社會中的平等地位與相關權利。研究者認為在 1970 年代美國黑人從未擁有與白人相等之地位與權利，也未具備被白人主動給予相關權利的保障；因此，以翻譯而言，既不是(補)「充權」(能)，亦不是「賦」(予)「權」(能)；更充分地說，應以「增強權能」為佳，亦即增加美國黑人從未擁有的平等權，促進其權利，使其在獲得需求上的滿足後，亦可增加自我效能，從而發展新技能(洪毓芸，2016)。

而本文之所以使用「培力」一詞原因在於，研究者認為社會中的每個人受限於教育資源或社經地位而有不相等的社會機會，因此並非每個人都擁有相同的能力或知識，故個人無法透過「補充」、「充份」權能激發出他原有的能力，因他始至終可能就缺乏這樣的力量；然而，即便個人所獲得的社會機會不相等，但基於國民義務教育讓每個人的學識均有一定基礎；因此，對其生活技能、權益保障、教育輔導已不須由零而起，只須在原有的基礎上進行培養，便能達到一定成效；再者，現今的社會中已不如早期為威權、極權統治，憲法賦予了國民平等權、自由權、受益權、參政權等人民基本權利，在國家已對人民之權利有所保障下，亦不適用上述所謂「增權」之詞，此乃本文採「培力」之解釋。

培力之概念於國外發展上，已形成多時；直至近年，國內才逐漸擴大培力概念的推廣；鑒於該概念並非眾所皆知，以下便彙整諸位學者對「培力」之概念解釋。此種以主體為首要，助其得以啟發、突破限制，使其能拋去原有的無力感，變成得以掌握身邊之事的人稱為「培力」，亦可稱賦權，國內學界對「empowerment」一詞有著不同角度的理解及詮釋，所翻譯出的字詞也有不同樣貌，例如培力、賦權、充權、增權、增能、增強權能等，其被廣泛應用於社會工作、弱勢群體協助、社區發展等領域中。有學者認為培力為一種過程，例如 Torre(1985)指出人們在培力的過程中，得以學習與他人互動、參與團體組織並學習技能，使個人具有改善生活的能力；亦有學者認為培力不僅是種過程，亦是一種結果，例如 Staples(1990)指出人們可在培力的過程中獲得權能，並得以發展其他技能以達成

目標；而學者 Hamilton(1992)指出培力的概念包含三個層面，一為認知層面：個人須對自身歷史、社會地位與從屬狀態有自我意識與自省能力，進而從中分析造成現況的成因；二為心理層面：個人在態度、自信與自尊上，能獲得正面的提升；三為經濟層面：個人的生活與謀生條件得以獲得改善，達到經濟自主。另，依據 2009 年非洲肯亞首都奈洛比舉辦的第七屆全球健康促進研討會對培力之解釋為：人們於培力的過程中增加了某些資產與特質，並從中獲得了社會網絡、人際關係以及發聲與解決問題之掌握能力(The 7<sup>th</sup> Global Conference on Health Promotion, 2009)。培力過程牽涉個人與團體以及團體與團體間的互動，它可能以權力關係的轉移、資源重新分配、決策重新制定，或是信念的轉變與自尊提升的形式出現(Laverack, 2006)。在這動態的過程中，培力者為提供並創造機會給受培力者於方案進行中取得更多決定權與掌控程度之角色；因此，培力有時亦被稱為賦權。在實際運作上，通常體現在一些團體活動中，例如：舉辦展覽、邀請眾人協作同一事、講述個人生命經驗故事，使參與大眾有機會了解他們的生命歷程，以及參與者有釋放及被理解的感覺，從而有歸屬於群體之感。

臺灣即使通過許多社會福利政策之立法，但因福利服務的去機構化、社區化，以及私有化仍未全面發展，故除了目前政府所提供的就業服務外，研究者認為若能與其他非營利組織合作，透過培力進行社會企業<sup>14</sup>之營運模式，可將社會資源整合，進而促進弱勢族群之就業並提振區域經濟(李素素, 2010; 黃秉德, 2008)。以下便為國內成功培力的實例之一：

陳良輔(2011)之研究透過質性的深度訪談方式，研究臺灣大誌雜誌<sup>15</sup>對遊民的服務歷程與影響，最後提出對大誌雜誌的建議與發展方向。作者訪談對象以臺灣大誌雜誌之三位工作人員，以及於臺北地區販售大誌雜誌之九位遊民販售員為

---

<sup>14</sup>社會企業(social enterprise)是透過市場交易所賺取的盈餘，再將此投入組織發展以達到增進社會凝聚力、消除社會失業問題之解決。

<sup>15</sup>臺灣沿用與英國相同之手法，其於 2010 年 4 月正式在臺發行，成為國內受本以社會企業模式發行之雜誌。

主。研究從自我效能<sup>16</sup>與增強權能<sup>17</sup>之理論觀點分析遊民的販售經歷與服務成效，依據 Bandura(1982)之自我效能之功能理論，其提出自我效能之高低將影響個人對行為所產生的信心與信念，簡言之，自我效能越高者，越相信自己能夠達成任務、完成目標；反之，自我效能越低者，缺乏對自我的信心，將不易達成目標。依據 Solomon(1976)所提出之增強權能之觀點，認為個人將因本身缺乏足夠之信心與信念，以及社會所冠上之負面刻板印象，將阻礙個人參與團體社會。在訪問遊民販售員之研究結果發現，遊民除了於販售大誌雜誌之過程中學習到銷售之技能、相信自我之態度、人際互動之應對，更重要的是其可感受到正向之情緒經驗，以致可從販售雜誌之困境中，相比為人生而學習如何面對逆境。除此之外，受訪之遊民對販售雜誌之工作感到滿意，並願意持續販賣，雖此份工作之收入不甚充裕，平均收入約略萬元，但已足夠滿足遊民之生理需求及改善其住居之生活，並可降低社會大眾對遊民好吃懶做、遊手好閒之刻板印象。

由於小眾刊物本就不易推廣，為了推廣其知名度以增進大誌雜誌之收入，若能將校園作為重點推廣單位，其將能成為穩定雜誌社之穩定收入來源，因據統計，主要購買雜誌之年齡層介於 20 歲至 35 歲之間，藉此模式之遊民服務，將有助於改善生活條件，並藉由有尊嚴之自力更生的方式使其獨立生活、提升自信心。

除了上述研究遊民與大誌雜誌外，另有其他研究者徐敏雄(2018)撰《從街友導覽員：萬華經濟弱勢者培力課程實踐力成的個案分析》、黃瑜婷(2013)撰《就業培力團體對女性單親家長在就業之影響——以新北市某單親家庭服務中心為例》以及李義永(2011)撰《蘭嶼社區培力對當地永續觀光發展的影響》等文章，均針對何謂培力、其功能與目的，以及產生的效用進行分析；雖然培力主體不盡相同，但產生的影響大同小異。

---

<sup>16</sup>自我效能之概念由 Bandura 於 1986 年提出，其定義為：個人因面對某一事物時，實踐自己的行為所完成的某項任務或工作，同時自我對於完成某一件事情的信心和自信的程度多寡。簡言之，個人之自我效能可能影響判斷的決定、努力的程度、堅持的程度、情緒的反應，而對自我產生不同之改變與解釋，所產生出不同之行為。

<sup>17</sup>增強權能(Empowerment)之概念由 Solomon 於 1976 年提出，其定義為：協助被烙印之個人或團體，降低弱勢族群被壓迫之負面刻板印象。



## 第三節 研究方法

### 壹、研究方法

#### 一、文獻分析

本文首先透過「文獻分析法」於研究進行前，針對遊民之相關文獻進行搜尋與歸類，藉前人之研究來釐清遊民之研究其所涉及之處，並參考過去研究者所採用之研究方法與研究成果，了解遊民之相關研究有何不足之處。本研究透過蒐集國內外期刊及相關文獻，初步了解遊民形成之因素、就業困境、居住與安置之難題，以及社會福利之缺失，並藉文獻之分析提出可發展及改善之方向，以供往後研究之參考。

#### 二、深度訪談

透過過去的文獻資料了解遊民研究尚需精進之處後，為了解現今遊民所面臨之就業問題、居住困境，以及社會救助之缺失，本研究透過「深度訪談」之質性研究方法，尋求願意受訪之研究對象諸位，以求獲得最新的資訊及內容。該研究方法其優點如下，一為藉研究者與研究對象的實際互動，可提升彼此的信任度，進而獲取相關研究資訊；二為深度訪談法為一種較不具權力結構之模式，將使研究對象較無顧忌且更願意訴說，亦減少沉默螺旋情況之出現；三為此研究方法，係由研究者設定談話之主題並主動引導研究者回應，雙方將建立有目的性的談話，並讓彼此能針對同一件事情產生交會，其研究成果將更富有意義。

為避免訪談過程中產生阻礙，研究者透過「臺灣當代漂泊協會」之協助及推薦，與遊民共同參與活動；除了可深入了解非營利組織對於遊民服務之理念與作法為何，亦可從與遊民之互動中削減其對於不熟悉之人所產生的恐懼與排斥；除此之外，研究者對於訪談對象的選擇上採「滾雪球」之方式，以求接觸更多適合本研究所要訪談之對象，亦藉己身之力處處探尋適合的研究對象，以求相當數量

之研究案例。

本研究之深度訪談分為五個階段，一為 2016 年 5 月，此時期之訪談為初步接觸舉牌工的階段，地區以臺北市信義及松山兩區為尋找舉牌工的範圍，總共訪談人數為 4 人；二為 2018 年 3 月，此時期之訪談為初步接觸漂泊者/潛在漂泊者的階段，地區以新北市汐止區為範圍，總共訪談人數為 2 人；三為 2018 年 5 月，此時期之訪談為第二次接觸漂泊者之階段，範圍以臺北市臺北車站周邊為主，總共訪談對象為 4 人；四為 2018 年 9 月，此時期為求研究案例之充足，以交通便利之臺北市臺北車站及松山車站周邊為範圍尋找適合之受訪者，共計 4 位；五為 2018 年 10 月，此時期以臺北市萬華車站周邊為主；除此之外，另一位為指導老師引薦之對象，研究者以通訊方式聯絡當事者，與其相約臺北市臺北車站附近之速食店進行訪談，共計 5 位。

## 貳、研究對象

為了解遊民在社會中的勞動狀況、居住環境以及生活處境，本研究之訪談對象共計 19 位；其中有 10 名(M6、W7、W8、M9、W10、W11、W12、W13、W17、W19)正處於露宿街頭之狀態，大多遊走於交通便利的臺北車站、松山車站以及萬華車站周邊，少數遊走於曾經居住之處所附近；另有 5 名受訪者(W1、M2、M3、M4、M5)僅具舉牌工身分，並非無家可歸之人；但鑒於這 5 位受訪者所描述有關舉牌工作之內容，有助於研究者初步理解舉牌工的勞動與處境，以及工作內容與工作待遇，故列入其中；另有 4 位(M14、M15、M16、W18)現有居住處所，但其過去經常反反覆覆地遊走於有屋與露宿間，若無法負擔房租時仍會流落街頭，故一併列入。本研究之訪談對象整理如下：

表 1-2：訪談對象整理列表

代號	性別	年齡	戶籍	訪談時間	訪談地點
W1	女	16	新北市 五股區	2016 年 5 月	臺北市信義區 松仁路口
M2	男	58	新北市 板橋區	2016 年 5 月	臺北市信義區 松仁路
M3	男	59	桃園市	2016 年 5 月	臺北市松山區 八德路
M4	男	56	臺北市 南港區	2016 年 5 月	臺北市信義區 松山路
M5	男	40	新北市 汐止區	2018 年 3 月	新北市汐止區 福德一路
M6	男	72	新北市 瑞芳區	2018 年 3 月	新北市汐止區 福德一路
W7	女	59	宜蘭市	2018 年 5 月	臺北市 臺北車站周邊
W8	女	68	高雄市	2018 年 5 月	臺北市 臺北車站周邊
M9	男	78	臺北市 萬華區	2018 年 5 月	臺北市 臺北車站周邊
W10	女	63	高雄市	2018 年 5 月	臺北市 臺北車站周邊
W11	女	72	臺中市	2019 年 9 月	臺北市 臺北車站周邊
W12	女	52	臺北市 中山區	2019 年 9 月	臺北市 臺北車站周邊
W13	女	41	臺北市 松山區	2019 年 9 月	臺北市 松山車站旁
M14	男	69	臺北市 北投區	2019 年 9 月	臺北市 臺北車站周邊
M15	男	50	臺北市 內湖區	2019 年 10 月	臺北市 臺北車站
M16	男	53	彰化縣 鹿港鎮	2019 年 10 月	臺北車站 京站旁天橋
W17	女	43	新北市 樹林區	2019 年 10 月	臺北市 萬華車站

W18	女	63	桃園市	2019 年 10 月	臺北市 萬華車站
W19	女	58	苗栗縣 竹南鎮	2019 年 10 月	臺北市 萬華車站

資料來源：研究者自行整理

註：考量受訪者之匿名性，研究者以 M(Man)為男性代號，以 W(Woman)為女性代號

## 參、訪談大綱設計

本研究具體實施步驟如下：

### 一、訪談方法

社會科學研究中，訪談進行之方式可分為三種類型，分別是結構式、非結構式以及半結構式。鑒於結構式之訪談方法缺乏彈性，且問題內容較易受到侷限，而非結構式之訪談方法雖可獲取大量資訊，但內容龐雜，且主題不易聚焦；故本文所採行之方法為「半結構式」之訪談方法。

### 二、訪談大綱之擬定

為使訪談過程進行流暢，研究者依據本文研究主題與研究目的設想問卷內容，在閱讀過大量之相關文獻後，事先擬定四個訪談方向，一為基本資料，包含受訪者的性別、年齡、學歷以及戶籍地等；二為遊民生活之描述，包含成為遊民的數個問題(Why、When、Where、How)，以及成為遊民前所從事的工作及待遇；三為居住及安置之調查，包括露宿、在外租屋、收容安置中心之經驗；四為勞動之經驗，主要圍繞於舉牌工作之探討，約略 33 個子題。在進行過程中，研究者依據受訪者之回應，隨時彈性調整問題，並適時追問。(詳細訪談問卷內容請參考附錄一)

### 三、訪談之進行

本研究之訪談對象找尋方法有二，一係透過非營利組織所舉辦之活動而得以接觸，二係研究者自行於遊民較易聚集之地區尋找適當人選為主。在訪談過程中，為確保事後之資料彙整及完整均詳記筆記；訪談時間因依據每位受訪者提供資訊之意願、暢談與否之因素，由 30 分鐘至 3 個鐘頭不等。

### 肆、研究限制與研究倫理

由於本研究採深度訪談法，因時間、人力，以及經費之侷限，故訪談對象之數量無法觸及過多，但研究者冀望透過此方式，深入探究遊民之勞動處境以及居住困境，如此詳細之訪談，必能據實了解該群體面臨的真實情況；另外，因許多遊民對其身分感到敏感，恐對不熟悉之人產生恐懼與不信任感，為使研究順利進行，訪談對象的選擇上除了依據研究者一一實地探尋外，其他則是透過經常與遊民互動的非營利組織進行協助，並採用滾雪球之方式以取得更多訪談對象的數量。

在訪談的過程中，研究者依據受訪者的意願，不強迫其參與訪談；問答方面，若遇有不便或不願說明之事，研究者遵照其意願跳過問題，並視情況適度調整訪談問卷之內容；而在訪談場所部分，則依據受訪者當時的工作地點及露宿地點就地進行訪談，以避免因轉移陣地而造成其不自在或身處不便。

於研究倫理上，為免造成受訪者心理上的恐懼與不安，研究者於訪談過程中秉持謹慎之態度，並適時觀察受訪者之情緒與回答意願，以避免作出傷害之行為；並且，於受訪進行前先行告知研究者本身之背景與來歷，並確認受訪者係出於自願同意，非基於任何壓力所接受訪談；除此之外，研究者謹守保密及匿名之原則維護受訪者之隱私，避免受訪內容得以一眼看穿受訪者的真實身分。

## 伍、章節安排

本研究之章節共計五章，第一章為緒論，內容包含研究動機與研究目的、遊民相關文獻的回顧，以及研究方法與訪談大綱設計，此章節研究者透過諸多文獻建立起無家者的基本樣貌、生活需求及概念為開張；第二章探討遊民為何從事舉牌這份工作？以勞動市場變遷使得勞動市場彈性化成為趨勢為背景，影響勞動派遣業之興起引入，說明舉牌工在此環境下應運而生；其後，研究者透過對訪談對象的統整，分析舉牌工作者的特質與特性，從此歸納出舉牌工遭受勞動市場排除的因素，並輔以訪談資料佐證；最後，針對舉牌工的勞動過程以及勞動處境進行探究；第三章回顧臺灣社會住宅/國民住宅政策之發展歷程，並藉由深度訪談了解無家者實際居住需求，以及收容所與安置中心的檢討；第四章結合前述章節的分析與觀察，針對遊民的勞動與就業、住房與安置與社會救助上存有之缺失作點評，並透過遊民培力實例的分享與國外經驗的參考提出方向性的建議；第五章則為本文結論。



## 第二章 遊民為何從事舉牌工作？

依據臺灣當代漂泊協會調查發現，無家者打零工的比例高達 68.6%，又以舉牌工作佔了將近半數(47.1%)，何以舉牌工作成為無家者工作首選？本章研究者先從勞動市場的變遷使得勞動市場彈性化成為趨勢，亦影響勞動派遣業之興起引入，說明舉牌工在此環境下應運而生；其後，研究者透過對訪談對象的統整，分析舉牌工作者的特質與特性，從此歸納出舉牌工遭受勞動市場排除的因素，並輔以訪談資料佐證；最後，針對舉牌工的勞動過程以及勞動處境進行探究。

### 第一節 勞動市場的變遷

近年來，由於全球經濟狀況不穩定，加上電子產業之興起，連帶影響至臺灣的社會經濟、產業結構之改變，勞動市場亦受到偌大影響。在如此競爭的全球經濟市場中，企業為持續營運便有了兩種因應措施，一為研發新技術與技能，使其在掌握新科技與獨有技術下，更具競爭力，如此才得以掌控龐大的經濟市場；二為降低營運成本，包含遠赴國外投資、施以勞動市場彈性化等。

當經濟景氣越差，企業便越需要節省營運成本，其一便是透過對人力資源管理彈性運用的方式因應，其類型包含數量彈性化(numerical flexibility)<sup>18</sup>、功能彈性化(functional flexibility)<sup>19</sup>、距離策略(distancing strategy)<sup>20</sup>、區隔策略(segmentation strategy)<sup>21</sup>以及報酬彈性化(pay flexibility)<sup>22</sup>(John Atkinson, 1984)。

<sup>18</sup>指企業透過調整勞動力數量因應市場環境之變動，包括員工人數以及工作時間之調整。

<sup>19</sup>指透過訓練及再訓練之方式，使員工具備多樣技能，以配合市場環境之迅速變動。

<sup>20</sup>指企業利用商業契約而非勞動契約，來達到產品之生產、服務提供之目的，例如外包、派遣勞動、電傳勞動、網絡勞動…等。

<sup>21</sup>指企業將員工分為核心勞工(core worker)與邊陲勞工(peripheral or ring worker)，兩者之差異為企業是否提供額外之技能訓練、是否擁有優渥之待遇與福利、執行之工作為邊陲或為較重要之任務，以及是否擁有穩定之聘僱關係。

<sup>22</sup>指雇主給予勞工報酬之方式，依據不同工作與職位作有差別之調整，例如時薪、日薪、計件、績效…等。



除此之外，因市場供需<sup>23</sup>、服務經濟的發展<sup>24</sup>，以及技術變革<sup>25</sup>，均促成非典型僱用型態工作的產生(李誠、辛炳隆、成之約，2000)。

當勞動市場彈性化型態已成因應市場變遷之趨勢，非典型僱用型態之舉牌工作便在這種環境下蓬勃而生，成之約教授(1998)的研究中，亦提出勞動彈性化係影響勞動派遣業興起之因素其一；另一方面，企業在增加自身競爭力的同時，透過部分工時制、約聘契約制等節省人事開銷之方法，導致工作貧窮現象的產生，即便勞動者擁有工作，卻仍陷於貧窮之困境(李淑容、洪惠芬、林宏陽，2015)。黃惠冷(2006)之研究亦指出勞動市場彈性化下產生的就業型態與工作貧窮息息相關。

而歐洲聯盟下的 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) 組織之一於 2010 年所公布的調查報告中指出工作貧窮的風險有地區性與工作型態的差異，大體來說，青年與中高齡者有較高的工作貧窮風險；另外，部分工時者的工作貧窮風險為一般工作者的兩倍，約聘契約工的工作貧窮風險為一般工作者的三倍，低教育程度者與高教育程度者之工作貧窮風險則高達五倍之差(李淑容、洪惠芬、林宏陽，2015)。從此方面看來，勞動市場的變遷導致原本從事低技術性工作的勞動者須另謀出路；然而，這些勞動者因個人因素或社會因素面臨被勞動市場排除的窘境，在這樣的困境下，他們只得進入非典型僱用型態工作環境中，但這類工作卻往往導致其面臨工作貧窮，更加深了其生活困境。

---

<sup>23</sup>由於國際競爭、景氣低迷以及國際貿易失衡所導致的失業問題，使得雇主不願也無力提供全時工作，而產業結構也從製造業轉向以服務業為重之型態。

<sup>24</sup>由於自動化生產及勞力密集產業外移等因素，傳統製造業的就業人口比例持續減少，而服務業的就業人口比例逐漸增加。

<sup>25</sup>資訊科技及新通訊型態之改變，增進企業的管理成效與降低企業營運成本。

## 第二節 舉牌工作的性質

依據臺灣當代漂泊協會之同份調查報告指出，遊民在成為無家者後，從事之工作多以勞力型態為主，但工作極為不穩定，其中打零工占了 68.6%，包括舉牌工(47.1%)、出陣頭(40%)、工地粗工(27.1%)、清潔工(17.1%)、廚房雜工(9.3%)等。本節研究者依據訪談資料，對從事過舉牌工的受訪者進行分析，歸納舉牌工作具備的共同特性，分析他們何以大部分只能尋找到該份工作謀生。

### 壹、舉牌工作者的共同點

#### 一、無學歷限制

依據訪談資料顯示，在 19 位受訪者中，共計 12 位曾經或目前從事舉牌工作，其學歷分布情況為：不諳文字者 1 位、國小學歷者 2 位、國中學歷者 5 位、高中/高職學歷者 4 位，其中以國中學歷者佔多數，高中/高職者次之。由此可見，從事舉牌工者並非只限於特定學歷，在不同學歷中均有出現，其可謂無學歷限制之工作，但以教育程度較低者居高。

#### 二、無年齡限制

依據訪談資料顯示，在 19 位受訪者中，各年齡層均有從事舉牌工之勞動者，10-19 歲 1 位、40-49 歲 1 位、50-59 歲 6 位、60-69 歲 3 位、70-79 歲 1 位，其中以 50-59 歲佔多數，60-69 歲次之。鑒於研究樣本不甚充足，無法完整呈現各年齡層的從事比例，若僅從研究者訪談的對象統計，從事舉牌工者大多為中高齡失業者，但其他年齡層亦有分布。

#### 三、無須經常走動

依據訪談資料顯示，在 19 位受訪者中，編號 M2 之受訪者具脊椎疼痛之疾

病，編號 W8 因腳部不便行走，時常感到麻、痛之症狀，但其均因舉牌工作不須時常走動，而將此份工作視為謀生之選擇；此份工作可謂對於健康狀況不佳、行動不便者具較高的接受度。

#### 四、無外觀要求

依據訪談資料顯示，編號 M5 因留長髮及性傾向於求職過程中飽受歧視，編號 W10 因露宿街頭，無法經常盥洗，給人骯髒之形象；編號 M15 則自認長相不佳，經常受他人異樣眼光。諸位受訪者均因舉牌工作對外表及穿著無要求，而選擇從事此份工作。

#### 五、無須技能證照

依據訪談資料顯示，編號 M3 之受訪者因具前科紀錄，且學歷不高，想尋得之工作以保全公司為例，每每於求職過程中遭遇困難，因保全公司大多要求其出示良民證，使得該名受訪者自知理虧而放棄。舉牌工作不要求求職者出示相關技能證照，以及良民證證明，其對於有前科紀錄之求職者來說，無疑具較高的接受度。另外，因其為低技術性，使得不具專業技能之求職者亦能輕易上手。

#### 六、無須身分證明

《今日新聞》於 2018 年 5 月刊登的一篇報導<sup>26</sup>中指出，嘉義縣警方破獲詐騙集團利用無業遊民難以尋找工作之弱點，引誘其出售身分證明文件，在收購無業遊民的身分證明文件後，再行收購曾經發生重大車禍事故幾近報廢的車輛，同時偽造無業遊民車主的工作財力證明，據此向汽車貸款公司辦理鉅額車貸，這導致作為人頭戶的遊民因蠅頭小利而面臨鉅額債務與各式車輛稅單，甚至銀行戶頭遭警方列管為警示帳戶。如此之下，影響了遊民於一般勞動市場上的工作媒合率，

<sup>26</sup>參閱陳鐘聲，〈遊民出售身分證 得小利犯大錯後悔莫及〉，今日新聞，2018 年 5 月 7 日。  
<https://www.nownews.com/news/20180507/2749380/>，檢索日期 2018 年 12 月 10 日。

甚至因涉及刑事詐騙訴訟案件，無法自由提領個人帳戶，「被迫」進入薪資無須經由銀行戶頭流動的工作，其便落入次級勞動市場下勞動條件較差的非典型僱用型態工作中<sup>27</sup>；加上缺乏身分證件的遊民往往更易遭受雇主的剝削而成為「次等遊民」，同為一份工卻擁有差異待遇，是遊民中更為弱勢的一方。

訪談過程中，受訪者大多表示舉牌工作的就業門檻極低，其囊括更生人、精神障礙、肢體殘缺、年邁者等類型的求職者進入，研究者於研究過程中亦見聞形形色色條件的舉牌工人；因此，即便缺乏身分證明文件也無關乎錄取與否；且並未求職者因缺乏身分證明文件，於應徵過程中遭受阻礙。

唯一案例當屬編號 W13 之受訪者，其若僅因缺乏身分證明文件恐不至於毫無工作機會，因在本國舉牌工中不乏有身分證件被出售而提不出證明者，其具外籍配偶的身分似乎才是導致其於求職過程中屢屢碰壁之原因。此結果恐係本國對於聘僱非法外勞之罰則較為嚴峻，雇主鑒於對聘用外籍勞工充滿較高的不確定性與成本代價，加深了外籍配偶於國內就業市場的求職困境與勞動市場上的排除。從我國相關規定便可知一二，例如：《就業服務法》第 44 條規定「任何人不得非法容留外國人從事工作」；以及同法第 57 條第一款及第二款亦規定「雇主聘僱外國人不得有聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人、或以本人名義聘僱外國人為他人工作。」若違反前述規定，將依同法第 63 條第一款處新臺幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰；除此之外，五年內再違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百二十萬元以下罰金。<sup>28</sup>

另外，若以熱傷害作為舉牌工作之職業危害為例，依據《職業安全衛生設施規則》對於熱危害有明確規定，該法第 324-6 條規定「雇主使勞工於夏季期間從事戶外作業，為防範高氣溫環境引起之熱疾病，應視天候狀況採取下列預防措施：一、降低作業場所之溫度。二、提供陰涼之休息場所。三、提供適當之飲料或食

<sup>27</sup>參閱莊淇鈞，〈8 煞包 20 街友吃住 逼當人頭 6 銀行被詐貸上億〉，蘋果日報，2016 年 7 月 6 日，檢自 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20160706/37296977/>，檢索日期 2019 年 2 月 18 日。

<sup>28</sup>參閱全國法規資料庫，《就業服務法》，檢索日期 2019 年 4 月 20 日。

鹽水。四、調整作業時間。五、增加作業場所巡視之頻率。六、實施健康管理及適當安排工作。七、留意勞工作業前即作業中之健康狀況。八、實施勞工熱疾病預防相關教育宣導。九、建立緊急醫療、通報及應變處理機制。」<sup>29</sup> 若查有違反上述規定之情事，則依《職業安全衛生法》第 43 條規定處新臺幣三萬以上三十萬元以下罰鍰。

相較之下，僱用非法外籍勞工被查報後所要付出的罰鍰與違反勞動檢查所支付的罰鍰金額與科刑相比，簡直是小巫見大巫，這也說明了即便舉牌工是份缺乏身分證明文件的勞工大多可應徵的工作，然而，對於外籍配偶來說，卻毫無門入可進。

## 貳、舉牌工作的特性

除了由訪談資料中的受訪者歸結出其具有的共同點之外，研究者亦從諸位受訪者中觀察到其他舉牌工作具有的特性，分述如下：

### 一、攜帶家當之便利

無家者因露宿街頭，並未有固定處所得以安置個人家當，舉牌工作可謂毫無工作規則及限制，從事舉牌工之無家者可將個人家當隨身攜帶，亦不會遭受惡意丟棄或是上司阻撓。

### 二、臨時工作首選

對於諸位受訪者而言，舉牌這份勞動僅為臨時暫待之工作，因其屬非典型僱用工作型態，其具備之特性依據學者 Polivka(1989)所訂之定義為：勞資雙方均對彼此的僱用關係之持續、與工作時數上之固定沒有期望，並強調工作時間之不可預期性。學者 Kalleberg(2000)則指稱所謂的典型工作為：全時工作、工作延

<sup>29</sup>參閱全國法規資料庫，《職業安全衛生設施規則》，檢索日期 2019 年 4 月 23 日。

續性之建立、於固定地點完成工作內容，並接受雇主的指揮與監督；非典型僱用則為其反面解釋。而李淑容教授(2004)則指出非典型僱用為非長期(大致是指一年之內)或非全日的工作型態，主要包括：部份時間工作、人力派遣工作，以及定期契約工作(臨時工作)。因此，公司對於過高的流動率司空見慣，舉牌工作者對於隨時要進入該行業，或是離去均不會產生諸多困難。

### 三、現領薪資

對於無家者而言，金錢是其最匱乏的東西。若須待一個月後才能領取薪資，在身無分文的日子裡，其又該如何維生？因此，對於急需金錢的無家者而言，現領薪資的工作成為一大吸引力，此行政結構上的困境於下節中提及。

### 參、小結

綜上所述，依據訪談資料可歸結出舉牌工作者的特性有：無學歷限制、無年齡限制、無須經常走動、無外觀要求、無須技能證照、無須身分證明、攜帶家當便利、為臨時工作之首選以及得現領薪資。上述性質均使得這些求職者，將其視為工作首選。

## 第三節 勞動市場的排除

本節研究者透過上節舉牌工作者的特性，輔以訪談資料佐證，歸結這群難以於主流勞動市場中求職成功的勞動者們遭受勞動市場排除的原因，分別為個人因素與社會結構因素，內容如下：

### 壹、個人因素

#### 一、學歷不高

(一)編號 M6，男，72 歲，國中學歷，無家者，以舉牌工作維生

編號 M6 之受訪者為國中學歷，其指出與他相似年齡者，大多僅完成國中學歷即出社會打拼；由於僅具國中學歷，在外尋找工作仍充滿限制，便從事體力活；除了因此染上諸多惡習，例如：簽賭、酗酒以及養成懶散的個性外，中年失業亦是另一大必經難題，其說道：

「十多年前開始在外面流浪的。因為我好吃懶做、酗酒、賭博，有很多不好的習慣，… 不想連累家庭，叫老婆跟小孩回娘家躲，我自己一個人什麼都好解決。」

「六十多歲吧(變成遊民的)，以前本來就沒有固定的工作，偶爾去幫人搬家、開貨車送貨，大部分都是粗重的活兒。平時就會跟朋友去簽六合彩、擲骰子、打麻將，輸贏都幾萬在起跳的，錢來來去去雖然留不住，可是存著一輩子什麼機會都沒有！」

「我是對不起我老婆跟小孩子們 … 可是，社會也太難生存了！一睜開眼睛什麼都是錢，什麼都要錢，我這種年紀的人本來就不會讀太高的書，年輕的時候還可以靠體力生活，中年失業喔 … 真的很困難再找到其他我可以做的工作 …」

(二)編號 W7，女，59 歲，不諳文字，無家者，從事舉牌、出陣頭工作

編號 W7 之受訪者不諳文字，其大多從事的是舉牌與出陣頭之工作，因學歷不高，導致其成為無家者後，於尋找工作過程中，充滿諸多限制，其說道：

「我不識字 ……」

「會去做舉牌工是旁邊的朋友(遊民)都會揪啊！可是我還是比較喜歡出陣頭，可以到處走走又有東西吃。」

「… 平常就去出陣頭，沒工作的時候就會到處走走，我喜歡拍照，會一邊走一邊看有什麼想拍的。」

## 二、年邁

(一) 編號 M9，男，78 歲，高中學歷，無家者，偶爾舉牌

編號 M9 之受訪者因年邁，目前無法尋找到其他工作，但因年輕時工作待遇頗佳，仍有存款可用，其表示舉牌工作對於他而言，是份輕鬆的工作，其說道：

「以前讀到高中這個學歷，其實能找的工作都不錯；我是讀一般高中，畢業以後就進去房仲公司賣房子，生活普普通通也不成問題。這種工作的薪水起起落落，可是畢竟臺灣以前經濟正起飛，就算那一個月房子賣不多，薪水也不會少到哪裡。我拿過最多的紀錄是加抽成一個月將近百萬，真的是努力做就有收穫啦！」

「我這個人也不抽菸、不喝酒、不賭博的，沒有什麼不良嗜好；所以，除了吃飯也沒有其他有的沒的開銷。雖然現在住在車站外面，可是存款還有錢可以用；比較困難的是租房子…」

「我偶爾會去舉個牌子賺生活費，大概兩三個禮拜的假日會去，因為我不用花什麼錢啊，我自己一個人隨便買個東西吃就飽了，也不買酒買菸，我身體也很好也不用去看醫生；所以，不用太常去工作！」

「我都 78 歲了，也沒有什麼工作可以做，舉牌這種工作我覺得滿輕鬆的。」

## 三、行動不便 / 職業病

(一) 編號 M2，男，58 歲，國中學歷，有家者，以舉牌工作維生

編號 M2 之受訪者為國中學歷，其指出年少時即於工地當學徒，但長期下來



身體不堪負荷，已無法繼續從事粗重之工作，只得離開；後續開設工程設計行，卻也因不懂行銷而關門大吉，身受工地工作所遺留下來的職業病影響，尤其影響脊椎至深，只得找到舉牌工這類的工作維生，其說道：

「以前的人大部分都只有國中畢業，我 14 歲年輕的時候就去工地當人家的學徒了！以前不愛讀書想說學個一技之長，誰知道老了毛病一大堆，現在我也做不了那麼粗重的工作了 …」

「有自己開過工程行，開了 3.4 年而已；但是太競爭了，我們沒讀過書不懂怎麼行銷，只會傻傻地做。很多傢俱量販店服務都很好，在店裡買一買後，還可以請人來家裡組裝，價格又便宜，傳統店家被淘汰也是趨勢 …」

「泥作的工作都要靠勞力去賺，年輕的時候體力都撐得住，所以很多人都會趁年輕時拼命做，因為它沒辦法讓你做長久的。可是這樣也容易受傷，受傷起來就更嚴重，大部分的朋友都有手繭、腳龜裂、咳嗽、痠痛的毛病。」

「我沒辦法做別的啦！但是也只能這樣。這個工作是以前做工的朋友介紹的，我以前也是到處去工地做水土，可是背脊長期下來就出問題，其他的工作也沒人要請我 …」

(二) 編號 W8，女，68 歲，國小學歷，無家者，無業、偶爾舉牌

編號 W8 之受訪者表示，因學歷較低，缺乏工作的選擇權，加上腳部行動不便，舉牌工作成為她謀生的唯一管道，其說道：

「… 畢竟我們沒讀過什麼書，能做的工作就那些，是能賺多少錢！」

「我的腳步不方便走路，有時候又會很麻，沒辦法久站，舉牌可以一直坐著沒

差啊！」

(三)編號 W18，女，63 歲，高職學歷，殘疾人士，有家者，從事兜售工作

編號 W18 之受訪者表示其為身障人士，即使具備高職學歷卻也在求職過程中處處碰壁，只得從事非典型僱用之臨時工、販售玉蘭花及口香糖的工作，其說道：

「我一出生就是小兒麻痺，腳不方便行走，雖然這樣但我還是讀到高職學歷。可是，我的腳不像一般人一樣可以自由行走、跑跳，應徵了許多工廠、公司，都沒人想用我。因為我的腳真的不方便，有時候還是需要別人幫忙 …」

「年輕的時候做過一些臨時工，像是在街口發傳單我就可以做，後來有找到一份政府機關的清潔工，但也只做幾個月。我們這種殘障人士找工作很不好找，能找到的工作就只有批些玉蘭花、口香糖，跟一些生活用品在寺廟前面賣而已，這個是我比較穩定的工作；其他工作都不用想了。」

#### 四、形貌不佳

(一)編號 W10，女，63 歲，國中學歷，無家者，從事舉牌、發傳單工作

編號 W10 之受訪者表示其為國小學歷，年輕時進入成衣工廠及製鞋工廠當女工，卻遭受眼疾，影響後續工作生涯，只得從事雜工類型之工作；中老年後，便從事派報相關之非典型僱用工作維生。近年，成為無家者後，因無法每日盥洗維持整潔樣貌，而被餐廳跟補習班公司拒於千里之外，拒絕讓她於街口從事派報工作，只得從事舉牌工作，其說道：

「以前常常在北車發傳單，是因為這幾年比較沒辦法每天洗澡，給人髒啊、臭的形象，很多餐廳跟補習班就不讓我發(傳單)了 …」

「我平常還是以舉牌工作為主啦！那個工作內容很簡單沒什麼難度，你穿什麼也沒管你，… 如果我沒有安排活動我就會接。」

「可能是年輕的時候做裁縫跟製鞋，用眼過度，沒辦法做些要找錢的工作，所以我覺得這個舉牌工作也是很適合我啦！他也沒規定你一定要站著，你顧好牌子不要亂跑，穿上他們的背心就好了。… 還好有這份工作。」

(二) 編號 M14，男，69 歲，高中學歷，漂泊者，從事瓦斯搬運工

編號 M14 之受訪者表示，其因長得矮小、面容不討喜，只得尋找不須考量外表的工作，從年輕時代便開始擔任瓦斯搬運工，卻因未婚、將房屋出售之原因，使得租屋成為他最大的困境。即使他仍有穩定的工作，卻因領薪型態的不同，使銀行帳戶未有薪資紀錄，於租屋時面臨碰壁之窘境；若租約到期，仍未尋得新的租屋處，只得拖著家當露宿於網咖，其說道：

「我覺得齁，遊民不一定是沒有房子住的人，我一兩年就搬一次家，也很像遊民啊！而且，像我現在年紀大了，有錢也租不到房子的人就更可憐了！我知道現在買房子的人，都是辛苦了大半輩子才買得起的，也不能說他們太自私。」

「我們這種工人喔薪水都是拿現金的，根本沒有什麼薪資紀錄，房東看你年紀大又一個人，長得又比較矮比較醜，哪敢把房子租給你！」

「我是後悔把房子賣掉，誰知道老了租房子這麼難，可能房東也怕你在裡面死掉吧！有時候房租到期，可是新房子還沒找到也沒辦法，就拿著行李到處睡，真的沒地方睡，就去網咖睡覺，幾十塊錢可以睡一晚，還可以點東西吃，也不錯！」

(三) 編號 M15，男，50 歲，專科學歷，漂泊者，待業中

編號 M15 之受訪者其自認長相特異，經常面臨旁人異樣眼光，於尋找工作時，大多從事清潔、工廠這類的工作；開始流浪生活後，曾透過就業服務站尋得工廠的工作，卻因廠商品質良莠不齊，碰到不付薪資的老闆，一狀告上勞工局，最後也只拿到微薄的賠償；其亦曾接受派工的清潔工作、街遊導覽員，卻因薪資撥款問題，使生活困難重重，其說道：

「我覺得我比較自卑，因為覺得自己長得不好看；有些人看到我都用異樣的眼光觀察我，我會覺得很不自在；每次坐低底盤公車的時候，在最後面的座位都是要面對面跟陌生人對坐；有時候，就算我視線不去看別人，不管是男女老少就好像會一直盯著我看，我覺得氣氛不對的時候，就會拿書出來看。」

「其實，民間團體的工人都滿好的，例如萬華那裡有個團體的社工，他看到我的時候，其實他沒有很排斥我；他看到我的時候，其實對我滿親切的。很多人看到我就會害怕，但是我明明沒有冒犯別人。」

「之後，我透過就業服務站的關係陸陸續續找到一些工廠的工作，印象比較深刻的是有一家是做塑膠袋製品的，我大概做了一年多。」

「後來的工作也是很慘，老闆說付不出我們員工薪水，要過一陣子等錢撥下來才能給我們，我就想說不然看看下個月好了，結果好幾個月都沒有付薪水給我們。我們幾個員工就去勞工局投訴說我們跟老闆有勞資糾紛，但是也沒什麼用，他如果沒有錢給你，雙手一攤也沒有辦法。」

「他們會幫很多比較難找工作的人介紹工作，弱勢家庭、無家者、中低收入戶，跟單親的都會，他們也有幫我引薦工作，很多人都是去動物園啊、殯儀館、保全，或是有些政府機關的派工工作，我就做過一份清潔打掃的工作；上班時間是一到

五，假日就不用，因為要配合公家機關上班的時間，那個工作每個月的薪水將近一萬，是滿不錯的。」

「我之前有去做街遊導覽的工作，介紹西門町那裡的歷史人文背景，一開始我滿害怕的，要面對那麼多人講話，那些人還要盯著你看；可是，這是工作；所以我有空的時候都會自己去圖書館準備資料，工作時就把我自己想像成是生產品，跟大家導覽的時候把自己知道的告訴他們，很像半服務業。」

## 五、前科紀錄

(一) 編號 M3，男，59 歲，國中學歷，有家者，以舉牌工作維生

編號 M3 之受訪者為國中學歷，其表示小時因家中窮困，必須出外工作賺錢養家，卻因學歷僅具國中畢業，求職困難；因而混入幫派，成為有前科之人，使得求職之路更加艱困，其說道：

「我們家很窮，… 父母都是在工廠幫人做工的，也沒有什麼教育觀念。我們小時候早早就出去工作了，沒人會給你靠啊！要自己賺錢生活，有多的錢還要拿回去養家。」

「以前沒有什麼專長，也沒念過什麼書，畢業後跑去幫派混口飯吃；後來為了錢去替人頂罪，有了前科。出來後想說重新做人，可是誰要請一個打死人的來做事，… 舉牌這個工作我很感謝了啦！」

「有朋友介紹我去就業服務處找，說那裡的小姐可以看你的專長、喜好，或是意願幫你配對工作，有配對過一些工作，但大部分不用面試的都是清掃啦！搬運啦！派報啦！這類的工作。」

「需要面試的公司通常規模都比較大，規矩也比較多，都會要你出示畢業證書，不然就是保全的工作要出示良民證，我哪有辦法！我是一直想去當保全的工作，我這個年紀去當保全也算年輕，薪水也都不錯，可是人力公司跟住戶都會有顧忌。」

## 六、性向問題

(一) 編號 M5，男，40 歲，高職學歷，有家者，以舉牌工作維生

編號 M5 之受訪者表示，其從小就因性向問題飽受欺壓，留著一頭比大多數女生都還長的秀髮的他指出，大家都覺得其患有精神疾病；因此，在求職路上從未順遂過，直到至今，唯一接受他的工作就是舉牌工，其說道：

「我都 40 歲了還沒有一份正當的工作做，… 他們覺得我腦袋怪怪的啦！說我除了腦袋有問題，還不三不四留了這麼長的頭髮。從小學的時候，我就覺得我是女生，我也要留長頭髮；可是，這樣的行為跟心態會被視為異類 …」

「面試的時候，看到我留長頭髮的反應絕對是先嚇一大跳，你心裡就會知道這份工作大概是上不了了 … 所以，我沒有穩定的工作，大部分都是在舉牌。」

## 七、外籍身分

(一) 編號 W13，女，41 歲，國中學歷，外籍配偶，流浪者，無業

編號 W13 之受訪者表示其為外籍配偶，因家暴因素而逃出家，但因缺乏身分證而無法找到工作謀生，其說道：

「我人生地不熟也不知道可以跑去哪裡。我回不去越南了，身上沒有錢，怎麼回去 … 老闆現在不敢請我，我身分證沒有帶出來，上次想偷跑回去拿身分證，發現門鎖被換掉打不開。」

此例為較特殊之案例，鑒於本國對於聘僱非法外勞之罰則較為嚴峻，雇主對

於聘用外籍勞工充滿不確定性與代價較高，這加深了外籍配偶於國內就業市場的求職困境與勞動市場上的排除。

## 貳、社會結構因素

### 一、經濟不景氣

我國近年來的勞動市場受經濟全球化、區域經濟整合，以及產業結構改變之影響甚鉅；在全球競爭上，面臨著向上競爭(pursuit of the excellence)與向下競逐(race to the bottom)兩種型態的威脅。首先，向上競爭主要特徵為品質的競爭，全球供應鏈上提供產品的廠商無不竭盡所能提升商品價值，滿足消費市場的需求；而向下競逐的主要特徵為價格競爭，為在市場競爭中獲得最大利益，透過競相降低工資、勞動條件、環境保護標準，以減輕投資者的經濟成本與負擔、極大化商業利潤(張其恆，2017)。在此困境下，政府單位及民間企業，均備感偌大之營運壓力，政府相關單位除了致力於對外之經濟政策外，對內亦推動彈性就業措施以振興勞動市場以穩定經濟，企業亦趨向勞動市場彈性化因應。

當勞動市場彈性化型態已成勞動市場之趨勢，非典型僱用型態之工作便應運而生；一體兩面下，「舉牌工作」對於企業而言具備人力運用彈性、降低勞動成本之優點，對舉牌工而言，卻面臨薪資待遇不佳、勞動條件較差、勞動保障不足等向下競逐之特徵，均使得從事該工作的勞動者面臨諸多困境。

即便如此，對於被排除於勞動市場的求職者而言，舉牌工作的缺點卻成為得以接受他的優點，例如低技術性使其不須再學習新技能，即可快速上手；雖然待遇不佳，但因係現領薪資，使其能即刻運用於生活開銷；不憑外觀的工作特點，也使得相貌不佳、身障人士、年邁者、缺乏整潔之人均可從事，該份工作對於任何人的接受度極大，中年失業、毫無技能的失婚婦女也將此列為工作首選。

## 二、技能被淘汰

(一)編號 W12，女，52 歲，高中學歷，流浪者，無業

編號 W12 之受訪者表示其與先生一同營運一間貨運公司，近年因購物型態之轉變，面臨轉型困難，後因資本不足，轉型不成只得倒閉。夫妻二人面臨中年失業，亦因缺乏現今所須會計相關技能及證照，無法銜接上在外的會計工作，無法順利找到工作，其說道：

「前年的時候，公司業務量太少，實在是撐不下去，就結束營運了；我先生就把公司裡比較年輕的員工介紹給其他比較大間的貨運公司，他們都有接收；可是我跟我先生都算中年了，其他間公司沒辦法請我們 …」

「我們找工作找了很久，因為我們其實沒有什麼專長，我以前雖然是在先生的貨運公司當會計，可是也就只會簡單的記帳，以前根本不需要那麼困難的技能啊；現在外面公司要的是專業的會計師跟學過金融的；然後我先生這個年紀失業，你要他找什麼工作呢！」

## 三、產業轉型

(一)編號 M4，男，56 歲，國中學歷，有家者，以舉牌工作維生

編號 M4 之受訪者表示，其具備國中學歷，早期臺灣因工資便宜，設立了許多車床工廠；因此，年輕時即在車床工廠上班，後因產業轉型，許多工廠紛紛遷移大陸，因此失業。過了一定年齡後，求職亦變得困難，在只從事過車床經驗的求職者身上，只尋得舉牌這類的工作，其說道：

「我做舉牌的也做了快十年，以前臺灣工資便宜，都在幫別的國家代工，在車床工廠上班。每天都輪不同的班，年輕的時候也想說好好打拼存錢，以後就可以娶妻生子有個家庭。」



「學歷不高啊！時代變了，以前做車床，現在廠都轉到大陸去。老了就被淘汰了。」

#### 四、行政結構上的困境

官僚組織的特徵之一為依法行政，行政組織運行上所產生的困境無不包含在社會結構成因中。行政組織中，基層行政人員位居組織中之最低階層，首要執行事項著重於遵循既定政策或法令之具體推行，因此，為達成所交付之任務須符合階層倫理並遵從上級指揮，不得偏私(詹靜芬，2000)。然而，依法行政所秉持的政治行政二分往往因僵固的條件及標準作業程序，而產生不親民、不符民眾實際需求的結果，例如：以工代賑之申請條件具諸多不符現實之限制，以及以工代賑工作結束後須經費時曠日的核銷程序薪資才得以提撥至勞動者手中，或是欲申請中低收入戶者，往往因現有的法規與現實生活產生的落差，被排除於名冊之外，編號 M15 之受訪者，曾面臨如此之困境，其直言：

「… 薪資的申請程序很慢，那時候，我跟機關的小姐說：『你可以先撥一百塊給我嗎？』她說沒辦法，結果她跑去後面紙箱拿了一堆罐頭跟食物要給我，我就反問她一句話：『你發這些給我我不需要啊！我知道哪些機構有提供物資會給我們，你這些東西給我我難道可以拿去捷運站儲值悠遊卡嗎？』」

「我們提出這樣的需求的時候，就表示很急需，別人都有買菸酒檳榔的需要，可是我都不碰，我跟他們不一樣，我錢不會花在這些地方；可是，我今天只是需要一百塊儲值搭車，竟然還要等程序下來才有辦法撥錢給我。」

另一方面，該名受訪者(M15)亦指出行政結構上的困境，影響其社會福利資格申請的取得與否，連帶影響自身的勞動與就業及居住問題，其表示：

「我最近有遇到一個比較困難的事，是中低收入戶的申請；因為它是每一年都

要審查一次，現在快年底了，這個證就快到期了。它這個是有分等級的，我就只能申請到中低收入戶，可是如果申請到低收入戶的資格，就可以領生活救濟金，還有補助全額健保費。」

「我之前有去參加過講座，發現《社會救助法》有很多問題；政府訂定的法條加起來有兩座 101 大樓這麼高，但是卻沒什麼用處。例如這條(指)它說審核認定的計算人口要包含配偶、一親等的直系血親，還有同一戶籍或共同生活的其他直系血親，這個實際上就會有很多人因為這樣不能申請通過啊！」

「(指)還有這個工作收入的計算，它說要依當年度實際工作收入並提供薪資證明核算，如果無法提出薪資證明者，須依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。我真的沒有收入，所以根本無法提出薪資證明，而且我們做的工作，都是打零工、工地啊、舉牌這些都是領現金的，但是政府相關單位就要你出示相關證明。」

「我有個構想，想把《社會救助法》家庭人口這條，還有薪資證明刪掉。當事者薪資證明不要再依照政府相關單位給的資料審核，因為這一定跟現實狀況有落差；應該可以透過社工親自去查訪查詢，可以去當事者工作的單位看，讓法規不要那麼硬性規定，可以多點彈性，這樣需要幫助的人才可以申請到救助資格。」

另名編號 M4 之受訪者於申請社會福利資格過程中亦遭逢類似處境，其指出：

「我都 40 歲了還沒有一份正當的工作做，大部分都是在舉牌。他們覺得我腦袋怪怪的啦！說我除了腦袋有問題，還不三不四留了這麼長的頭髮。… 現在是我跟我媽一起在這裡租房子，那間套房要一萬二，就算每個禮拜都有工作做，收入最多也 6000 多塊，所以房租都是我媽媽在負責的。… 她平常去自助餐上班，

我賺的就是我養活自己的生活費。」

「我們也沒辦法申請什麼低收入戶補助啊！之前都有去過，如果有辦法申請補助，我們日子就會好過一點，可是要申請的東西一大堆，太複雜，一下跟我們說哪個單據缺了要補，一下又說還要補件什麼的，推來推去也不知道他們到底有沒有想讓我們辦！最後又不通過實在是浪費我們時間。」

「新北市也沒有公宅讓你住，臺北市雖然有，但是那戶數很少也很難抽；我覺得就算有，公宅的租金對於像我們這種經濟比較吃緊的，有打折也等於沒打折，我們沒有想要住多漂亮、多新的房子，像我現在住的這個地方就是乾乾淨淨而已，這樣就可以啦！如果公宅只是好看可是租金沒有比一萬二低多少，根本一點誘因也沒有，你要想想你蓋公宅到底是為了什麼！有辦法嗎？我還想到最大的問題是我們也沒有錢可以搬家，很多政策設立都有它的美意，可是現實中的很多情況，實際上就是那麼難！」

行政結構上缺乏事實彈性與法條之僵化，即便授權行政機關部分裁量之權限，仍將受限於法規規範，難以透過事實查證，恐須訴諸司法訴訟以符合申請資格，例如：有些人在婚姻中曾為家庭施暴者，等到小孩成人後被驅離出家，此時年老的施暴者不僅無家可居亦無法出外工作。鑒於中低收入戶的申請應計算人口採計配偶、一親等直系血親之家計總所得，當成年子女的收入被列計其中，勢必無法通過申請資格。解決的辦法是提告子女棄養認定無撫養事實，才得以將子女所得排除，然而，有多少人會因社福補助而甘願與兒女撕破臉走上法院？

《社會救助法》仍有值得被討論的地方，即便該法第五條第三項第三款中亦明訂「未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬」可不列計，第九款亦明訂「因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、

縣(市)主管機關訪視評估已申請人最佳利益考量，認定以不列入應計算人口為宜」均為法規給予行政機關額外的行政裁量權，便係考量個案特殊性賦予行政單位能依據實際情況評估扶助，法規除了應擬定更人性化的作法外，相關單位亦應負起事實查證之責任，而非將弱勢群眾硬是推往自行舉證與訴諸司法的訴訟中。

## 參、小結

綜上所述，依據上述訪談資料可得知，這群遭受勞動市場排除的舉牌工作者們因個人因素與社會結構因素而成為被勞動市場排除之求職者。面臨此困境下，其更容易處於勞動剝削的風險中。下小節要探討的便是舉牌工身處何種勞動條件以及勞動處境下？其所獲得的薪資待遇、勞動保障為何？

## 第四節 舉牌工的勞動過程

在探討舉牌工的勞動過程之前，必須先從舉牌工作之發配開始，如此才能探討其薪資結構，以了解其勞動處境。本文以舉牌工為研究案例，探討舉牌工究竟是什麼樣性質的一份工作；簡言之，其屬非典型僱用工作型態下的一份職業，工作內容為將大型廣告立牌(A字牌、T字牌)豎立於人來人往的地區，將廣告訊息有效傳遞至過往的行人及車輛，並引導有興趣的消費者前往銷售地點，為賣家達成廣告效益。

同時，其工作特性就如同諸多學者賦予非典型僱用工作的定義一樣：僱用關係並非長久持續、工作時間及地點亦無固定、並非直接受雇主的指揮與監督，以及可能由人力派遣公司差遣等(Polivka, 1989; Kalleberg, 2000; 李淑容, 2004)。為了解舉牌工作之勞動處境及薪資結構，以下研究者將根據受訪者所述，嘗試描繪其勞動處境。

## 壹、工作發配

依據《報導者》<sup>30</sup>所進行的調查報導一文《舉牌人朝夕不保的勞動真相》中指出，這條產業鏈的上下游依序為建設公司→代銷公司→派報社→舉牌工<sup>31</sup>；其業務進行之過程首先由建設公司開設一建案，為將建案銷售出去，建設公司將廣告業務發包至代銷公司，代銷公司規劃不同的行銷管道後，依據不同的廣告類型，將業務轉發至個別的廣告代理商，派報社便是其一；而代銷公司發包給派報社後，由派報社再募得臨時工，舉牌工便經由層層管道後產生。

舉牌工作的起源，一開始是從房仲業者本身而起，房仲業者首先須親自於建案附近、或人潮眾多的地區舉立牌、發傳單以招攬潛在客戶，還須親自帶領消費者賞屋，其在外尋找客戶的行為使得房仲業者被消耗掉大部分的時間，不僅無法執行其他要事，更可能造成成效不彰的結果。

隨著時代的變遷，「為他人省時」的需求量愈形增加，例如：跑腿幫替他人排隊代買商品、Youtuber 經由自己吸收知識消化後講授給訂閱者、各種商品的開箱文替消費者省去多方比較的曠時費日，諸如此類的行為均因能為大眾省時而受到熱烈歡迎；個人多餘的時間，則可多加應用於其他更重要的事情上。

同理而言，房仲業者為更有效地運用人力、節省成本、增加銷量，必須將其耗費大量時間的定點舉牌工作發配給其他便宜的人力，如此節省出來的時間與人力，可供房仲業者尋找新技術跟科技，以求更好的銷售手段及服務以增加成交量。如今，國內某房仲業者透過 VR(Virtual Reality，虛擬實境)<sup>32</sup>、AR(Augmented Reality，擴增實境)<sup>33</sup>及 MR 技術(Mixed Reality，混合實境)<sup>34</sup>讓消費者不再僅是

<sup>30</sup> 《報導者》於 2015 年 12 月正式上線，其成立理念秉持深度、開放、非營利的精神，致力於公共領域調查報導，期望為讀者持續追蹤各項重要議題，共同打造多元的社會與媒體環境。

<sup>31</sup> 參閱王利柔，〈舉牌人朝夕不保的勞動真相〉，報導者，2015 年 12 月 16 日，檢索日期 2018 年 10 月 17 日。

<sup>32</sup> 其特色是戴上 VR 頭戴式裝置後，透過電腦技術模擬出視覺與聽覺的 3D 虛擬空間，優點是臨場感及身歷其境的感受。

<sup>33</sup> 指的是將虛擬資訊擴增到現實空間哩，將虛擬物件增添至真實世界。

<sup>34</sup> 指結合 AR 與 VR 的效果，將現實世界與虛擬世界合併在一起，建立出一個新的環境及符合一般視覺上所認知的虛擬影像。在 MR 之中，現實世界中的物件能夠與數位世界中的物件共同存在並即時互動，讓虛擬世界的影像能真實地與人互動，逼真情境使人難以區別兩者差異。

被動接受賞屋資訊，只要透過這三項新科技的使用，以手勢及頭部動作便可選擇個人想看的資訊；即便是老屋或空蕩蕩的新房，也能透過 AR 技術模擬設計後的空間感，亦可將家具及設計模擬想像實際動工後之樣貌，更可以讓窗外的陽光在幾十秒內產生變化，以查看一天內房屋的早晚採光效果。

新技術的結合，不僅讓消費者更節省時間賞屋，對於時間不充裕、人在異地的消費者而言更為便利；而對房仲業者而言，可說是結合了房屋仲介、設計師與家具商的工作，達到同時服務客戶的各方面需求；同時，房仲業者的銷售週期亦可縮短，以及更迅速找到潛在客源，達到讓房產銷售量提升的好處。

## 貳、薪資結構

依據《報導者》一文《舉牌人朝夕不保的勞動真相》內文所述，舉牌工的薪資結構處於最弱勢的一方。依據調查記者訪問的代銷業者所言，假若建設公司於某建案中能獲得銷售總額 10 億元的金額，代銷公司於接到建設公司發包的廣告業務後，其可向建設公司請款的費率落在建案銷售總額的 5%-6% 之間；此時，代銷公司再挪出其中二分之一作為成本，依據不同的廣告類型，將業務轉發給不同的廣告代理商，派報社便是其中之一。而代銷公司發包給派報社後，派報社再募來臨時工，以舉牌這份工作來說，代銷公司及派報社設定的價碼大多介於 1200-1300 元之間(見表 2-1)，派報社尚須抽走薪資的三分之一，到最後，舉牌工的薪資最多實領 800 元上下，以下為研究者查找數家派遣公司公定的價目表與工作規範，表定各大派遣公司所訂定的定點舉牌價目表供代銷公司參考之數據，而在研究者訪談資料中亦證實了派報社抽取薪資之三分之一後，舉牌工所領之薪資實為八百元上下。

表 2-1：各大派遣公司定點舉牌價目表、工作相關規範

派遣公司	A	B	C	D	E	F	G
公司位置	臺北市中正區	臺北市文山區	臺北市士林區	臺中市西區	臺北市、新北市	新北市新店區	新北市新店區
時數/費用(元)	1hr/300 2hr/500 4hr/800 8hr/1200	1hr/-- 2hr/-- 3hr/-- 4hr/750 5hr/900 6hr/1050 7hr/1200 8hr/1300	1hr/-- 2hr/-- 3hr/-- 4hr/-- 5hr/-- 6hr/-- 7hr/-- 8hr/1200	正常執行時間為 8 小時，若逾時以 1.5 倍薪資估算	2hr/500 3hr/650 4hr/800 5hr/950 6hr/1100 8hr/1200	每日 8 小時，費用 1300 元	1hr/-- 2hr/-- 3hr/-- 4hr/800 5hr/1000 6hr/1200 7hr/1400 8hr/1200
休息時間	整點休息 10 分鐘	整點休息 10 分鐘	整點休息 10 分鐘	整點休息 10 分鐘		整點休息 10 分鐘	整點休息 10 分鐘
用餐時間	執行 8 小時，中間有 1 小時用餐時間	執行 8 小時，中間有 1 小時用餐時間	執行中有 1 小時用餐時間	執行中有 1 小時用餐時間		執行中有 1 小時用餐時間	做滿 8 小時才有用餐時間

資料來源：研究者自行整理 (2018.06.01)

註：時數/費用欄為派遣公司所訂定之價目表，非舉牌工實際可得之工資

依據編號 W1 之受訪者所述，其說道：

「我們家是原住民身分，從外觀很明顯可以看出來，都很黑。可能是因為這樣，加上學歷不高，所以都很難找到工作，他們(父母)以前做的工作都在五股附近的工廠，木工、鐵工、塑膠工廠。後來覺得那種工作氣氛太高壓，所以他們去派報公司工作，做久了也變組長了。」

「一天的薪水可以拿到 1000 塊，我覺得還不錯，不用做什麼事情，也沒有什麼壓力。以前有在淡水老街擺過攤，但是那個也都只有旅遊旺季才會去。」

依據編號 M2 之受訪者，其說道：

「通常假日才有工作做，是算日薪的，一天 800 塊。」

依據編號 M3 之受訪者所述，其說道：

「其實齁，這個工作算穩定啦！做久了工頭都會找你，有時候平日也會有，之前板橋、新莊那邊建案很多，我都從桃園搭車來臺北，一天大概 900 塊，一個月還可以存到一萬多！」

依據編號 M4 之受訪者所述，其指出：

「每個工作都有個公定價，你不要看這八、九百塊而已，省的話齁我可以過兩個禮拜。」

依據編號 M6 之受訪者所述，其說道：

「我就遇過啊！那個工頭可能自己貪吧，就把我的薪水砍到剩 700，我也不敢說什麼，因為我還要吃穿 …」

依據編號 M9 之受訪者所述，其說道：

「大部分老闆人都不錯，通常都是給我們 800 塊。有幾次老闆看我很辛苦，會拿到 1000，我覺得那都是他們可以自己決定要給多少的。」

依據編號 W10 之受訪者所述，其說道：

「薪水都差不多在 800 到 1000 塊，有些伙食費自理，我就會去便利商店買麵包、飯糰吃，有些會買便當給我們吃。」



綜上所述，各大派遣公司所訂定的行情價目若以八小時為工時，其薪資為 1200 至 1300 元之間；而受訪者們實際領取的薪資大部分為 800 元，最低者因無故被剝削僅得 700 元，最高者因家人為派報公司主管，以及遇到較好心之主管而領取 1000 元。由此可見，舉牌工們實際所領取的薪資，在層層單位剝削下後，不僅連最低基本時薪都無法擁有，還得面對被剝削之苦。

### 參、勞動過程

即使，舉牌工屬臨時性的派遣工作，但其工作規章、罰則、職前訓練仍有不少規範，以下根據諸位從事過舉牌工作之受訪者所述，歸納出舉牌工的一日勞動過程：

#### 一、長時站立且工作不穩定

依據編號 W1 之受訪者所述：

「我們上班時間是早上 10 點到晚上 6 點，一天差不多做 8 小時。中午可以休息一小時。」

「同一個地點可能會站到兩三個禮拜，大概是建案剛開始宣傳，一個禮拜兩天，然後連續兩三個禮拜都在那裡。」

依據編號 M5 之受訪者所述，其說道：

「通常上班時間是早上 10 點到晚上 6 點，早上要先簽到，然後會發給每人不同的地方。」

依據編號 W10 之受訪者所述，其說道：

「我平常還是以舉牌工作為主啦！那個工作內容很簡單沒什麼難度，工作時間

通常是假日兩天，早上 10 點到晚上 6 點；偶爾平日也有，如果我沒有安排活動我就會接。」

## 二、工作內容規範

依據編號 W1 之受訪者所述，其說道：

「舉牌的工作就是要將牌子顧好，不能不見；聽說牌子不見，會有懲罰，通常是罰錢，但我不知道金額是多少，噢！還要穿上這件印建案名稱的背心。」

「我覺得，舉牌工的工作就是要讓人家注意到我們，所以背心的顏色通常都很鮮豔，紅的、黃的、白的、藍的。穿上去還是會覺得不太好意思 …」

## 三、職前訓練

依據編號 M3 之受訪者所述，其說道：

「其實，很多來做舉牌工的人通常都是熟面孔了；可是，偶爾還是會有新人來。工頭就會特地把菜鳥叫去旁邊，告訴他們要怎麼站、怎麼擺，怎麼收牌 …」

歸結該位受訪者所言，舉牌工雖屬臨時性之工作，但派遣公司及工頭於舉牌工上工前，仍會對其進行規訓般的職前教育，內容包括：一、站姿教學：派工會教導舉牌工於路邊舉牌時須一手握住立牌桿子，另一手扶住廣告牌的側邊，因該姿勢可穩定重心，避免立牌遭風損壞，亦可以較輕鬆之力氣應付長時間的久站；二、避免交通意外之叮囑：若分發位置位於人行道上，所持之廣告立牌的邊緣不得超越人行道紅線區域，這是為避免遮蔽用路人的視線及防止阻擋車道釀成意外，這項宣導也是為避免舉牌工因違反道路條例安全被警察機關罰款；三、工作內容交付：須時時刻刻注意廣告立牌的指示方向，並須爭取廣告立牌最大面積的彰顯；除此之外，立牌必須隨時在身旁(少數公司無此硬性規定)，即使用繩子攬緊，在

非休息時間亦不得離開崗位；四、須遵循之規則：其設有固定的工作時間及休息時間，大多公司允許每個整點可休息十分鐘，用餐時間須避開尖峰時段；五、工作完畢的收拾動作：立牌收桿時須先橫放，並於行走時將立牌側放於自身腰旁，以免風阻不易行走，或使立牌遭強風破壞。

#### 四、工作罰則

依據編號 M2 之受訪者所述，其說道：

「你可以用繩子綁著，但是人不能走開。老闆說牌子不見要賠 500。」

依據編號 M4 之受訪者所述，其說道：

「我會把立牌綁在路邊的樹上，或是交通號誌桿上，可是這樣有時候會被罰錢，警察來了就說你不能這樣子，但是有時候站太久還是會這樣弄啦！以前被開過單，說我影響到交通，罰那 1000 多塊我就直接不做了 …」

依據編號 M5 之受訪者所述，其說道：

「中午可以休息半小時吃飯，其他就是一個小時都可以坐著休息差不多 10 分鐘。不能休息太久，被發現要扣 200 塊。」

#### 五、惡劣勞動環境

依據編號 W1 之受訪者所述，其說道：

「做這份工作對我來說不會太辛苦，只有在搬牌子的時候覺得很重；可是我爸媽他們年紀都比較大了，他們都是兩個人先去印刷工廠或是派報公司把這堆牌子搬到廂型車上，然後沿路載聯絡好要舉牌的人上車。我一個人搬這支牌子就覺得很重了，他們應該更累，所以他們回家後就常常喊腰酸背痛。」

依據編號 M5 之受訪者所述，其說道：

「我最想要被分配到尖尖的那種牌子(A 字牌)，那個太陽大的時候你可以躲在裡面，就不會被曬到了！哈哈 …」

「剛開始做真的受不了 …… 整條腿麻掉，中間是有給你休息時間 10 分鐘，我就直接坐在地上。」

## 六、乏味的工作過程

依據編號 M9 之受訪者所述，其說道：

「工作的時候就拿手機跟報紙出來，還好現在有智慧型手機，不然真的沒事情做。有時候會去買報紙來，裡面不是有數獨嗎！玩那個打發時間，還可以動動腦，時間會過比較快。」

依據編號 W10 之受訪者表示：

「雖然有時候覺得很無聊，可是看看風景、想想事情，時間一下就過了。我都在想我假日工作賺了錢，下禮拜平日的時候我要去哪裡玩！西門町跟萬華很常有免費的展覽，我會去看；有時候夏天會去市立圖書館看書吹冷氣，只要自己找事做，就不會覺得人生太無聊。」

綜上所述，舉牌工的勞動過程包含了通常為八小時、且不穩定的工時，使其並非每日每週均可繼續舉牌，須依據建案宣傳期的排定，因此工作地點亦不固定。在職業訓練部分，雖不如其他工作繁瑣，但工頭/主管仍會對其進行教導及叮囑。工作罰則上，招牌比舉牌工人的安危更為重要，若將牌子遺失或損壞將被處以罰金。工作內容上則須將招牌置於顯眼之處，卻不能阻擋到交通號誌，並穿上紅藍黃綠鮮豔的背心，以招人注目。休息時間規定則不盡相同，有的只在中午

用餐時間及每小時休息十分鐘，有的則是只須將牌子顧好，坐站不論。

勞動環境則須面臨長時間的日曬雨淋，即便是颱風天也須風雨無阻；因此，諸多受訪者表示曬傷、中暑、腿麻、脫水、憋尿對於他們而言都是家常便飯。工作過程中，除了將牌子看顧好，只得自行找點娛樂，以打發乏味又漫長的時刻，放空、動腦、思考事物、把玩手机、閱讀報章雜誌、看車來人往都是其打發時間的辦法。

## 肆、勞動處境

前述提及「舉牌工」須長時忍受酷暑，以及嚴寒的天氣，可說是處於較惡劣的勞動環境之職業；政府考量高溫恐致從事戶外工作之勞工中暑，進而影響其生命危險，首度於 2012 年訂定以攝氏 36 度為基準的標準，雇主與代銷業者須提供舉牌工飲用水，以及遮蔽處，否則可依法罰鍰；但在勞動檢查之外，這些舉牌工人的勞動環境始終如故。除了須面臨惡劣的勞動環境外，諸位受訪者亦有不同的感受，見下述：

### 一、飲食不便

依據編號 W1 之受訪者所述，其說道：

「今天在這裡(信義區)吃飯就比較方便，過對面那個馬路就有麵包店、賣便當的，還有很多便利商店。之前在新北市的建案都很偏僻，新莊、林口那邊最近新建案很多，可是那裡現在還沒發展起來，所以新建案旁邊幾乎沒有商家。」

「如果是到新北市去，通常早上我會先去買好整天要吃的食物，麵包、飲料、零食都買齊。不然，休息時間很短，去買完東西再回來可能會花很多時間。」

依據編號 M9 之受訪者所述，其說道：

「中間休息吃飯時間就隨便買麵包吃，下班的時候有些老闆人很好，會多買便當給我們帶回去，吃穿都不是問題。我出來流浪一年多也都會知道哪裡有提供吃的可以去拿，都有東西吃啦！」

## 二、如廁不便

依據編號 W1 之受訪者所述，其說道：

「要上廁所可以去捷運站啊！今天剛好在這裡什麼都很方便，因為女生比較麻煩，如果不方便上廁所的話，我就會憋尿。」

## 三、工時不穩

依據編號 M2 之受訪者所述，其說道：

「以前待業過一個半月，因為這種工作不是一直都有，有時候他也會想說這次給別人做，也會怕你是不穩定的人啊！要培養啦！」

## 四、因遊民身分飽受威脅

依據編號 M4 之受訪者所述，其說道：

「聽說有人會被威脅，說你不做我也找得到人來，我們都已經這麼艱苦了，還這麼惡劣！」

## 五、薪資低廉

依據編號 M5 之受訪者所述，其說道：

「… 大部分都是在舉牌，我跟我媽一起在這裡租房子，那間套房要一萬二，就算每個禮拜都有工作做，收入最多也 6000 多塊，所以房租都是我媽媽在負責的。」

依據編號 M3 之受訪者所述，其說道：

「我很多地方都去舉過啊！板橋、新莊、淡水、汐止跟松山都有，松山那個建築還沒有蓋起來，好像是豪宅。可是我們拿的薪水都是一樣的，沒有比較多。」

## 六、風雨無阻

依據編號 M6 之受訪者所述，其說道：

「現在的人很奇怪啦！颱風天的時候，不待在家，還有一大堆人要看房子。那個風超大，人都快要被吹走，穿雨衣也沒用。」

依據編號 W10 之受訪者所述，其說道：

「夏天的時候，一定要自己準備結冰的水喝，不然會熱死！還有這個 … 雖然很熱，可是戴上袖套就不怕被曬傷。之前我跟朋友去林口那邊站，因為天氣實在是太熱，那邊也沒有樹可以乘涼，他就昏倒了。我那天回去之後，也有點中暑，頭很昏。」

## 七、冷落忽視

依據編號 W19 之受訪者所述，其說道：

「因為舉牌的時候不會有人理你，我覺得這樣比較自在，自己一個人就站在那裡，想做什麼就做什麼，沒人來找我講話我還不用擔心是不是對我有企圖。」

綜上所述，舉牌工的勞動處境在身處偏遠地區的建築站崗時，面臨了飲食不便及如廁不易的窘境，只得買乾糧麵包果腹，以及減少喝水次數；長期下來這都將危害到身體的健康。不穩定的工作以及薪資低廉的處境，也使得他們面臨工作貧窮的問題；更因眾多遊民以及弱勢族群只得從事舉牌這份工作，有時不肖公

司或工頭將看準他們急需這份工作，而要脅砍薪，始其敢怒不敢言。勞動環境上，總是能看見因長期曝曬而產生黝黑膚色、斑駁皺紋的舉牌人，不論颶風下雨均須出勤，颶風天更是賞屋的最佳時機。但其工作心情就如同電影〈郊遊〉中的男主，因殘酷的現實逼迫，只得眼神漠然地望向遠方，彷彿看見其眼神的空乏。

## 伍、勞動保障

依據編號 M3 之受訪者所述，其指出：

「他一開始會跟你說有有有，我們會幫你保勞保，但是要固定做長期後才会有。可是，他就故意這次不把工作給你，下次你問他勞保的事情，他就說你很不穩定，我不知道你這次做完下次會不會再做，你上次就沒繼續做！… 這根本是故意的啦 …」

舉牌工具備上述提及諸多不平等的勞動處境外，亦可能面臨工頭惡意不幫其保勞保的困境，而舉牌工們是否有其他管道能協助其勞動權益的保障呢？研究者探查後，尋得有一工會接受舉牌工作者的加入，但該單位真能給予舉牌勞動者所需的保障嗎？

該單位為「臺北市圖書文具運送業職業工會」，其成立於 1988 年，係經臺北市政府核准成立，成立宗旨為保障勞工權益、增進勞工知能，以及謀求會員福利。該工會所涵蓋之範圍眾多，凡是工作內容包含供應、運輸及配送的從業人員，其工作屬性皆可歸類於運送業的範疇內，故從事派報夾報、信箱投遞、發送廣告宣傳單、廣告定點舉牌等相關從業人員均可申請加入臺北市圖書文具運送業職業工會。其福利分為兩大類，一為會員福利互助金，內容包含會員逝世或直系親屬逝世、因傷病成殘喪失工作能力、遭逢天災意外、結婚禮金、五一勞動節均享有特別互助金的發放。二為會員子女獎學金，為鼓勵會員之子女就學，其設有高中及大專院校成績優秀之獎學金發放。

但事實真如描述中美好嗎？若仔細觀看其最新訂定的勞健保費率，可發現大



部分的舉牌工根本毫無能力負擔。下表 2-2 為臺北市圖書文具運送業職業工會 107 年度勞健保費率表：

表 2-2：臺北市圖書文具運送業職業工會 107 年度勞健保費率表

107 年度勞健保費率表			
勞保投資薪資	費用	健保投資薪資	費用
22000	1282	24000	675
22800	1329		
24000	1398		
25200	1468	25200	709
26400	1538	26400	743
27600	1608	27600	777
28800	1678	28800	810
30300	1765	30300	853
31800	1853	31800	895
33300	1940	33300	937
34800	2028	34800	979
36300	2115	36300	1021
38200	2225	38200	1075
40100	2337	40100	1128
42000	2447	42000	1182
43900	2557	43900	1235
45800	2669	43900	1289

資料來源：臺北市圖書文具運送業職業工會網站

由上述表格可見，若一舉牌工投入最低額度的勞健保薪資，其仍須每月負擔 1000 餘元才得以加入工會並享有加入工會之眾多福利，但當其已流落街頭、三餐無以為繼，何來的多餘費用加入該工會呢？尤其大多數從事舉牌工之勞動者，僅會將這份工作當作轉折及暫時餬口的工作，基於這個念頭，舉牌工根本毫無動力以及多餘金錢投保並加入工會；若是其在勞動過程中傷病，其應將如何負擔醫療費用？

在論及舉牌工或無家者的相關勞動保障或保險時，李淑容教授(2016)之研究調查便指出，在訪問的遊民中，有 43.2%的比例曾經加入全民健保，但現在卻因無法負擔而退出；而在健保支付來源的調查中，50.6%比例為政府繳納(含低收入戶健康保險、社福中心、戶政事務所)，另外有 35.6%者為自己或朋友繳交健保費。研究者在訪談過程中探尋幾位遊民加入勞保或健保的經驗，如下：

依據編號 W10 受訪者所述，其指出：

「我是以前在做裁縫有加成衣工會，年輕的時候就開始繳，這個是沒問題。…像健保的話，因為現在工作有一天沒一天的，不一定有錢繳，我也不想花到我的老本。」

「雖然是有年紀的人了，但工作就算不穩定，我覺得還是要想辦法繳錢。人家說：『沒錢的買保險，有錢的戶頭領』，我們求的就是最基本的保障而已，這沒辦法！」

「舉牌的說實在也沒什麼保障，打零工的工作一天才賺多少，扣掉吃喝你都不要租房子，還有多餘的可以繳什麼！現實就在眼前，你想太多也沒意義。會做這一行的你不要想他會一個月再拿一兩千塊出來加入勞健保，很多人的勞保都是年輕時候就有的，根本不是睡路邊之後才保的。」

依據編號 M9 之受訪者表示：

「我現在健保是靠以前工作的存款繳的，現在年紀老了沒有花錢的慾望，錢都可以省下來，不會沒有錢繳。錢是會有用光的時候，所以偶爾我也會去舉牌子打工，舉牌賺的錢就是多出來的，可以去小吃店切好一點的小菜配麵吃。」

「像我現在 78 歲了，勞保這種東西我也是幾年前才知道，以前政府沒有很大

力推廣跟宣傳，我猜很多跟我差不多的人都不懂是什麼也沒有。」

依據編號 M6 之受訪者所述，其指出：

「我以前是在貨運公司送貨，老闆會自動幫我們員工投運送業的工會。雖然，自己做人懶散，間斷的工作年資也有超過十五年啦！這樣等於是政府幫你做規劃，一次領的年金你沒有辦法預計說我這個月可以花多少、下個月可以花多少，或我花完這些錢以後的日子怎麼過。」

「大家都會建議你每個月領就好，不然怎麼年資不滿十五年的只能選一次領，那就是月領會比較划算嘛！很多老闆都不會幫員工保，說實在我很感謝年輕時的貨運老闆，因為那就是給你未來的保障，但我以前也沒想那麼遠，顧眼前的都沒錢了還想老了退休金的事？」

「雖然我是遊民，但生活也不會不好過，每個月還有八九千的年金可以拿，比較怨嘆的是以前年輕不會好好想，整天想要不勞而獲賺更多錢。」

依據上述受訪者的訪談資料，有的受訪者表示以前工會的保障使其每月仍有年金可領，但亦有受訪者缺乏勞動意識而無勞保，以年輕時攢的積蓄維生；除此之外，受訪者表示全民健康保險是其最低的保障，均會透過任何方式繳納；然而，亦有研究指出有四成多的無家者因無法負擔而退出。

若無勞保，影響的層面涉及到無法領取退休年金、失業給付，甚至被排除於政府所設的勞動專案外，例如：勞委會為協助中高齡失業勞工，特別於 2010 年推出年關臨工專案，然而，此專案設有三項門檻：一為年齡介於 45-65 歲之間；二為連續失業一年以上；三為三年內須有投保半年以上之勞保紀錄始符合登記資格，諸多無家者因露宿街頭多年、多從事舉牌工作、出陣頭、臨時工等非典型僱

用型態之工作，加上中高齡無家者面對勞動市場上的排除，若申請條件困難重重，並設有諸多不符現實狀況之限制，自然有眾多無家者無法進行申請。<sup>35</sup>

## 陸、小結

綜上所述，本章節摻入了諸位受訪者的訪談資料佐證無家者的勞動處境與舉牌工的勞動過程，包括工作發配、薪資結構、勞動處境以及勞動保障，解釋了為何其要當舉牌工，這係因他們缺乏選擇權，只剩舉牌這份工作得以接納他們；無家者所面臨的就業困境造成其不易尋得穩定工作，即便找到工作，也大多是非典型僱用型態下勞動條件較差的類型，這導致其不僅面臨低廉的薪資且收入不穩定，工作貧窮亦將導致其居住上的困難。

對於無家者來說，其因諸多因素而無法尋得勞動條件較好的工作；對於漂泊者來說，即使擁有穩定的工作，也可能因年邁、外觀不佳，或無銀行薪資紀錄而被租屋市場排除。研究者想強調的是，若能擁有一個遮風避雨、得以安身立命的家，他們不須再擔心財產家當被清運、其可保持乾淨外觀不被雇主排斥、擁有充足睡眠不再精神渙散，得以專注於工作，更重要的是，心中的那份安定感，將改變他們對生活、對未來的想像與期待；因此，下個章節是以此為出發點，探討無家者的居住問題與安置問題的重要。

---

<sup>35</sup>參閱華視新聞，綜合報導，〈臨時工設限 幫不到需要工作的人〉，2010年1月25日。  
檢自 <https://news.cts.com.tw/cts/society/201001/201001250396476.html>，檢索日期 2018 年 10 月 17 日。



### 第三章 遊民的收容安置與住房

經濟全球化，對臺灣的勞動市場帶來了非典型僱用型態工作的興起，例如：勞動派遣、部分工時，以及失業問題的增加；勞動市場彈性化之際，勞動條件的惡化、貧富差距的日益擴大，以及低薪工作的日益漸增，均為人所知。

貧窮問題與失業息息相關，若能擁有一份穩定的工作，將可大幅降低貧窮的風險；現今，卻因「經濟全球化」使得部分勞動者，即使擁有工作，卻仍深陷貧窮之困境；因此，本章節所要探討的重點基於先前提及的工作貧窮造成愈來愈多人生活面臨困境，其中，又以流離失所、露宿街頭之無家者處境更為艱困，面對該社會問題，國家此一角色是否應有所作為，又其責任為何，將是本章所要探討之處。

#### 第一節 遊民之居住權

承上一章節可知，無家者有高達 68.6% 從事臨時工作，又以舉牌工作占了 47.1%；另依據李淑容教授(2016)的調查研究指出，受訪的臺北市遊民中，有 41.8% 表示其居無定所的原因為「賺的薪資無法支付房租」，顯示其面臨的工作貧窮困境。經研究者的訪談資料顯示，不僅無家者因低薪面臨居住上的困境，單身的中高齡者亦須面對被租屋市場排除的窘境，這便形成了兩個問題：一為無家者無錢亦無屋可住，二為中高齡者有錢卻也無屋可住。

本節將先從國際人權兩公約談起，說明人民的住房與土地權保障已成為國際共識，而臺灣政府長久以來扮演的國家角色，不僅未擔負起應有的國家責任，其失職行為使房屋市場透過資本炒作愈形惡劣，都會地區房價偏高成為民怨之首，不合理的房屋價格剝奪人民居住的權利。

## 壹、國際共識

有關住房與土地權的發展，國際人權兩公約第二次國家報告國際審查委員會於 2017 年通過結論性意見<sup>36</sup>，其中內含三點與遊民議題相關，第一、37 點說明因臺灣經濟政策的冒然行使，使得住房及土地問題產生危機的市場化，對住房、財產以及土地的投機炒作，導致住房不易取得也更加難以負擔。當「財產權」凌駕於「適足住房與土地權」之上，我國之住房與土地體制應適度轉換，基於使用權與免於迫遷及驅離之保障上，實踐的第一步即是建立非正規住居者與無家者（遊民）的精確資料庫，作為預算分配與資源多寡的統計。第二、43 點說明政府應制定與無家者相關之福利及人權法，其中包含對於無家狀態的綜合性定義，以及政府必須調撥充足預算分配至無家者，達到保障人權的目的。第三、45 點為政府須特別確保婦女之住房權及土地權免受侵害，因遇特殊境況的婦女將更可能遭受排除，例如：單身女性、單親母親、喪偶婦女、原住民族女性，以及無家可歸、身心障礙與家暴受害之女性。

街友受驅離的新聞時有所聞，例如 2011 年最廣為人知的民代驅使清潔隊以冷水趕遊民事件，<sup>37</sup>當時，臺北市中正萬華區選出之民代應曉薇議員於質詢時說道，希望增加清晨六時及深夜十一時之噴水清潔工作，並直言「誰往遊民身上灑，就撥獎金，因為這些遊民真的太糟糕了！」、「…大部分都是好逸惡勞的人聚集在該處當遊民，製造了髒亂。」等言論，此事件在當時鬧得沸沸揚揚。對於露宿者進行的驅趕以及家當清除行為的同時，我們是否忘了探究為何他們必須將大眾擁有的公共空間當作「家」？這背後是否代表著房價高到他們難以負擔、社會住宅建設的稀缺、收容機構與安置中心建設的不足，或是規劃上的缺陷導致遊民排斥並拒絕入住？依據諸多遊民相關研究顯示，已婚之遊民大多與家庭關係不佳，且

---

<sup>36</sup>參閱總統府人權諮詢委員會確認中文版，2017 年 4 月 6 日，檢索日期 2018 年 12 月 17 日。

<sup>37</sup>參閱唐鎮宇、郭美瑜、楊惠琪，〈寒夜 噴冷水驅遊民 這樣的市府和議員 你們太殘忍〉，蘋果日報，2011 年 12 月 25 日。檢自 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20111225/33912274/>，檢索日期 2018 年 11 月 15 日。

缺乏社會支持網絡(李淑容, 2014; 郭仲珈, 2012; 楊蕙禎, 2006)。若能提供適宜住宅確保國民的住房及居住權, 即便是無所依靠之遊民亦能擁有安身立命之處所。

## 貳、國家角色

### 一、國家責任

為何居住正義之角色須由政府來擔任呢? 因居住正義涵蓋於社會福利中, 故若要探討居住正義之議題, 必談論到諸多福利國家之意識型態的差異。首先, 福利國家之理念係基於社會包容<sup>38</sup>、自由市場意識型態之極小化<sup>39</sup>、分級補助原則<sup>40</sup>、重視平等<sup>41</sup>之四種核心價值。(Esping Andersen, 1996) 從福利制度論政府之角色, 早於二戰後即有左、右派之分, 直至歷經福利財政危機後, 便修正為中間偏左以及中間偏右。依據學者 Tom Burdon(1998)之論點, 右派主張透過市場機制作為分配、與再分配之福利政策; 左派即為透過政府機制作分配與再分配之福利政策。根據 Esping Andersen 之分類, 其以社會公民權利之發展、去商品化, 以及福利階層化三面向, 將福利國家分為三種類型: 一為自由主義福利體制(liberal regime)<sup>42</sup>: 以美國、加拿大、澳洲為代表; 二為保守主義福利體制(conservative regime)<sup>43</sup>: 以奧地利、法國、德國為代表; 三為社會民主福利體制(social democratic

<sup>38</sup>指為讓國民能盡一己之力貢獻社會, 國家應提供普遍之服務或給付, 使人民之就業機會平等, 以促進社會團結。

<sup>39</sup>認為國家所制定之福利規劃應能增強人們之工作動機, 提供無法在市場生存者最低維持生計的福利給付。

<sup>40</sup>強調家庭為最主要之福利給付單位, 故補助原則應由家庭→社區→公司→政府等層級循序運作, 以建構家庭與職業相互連結之福利體系。

<sup>41</sup>目的在於使收入及資源進行重分配, 達到社會之平等。

<sup>42</sup>認為國家僅需提供最低有限之社會補助, 對於援助對象益有嚴格之限制; 且認為最理想之社會階級結構係建立於自由放任上, 自由市場機制將主導社會各階層的福利關係。

<sup>43</sup>該體制深受統合主義政治體制之影響, 國家與各種社團單位結合, 掌控重要的決策與利益; 因此, 為維持社會階級地位之差異, 國家便取代市場成為福利之提供者; 另外, 由於受到教會之影響, 此種類型之國家極度重視家庭關係之保護; 換言之, 只有當家庭功能失調時, 國家才會進行干預, 為輔助性角色。



regime)<sup>44</sup>：以瑞典及挪威為代表。

不同類型的福利國家於社會各層面下有其不同之因應方式，然而，當國家於現代的全球化影響下，所面對與各國的競爭追逐，都須重新思考國家所要扮演之角色。當國際市場成為各國競爭之場域，國家所扮演之角色一方面被削弱，另一方面也逐漸被強化，此言在於，國家之所以介入並非係要成為一個全能、從搖籃到墳墓之福利全囊括之政府，而係在於要使社會福利與服務更具效益。當面臨全球化之競爭下，政府不論係基於左派、抑或是右派之立場，為了弱勢族群之救助與服務，抑或是為保經濟金融之秩序、社會環境之安定等而基於最大經濟效益之最低成本的投入，均應對無家者之居住問題有所重視及解決。

## 二、政府失職

「拉房市，救經濟」的思維與政策，幾乎已成臺灣藍綠兩黨政府的慣性思維。建商利益優於社會大眾，不僅國民黨執政時祭出諸多優惠利率與措施鼓勵購屋，民進黨執政時亦祭出優惠購屋貸款等政策支撐房市；如此一來，房市仍舊有源源不斷的需求，房價將無法下跌。

房價之高漲，使得年輕世代產生居住不正義的怨憤與恐慌，影響層面涉及廣泛，包括晚婚、不婚、少子、出走臺灣、生活品質惡化，以及退休養老的困境；當房地產投資成為富裕的手段，將導致過多資源投入房地產業，不僅排擠其他產業的發展，亦將造成過多空屋閒置，影響國家的經濟成長。

1989年「無殼蝸牛運動」<sup>45</sup>便係當時人民為抗議地價過高、房價高漲、貧富不均，以及人民買不起房為訴求。政府為平抑民怨，便祭出六萬元國宅之政策暫緩人民之不滿，此次發起成為臺灣著名之社會運動其一。由此運動之發起，可知

---

<sup>44</sup>強調普遍而廣泛之福利體制，目的係追求每位公民極大化之平等，該體制之特點將市場排除在外，使福利與就業相結合，除了保證充分就業外，亦以就業所獲致成果來支撐鉅額的社會福利支出。

<sup>45</sup>無殼蝸牛運動發生於1989年8月，係因房價不合理飆漲促使約五萬名民眾於「無住屋者團結組織」倡議動員下齊聚於臺灣房價地段最高的台北市忠孝東路四段進行夜宿行動。其後為了延續訴求，便於同年催生成立兩個子團體，分別是「專業者都市改革組織」(OURs)，以及「崔媽媽租屋服務中心」。

無殼蝸牛運動所包含之對象亦包括有工作卻買不起房者，更遑論只得從事非典型僱用型態工作之低薪勞動者，將更無力擁有適足之居住權，無家者之居住困境尤屬嚴峻。

當前高房價的根源主要係來自傳統「有土斯有財」的價值觀，商品化的結果，讓房產失去居住的本質。然而，在打房的背後，政府所受的是既得利益團體的壓力，不僅需擔憂房價下跌導致的屋主民怨影響其執政權，亦須擔憂金融機構可能產生的房貸危機導致經濟惡化，上述原因均使得政府不敢輕妄有所作為。

儘管如此，政府仍需擔負起保障人民居住權之職，任何政策均不可能一蹴可幾，若能召集各界專家學者完整規劃，必可減少政治衝擊以及經濟恐慌。

### 三、資本炒作

對於「住宅」之概念，因各國擁有迥異的價值觀，使房屋政策呈現不同做法。例如：德國認為居住為國民的基本人權，而住宅為民生必需品，應其具有壟斷性，故不應用以炒作獲利；因此，德國政府基此原則祭出抑制炒作房地產的嚴格稅法，以及刑法，用以保障國民的居住權；此外，在買賣不動產的獲利上，亦課以重稅，俗稱「投機稅」。而日本，讓其國民缺乏囤房意願的原因則是持有稅，日本房地產持有成本高，每年須繳交固定資產稅及都市計畫稅，並以地段課稅，愈近市中心，稅率則愈高。相較之下，臺灣的持有房產成本極低，使得一人擁有數十棟房產的囤房現象，因收租投機而毫無損失。

除此之外，高房價加劇了社會不勞而獲的心理，試想若炒房致富成了富裕的最佳手段，將有多少人甘願辛苦實作？更高的房價以及房租都提升了生產成本及生活成本，而生活成本的提高必然使得社會的貧富分化加快、社會需求隨之迅速降低。

綜觀臺灣政府於國內經濟發展所扮演之角色，從早期之強勢領導轉變為市場自由競爭之模式，此發展趨勢亦改變政府於公共住宅市場之干預程度與手段。近年來，政府因社會輿論之壓力不得不重新思考公共住宅政策之轉變。依據張金鶚

教授(2015)之研究，其指出當前臺灣房市問題包括：租屋市場不健全、弱勢族群缺乏補貼照護、都會區房價過高、稅制不公、空屋率高、資訊不公開…等，以上所列之房市問題均顯示「居住正義」之問題將成為首要探討之先河。

更進一步，張金鶚教授(2015)指出居住正義的內涵須由居住公平、居住保障、居住正義所建構而成。其中，居住公平之意義為維護正義，嚴格杜絕惡意炒作房價之不肖行為，並使居住豪宅、或多戶非自用住宅者，多負擔稅賦；自用住宅者，少負擔稅賦。而居住保障之意義則係確保每個人均能擁有適當且具尊嚴之居住環境，尤其是保障弱勢者使其擁有基本適當之居住條件，使民眾「住者適其屋」。其更進一步指出居住正義有四個面向，分別是：居住公平、居住安心、社會住宅與居住尊嚴，其提出，即使興建社會住宅也未必能落實居住正義，重點在於資源分配之層面；除此之外，居住尊嚴的範圍不僅包括房屋建造之品質，還包含居住品味，當住宅體現了一國之歷史文化、傳統習俗、氣候環境之意涵，其居住者亦將擁有對這片土地之認同感與歸屬感(張金鶚，1990)。

故，國家發展委員會於2018年提出最新之國家發展計畫，其中一項目標為「公義社會」，為確保居住正義其指出三點作為：一、強化推動只租不售之社會住宅，協助地方政府興辦能量；二、加速推動都市更新、危險及老舊建築重建；三、精進不動產實價登錄及地價查估制度。儘管，政府無法短期改善人民有土斯有財的價值觀，亦無法迅速抑制高漲的房價，首要能做的係讓人民擁有住的尊嚴，統整租屋市場、興建適宜公共住宅、重建非自用住宅稅率，以及不同族群的住房需求安頓與租金補貼，我國近年對於社會政策已有諸多措施，然卻也面臨實際運作上的挑戰。(見附錄二統整)

### 參、小結

本小節說明了保障人民之居住權已成國際共識，然臺灣政府未擔負起作為國家具有保障人民居住權的責任，其放任資本炒作的失職行為，導致房價日益高漲，

形成不合理的房屋價格，使得陷於工作貧窮的無家者只得露宿街頭。本文要強調的重點在於，在這樣的背景下，無家者面臨住房上的高度需要，而這亦是研究者認為社會福利與救助對於這群無家者首要提供之處；因此，下節呈現這群無家者實際居住概況與需求，以利後續解決方案之提出。

## 第二節 遊民居住概況與需求

依據訪談對象所言，「居住問題」係眾多生活負擔最大的項目之一。不論是居無定所者，即便有穩定工作且薪資待遇不差的受訪者，均表示時時刻刻都需擔憂下個月是否得以有住所居住。無家者大多係因薪資不足以支付房租，目前仍有穩定工作且薪資待遇不差者，大多係因被租屋市場排除而產生居住上的困境。不友善的租屋市場，加上負擔不起的租金，成為了這群漂泊者最切深的痛。

### 壹、居住困境

#### 一、工作貧窮

依據上一章節之研究，無家者面臨的居住困境與工作息息相關，其因學歷不高在篩選履歷時便已被排除、因年邁以及行動不便缺乏俐落及矯健的身手給人無效率的工作形象、因相貌不佳而被諸多注重品牌形象與門面的企業排除、因具有前科紀錄而在品行上遭受質疑、因性向問題與外籍身分遭受歧視與看低，這諸多因素使得這群求職者只得從事勞動條件較差、薪資待遇較低的非典型僱用型態之工作，即使不辭辛勞從事非典型僱用型態之工作，仍舊因工時不穩、薪資低廉，而無充裕的薪水能於外頭租屋；其因各種因素形成工作貧窮，而在居住問題上產生困境。

例如編號 M5 之受訪者即表示，其與母親一同於新北市汐止區租了間小套房，每個月房租為一萬二，其因留著一頭秀髮而被視為異類與精神異常者，從年輕時

即被勞動市場排除，直言現年四十仍從事不穩定的舉牌工作，薪資亦無法負擔與母親一同租的小套房，因此，由母親於自助餐店工作的薪資負擔兩人房租。

## 二、工作型態

在工作型態上，則因經濟全球化的影響，面臨勞動市場彈性化、技能淘汰、產業轉型的衝擊，除了可能因無法迅速學習新技能、產業轉型失敗難以回歸職場外，亦可能面臨中年失業。在社會結構因素的影響下，求職者將面對勞動市場彈性化下，產生的諸多缺點，例如：薪資待遇不佳、勞動條件差、替代性高、工時不穩、低技術性，以及勞動保障不足等。總體來說，個人因素所造成的工作貧窮，以及社會結構下所造成的工作困境，都使得這群勞動者於勞動市場中被排除，其能尋得的工作將剩下那些勞動條件較差的工作類型，而這類的工作大多待遇較差，這都導致其在租屋與居住問題上面臨困難。

在諸位受訪者中，其從事的工作包含舉牌工、廟會走路工、派報員、清潔人員、兜售小販、流動攤販、街遊導覽員、瓦斯搬運工，而這些工作的特性不外乎是工時不穩、薪資低廉、收入不穩、臨時派工，或是薪資現領缺乏薪資紀錄，這都造成其租屋上的困境。

## 三、租屋市場排除

依據公視新聞議題中心的報導指出<sup>46</sup>，許多房東設立了諸多租屋限制，最常見的包括性別限制以及禁止開伙，其次則有年齡限制、家庭型態限制，以及須提供數個月的保證金、學生證、工作證或財產證明等規定，上述諸多限制均排除了「無家者」這類型的租屋族群；更進一步調查發現，僅有 9% 房東願意接受弱勢族群租賃，更只有 5% 之房東願意接受獨居老人及精障者租賃。許多經濟弱勢者因從事非典型僱用型態之工作，使得房租在生活支出中占了極大比例，而在房租

<sup>46</sup>參閱劉芮菁，〈調查：北市領基本工資者租得起的房子不到 5%〉，公視新聞議題中心，2018 年 7 月 6 日，檢自 <https://pnn.pts.org.tw/type/detail/961>，檢索日期 2019 年 1 月 15 日。

負擔高的情況下，經濟弱勢者的租屋選擇寥寥無幾，居住於環境不佳、分租雅房、違法隔間以及違建加蓋的比例也更高；此外，中高齡單身男性常為被租屋市場排除之對象，即便其具有穩定工作，但仍可能因其為現領薪資，而缺乏銀行帳戶上的固定存款證明。不友善的租屋市場，都使得經濟弱勢者與中高齡單身男性面臨露宿街頭的可能。例如編號 M14 受訪者即表示：

「我覺得齷，遊民不一定是沒有房子住的人，我一兩年就搬一次家，也很像遊民啊！而且，像我現在年紀大了，有錢也租不到房子的人就更可憐了！我知道現在買房子的人，都是辛苦了大半輩子才買得起的，也不能說他們太自私。」

「我們這種工人薪水都是拿現金的，根本沒有什麼薪資紀錄，房東看你年紀大又一個人，長的又比較矮比較醜，哪敢把房子租給你！」

「... 我是後悔把房子賣掉，誰知道老了租房子這麼難，可能房東也怕你在裡面死掉吧！有時候房租到期，可是新房子還沒找到也沒辦法，就拿著行李到處睡，真的沒地方睡，就去網咖睡覺，幾十塊錢可以睡一晚，還可以點東西吃，也不錯！」

該位受訪者為瓦斯搬運工，從年少時便從事此工作，薪資待遇不錯，均有四萬至五萬元，但因薪資為現領，故在銀行帳戶上缺乏薪資紀錄，偶爾前往看屋時，房東均會因缺乏穩定之薪資證明，以及單身男性為由，將其拒於租屋市場外。在上個租約到期，而下個租屋處尚未找到之空窗期，便攜帶著家當隨處而居，這亦是無屋者的另一個困境。

#### 四、公共空間排除

在經濟弱勢者流落街頭的同時，其於公共空間中亦面臨被驅趕的不公平對待。依據諸多研究顯示，「遊民」一詞對於社會大眾而言，充滿負面形象，例如：

好吃懶做、不知上進、道德敗壞、製造髒亂…等，其係深受社會汙名的群體之一。

「汙名化」對於個體具有強大的貶抑作用，當諸多的歧視及刻板印象加諸於受汙者身上，其生命機會與平等亦將遭受限制。遊民的組成多元，異質性極大，然而在居住需求上，因負面形象的標籤，當流連於公共空間時，旁人均賦予異樣及排斥的眼光，例如 2011 年最廣為人知的民代驅使清潔隊以冷水趕遊民事件，<sup>47</sup>當時，臺北市中正萬華區選出之民代應曉薇議員於質詢時說道，希望增加清晨六時及深夜十一時之噴水清潔工作，並直言「不能只撒外面，誰往遊民身上灑，就撥獎金，因為這些遊民真的太糟糕了！」、「…大部分都是好逸惡勞的人聚集在該處當遊民，製造了髒亂。」、「只要決定用水管向遊民噴水，全萬華區的居民都會感激你。」等言論。此事件在當時鬧得沸沸揚揚，有學者感嘆遊民同樣擁有人權，他們什麼犯法的事情都沒做，卻因遊民身分而遭受社會上不公平的罪刑。官員有選票之需，因此極力想驅趕遊民離開萬華區，然有當地業者指出，遊民睡在公園裡其實無所謂，居民都知道如何與其共存，甚至白天所見聚集於公園聚賭之群眾，可能為附近居民，因白天遊民都出外工作直至晚間才會回來。

依據編號 W10 之受訪者表示，若能有個得以遮風避雨的處所，居住於街道上將不會是她們的選擇，因路旁人群總是將其視為異類與動物盯著，異樣的眼光與指指點點彷彿在暗示他們這裡的公共空間並非適合其居住之場所。

## 五、家當安置

遊民在面臨勞動市場排除後，只得從事薪資低廉的工作，導致其無充裕薪資租屋，露宿街頭後又因社會賦予的刻板印象，使其於公共空間中被驅趕；更甚地是，家當必須時時刻刻有人看顧，否則將被視為棄物丟棄。無家者之生活必需品在一般人眼裡看來，大多被視為廢棄物與垃圾，例如有遊民利用報紙包裹兩包平

---

<sup>47</sup>參閱唐鎮宇、郭美瑜、楊惠琪，〈寒夜 噴冷水驅遊民 這樣的市府和議員 你們太殘忍〉，蘋果日報，2011 年 12 月 25 日，檢自 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20111225/33912274/>，檢索日期 2018 年 11 月 15 日。

版衛生紙，在以橡皮筋固定成為睡覺時使用的枕頭，但在社會大眾眼裡，極有可能認為那是廢棄物品而將其丟棄。

面對家當隨時被丟棄的威脅，遊民除了請託友人看顧家當外，若無人看管行李，則須將全身家當背在身上行走；此時，若其提著家當前往應徵工作，雇主便得以輕易辨識出遊民的身分，而因刻板印象降低聘僱意願；如此一來，惡性循環使得遊民更難擺脫經濟弱勢與居住困境。「安置家當」成為遊民們每日需面對的棘手問題，亦是急需解決的項目之一。

## 六、騷擾

依據編號 W8 之受訪者表示，女性流浪在外受侵犯的風險比男性高出許多，除了於就寢時需擔憂是否有陌生人靠近外，亦需以兇狠的個性武裝自己，預防他人的侵犯。編號 W10 之受訪者亦表示女性為社會上較弱勢的群體，不論其長相與身材如何，總是面臨被男性侵犯的恐懼，其身受一名男性無家者騷擾近兩年，從二二八公園跟至臺北車站，並有幾次被拉扯四肢的舉動，這也影響該位受訪者的睡眠品質與心理狀態，其為避免遭受侵犯而無法求助，只得就寢於監視器照得到的位置，因此面臨風吹及較吵雜的就寢環境。

## 貳、收容與安置

經由上述無家者面對的居住困境，與公共空間排除的描述，也許社會大眾會產生疑惑認為「既然他們無力租屋，何不去收容所或安置中心呢？」；基此，研究者首先羅列遊民收容安置政策的發展，探悉政府對於遊民收容安置的態度為何，這是否影響了無家者入住之意願？並從諸位有入住經驗之受訪者之言談中，了解收容所及安置中心的實際環境為何，以探悉其拒絕入住的因素。



## 一、收容政策的發展

遊民收容政策之演進歷程可分為四個階段，一為 1949 年政府遷臺前：遊民政策發展起始期；二為 1949 年-1989 年政府遷台後：遊民政策發展初期；三為 1989 年-1995 年：遊民政策轉變期；四為 1995 年-現今：遊民政策發展後期。其中，1949 年政府遷台前為遊民政策發展起始期，係以積極的社會控制為手段。日治初期，臺灣社會治安尚不穩定，此時臺灣總督府對於遊民之管理以救助、扶助與取締處理為主，例如：臺灣總督府為使遊民擁有正當職業，並避免其對社會治安之危害，故令其強制勞動，以代替監禁(吳秀琪，1995；沈德汶，2007)。民國後，則陸續增設習藝所規定無正當職業之遊民須強制勞動，學習技能以自力維生。<sup>48</sup> 其後，1949 年-1991 年政府遷台後以取締手段為主。政府為解決國民政府撤退來臺的大量軍人、眷屬以及逃難人口(吳秀琪 1995；陳自昌，1995)，增訂「臺灣省取締散兵遊民辦法」，來規範流落街頭的軍人、逃兵以及眷屬等問題，並設立「散兵遊民收容所」<sup>49</sup>(劉淑雲，2010)。直至 1968 年，頒定「臺灣省取締遊民辦法」，並將收容單位改為遊民收容所，主管機關為警政單位，以維護社會治安。此時期之管理方式可見其將遊民視為犯罪者，以懲罰主義為概念，認為遊民須透過警政單位之管理及取締(林萬億，1995；黃玫玲，1995；潘淑滿，2005)。直至 1991 年-1999 年為遊民政策轉變期，由取締轉至關懷。此時期因社會大眾及媒體開始認知到遊民群體的生活樣貌，對其印象從過往的刻板印象轉變為關懷與扶助，並開始將其納入社會救助體系中。基於此，臺北市政府社會局於 1989 年成立「遊民工作小組」開始重視弱勢族群相關之扶助；1991 年，遊民業務從警政單位交由社政單位主導，由此即可看出政府單位對於遊民之印象，已不再將其視為社會秩序破壞者與犯罪高危險群，而係將其視為需要扶助之對象。之後於 1994 年廢止「遊民取締辦法」，頒布「臺北市遊民輔導辦法」；往後各縣市陸陸續

<sup>48</sup>1943 年之中華民國政府頒布〈社會救濟法〉，其中第三十一條規定：「對於懶惰成習或無正當職業之遊民，得設習藝所收容之，強制其勞作，並授以必要之智識及技能，養成其勤儉之習慣。」

<sup>49</sup>於 1950 年設立，並於 1956 年改為「臺北市遊民收容所」，成功解決散兵流離失所之問題。

續續增訂與修訂遊民相關法規，並由各縣市政府集合民間資源、或委託民間機構提供遊民緊急收容與關懷等服務，例如：高雄於 1999 年公布《高雄市遊民收容輔導辦法》，這在在都顯示遊民之政策從早期之懲罰及排除觀點，進展至近期逐漸重視並將其視為福利人口之轉換過程。即便如此，我國遊民之服務因受主流社會中的家庭主義與保守福利意識型態影響，仍無法擺脫道德判斷(潘淑滿, 2009)。價值觀念的轉換，仍需長久時間的影響。而 1999 年至現今，遊民政策發展則以福利服務為首要，社會上開始出現各種主動關懷遊民之團體，以天主教聖母聖心會平安居為創舉，後一則係臺北市遊民收容所，前者為短期安置具有工作能力之遊民，後者以中高齡行動不便者為主。這些機構提供遊民短暫之生理需求的服務，包括保暖衣物、盥洗及餐點之提供。鑒於興建收容所所需經費龐大且管理不易，1996 年臺北市政府開始協助民間團體設置收容與安置中心，並提供補助。1998 年時任臺北市社會局長陳菊於臺北市議會第八屆第七次臨時大會質詢台北市遊民輔導方案時提及：遊民福利服務應依據學者 Kaufman 所提的遊民服務規劃三系統，分別是緊急性服務<sup>50</sup>、過渡性服務<sup>51</sup>，以及穩定性服務<sup>52</sup>。為維護遊民之基本生存的權利，亦同時兼顧週遭居民對其所產生的負面觀感，「遊民福利社區化」之推動，將可促使社區居民與遊民關係之解決，並使遊民能於合理空間自由移動，上述為政府單位對於遊民輔導最早提出之具體方案。2000 年左右之政策，基於尊重遊民之基本人權以及考量遊民生活之地域性差異，提供就業輔導、以工代賑之社區臨時工、遇老弱殘疾者轉介養護安置機構、開設避寒所供遊民夜宿等措施。2008 年臺北市政府社會局基於遊民收容機構僅有遊民收容中心與委託設置之平安居兩處，收容量明顯不足以因應現有遊民之人數，故籌辦遊民一日住宿，但最後在社區居民與群眾壓力下，已暫停使用。2009 年，內政部社會司宣布其當前

<sup>50</sup>緊急性服務(Emergency)係指滿足短暫以及緊急性的生理需求，例如庇護、食物、衣物、醫療照護等，屬於治標不治本的服務救助。

<sup>51</sup>過渡性服務(Transitional Services)係指職業訓練、就醫協助、戒癮治療、較長期的安置等，以待遊民尋找新處所或謀生工作之協助。

<sup>52</sup>穩定性服務(Stabilization Services)係指就業媒合、提供長期居所處所等，依不同族群及需求進行長期個別輔導。

之遊民收容與安置之政策除設專人承辦遊民收容輔導業務外，亦替遊民協尋家屬及親友，遇有不願安置之遊民提供臨時性之收容與安置處所，如貨櫃屋<sup>53</sup>、遊民收容所以及老人之家等。

而目前涉及遊民之相關法規僅有〈社會救助法〉<sup>54</sup>第十七條以及〈臺北市遊民安置輔導自治條例〉，其中，〈臺北市遊民安置輔導自治條例〉係政府考量為輔導遊民生活，保障弱勢民眾權益，以及維護社會大眾利益依據〈社會救助法〉第十七條第二項所制定。藉由這兩條文，可見政府單位對遊民問題處理之態度的演進，例如：遊民之詞彙早期坊間以「流浪漢、乞丐、羅漢腳」等稱呼指稱，這些稱呼不僅將其形容為破壞社會秩序者，更將其貶為不工作只會於路邊予人乞討的形象。直至2014年政府便將〈臺北市遊民輔導辦法〉修訂為〈臺北市遊民安置輔導自治條例〉，並在第二條中規範了遊民的定義，將其定義為「經常性宿於公共場所或公眾得出入之場所者。」此次法規之修訂，將過往遊民給民眾行乞、不工作、精神疾病，以及身心障礙者等刻板形象移除，僅以居住型態認定遊民。雖然，此定義對於遊民之定義顯得過於狹隘，但對於教育民眾將遊民之刻板印象予以排除，起了很大的作用。又如〈社會救助法〉中的第十七條之一項規定「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(單位)共同處理，並查明其身分及協助護送其往社會救助機構或社會福利機構安置輔導；其身分查明者，立即通知家屬。不願接受安置者，予以列冊並提供社會福利相關資訊。」由此項規定亦可得知，社政單位成為輔導遊民之主導機構，警察則轉變為協助之角色(陳自昌，1995)。

即使政策之態度已有所改進，但不論是基於〈社會救助法〉第十七條，抑或〈臺北市遊民安置輔導自治條例〉第十一條之內文規定，均可看出我國之遊民輔導係採家庭為重之觀念，遊民凡經查明身分者，將通知家屬領回以回歸家庭。當現今家庭已發展成諸多形式，家庭之傳統功能似乎漸趨沒落之趨勢下，條文所採

<sup>53</sup>參閱臺北市議會公報，第58卷，第23期，3250頁。

<sup>54</sup>參閱全國法規資料庫，最新修正日期為2015年12月30日。

行之觀念應有轉變之必要。除此之外，〈社會救助法〉第十七條之規定亦可見遊民輔導採屬地主義為重之觀點，當遊民為一流動個體，而社會救助之實施係建立於戶籍制度上時，遊民將可能因身處非戶籍處所之地，而使遊民被排除於社會救助體系外(潘淑滿，2007)。

綜上所述，遊民政策之發展，雖由早期之社會控制為手段，進展至現今將遊民視為須救助之人予以輔導的態度；但其實，警察機關仍可透過社會秩序維護之名義，對遊民加以取締；且長久以來政策所形成的態度，都影響著社會大眾對無家者的觀感與對待，直到近年來才具有關懷與照顧的理念，但是長期建立起的價值觀已不易更動，例如遊民的住宿問題，經常因社區居民與群眾的壓力而以失敗告終，教育社區居民如何與無家者共存，以及教導社會大眾對於無家者包容，勢必成為重要的課題之一。除此之外，臺灣社會政策因係參考英美資本主義式的救助思維，故衍生出的福利制度明顯具有殘補式救助之風格，往往要等到露宿街頭、病倒街旁、精神狀況異常，甚至是社會事件發生時，才有相關配套措施處理，這將無法對剛流落街頭的遊民有即時的解決之道。

## 二、拒絕入住的收容所

根據李淑容教授(2014)研究顯示，受訪之街頭遊民有 51.4% 表示希望政府提供居住協助，以租金補貼及便宜租屋為主，雖研究者訪談之大多數無家者缺乏居住收容安置中心之經驗，但依據其他遊民研究顯示，政府之所以成立收容中心與遊民安置處所，並非係體認到遊民之處境而成立，而係為便於集中管理所設，因此，往往設下許多應遵守的規範(劉淑雲，2010)。

假設居住於收容所與安置中心，社政單位為便於管理遊民，祭出諸多規範與限制，對於喜好自由之遊民而言，政府單位竟因其露宿於公共處所，而不顧其意願隨意處置遊民進收容所內，無非僅係為市容整潔及治安管理。例如：有研究指出，過去因收容所具強烈的懲罰主義式管理，有 52% 之受訪人表示不願入住收容

機構(林萬億、陳東升,1995)。研究者於訪談過程中亦取得諸位受訪者對於收容所與安置中心的所見所聞如下：

編號 M6 之受訪者說道：

「朋友都說我是浪子，浪子哪有在住收容所的！沒妻沒子的住了也不像家。」

編號 W10 之受訪者亦表示：

「收容所不是隨便要住就可以進去的欸，我沒生病、行動方便、還有賺錢能力，最後還不是介紹完工作就要你走；可能是我還沒有住在裡面的人那麼不幸啦！」

「… 其實，我們這些朋友都很想有自己的房子住，可是我們也沒辦法保證會一直有工作做；如果有個地方可以遮風避雨，我們真的不想睡在路邊，好像自己住在動物園，每天都有遊客盯著我們看，我們心裡也會覺得很不好意思 … 」

而編號 W11 之受訪者亦指出：

「收容所那種地方我不會去，聽說跟監獄一樣，什麼都管。以前都是我管人，我哪習慣被人管得死死的。… 家喔！要有家人的地方才算得上是家啊。」

雖然，收容處所內提供入住者寢室、餐點，以及盥洗處所，但同時，收容所訂定諸多規範須遵守，似乎暗指了無家者若要居住於此，則必須表現得像個「值得救助的人」，其行為舉止均須符合社會的期待。例如編號 W8 之受訪者指出：

「我的腿不方便走路，有時候又會很麻。… 住在收容所它會給你規定一堆不能做，我腳痛沒辦法啊！我要喝酒才睡得著，喝完我就可以立刻躺在這個紙板上睡了。」

「我住過收容所啊！裡面真的很不自由，我們又不是犯人。… 像我的腳不方

便，洗澡的地方沒有很大會常常撞到，而且我要小椅子坐著，我沒辦法久站洗澡。有得吃有得住也不錯，但是我不喜歡，我就跑出來了。… 出來了哪有回去的道理 … 」

該位受訪者其因患有腳疾認為飲酒才是減緩傷痛的唯一辦法，又因衛浴設備缺乏完善的無障礙設施，空間狹窄且設備簡陋，須自行想辦法打造適合個人盥洗的舒適空間；儘管如此，即使收容所裡頭提供伙食與就寢空間，但其仍逃跑出來並甘願露宿街頭。

另外，受訪者對於收容處所服務人員的負面態度，深深讓其內心受挫，並覺得毫無尊嚴，除此之外，亦深感裡頭凡進出總須報備的擾人規定。例如編號 M9 之受訪者表示：

「我有個朋友之前住過收容所一次，那是我剛來外面住時認識的。他說收容所裡面有很多規定，幾點吃飯睡覺都要按時，你要幹嘛幹嘛的還要跟人家報備，又不是小學生了 … 」

「… 他遇到的人看你的態度也不是很好，他說有一次，他無聊想找報紙來看，所以他就問裡面的人這裡有報紙嗎，你知道他回答什麼嗎？他說唉唷你也看得懂字喔！他超生氣的，因為對方根本看你沒有(台語) … 」

「我覺得齁！政府可以提供一些地方給我們這種需求的人住啦！不是國家的房子，也不是給錢讓我們去外面租房子，是那種畫格子的，很像停車格那種 … 我之前還有聽說有政府讓遊民在地下道睡，不知道在哪裡，那個就很好啊！因為我們也不是說很貪心想住什麼豪華的地方，只要有個所在讓我們不被趕來趕去，可以安頓下來的就可以了！」

編號 M9 之受訪者雖未入住過收容所，但聽聞友人入住的經驗，對於收容所具備諸多規範，以及管理人員之不甚友善的態度，這使得該位受訪者對收容所的印象大打折扣。

### 參、小結

依據李淑容教授(2014)之研究指出，有 41.8% 受訪之遊民表示其居無定所之原因為賺的錢不夠負擔房租，其次則是家庭關係不合，佔了 15.5%。首先，無家者在工作上便因個人因素與社會結構因素，導致其無法擁有穩定、足夠負擔房租的薪資，又因「不夠悲慘」，以及收容安置中心不當的管理措施，導致其只得選擇露宿街頭，而在露宿街頭的同時，亦被社會大眾以異樣眼光，或是不友善的方式驅趕，似乎像隻人人喊打嫌惡的鼠輩。尤其，女性無家者的遭遇更是險惡，依據李淑容教授(2014)之研究指出，女性遊民遭遇性騷擾及毆打的情況整體而言較男性高，這在諸位女性受訪者的訪談中亦有聽聞。

一個公民應享有自由選擇過何種型態生活之權利，政府應提供滿足各種族群所需之住宅供其選擇(潘淑滿, 2005)。遊民形成原因具多元性，有社會結構因素，亦有個人因素，對於不同因素而成為遊民者應給予不同需求之協助與服務，遊民之集中管理無助於解決多元遊民成因之問題；但基本上，遊民即係因無法負擔最基本之居住處所之費用而流落街頭，收容與安置中心之提供僅得暫時居住，並非長久之計，除了須改善收容所的治理與環境外，首要解決者便係建立包含無家者的社會住宅供其申請入住，以解決收容所汙名化，以及促進無家者與社區民眾共融的相關政策。

### 第三節 社會住宅政策之探討

如同上一章節所述，政府有責任提供給經濟弱勢的公民合宜且適當的居住環境，以建立穩定的居住處所與生活品質，作為社會安全網的開始。臺灣的社會住宅政策發展與概念的形成不算長久，直到 2010 年才開啟保障弱勢族群的基本居

住權益之社會住宅運動的興起；到 2016 年底，《住宅法》的修法完成，才開啟了弱勢族群於社會住宅保障比例的提升，以及租金補貼的機制。<sup>55</sup>社會住宅政策的發展或許遠不及貧富差距的擴大，以致社會上眾多的弱勢族群無法全面被含括於社會住宅中；更甚地是，即使有幸被含括於社會住宅中的弱勢族群，也僅能於有限的期限內為租金的支付稍作喘息，若其無法維持穩定的繳租，都將影響其續住的可能；因此，社會住宅遠遠無法作為保障弱勢族群的永久堡壘，但其提供的機會與資源，將可大大增進弱勢族群擁有與一般人平等入住的機會。在此，了解社會住宅的概念及其內涵將成為首要工作；其次，則是釐清臺灣的社會住宅政策之演進，以了解社會住宅從發展至今，對於無家者之處境是否改善。

## 壹、社會住宅的概念與內涵

### 一、何謂社會住宅？

依據林萬億教授(2003)針對社會住宅所下之定義：係指由政府興建，或民間擁有之合於標準之房屋，以低於市價之租金出租給所得較低之家戶而言。另依據社會住宅推動聯盟之官方解釋，社會住宅(Social Housing)的概念為透過政府以直接或補助之模式興建，或透過符合居住標準的民間房屋，採「只租不賣」之形式，設定「可負擔租金」出租給一定所得以下之家戶，並以「弱勢優先」為原則；其性質不同於一般住房市場上商品化住宅，係具有福利補貼性質的出租住宅。綜上所述，社會住宅之核心理念具三項特性，一為只租不賣，二為可負擔租金，三為弱勢優先(見圖 3-1)。

然而，「社會住宅」一詞僅為概念性之通稱，不同國家於推動上擁有不同名稱，但性質同樣接近於圖 3-1 所述之三大特性；例如美國的「公共住宅」及「可負擔住宅」、香港的「公屋」、新加坡的「出租組屋」、日本的「公營住宅」及「UR住宅」、韓國的「永久租賃住宅」、「國民賃貸住宅」與「公共賃貸住宅」，跟中國

<sup>55</sup>參閱林育如，2017，〈以「居住穩定」做為社會住宅建構居住安全網的開始〉，《社區發展季刊》，158 期，頁 25。



的「廉租屋」等。

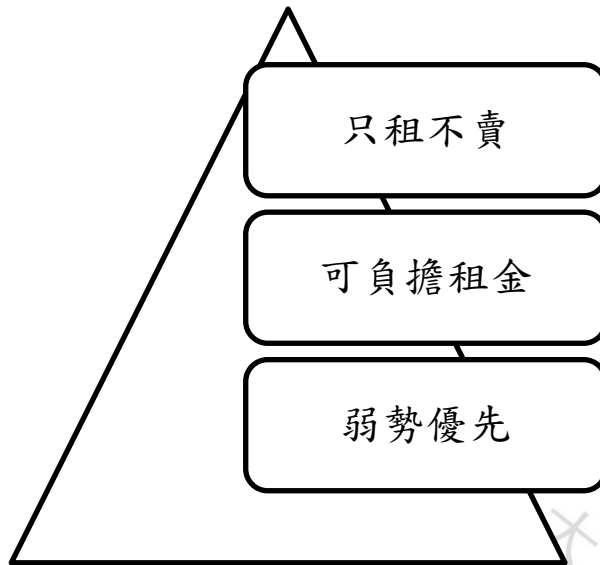


圖 3-1、社會住宅核心理念

資料來源：參閱社會住宅推動聯盟官網

## 二、社會住宅之產生

國家基於以下原因會有干預市場或控管社會之行為，包括：增強當前政府統治之力量、於社會資源匱乏時(因應戰爭時所需、天災造成之資源短缺)取代市場所行之功能、經濟發展之初，對特定資源有迫切之需求、維護既得利益者之利益、救助失業人口、導正市場失靈現象…等，政府基於上述狀況之發生，便會透過某些機制與手段進行干預，「公共政策」即為最常使用之方式。是故，在答覆為何需要社會住宅前，我們須探討社會住宅的脈絡演進，以了解是在何種社會背景與環境下，會產生社會住宅之需求。

首先，社會住宅之發展起源於歐洲大陸，因工業革命形成了都市化與貧富差距的擴大，社會上浮現大量買不起房的居住貧窮階層，教會等慈善團體出於人道關懷之慈善理念，提供廉價租屋給貧窮階層居住；其後，卻衍生出居住環境等公共衛生，以及社會治安與社區衝突之問題，政府體認到解決該社會問題之重要性，

便祭出各種社會住宅與政策因應。綜上所述，社會住宅係基於人道關懷→外部性→居住權保障等三種理念之演進，顯示國家認其具有責任與義務確保人民居住權之維護(見圖 3-2)。

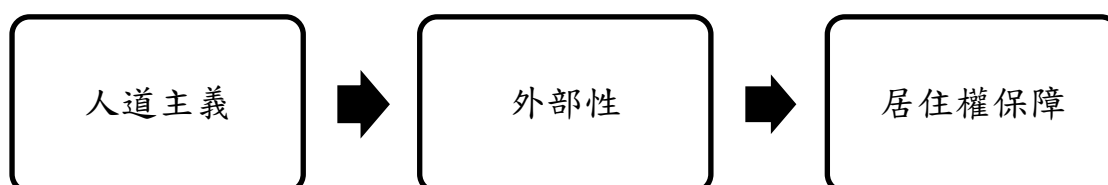


圖 3-2、社會住宅之理念演進

資料來源：參閱社會住宅推動聯盟官網

對於貧困之無家者而言，居住問題成為其生活中最大的困境，其因個人條件的限制導致其無法獲得穩定且待遇較佳之工作，因此無法負擔起一般租屋市場上的房屋；此時，無家者若非流落街頭，就只能退而選擇周邊環境不佳、違法隔間、治安複雜的處所居住；而少數的無家者，更將因行動不便、重疾纏身，致使其缺乏勞動能力，在毫無收入的狀況下，只能選擇露宿街頭。無家者的生活用品與飲食方面之救助是社會上諸多民間與宗教團體較易提供之部分，然而，受限於預算之不足，社會住宅之提供僅可能由政府出面建造，政府在憲法之規範下也成為保障人民居住權之供給者。

### 三、社會住宅之發展演進

起先，歐洲大陸各國社會住宅的誕生大多源自於貴族社會與宗教機構的捐助，例如：十七、十八世紀興起的養老院、濟貧院均為收容貧困年長者與失婚寡婦之處所。而工業革命後，因城市快速發展產生許多工作機會與吸引力，導致人口均移往城市聚集，城市的住宅數量卻容納不起人口的倍增數，造成房屋價格因供需

失衡，除了房價逐漸攀升至人民租售不起的價格外，甚至有違建聚落的產生。

原先，社會住宅的發展係以提供勞動階層、單親家庭、弱勢族群這些無力在外租賃房屋的族群一遮蔽處，歷經長久以來的發展，在諸多國家的實踐經驗裡，社會住宅的價值效益除了居住權之保障外，更趨多元，其尚包含整合社福照護體系<sup>56</sup>、改善社區公共衛生及居民心理健康<sup>57</sup>、結合緊急救難資源之所需<sup>58</sup>、促進階級流動<sup>59</sup>、都市更新與永續發展<sup>60</sup>、多元城市與健全住宅之建立<sup>61</sup>。臺灣之社會住宅政策亦是依循此模式而發展。

## 貳、臺灣社會住宅政策之發展

### 一、早期社會住宅/國民住宅政策

基於「有土斯有財」之傳統觀念下，臺灣早期之住宅政策導向以供給為主，由政府直接興建出售，隨後獎勵民間興建及提供購置住宅貸款補貼等方式，目的係在於提升國人及中低收入戶之住宅自有率。以 70 年代為例，臺灣之房地產隨著經濟之蓬勃發展逐漸飆漲，鑒於使中低收入戶得以有機會購買合理價格之住宅，民國 65 年政府便發布〈國民住宅條例〉，透過政府主動興建使這些族群得以購買得起國民住宅，這些族群包括中低所得者、原住民族、年長老人、勞工以及受暴之婦女，依據林萬億教授(2003)針對這類國民住宅粗略分為平價住宅<sup>62</sup>、勞工住

<sup>56</sup>此概念以社會住宅為平台，建構完整的社福照顧體系，如此將可減低社會福利支出，此平台企圖透過需求者安居、社區照護，使資源使用者有尊嚴地得到社會服務的支持，並進而讓社會資源得到整合性的運用。

<sup>57</sup>改善髒亂不堪的社區，以促進居住環境的公共衛生，協助流行疾病的防治，並結合社區的社會支持網絡，從而提高居民的心理健康。

<sup>58</sup>社會住宅於各國均為重要的受災戶安置處所，其可因應地震、颱風、火災的大型災害發生之際所需。

<sup>59</sup>因階層化的流動不易，透過社會住宅讓家庭擁有穩定的居住，使子女可獲得較好的學習環境，進而協助家庭在下一個世代脫離貧窮。

<sup>60</sup>在確保原住戶權益與資源永續管理的前提下，社會住宅的建設將促進街道的重整、空地運用、建物更新與活化。

<sup>61</sup>補充租屋市場、購買市場的不足，並作為住宅市場的典範，以促進都市各階層及族群的融合與共存，減輕社會長久以來的社會隔離與排斥。

<sup>62</sup>我國之平價住宅政策係早於 1964 年 11 月由行政院通過「民生主義現階段社會政策」，其內文指出政府應興建國民住宅、廉租或分期出售之房屋供人民居住，以加強社會福利之設施的興建。但因國宅政策執行上的缺陷，另籌建平價住宅供弱勢族群居住成為眾所倡議之議題。但鑒

宅<sup>63</sup>、原住民族住宅<sup>64</sup>、老人公寓<sup>65</sup>以及受暴婦女之庇護所<sup>66</sup>這些類型。但在如此政策意識型態下，弱勢族群所需之社會住宅的需求被遠遠拋諸於考量之外；即使政府所建之國宅亦有挪出少部分出租供特定比例之弱勢族群以低於市場租金入住，但此供給數量始終不足，無法容納所需協助之人；加上以房市比率來說，政府所提供之數量實在為數過少，以及制定及執行上均充滿諸多缺失，在此狀況下政府所提供之社會住宅其發揮效用不彰；又因性質較類似國民住宅，是以滿足人民的置產需求為主，故以出售為目的，其缺乏永續性；在公共性部分其低於市價、低中籤率與高報酬率，固有「樂透國宅」之譏，在一定的年限後，其將淪為私人財產及反覆炒作之標的，完全無法保障無家者之居住權。

而我國近年所推動之社會住宅，其建設目的逐漸以保障人民之居住權為重，故以出租為方式，針對的對象為弱勢族群及青年者，讓土地資源可永久循環利用；其公共性在於政府可設定入住對象，主導性較高，並具有一定限制之收入且無自有住宅者為限，符合補貼之公平性；且，只租不賣之形式亦不會造成市場炒作之惡習。除此之外，亦融合租金補貼、都市更新、城市美學、智慧城市、空餘屋釋出、包租代管計畫、土地稅制改革、租賃市場透明化等措施增進人民居住權之保

---

於汙名化及社會排除現象之發生，政府不應考量都市土地利用之不經濟的問題，而將這些住宅建於偏遠之處。

<sup>63</sup>鑒於解決勞工住宅之問題，時任 1994 年隻總統李登輝祭出每坪六萬元之勞工住宅政策，但因當時之地價均超越政策所訂之六萬元，除了建商考量無利可圖外，也因申辦手續繁複，故當時之勞工住宅均以中南部地區為主興建。

<sup>64</sup>政府於 1973 年開始重視偏遠地區之山胞的居住問題，以蘭嶼達悟族之案例勘具規模最大，但因當時政府未考量原住民族之原以熟悉的生活方式、特有傳統文化與氣候差異，即使當時祭出政府出資且全額補助，原住民族仍認其係被迫改變原有之生活方式與習慣，且趁機回去原有之穴居居住。此次政府對原住民族之住房政策即未考量不同民族與族群之文化差異與生活所需，而恣意妄為之行動，實為失敗之政策。

<sup>65</sup>老人公寓之興建係政府鑒於人口老化而於 1990 年 6 月通過「八十年度獎勵建立老人公寓改善老人居住實施計畫」，以高雄燕巢鄉之「老人公寓松柏樓」為首創。其設有入住條件，為 60 歲以上、戶籍設於該地縣市、具繳費能力、無法定傳染病、身心健康且能自理生活為入住要件，但若以單人房一個月須繳交近萬元之房租，且須繳保證金來看，政府所興建之老人公寓是否有設定居住者所得門檻之限制將成為重大爭議。

<sup>66</sup>此庇護所以安置遭受家庭暴力、性侵害、遺棄、低收入單親家庭，以及遭逢變故使其暫無居住處所為對象。但其管理方式及空間配置之限制，使得這些具有受害經驗之女性缺乏獨立及個人之隱私空間，這使得原以提供心靈安置及生活扶助之處所具有之功能大大減損。此庇護所如同遊民收容所與安置中心所面臨之困境一樣，因空間、經費資源之缺乏，使得大多數人均須與其他人共享公共空間，缺乏自身隱私空間之期待，由以女性更有其特殊需求，如何設置符合人性且具同理心之庇護所將成為政策所要考量之重點。

障。

## 二、近年社會住宅政策

臺灣對於社會住宅之概念與發展之時間為日不長，對於「社會住宅」一詞首見於 2005 年內政部所提「民國 97-100 年整體住宅實施方案」；其後於 2010 年民間成立「社會住宅推動聯盟」，發起之團體包括少年權益聯盟、老人福利聯盟、伊甸基金會、社區居住聯盟、社會福利聯盟、康復之友聯盟、都市改革組織、崔媽媽基金會、勞工陣線、智障者家長總會、殘障聯盟以及勵馨基金會。當時內政部提出「社會住宅實施方案初步構想」，建議政府應盡速興建只租不賣之形式的社會住宅；2010 年鑒於五都選舉之政治壓力下，各黨候選人將此議題歸為重大政見之一，例如：時任台北市長候選人郝龍斌即明言擴大提供出租住宅，預計達成 4 萬 5 千戶之目標，並以低於市價之方式出租給需要的民眾，更提出將仁愛路帝寶附近之空總基地建成「小帝寶社會住宅」。除此之外，蘇貞昌則提倡應再增加適合無自有住宅老人居住之社會住宅，以及於學校鄰近地區興建只租不賣的社會住宅專供學生租用。而時任新北市長候選人朱立倫提出將打造有租有售之「捷運青年社會住宅」。蔡英文則主張透過公辦都市更新、捷運聯合開發和容積率獎勵等多種方式，取得一定數量交通便利、良好之居住環境的社會住宅，其更以黨主席之身分表達社會住宅係民進黨五都之選舉政見，亦將此列為民進黨之十年政綱的長期施政目標。

同年，在民間團體之倡議下，馬英九總統於 10 月 13 日接見社會住宅推動聯盟，順勢宣示推動社會住宅並在雙北市釋出五處基地進行試辦，故行政院即規劃了「社會住宅短期實施方案」提出五處社會住宅，並嘗試推動台北市與新北市五處之社會住宅共計 1661 戶之試辦計畫，隨後經馬總統之裁示確立了下列目標：一為確立租金補貼為主，興建社會住宅為輔之原則；二為政府有義務提供公有出租住宅予那些無法透過租金補貼、於市場上租到合適住宅之弱勢族群；三為請內

政部於大台北都會區，於兩週內篩選一定數量之土地，著手與相關部會及地方政府研議，準備興建 1000 至 2000 戶之社會住宅。同年，社會住宅推動聯盟首辦「台灣社會住宅論壇」，目的在於探討臺灣社會住宅之根本問題與未來執行之方向。

2011 年 6 月 16 日行政院則公布〈整體住宅政策實施方案〉，內容係規劃 2012 年至 2015 年之社會住宅政策之方向，並核定〈社會住宅短期實施方案〉<sup>67</sup>，同年底政府通過《住宅法》，並將第三章納入「社會住宅」章節，明訂社會住宅法源基礎。

同時，內政部檢討 2008 年至 2011 年的整體住宅政策實施方案，研擬一份新版之「整體住宅政策實施方案(101 年至 104 年)」，亦擬定「健全房屋市場專案」與「社會住宅短期實施方案」，持續整合相關住宅補貼，實施策略如下：一、推動社會住宅短期實施方案，建立地方政府興辦社會住宅中長期推動模式；二、推動社會住宅中長程實施方案，研擬我國社會住宅中長程推動方向與多元開發策略；三、結合第三部門推動，結合民間力量推動社會住宅，民間興辦機構發展與培力。

2013 年，內政部之營建署通過〈民間興辦社會住宅申請審查辦法〉、〈社會住宅經營管理評鑑及獎勵辦法〉以及〈政府接管民間興辦社會住宅辦法〉等三項社會住宅相關之子法草案，這三項辦法之通關賦予了民間興建社會住宅之法源依據；並於此年由伊甸基金會於臺南市大林國宅推出首棟由民間興辦之「伊甸大林雙福園區」之社會住宅。

2014 年，社會住宅之中長期推動方案訂立十年目標(2014 年至 2023 年)，預計到 2023 年時將補助地方政府在全國都會區興建 15100 戶以上之社會住宅，並勘選合適之國宅用地興辦社會住宅，鼓勵閒置校園或公有閒置建築物改建社會住宅及納入各地方政府社會住宅推動計畫為主要內容，後續將盡速辦理相關事宜，

<sup>67</sup>其推動台北市與新北市萬華青年段、松山寶清段、三重大同南段、三重同安厝段及中和秀峰段等五處試辦基地之興建，共計 1856 戶。將由中央補助土地價款約 33 億元，至於實際興辦及後續維護管理則由地方政府辦理。各基地混居比例、安置照顧對象、入住者資格條件、審核方式(評點)、租金額度及租賃期限等，由地方政府依據個案當地人口結構、基地特性、定位與社會需求訂定之。

以提供優質社會住宅優先照顧弱勢者及青年居住之需求。

另，因 2014 年桃園縣八德合宜住宅弊案之爆發，桃園縣政府決定與建商解約，集邀產官學以及非營利組織代表共同討論住宅政策，公布全新的桃園「1515 照顧您住宅計畫」<sup>68</sup>，並規劃未來十年內將沿著捷運及交通便捷地點興建至少一萬戶社會住宅。

其餘未來規劃及興建中之社會住宅為：新北市捷運三環三線之社會住宅、新北市青年住宅<sup>69</sup>，以及台北市其他興建中及規劃中之公營住宅，包括老舊公有住宅更新改建、公有土地開發興建、捷運聯合開發分回住宅、市有地參與都市更新分回等方式進行，例如：安康平宅改建、台肥出租國宅改建，以及廣慈博愛院改建案等。

鑒於房屋價格居高不下，臺北市政府首當領頭羊，於 2017 年舉辦諸多場居住正義論壇，目的即是為落實居住正義，召集各界討論出健全之房市政策方案，以解決買不起房之結構性問題。其將政策方為四個面向，一為資訊透明、二為交易安全、三為價稅合理、四為金融穩健。政府推動社會住宅之用意，不單僅是為民提供棲身之所在，更希望達成實踐居住正義、落實城市美學、成為智慧城市產業實驗場域、創造新的居住營運模式，以及經營社區關係之標的。（我國近年社會住宅政策之統整可見附錄二）

## 參、小結

綜上所述，社會住宅政策之建立目的在於提供給弱勢族群得以安居的地方，並且翻轉社會大眾對於收容所與安置中心刻板觀念的影響，但實際上，社會住宅之興建未必能落實居住正義，重點恐怕是在於資源分配之層面。深入探討後將會發現，社會住宅因數量稀少導致申請者的中籤率極低，即使有幸入住，月租金亦

<sup>68</sup>所謂「1515」指的是 1 萬戶福利宅、5000 戶租金補貼，以及縣政府自行提列新台幣 15 億元住宅基金。之所以稱為福利宅係該住宅將結合社區營造與福利設施。

<sup>69</sup>對象以 20-40 歲青年為主，租金為市價八折、租期四年。目前已完成 11 戶（包含 2 戶公益性空間），預計於 108 年底增加 3610 戶，興辦方式則設定以多元模式、包括 BOT、公有建築改建並增加容積、整體開發地區釋出等。

非這些無家者得以長期負擔的；而我國的租金補貼政策實施已逾十年，但宣導不周、申請的表單及資料均須自行上網蒐集列印，且申請程序繁複，加上申請租金補貼的同時意味著房東須如實報稅，調漲租金的可能便大幅提升，房東與房客的諸多角力與顧慮，均使得政策對於需要者無所助益。

社會住宅對於遊民而言，似乎淪為看得到卻觸及不到的東西；租金補貼對於無家者而言，似乎淪為看得到卻怯於申請的福利；因社會住宅的比率極低，中籤成為可遇不可求的事，而租金補貼的條件限制級申請程序，均加大申請的難易度；另外，若於租約中斷或租期屆滿卻未逾兩個月內補繳新的租賃契約，即會中斷補貼，試想：對於被租屋市場排除的無家者來說，須於兩個月內再尋得另一租屋處所，豈為一件易事？更遑論要尋得租金低廉可負擔的價格。綜觀某租屋網上的出租案件，一間位於松山區僅兩坪大小如監獄般的簡陋雅房，須每個月三千八百元的租金，另一位於萬華區的三坪簡陋雅房，亦需每個月五千元的租金，而這已經是租屋市場上低價位的案件，更不用說若要有間個人隱私的套房每個月須提升至多少租金，而這些租案大多都設下諸多限制，例如：最短租期半年至一年、性別及身分要求、繳交數月押金等，這些均對工作不穩、薪資不高及單身者不利。





## 第四章 遊民救助與培力

本章結合研究者的觀察、資料檢索，以及訪談者的實際經驗與感受，針對遊民的勞動與就業、住房與安置之社會救助上存有缺失的部分作分析與點評。首先，回顧國內遊民政策發展之演變，可見政府對於遊民群體救助思維由取締逐漸轉變為輔導；具體作為上，雖已提出諸多輔導方案因應遊民之需求，然而，卻是機構化、短期性以及緊急性之作為；政策的制定不總是盡善盡美的，因此，研究者點出諸項政策中的缺失，並探討救助思維轉換的可能。

而在現今公共議題日趨複雜下，「遊民」此族群的需求極可能因勢單力薄而被忽視。故，研究者認為「非營利組織」的存在，對於社會上弱勢族群的發聲至關重要，因非營利組織具有的特殊地位、理念與特質，對於政策與遊民之間起了良好的潤滑與促進作用，研究者在接觸長期與民間團體互動的無家者訪談過程中，亦深有同感，透過與非營利組織的合作與協力，遊民於心態上不僅有所轉變，與社會大眾之互動亦增加。

### 第一節 社會救助的思維與作為

首先，回顧國內遊民政策之發展，藉此分析政府對於遊民群體的救助思維演變，已從早期的取締逐漸轉變為輔導的態度；然而，長久以來的政策影響力已左右社會大眾之價值觀深遠。接著，近年來政府為協助遊民生活，相關單位制定諸多具體救助措施與福利服務，但透過受訪者的經驗轉述，仍有值得調整的部分；故研究者將從三個主題分析，分別為：勞動與就業、住房與安置，以及社會救助之失能論述。

#### 壹、遊民政策發展之思維演變

綜觀諸多學者(林萬億，1995；鄭麗珍，2004；石桂榕，2008)針對遊民政策發展之分析，可得知早期之遊民法令起因於國民政府撤退來臺使得大量之軍人流

落街頭，而形成散兵所導致的政治與歷史因素；此時期<sup>70</sup>，政府秉持控管的態度治理；至民國 57 年，政府頒訂「臺灣省取締遊民辦法」，改以警察單位執行並維護社會秩序與治安；此時期，政府試圖透過司法單位維持社會安全。由此可見，從早期政府對遊民之態度即認為需透過國家公權力對其進行管制，認為遊民具有破壞社會秩序、威脅人民安全之極大可能。而此時，政府所制定之遊民相關政策，對於資訊尚不發達，以及傳播媒體尚未自由之時期，社會大眾所被灌輸之價值觀便深受政府、鄉村里民，及當地社會權貴人士之影響。

直至將近解嚴，社會風氣受到傳播媒體、報章雜誌之逐漸開放，以及社會運動之興起促使社會大眾對於國家大事、社會問題有了省思之機會。遊民問題及其生活態樣便因傳播媒體之報導，興起社會大眾對於遊民現象的接觸與重視。<sup>71</sup>

從解嚴後，政府便接連針對遊民相關法令及業務進行修正，例如：將遊民業務從警政單位移轉社政單位；除了由社會局主導遊民相關業務外，並以「臺北市遊民輔導辦法」取代「遊民取締辦法」。歷經幾十年的轉變，顯示政府試圖透過法令規章之修正、業務單位之轉換，以及開放言論之自由等諸多辦法，改變社會大眾對於遊民的負面認知與印象；而在遊民議題於社會能見度漸開下，開放的社會氛圍促使了遊民向外求援的意願，這亦增加遊民脫離現狀的可能。

## 貳、遊民救助與服務之具體作為

對於遊民之相關救助而言，政府處理模式大多秉持機構化、短期性、緊急性之思維；舉例而言，機構化的處理方式使得大多數遊民經由通報及轉介後，即送至遊民收容所安置；過程中便會有緊急性、即時性之盥洗、用餐、保暖衣物等滿足基本生理需求之服務的提供；然而，在社會資源有限的情況下，收容所僅能發揮短期性的安置功能，待不符收容資格或一定期限屆滿便得離去，而中心內的服

<sup>70</sup>政府於民國 39 年制定「臺灣省取締散兵遊民辦法」與「散兵遊民收容所」以因應逃竄的軍人；待散兵的情狀逐漸趨緩，於民國 45 年將散兵遊民收容所改為「臺北市遊民收容所」。

<sup>71</sup>故，臺北市政府社會局便於民國 78 年成立「遊民工作小組」。

務亦因人力及設備規劃的不足，缺乏具安定感的私人空間、較長期性質的心理諮商，與社福資源引薦等服務。因此，進出收容所的遊民來來去去、進進退退的情況不在少數；若現有的安置政策無法與就業政策、醫療救護、身心諮商項目相整合，此情況便可能反覆發生。

目前，國內已開啟針對遊民族群的相關服務，包括協助返家、關懷服務、舉辦年節活動、轉介福利服務、轉介就業服務或職業訓練，以及結合資源輔導租屋等；以臺北市政府為例，截至目前為止(2019年)，臺北市政府社會局規畫了數項遊民相關服務，分別為：街頭遊民輔導服務、遊民工作暨生活重建方案、醫療保障與服務、協助輔導就業、短期及後送安置照顧，以及寒冬送暖。各項服務目的與內容詳述如下：

表 4-1：遊民服務項目

服務項目	目的	內容說明
街頭遊民輔導服務	提供遊民多元服務，以減少其不良特質與社會影響，並協助回歸正常生活	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供基本需求服務：結合民間團體提供盥洗、供餐、短期住宿等服務。</li> <li>遊民街頭外展訪視：整合民間資源主動訪視遊民，提供關訪服務。</li> <li>寒冬送暖：每年於冬季氣溫嚴寒時，主動至街頭進行關懷訪視，並發送禦寒物資及熱食。</li> </ul>
遊民工作暨生活重建方案	提供遊民工作機會以協助其生活費之賺取	經社工人員評估後，提供遊民社區派工之機會，維護社區清潔或服務，以賺取生活所需費用，或協助提供生活扶助金協助租屋。

醫療保障與服務	提供遊民醫療方面之協助或補助	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 經醫療院所收治轉介，且無家屬可提供相關協助者，經社工人員評估後協助醫療補助。</li> <li>• 設籍臺北市之民眾，其健保不給付及自行負擔部分，依臺北市市民醫療補助辦法相關規定提供補助。</li> <li>• 遊民住院期間，經醫囑須延請專人看護者，由社工人員評估後提供部分補助。</li> </ul>
協助輔導就業 <sup>72</sup>	協助遊民就業，以脫離街頭生活	臺北市政府社會局與勞動局兩機關一同合作，凡經由社會局社工員轉介或自行前往求職登記，就業服務台將提供遊民就業媒合服務。
短期後送安置照顧	維護遊民身心健康，使其獲得妥適照顧與服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供生活照顧、協助就醫、定期健康檢查與疾病篩檢、家屬協尋、協助返家及就業輔導。</li> <li>• 若符合老人或身心障礙安置標準，俟進行家屬協尋或戶籍資料確認後，及協助其返回戶籍地，或評估適當機構後送安置。</li> </ul>
寒冬送暖	維護遊民生存權益，以建立人道關懷	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供禦寒衣物：於天候惡劣或寒流來襲時，結合民間團體提供禦寒衣物。</li> <li>• 開設臨時避寒處所：當中央氣象局預報臺北市夜間氣溫低於攝氏 12 度以下，便立即啟動低溫關懷服務，且不設置任何入住條件。</li> </ul>

資料來源：研究者整理自臺北市政府社會局網站

<sup>72</sup>鑒於解決遊民就業之問題，臺北市政府就業服務處自 2000 年起針對遊民回歸職場所面臨之困境進行修正與調整。首先，就業服務處會不定期前往遊民匯集地訪視，對尚具行動能力者進行就業宣導、提供就業資訊，並鼓勵其重返常態職場；當遊民前來就業服務處求職時，由就業輔導員依據遊民能力進行評估及媒介，在面試前，就業服務處將協助遊民沐浴盥洗、提供車資以及問答訓練；不論是在面試失敗或是面試成功，輔導員將會進行關懷與定期追蹤，協助其在面對人際關係、情緒管理、金錢運用等問題，亦提供生活補助讓遊民度過尚未領取薪資中間的空窗期；貸就業狀況穩定後，就業服務處便會協助其尋找合適租屋，助其脫離街頭。

其中，在遊民的醫療保障與服務這方面，臺北市政府社會局於 106 年通過一項醫療計畫，並於 107 年度實施，該計畫名為「街友健檢門診與醫療掛帳計畫」<sup>73</sup>，其設立目的有二：一為提供街友緊急、即時性之醫療照護服務，並協助就醫期間所衍生之門診及住院相關醫療費用；二為為維護街友以及內部人員之健康，以及避免街友中途之家內部人員之疾病交叉感染，於街友入住機構前將進行健康檢查，並為入住時間較長之住民辦理定期健康檢查，以維護健康權益。

綜觀政府相關單位制定諸多救助辦法試圖改善遊民之生活，然而，政策之制定不免顧此失彼；因此，研究者透過研究過程之所見所聞，以三個主題的分析，包含勞動與就業、住房與安置，以及社會救助之失能，試圖為政策之改善提出建言。

## 一、勞動與就業之分析

有關遊民勞動與就業之問題，於第二章中已詳盡探討，本小段將透過相關勞動與就業之政策，以及前面章節之內文與訪談資料進行統整與分析。

首先，勞動者在全球經濟狀況不穩定，以及電子產業興起的背景下，面臨了經濟體系的相互競爭與產業結構的改變，連帶影響勞動市場中的僱用型態與產業人口的轉移；例如：勞動派遣業的興起便係受到勞動彈性化的影響、傳統製造業的人口比例持續減少便係因自動化生產與勞力密集產業的外移。

此時，勞動者若無法在社會結構因素中的經濟不景氣、產業轉型，以及技能遭受淘汰之情況下銜接或轉型成功，其便落入勞動市場下被排除的名單中。另一方面，勞動者若同時受到個人因素的限制，再次謀得勞動條件較佳的工作機率又更形渺茫，例如：學歷不高、年邁、行動不便、形貌不佳、前科紀錄、性傾向等。

即便政府為失業者提供諸多就業訓練與引薦管道，然因自我條件的受限，加上就業市場的不友善環境，都使得其求職之路困難重重。舉例而言，在教育普及

---

<sup>73</sup>其辦理項目包括：入住機構體檢費用、年度體檢檢查、門診及住院醫療費用，以及其他因醫療需求所衍生之相關費用，含紙尿布、醫療耗材、日常用品、送醫救護交通費等。

的現今社會，諸多工作大多設有一定的學歷門檻，但對於中年/中高齡者而言，受教育的觀念在當年恐不盛行，卻對目前的求職過程造成影響；或是年邁與行動不佳，使得企業認為該求職者缺乏工作效率與難以學習新技能。實際而言，對於這些求職者，是面臨「被選擇」的處境，其勢必要降低求職標準才得以謀得工作；然而，最終僅存的工作卻多以耗費體力、薪資低廉、低技術以及部分工時為主。

而政府對於此求職困境已提出諸多辦法解決，然而，在執行的過程中亦有值得改善之處。首先，針對於就業市場中難以謀得工作的求職者，經相關單位以及社工人員的評估後，會將其引入社區派工執行臨工扶助的勞動；然而，每月辦理核銷的制度卻經常使得當事者在領取報酬前，已面臨無錢可支的窘境。儘管政府單位的核銷制度必定具有一套標準作業程序，然而，對於急需用錢的求職者而言，薪資月領的工作無非是降低其從事的誘因。為何階級複製與貧窮世襲仍不斷循環？當一個人貧困潦倒時，其最重大的事項便是解決填飽肚子、尋找今晚的落腳處之事，專注眼前讓其無法將眼光放遠未來亦顧不得，只得不斷作出最不利己的選擇，「現領」的工作便能助其解決當下所需的基本生理需求；然而，此類型的工作往往缺乏穩定性，其將在短暫工作與尋找工作之間惡性循環。政策的美意是幫助這些求職者因應求職過程中的金錢需求，若能以專案簽呈縮短領取時效，將可大大改善其困境。

其次，於就業媒合上，政府提供以工代賑及臨工專案等工作機會，但所制定的種種限制卻因與有需求者條件相差過多，使其無法獲得。見《臺北市市民以工代賑輔導自治條例》之規定，其在第四條即明訂申請人須設籍於臺北市、具有低收入戶或中低收入戶資格、年齡為十六歲至六十五歲之間，且須能勝任需用機關之工作；與此同時，依據李淑容教授(2014)之研究調查，在其訪問的遊民中，具有低收入戶或中低收入戶者，僅佔 8.7%。除此之外，也僅有 33.3%的遊民戶籍所在地位於臺北市，加上年齡別調查顯示 60-69 歲者的遊民比例居於首位佔 37.1%，70-79 歲佔 4.2%，80 歲以上佔 1.4%；雖然，從此數據無法確切得知 65

歲以上的遊民比例多寡，但粗略觀看亦可得知遊民的年齡以中年/中高齡為主，待中年遊民成為中高齡遊民後，其亦將失去以工代賑或臨工專案的申請資格；此外，參考內政部統計處最新(106年)<sup>74</sup>之國人平均壽命為80.4歲，其中男性為77.3歲，女性為83.7歲，皆創歷年新高，這對本就難以謀職的遊民而言，歲數的增加對其往後生活產生岌岌可危的威脅。

再者，政府所提供的臨時派工以清潔類型為大宗，這種單純勞力性質工作的提供，對於遊民長期就業恐未有所助益。不可否認地，短暫、低技術性質的工作對於求職若渴的勞動者而言，頗有即時性的幫助；然而，若要解決遊民就業不穩的情況，恐非釋出臨時職缺即可處理之舉；除此之外，社會大眾的思維慣以「就業輔導」即可助遊民脫貧為直觀，但如此思維仍舊將過錯推回到遊民本身，亦即：「假設遊民願意進行就業輔導，也就能自力更生，最後即可脫貧」，事實上真是如此嗎？依據李淑容(2016)之研究調查指出，受訪者中有工作意願者佔54.9%，然其所從事的工作內容以臨時工、雜工(34.4%)、舉房屋廣告牌(26.1%)，以及派/送報(17.2%)居多，而這些均為部分工時之工作；除此之外，研究調查亦顯示遊民的就業服務需求以「專門提供遊民就業機會」居於首位，佔24.1%。對於長期流落街頭之遊民，其心理狀態恐失去對未來的信心，加上缺乏工作成就感的滿足，將影響其是否願意自力更生與翻轉未來的驅動；因此，遊民並非需要一份工作，而是需要一份穩定的工作，加上建立專為遊民提供的就業機會，以減少其受社會排斥之受挫，並增進其自信的提升。在政府提出諸多就業辦法與媒合的思維中，已不再是「魚與釣竿」問題的爭辯，而是應陪伴其身旁給予鼓勵及信心，對其循循善誘與其建構未來的藍圖；為其建構翻轉人生的信心，對於突破環境的阻礙有極大效力。而這件事，除了翻轉傳統救助之思維外，亦須透過與民間團體的協作，社會中的多非營利組織對於遊民族群有更深信任度及了解；同時，這些團體亦嘗試透過展覽與協作活動，促使大眾更加理解遊民之處境，讓參與者擁有

<sup>74</sup>參閱內政部統計處，檢自 [https://www.moi.gov.tw/stat/news\\_detail.aspx?sn=14818](https://www.moi.gov.tw/stat/news_detail.aspx?sn=14818)，檢閱日期2019年3月5日。



機會了解，並拋棄原有之刻板印象，使其能與社會中之大眾共融。例如：臺灣當代漂泊協會於2018年5月舉辦「北車愛睏工作坊」之活動<sup>75</sup>，其舉辦目的表面看似是讓社會大眾理解遊民於街頭睡覺時的感受、心情與經驗，邀請遊民透過繪畫的方式表達個人於街頭睡不好之經驗<sup>76</sup>，然而，仔細探究這個展覽背後所要傳遞的意涵，其實是在於遊民「居住問題」的重視。睡眠的好壞影響了一個人的精神專注力，而這左右了勞動是否得以持續，這也是研究者欲強調政府應提供無家者住房之重要性。其他國內諸多非營利組織與遊民的協作活動將於後面小節進行詳述。

## 二、住房與安置之分析

有關遊民住房與安置之問題，於第三章中已詳盡探討，本小段將透過相關住房與安置之政策，以及前面章節之內文與訪談資料進行統整與分析。

對於有家者而言，即使缺乏工作及收入，家庭功能的支持尚能讓其安心生活；然而，對於無家者而言，其往往是在缺乏家庭功能的支持後露宿街頭的。家庭關係的疏離，或是家庭功能的失調，在在都影響著就業與居住之問題；例如：缺乏擔保人而無法順利租屋及就業。在先前已說明其勞動與就業上的困難，這便接續影響其居住的問題，一層一層地相互影響。

首先，工作貧窮所帶來的結果是缺乏足夠的薪資租屋，從李淑容教授(2016)的研究調查中亦可證實，有41.8%的受訪遊民表示居無定所的原因即是「賺的薪資無法支付房租」。在研究者受訪的過程中，亦發現另一問題，即便有份不低且穩定的工作收入，卻也可能面臨無屋可租的窘境。「遊民」指稱的其實只是種生

<sup>75</sup>執行過程為繪畫志工先向遊民說明此次活動的來意與主題，並讓參與之遊民選擇個人最有感觸的主題繪畫，藉由繪畫志工對遊民的鼓勵與互動，遊民將更願意分享個人的經驗與自身感受，並因此覺得繪畫與創作是人人都可執行之事，以建立其興趣與自信心。

<sup>76</sup>經過此次活動可得知，大多數遊民面臨睡到一半被吵醒之經驗，因其居住於臺北車站外圍，道路上充滿學生、外勞、行李箱拖行聲於身旁來來去去，遊民描述其就像置身動物園被觀賞，總是被瞥眼及指指點點，這對個人內心產生憤怒與困窘的感受，導致睡不好覺。另外，尚有螞蟻、蟑螂、蟲子、蚊子、老鼠等動物於身旁亂竄及叮咬，偶爾還可見酒醉之人打架、砸酒瓶、持刀鬧事之情況；若天候不佳，寢具將被淋濕或受凍。

活狀態，一種無屋可居的狀態；因此，社會大眾只要符合了某種條件，都將可能落入這種情境下。

處在工作貧窮的背景下，面臨著無足夠的薪資租屋，以及受租屋市場排除的遊民，政府對於其所受的處境即便提供諸多辦法與措施因應；然而，在執行的過程中可改善之處亦不少。第一、我國政府未扮演國家應有的角色與擔負起國家責任的信念，並不斷透過資本炒作與政黨政權競爭，使房價愈形不合理。即便保障人民的住房與土地權保障已成為國際共識；然而，當政府始終放任資本炒作，後續再祭出任何補救辦法與措施，仍無法改善居住正義已淪為口號的事實；因此，政策思維之轉變將成為從根治除的首要行動。

其次，即便政策無法短期內轉換，然從現存居住需求與困境下解決，亦是向前踏出一大步。遊民的居住困境其二工作貧窮與工作型態因屬勞動與就業層面之問題，此部分不重複贅述；其他的居住困境為公共空間的排除與家當安置驅趕問題，因社會大眾對於遊民群體的不諒解與不理解，每每使得遊民無法與社會大眾享有平等使用公共空間之權利；因此，其所到之處無不受人人喊打之粗暴舉動。另外，遊民無處安置之家當亦常成為清運的目標，大眾視為滿山遍谷的垃圾其實是遊民們僅有的家當與生活必需品，驅趕及清運的動作並無法根除此問題，尊重遊民的休憩需求，並提供適切的集中管理之安置家當所在，將更能提供遊民出外工作的安心感，其更可以往脫離街頭生活之路邁進。在國內便有政府提供了讓遊民安心居住的處所，臺南市政府規劃了一處位於地下道的街友居住空間，居住在此的遊民不僅未製造環境的髒亂，甚至自發地打掃維持整潔。<sup>77</sup>每個人都有平等的人權及生存權，給予接納及包容將更能促進遊民之生存機會。

再者，遊民經常遭受租屋市場的排除，從崔媽媽基金會之調查便可得知，在租屋市場中僅有 9% 的屋主願意承租給弱勢家庭，而 9% 之中有 46% 願意租賃給

---

<sup>77</sup>參閱謝孟穎，〈台南最美風景！地下道成街友活命『宿舍』、不潑水趕人 台北街友直呼羨慕〉，風傳媒，2018 年 7 月 13 日，檢自 <https://www.storm.mg/article/462535>，檢索日期 2018 年 12 月 20 日。

單親家庭，身心障礙及低收入戶者分別是 25%，獨居老人及精神障礙者則僅佔 5%。對於經濟弱勢者而言，其能給付的租金額度較低；因此，租屋的選擇便大幅縮小，這也意味著其在居住上將面臨諸多風險，例如：違章建築、非法隔間，以及居住環境髒亂等。另外，即便政府於 2017 年推出「包租代管」<sup>78</sup>政策以協助弱勢族群租屋，然而大部分代管的房仲或租屋管理公司並非非營利團體，協助政府社福資源之推廣亦非其專長及價值理念，唯恐房仲等資產管理者有意地操弄遊戲規則，規避租屋風險較高的弱勢族群。包租代管的中介管理者對於政策的實踐將有大大影響，以香港的社會房屋政策為例，其與國內的包租代管政策相似，然兩者之間最大的差異在於：香港係透過社福團體經營，而臺灣則係透過租屋資產管理或房屋仲介經營。<sup>79</sup>相較之下，經常接觸弱勢族群的民間社福團體與弱勢族群關係較緊密，其也並非以營利為目的，若試圖透過社福團體的協助，對於政策之宣傳，落實與實踐將更形有效。

接著，收容機構與安置中心的諸多限制，導致遊民對此處避之而唯恐不及。以形象而言，社會大眾對於收容所充斥負面印象，無家者亦深受社會價值觀所影響，普遍認為若非老弱病殘，否則入住此處是有損尊嚴與骨氣的行為；再者，遊民收容所及安置中心地處偏遠，對於環境之適應、社福資源之取得，以及工作之尋找均有不便之處；而以管理及居住品質而言，通鋪的設置缺乏隱私性與個人休養空間，內部公約與限制使入住者有被強烈管制作息與限制自由之感受。

另外，在社會大眾給予入住收容處所的心理壓力下，其心理健康往往遭受影響，勢必具備專業的心理諮商供入住者使用，依據鄭麗珍教授(2004)對於遊民之身心狀態調查，數據顯示有 40%的人處於正常範圍，30.9%的人處於輕度憂鬱，

---

<sup>78</sup>「包租代管」係政府興辦社會住宅政策中的一環，以「包租」或「代管」方式，取得民間空屋出租，試圖補足新建社會住宅不足之量能。「包租」係由政府委託租屋服務業者擔任「二房東」之角色，由業者向房東簽訂包租契約，向房東支付房租，再將住宅轉租給房客，並負責管理該住宅；而「代管」則係由業者協助房東與房客簽訂租約，並由業者負責管理出租的住宅。

<sup>79</sup>參閱陳子萱，〈租屋問題以「包租代管」解決？崔媽媽基金會：全部壓在民間市場挑戰性高，弱勢難入住〉，風傳媒，2018年7月26日，檢自 <https://www.storm.mg/article/468217>，檢索日期 2018年12月18日。

14.2%的人處於中度憂鬱，而有 19.9%的人則處於重度憂鬱範圍內<sup>80</sup>；因此，加強遊民的心理諮商服務亦是重要的一環。此外，收容所對於短期住宿的限制，使得遊民在無處可去之下只得露宿街頭，若政府得以設置一定數量之緊急庇護所因應遊民短暫住宿需求，<sup>81</sup>將可暫緩其住宿問題，隨後透過培力之就業訓練與技能輔導，協助其工作穩定，進而一朝一日脫離現狀。

最後，租金補貼的申請條件不符遊民實際現況。政府為協助家庭所得較低及弱勢條件之臺北市民居住於適居之住宅，自 2007 年起提出「整合住宅補貼資源實施方案」辦理租金補貼之事；然而，對於經濟弱勢之遊民，恐成為大多數人看得見卻無法申請的福利，依據李淑容教授(2016)之研究調查顯示，受訪遊民僅有 33.3% 戶籍所在地位於臺北市，這意味著多數遊民不符租金補貼的申請資格；從臺北市租金補貼網的頁面中，可詳見申請條件的內文，一為家庭成員都沒有自己的住宅且有租屋需求，可申請租金補貼；二為承租人之戶籍地且租屋地須在臺北市；三為申請人必須為承租人。<sup>82</sup>由此申請條件看來，租金之補貼成為觸之不及的福利。

### 三、社會救助之失能

有關社會救助失能之問題，其包含範圍廣泛，研究者恐無法一一列舉；因此，本小段將透過相關政策，以及前面章節之內文與訪談資料進行統整與分析。

社會救助政策之制定是政府為保障社會中弱勢族群所提供之福利，鑒於社會資源之稀缺性，社會救助相關工作者必須恪守法規、謹慎審查，並適時提出質疑；然而，法律及規章僅是流於字面上之文書，制度的實際運作透過社會救助相關工作者的詮釋，又將展現多元的面貌。制度實作的結果，無論如何都將產生落網之

<sup>80</sup>參閱鄭麗珍、張宏哲，2004，《遊民問題調查、分析與對策研究》，頁 63。

<sup>81</sup>參閱洪敬舒，〈轉角處的行動廣告、陽光外的勞動人權〉，社團法人台灣健康人權行動協會，2018 年 1 月 25 日，檢自 <http://www.tahri.org.tw/news.asp?kind=101&id=680>，檢索日期 2018 年 11 月 17 日。

<sup>82</sup>參閱臺北市租金補貼網，檢自 <https://www.rent-allowance.gov.taipei/RentAllowance/Grading>，檢索日期 2019 年 2 月 27 日。

魚，以及偽貧窮戶，使真正需要救助之人失去幫助；而救助政策於實施上，也將透過實地運作浮現諸多可見的缺失，以下將列舉呈現。

首先，缺乏針對遊民債務之協助與理財規劃，連帶影響其從事正職與穩定工作之意願。依據李淑容教授(2016)之研究調查，有31.5%之受訪者表示其有負債，其中包含7.5%受訪者表示有負債但不清楚數額多寡，這些借貸包含就學貸款、信用貸款、卡債、作保、地下錢莊，以及向親友的金錢借貸。當身懷負債時，其不免要擔憂個人帳戶遭凍結及強制執行之事，除了過多無力償還的貸款造成其對未來無望及規劃外，於就業時亦無法選擇薪資轉帳之工作，其面臨了屈就勞動條件較差的現領薪資工作、被迫減薪，以及自動放棄勞健保加成等之工作風險。透過免費的法律扶助為遊民釐清不法借貸下產生的不合理利率債務問題，或是協助其與銀行進行債務協商擬定一套較符合其還款能力的方案，解決債主或薪資遭強制執行之風險，並透過個人理財課程，培養其金錢管理之能力。

其次，缺乏縣市、機構之間的社福資源整合制度。城鄉差距不僅顯現在工作薪資、工作機會與教育資源上，亦影響著縣市財政與社會資源的多寡，造成遊民大多聚集於大城市<sup>83</sup>；加上地方政府對於社會福利與救助措施各不同調，有的縣市針對家境狀況差者發放食物券，有的縣市則針對65歲以上長者發放平安禮金，零散的福利措施使得各縣市的遊民擁有程度不一之救助。<sup>84</sup>另外，遊民的物質層面需求亦具有資源分配不均之問題，例如：地方政府、民間團體，以及社會大眾都集中於年節前後舉辦關懷街友之活動與餐會，導致街友於年初領取大量物資，或是重複吃了數頓的年夜飯，一旦農曆年過完，物資又變得匱乏，在關懷活動驟減後，街友仍舊回歸挨餓的窘境。

大體來說，社會大眾對於弱勢團體所需的物資及保暖衣物之捐贈不遺餘力，

---

<sup>83</sup>參閱張凱翔報導，〈管理遊民最大困難 社工嘆：遊民不願安置〉，自由時報，2018年8月9日，檢自 <https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1789834>，檢索日期2019年2月15日。

<sup>84</sup>參閱謝文華、蘇永耀、劉榮、劉禹慶報導，〈街友變多/蔡英文憂心 社會資源分配不均〉，大紀元，2009年1月25日，檢自 <http://www.epochtimes.com/b5/9/1/25/n2408603.htm>，檢索日期2019年7月20日。

每至過年過節，均有諸多善心人士慷慨解囊舉辦關懷街友及弱勢團體之圍爐活動，各個社福機構及民間團體亦會收得大量堪用的二手物品發送給所需者；然而，物質層面最大的問題在於物資發送地點多集中於大眾較知悉、交通較方便的某幾處外，產生部分地點物資過剩，而部分地點物資缺乏，以及一年之中捐贈「旺季」與「淡季」之現象。若能透過主管機關與民間團體之協作，將各地資源進行統整及分配，適時將物資轉移至較匱乏的單位與地區，不僅可解決物資過度集中、避免物資浪費，以及讓各地均能享有充足的資源。

再者，改善現有遊民服務的規劃體系。林萬億教授(1995)參照美國遊民服務的規劃體系，其分為三個階段：一為提供暫時性的、急難性的救助，以糧食、收容處所、保暖衣物以及轉介就醫之提供為主的緊急性服務(Emergency)；二為透過就業能力之訓練與媒合、成癮與就醫治療，以及短期安置提供為主的過渡性服務(Transitional Services)；三為針對不同個案之屬性，以使遊民得以回歸社會為目的，提供其所需的長期性職業訓練、醫療照顧，以及居住處所為主的穩定性服務(Stabilization Services)。而國內對於遊民的服務集中於第一階段之緊急性服務，即便相關單位亦有輔導遊民就業輔導與職業訓練之措施，但這僅是頭痛醫頭、腳痛醫腳之處理方式，在未解決其心理狀態前，單純的轉介職訓恐難以讓其回歸職場。故研究者認為，透過非營利組織之培力協作，建立起遊民與人之間的信任感與社會融合，在培力過程中，培養其對工作成果的成就感，進而促成其對未來生活展望的信心，從而依據能力程度將其轉介社會中的工作。

最後，救助體系的門檻與實際運作使得有需求的人難以申請。例如：遊民往往因戶籍所在地的限制，以及缺乏實際居住處所，影響低收/中低收入戶的申請資格，這又連帶造成其無法申請生活補助、醫療補助、急難救助，以及災害救助等福利。同時，低收入戶的審查包含同一戶口有哪些人、計算家庭總收入，以及計算家庭財產的條件往往不符申請人實際之家庭狀況，加上審查的分工作業、補件的繁瑣過程，以及鑒於申請人的詐騙福利情況，必須對其保有懷疑與防弊作為；

更甚的是，承辦作業亦需面對上級的考核與監督，種種作業程序以及價值觀的相互角力運作，使得真正貧窮者的數量無法如數呈現。

### 參、小結

本節指出現有的社會救助服務與政策產生的諸多缺失，然而，在研究過程上，研究者發現非營利組織扮演了很重要的中介角色，基於信任度、服務理念、行事態度都影響著遊民求助的意願，實際上，政府已透過現有的非營利組織之合作，進行諸多社會救助政策之運行。下個小節將透過諸多非營利組織不同於早期的創新活動，呈現新穎的救助思維。

## 第二節 社會救助的另類思維

首先，大多數人對於不熟悉及不了解的事物，會先產生排斥與否定的心態以保護自己免於威脅；同理，對於不熟悉的遊民群體，大多數人亦會秉持厭惡的心態。負面印象的加劇將不利於遊民之生活改善，鑒於此，非營利組織試圖透過諸多主題活動讓民眾參與以及期望社會大眾理解，希望擴大群眾對於遊民議題的討論與思考。同時，藉由參考其他國家對於社會救助的創新思維，發現更能有效改善街友問題，研究者認為非營利組織具有諸多優點，將有助於府單位與非營利組織的合作，對於遊民生活改善將更有效益。

### 壹、社會救助之另種可能：理解與創新

社會大眾對於遊民的排斥，起源於「不理解」，以及錯誤的認知。在諸多研究調查中，證實了社會大眾對於遊民負面的刻板印象如此之大；社會上既定所謂的「正確」價值觀，形塑出遊民大多為骯髒、懶惰、嗜酒、好賭或是缺乏上進心的模樣；在評斷的當下，大部分人總憑一眼便直口斷言；然而，一件事情的背後充滿諸多可能與想像。

舉例而言，遊民骯髒的形象係起因於缺乏長期且固定的居住處所，以致其無法每日盥洗及清潔；遊民嗜酒的習慣則可能為減輕自身疾病的疼痛、為解決露宿街頭而產生的睡眠障礙，或是純粹娛樂消遣；賭博的行為則可能起因於對於未來希望的投注，以及所謂的缺乏上進心可能係源自於遊民缺乏穩定且長期的工作，而非社會大眾所見的臥躺在路邊不事生產。

當身分換作一般民眾而言，並以同樣的情境看待，卻可能獲得不同評價。例如，為何一般民眾蓬頭垢面時，社會大眾大多僅認其缺乏衛生習慣，而不認為其好吃懶做？為何見一般民眾於熱炒店等地經常飲酒至渾身酒氣，卻僅認其為工作應酬需要或喝多了，而不認其就是成天飲酒無所事事？再者，為何一般民眾花費大把金錢購買彩券樂透彩，社會大眾卻不認其為不切實際、愛賭之人？以上例子是否證實了社會大眾多用外觀或社會價值觀去評斷他人，以及缺乏對於他人的深入理解？

近期最受關注的爭議，便係 2017 年 3 月底臺鐵及臺北市政府強制清理遊民家當之事件，事發起源於同年即將到來的世大運活動，臺鐵以及臺北市政府為維護國家乾淨的門面形象，祭出「強制清理遊民家當之措施」<sup>85</sup>，露宿臺北車站周邊的遊民們聽聞後便深感惶恐，深怕暫時放置於車站旁的家當，將因自己外出無法顧及而被視為垃圾清走。然而，社會大眾視為「垃圾」的東西，對於遊民而言卻可能是重要的生活用品<sup>86</sup>，例如：空的寶特瓶、食用完的泡麵碗，甚至是路邊的石頭均有象徵意義，這些物品被放置於便當發放前的隊伍中，而街頭生活的人們對於這些代表物都知悉是屬於「某人」所有；或是看似無用的廢報紙及牛皮紙箱，卻是遊民們保暖的床鋪與被單。

<sup>85</sup>後續諸多關懷遊民服務的公民團體發起陳情活動，標語指出「這是家當，不是棄物」以求政府暫緩此措施，政府旋即於 4 月 1 日宣布暫緩清除遊民家當，並將與相關單位進行協調討論可提供北車遊民放置家當的區域。但在世大運活動結束後，臺鐵以及臺北市政府於 11 月 2 日再次以維護國家門面為由，於北車遊民所活動之區域發出公告：「每日早上 8 時至晚上 20 時，車站周邊屋簷下禁止堆放行李，11 月 13 日早上 9 時，強制清理居無定所者家當至垃圾場。」此公告可見政府對於居無定所之遊民採取驅趕之方式，雖說是以清理家當為由，實則係要驅趕遊民。

<sup>86</sup>經過調查顯示，這些遊民有 17.9% 有將家當置於固定處所之需求，並有 82.8% 居無定所者表示希望採用置物櫃來安置個人的家當及行李，以及有 73% 者表示願意負擔置物設施之費用。



諸多非政府組織為了消除社會大眾對遊民所存的偏見，試圖透過街遊、流浪生活體驗營，以及主題展覽的舉辦，讓參與者與遊民有接觸、傾聽及理解的機會。以研究者所接觸過的「當代漂泊協會」其便舉辦過棄物展、遊民攝影班，以及愛睏工作坊等活動，不僅透過影像及實體物品的顯現讓群眾在視覺上更受衝擊，遊民參與者亦可在過程中學習表達自我與建立自信；產生的社會連結與互動將為遊民汙名化的祛除提出解套。

對於政府單位而言，大多的作法以提供物資、職業訓練、協助戒癮、醫療救助為首要，待其戒除酒癮、毒癮以及精神狀態漸入佳境後，再協助其進入職訓中心進行就業訓練，或是待其具有穩定收入或存款後，便會協助其在外租屋；然而，看似針對遊民救助的服務，卻顯現社會大眾價值觀的粗暴，政府單位秉持著待遊民壞習慣戒除後，再媒介合適的就業訓練與工作，這是否暗示著遊民「若你不符合社會訂定的正常標準與行為，不像個值得救助的人，便不會受到政府的協助」？的確，在社會資源有限的情況下，政府必須嚴格把關；一般而言，政府對於遊民問題的處置思維糾結於「該給魚，還是給其釣竿？」而苦惱。對於直接給「魚」而言，政府擔憂資源一旦無償提供給街友，便會導致其不願上進及安於現狀；因此，大多數政府的作法以提供「釣竿」為其進行職業訓練，助其學習專業技能，促使其自立更生為作法；然而，街友問題遠比想像中複雜。

試想，遊民要如何在缺乏一安頓住所的情況下維持身體的整潔、良好的衛生習慣，以及極佳的精神狀態？遊民在漂泊多年後產生的孤獨感與對未來的絕望，以及無一處可安放自身存在的社會，失去社會關係與認同的同時，酒精與毒品可能成為緩解這些痛苦的唯一選擇，一種沒有選擇的選擇。當一人民不具有遊民身分時，為何其借酒澆愁時旁人卻不苛責他？換作是遊民借酒澆愁，社會大眾卻認為其必是好吃懶做之人；遊民們真該先將酒癮戒除才得以接受社會救助嗎？

社會救助的傳統思維在運作下來，一一浮現了實行上清晰可見的缺失；因此，研究者認為，試圖轉換傳統社會救助的方法，並參考他國的另類成功經驗，將成為必行之事。

以美國猶他州的社會救助經驗為例，該州政府認為無論街友是否已尋得工作、是否戒癮成功，以及精神狀態是否健全，應先提供其得以安頓的處所，州政府的作法因開創當時的先例，在最初均不被各界看好；然而，結果卻出乎意料頗有成效，甚至成為其他州政府及各國處理街友問題的典範。

1980年代，一加拿大籍心理學家史貝瑞絲(Sam Tsemberis)發現露宿街頭的街友們其生存策略極其複雜，大多數街友都具有酒癮、毒癮、身體疾病，以及精神狀態不佳等問題，惡劣的居住環境導致街友的病情難以好轉，同一群人總是於醫院往返；或許，身體的不適在酒精及毒品的安慰下，能得到最大緩解，而身體不適導致心理狀態不佳，終將因為缺乏一安穩的住所，而缺乏安定感及安全感，亦導致不易痊癒。因此，該位心理學家針對街友處置問題提出住屋安置優先策略(Housing first)<sup>87</sup>，其對提出質疑的社會各界解釋，即使這些街友將安頓處所的家具拿去換賣毒品或酒精，亦不會被驅趕，理由在於：對其行為的厭惡及驅趕，只會導致街友們認為自身的確不值得被救助，而我始終就是這般之人，不值得社會救助對我們的期待及信任，而自甘墮落。該政策實施數年後，工作團隊針對這些接受安置的街友作出統計，其報告指出有高達88%受安置的街友，都待在配給的住所未回到街上生活，若以傳統安置街友的方法，最多僅有六成街友可脫離街頭的流浪生活。

同時，賓州大學社會政策專家柯翰(Dennis P. Culhane)調查1989年至1997年間，傳統輔導遊民的方法與住房安置優先政策兩者之間的社會成本差距。根據研究顯示，傳統輔導遊民的方式使得街友進出收容所、醫院、監獄，以及警局頻繁，政府平均花費在個人的年支付金為40449美元；而住房安置優先政策下，先

---

<sup>87</sup>所謂的住屋安置優先策略(Housing first)係指不論街友的精神為何、是否具有毒癮及酒癮，均以提供其住所為優先，待其安頓好後再實施醫療治療、心理輔導，或是就業職能訓練。

將遊民安頓固定住所後，再予以後續救助及輔導，政府在個人的平均年支付金為 24167 美元。調查證實，在實施先安置後輔導的政策下，社會所付出的成本將遠比實施傳統救助方法來的節省，效果也更加乘。

深入探究其運作方法，遊民們先後被安排入住公寓，等待安置的遊民均列入名冊管理並追蹤，接受安置的遊民們並非毫無貢獻地入住，而是依據個人能力支付房租(例如：支付收入的 30%)，待其身體康復、身心狀態好轉，得以自力更生後，該公寓的房租收入亦能穩定增加。

思索街友問題的時候，多數人都會歸咎經濟問題、家教、基因、居住不正義等短時間無從解決的社會問題，以至於對街友伸出援手的時候，很多人往往期待對方能展現洗心革面的決心與努力，並不由自主地擔心，對街友太好，就等於鼓勵人好吃懶做。但猶他州的終結街友方案，選擇先提供友善住房，幫助街友安頓後，再進行身心輔導、就業引薦。

這種方式事後充分證明 Housing First 策略具有下列幾個優點：一為給予身心障礙者安穩的復健環境；二為政府支出成本大幅降低；三為長期街友數量迅速減少；四為好吃懶做的人口，並沒有因此增加。綜觀學界研究與實務經驗，均指出「居住」是重返社會最重要的基礎，有安定的居住環境，才有辦法安定身心，進而辦法穩定工作。當政府擔憂於「魚與釣竿」之問題時，是否遺忘掉這群遊民大多係非自願因素而露宿街頭，且人人大多擁有向上努力之動力。

許多社會救助政策急需政府與非政府組織的互助合作，尤以非政府組織作為接觸遊民的第一線人員，其不僅更加了解遊民之特性，以信任度而言更甚政府單位許多。因此，在遊民救助與服務政策中，對於初步的信任感培養、心理諮商、人際互動、社福資源引薦及抒發情緒的管道而言，非政府組織的力量將有助於後續救助與服務的發展。

## 貳、社會救助之另種可能：培力與社區融合

近年，因社會大眾需求多元，以及公共議題日漸複雜，公共服務已難以僅靠政府單一部門所提供，因此，「非營利組織」<sup>88</sup>成為解決公共服務不足問題的重要組織，也是政府部門得以尋求合作之外部資源。

一般而言，非營利組織的理念以積極促進社會福祉為宗旨，並秉持人權保障與人道主義基礎、崇尚志願服務與助人精神，透過彌補民主過程中的限制、鼓勵多元參與以及互動整合，以增進社會進步為其目標。除此之外，非營利組織具備的優勢也使其在遊民議題中有更好的發揮，包含有雄厚的草根基礎、具備田野發展經驗、以務實處理程序為導向、具直接參與的經驗，以及藉長期關注取得信任等。

有諸多政府單位以及民間團體已邁向社會救助的另類可能之道路，然而，非營利組織經常具有財務困難、組織規模較小、動員能力有限等問題；因此，若要更有效改善現況，研究者認為政府單位與民間團體應試圖結合彼此的優缺點，有更積極的互動與連結，以及兩者之間具備協調機制與諮詢模式的建立，透過互相溝通與理解，而得以幫助弱勢族群脫離現有的困境。以下小節研究者試圖透過幾例較廣為人知的非營利組織培力實例，並說明培力過程中參與者獲得的實際改變應證社會救助之另種可能。

### 第三節 遊民培力實例

直至現今，國內外已有政府單位與民間團體協作的成功案例，其進行的類別包含促進就業、社區融合，以及培力訓練。研究者想透過諸多案例說明培力的相

---

<sup>88</sup>學者 Wolf 歸納非營利組織的五項特質：一為具有服務大眾之宗旨；二為不以營利為目標；三為具有不致令個人利己營私之管理制度；四為具有合法免稅地位；五為具有可提供捐助人減免之合法地位。

關實例及其產生的效能，進而對比舉牌工這份工作對於遊民而言，實則不利生活上的改善。

首先，在促進就業的成功培力案例上有二，一為「新北市：甘蔗園準備性職場計畫」；二為「倫敦：The Big Issue 雜誌」。

第一案例的甘蔗園準備性職場計畫係為協助遊民重返工作職場，新北市政府社會局同衛生福利部協助社團法人「新北市志願服務協會」於 2017 年 8 月舉辦全國遊民研討會，敬邀社政、警政單位，以及從事遊民相關福利服務之民間團體前來探討不同於傳統模式的社會救助方式之另類模式。<sup>89</sup> 本研討會上除了邀請學術界人士進行專題演講外，亦邀請參與遊民職場計畫的參與者到場分享自身經歷。

<sup>90</sup> 此案例可見政府對街友的照顧已逐步由殘補式的社會救助轉為輔導模式，先輔導其具備專業技能，培養其謀生能力與增強自我認同，積極協助街友重返社會工作，進而改變現況。

第二案例的《The Big Issue》雜誌創立於 1991 年的倫敦，以雇用遊民作為街賣員，並標榜當期的雜誌僅能從街頭販售員手中買到，這使得從事雜誌販售員的遊民其於市場競爭中的地位較不易被取代。而 The Big Issue 雜誌在銷售的利潤分配上，讓這些遊民獲得更多利益，但並非是無償將雜誌贈與遊民販售，而是要求遊民以個人身上所擁有的資金批貨，其販售所得則全數歸自己所有，透過這樣的運作模式，目的是希望能夠訓練遊民學習管理個人所得，訓練其能夠評估自己的財務狀況，並培養與人應對進退的職場模擬實境。在給予這些遊民一份工作的同時，也增進其商業、社交、職場能力，從而達到培力的理想目標。國外案例的成功經驗連帶影響至國內，臺灣的 The Big Issue 於 2010 年 4 月開始販售，遊民同

---

<sup>89</sup> 參閱衛生福利部社會救助及社工司新聞稿〈106 年全國遊民研討會—以社會企業看見遊民就業力〉，2017 年 8 月 23 日，檢自 <https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-530-37383-103.html>，檢索日期 2018 年 6 月 30 日。

<sup>90</sup> 此案主為阿中師，年少時因涉入幫派成為角頭，因一青專案入獄，入獄服刑出獄後面臨身負案底尋不得工作、與社會脫節過久、親友之社會網絡連結的切斷，無助且無靠下只得流落街頭。後經由新北市街友中途之家—觀照園的協助，將其引入「甘蔗園準備性職場計畫」下的雷達站雷達胖麵包烘焙坊學習，雖然案主阿中師從未接觸過糕餅烘焙相關之訓練，但其憑藉想改變以往桀驁不馴的個性力圖學習，現已漸漸培養出烘焙的興趣。

樣須先經過職前訓練，學習販售技巧、應對進退之態度，在與工作人員演練各種模擬狀況後，遊民便成為正式的销售人員。運作模式為雜誌社免費提供 10 本雜誌給遊民當作基本資金，並於捷運站附近販售，若其販售完畢便可獲得 1000 元收入，接著再去指定地點補貨及販售，為的就是讓這些遊民能夠學習自給自足，並從販售過程中感受到自信與尊嚴。

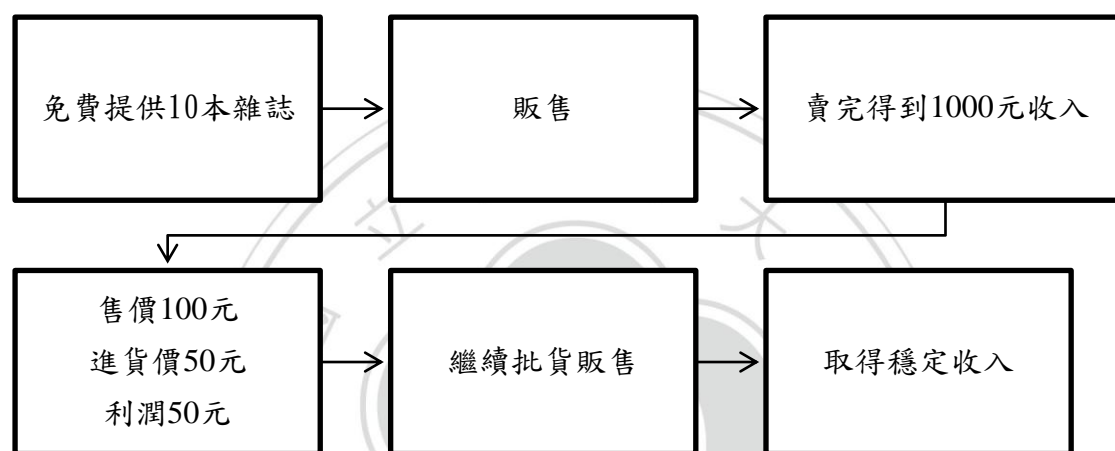


圖 4-1、臺灣 The Big Issue 的運作模式<sup>91</sup>

資料來源：參閱新作坊網站繪製

社會企業之產生有時藉由非營利組織，亦有營利組織的參與及投入，其均有一共同目的，便是「公益」（劉子琦，2015）。作為針對社會中的弱勢族群之協助組織之一，其設定的目標在於提供弱勢族群就業機會、增進自我認同與信念、促進薪資所得之提升，以及透過能見度增進社區（或社會大眾）融合，使特定社會議題獲得關注，亦有消除社會排除之成效（官有垣、王仕圖，2013；黎家偉，2013）。

關於大誌雜誌對於參與者的實際影響，黃健庭與官有垣（2017）的研究指出：就業提供層面上，其促進了參與者的工作機會，而因銷售員的篩選機制較為寬鬆，

<sup>91</sup>參閱黃昱琨，〈倫敦街友的社會培力〉，新作坊。檢自 <http://www.hisp.ntu.edu.tw/news/epapers/16/articles/10>，檢索日期 2018 年 9 月 10 日。

使得銷售員的組成結構更形多元，亦因成效頗佳，大誌成為廣為流傳及具備可近性的就業機會；加上銷售收入歸己與自主分配工作時間的誘因，成功提升了參與者工作之穩定性及工作態度。生活品質層面上，其因工作的穩定性得以滿足各項生活需求，例如可依循個人喜好選擇菜色豐富且足夠份量的三餐，大大提升生活自主性與可控權；在經濟改善的同時，其已逐漸減少社福資源的使用，除此之外，對於個人身體疾病亦不再因無法負擔健保費用而拒於就醫，健康狀況可獲得改善。在賦權層面上，就業動機與工作意願的培養大大影響參與者能否持續留於勞動市場上(潘淑滿，2009)，因此，表面看似在提供弱勢族群就業機會，其實進一步而言是要促進參與者與社會大眾的互動集結，培養其社交技巧、責任感的養成，以及自我信念的增加，從而達到社會融合與消除社會排除。

相較於大誌雜誌販售員而言，舉牌工恐怕是一份缺乏社會互動與工作成就的勞動機會，尚須承受熙來攘往的人們異樣或忽視的眼光，加深了個人遭受社會排除與社會融合。

接著，在社區融合之成功培力案例上有四，一為「臺中市：培力商店 Station 1」<sup>92</sup>；二為「倫敦：Unseen Tour 街頭在地導遊」；三為「台灣芒草心：Open Doors—街友培力暨行動發聲多元計畫」<sup>93</sup>；四為「臺中市：角落微光街頭導覽培訓」<sup>94</sup>。

第一案例的臺中市培力商店係臺中市政府為協助街友生活重建，特別成立全國獨創的培力商店 Station 1，其最早於 2012 年設立，當時委由龍眼林基金會承辦，直到 2016 年交由臺中市基督教女青年會接手，店內除了將台中人文歷史特色融入店內裝潢外，均由街友負責看顧，其販售商品為《大誌》雜誌以及設有各種文創商品。

<sup>92</sup>參閱蘇金鳳，〈台中火車站 培力商店 Station1 今重新開幕〉，自由時報，2016 年 3 月 10 日，檢自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1628314>，檢索日期 2019 年 2 月 20 日。

<sup>93</sup>參閱社團法人台灣芒草心慈善協會，〈Open Doors：街友培力暨行動發聲多元計畫〉，聯合勸募。檢自 [https://www.unitedway.org.tw/sharing\\_page.aspx?PJID=10500550&YR=105](https://www.unitedway.org.tw/sharing_page.aspx?PJID=10500550&YR=105)，檢索日期 2018 年 10 月 11 日。

<sup>94</sup>參閱李牧宜，〈用底層眼睛說故事！台中培訓街友重返職場 成為城市導覽員〉，關鍵評論，2016 年 1 月 26 日，檢自 <https://www.thenewslens.com/article/35228>，檢索日期 2018 年 10 月 19 日。

研究者認為此案例表面上看似是提供街友進入培力商店工作，協助其學習在職場中所需的人際應對進退、問題解決、商品與產品的行銷與販售，以模擬職場上的實境狀況，提供街友以及經濟不穩定者就業機會；然實質上係透過社會教育與宣導，為街友發聲，使社會大眾更理解社會中不同的族群，並鼓勵其重回自信以自立，進而達到社區融合的目的。

第二案例的 Unseen Tour 街頭在地導遊該構想係源於 The Sock Mob 此一公益團體於 2009 年所提出的新穎想法，其由一群熱心的青年所組成。最初，這些團體內的成員僅係贈送襪子給街頭的遊民、陪伴及關懷遊民生活、與遊民一同野餐吃喝以及打保齡球。經過一段時日，這些團體的成員發現與他們一起同樂的這些無家可歸的遊民，居然對城市街頭的一切瞭若指掌，他們不僅熟悉倫敦的各個角落，亦對這座城市有著與一般人不同的見解。

從這個觀點出發，The Sock Mob 結合倫敦藝穗節 (London fringe festival) 的活動，花費數個月與遊民們討論、規劃行程，開始了另類觀光的嘗試，而這次嘗試不僅非常成功，亦獲得參與者的正面迴響。因此，於 2010 年 Unseen Tour 正式成立，並且受到世界各地與新聞媒體的關注與報導。第一年 Unseen Tour 的觀光客除了來自國外各觀光團體外，客源中有高達 50% 的倫敦居民；這係由於遊民們確實對於他們所長期居住的城市有著與一般人不同、不易被取代且獨特的經驗，使得倫敦當地的居民也能透過這些遊民，對於自己居住的城市有著煥然一新的認識。

此成功培力經驗亦傳回國內，國內的台灣芒草心慈善協會以及臺中市政府社會局紛紛效仿，試圖在提供街友工作機會的同時，亦得以促進遊客與街友、社區與街友，甚至是社會與街友的理解與融合。

第三案例的 Open Doors—街友培力暨行動發聲多元計畫<sup>95</sup>係於 2016 年芒草

---

<sup>95</sup>參閱社團法人台灣芒草心慈善協會，〈Open Doors：街友培力暨行動發聲多元計畫〉，聯合勸募，檢自 [https://www.unitedway.org.tw/sharing\\_page.aspx?PJID=10500550&YR=105](https://www.unitedway.org.tw/sharing_page.aspx?PJID=10500550&YR=105)，檢索日期 2018 年 10 月 11 日。



心協會透過聯合勸募之支持，而得以執行「Open Doors 計畫」，該計畫以遊民作為街遊導覽員，將遊民視為真人圖書館，以此特點為遊客講述萬華故事與遊民生活。「街遊」不僅是對景點的導覽，更是一場遊客得以理解街友生命經驗的旅程。

第四案例的角落微光街頭導覽培訓<sup>96</sup>係 2016 年由臺中市政府社會局提出「友善城市」之理念，認為應以關懷及輔導取代消滅，社會局執行之步驟分為兩部分，一為推出關懷訪視、行動沐浴車讓街友得以滿足基本生理需求，再依其身心狀況評斷其為不具生活自立能力者則進行安置照顧，若為具自立能力者則對其進行輔導；二為對生活得以自立者列為服務重點，結合社會企業之資源，鼓勵遊民投入清潔工作、培力商店、於市府開闢之都市農場種菜，或是擔任城市導覽員。故臺中市社會局便提出「街友城市導覽員招募計畫」，該計畫將培訓數十位街友擔任城市導覽員，向遊客介紹中區、東區在地生活的故事，其導覽員之薪資以每兩小時 300 元為酬勞，估計城市導覽員每月將可擁有兩萬元左右之收入。

綜上所述，諸多培力實例所產生的成效均顯示這是一條對的方向，徐敏雄教授(2018)於其研究中亦指出，從街友至街遊導覽員的培力過程中，獲得的改變是影響街友的認知、情緒、技能傳遞、體驗學習及增進自我認同感，這更加深證實了培力的成效與所涉層面之廣。

最後，在成功培力訓練上的案例則有臺灣當代漂泊協會的適才適所—自我表達與行銷培力計畫<sup>97</sup>，然在此之前，該協會早已於 2008 年創立遊民攝影家工作坊，並舉辦攝影展試圖透過攝影紀錄與社會進行對話與互動；2010 年則舉辦居無定所攝影展，展現無家者的流浪生活與處境，試圖達成社會理解之目的；其後，2014 年漂泊工站成立，以舊物改造為媒介，與居無定所者、中高齡失業者一同協作並共同學習，試圖打造一個友善的工作環境。並曾舉辦製作肥皂及舉辦「生涯規劃

<sup>96</sup>參閱李牧宜，〈用底層眼睛說故事！台中培訓街友重返職場 成為城市導覽員〉，關鍵評論，2016 年 1 月 26 日，檢自 <https://www.thenewslens.com/article/35228>，檢索日期 2018 年 10 月 11 日。

<sup>97</sup>參閱社團法人台灣當代漂泊協會，〈適才適所—遊民自我表達與行銷培力計畫〉，聯合勸募，檢自 [https://www.unitedway.org.tw/sharing\\_page.aspx?PJID=10500353&YR=105](https://www.unitedway.org.tw/sharing_page.aspx?PJID=10500353&YR=105)，檢索日期 2018 年 10 月 20 日。

工作坊」之活動，由協會工作人員為工作者探討自我的特質，並透過分析個人專長尋找下個階段的人生目標；接著，2016年透過聯合勸募的支持，提供了團體工作坊、作品述說、市集擺攤實作、舊物改造DIY培力等服務，協助經濟弱勢者來此工作，增進對於自我的肯定與信心，以求突破現狀並擴展人生其他工作機會。

該協會進行的支持性就業協助除了可提供就業需求給中高齡失業者、無家者工作機會以改善經濟狀況，尚可訓練其工作技能與成就感等方面的協助。然，「培力」其實並不僅於培養就業能力與技能，更重要的是培養個人對於自我的認同感、重新找到自我存在的價值，進而促成其對未來展望的信心，並得以重返職場與社會銜接，以求改善生活困境。

研究者於2018年所參與的「愛睏展」中，初次且近距離接觸無家者，過程中延續產生的感受至今無法忘懷。

活動甫開始，協會的策展人會集邀諸位與協會頻繁互動的無家者，並分配給不同的參與志工與小組，編號W7便是研究者接觸的第一位參與者，其亦曾參與過臺灣當代漂泊協會的攝影展，基於對於協會的人具有信任感及熟悉度，即便是對未曾接觸過的參與志工仍能侃侃而談描述其露宿街頭的起源、生活上的困境，以及睡眠品質的分享；直到研究者邀請她於紙張上將所述描繪出來，其便面有難色地推託並緩緩說道：

「我不識字，自己的名字都不太會了，怎麼可能會畫畫 …」

後來，研究者嘗試從編號W7的口述中，將其描繪的物品與感受以幾何圖形形容，讓該名參與者得以簡單線條建構出圖像，其後越發起勁地拿出手機展示平常於街頭所拍攝的照片，有參與陣頭的過程，有都市壯碩的高樓，亦有花花草草的景象。

接著，在結束編號W7之受訪後，研究者必須自行尋找參與者，然而，在缺

乏協會策展人的協助下，碰壁了許多次，受邀者大多因研究者的生面孔面露懷疑與排斥，甚至大聲喝斥及驅趕，這是作為生物的本能，也是保護個人免於危險的防衛方式。

編號 W8 為第二位參與者，起初因黝黑的外表以及身旁散落的酒瓶讓研究者感到畏懼，然而，在接觸後發覺該名參與者是位擅於武裝自己卻性格親切的大姊，據她所述女性遊民在外經常遭受騷擾之情事，若不將自己塑造成強悍的性格，便容易落入危險之中。其亦分享就寢時最厭惡之事，說道：

「我已經住在這邊幾十年了，睡覺時最討厭的事情就是經常有旅客拖著行李經過，叩叩叩的聲音真的讓我睡不著覺。… 我習慣喝酒，所以如果我睡不著時，我就會拿酒來喝，喝了之後就可以很快睡著了。」

在與該名參與者的受訪過程中，得知無家者露宿街頭的困境與生存法則，以及作為女性遊民更進一步的危機，解除了研究者原先心理對於無家者的恐懼。訪談結束後，其亦熱心地介紹身邊的「室友」作為研究者的受訪者之一，便是編號 W10。

編號 W10 之受訪者是個性格較為膽怯，面對個人安全遭受威脅與侵害仍不敢出聲的女性，因此，其人身安全大抵是由編號 W8 所關照，其指出：

「女生本來就是社會上比較弱勢的團體啊！不管你長的怎麼樣，漂亮的、胖的、醜的，就是會有男生想來捉弄你，我就有遇過很多次。我之前住在 228 公園，有個男的一直跟著我，有一次還用力拉住我的手，要對我幹嘛，嚇死我了！後來我搬來臺北車站這邊住，居然又看到他，算起來他跟著我也有兩年了。」

「(指著前面的三角錐)，妳看那個，他之前就蹲在那個後面，一直看我，還一直把手舉起來用二頭肌給我看，他以為他沒幾歲很年輕，可是我還是覺得很噁心啊！」

「那一陣子我真的都睡不好，晚上都不敢睡，旁邊的人是怕睡覺時東西被偷，我是怕有人在我睡覺的時候亂來。所以，我都不敢睡在凹洞的牆壁那邊，那裡風大的時候是可以避風啦！可是攝影機照不到，如果出了什麼事也沒人看到；所以我都睡在比較外面的地方，有時候比較冷也比較吵，可是我覺得比較安全。」

在聆聽完編號 W10 描述生活處境後，其對於研究者繪畫的邀約感到排斥，直言其沒有辦法也不會繪畫，只願在紙張上寫下名字。然而，即便她對於繪畫缺乏自信，但她仍願意敞開心胸與他人分享其生活經驗，不排斥與社會互動並接受社會團體關懷，這都是讓相關單位更有機會去協助她的好事。

而編號 M9 之參與者，是位甫進入街頭生存的無家者，其對於人生境遇有著樂觀的處世之道，因此在受邀過程中很熱情地邀約研究者一同席地而坐聽他分享人生的境遇，並隨手作畫。在描述睡眠的感受其指出：

「我住過萬華車站那邊，可是那邊的治安比較差，人比較複雜，很多人都會抽菸喝酒，所以我就跑來台北車站這邊住。睡覺的時候有時會聽到旁邊有人在吵架，或是車子經過的喇叭聲，我就會睡不好。有時候天氣不好，風比較大或是會下大雨也會讓我睡不好。」

研究者在邀約無家者參與策展的過程中感受到，面對人生境遇，每個人都有其獨特面對生活的態度，有些人樂觀，願意與他人分享及互動；有些人悲觀，拒絕他人的接近與理解。然而，不管其與社會聯結的程度為何，都是個人於社會生存的防衛方式，有人冀望透過社會團體的協助得以改善生活，有人選擇拒斥他人的協助以免自身落入更困窘的境遇中。

我們無法斷言何種人生態度才是更對的選擇，但在諸多社會團體進行培力的過程中，我們肯定參與的各方都有著與以往不同的改變、感受與機會。以個人為例，研究者透過與參與者的互動理解了無家者如何建構其在街頭的「家」，以及

描述難以入眠的數個夜晚，除了蚊蟲叮咬、遭人側目與噪音干擾外，女性街友甚至須伴隨著恐懼與受侵犯的威脅入眠；另一方面，對於參與策展的無家者而言，其透過繪畫與攝影的表達方式，無形之中抒發了長久以來的心情與情緒，感受到與他人的信任及連結，並從最初的不相信自我與否定自我，轉變到最終的發覺自己亦可完成繪畫，並很欣喜地將自我的經驗分享給參與民眾，藉此讓民眾可反思社會議題並擴大影響力，而這便是培力所要達成的最終目的，也是遊民參與培力變得更好的地方。



## 第五章 結論

若我們未曾接觸這群居無定所的人，我們何以個人主觀感受評斷這些人對社會的貢獻及威脅？社會是充滿多樣性的，而「多元性」是城市運作的必要條件；城市之所以得以持續運行，歸功於裡頭充滿各式各樣的人們，例如：政府官員、富有的商人、辛勤的道路清潔員、遠渡重洋來臺工作的移工、遠嫁他鄉的外籍新娘、落居街頭的遊民，以及很多像自己一般的平庸人士。各式各樣的人們，均於城市中扮演不同的角色並執行各自的功能，例如：外籍移工來臺從事臺人不願意負擔的辛勤勞動、天未亮即早起清掃街道維護環境的清道夫、大工廠裡執行一成不變動作的女工，以及醫院大廳櫃檯內為病患家屬指引流程及方向的志工。

城市的運作，均因為有這些人在各自崗位上的貢獻而得以運行；所有人，均為構成城市極為重要的一部份。「窮人並不是城市的負擔，反而是他們在負擔城市。」<sup>98</sup> 當社會中出現許多被嫌棄、鄙視的工作，是社會底層的人們擔起這份勞務，這些存在於社會中的底層人士礙於個人以及社會結構因素，使其在勞動市場中缺乏競爭力及社會排除，並毫無選擇餘地只得從事大多數人均不願意從事的辛勤勞務。因此，我們不應將任何人排除於社會之外，在解決社會問題之時，我們必須設身處地為他人著想。當我們試著轉換思維設想遊民之需求時，必須了解不論是何種族群、階級之人，都擁有生而為人最基本之權利；當我們窮困之際，所需的是社會福利的援助而非施捨，政策之出發點應從「給魚，不如給他釣竿」而起；當我們心灰之際，需要社會機構的關懷而非嘲弄，政策之實行不應反映出社會排除之標籤。例如：現任臺北市長柯文哲於2017年的「2017 未來大人物」活動中提及街友安置議題，即表示：「場地並非問題，世大運的林口選手村位置非

---

<sup>98</sup>參閱何欣潔，〈劉可強：大拆遷令城市不可持續 台北如何留住看起來醜的聚落？〉，端傳媒，2017年11月29日，檢自 <https://theinitium.com/article/20171129-taipei-Kanglel-community-Treasure-hill/>，檢索日期2018年10月17日。

常多，周邊也沒有居民，可以挑空間。」<sup>99</sup>「幫街友找地方住根本不是問題，林口選手村有 3400 戶，也可以安排接駁車，但街友就是不肯去。」<sup>100</sup>之言論

在這未經深思熟慮之答覆的背後，我們似乎可感受到，當政者在處理遊民與街友問題時，經常忘了這些人也有跟大眾一樣的需求，希望工作處所與住家之間是交通便捷的；希望在一日工作結束後與親朋好友相聚；閒暇之餘有公園、百貨、夜市之處所可供娛樂；亦會希望有賣場、便利超商等能夠方便購買自身平時所需日常用品的地方；更希望待在自己平時熟悉的環境才得以安心。當分散各地的遊民被安置於林口選手村時，不僅容易使社會對其存有汙名化之社會標籤，若居住於此，遊民之醫療需求、福利補給品之領取與工作需要皆不符合他們所需。

又以社工人員為例，其經常受到社會大眾刻板印象，與社會主流之影響，要求教導遊民必須梳洗乾淨、穿著得體，更要遵守規範才得以獲取社會福利資源；而上級主管對於遊民之支持程度，亦影響著社工人員所能執行之強度多寡。上述所提到的例子，均說明了我們經常以個人喜好、主流意識，以及價值偏好來評斷他人。當某人之穿著整潔得體，其所受到的對待與眼光將與外表凌亂的街友有所不同。當社會主流將遊民問題視為公共問題時，社工人員往往被迫去改變遊民之生活習慣與作為，此即未設身處地所行之解決之道。

當我們試著設身處地思考遊民之問題時，即應明白諸多社會現象之形成並非全然應歸於個人因素，社會結構之影響亦將導致個人處於劣勢環境。除此之外，對於遊民問題之解決，不論基於左派、抑或是右派之立場，為了弱勢族群之救助與服務，抑或是為保經濟金融之秩序、社會環境之安定等而基於最大經濟效益之最低成本的投入，均應對遊民問題有所重視及解決。

社會現象的產生深受社會結構影響，遊民現象便係社會脈絡下的產物，如同美國社會學家 C. W. Mills(1959)的觀點，認為「個人的，必然也是社會的」，社

<sup>99</sup>參閱鍾泓良，〈街友居住沒問題 柯文哲：去林口選手村找〉，自由時報，2017年9月3日，檢自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2182576>，檢索日期 2018 年 12 月 30 日。

<sup>100</sup>參閱政治中心綜合報導，〈稱街友可住選手村… 柯文哲忘記無產權 遭駁林口屬於新北市〉，ETtoday 新聞雲，2017年9月4日，檢自 <https://www.ettoday.net/news/20170904/1003358.htm>，檢索日期 2018 年 11 月 18 日。

會大眾在看待任何事物的同時，必須將生活周遭經驗與社會生活的深層結構相連思考，亦即個人的現象與整體社會結構及型態密切相關，例如：擁有相同技術與資歷的求職者，於經濟景氣大好時較易尋得工作，於勞動市場改變時求職之路則可能困難重重，然而，這並不意味著該位求職者毫無專業技能，是社會結構的改變影響其就業順利與否<sup>101</sup>。

同理，遊民現象亦非僅限於個人因素，亦可能是社會結構因素所致；然而，因大眾傳播媒體的大肆負面形象渲染，社會大眾對遊民大多秉持排斥及畏懼的態度，這連帶影響著遊民政策的實行與成效。為使社會大眾拋棄長久以來冠於遊民群體之負面刻板印象，諸多非營利組織著手於這方面活動的舉辦，目的是讓民眾有機會理解不同群體的生活處境及經驗，更重要的是，能於社會中製造能見度與政策影響力。藉此，本文透過深度訪談之研究方法，受訪了 19 位相關人士，目的係冀望獲得受訪者的實際經驗與感受，從而探討目前政策存有的缺失，進而提出改善方向。

本文研究發現遊民因學歷不高、年邁、行動不便、相貌不佳、具前科紀錄、遭性向歧視、具外籍身分，以及經濟不景氣、技能被淘汰、產業轉型、行政結構上的困境，處於被勞動市場排除的困境中，這可統合為兩大因素，一為個人因素，二為社會結構因素。在毫無工作選擇之下，舉牌工作具有的無學歷限制、無年齡限制、無須經常走動、無外觀要求、無須技能證照、無須身分證明、攜帶家當之便利，以及現領薪資等特質，讓此份工作成為了這群無家者暫時得以填飽肚子之職缺；然而，即使是份看似簡單的工作亦充滿諸多危機與風險，例如：工作之發配從最上游的建設公司一層層經由代銷公司、派報社直至舉牌工，最終所領取之薪資已寥寥無幾，甚至遭受剝削；勞動處境亦須面臨長時勞動且不穩定的工時、惡劣天氣、飲食採買不便、如廁不便、薪資低廉、乏味無成就的勞動過程、自付罰單風險與不合理之工作罰則等，加上因遊民與臨時工之身分其勞動保障經常被

---

<sup>101</sup>參閱王振寰、瞿海源主編，2015，《社會學與台灣社會》，新北：巨流圖書股份有限公司，頁 6。



惡意打發，或因薪資低廉無力繳納勞健保費用，這都將成為一連串的連鎖反應影響至社會福利與救助的申請資格。另一方面，「勞動」作為改善生活困境與生存的重要一環，相關單位著重的地方是提供遊民持續的工作機會，而這包含兩個面向，一為相關單位提供適合他們的工作機會，二為遊民也需要有持續工作的企圖心，而這正是研究者於第一章所提馬斯洛需求理論中需求被一層一層滿足進而晉升至自我實現的重要性，以及第四章中非營利團體可以如何透過培力提升遊民的自信、歸屬與社會融合，達到穩定收入的目標。

其次，本文發現無家者的居住困境因其從事的工作型態導致工作貧窮而租不起房，舉牌工便為本文所舉之例，或是諸多房東設立租屋條件，例如：繳交數個月之保證金、出示薪資及工作證明文件，以及限定年齡性別等，都使得這群經濟弱勢者被租屋市場排除，更多的是，即便有較低價的出租房，卻是設備簡陋、違法隔間，以及環境骯髒完全不堪居住的地方，或是房東鑒於遊民身分而拒絕其入住；另外，當其僅能露宿街頭時，社會大眾亦不公平地試圖將其個人連同家當從公共空間驅離，社會排除的眼光加上不友善的租屋市場，成了無家者居住上的嚴重困境，連帶影響其求職表現、精神狀態、生活品質以及身體健康；「Housing first」之所以重要是因為有了可以安定的居住環境，無家者才有辦法養病、充足睡眠、安定身心，以及定期盥洗，進而有辦法穩定且持續地工作。除此之外，也許有人會疑問何不前往收容所與安置中心呢？答案除了粥少僧多收容中心無足夠的空間與床位容納眾多無家者外，其內部的規範與氣氛以及社會觀感都影響著未入住者與已入住過的人其入注意願，從收容所早期成立之治理手段便可推知一二；然而，若不適時調整收容所與安置中心之治理方式，此處就連讓無家者短期安心居住的地方都沒有。

即便保障人民之適足住房與土地權已成國際共識；然而，我國政府卻為選票與經濟成長率放任房價市場上的資本炒作，導致諸多社會問題一一浮現，例如：晚婚、不婚、少子化、出走臺灣就業等。對於政府未扮演居住正義之失職行為，

已枉費其作為唯一可主導國家住房政策之角色，我國即便並非保守主義或社會民主式福利國家，然即便是秉持自由主義式福利體制都應有「放任，可能導致更大社會成本的支出」此種危機意識；因此，不論是作為左派抑或是右派意識型態之政府，又不論是基於維持社會秩序、為保經濟金融秩序，或是基於社會包容與平等，無家者之居住問題是各個政府應負之國家責任。儘管，居住問題不可能於短期間被徹底解決，但試圖了解的第一步便成為實現居住正義的開端。

近年，我國政策所推動之社會住宅秉持只租不賣、設定可負擔租金，以及弱勢優先原則，建設目的逐漸以保障人民居住權為重，實為一大進步；但我國發展社會住宅之政策為時不常，故數量仍稀少；除此之外，即便興建社會住宅也未必能落實居住正義，政府須著重於社會資源分配之層面；因此，就無家者之長期居住問題而言，政府應將無家者與弱勢族群優先含括一定比例進入社會住宅，並依其可負擔能力支付租金，讓其免於露宿街頭以及因過重之租屋費用影響生活品質；同時，為解決社會大眾對其存有固有的負面觀感與排斥，可於社會住宅周邊整合相關醫療機構與社福資源，促進社區融合。

最後，政府對於社會救助思維的轉換成了影響政策成功與否的關鍵因素。社會的和諧與進步，不外乎對於他者的包容及理解；然而，受限於社會資源稀缺、社會的排除以及政府體系政策執行之行政結構上的困難，導致遊民問題於處理時常停滯不前，上述的問題在在都體現了遊民於社會中遭受方方面面的排除，以及行政結構上難以處理的矛盾困境，這都值得相關單位的檢討及重視。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王振寰、瞿海源主編，2015，《社會學與台灣社會》，新北：巨流圖書股份有限公司。
- 王利柔，〈舉牌人朝夕不保的勞動真相〉，報導者，2015年12月16日，檢索日期2018年10月17日。
- 石桂榕，2008，《遊民問題之研究—以台北縣為例》，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 內政部統計處網站，檢自 <https://www.moi.gov.tw>，檢索日期：2017年10月30日。
- 內政部統計處網站，檢自 [https://www.moi.gov.tw/stat/news\\_detail.aspx?sn=14818](https://www.moi.gov.tw/stat/news_detail.aspx?sn=14818)，檢閱日期2019年3月5日。
- 全國法規資料庫，《就業服務法》，檢索日期2019年4月20日。
- 全國法規資料庫，《職業安全衛生設施規則》，檢索日期2019年4月23日。
- 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》，私立世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 成之約，1998，〈淺論派遣勞動及其對勞資關係的影響〉，《就業訓練》，16卷，6期，頁3-11。
- 成之約，1999，〈淺論非典型僱用關係工作型態的發展與影響〉，《勞工行政》，139期，頁10-18。
- 何欣潔，〈劉可強：大拆遷令城市不可持續 台北如何留住看起來醜的聚落？〉，端傳媒，2017年11月29日，檢自 <https://theinitium.com/article/20171129-taipei-Kanglel-community-Treasure-hill/>，檢索日期2018年10月17日。
- 李淑容，2004，〈全球化下的勞動與貧窮〉，《社區發展季刊》，148期，頁65。
- 李淑容，2014，《台北市遊民生活狀況調查報告》，臺北市政府社會局委託研究。
- 李淑容，2016，《台北市遊民生活狀況調查報告》，臺北市政府社會局委託研究。
- 李淑容、洪惠芬、林宏陽，2015，〈工作貧窮者的圖像：以新北市為例〉，《社區發展季刊》，151期，頁51-65。
- 李誠、辛炳隆、成之約，2000，《勞動市場彈性化與非典型僱用》，行政院勞工委員會委託研究。

- 李碧涵、蕭全政，2014，〈新自由主義經濟社會發展與分配問題〉，《國家發展研究》，14卷，1期，頁33-62。
- 李素素，2010，《台灣社會企業發展之政治經濟分析，1987-2008》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士在職專班碩士論文。
- 李牧宜，〈用底層眼睛說故事！台中培訓街友重返職場 成為城市導覽員〉，關鍵評論，2016年1月26日。檢自 <https://www.thenewslens.com/article/35228>，檢索日期2018年10月19日。
- 李媚媚、林季宜、鍾聿琳，2002，〈萬華地區遊民的生活狀況與健康問題〉，《護理雜誌》，49卷4期，頁89。
- 李義永，2011，《蘭嶼社區培力對當地永續觀光發展的影響》，私立世新大學觀光學系研究所碩士論文。
- 社團法人台灣芒草心慈善協會，〈Open Doors：街友培力暨行動發聲多元計畫〉，聯合勸募，檢自 [https://www.unitedway.org.tw/sharing\\_page.aspx?PJID=10500550&YR=105](https://www.unitedway.org.tw/sharing_page.aspx?PJID=10500550&YR=105)，檢索日期2018年10月11日。
- 社團法人台灣當代漂泊協會，〈適才適所—遊民自我表達與行銷培力計畫〉，聯合勸募，檢自 [https://www.unitedway.org.tw/sharing\\_page.aspx?PJID=10500353&YR=105](https://www.unitedway.org.tw/sharing_page.aspx?PJID=10500353&YR=105)，檢索日期2018年10月20日。
- 社團法人台灣當代漂泊協會，2011，〈工作窮人與遊民一線間—台北車站遊民調查發布記者會〉，檢自 <http://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/post/26256812>，檢索日期2018年10月20日。
- 吳秀琪，1995，《底層的社會建構與自我認同—以台北市遊民為例》，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 吳惠林，2009，〈為失業問題尋根探源〉，《經濟前瞻》，122期，頁5-11。
- 吳瑾媽，2000，〈女性遊民研究：家的另類意涵〉，《應用心理研究》，8期，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。
- 林萬億，2003，〈論我國的社會住宅政策與社會照顧的結合〉，《國家政策季刊》，2卷，4期，頁53-82。

- 林萬億，2005，〈1990年代以來台灣社會福利發展的回顧與展望〉，《社區發展季刊》，109期，頁12-35。
- 林育如，2017，〈以「居住穩定」做為社會住宅建構居住安全網的開始〉，《社區發展季刊》，158期，頁25。
- 官有垣、王仕圖，2013，〈台灣社會企業的能力建構與社會影響初探〉，《社區發展季刊》，143期，頁51-67。
- 柯瓊芳，1994，〈八〇年代美國遊民的分佈及其社會結構因素〉，《住宅學報》，2期，頁87-105。
- 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》，國立台灣大學社會科學院社會學研究所碩士論文。
- 洪伯勳，2015，《製造低收入戶》，新北市，群學出版社。
- 洪敬舒，〈轉角處的行動廣告、陽光外的勞動人權〉，社團法人台灣健康人權行動協會，2018年1月25日，檢自 <http://www.tahri.org.tw/news.asp?kind=101&id=680>，檢索日期2018年11月17日。
- 洪毓芸，2016，《培力還是賠力？接受福利化社區小旗艦計畫培植的社區其歷程與感受》，靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文。
- 政治中心綜合報導，〈稱街友可住選手村… 柯文哲忘記無產權 遭駁林口屬於新北市〉，ETtoday新聞雲，2017年9月4日，檢自 <https://www.ettoday.net/news/20170904/1003358.htm>，檢索日期2018年11月18日。
- 俞可平，2004，《全球化與國家主權》，社會科學文獻出版社。
- 徐敏雄，2018，〈從街友導覽員：萬華經濟弱勢者培力課程實踐歷程的個案分析〉，《教育研究與發展期刊》，14卷，2期。
- 許妙穗，2001，《我國人力派遣制度安排之探討》，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 許智偉，2004，《都市遊民—台北市遊民與環境的共生機制初探》，國立台灣大學城鄉研究所碩士論文。
- 許華孚、陳治慶，2015，《發現社會底層的遊民—遊民之形成、被害經驗與治理之論述》，台南，新保成出版社。

- 莊淇鈞，〈8 煞包 20 街友吃住 逼當人頭 6 銀行被詐貸上億〉，蘋果日報，2016 年 7 月 6 日，檢自 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20160706/37296977>，檢索日期 2019 年 2 月 18 日。
- 唐鎮宇、郭美瑜、楊惠琪，〈寒夜 噴冷水驅遊民 這樣的市府和議員 你們太殘忍〉，蘋果日報，2011 年 12 月 25 日，檢自 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20111225/33912274/>，檢索日期 2018 年 11 月 15 日。
- 黃瑜婷，2013，《就業培力團體對女性單親家長再就業之影響—以新北市某單親家庭服務中心為例》，私立實踐大學社會工作學系研究所碩士論文。
- 黃昱琨，〈倫敦街友的社會培力〉，新作坊，檢自 <http://www.hisp.ntu.edu.tw/news/epapers/16/articles/10>，檢索日期 2018 年 9 月 10 日。
- 黃秉德，2008，〈非營利機構的新經營觀點：社會事業與社會創投〉，政大 NPO—EMBA 平台，檢自 [http://npo-emba.blogspot.com/2008/03/blog-post\\_05.html](http://npo-emba.blogspot.com/2008/03/blog-post_05.html)，檢索日期 2018 年 11 月 30 日。
- 黃惠冷，2006，《誰是下一個工作貧窮者？—臺灣勞動結構變遷與工作貧窮現象之發展》，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 黃健庭、官有垣，2017，〈社會企業的社會影響：台灣大誌雜誌的街友就業模式〉，《社區發展季刊》，160 期，頁 64-77。
- 黃政玲，1995，《台北市遊民生活適應問題之研究》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 郭瑞坤、王春勝、賴正能、陳香利，2007，〈從社會資本理論探討社區培力與生活評價模式之建構〉，《台灣國家政策學刊》，卷期 1，頁 44-74。
- 郭仲玠，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》，國立台灣大學社會工作學系研究所碩士論文。
- 陳子萱，〈租屋問題以「包租代管」解決？崔媽媽基金會：全部壓在民間市場挑戰性高，弱勢難入住〉，風傳媒，2018 年 7 月 26 日，檢自 <https://www.storm.mg/article/468217>，檢索日期 2018 年 12 月 18 日。
- 陳自昌，1995，《遊民的社區生活與遊民服務：台北市萬華區的遊民研究》，國立台灣大學社會學系研究所碩士論文。

- 陳大衛，2000，《臺灣遊民問題的結構分析》，私立世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 陳正良，1994，〈派遣業勞工之僱用關係與勞動條件〉，《勞資關係月刊》，12卷，12期，頁9。
- 陳正根，2008，〈從警察與秩序法之觀點探討遊民之問題〉，《東吳法律學報》，19卷，4期，頁153-188。
- 陳良輔，2011，《當遊民遇上社會企業—大誌雜誌對遊民的服務歷程及其影響之探討》，國立臺灣師範大學社會工作學研究所碩士論文。
- 陳秋蓉、張振平、許繼峰、陳旺義，2011，《各國職業安全衛生政策研究—非典型僱用職業安全衛生問題與因應》，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究。
- 陳怡伶、黎德星，2010，〈新自由主義化、國家與住宅市場、台灣國宅政策的演變〉，《地理學報》，59期，頁105-131。
- 陳鐘聲，〈遊民出售身分證 得小利犯大錯後悔莫及〉，今日新聞，2018年5月7日，檢自 <https://www.nownews.com/news/20180507/2749380/>，檢索日期2018年12月10日。
- 華視新聞，綜合報導，〈臨時工設限 幫不到需要工作的人〉，2010年1月25日，檢自 <https://news.cts.com.tw/cts/society/201001/201001250396476.html>，檢索日期2018年10月17日。
- 楊蕙禎，2006，《台北市遊民外展社工服務研究—萬華區、中正區外展社工員與遊民間之互動經驗》，國立暨南大學社會政策與社會工作學系。
- 張晉芬，2015，《勞動社會學》，台北，政大出版社出版。
- 張才國，2007，《新自由主義意識形態》，北京：中央編輯出版社。
- 張其恆，2017，〈全球供應鏈與勞動問題的治理〉，《台灣勞工季刊》，50期。
- 張凱翔，〈管理遊民最大困難 社工嘆：遊民不願安置〉，自由時報，2018年8月9日，檢自 <https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1789834>，檢索日期2019年2月15日。
- 張獻忠，2014，《臺灣遊民收容安置探討—以臺北市遊民輔導為例》，2014年兩岸社會福利學術研討會—劇變時代的社會福利政策。
- 張金鵠，2015，《從居住正義與都市更新到都市品味—兼談臺北市副市長心得》，2014高階文官培訓飛越方案訓練課程講座。

- 張金鶚，1990，〈台灣地區住宅政策綱領與實施方向〉，《都市與計畫》，17卷，1期，頁1-35。
- 張金鶚，1991，〈住宅問題與政策架構之研究〉，《政大學報》，62期，頁155-214。
- 傅立葉，1994，〈台灣社會福利體系的階層化效果初探〉，《台灣社會的民眾意向》，頁285-310。
- 詹靜芬，2000，〈基層文官的倫理困境：依法行政下的難題〉，《T&D 飛訊》，96期，1-20頁。
- 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期，頁172-198。
- 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期，頁49-83。
- 衛生福利部社會救助及社工司新聞稿，〈106年全國遊民研討會—以社會企業看見遊民就業力〉，2017年8月23日，檢自<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-530-37383-103.html>，檢索日期2018年6月30日。
- 臺北市租金補貼網：檢自<https://www.rent-allowance.gov.taipei/RentAllowance/Grading>，檢索日期2019年2月27日。
- 臺北市議會公報，58卷，23期，3250頁。
- 謝文華、蘇永耀、劉榮、劉禹慶，〈街友變多 蔡英文憂心 社會資源分配不均〉，大紀元，2009年1月25日，檢自<http://www.epochtimes.com/b5/9/1/25/n2408603.htm>，檢索日期2019年7月20日。
- 謝孟穎，〈台南最美風景！地下道成街友活命『宿舍』、不潑水趕人 台北街友直呼羨慕〉，風傳媒，2018年7月13日，檢自<https://www.storm.mg/article/462535>，檢索日期2018年12月20日。
- 謝盛瑛，2013，《臺灣社會工作實務者發展增強權能策略之探討》，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。
- 鄭麗珍、張宏哲，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。
- 總統府人權諮詢委員會確認中文版，2017年4月6日，檢索日期2018年12月17日。
- 鍾泓良，〈街友居住沒問題 柯文哲：去林口選手村找〉，自由時報，2017年9月3日，檢自<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2182576>，檢索日期2018年12月30日。
- 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〉，《都市與計畫》，42卷，3期，頁295-324。



- 蘇金鳳，〈台中火車站 培力商店 Station 1 今重新開幕〉，自由時報，2016年3月10日，檢自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1628314>，檢索日期 2019年2月20日。
- 劉芮菁，〈調查：北市領基本工資者租得起的房子不到5%〉，公視新聞議題中心，2018年7月6日，檢自 <https://pnn.pts.org.tw/type/detail/961>，檢索日期 2019年1月15日。
- 劉恆君，2016，〈住屋權保障：亞洲公共住宅比較研究〉，《台灣人權學刊》，3卷，3期，頁167-180。
- 劉子琦，2015，《英國社會企業之旅：以公民參與實現社會得利的經濟行動》，台北市：新自然主義，幸福綠光。
- 劉淑雲，2010，《從警政到社政：台北市遊民收容政策之變遷》，私立世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 劉弘煌，2016，〈多元化與因材施教的社區培力〉，《台灣社區工作與社區研究學刊》，6卷，2期，頁95-132。

## 二、英文部分

- Axel, H. 1995. Contingent employment. *HR Executive Review*, 3(2): 2-14.
- Belous, R. S. 1989. How human resources systems adjust to the shift toward contingent workers. *Monthly Labor Review*, 112(3): 7-12.
- Bandura, A. 1982. Self-efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37: 122-147.
- Clarke, Oliver. 1992. "Employment Adjustment: An International Perspective." in Koshiro, Kazutoshi. ed. *Employment Security and Labor Market Flexibility*. (Detroit: Wayne State University Press.) p.235.
- Esping Andersen, G. 1996. After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. Esping Anderson(ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economy* (pp.1-31). London: Sage.
- Georgiades, S. 2015. The dire straits of homelessness: Dramatic echoes and creative propositions.
- Giddens, Anthoy. 1973 *The Class Structure of the Advanced Societies*. London: Hutchinson.
- Hodson, 2001 *Dignity at work*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Hamilton, E., (1992), *Adult Education for Community Development*. New York: Greenwood.
- Kalleberg, A. L. 2000. Nonstandard employment relations: part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26: 341-365. from the field. *Journal of Human Behavior In The Social Environment*. 25(6): 630-642.
- Karl Marx et F.Engels, 1976 *Manifeste du Parti Communiste*, Paris: Editions Sociales, p.30.
- Larner, W. (2000). Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy*, 63: 5-26.
- Laverack, G. (2006). Improving Health Outcomes through Community Empowerment: A Review of Literature. *Journal of Health Population Nutrition* 24(1) pp.113-120.
- Nairobi conference theme (2009). Track1: Community empowerment. The 7<sup>th</sup> Global Conference on Health Promotion, Nairobi Kenya.  
<http://www.who.int/healthpromotion/conferences/7gchp/track1/en/>
- Nollen, S., & Axel, H. 1996. Does contingent labor cost less? Tools to gets the answer. In S. Nollen& H. Axel(Eds.), *Managing Contingent Workers: How to Rrap the Benefits and Reduce the Risks*. 61-84. New York: Amacom.
- Pfeffer, J., & Baron, J. N. 1988. Taking the workers back out: Recent trends in the structuring of employment. *Research in Organizational Behavior*, edited by L.L. Cummings and Barry M. Staw. Greenwich, CT: JAI Press, 10: 257-303.
- Polivka, A. E. 1989. Contingent and alternative work arrangements, defined. *Monthly Labor Review*, 119(10): 3-9.
- Staples, L. H. (1990) Powerful ideas about empowerment. *Administration in Social Work*, 14(2), 29-42.
- Solomon, B. (1976). *Black empowerment: Social work in oppressed community*, New York: Columbia.
- Torre, D. (1985) *Empowerment: Structured conceptualization and instrument development*.  
Unpublished docroral dissertation, cornell Umiversity, Ithaca, New York.
- Watson, S. & Austerberry, H. 1986. *Housing and Homelessness: A feminist perspective*. London: Routledge & Kegan Paul.

編號：\_\_\_\_\_

日期：\_\_\_\_\_

時間：\_\_\_\_\_

您好：

這是一份由國立政治大學政治學系研究所之研究生針對遊民/街友的生活日常、居住處所，以及工作情形之調查訪談。為了讓社會各界更了解遊民/街友之處境，煩請您幫忙接受我們的訪問，讓此研究能更為深入、確切，以及完整。

訪談問卷中所答覆之資料僅作為研究之用途，絕對保密，請您放心接受本次之訪談，非常感謝您的合作。

國立政治大學政治學系研究所 研究生 蔡宛瑜 敬上

### 一、基本資料

1. 性別  (1) 男  (2) 女
2. 年齡 \_\_\_\_\_ 歲
3. 學歷  (1) 未曾就學  (2) 國小  (3) 國中  (4) 高中  
 (5) 大專/大學及以上
4. 戶籍地  (1) \_\_\_\_\_ 縣/市  (2) 未知

### 二、遊民/街友描述

5. 成為遊民/街友之原因 \_\_\_\_\_
6. 何時開始成為遊民/街友 \_\_\_\_\_
7. 成為遊民/街友已有多久時日 \_\_\_\_\_
8. 成為遊民/街友前是否曾工作過  (1) 否  (2) 是
9. 曾經從事的工作為 \_\_\_\_\_
10. 最後的工作及職稱 \_\_\_\_\_
11. 其薪水及待遇 \_\_\_\_\_
12. 流浪期間是否遭受以下事故  (1) 否  (2) 是
  - A. 遭人毆打  B. 遭人勒索  C. 遭人軟禁  D. 遭人偷竊
  - E. 遭人辱罵  F. 警察取締  G. 遭人性騷擾  H. 人口販賣
  - I. 其他 \_\_\_\_\_

### 三、安居/住房之調查

13. 成為遊民/街友時是否曾在外租屋過  (1) 否  (2) 是
14. 地點及租金為 \_\_\_\_\_ , \_\_\_\_\_
15. 可否嘗試描述租屋處之環境與設備 \_\_\_\_\_
16. 是否曾待過收容中心/安置機構  (1) 否  (2) 是, 機構名稱為 \_\_\_\_\_
17. 可否嘗試描述收容中心/安置機構之環境與設備  
\_\_\_\_\_
18. 收容中心/安置機構是否訂有規則/限制, 內容為  
\_\_\_\_\_
19. 可否嘗試描述待在收容中心/安置機構之感受  
\_\_\_\_\_
20. 為何離開收容中心/安置機構 \_\_\_\_\_
21. 是否有意願入住社會住宅  (1) 是  (2) 否, 原因為 \_\_\_\_\_
22. 影響您入住社會住宅之意願為何
- (1) 租屋津貼  (2) 交通便利性  (3) 生活採買之機能
- (4) 休閒娛樂之場所  (5) 與親朋好友之聯繫  (6) 被標籤化
- (7) 住宅設備及品質  (8) 其他 \_\_\_\_\_

### 四、工作內容描述

23. 是否從事過舉牌工之工作  (1) 曾經從事過  (2) 目前從事
24. 其工作的時間與作息 \_\_\_\_\_
25. 如何找到/取得這份工作 \_\_\_\_\_
26. 如何到達工作地點 \_\_\_\_\_
27. 收入/平均薪水 \_\_\_\_\_
28. 工作時之伙食如何處理 \_\_\_\_\_
29. 工作內容及過程描述 \_\_\_\_\_
30. 是否設有獎勵及懲處 \_\_\_\_\_
31. 可否嘗試描述執行工作中之心情與心態 \_\_\_\_\_
32. 是否從事過其他類型的工作 \_\_\_\_\_
33. 於此份工作中之收穫/心得 \_\_\_\_\_

感謝您於百忙之中接受我們的研究訪問

年份	要事	目標
2005 年	內政部提出〈民國 97-100 年整體住宅實施方案〉	「社會住宅」一詞首見於政策中，其概念與發展由此開始
2010 年	社福及住宅等 13 個民間團體成立「社會住宅推動聯盟」，簡稱「住盟」	基於台灣居住議題長期被窄化為個人問題，以致社會住宅資源極度缺乏，為促使弱勢及青年之居住權益，以推動社會住宅政策為努力目標
	內政部提出「社會住宅實施方案初步構想」	興建只租不賣的社會住宅
	時任總統馬英九宣示推動社會住宅，並於雙北釋出五處基地進行試辦，共計 1661 戶	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 確立租金補貼為主，興建社會住宅為輔之原則</li> <li>• 政府有義務提供公有出租住宅給弱勢族群</li> </ul>
2011 年	行政院公布〈整體住宅政策實施方案〉	內容為規劃 2012 年至 2015 年之社會住宅政策之方向，並核定〈社會住宅短期實施方案〉
	政府通過《住宅法》，並將第三章納入「社會住宅」章節	明訂社會住宅法源之基礎
	內政部檢討 2008 年至 2011 年的整體住宅政策實施方案，研擬一份新版之「整體住宅政策實施方案(101 年至 104 年)」、「健全房屋市場專案」與「社會住宅短期實施方案」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推動社會住宅短期實施方案，建立地方政府興辦社會住宅中長期推動模式</li> <li>• 推動社會住宅中長程實施方案，研擬我國社會住宅中長程推動方向與多元開發策略</li> <li>• 結合第三部門與民間力量推動社會住宅，發展民間興辦機構之培力</li> </ul>
2013 年	內政部之營建署通過〈民間興辦社會住宅申請審查辦法〉、〈社會住宅經營管理評鑑及獎勵辦法〉以及〈政府接管民間興辦社會住宅辦法〉等三項社會住宅相關之子法草案	賦予民間興建社會住宅之法源依據

2014 年	社會住宅之中長期推動方案訂立十年目標(2014 年至 2023 年)，預計到 2023 年時將補助地方政府在全國都會區興建 15100 戶以上之社會住宅	提供優質社會住宅優先照顧弱勢者及青年居住之需求
	桃園縣政府集邀產官學及非營利組織代表共同討論住宅政策，公布全新的桃園「1515 照顧您住宅計畫」	規劃未來十年內沿著捷運及交通便捷地點興建至少 1 萬戶社會住宅
2017 年	租金補貼政策：住宅法修正案通過，明文規定應由中央 2 年內研議分級租金補貼制度	提出階梯式分級租金補貼方向，以「合理負擔」、「最適居面積」、「家戶人口數」為原則，擴大對租屋族的協助，使弱勢家庭租住適宜住所
	住宅政策：空餘屋釋出激勵方案—包租代管試辦計畫	藉由政府獎勵與補助，鼓勵專業租賃者投入，一方面協助房東修繕房屋後予以包租代管及享有稅賦減免；另一方面協助弱勢租客於市場上覓得合宜的房屋。解決長久以來於租屋市場處於弱勢難以租屋的困境
	健全房市策略之提出	藉由健全房市策略地圖，聚焦資訊透明、交易安全、稅賦健全之策略目標及行動方案，以促進房市健全
	稅制改革：研議自住房地優惠及稅額資訊公開改革措施	合理反映區域地價水準與動態差異，符合能量課稅、促進稅賦公平
	社會住宅包租代管計畫加值服務行動方案	協助一定所得以下弱勢家庭安居
	新世代住宅的實踐與未來—新服務模式的拓展與推廣 分為兩模式 • 從住的到、住得起，到有溫度的住在一起 • 建立都會裡的新社區關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 藉由混齡共居，打破過去單一年齡層的服務與生活方式</li> <li>• 透過新形態服務模式，發展有溫度、互助共好的都會新社區關係</li> </ul>
	房屋稅制再精進 • 結合 GIS 評定路段率 • 運用水電資料查核空屋 • 單一自住房屋適用對象認定	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建置路段率量化指標，結合地理資訊系統，作為路段率評定標準並建置查詢系統，以利外界查詢房屋所處路段率</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為避免無實際居住使用之房屋仍適用自住稅率課徵房屋稅，研擬空屋清查機制，覈實課稅</li> <li>• 針對臺北市推動之單一自住房屋輕稅措施，進一步研議其定義與適用對象之認定，以落實居住權之保障</li> </ul>
	<p>鑒於租賃市場資訊不透明、租賃交易風險、租屋供需失調及政府疏於管理等原因，造成現行租賃黑市，民眾租不安心，租不起房</p>	<p>透過資訊透明、交易安全及價稅合理等三大面向來解決</p>

資料來源：研究者自行整理 (2018.06.30)

