

# 高雄市街友服務概況分析

撰寫人:高雄市政府社會局社會救助科

中華民國 109 年 6 月 30 日

# 摘 要

為落實街友照顧服務，提供街友短期安置、就醫、就業、返家及外展服務等多元化服務，期使街友能自立自助，回歸家庭與社區，本文分析近5年高雄市街友人口結構及群體變化，透過瞭解本市街友服務現況及近年發展趨勢，以作為本市未來街友政策推動之參據。

## 一、 研究分析發現:

(一) 本市104年-108年列冊街友人數變動幅度不大，男性街友占整體街友比例約89%，60歲以上者占整體比例約40%，以三民區(28%)及鳳山區(23%)為街友主要聚集地區。106至108年間本市街友服務各項措施比例趨近，依當年度對街友業務的服務重點有所不同，致有服務量的差異。

(二) 依108年度六都列冊街友人數檢視，臺北市列冊人數最多、臺南市列冊人數最少；六都街友皆男性街友為多，居住概況皆以露宿街頭者為主，桃園市露宿街頭者占整體街友比例(93.89%)為六都最高；臺北市對街友各方面服務量為六都最多；新北市各項街友服務數高，又以轉介就業資源為大宗。本市列冊街友數為六都第三，主要以提供關懷服務為最多。

## 二、 未來高雄市街友服務建議：

- (一) 60歲以上街友數增多，應確實對於本族群進行服務或轉介，由專責社工人員落實後續追蹤工作。
- (二) 督導相關單位強化街友外展服務訪視即時性，加強街友查訪、提供外展訪視服務及列冊關懷。
- (三) 針對街友類型持續推動就業自立生活方案。

# 目 錄

壹、前言.....	6
貳、文獻探討.....	8
一、街友的定義及類型.....	8
二、街友的成因.....	9
三、街友相關福利服利.....	12
參、分析方法概述.....	13
肆、街友概況分析.....	14
一、高雄市街友概況說明.....	14
二、六都列冊街友概況比較.....	16
伍、結論及建議.....	19
參考文獻.....	21

## 圖表目次

圖 1、本市 104 年—108 年本市列冊街友數.....	14
圖 2、本市 106 年—108 年本市列冊街友年齡概況.....	15
圖 3、本市 108 年列冊街友各區分布狀況.....	15
圖 4、本市 106 年—108 年本市街友服務概況.....	16
圖 5、108 年六都列冊街友性別及人數比較.....	17
圖 6、108 年六都列冊街友性別及人數比較.....	17
圖 7、108 年六都街友服務概況.....	18
表 1、遊民處遇情形.....	7

# 壹、前言

隨著全球政治、社會及經濟快速變遷，街友類型從老弱身障、無能力工作者、無望自我放逐者及藥酒癮成性者等社會型個案，轉為因其低技術、缺乏專業謀生技能被就業市場排除在外，導致長期失業或無法穩定就業，僅能遊走街頭找尋居住地點，打零工及四處覓食以維持生命等經濟型個案。

街友流落街頭原因複雜多元，可能因疾病造成就業困難，可能是家庭驟變頓失住所無力改善現況，又或者個人對生活的選擇等；惟一般人對「遊民」的定義係經常夾帶刻板印象，部分民眾期透過政府提供適當的福利服務，滿足其基本生活需求以確保其生命安全，主要以慈善救濟為中心，另部分民眾則認為街友露宿社區有礙觀瞻、造成治安死角，認為強制驅離、強制安置，保障多數人權益才是上策。

我國目前針對街友僅於中央法規中之社會救助法第十七條規定：「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前往社會救助機構或社會福利機構安置輔導；其身分經查明者，立即通知其家屬。不願接受安置者，予以列冊並提供社會福利相關資訊。有關遊民之安置及輔導規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。……」。換言之，社會救助法僅針對街友身分查明、安置及提供社會福利服務等規定，針對街友安置流程及各局處權責等由各縣市政府訂定，惟各縣市政府未有一致性標準及作業依據，跨縣市提供服務或不同局處間分工上亦有分歧，致街友服務工作

人員難以依循；其次，中央法規未訂有津貼類濟助，又街友仍為工作人口，難以申請相關福利津貼，再者，提供現金給付可能產生「福利依賴」情形，進一步降低街友就業意願。另社會大眾對於街友仍認為是「無所事事者」而「不值得受助」，相對於其他弱勢人口，媒合福利資源更加困難，以至於應提供何種街友服務、提供服務程度為各縣市政府須好好思考及規劃。

根據衛生福利部統計處 2008 年到 2019 年遊民處理情形的統計年報資料說明（表一），2008 年到 2019 年之間，台灣遊民列冊人數大多約為 1,000~3,000 人，2008 年沒有轉介就業服務或職業訓練的服務次數統計，直到 2009 年開始有轉介就業服務或職業訓練的服務次數統計，2014 年結合資源輔導租屋，顯現出我國過去在街友政策及服務以提供緊急服務為主，包括基本的物資提供、膳食提供、衣物提供、庇護所短期安置等等，但隨著街友的成因及類型改變，除了維持其基本生活所需，確保其生命安全外，逐漸著重街友就業、自立方面的服務及輔導租屋服務，透過各種服務方案，讓街友問題獲得最佳的因應處理。

表 1 遊民處遇情形

年別	年底列冊遊民人數	處理遊民情形(人次)					
		合計	協助返家	收容服務	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
2008	3,074	1,678	472	1,206	--	--	--
2009	3,847	4,928	538	1,354	1,055	1,981	--
2010	1,056	4,675	113	1,456	1,278	1,828	--
2011	3,070	8,304	585	1,701	3,373	2,645	--
2012	3,240	13,571	522	1,551	3,870	7,628	--
2013	3,604	11,458	462	1,508	3,927	5,561	--
2014	2,533	9,644	407	1,632	3,297	3,792	516
2015	2,770	10,892	243	3,022	3,915	3,341	371
2016	2,556	12,364	289	2,962	5,940	2,832	341
2017	2,585	15,979	278	3,478	8,674	3,287	262
2018	2,603	9,940	351	3,496	3,777	2,036	280
2019	2,194	21,571	273	4,145	3,366	13,238	549

資料來源：衛生福利部統計處(2020)

綜上，本文將針對近五年本市街友基本資料及相關服務進行分析，了解目前本市街友服務現況，並比較六都街友服務概況，針對本市街友服務提出未來建議，以作為本市街友服務之政策參考。

## 貳、文獻探討

### 一、街友的定義及類型

#### (一) 街友定義

行政院研究發展考核會委託台大林萬億教授研究「遊民問題之調查分析」(1994)調查台灣遊民的定義、遊民形成的人數、遊民形成的原因，以三個要件來界定遊民，說明如下：

1. 無固定住所；
2. 一段時間（二週以上）；
3. 個人所得低於基本工資等。

林萬億（1994）認為遊民的定義應該以上述三個面向來界定，而不是以年齡、身體狀況、是否有家庭為判斷標準。從這邊可以看得出來，林萬億教授將遊民的定義歸納為狀態別來區分遊民的定義，也將居無定所的時間定義為二週以上，以及納入個人所得低於基本工資的條件。而本市針對街友之定義，依據「本市街友安置輔導辦法」第三條：「街友指經常性露宿街頭、公共場所或居無定所者」，與林萬億之要件界定較為吻合，惟未針對街友的所得進行篩選。

#### (二) 街友的類型

Daly（1996）提出的四種「遊民」的類型：

1. 長期性或慢性的遊民（chronically homeless），指長期居無定所者；
2. 週期性的遊民（episodically homeless），是處於貧窮邊緣，在有



及無固定住所之間循環,例如季節性工人、逃家的婚暴婦女等；

3. 過渡性或短暫性的遊民 (transitionally homeless) 指因為特別事件而有幾個晚上無固定居所者，例如突然失業、突然生病、配偶死亡、失去房子等；
4. 隱性的遊民 (hidden homeless)，例如和親戚、朋友住在一起的單親媽媽，衰弱的老人，住在汽車上、廢棄大樓裡的難民。

美國學者 Burt (1992) 為了進行「遊民」的生活狀況調查，依據受訪者的物理空間作為定義基準，將「遊民」分為下列幾個類別：

1. 受訪者自陳過去幾個晚上曾住在街上，例如車站、車上、人行道、廢棄屋中。
2. 受訪者自陳住過去幾個晚上曾住在收容所、福利旅館、不適合安靜睡覺的地點。
3. 受訪者自陳過去幾個晚上曾寄居在某人家中，但並不能待超過五天以上的居住地點，即沒有永久生活居住地點。

歸納上述文獻資料，本市街友類型為曾住在街上、收容所等地點或長期居無定所者，若是因為特別事件而有幾個晚上無固定居所者則較偏向脆弱家庭之服務對象。

## 二、街友的成因

參照國內外相關文獻，遊民形成因素的解釋觀點大致不出兩個不同思考脈絡，一是結構性取向，認為遊民的形成因素是一些個人無法掌控的、外在的社會與經濟因素，因應對策所干預的規模就比較鉅視，例如住宅津

貼的提供或社會住宅的安置；一是個別性取向，認為遊民的形成因素導因於個人的特質，有人變成遊民是個人不負責任的行為所致，也有另一種說法是有人變成遊民是個人身心疾病所致，因應的對策取向因此採行「最少干預」原則（Anderson and Christian，2003；Neale，1995）。

Daly（1996）認為遊民的問題來源和遊民所在的社會結構有關，原因如下：

- （一）意外事件（accidental），源自外在或意外事件；
- （二）結構因素（structural），源自貧窮與健康問題；
- （三）經濟因素（economic），源自去工業化的失業率提高；
- （四）政治因素（political），源自政治與種族衝突的移民潮；
- （五）社會因素（social）源自歧視對待或邊緣化而形成的族群，例如單親家庭。

在解釋遊民形成的個人風險因素方面，Fitzpatrick（2000）分析 200 篇研究文章後，認為遊民現象的形成除了有其結構性因素外，尚有其他風險因素共同作用，例如曾經參與犯罪行為、過去從軍經驗適應不良、缺乏社會支持網絡、負債累累或欠繳房貸、社區支持網絡不足、個人藥酒癮問題、社會福利身份限制、身心健康不佳等風險因素，都會促使弱勢或底層的社會人士在遭遇結構性因素的衝擊後流落街頭。

Jencks（1994）審閱多項重要著作後，他指出到目前有四大類因素非常適合來解釋「遊民」形成的原因，說明如下：

- （一）去機構化運動：在去機構化的政策下，許多精神病患在病情穩定

後就立即出院、返回社區生活。這是為什麼有許多「遊民」人口中不少患有精神疾病，亟待密集醫藥治療或穩定生活環境。去機構運動的目的在祛除精神病患的標籤化污名，原是立意良好的心理衛生政策，但在精神病患返回社區後，有關社區的心理衛生照顧體系並未建立，反而無法延續原來醫院的密集性醫療，導致這些回歸社區的精神病患症狀再度復發，在家人放棄、社區放棄的情況下，流落街頭。

- (二) 藥酒癮問題：藥酒癮問題也出現在許多遊民人口之中，特別是酒癮者，比例更高。和去機構化運動有關，許多染有藥酒癮者也在勒戒資源不足的情況下出院，在癮頭無法控制的情況下再次沈迷、散盡家財，最後流落街頭。也有的是因為流落街頭的生活過於淒苦而借酒澆愁、嗑藥麻醉自己，以適應非正常人的生活。
- (三) 就業與婚姻問題：隨著全球化的經濟競爭，許多低教育程度、低技術層次、缺工作經驗的底層階級者，在高科技產業大舉入侵的情況下成為經濟風險全球化的犧牲者，搭上高失業率的列車，坐困愁城。
- (四) 廉價住宅不易取得：在美國，隨著都市更新的政策推動，許多中低收入家戶可以負擔的廉價住宅紛紛遭到拆除，新建房屋房價、房租飆漲，政府雖然以興建公共住宅、補助房租、房屋津貼等方式，協助中低收入家戶穩定居住生活，但在僧多粥少的情況下，無法取得上述的福利給付。

從上述的討論中，可以歸納出，結構性取向的觀點認為，街友的成因是大環境造成的，街友是被動性的，外在社會影響而導致；個別取向則認為是自身經驗影響或選擇，限制了街友的身分選擇。目前以本市輔導街友之情形及實務經驗，街友成因與 Jencks 所分析的四類因素相當吻合，訪視過程經常與有個案患精神疾病或疑似精神狀況不佳，部分有家可歸卻因種種因素歸不得或不願返家，露宿社區未定期服藥，致狀況惡化形成社區居民陳情投訴對象，惟並未產生自傷傷人舉動，無法強制送醫，溝通輔導又有一定程度困難，是外展街友服務中一大困境；另針對酒癮個案，成為街友大部分是個別取向，安置進街友服務中心因自我控制癮頭離所，酒癮影響生理甚鉅，不久便路倒送醫依其狀況安置進養護機構，無法控制又逃離養護機構，產生惡性循環，亦因買酒開銷大、散盡家財，更難以脫離街友生活。而就業與婚姻問題及房價太高，較偏向結構性取向觀點，此類成因處遇切入相對容易，透過就業媒合、租金補貼、福利身分取得等服務，協助個案回歸正常生活。

### 三、街友相關福利服務

王偉忠（1998）表示國內目前對於遊民的服務仍屬於探索的階段，大多數為不連續性和急難救助性的服務，而台灣對於遊民生活的重建和適應，應考量各地區的特殊性和地域不同的前提下，提供相關的服務方式。鄭麗珍(2004)整理各縣市政府街友承辦人員資料中發現，街友最常使用的福利服務是送餐服務（65.8%）、清潔洗澡（64.2%）免費醫療（61.0%），其次是職業介紹（51.9%）、外展服務（50.8%）和安置收容（45.5%），

而最少使用過的福利服務是返回原籍（20.7%）、職業訓練（28.3%）和跨縣市福利申請（29.0%）。

簡單來說，台灣早期遊民服務內容主要為緊急性服務，提供基本的生理需求，例如餐食、衣物、日常生活用品等，大多暫時性解決遊民問題，治標不治本，無法真正協助遊民回歸社區生活自立，相較於美國遊民服務層次(王偉忠，1998)為學習對象「緊急性服務、過度性服務、穩定性服務」，期待能夠重建遊民生活和重視人權的觀念，關懷和幫助弱勢遊民，以至於參與社會較為不同。

但其實大多數街友具有工作意願，並且想要重回職場，想要有自己的工作以及自己的房屋或是租屋，職業訓練和就業為遊民主要的生活經濟來源，較能提供積極性和穩定性的就業服務，就業除了可以獲得金錢報酬，也會影響全人的發展，如果長期性的失業，不僅會對個人經濟來源產生影響，也會降低個人的尊嚴、人際關係的沮喪，甚至是社會的隔離（陳玫伶，2003；吳秀照，2005）。從本市近年來街友服務來看，以收容安置、外展服務及就業輔導為三大服務項目，除提供街友基本生活照顧服務外，結合相關單位協助街友就業、自立生活回歸社會為重要服務策略規劃。

## 參、分析方法概述

本研究藉由次級資料分析方式進行，參考資料為衛生福利部統計處 104 至 108 年度遊民處理情形報表統計資料分析所呈現之結果。

## 肆、街友概況分析

### 一、本市列冊街友概況說明

依據衛生福利部統計處(2020)遊民處理情形的統計年報資料說明(圖1)，本市 104 年-108 年列冊街友人數約 389 至 436 人間，變動幅度不大；街友性別皆呈現男性多於女性，且男性街友占整體街友比例約 89%。

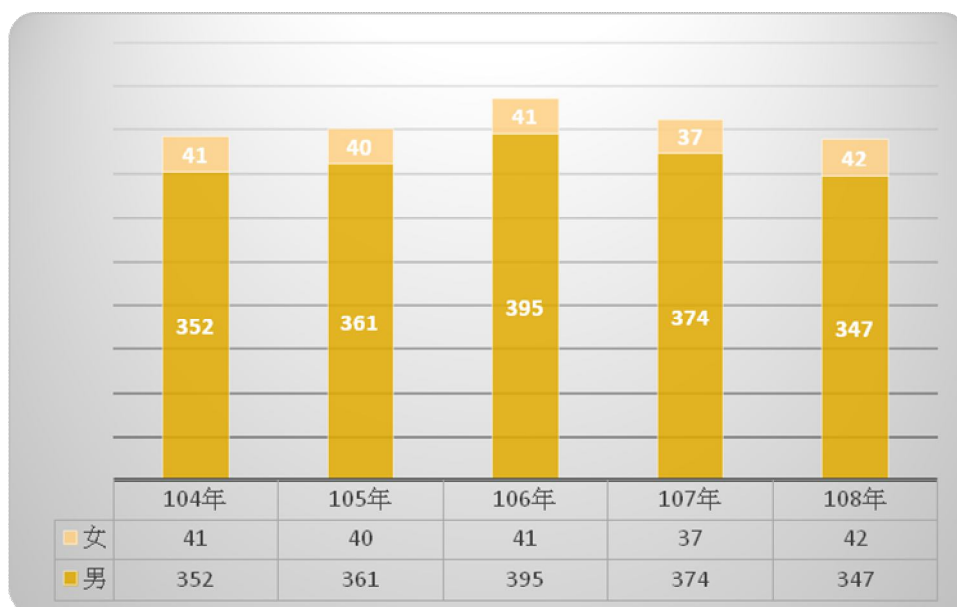


圖 1 本市 104 年—108 年本市列冊街友數

資料來源：衛生福利部統計處(2020)

年齡分布，本市列冊街友以 51 歲—60 歲者為多(圖 2)，其次為 61 歲—70 歲者，60 歲以上者占整體街友比例約 40%；顯示本市街友現況仍以中高齡者為多，並未有年輕化的趨勢。女性街友數量歷年皆 40 餘人，目前街友服務中心居住安排為女性獨立房，並布置布簾等家具，以提供女性街友隱私保障。

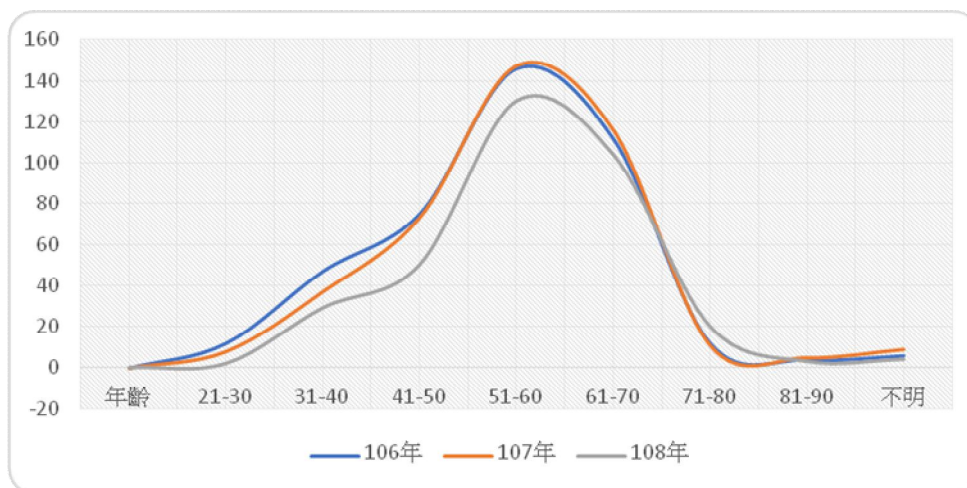


圖 2 106 年—108 年本市列冊街友年齡概況

資料來源：衛生福利部統計處(2020)

本市以三民區(28%)及鳳山區(23%)為街友主要聚集地(圖 3)，推測原因三民區及鳳山兩區域為本市交通重要運輸區域，均有火車、捷運及公車轉運站，人口往來頻繁、商家亦多；且本市於三民區及鳳山區各設 1 處街友中心提供街友短期收容服務，相關福利資源豐富，致街友常聚集此區域外，從外縣市流浪高雄之街友亦容易聚集。然而，如何針對街友熱點提供適切的外展服務，為本市街友政策規劃的重要議題。

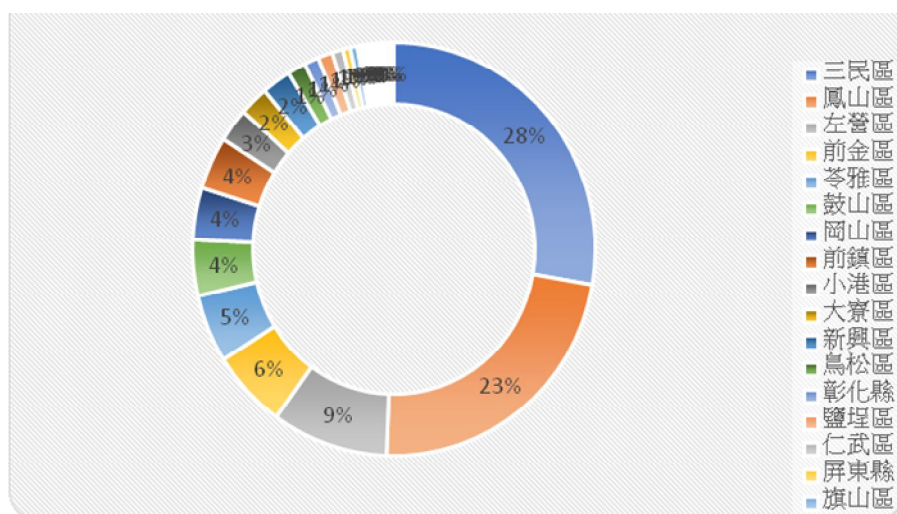


圖 3 本市 108 年列冊街友各區分布狀況

資料來源：衛生福利部統計處(2020)

本市委託民間團體辦理街友短期收容安置輔導及外展服務，服務項目包含：各項關懷服務（供應熱食、沐浴、禦寒衣物、義剪等），健康狀況不佳或失能街友轉介專門機構安置服務，使街友都能夠適時適地獲得照顧。另協助有工作能力及工作意願之街友連結就業資源，建立正確工作認知，達到持續穩定就業，並提供輔導租屋措施，進而達到讓街友回歸社會之目標。以近三年本市街友服務概況分析，各項措施每年的比例趨近，106年安置服務量較高，107年轉介就業資源服務量較高，108年關懷服務量較高，依當年度對街友業務的服務重點不同，致有服務量的差異。

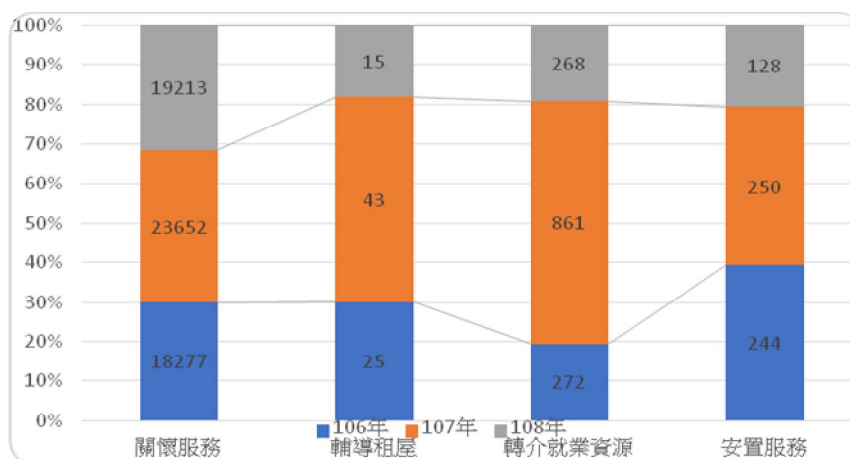


圖 4 本市 106 年-108 年本市街友服務概況

資料來源：衛生福利部(2020)

## 二、六都列冊街友概況比較

依 108 年六都列冊街友人數檢視(圖 5)，以臺北市列冊人數最多、臺南市列冊人數最少；另，以性別比例檢視六都列冊街友概況，六都皆以男性街友多於女性街友為主，唯本市男性街友占整體街友比例（89.2%）為六都最高，次為新北市（88.6%），如何於街友服務上突顯性別服務之特色值得持續關注。





圖 5 108 年六都列冊街友性別及人數比較

資料來源：衛生福利部(2020)

依 108 年六都列冊街友居住狀況檢視(圖 6)，六都皆以露宿街頭者為主。依比例來看，桃園市露宿街頭者占整體街友比例為六都最高，次為本市 (92.03%)，本市針對露宿街友加強外展服務，包含結合民間資源辦理關懷活動，提供義診、義剪、沐浴、乾淨衣物及餐食服務；寒冬時至街友棲息地訪視，提供睡袋、禦寒衣物等；建立街友聚集地點資料，提供關懷照顧，為其量體溫、提供口罩、便當、沐浴及媒合就業等服務。

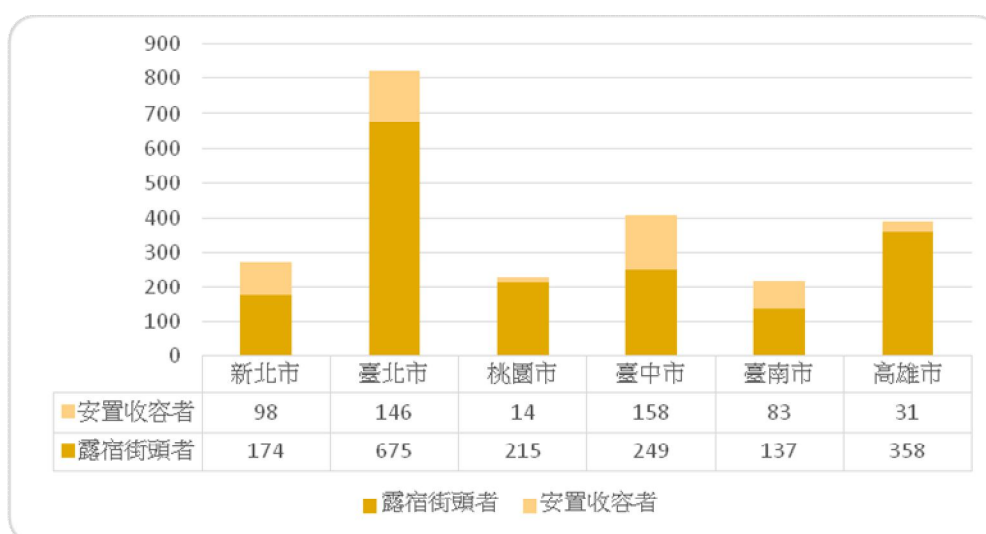


圖 6 108 年六都街友居住狀況比較

資料來源：衛生福利部(2020)

街友安置及輔導為法定項目，各直轄市辦理福利措施大多一致，唯各縣市隨重點業務及政策規劃方向不同，致福利措施執行的比例有所不同。從 108 年統計資料來看，臺北市對街友各方面的服務量為六都最大，又以關懷服務的量最高；新北市雖列冊街友數非最高，各項街友服務數高，其中又以轉介就業資源為大宗。本市列冊街友數為六都第三，主要提供關懷服務為多，針對無安置意願的街友，提供日間及夜間訪視機制，並視個案情況提供餐食、沐浴、醫療等服務；在轉介就業方面，提供就業資訊、媒合勞工局提供就業職能培訓、媒合就業機會及後續追蹤個案的職場工作概況，積極辦理街友生活重建服務，含街友就業服務、租金補助等事項，並落實追蹤；並持續推動相關安置、返家、就醫等服務，以提昇服務量能，維護街友最佳利益。

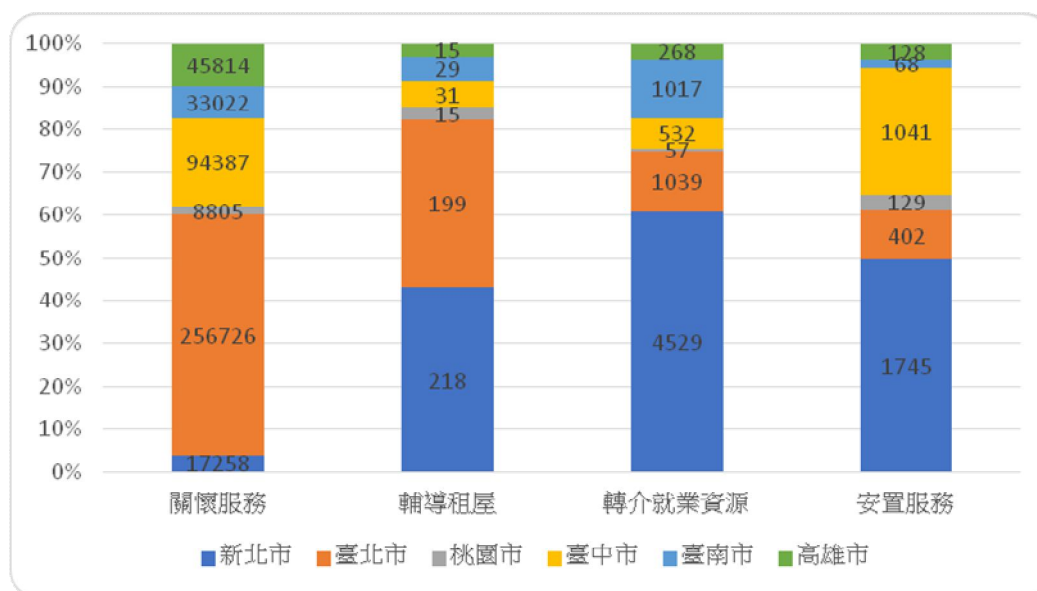


圖 7 108 年六都街友服務概況

資料來源：衛生福利部(2020)

## 肆、結論及建議

### 一、本市街友服務概況

本市列冊街友人數約 300 至 400 人間，每年列冊人數差異不大；男性街友為多，占本市街友比例約 89%；年齡概況分布以 51 歲—60 歲者為多，其次為 61 歲—70 歲者，60 歲以上者占整體街友比例約 40%；本市街友分區以三民區及鳳山區街友較多；106 至 108 年間本市街友服務各項措施每年的比例趨近，唯 106 年安置服務量較高，107 年轉介就業資源服務量較高，108 年關懷服務量較高，依當年度對街友業務的服務重點不同，致有服務量的差異。

### 二、六都街友服務概況

依 108 年六都列冊街友人數檢視，以臺北市列冊人數最多、臺南市列冊人數最少；六都皆以男性街友多於女性街友為主，唯本市男性街友占整體街友比例（89.2%）為六都最高，次為新北市（88.6%）。六都列冊街友居住概況皆以露宿街頭者為主，較少安置於機構內，依比例來看，桃園市露宿街頭者占整體街友比例（93.89%）為六都最高，次為本市（92.03%）；從 108 年統計資料可知，臺北市對街友各方面的服務量為六都最大，又以關懷服務的量遠高於其他五都；新北市雖列冊街友數非最高，然各項街友服務數高，其中又以轉介就業資源為大宗。本市列冊街友數為六都第三，主要以提供關懷服務為多。

綜合以上分析結果，對於本市未來街友服務有下列建議：

（一）落實高齡街友服務或轉介及後續追蹤：本市 60 歲以上街友數增

多，惟相較於中壯年露宿在外，老人風險較高，現老人福利類別具較多福利資源，應確實對於本族群進行轉介，由專責社工人員定期追蹤，避免因露宿造成身體狀況急速惡化，並落實後續追蹤工作。

(二) 加強街友查訪、提供外展訪視服務及列冊關懷：督導相關單位強化街友外展服務訪視即時性，持續查訪街頭露宿街友，查確有露宿事實並長達一定時間者，列冊提供輔導，並藉由緊急訪視及評估，有效落實街友基本人權之保障，並降低延誤就醫、訪視未遇之情況。

(三) 針對街友類型持續推動就業自立生活方案：針對有就業意願為工作能力尚不足以進入職場之街友，可結合民間慈善團體共同開發小型且具有特色之街友就業自立方案，例如街友以工代賑計畫等，藉由類就業方式培養其工作穩定，以期銜接後續媒合就業機會進入職場就業。

如何照顧街友的基本權益，提供個別化之服務，並因應人口老化，更完善的保障老人露宿的身體安全，成為目前重要議題，本市從個人基本生活需求，提供食、衣、住、行、醫療等各方面協助，照顧其基本需求，期透過改善推動就業方式，積極性輔導街友脫離貧窮，減少福利依賴，進而就業自立，將有限的資源、有限的服務人力極大化。

## 參考文獻

- 王偉忠 (1998)。《臺灣地區遊民服務網絡的初探分析》。國立中正大學碩士論文。
- 吳秀照 (2005)。《從理論到實踐：身心障礙就業服務之理念與服務輸送的探討》。社區發展季刊，第 112 期，104-116。
- 林萬億等 (1994)。《遊民問題之調查分析》。行政院研究發展考核委員會。
- 陳政伶 (2004)。《身心障礙者的社區照顧—社區支持性就業服務之困境與建議》。社區發展季刊，第 106 期，245-259。
- 衛生福利部統計處 (2020)。社會福利統計年報表。線上檢索日期：2020 年 6 月 20 日。網址：  
<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-1721-9439-113.html>。
- 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。
- Anderson, I., & Christian, J. (2003) Causes of homeless in the UK: A dynamic analysis, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13: 105-118.
- Burt, M.. B.(1992) *Over the Edge: The Growth of Homelessness in the 1980s*. New York, NY: Russell sage Foundation Publications.
- Daly, G., (1996) *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street*. London, UK: Routledge.
- Fitzpatrick, S. Kemp, P., & Klinker, S. (2000). *Single homelessness: An*

overview of research in Britain. Bristol, UK: Policy Press.

Fitzpatrick, S. Kemp, P., & Klinker, S. (2000). Single homelessness: An

overview of research in Britain. Bristol, UK: Policy Press.

Jencks, C..(1994) The Homeless, Cambridge, MA: Harvard University Press.