

台灣遊民社會福利體制的運作及效果： 從基層官僚治理取徑切入

黃克先 *

國立臺灣大學社會學系副教授

台灣遊民政策經歷了威權政府犯罪化對待無家者、民主化政府以社會福利處遇無家者的階段。如今公民社會進一步督促政府重視無家者人權與居住需求，但政府回應消極。相應地，國家社福體制的一線工作者接觸無家者的實務現場中，出現了供需落差。本文用兼做遊民社工與無家者的民族誌，透過「基層官僚治理」的取徑，探討這種落差如何及為何出現，並探詢現今遊民社會福利體制造就何種非預期效果。首先，說明現行遊民社福政策及體制預設的三條「脫離遊民無家可居狀態」路徑：協助返家、協助就業、安置至機構，如何且為何未被無家者視為有用，而無家者最迫切的需求——居住，卻被忽視。接著，解釋一線社工在實作上藉由三項策略，包括：橫向攤付、向下收編及向上校準，治理著無家者在不違反其主觀意願前提達成「假性脫遊」，並鞏固社工專業。結果，在個案管理以及收編策略的作用下，無家者團結將更形脆弱。在結論中，我從本文發現中指出，遊民問題絕非仰賴社會福利即可解決的貧窮問題，政府應將之定位為居住問題，更積極保障其相關權益。

關鍵詞：無家者、國家治理、基層官僚、脆弱團結、遊民社工

台灣社會學第 41 期（2021 年 6 月），頁 51-94。DOI: 10.6676/TS.202106_(41).03

收稿：2020 年 5 月 30 日；接受：2021 年 6 月 7 日。

* 通訊地址：10617 台北市羅斯福路四段一號社會學系

Email: huangk@ntu.edu.tw

The Operation and Consequences of the Social Welfare System for the Homeless in Taiwan: The Approach of Street-level Bureaucrat Governance

Ke-hsien Huang

Department of Sociology, National Taiwan University

Through democratization, the Taiwanese government has managed to de-criminalize the homeless, taking them as a minority to be helped and included in the social welfare system since the 1990s. A complete, progressive social-welfare system with various services and resources for the homeless has been established. However, many homeless people still think the welfare is useless to them. Why does this gap between policy and reality exist? In this study, I conduct an ethnography of both social workers and the homeless, adopting the approach of street-level bureaucrat governance to explain the operation and consequences of the system. The analysis starts by illustrating how despite the three trajectories—assistance for job search, returning home, and accommodation into facilities—the welfare policy expectation for the homeless to “exit from being homeless” has failed. Then, I display how first-line workers govern the homeless on site through three tactful strategies—horizontally shuffling the burden, downwardly coopting, and upwardly realigning. The professional practice of case management along with the governing strategy of coopting further weaken the vulnerable social network among the homeless, which not only drives the homeless to misrecognize the factors of their social suffering but also make it difficult to maintain the solidarity of the economically disadvantaged. This article not only discusses the role of the state in managing the homeless, but contends that the two major but unrelated issues in poverty studies, state governance and ties among the poor, are indeed related. In conclusion, implications of the findings for homeless policy and intellectual development in Taiwan are discussed.

Keywords: the homeless, state governance, street-level bureaucrat, social worker, fragile solidarity

一、前言：社工與無家者的疏離相遇

一早進入社福中心的辦公室，就聽到督導拿起擺在桌上的1999 市民投訴通報單，揮舞著對其他遊民¹ 社工說：「我最近實在對你們太壞了！一週都沒派你們出去。」言談中暗示這是所有工作中被最厭惡的項目之一。「為什麼呢？」我心中抱持這樣的疑問……當天中午過後，² 我與兩位遊民社工徒步到社福中心附近一處廢棄的診所舊址，見到兩位年約五、六十歲的阿伯，其中一位坐在躺椅上睡午覺，周圍滿是各種大塑膠袋，裡頭裝著鋁罐、保特瓶等，地上散落各種紙張。

社工首先表明身分，然後說「要關心你們一下」，便詢問家在哪裡、怎麼不回家，進而了解需不需要什麼幫忙（找工作），得到的回應就是「不用，不要靠社會局，靠自己」。他們撿了很多東西做資源回收。社工又問「想不想有地方住」，對方有興趣詢問後，才得知是「安置到收容」，便立刻說不要。之後另一位社工觀察到其中一位的手上有腫脹烏黑貌，問他怎麼了。阿伯回答是工作受傷後自己噴肌樂，結果變這樣。社工告知對方可在上班日早上到社會局來申請醫療掛帳單去看病。最後，社工提醒「要維護環境清潔，不然里民會一直投訴」，結束為時約五分鐘的訪視。

1 無家者，無家屋可居者的簡稱，指經常露宿街頭、公共場所的經濟弱勢群體。本文選擇此詞的理由，可參考其他著作的說明（黃克先 2019，註釋一）。「遊民」這個至今台灣中央及地方多數政府仍使用稱呼無家者的字眼，依照中央衛生福利部頒布的「縣（市）遊民安置輔導自治條例範例」將之定義為「經常性露宿街頭、公共場所或居無定所者」。本文若討論國家社福政策及體制運作時，仍沿用政府對他們的稱呼「遊民」，在其他處則使用無家者一詞。至於無家者一字在中文易導致的侷限，請參考其他著作（黃克先、朱冠蓁 2019）。

2 因為早上需要面談個案與開立醫療掛帳單、以工代賑金發放等行政服務，遊民社工多半安排下午從事這種外展工作，有時因無家者已移動、上工或其他原因會撲空，就會再安排每週一次的夜間訪視。

以上摘錄的田野筆記，是許多無家者與國家社福體制接觸的第一個場景，即「民眾」通報³特定地點有無家者，遊民社工被轉知而安排「外展」⁴了解情況，希望透過這樣的服務，在確保社會弱勢生命權之前提下，達成遊民社會福利工作的理想目標：「脫遊」，即脫離遊民無家可居的狀態。該目標在近年有了一些明確可操作化的依據：擁有「穩定進而有可能住一輩子的空間，包括租屋居住、返回家庭、養護型機構」。⁵然而社工也坦誠真正透過社會福利輔助而脫遊的人卻少之又少，與許多無家者的互動如上所示，因此「無力」、「沒有成就感」。

自解嚴以來，台灣政府在民主化時代過程裡，在政策與體制上致力於除罪化無家者，轉而視之為需要被幫助的經濟弱勢而納入社會福利體系，逐步增加各種服務與資源，至今建立了一套相對完整的遊民社會福利體制。該體系希望在尊重其人權與意願的前提下，運用具社工專業的一線工作者協助無家者脫遊。然而，這樣的努力卻換來街頭上屢見不鮮的疏離相遇。不少遊民社工自覺無法有效協助無家者，也有為數不少的無家者不覺得政府能提供什麼。究竟，為何會形成上述遊民政策與實務效果間的落差，這是本文的第一個問題。其次，我將進一步探詢這個遊民社會福利體制的運作，造就了什麼樣非預期的效果，而這種效果是以往侷限在社福政策與法條之分析的框架下難以發現的。本研究將使用同時關注第一線遊民社工以及無家者的民族誌材料，以「基層官僚治理」的取徑回答上述提問。

3 「通報的政治」也是非常值得被分析的，例如通報者的社會特質、什麼樣的無家者特別容易被通報、在什麼地點的無家者容易被通報，而通報後在官僚系統的分配則是另一項值得被討論的議題。在此，限於本文焦點及篇幅，只能在第四節就通報後官僚處理方式做討論。

4 社會工作專業的術語，常見於青少年或遊民服務的領域，指得是工作者被派赴社區或街頭直接接觸服務對象。

5 請參考許哲韋（2019: 59-60）訪談。

二、台灣政府遊民政策的演進

從廣泛的歷史時空來看，在街頭流浪生活的無家者，一直被視為資本主義發展與現代國家維持社會秩序的威脅，因此政府持續制定法令，並設置特殊場所或制度（如習藝所、矯正所或救濟院），設法管控並促使這群被視為不按社會常規生活的偏差者回歸常態或「社會」（Foucault 1975／王紹中譯 2020；Polanyi 1957／黃樹民等譯 1999: 157-226）。台灣，從清領時期起就存在無家問題，然身處帝國治理的邊陲地帶，對「游民」並無系統性管制。⁶及至日治殖民政府體制引入現代治理策略，將遊民問題視為治安問題，以犯罪化方式對待這群人⁷。至國民黨政府來台後延續此政策，以軍、警單位列管、取締、拘留、矯正，在解嚴以前法令上仰賴的是「台灣省取締遊民辦法」，⁸由地方政府的警察以「維護社會秩序，確保地方治安」之名取締遊民，並收治於如監獄一般的遊民收容所內。⁹

（一）遊民社福體制現身：遊民被視為貧窮問題

解嚴後至 1990 年初，新聞媒體開始大量報導「遊民」淒苦無依、邊緣化的生活形貌，¹⁰又適逢關懷社會弱勢的社會運動風起雲湧，台北市政府在民意代表質詢的壓力下，最終於 1991 年 10 月起，率先將遊民業務從警政移交社政機關主責（林萬億、陳東升 1995；

6 這些渡海來台的「游民」或「羅漢腳」，被清政府視為治安維持的重大威脅。這群人多以負面表列的方式被描述，說他們違反社會常規，沒有土地恆產、沒有妻兒家庭、沒有正常行業、穿著與舉止不當、行為違反善良風俗或官府命令，並游食四方且易群聚結黨，造成台灣械鬥、反叛不斷，難以統治（林偉盛 1991）。

7 關於台灣在日治時期對遊民的相關法令及執行沿革，請參考沈德汶（2008）。其中蘊含現代國家如何治理底層之技術，請參考石廷宇（2018）、梁秋虹（2018）。

8 請見劉淑雲（2010: 18-28）。

9 針對國民政府來台所設立的遊民收容所沿革與內部環境，請參考劉淑雲（2010: 33）、陳滿麗（2008: 28-33）、黃克先（2006: 4）。

10 以《聯合報》為例，以「遊民」為關鍵字搜尋，自 1970 年起至 1987 年為止，每年最多是兩筆，有數年皆為 0 筆。但在 88 年為 6 筆，89 年為 7 筆，90 年爆增為 16 筆，92 年更達到 29 筆。其中有不少是對遊民問題該如何處理的討論。

鄭麗珍、張宏哲 2004: 1；黃克先 2006）。1994 年台北市議會通過了《台北市遊民輔導辦法》，廢止了原本的台北市取締遊民辦法，讓無家者在政策上被犯罪化的情況消除。中央政府也在 1997 年修正社會救助法時，加入了關於遊民處理的第十七條，確立遊民輔導的工作為地方主管的業務。¹¹ 無家者漸被認為是有待社會福利幫助的可憐人群，由社工員提供其維生所需的資源。政策上更傾向擺脫以往警政主導下強制安置的色彩，強調「社政輔導」的方向。遊民議題雖然在社福界不是重點議題，但二十年來對無家者的福利服務仍在各面向有明顯進展，一個完整的遊民社福體制於焉浮現。

政府的遊民安置輔導策略主要分為三階段，¹² 首先是緊急服務，重點在主動出擊外展，以維護遊民生存權利，提供短期庇護、食物、衣物、急難救助、醫療照顧、盥洗等。其次是過渡服務，重點在提供耗時更長的安置和處遇，以過渡至下一個階段，包括職業訓練和就業轉銜、申請福利身分、心理重建、協助克服藥酒癮問題的身心治療、法務或債務問題的處理等。最後是穩定服務，重點在穩定就業、復歸社區，包括提供永久住處、長期諮商等。¹³

台北市遊民業務由社會局內社工科主責，在各社福中心設有遊民業務負責人，並成立遊民專責小組，¹⁴ 且在社政為主的統籌下，發展

11 這一條也是至今中華民國法律中政府處理遊民之唯一明確法源根據。該條為：「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收容；其身分經查明者，立即通知其家屬。有關遊民之收容輔導辦法，由省（市）政府定之。」。該法條在 2010 年時將前述的收容一詞改為安置，並增列「不願接受安置者，予以列冊並提供社會福利相關資訊」，反映出對人權更加重視。

12 遊民社會福利的服務提供，大致仿照國外（如英、美、日、韓；請參考黃克先、鄭麗珍 2019: 38-46）的三階段或三層次服務方式。我國衛福部社會救助及社工司也於 2014 年頒布「縣（市）遊民安置輔導自治條例範例」，欲見範例及流程圖，可至衛福部社會救助及社工司網站上下載，載點為：<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-574-5039-103.html>

13 至於其他縣市政府，或限於財源、人力有限，或因官僚因襲過往做法，或因自感遊民問題不嚴重，而未如台北市發展出如此完整的服務系統，很多縣市仍在提供類似的基本服務項目，例如提供醫療、協助安置，如外展及收容的項目則委託私部門來執行（鄭麗珍、張宏哲 2004）。欲了解現今全國二十二個地方政府執行遊民服務的狀況，可參考（黃克先、鄭麗珍 2019: 57-60）。

14 2009 年成立，編制於萬華社福中心內，設有五名專責人員。管轄範圍包括艋舺公園、台北車站、二二八公園及萬華地區等。

跨部會合作的服務。¹⁵ 台北市擁有全國發展最完善的遊民社會福利體系，以上提及的各類服務皆有，且有不少是在北市最先試行，如今已被大多數縣市所採用。

台北市一直聚集著全國最多的無家者，¹⁶ 且號稱首善之區而擔負著民眾及民代監督的目光有關，在全台各地方政府的遊民服務體系中，不但發展最早也是最具規模的。¹⁷ 遊民工作的重點之一是推動「遊民工作暨生活重建輔導方案」，內容主要是提供就業準備金、工作初期之交通費與薪資、穩定就業前的房租與勞健保，以協助遊民重返就業市場；另外則是協助難以返回一般勞動力市場的中高齡者有彈性工作機會（如清掃公園、街道、在機構內從事雜務），提供以工代賑的薪資。¹⁸

從整個政府對遊民福利的法令規範、行政流程及成果報告，可看出遊民社會工作的理想目的在於讓無家者脫遊。脫遊的使命，是地方社會局展示工作成效的最重要指標，¹⁹ 也是中央政府在統計遊民處理情形時關注的重點（統計項目包括協助返家、結合資源輔導租屋、轉

15 處理遊民事務上，社政單位最主要合作的單位包括勞動局下的就業服務處，以協助無家者尋找適當工作機會。此外，衛生局下屬的聯合醫院分院亦是聯合的單位，提供無家者免費就醫、民間無家者服務組織合作，辦理短期收容。另外警政、戶政則協助確認身分、協尋家屬。

16 根據衛福部公布的資料顯示，2018 年年底全國列冊的遊民人數為 2,603 人，其中台北市有 669 人，占四分之一強，排名第一。這樣的排名及占比，自有資料的 2011 年起並無太大改變（請參考該部網站的下列網址 https://www.gender.cy.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_DetailData.aspx?sn=zuy%2ByTV8QLmnR0Atnp1%2BSw%3D%3D）。

17 在 2019 年該市的遊民業務預算高達 4,370 萬左右，遠高出其次的新北市一倍以上（黃克先、鄭麗珍 2019: 54）。就體制內人力資源而言，台北市社會局也是全國最豐沛的。在主責遊民業務的社會工作科之下，專責遊民工作的社工員有十位，集中在萬華社福中心下的遊民專責小組以及遊民收容所，此外在其他十一個行政區的社福中心下，遊民業務則由主任主責分配給中心內社工分攤。另外，還有委外辦理的遊民收容機構一所，並補助如救世軍、芒草心、人生百味等民間單位辦理遊民外展、中繼收容等工作。

18 關於該方案的緣起，可參考當時推動的萬華社福中心遊民專責社工張獻忠（2009）的著述。至於該方案每年編列的預算演進，可參考許哲韋（2019: 50）。

19 請見台北市社會局在 2019 年八月新聞稿〈積極輔導街友脫遊 臺北市致力打造平等共存的城市〉，指出每年輔導 200 人脫遊的成績，連結請見：https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&sms=72544237BBE4C5F6&s=F1729338C86987D8；另可見《聯合報》2019 年 8 月 29 日〈協助脫遊：臨時安置，以工代賑〉，採訪到了台北市及新北市社會局遊民服務進行概況，也提到脫遊的現況，請見 <https://udn.com/news/story/120702/4016141>

介機構收容)。²⁰ 脫遊也意味著遊民個案管理走入結案或轉銜。政府提供了前述十一種遊民服務，事實上也是希望最終促成脫遊，而理想的脫遊模式即：曾因家庭困頓、人生境遇不佳的街友，透過社會福利及慈善積極支持，重新爬起來，積極工作賺錢租屋，離開無家可歸的狀態。這樣的理想模式，都可在許多觸及遊民議題的政令宣導與主流媒體敘事中見到。²¹

台灣遊民政策顯然已福利化，相對應的遊民學術研究，也呼應政策這樣的趨勢，主要重點在檢討遊民社會福利體制輸送服務之方式及效果（徐國慶 2020；李淑容 2015；王淑楨、黃志成 2012），或是討論服務第一線社會工作者如何更有效且無偏見地輸送服務（陳虹昺、廖義鳳、沈祐仔 2014；李亞真 2015；蔡佩真 2016）。有些學者則反省現有社會救助的制度與法條，反映出了什麼保守的意識形態或價值（潘淑滿 2009；孫健忠 1999）。然而學術研究多限於將無家者議題置於社會救助或脫貧的框架下，冀望政府更有效透過社會福利體制協助這群被定義為弱勢者的群體。

（二）期待的居住權轉向：公民團體督促消極的政府

在政府持續以福利服務的方式來面對遊民問題的過程中，雖然投入的預算愈來愈多、提供的服務更加全面，但無家者在過程中只是被動接受方及實現公共政策的工具，本身並未參與其間或自我發聲，導致遊民社會福利僅處理立即或表層的需求，並非回應深層的問題，以致無家者的數目持續維持，而這群人也因為接受救助且看似遊手好閒，更加深他們在社會上的污名。這困境明顯反映在屢屢出現的台北

20 可參考衛福部的遊民處理情況統計，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-1721-9439-113.html>

21 以下是新北市社會局的遊民政績宣導，以〈拚街友重返職場 觀照園推綠美化園藝蔬菜專班〉為題登上《聯合報》，請見：<https://udn.com/news/story/7323/4541661>。另外屏東縣社會處委辦的街友中繼站「流星花園」因提供園藝工作幫助重返社會，也登上媒體，請見：https://udn.com/news/story/7322/4514497?from=udn-referralnews_ch2artbottom。包括前述台北市社會局在 2019 年八月發布的新聞稿內容，其中的敘事模式都十分一致地闡述這種理想的脫遊模式。

市議員質詢遊民問題時的言論，其中最著名的莫過於應曉薇要求公園管理處於寒冬深夜向遊民灑水的行徑。另外，還有建請公園處或市長於公園架設探照燈打光、拆除公園遮蔽物、載無家者至陽明山山區，以解決這「讓房價下降」、「製造了髒亂」、隱藏危險的群體。²² 這些言論顯示出無家問題的成因被漠視，以及無家者基本人權被忽視的現況。

面對這樣的情勢，台灣自解嚴後逐步茁壯成熟的公民社會也有所回應。在 2000 年後期陸續看到既有異議性社運團體衍生出關心無家者議題的組織，並結合不滿遊民社福體制及社會工作專業之侷限的工作者，以嶄新方式面對無家可居問題的公民團體之濫觴，其中最引人注目的是 2010 年成立的當代漂泊協會（以下簡稱漂泊）。不同於傳統提供物資、住宿的慈善或社工路線，漂泊從關注無家者勞動權益開始，屢以抗爭與訴諸媒體的方式控訴政府的不當或不作為，強力監督遊民相關法案修訂。它與台灣人權促進會與反迫遷連線等人權團體密切合作，督促政府檢視無家者服務的背後邏輯，不應以他們可憐孤苦而以殘補或慈善為基調，而該用「應得的公民權利」的框架來看待；服務遊民不是給他們被保護的機會，而是他們理應取得的權利。它也倡議政策擬定過程中應有無家者本身參與，為自己發聲（社團法人台灣人權促進會 2012）。²³ 另外，由深感社會救助體制侷限的前遊民社工集結成立的社團法人台灣芒草心慈善協會，也在傳統的遊民社會服務（如無家者友善中繼住宅的經營輔導與資源媒合）以外，重視與東亞各國無家者政策倡議組織串聯，藉此檢視台灣落後且忽視弱勢的住

22 請參考以下新聞報導：〈艋舺公園街友多，市議員：不發便當、架探照燈照明，遊民自然不會聚集〉（關鍵評論網，2015/4/18），<https://www.thenewslens.com/article/15490>；〈提拆遮蔽物解決萬華街友問題 鍾小平：房價掉你們賠嗎？〉（Newtalk 新聞，2017/11/14），<https://newtalk.tw/news/view/2017-11-14/103808>；〈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，2011/12/25），<https://tw.appledaily.com/headline/20111225/P2OOREWHWMXVI6A632VVIE5RTE/>

23 另可參考當代漂泊協會在其網頁上報導的幾個抗爭與訴求：2017 年 3 月 31 日的【新聞稿】〈這是家當！不是棄物！請台北市政府與台鐵停止強行清理遊民家當〉，請見 <https://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/post/65297815>；〈協商北車遊民置物空間會議，建立對話機制的開始〉，<https://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/post/66295170>，成功促成「台灣政府史上第一次邀請遊民坐上會議桌」。

宅政策。²⁴ 近期更加入社會住宅推動聯盟監督住宅法修法，並與長期關注健全租屋市場議題的崔媽媽基金會合作。最後，還有不少結合議題倡議、社區工作、文創產業、藝術治療、社會企業的跨界式無家者機構出現，吸引年輕族群及媒體目光，廣泛進行社會溝通與政策倡議，對無家者污名去除的文化工作有所貢獻。²⁵

在公民社會督促與成功的社會倡議行動之下，政府面對遊民問題，逐漸無法停留在視之為社會救助的一環而已，必須重視遊民基本權益的保障。例如，2011 年時當代漂泊協會針對「台北市議員應曉薇對遊民潑水事件」向社會發聲，成功引發一般大眾同理街友受經濟形態轉變所迫的無奈，進而注意到遊民基本權益的重要。在 2013 年台北市議會審議通過《臺北市遊民安置輔導自治條例》過程中，包括漂泊在內的人權團體也動員無家者及其他組織進行遊說，最終使議會刪除極具爭議的歧視條款。同時，多數議員也認識到法條中遊民之定義不應歧視，因此拿掉過去辦法的定義中標籤化的身分，如行乞、精神疾病、身心障礙，修正遊民定義回歸居住住所匱乏之核心特質，較舊法進步。中央主責遊民事務的社政首長，在宣示服務原則時也開始強調「尊重當事人基本人權」（李美珍、李壁如 2015: 4）。

在 2017 年時，因應台灣政府簽署聯合國兩公約，²⁶ 關注遊民權益的團體積極向考察台灣施行兩公約狀況的國際人權專家反映台灣遊民服務的缺失，最終在國際審查委員會通過的結論性意見中，明確建議台灣政府制定國家遊民福利與人權法，當中應包含遊民的廣泛定義，以及預防民眾成為遊民的法規。另外也呼籲政府應「建立正確的資料庫，包含非正式住居者與遊民的統計數據」，以分配充足的預算

24 芒草心曾持續參與每年舉行的東亞包容城市網絡工作坊。藉此網絡認識的日本研究都市規劃與居住正義的學者群，曾在芒草心、其他單位與學者協助下，到萬華地區考察後，對台灣「住宅法」、「臺北市遊民安置輔導自治條例」提出建議（蕭閔偉等 2015）。

25 現階段還有人生百味股份有限公司、社團法人台灣夢想城鄉營造協會、浪人食堂、萬華社區協力聯盟等，都構築出不同於既有慈善為基調、主要配合政府服務之既有民間團體的新形態無家者支援網絡。請參考許哲辯（2019）。

26 即《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》，可參考施逸翔（2018）。

資源，保障台灣所有遊民的人權，尤其是相對少數而被忽略的女性街友。²⁷「遊民人權」及居住權相關的議題遂成為政府考慮如何回應時的焦點，²⁸並委請專家學者參考具專法的國家前例，研擬台灣遊民專法以更妥善保障無家者的公民權利，以回應國際人權專家審查後的建議（黃克先、鄭麗珍 2019）。

只是，這些論述上對遊民人權的重視，並未實際轉化為政策，尤其是對無家者居住權益的保障上。僅管學者屢次提醒國外成功案例顯示，將「住宅」與「經濟安全」雙軌並重，對於遊民服務的重要性，²⁹前述公民團體也倡議居住政策改變之必要，但在台灣遊民事務始終由社政部門主責，幾未見住宅部門參與。當住宅部門在遊民議題討論上被徵詢意見時，始終表現十分消極。³⁰公民社會期盼居住權轉向之下，督促著政府更完整地看待遊民人權受侵損的狀態，短期能保障無家者免於威脅恐懼的休息權利、家當置放保存的權利，長期則確保能有穩定安全居住空間的權利，並主張應將無家者及其倡議團體納入政策決策之中。面對公民社會這樣的呼籲，台灣政府在實務上有所回應嗎？現行的服務展現成效如何？對無家者具體生活又有何影響？本研究選擇「基層官僚治理」的取徑切入，並使用兼做無家者與遊民社工兩者兼做的民族誌方法，來回答這些問題。

27 可參考當代漂泊協會曾在 2017 年一月於官網上所做的聲明，網址如下：<http://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/category/1320432>

28 長期擔任總統府人權諮詢委員的王幼玲女士，也在 2014-2018 年期間進入市府團隊擔任機要秘書，多次以人權出發的角度關心台北市遊民社福業務，並協助推動兩公約在政策上具體落實。王幼玲本人也曾在 2017 年 1 月 18 日於臉書上貼出國際人權專家來台審查時，針對遊民人權與我國官員的問話，並下了「國際人權專家終於發現政府代表粉飾一切的癥結」的註解，連結請見：https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1430480463631761&id=100000094621881

29 請參見鄭麗珍、張宏哲（2004: 94-95）、潘淑滿（2005: 182）、黃克先、鄭麗珍（2019）。

30 這是在執行遊民專法草案研擬時，徵詢各相關公部門意見舉行焦點團體時的觀察。（請見黃克先、鄭麗珍 2019: 161）。我曾在研究過程接觸召集遊民法案修訂公聽會的立委助理，以及一些接洽過營建署或都發局人員的遊民社工及服務無家者 NGO 人員，他們的經驗也印證這樣的觀察。在美國，遊民問題由聯邦政府內閣部門中的住房及城市發展部（United States Department of Housing and Urban Development, HUD）主責。而英國也在 1977 年提案修「住宅法」（Housing Act）時，將遊民的居住需求的主責由社福部門轉由住宅主管機關承擔（張鈞婷 2016）。

三、基層官僚治理的取徑

國家對偏差者施以強制力以遂行社會控制的傾向，隨著政體逐漸民主化、公民社會逐漸成熟、進步價值日益受到重視，就消失了嗎？或者，是國家動用的新方法、策略未被我們察覺而已？為了更深入理解國家如何對待無家者，我認為對國家的運作不應停留在政策、法條的分析，而應有新的認識。在全球化、跨國主義、網際網路等跨界新科技的影響之下，國家貌似妥協於人權、民主、效率等價值，讓渡過往持有的規範性強制力量於公民團體、市場或民意，但事實上仍可見它以新方式在發揮影響（黃應貴、林開世 2019），以更靈活幽微的方式，在法條及政策以外的實況現場對人民施加影響力。因此，本文引入晚近研究中「基層官僚治理」（Governance of Street-level Bureaucracy）的觀點（Soss et al. 2011; Rios 2011; Lara-Millán 2014; Stuart 2016; Seim 2017; Herring 2019）來理解國家如何對待無家者，欲觀察在尊重人權與當事人意願的形式下，它如何以嶄新手法遂行社會控制。

（一）治理的觀點：基層官僚實作的合縱連橫

治理，指的是「在一國、一組織或地點，以控制、管制、形塑、掌控，或施加權威於他人的任何策略、戰術、過程、程序或方案」的統稱（Rose 2004: 15）。治理的分析，往往會落實在具體活動的觀察，發掘該活動是如何被控制或導引的（Jewson and MacGregor 1997: 6）。之所以從治理的角度切入，以求對國家與無家者之間關係有更豐富的理解，主要有以下三點因素，而交代這些因素的同時，我也標示基層官僚治理取徑的分析著重點。

第一，以往探索國家如何影響無家者生活的焦點，集中在國家高層菁英擬定的法律、命令、政策、及其帶來的排除效果上。但有許多的文獻彰顯，這些法條、政策與命令對無家者之影響，很大一部分是

受到它們如何被實作（practice）出來所中介的，也因此產生的真實效果往往與政策制定者原先設想的大相逕庭。研究者應將基層官僚實作的成效及回饋，與政策制定過程及政治行動者、社會菁英、利益團體在該過程中扮演的重要角色，同時列入一併考慮。

治理視角帶我們看到，政策如何被實作取決於國家的基層官僚所隸屬之組織的制約（Watkins-Hayes 2009）、對受管制者的認知模式（Fassin 2013: 113-173）、在屢次互動情境中培養出來的策略性工作方法（Rowe 1999: 48-80）、官僚本身的專業考量（Evans 2011）與現場的裁量權（discretion）（Lipsky 1980）。洪伯勳（2015）與王增勇（2002）不約而同指出，台灣社會行政的基層官僚根據社會救助相關法令審查申請人資格的過程中，如何因為法令限制、官僚實作邏輯、承辦人對申請人的誤解或刻板印象，排除了經濟弱勢。本研究採用這種對基層官僚實作的分析，討論國家如何看待並治理無家者，因此本文對無家者的治理的分析，是以基層官僚的實作為核心開展。

第二，國家與無家者的關係，透過治理的視角，更能凸顯兩者的關係在當前自由民主體制及尊重人權的情境下，與其說是由上而下的直接的規制，不如說更涉及由下而上的共識及合作的打造（Fox and Ward 2008: 526-528）。國家（及其代理人）需在尊重被治理者的普遍人權及個人意願的前提下，運用各種策略「導引後者的行為」（Foucault 1982／汪岷安譯 2016: 129），使其「自願地」調整行為以服膺規範，而非以恐嚇、威脅、強制、限制、排除的負向方式，達成政策實作的目標。如此，一方面能減少直接的反抗並更經濟節約地維持統治，另一方面也能兼顧個體自由的「普世」價值（Rose 2004: 61-63）。

不少民族誌研究也指出，因應某些國家政策執行下，受治理者配合著形成了特定的主體能動性，或為一種自我規訓，亦可視為一種文化適應的策略（Rios 2011; Goffman 2014／李宗義、許雅淑譯 2018）。台灣在二十一世紀的社會福利運動，主張社會福利的政策與實務應扭轉對福利領受者的想像，從以往的「可憐受害的被保護客

體」轉變為「有權利主體的公民」，各種社福政策逐漸超越父權主義下愛與包容的慈善色彩（蕭新煌等 2018: 11-13），使受助者的尊嚴及意願得到更多的重視。在本文研究的無家者議題上，如前所述也有類似的呼聲。也就是因應這樣的情境，國家與無家者之關係更宜自治理的角度來理解。因此，本文的基層官僚治理的取徑，強調的是無家者在與基層官僚執行政策的實作和互動中，由下而上的合作與共識，如何可能或無法被打造。

第三，今日對國家的理解，強調它是具相對自立性的獨特存在；在論及其行動，仍需在社會關係的鑲嵌中去分析（Jessop 2008），是在眾多互惠互賴的複雜關係中被執行，涉及各種社會中的制度（Fox and Ward 2008）。同時國家內部不同運作邏輯的部門之間，也有著值得考察的配搭或扞格（Wacquant 2009: 287-314），這都讓國家與無家者的關係更加複雜。

治理讓我們注意到在當代強調民主、人權的時空中，政府與人民的關係更多是靠著去中心化、涵融式的彼此接合，納入了更多利益糾葛的行動者（Cherney et al. 2006）。例如晚近的美國基層官僚治理的文獻，就致力探討急救醫療體系與警察之間（Lara-Millán 2014）、警察與提供精神治療的民間遊民機構（Stuart 2016）、學校、社區與警方之間（Rios 2011）、勞動就業服務部門與社會福利之間（Soss et al. 2011）的協作和配合，如何影響被治理者的生活及接受到的服務。台灣社會福利經歷過了民營化的浪潮，使得特定領域對受助者的服務帶入了強調服務數量及資源運用效率的判準（劉淑瓊 2001）。加以國內社工專業對「個案管理」技術的大量運用（王增勇 2003），都讓基層社工更努力有效地為個案銜接、整合不同組織、領域內的資源，讓國家社福體制與受助者的相遇中涉及更多的國家代理人或非政府組織。運用治理的概念，能幫助我們更妥適看到在公部門、私人組織、志願團體之間進行的交換與關係建立的政治。因此，本文的基層官僚治理的取徑，強調的是在與基層官僚的實作和互動中，涉及跨單位、跨領域的橫向連結。

以基層官僚實作為核心的治理，將如何影響無家者的現象，包括對無家者自身生活或對治理他們的體制本身？過往有關於國家基層官僚治理的研究，容易忽略「究竟這樣的治理對被治理者造成什麼效果？是否或如何加劇了他們的困境？」的基本問題，主要因為它們多只關注基層官僚本身如何在體制下進行直向及橫向間衝衡協調、提供服務，據此發展成一種的基層官僚治理的「勞動理論」（labor theory）（Seim 2017）。這樣的發展固然有助於校準以往研究弱勢者時從「弱勢者的個人特質」的角度理解的謬誤，把國家帶回來，並以關係性的角度檢視該現象，但往下追問關於「效果」的問題自有其必要。當前文獻，縱使有觸及上述討論，也是研究者想當然耳的簡要推斷（例如 Soss et al. 2011；Lara-Millán 2014；Seim 2017；Headworth 2019）。³¹ 之所以如此，很重要的原因在研究方法的限制，導致蒐集到的資訊主要圍繞在基層官僚工作場域，即使有被治理者現身其間，這些觀察與接觸都是相對片斷、短暫、不連續的。因此，後續在方法上，研究者開始強調兼做被治理者以及其國家相對人。³² 本文採用的研究方法，即在此考量下設計。

（二）研究方法：兼做無家者與遊民社工的民族誌

對應於基層官僚治理的研究取徑，本文採取兼做遊民社工及無家者兩者的民族誌。在第一個階段，我於 2016 年五月底至 2017 年六月初為期一年期間，選定台灣北部都市中一處無家者聚集的魔力公園，³³ 從事民族誌田野工作，維持每週至公園兩至三次以上、每次待平均四小時的密度。田野初期的一個月，我每日都會到公園去，平均待九個小時，以了解公園基本生態及作息規律，並與公園無家者打照

31 在 Alice Goffman (2014) 所引發的爭議之一，即在她對警方的觀察與分析的可信度問題。若研究者能同時研究或至少向治理方確認說法，將更能为自己的論點提供可信度及深入分析（Lubet 2018: 49-51）。

32 其中最著名的即「關係性民族誌」（relational ethnography）作法的提出（Desmond 2014），同時也有其他學者的著作（例如 Stuart [2016] 或 Herring [2019]），都顯示兩方取證的重要。

33 關於魔力公園的背景介紹，請參考（黃克先 2019: 77-79）。

面。前往的時間以多數無家者返回公園的傍晚為主，有時也會在早上或下午。我曾刻意於低溫特報、颱風來襲、中秋節、夏日高溫、市府首長夜訪、翌日清晨要出陣頭的夜晚，宿於公園一隅。除了待在定點觀察公園發生的種種，有時我也會主動在公園散步、與人攀談。在互動過程中我會主動表明自己的研究身分及計畫主旨。儘管我已說明或澄清，許多無家者有時仍將我視為類似社會局社工、教會傳道人的角色。在這段期間，我亦曾花十天左右的時間，至公園附近的遊民中繼住宿據點借住，以了解無家者在安置機構中的生活。

到了研究第二階段，我在 2017 年六月初結束公園民族誌後，將研究工作轉向社工端，直到該年年底。徵得同意後，我以志工身分追隨服務該公園無家者的社會福利中心遊民志工，體驗並記錄他們的工作日常，為期三個月，每週至少三天。這階段例行的工作包括協助求助的無家者簡易諮詢、發放所需物資、每週一次至所轄地區夜間探訪無家者。這些遊民社工的機動性很強，每天幾乎都會開著車或騎著機車外出，有時是與其他單位協調業務，有時則是提供無家者接送以落實相關服務（如看病就醫、收容安置、看房子、就業、返家、處理民眾或有關單位通報遊民之情事），有時則是往返不同地方載送給無家者的物資，我都會陪同遊民社工在辦公室外處理上述事項。另外，我也在該社福中心的參與觀察結束後，訪談 10 位曾處理過遊民福利事務的社會工作者，有 6 位是在遊民收容機構之中服務、另有四位則是在地方社會福利中心。訪談內容以他們執行的遊民業務為主，也問及他們眼中的遊民生態及服務上的困難與收穫，每次訪談長度為 1.5~2 小時左右。在本文提及社工員或無家者之姓名時，皆採假名處理。

四、遊民社福體系的實作與侷限： 三條受阻的脫遊路

首先，我們先從代表國家社福體制的社工，如何在第一線接觸無

家者來分析，為何屢屢出現本文前言的田野描述那種疏離的相遇，如此亦可以一窺遊民社工平時最主要的工作內容與無力感的來源。

社工在接觸無家者時，心中最初確實懷抱著遊民社會福利政策所設定的終極目標——脫遊。他們會透過三項例行的詢問，藉由返回家庭、就業自立而後租屋、安置至收容機構的路徑，試圖達成該目標。第一就是最直接的詢問為何流浪、家庭狀況，希望對方能在政府提供「返鄉車資」的誘因下回歸家庭，第二則是詢問工作情況、是否需要就業諮詢或輔導，第三則是詢問是否願意住進收容機構。然而，這三項途徑的嘗試得到的回應，往往如本文開頭的田野故事所示，被多數無家者本身拒絕而成為徒勞的。我將討論是什麼樣的因素導致他們拒絕接受社工提出的建議或服務設定，並分析該政策反映出台灣社福體制的何種邏輯。

首先，工作者遇見無家者的第一反應，「當然是儘量找出他的家人，然後看有沒有辦法去接回去」，藉此將流落街頭的遊民「塞回」到原身處的家庭，預設了該家庭能提供比目前生活處境更好之生活品質，以及工作與居住的功能。我在公園中遭遇一些生面孔會抱怨，他們向遊民社工申請基本物資如置物袋但卻遭拒；被問到為何不給，社工們則回應要等幾天，確認對方真的不是暫時離家而是真的流浪再給，這也間接提供驅使他們返家的動力。

只是，我在公園接觸到有無家者反映「我是出來工作，你問東問西問戶籍，要給我錢坐車回家，到底是幹什麼？」來指出社會局返家服務根本防礙他們生計。許多無家者之所以離家，正是因他們的「家」是駭人且傷人的，裡面充滿著比街頭威脅還可怕的肢體或言語的暴力、虐待，之所以流浪正是想逃離家或家人，很特別的是這樣的例子中有不少女性。例如四十七歲、戴著眼鏡的迪化姊就這麼說自己為何離家流浪：

以前十八歲時跟妹妹及媽……在電腦公司幫忙做焊接……以前要照顧一個弟弟一個妹妹，家裡的東西用完了冰箱空了，

大家就望著她想辦法。……這個家一直都是我在照顧，我在付出，出去賺錢，回來煮飯，家裡一直靠我一直付出……受不了了，後來我向主禱告，祂告訴我，你要離開這一個小小的家，然後帶領你到一個大大的家，你看現在這個家是不是很大（用雙手撐開，伸向公園的遮蔽建築）。³⁴

另一位年約四十歲的女性也在一個月圓團圓的中秋夜，跟我吐露自己從小原生家庭裡有家暴及亂倫的情事，因此才「不能」也「不想回家」，希望「陳社工不要把我的連絡電話給我媽跟我哥……我要六親不認，他們若找我，請他說不知道」。還有一位頭髮灰白但年紀也才五十歲左右、做資源回收的堺大哥，從不到社會局去。有次我提醒他可以去領大衣跟被子以便在公園保暖時，他回我說他不想去，怕社會局會「查地址……要是家人這樣找到我就完蛋了，就完蛋了」。社會局如此積極且直接鼓勵無家者返家，不但讓許多無家者覺得不符真實需求，更使得一些人認為接觸社會局，會使家人循線找到他們，因而不敢接受社工提供的其他服務。社工這種「回歸家庭」的處理方式，反映了台灣的社福體制及遊民政策一直存在「鞏固既存家庭」及「家庭提供福利優先」的意識形態，具有殘補性社會福利的色彩（李易駿、古允文 2003: 212-3；潘淑滿 2009）。

第二，透過就業詢問來協助脫遊的路徑，在社工實務上也是經常受阻的。社工會詢問無家者是否有就業的需求，但他們也坦言無家者的回應通常如上田野描述所言，是「不用，我現在生活很好……就業意願幾乎都沒有啦……比較多是那種真正是好吃懶做型的」。即使有意願而引介至就業服務站，後續的經驗也往往讓無家者及基層人員相互反感。一位社工還氣呼呼告訴我，好不容易有人願意去就服站，反倒被斥責說「不要來，叫他們不要來」因為被嫌棄介紹工作後穩定性

34 這種為夫家或原生家庭奉獻而最終精疲力竭的故事，在其他無家者女性身上也常見。可參考黃克先、朱冠華（2019）。

不夠，只是徒領了就業相關補助後動不動就離職。有次就服站的督導來到社福中心辦公室串門子，我便問起無家者至就服站尋求協助的狀況，他提到有些基層人員認定「他們就是遊民，他們就是喜歡不穩定就業」的刻板印象，這對他們行政上造成困擾，「做勞動行政的……很怕發錢，覺得錢發那麼多，很危險，一定會有問題，被追究……所以喜歡把發補助的限制弄愈嚴格愈好」，但他也坦承：「有些個案的情況就是要有彈性，不然你幫不了他……要了解他們為何想要現領現金，為什麼會喝酒導致沒上工。」在一旁的社工便批評：「介紹的工作都是勞動局核可合作的廠商，又要合乎勞基法規定，這樣的工作很多遊民都不是能做或願意做的。」確實，有不少老弱病的無家者，根本無法負荷一般工作的每天八小時工作要求，被介紹到如需熬夜排班的保全、體力負荷大的清潔工作及服務業，儘管一開始勉力為之但總撐不久。

同時，無家者中年紀較輕、身心狀態較佳的，則多因為長期從事責任制的工地作業，習慣按自己節奏做事，因此無法適應有主管監督、規定多而繁瑣的工作。對很多無家者而言，工作之於他們，就是男性尊嚴的代表，能找到工作並勝任，是自己的本事。常坐在公園一角翻著報紙求職欄的老方，被我問到「在找工作嗎？」他會提高音量地告訴我：「找工作，有那麼困難嗎？」有些無家者提到最近失業時，都會強調「要找工作一定有」、「要做廉價勞工根本不難」，只是他們一想到這些工作被剝削得厲害、勞動條件極差就寧可待在公園（黃克先 2019: 101-3）。被社會局介紹工作則代表自己已走入「老、殘」，在公園叫無家者打零工的前無家者阿榮就常語帶譏諷地說：「社會局的都是補助那些酒空的，我才是真正在幫忙這些人……做八百的才是『穩吃』。」有不少無家者也對社會局敬而遠之而想自食其力。然而，無家者也明白有不少的福利服務或津貼，是在遊民願意配合就業的前提下才能申請，這種遊民福利的設定，事實上也反映著東亞這些發展型國家的另一特色：即生產主義（Holliday 2000），使社會政策服膺經濟發展，驅使廉價勞動力為資本力量所用。這種運

用社會福利來服務資本主義的廉價勞動力需求，在西方歷史上也常見（請見 Piven and Cloward 1971），但這樣的傾向隨著不同意識形態當道而被抑制，晚近隨著新自由主義風潮，這種生產主義的福利又再現（如 Soss et al. 2011）。在台灣，自社會救助體制建立以來，這種生產主義傾向的設計雖偶被提出檢討，但社會救助法歷經多次修改、遊民相關條例也被修定，始終維持這樣的傾向。

最後，脫遊最直接的路徑，就是住入安置機構。在我做田野的當時，台北市有一所公辦公營、實際床位約有 75 床的遊民收容所，還有公辦民營、具 29 床的平安居，同時也補助如芒草心協會等民間單位辦理中繼住宿。然而，街頭上的無家者，卻鮮有意願入住。我有一次陪同社工、里長及幹事們至公園附近夜訪，當時里幹事認為附近全新五星級飯店開幕，全里要一併「拚觀光」讓環境更好，因此希望露宿的無家者可以盡快被安置，社工也十分配合地立刻致電遊民收容所確認有位子可以立刻入住，但問了兩、三位，大家都是不願意，里幹事嘟囔著「有地方讓你們住，怎麼不願意去住？真是搞不懂？」事實上，無家者的不情願是其來有自，他們或者真的住進去過的，又或者聽聞過裡頭的狀況，所以很多時候除非萬不得已，寧可露宿在外。這種不得已，我從入住到上述其中一間遊民安置地點的第一天夜裡，就有充分體認，以下是我當天記下的田野筆記：

十點多起，C 哥起來在寢室外的廚房煮東西、洗碗，非常大聲，金屬碰撞的聲音很刺耳……過了十分鐘，終於有人忍不住，喊了幾聲「你這麼鏘鏘撞撞地人家是要怎麼睡」，C 哥也不搭理。……有感冒症狀的他持續清喉嚨，吐痰、擤鼻涕、用力關門（整個住宅處都能感受到那個震動）、在走廊走來走去的……。

到了十二點左右，長腳兄回來，開始有弄東弄西的塑膠袋聲……有人開了整間屋的燈忘了關，光線刺醒了我……。

半夜兩點，另一寢室反覆傳來「忙線中無法接聽」的微小聲

在夜晚清晰可聽見，顯然有人急著找朋友，果然一會兒就聽見撥通了要朋友到外頭載他……。

三點，鼻子聞到陣陣菸味的我被嗆醒了，但這種干擾算很輕微的，過不一會就又睡去……。

四點半 C 哥又起身，聽見他開水龍頭的聲音及咳嗽聲，他又把燈打開不關（我後來問 C 哥才知，他怕夜裡有仇家找上門，才會希望開著走廊的燈）……。

清晨六點，聽見早上要上工的兩個室友在整理行裝，唉，天已經亮了……再去睡會兒吧，待會兒早上還要幫忙當志工，精神一定會很差……。

（一天後早上）才醒來不久，就聽到廚房有人用台語叫囂說「你為什麼一直給我起空（khí-khang，指生事、挑釁、找麻煩）？」過去一看，發現是阿勇拿出在寢室放著的短刀，指著前幾天已有口角、互看不順眼的長腳嘶叫地罵著，一旁大家連忙勸說，也有人撥電話給社工……。

上面觸及的遊民安置機構內的問題，也常出現在我田野中無家者口中，包括團體生活中的暴力潛在威脅、人際協調不易、生活形態差異甚大，在在都難以維持基本的團體生活秩序，影響生活品質甚巨，進而對無家者的精神、人身安全造成影響。有些機構（如位在中和區圓通路的遊民收容所）距離提供許多臨時工作機會之地點甚遠，一被安置就難以維持就業狀態及收入，因此有工作意願者不願前往。多數安置機構在無家者入住前還有機構社工面訪，詢問對方的就業意願、工作情況，甚至於是薪資的處理，要求每月儲蓄一定比例的收入，對入住者的資格、在機構內的作息與行為嚴加控管，固然能強化內部生活秩序，但也令無家者感覺自由被剝奪、尊嚴被挑戰，「像是在養豬」、「被當犯人」。

當遊民社會福利體制提供了上述三條脫遊的路徑，多數無家者

雖不願照著走，卻也有不少深諳體制運作的人，藉此達成自己而非體制設定的目標。我在田野中就見證到，政府提供的返家車資，成為無家者一年一次回家探望家鄉老母親、回戶籍地辦理身分證以出賣身分、回故鄉醫療申請診斷證明以申請工傷補助的車資來源。基層官僚也非常清楚他們送走的特定遊民不久後還會再回來，但政策即是如此，他們也當成是給無家者一個方便，不會多加刁難，畢竟能暫時免於處理對方的事務，多少能減輕繁重的工作負擔。一位抱怨就服站介紹的「工作爛」的無家者，在明確算給我聽每年收入來源時，自動把就服站輔導列為無財源時的重要選項；另一位無家者也教沒經驗的同儕說，手頭突然緊時，「可以去就服站，去拿一張單子，然後去工業區找三家，拿單子給他們簽，證明你有去找過，然後再回去就服站，就可領失業救濟金（應為「求職交通補助金」）五百。」至於距離甚遠、管理嚴苛的遊民收容所，則成為突遭另一半懷疑外遇且家暴的行動不便男性自稱「清靜一下，想想未來」的暫棲之處，或是因於工作飲酒誘惑的無家者欲戒酒的場所。這些都看得出，遊民福利體制雖因遠離無家者真實生活需求與社會現實，因而無法達成政策設定的脫遊目標，但卻非預期地成為無家者匱乏的日常生活中制度性支持的資源來源，藉此緩解貧窮或生活其他面向的困境。

透過上述討論，可發現遊民社工協助無家者達成脫遊之終極目標的三種途徑都遭受重大限制，雖然各種限制確實已有調整，例如改善遊民收容機構的規範、增設就業輔導員、增加非典型就業機會，但依然成效有限。許多無家者多選擇「不靠社會局」，而政府及其政策執行者便可在「尊重當事人」、「案主自決」的原則下宣稱已盡責任。這些「不願自立脫遊」的無家者承擔了「無法自我約束」、「他們活在不同的世界，邏輯不好懂」、「好吃懶做」的污名，而無家可居的責任被歸咎於個人。我已揭示要理解無家者之所以偏好不按照政策及體制規劃的脫遊，需回到做決定的行動者身處的社會情境及具體的機會結構（Bruch and Feinberg 2017），該決定意味著政府規劃本身的問題及侷限、規劃背後帶給無家者的潛在傷害及成本，及規劃本身帶有

的意識形態以及其與無家者生活現實的差距。

被忽視的居住需求

那麼，無家者不願接受政府協助、走上述的脫遊路，就代表他們自甘墮落，寧可流落街頭嗎？或是表示無家者自己選擇自由、不受拘束的生活，因此政府毋需有進一步的作為嗎？事實上，在我田野過程中，幾乎每位接觸過的無家者都認為流落街頭生活是辛苦且危險的，期待能脫離這樣的狀態，而有穩定且獨立的居住空間。這一點也是他們最冀望政府可提供協助之處，而非協助他們返家、就業，或送入環境複雜、遠離熟悉生活圈且管制多的收容機構。從以往遊民生活狀況調查來看，住宿對無家者而言是至關重要，有四分之三以上的人都表達有固定住所之需求。³⁵ 但同時，無家者對現行社福體制提供相關住宅服務的回應，也暗示現有住宅相關政策的嚴重不足或有缺陷。³⁶ 無家者的居住需求，第一線的遊民工作者並非沒有體察。在田野中可見，遊民社工屢屢爭取供給無家者的中繼或永久住宅、或更友善的居住津貼補助，但政府至今受阻於鄰避效應而屢屢在興建中繼住宅的方案上受挫，居住補助也得不到主管單位營建署及各地都發局的積極回應。

事實上，按聯合國《經濟社會文化權利公約》主張，「適足住房權」（right to adequate housing）是「不論其收入或經濟來源如何都享有」的基本權利，應讓每個人都能「安全、和平和尊嚴地居住某處的權利」，同時應得到法律保護而免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。³⁷ 但台灣政府長年無視於無家可居者被剝奪適足住房的基本權利，使無

35 根據社團法人芒草心慈善協會（2019: 49）近期對台北市 200 位遊民的問卷調查指出，有 77% 即 154 位表達「需要有固定住所」。同樣的問題於 2016 年，也有 76.1% 即 162 位遊民表達（李淑容 2016: 80）。

36 調查指出，曾申請過遊民房屋租賃補助金的比例，僅有 10.5%。知道有此補助金的人數僅有 35%。近 40% 回答曾入住過遊民收容所，其中有超過半數不願再入住，並指出機構內各項令他們不想再入住之原因，其中就包括本節提及的各項因素（社團法人芒草心慈善協會 2019: 46-48）。

37 請參考聯合國《經濟社會文化權利公約》一般性意見第四號的「第十一條第一項：適足住房權」，請見：<https://covenantwatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/icescr/>

家者在忍受露宿環境中人身安全與健康受損下，還必須面對執法單位或其他公部門人員驅逐與騷擾，以及家當財產無法保存的困擾。³⁸ 已有醫學研究發現無家可居與各種身體疾病和精神疾病之高發生率之間的密切關係，而試圖以更精緻的設計指出無家環境傷害人體的生物性因果機制。³⁹

起始於美國紐約的「居住優先」(Housing First) 策略，主張「不以處遇或工作等條件為前提，先提供獨立生活住居，尊重無家者意願，以社區為基礎提供可及性高的支持性服務」的方案，異於以往「以專業人士決定為主，處遇優先，藉此換取集合性中繼住宿」的策略。在隨機控制設計下呈現的科學證據，證明不但確實更有效達成 (1) 避免無家者持續進出機構、長期流浪的成效，(2) 令參與的前無家者重新恢復身心機能與社交能力，並 (3) 可節省各類成效有限的遊民服務之龐大成本。居住優先的政策今已普遍推廣於美國各州乃至世界許多國家。⁴⁰ 學者長年向台灣政府倡議以居住優先策略，希望納入住宅相關單位共商解決無家問題的做法，而非讓社會工作者單獨面對，且一再處理無家者貧窮螺旋下降最末端或急難的生活問題（鄭麗珍、林萬億 2013；黃克先、鄭麗珍 2019）。然而，我國遊民政策方向始終不變，法規及政策依然受制於生產主義與家庭主義的意識形態。

這與台灣政府長期以來的住宅政策有關，政府始終扮演推動居住市場高度商品化、自由競爭的角色（陳怡伶 2013；洪敬舒 2018），都市政權中各方行動者的角力與結盟（曾稚驊 2018）決定了大多數人目前的居住狀態與品質。政府對住宅市場的放任，使經濟弱勢居住不正義議題始終未被重視，最終使遊民問題持續被政府定義為處理可

38 這一點尤其從跨國比較的視角來看，格外能凸顯台灣政府對無家者住房權保障上的缺失，請參考社團法人台灣人權促進會（2012）、本文第二節人權轉向中兩公約國際審查委員的評論，以及蕭閔偉等（2015）、戴伯芬（2018: 21-22）。

39 請參考《自然》569 期於 2019 年刊登的科學研究介紹〈無家可居帶來毀壞性生物後果〉，請見：<https://www.nature.com/articles/d41586-019-01573-0>

40 請參考這一本幾位長期關注居住優先策略及無家問題的學者共著的集大成之作：Padgett et al. 2015. 該書內容鉅細靡遺討論該策略的出現背景、實施方向、成效評估之科學設計及結果、參與計畫者的心得與體驗、美國各州跟進及結果、國際迴響等。

憐人生活末端需求的社會福利問題，而不是居住問題。

近年來，世代不正義及青年居住問題浮上檯面，社會住宅的規畫與建設成為瞄準年輕世代選票的政治人物的議程，也間接使無家者居住問題較受到公眾更多關注。以往專注於無家者福利服務的團體，也開始與關心居住正義的倡議聯盟和政治人物有更多聯合行動及合作，讓長期被倡議的無家者居住優先的願景，在十幾年來始見進展。只是，現況仍是社會住宅建設的進展不如預期，其申請資格、弱勢占比及租金設定上有偏離原初保障弱勢精神之虞，運用包租代管、租屋補貼的措施其中也有評點制度、審查時程等等行政難題，在無家者申請上造成重重困難，使現今弱勢居住困境依舊，「社宅供不應求、住宅資源看的到卻用不到」（呂秉怡 2020: 35-37）。短期之內，苦無居住福利資源挹注的遊民社工，仍僅能循著既有法條及政策規範下的三條脫遊路，與街頭上的無家者進行接觸。

五、社工的治理策略： 橫向攤付、向下收編、向上校準

雖然遊民社福政策、法令條例以脫遊為目的，但在實作上遭遇重大困難，一線社工備感無力。在此同時，有另一項來自政府上級與民眾的要求，躍升為他們工作上的重要任務，即讓無家者「假性脫遊」，意即為滿足非無家者的人士（主要是當地居民、民意代表及政府長官）之利益或要求，讓無家者表面看起來脫離了無家可居狀態，透過一些方法使「遊民變得不像遊民」，或「把遊民變不見」，實際上這位遊民並未達成政策期待下的自立脫遊。這種假性脫遊的要求常出現在遊民社工的抱怨，例如：「（長官）對外都說得好聽，說我們目標是脫遊、安置，但實際上都只是在解決社區（反映）的問題而已。……他上任了一兩年，也不見安置床位有增加，附近居民一抗議，原本想新設的據點又沒了。」還有位遊民社工回憶曾有一任的長

官，面對民眾屢屢投訴、媒體報導、長官注意到的「問題遊民」，最愛下這樣的命令給該社工，說「不管你用什麼方法，你把他（某個遊民）給我變不見就對了」。

這種假性脫遊的要求，在特定時刻將特別明顯且強烈，例如 2017 年舉行世界大學運動會之前、發生特定事件而令長官擔心引發社區及民眾的普遍不滿，或是社區民眾持續通報陳情致使長官不堪其擾。因此，基層官僚需要更細緻的實作策略來治理無家者，爭取他們的合作以達成長官、民意代表、居民的假性脫遊期待，而非停止在「尊重當事人不接受服務」而已。需強調的是，基層官僚並非只服膺短期考慮的上意，也會在自身專業考量下，說服長官以長期案主利益為準。底下，我將逐一介紹三種治理策略，它們以基層官僚的實作為核心開展，橫向與其他政府單位攤付遊民治理的任務、向下收編特定無家者，同時也向上校準遊民服務的目的。藉此，更有效遂行治理遊民的實作。

首先是「橫向攤付」，該治理策略涉及的是橫向聯結其他單位，意指將處理遊民事務的責任與其他單位共同分攤，雖然根據法令，社福單位是遊民事務的主管機關，但它可聯合其他單位一同來治理無家者。相對其他文獻提及在治理這些街頭上的偏差者時，基層官僚將惱人且所謂非專業的任務推卸給其他單位的同儕（burden reshuffling）（Seim 2017），我們在這邊看到的，是面對經法令規範而無法推卸惱人任務，基層官僚藉由責任攤付來更有效治理難被治理的對象。社福中心吳主任便告訴我，遊民工作：

比較大的心得……就是找團隊一起，比起社工一直的去看來的有效……有時你也不知道會發生什麼事，但是我覺得多找一些人來是好的，現在的習慣就是盡量邀請一些單位……我過去的經驗會發現……當你找了很多很多人一起在現場時，有時候會有意外的驚喜。

其他社工也提及類似的策略，綜合他們的經驗，主要攤付的對象共有三者：第一是警察，第二是精神科醫師與公衛護士，第三是當地里長。三者各自在社工攤付治理遊民的過程中起到了不同作用。首先是警察，由於身著制服、陽剛男性的外表及作為國家合法使用暴力之代理人，起到了震懾無家者的作用，使之服從、配合。黃主任即提到，一位窩居市場、原本問名字都不願講的無家者，社工一有警察陪同，「他就開始講名字了，自己一直一直掏（身分證及健保卡等身分證明）……真的有比較聽話。」只是，也有個別無家者遇到警察陪同時，能訴諸一種素樸的權利觀，巧妙反問「我睡在這裡犯了什麼法？！」、「我在這裡礙到誰？！」對於遊民社工而言，這種素樸權利觀相較於他們同樣必須面對人權促進的運動倡議者的質問，更觸動自身反思執行任務的正當性，有時便會回過頭與那些對無家者生態缺乏認識的長官或通報民眾，進一步溝通無家者生存權益問題。

另外，精神科醫師與護理師有著醫療照護的專業形象，社工也會與他們協作，用醫療權威讓自覺身體不適的無家者願意服從。有的社工會特別建議願意陪同外展的醫護人員穿著白袍，效果更佳。鍾社工就提到了一個彰顯醫療專業之力量的例子：

之前在區公所旁公車亭有個年紀很輕的女街友……在那麼漂亮的地方，所以就被通報到爆炸，但她很難對話，因為有精神疾病……後來請醫生陪同……醫生說你要不要跟我回醫院，我們就是休息一下，你可能在外面也蠻辛苦的，然後她就說好，我們整個全部的人都不敢相信！真的假的，趕快趕快！

最後是當地里長。里長是政府民政系統中最接近無家者的最前線，同時又具里民的民意支持基礎，社工透過拉入里長一同治理無家者，一方面減少離開辦公室外展的勞動，二方面能透過里長最即時地掌控無家者的狀態，三方面則是藉由里長說服里民接受無家者在周

圍存在的事實。社福中心朱主任就說：「我們就是會請里長……類似當我們的那種守門人，幫我們看，觀察遊民的狀況……有需要就告訴我們……有狀態可以請里長幫忙先去看，如果不行就是社工員再去看。」後來她提及在寒流或低溫特報時，里長「被訓練」地自動自發去協助察看無家者情況。另一位遊民督導則告訴我，之前有里民投訴無家者穿著的顏色嚇到他，經里長向遊民社工要求去外展並約束遊民，但該社工便與里長溝通說「不該要我們去巡視，你根本就不該要求其他人不能這麼穿，這是對方的自由」，這種「教育」工作通過里長來溝通的效果，比直接面對里民要好。另一位談到難以「變不見」之遊民的吳主任也說，「讓里長自己也理解說，這是他個人意願……里長你有沒有幫忙一起勸，一起想想辦法。」但相對地，該社工也坦言平時就要經營與里長的關係，例如里內有弱勢戶住家堆成廢墟，社工便去幫忙處理掉，「現在變得很多事都會找我們，我們好配合。」

第二種治理策略是「向下收編」，它涉及的是縱向的向下拉攏，意即以職務裁量權之便，給予無家者資源以建立交換關係，以便在未來換取對方配合社工的要求，而這個過程是漸進式的。在過往討論治理方與被治理者之相遇的經典《精神病院》（*Asylums*）中，Goffman（1961／群學翻譯工作室譯 2012: 276-283）提及在全控機構內管理人員也會透過施加小恩小惠來建立恩庇關係；這種關係同樣存在於遊民收容機構裡（如 Dordick 1996）。我發現面對這些散居在外、難以控制行蹤的無家者，社工仍有方法將其收編。社福中心趙主任說最怕遇到那種自稱「我活得很好，你不要管我」的遊民，因為「就沒有工作的空間了……要尊重個人意願」，但她接著說社工還是要與他（她）「和平共處。……跟他們建立基本關係……有互動有接觸」。另位遊民社工也說不能因為對方一副「你走開，我討厭你，就什麼都不管」，而是要給他們一點物資，「跟個案拉拒，建立她對你的信任」，然後逐漸開展出具體的工作目標。有些無家者會來社福中心詢問在制式遊民服務以外的小惠，例如嘴饞想吃泡麵、想借電腦上網，社工基於建立關係的考慮都會「行個方便」。之前擔任社工而現在持

續做無家者關懷的阿忠也說：「有些人會感激你幫助過他，記得人情，關係建立了就一直維持。」

這種簡單的物資給予開始的關係，將隨著至社會局進行會談而深化。在會談中社工期待無家者能自述自己的情況並解釋，藉此讓前者能「專業評估」與眼前的個案該如何互動。有次我見到社工給予過去認識的小黑五百元去購買工作鞋，但前兩天另位遊民提出同樣要求卻被拒絕，我就問社工這樣會不會被遊民埋怨厚此薄彼，他回應：「那你就多來跟我聊聊，聊你自己的規劃是什麼，不要只是來要東西，要不到轉頭就走。你要讓我了解，不要每次我說我要評估，你就走了。」社工隨著會談次數增加、提供給特定無家者的個別好處也愈來愈多，便逐漸「收服了」該無家者。無家者對於社會局的環境、社工的做事風格更熟悉，相對地，社工也更容易信任眼前的無家者，以自身的裁量判斷下給予較他人更豐沛的資源。由於遊民社工每日業務量繁重，負責的個案數量都在數十人甚至上百人，這些無家者便成為可供社工運用、調度的非專業人力，在舉辦大型活動、發送物資、跑腿傳物時起作用。因此，在無家者圈子中，特定無家者會有「在社會局很吃得開」的名聲，其他無家者有時有事會請他們代為或陪同徵詢福利。

這樣的收編關係一旦建立，遊民社工在因應各種長官要求時就得以運用。例如在田野過程中，特定個案在人來人往的地方呈現身體不適的狀態，路過民眾頻頻撥打通報電話，為避免持續被通報及生命受危而鬧上新聞之虞，遊民社工便動用過往建立的收編關係，請對方「自願」配合，被安置到有配置護理師的收容所一定期間，等過了新聞熱點後再依無家者意願離所，並承諾對方待滿一段期間就可領取社工幫忙申請的急難救助金。另曾有位無家者的外觀過於邋邋及其衛生習慣不佳，使周遭社區居民屢屢投訴時，社工即軟性勸誘對方「自願」至社福中心盥洗儀容、協助清理環境，藉此達成社區居民生活品質維護與尊重無家者人權兩者間的平衡。幾乎我所有訪問過的社工都提及工作上尊重案主意願所帶來的限制或無力感，但他們都會使用

「半哄半騙」、「勸說」、「誘惑」的字眼，來形容獲得無家者配合所需的策略，而這些策略正是建立在持續給予金錢、物資、會談、互助所累積出的關係上，最終使社工具有影響無家者自身意願的能力。事實上，無家者也覺察到這樣的關係，能幫助他們更有效地取得來自公部門的資源與福利，因而樂於被收編。⁴¹

最後是縱向的「向上校準」。事實上，若只是一昧執行上意，達成短暫的驅逐無家者目標，對於有專業素養堅持的一些基層官僚是難以接受的。他們很多時候之所以願意執行上級命令，是試圖換取長官更長期支持他們專業考量下的計畫。因此，在田野中會看見，遊民社工有時敢於反駁剛接觸遊民事務的長官下的非專業命令，「校正」他們的錯誤觀念，以對「準」專業個案工作的目標。這種校準的方式仰賴長時間的遊民工作經驗及個案服務過程。一位長年從事遊民工作的社工告訴我，自己真正在做的「專業個案管理」是長時間一個個階段的陪伴，每個階段都有設定的具體目標，「不是想一下子拉得很高，不行了整個掉下來。而是，在他願意動的程度，拉一點拉一點，他一定會再掉下來，只是希望愈來愈小。」那種短期作法，不論是一般慈善團體單純給了錢就不管，或長官交辦的驅趕無家者任務，都是不專業的。這樣的專業工作是靠著勤勞的外展工作及夜訪，替個案解決現下的問題以累積信任，在此基礎上才能做正確的專業判斷。

因此，當不理解特定個案狀態的長官為平息民怨或滿足特定人士（如附近鄰里長抱怨、打 1999 投訴的市民），而要求社工驅趕或限制無家者人權（如限制無家者穿著衣服的顏色）時，基層官僚便會動用他們的一線工作經驗及對個案的知識，說服長官打消念頭，否則將傷害自己長時間從事個案工作累積至今的成果。倘若長官堅持己見，社工會以「不然你們自己晚上夜訪來，看這樣可不可能！」、「你自己來跟他（個案）說！」這樣的言辭回應，在表面的情緒底下，可看

41 類似的情況，請參考黃克先（2019: 82-4）談及樂於與資源守門人「盤擱」（puānn-nuá，指跟人交際應酬，建立關係）的退退人阿銀與阿陸。

出這些遊民社工引以自豪的專業知能，如何成為他們與坐辦公室朝九晚五的長官對抗的籌碼。有次，長官要求一定要馬上安置一位因暴力事件上新聞的更生人，覺得這要求違反案主權益及自身專業考量的社工告訴我，他直接回嗆：「把我換掉，你看哪個社工，要天天在街上跟醉漢打架，天天在送精神病患……。」新上任的長官跟隨遊民社工至公園及車站進行夜訪時，社工也會把握這樣的機會，帶他們一一指認幾個特定個案，講述跌宕起伏的人生以及緩慢復原的處遇工作經驗，藉此證成自己之前為何無法執行命令的理由，或為日後可能違反命令先做準備。最終，長官在與社工磨合幾次後，也會體認無家者的生態與一般服務之弱勢的差別，在有些非迫切的或與其他利害關係人折衝的決定上，有時會更尊重基層官僚的判斷與無家者的基本權利。在一些跨局處的會議上，長官也會引述基層官僚實際服務的經驗為例，試圖說服非社工專業的單位，按社工處遇的邏輯來面對無家者，形成一種官僚體制內更高層級的橫向攤付。

須強調的是，一線社工應對長官的能動性，以及長官對基層官僚在個案管理處遇上的尊重，並不足以造成政策或制度性的效果。政策上要朝著符合無家者真實需求的轉向，仍遭遇第四節末所提及的各種困難。最終，遊民社工在處遇無家者的工作上，仍苦於無法提供適合的居住地點，多數時間只能圍繞在處理個案緊急或末端的醫療、金錢或辦理福利身分的需求，以及在執行與不執行長官或民眾投訴而交辦的假性脫遊任務中，真正感覺在做專業社會工作的時間並不多。

六、收編與個管交疊的效果： 讓無家者團結更脆弱

在對資源匱乏者的研究中可看到，他們彼此的團結促進了互助傳統及信任，可幫助他們在受歧視的社會環境、制度性公共資源被抽離的社會排除情境下，形成有利的社會資本（Stack 1974; Venkatesh

2006），或在生存危難時刻得到關鍵協助（Desmond 2012），或成為節省日常開銷的支持、個人心理困境中修復生活能力的團體動力來源（Duneier 1999／黃克先、劉思潔譯 2018: 96-122），甚至在面對崇尚中產階級利益的都市治理方向時，可據此團結形成有力的社會倡議集體行動（請見美國「北城」[Wagner 1993]、日本東京 [Hasegawa 2006]）的成功案例）。

然而，在台灣無家者之間卻少見這種團結的存在，更多的是彼此敵視或不信任。⁴² 無家者的團結之所以如此脆弱，一方面與資本主義運作下強調個人打拚出頭天的意識形態有關，能自食其力者，不但不願與同事有太多瓜葛，也與其他無家者做道德劃界（黃克先 2019）。從美國的例子也可看到類似的情況。底層黑人男性在找工作或幫別人找工作的過程中，展現一種防衛性個人主義的傾向，怕受到同儕的拖累，也試圖證明可以靠自己成功，因此很多時候在追求向上流動的過程中，寧可選擇獨善其身（請見 Smith 2005; Goffman 2014／李宗義、許雅淑譯 2018: 163-181）。台灣社會，尤其是媒體以污名化方式再現無家者與貧窮者（呂雅雯等 2010；陳祖輝、卓雅苹 2013），也使無家者相互輕視，使團結更困難。

以上文獻中未觸及國家在弱化無家者團結時扮演的角色。底下，我將延續前一節的基層官僚治理策略，描述它們對無家者產生兩種影響，以至讓無家者團結更脆弱的非預期效果。需強調的是，一線工作者有時也會利用無家者網絡彼此支持或協助，以達成個案工作的目標，也並未在實作刻意削弱無家者團結，但確實因下述因素促成了使無家者團結更脆弱的非預期性效果。

第一，基層官僚的治理策略，將造成無家者彼此間的分化，以至互相對立或敵視。前述的社工「收編」治理策略，使無家者群體被分化為治理方與被治理方，前者會以「模範少數團體」或社工代理

42 許多一線工作者觀察到無家者缺乏「真實」的人際網絡的現象，因此在遍尋不著生命的意義及社會支持下，即使賺取收入也會浪擲到聲色酒肉中，無法維持理想的生活方式進而脫遊（李佳庭 2019: 202-205；陳宗仁 2016）。

人的樣貌現身，指責後者因「自身有問題」而無法像自己一樣向上爬（亦可見於 Ong 2003: 122-141; Watkins-Hayes 2011）。有些收容機構負責的社工常需外勤，或是人力吃緊，因此執行機構管理的事務則委請長年住在該機構的資深無家者代理，而他們有時面對初來乍到的「菜鳥」態度會十分強硬，或假公濟私。不當的管理則引發其他住民的不滿，成為他們離開機構與日後不願入住的主因。阿銀就同樣抱怨過甲機構：「都被幾個住比較久的把持……得罪他們，他們就會想辦法趕你出去，物資也都他們，只有他們可以煮，你不能煮。那裡不能煮。」這種無家者內部階序化的現象，也易導致前一節提及的機構內衝突。

社工執行個案管理也加強了無家者間的分化。無家者中有些人常與社工面談並能拿到補助或資源，這種差別形成無家者間的人際衝突或嫌隙，拿不到的人視拿得到的人為攀附社工的小人或打小報告的線民。無家者若詢問社工為何如此，回應通常是稱有其客觀且一致的專業判斷，理由包括個案一定時期內得到的資源總量控制、對個案心理狀態或消費習慣的判斷、對個案福利依賴狀況的判斷、輔導個案之長遠規劃。然而，許多無家者往往以社工主觀個人因素來解釋這差別，例如認定是社工刻意刁難或自己不願討好社工導致。

我在無家者間討論到了這種社工專業考量時，常跟社工打交道的大個子就說：「社工也沒什麼標準，標準都在這裡（手指胸前位置），反正你讓他高興就可以。有時兩個人做同樣的事，一個被趕一個沒有。」在這樣的認知下，有些無家者便會更勤快至社會局與社工會談，他們有很多人會喊社工「老大」，也會主動幫忙發送物資、協助小差，希望藉此取得更多福利相關的資訊及資源。

有的時候，社工個案面談後，無家者會突然自群體中消失，這也造成同儕之間的疑慮與不安。有天深夜，在公園裡我與阿輝正在聊他年輕時候在南台灣長大的往事，一旁來了年約五十歲的阿牧，只見阿輝立刻變了臉色，語帶嘲諷地說：「錢花完了，就回來了喔。」阿牧一聽也知道再待在這附近可能會造成氣氛不佳甚至其他衝突，便轉身

遁入了公園旁的小巷。阿輝隨後告訴我，平時他們幾個人一起活動，大概一週前同赴社會局，阿牧被帶入「小房間」面談後就不見人影，拋下在大廳閒坐的阿輝，他猜一定是從社工那裡拿到了什麼補助，怕出來後兄弟眼紅、分享，就從大廳後側靠牆處溜走，現在錢都花完了才回來，「不夠意思……看清楚這個人」。這樣突然與社會面完就消失的情事在公園並不少見，我後來在遊民收容所再撞見，有時則是隔了一兩個月又出現在公園，他們多半是因為有某些需求（例如四肢得了蜂窩性組織炎、因家人生重病希望返鄉探望家人）而在社工個管的專業考量下，希望他們入住機構或有別的安排，並因他們的配合給予相對應的特定補助。這時，公園裡對於熟悉的人不明所以突然消失，在資訊有限情況下會有上述阿輝的推測，認為一定是從政府那裡拿了什麼好處就不顧公園社群。金錢或其他福利，在社工口中是達成個案工作設定之工作目標的工具，然而也因此為原本就脆弱的無家者人際關係埋下了不安因素。「要能脫離無家可居只能靠自己，靠政府或其他人都沒有用」的歸因更加根深柢固紮於無家者心中，也「誤認」（misrecognize）（Bourdieu 1990: 110-134）了自己生活的困頓之因。美國研究（Headworth 2019）曾推論國家的福利探查員「有可能」因為特定福利實作而傷害無家者團結的論點，因為該作者僅訪談福利調查員，因此也未有實際證據印證調查後對被補助者產生的真正效果是什麼，這在本研究中得到印證。

第二，基層官僚的治理策略，鼓勵無家者以自利而非互助方式營生，尤其是當目前台灣社會工作最專業且最普遍被採用的實作方法是個案管理的情況下，評估工作成績更以個別個案福祉改善為基礎。⁴³在一般社工的個案管理上，以個人為單位在計算可得的資源與日常所

43 在台灣的社工專業實作上，個案管理已成為顯學並成功建制化，與專業畫上等號。搭配著公辦民營的趨勢，政府對於委外單位要求績效，而援引聚焦在個人為主的個案管理技巧，能回應契約的指標表現（王增勇 2003）。一線社工員絕大多數的時間花在方案規劃上個案管理，至於社區工作、倡議這些有助於團結弱勢者的工作被推至邊緣（鄭怡世、陳玟蓀 2013），而這樣的趨勢則被視為與國際接軌、走向專業化（林萬億、沈詩涵 2008: 263-266）。這種要求服務績效、訂定具體指標、以個案管理作為專業化的風氣也影響了曾被視為最不專業化的遊民工作領域。

需之間的對應。在此前提下，無家者基於社會關係產生的借貸便成為個管任務的障礙。有一天，我陪同有些失智的一位無家者到社會局領取物資，正在等待的時候，就見到一旁的社工對著一位矮小、穿著長褲布鞋的老人個案責備說將領到的政府補助用錯地方，拿去還掉以前跟人借的錢，「我這樣幫不了你，你自己也要幫自己，天助自助……你不能錢還掉然後來說沒錢，你要用在自己身上。」這種社會網絡中的借貸行為在社工眼中是不負責任的金錢管理行為，甚至會因此而失去「值得受助」的資格，進而影響無家者接受到的福利服務。

同樣的情況也發生在我進田野初期就認識的無家者老徐身上，他曾在申請入住某收容機構時被刁難。原來，是面談中他被詢問工作與收入處理情況，已工作一兩個月的他，卻沒能交代清楚錢的流向，也不願配合機構的儲蓄政策（入住者需繳交必須生活費外的一定比例給社工），面談者很不客氣指責他「那你就去做街友就好了呀，你就去睡路邊呀」。其實他將這些收入借還給公園以前幫助過他的其他弱勢。他事後在閒聊時告訴我：「借了一千元給一位公園裡的老人附近住戶……平時很照顧我，之前在公園時認識，每次都拿一些零錢給他，拿了很多次……有七八千是借給了一位板橋的朋友，她生病了，需要所費（生活費）……我有很多行李衣服是寄放在她那裡。」從國家代理人的角度來看，這些如此運用工作所得的無家者是不負責任因而致貧的主體，若欲接受津貼或服務，應予以常規化（normalize），使之能以原子化的個體理性計算、考慮未來的方式，「合理地」規劃金錢運用，否則即可被「正當地」排除（Epstein 1999／廖瑞華譯 2005）。在這樣的政策實作之下，無家者被期待獨善其身，不被鼓勵互助，其間的團結便被弱化，而「不牽」的邏輯（黃克先 2019: 88-93），便成為一個渴望脫遊之主體在社會交往上奉行的準則。

七、結論與討論：重新定位遊民問題

本文檢視台灣政府的遊民社會福利體制的運作，以基層官僚治理

的取徑切入，說明現今遊民相關政策仍承載著政府自限於生產主義、家庭主義，並不願從住宅政策下手的問題，致使第一線遊民社工與無家者的相遇顯得疏離，前者雖提供返家、工作機會及安置處所，但後者卻不覺得這些能改善生活，並認為真正能改變處境的又不是社工能提供的。國家社福體制對無家者的影響力不只在政策層面，也透過基層官僚的實作，運用三種策略來治理無家者：橫向連結警政、衛政及民政的一線人員，同時向下收編特定無家者，向上則以專業考量校準長官，藉此一方面更有效達成長官交辦的假性脫遊目標，更有效率處理無家者日常生活的問題，另一方面也確立個案管理下的專業認同。這也反映了在這個日益講求人權與自由的台灣，基層的治理者必須運用更靈活的策略，取得被治理者的主觀認可與配合，時而聯合其他位置工作者的象徵力量，時而分化被治理者的團結，削弱被治理者的反抗意識，最終在「案主選擇」的形式下遂行更幽微但細緻的治理，以達成整個官僚體制保守且滿足特定群體利益的治理目標。可惜的是，基層官僚對無家者豐富的處遇經驗與認識，並無法反饋回整體遊民政策方向的調整，讓它朝向更吻合無家者需求的方向前進，反而讓原本就脆弱的無家者團結更加弱化。

綜上所述，我們可以看到國家與無家者之間的關係充分反映台灣作為一個後進發展型國家的特色：國家運用社會福利手段，旨在鞏固傳統家庭、市場經濟的自由發展——不論是勞動力市場或居住市場——希望督促無家者就業、儲蓄、租屋以脫離遊民身分的狀態；得不到他們的積極配合的情況下，使仰賴一線工作者的治理策略，迂迴取得其配合或收編之，以達成假性脫遊，滿足特定群體對都市空間的想像與利益。過程中，基層官僚並非甘願成為長官及市民短期目的的實現者，自詡為專業助人者的他們，也期望運用個案管理的邏輯，拉入其他非社政的官僚部門以及長官一同協作，以個案自身長期利益著想進行專業的處遇。然而，這種抗衡官僚邏輯及社區鄰避效應的專業能動性，若缺乏鉅觀政治經濟學視野、未有社會進步價值倡議的行動配合、沒有草根的無家者團結回應，將顯得處處受限。

不少本在政府任職的遊民社工，自願投身民間成立新生的無家者服務組織，嘗試與公民社會其他團體聯合，從事政策研擬及倡議行動，在社區當中從事連結工作，在中繼據點內舉行住民大會以凝聚無家者團結，並鼓勵服務對象一同參與扭轉對無家者污名的運動。逐漸，如同本文第二節提及近期居住權轉向時所示，無家者問題的複雜性已從公民社會的倡議中被看見，也像第四節末與第五節討論向上校準之策略時提及，有更多政府人士與社會菁英認識到，無家問題急需住宅政策的介入，它絕不單是個仰賴社會福利即可解決的貧窮問題，國家不應再期待透過現有的消極且專注後端的服務，即可幫助無家者脫遊；更不應在不做政策檢討下，只短視地持續派遣基層官僚，遂行假性脫遊以滿足特定群體期待，卻傷害了無家者生存權益。台灣遊民政策從解嚴以來逐漸將遊民問題除罪化，認定為是仰賴社會救助的福利供給來解決的貧窮問題，但如今這樣的方向已如本文所示出現根本問題，不符無家者所需，理應重新將遊民問題，定位為居住的問題，著眼住宅及租屋政策等相關議題來面對它。

本研究有以下研究限制。首先，本文討論的基層官僚治理策略及其效果，因主要田野地點在台北市這個充斥陌生人的大都會的環境，因此部分論點難以直接推論至台灣其他都市化程度低的地區。像中南部或花東一帶的地區，由於仍存在緊密的宗族、部落或社區連帶，無家者常是鄰里熟識、或有血緣關係的經濟弱勢或精神病患者，這些地區的居民抱持相對傳統的信仰及慈善觀，對無家者的包容程度較高，視之為上蒼佈置下的行善任務，較少投訴或要求強制移走無家者，聯繫政府的目的多在如何一起幫助眼前的無家可憐人。在此情境下，遊民社工更常動用宗族資源或宗教實作來處遇無家者，社工與無家者形成的關係與前述的收編關係不同。另外，在台灣特定用心運用社區工作方法的區域，也可看到無家者團結得到強化的狀況，同時一線工作者對於無家者團結也抱持更高的信任；故，基層官僚使用的治理策略不同，對無家者產生的效果也不一樣。這些案例的存在，也為下一階段的遊民社會福利的實作提供了新的可能。最後，本文缺乏對高級官

僚或政治人物的一手資料搜集，因此只能仰賴基層官僚說法、媒體報導及片面觀察為佐證，以推論整體遊民相關政策走向及背後的政治邏輯，期待來者補足此缺憾。

誌謝：我會關注政府治理無家者的議題，始於替代役期間被分配到台北市社會局社工室的契機，感謝當時室內同仁胡韶玲、黃鈺倫、呂慧明、莊雅芬、黃怡瑋、徐慧英、楊柳錡、張美美願意與我分享工作心得。這個研究能完成，受益於熱心的遊民社工與無家者的善意；他們慷慨與我分享自身經驗與看法，對此我十分感激。感謝台北市社會局中正、北投、士林、萬華、大同社福中心、遊民收容所、平安居，以及社團法人芒草心慈善協會協助。感謝科技部計畫（MOST-106-2410-H-002 -207 -MY2、108-2410-H-002 -214 -MY2）支持。謝謝助理洪譽文、黃怡菁、陳姿宜、游詠馨、林亮穎、郭旆君、鄭宇廉、李巧于在研究及寫作過程中提供的協助。感謝鄭力軒教授的評論意見，及鄭麗珍教授與我分享遊民政策的研究心得。感謝《台灣社會學》主編、編委會及審查人給予指教與建議。文章若有任何錯誤，概由作者負責。

參考文獻

- 王淑楨、黃志成，2012，〈臺北市社區遊民福利需求與福利服務之探討〉。《社區發展季刊》138: 226-238。
- 王增勇，2002，〈從原鄉經驗看社會救助政策與原住民文化的相容性〉。《中央社會文化學報》14: 131-166。
- ，2003，〈照顧與控制之間：以「個案管理」在社工場域的論述實踐為例〉。《台灣社會研究季刊》51: 143-183。
- 石廷宇，2018，〈島都三市街內的乞食者身分變異與空間對應策（1920-1937）〉。頁 251-300，收入陳延湊主編，《日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮》。台北：中央研究院臺灣史研究所。
- 沈德汶，2008，《日治時期台灣浮浪者取締制度研究》。台北：國立政治大學台灣史研究所碩士論文。
- 呂秉怡，2020，〈台灣社會住宅發展現況：強化居住與福利連結〉。論文發表於「109 年度遊民輔導業務全國研討會」，台中：全國大飯店，2020 年 10 月 30 日。
- 呂雅雯、盧鴻毅、侯心雅，2010，〈再現貧窮：以電視新聞為例〉。《新聞學研究》102: 73-111。
- 社團法人台灣人權促進會，2012，《台灣人權促進會季刊，2012 年冬季號：遊民、露宿者、無家之人專輯》。台北：社團法人台灣人權促進會。
- 社團法人芒草心慈善協會，2019，《108 年度台北市遊民狀況調查》研究成果，台北：台北市社會局。
- 施逸翔，2018，〈國際人權公約在臺灣：官僚與人權的寧靜對決〉。頁 413-435，收入蕭新煌、官有垣、王舒芸編，《臺灣社會福利運動與政策效應，2000-2018》。高雄：巨流。
- 李佳庭，2019，《你不伸手，他會在這裡躺多久？：一個年輕社工的掙扎與淚水》。台北：寶瓶。
- 李易駿、古允文，2003，〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉。《台灣社會學刊》31: 189-241。
- 李美珍、李璧如，2015，〈我國社會救助之推動與展望〉。《社區發展季刊》151: 4-27。
- 李亞真，2015，〈遊民諮商輔導實施現況及介入策略之探討〉。《諮商與輔導》350: 44-48。

- 李淑容，2015，〈社會排除下的遊民：處境與對策〉。《東吳社會工作學報》29: 149-171。
- ，2016，《105 年度台北市遊民生活狀況調查》報告。台北市政府社會局委託研究報告。
- 林偉盛，1991，〈清代臺灣分類械鬥的研究介紹〉。《台北文獻》98: 221-235。
- 林萬億、陳東升，1995，《遊民問題之調查分析》。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 林萬億、沈詩涵，2008，〈邁向專精之路：台灣社會工作的下一步〉。《社區發展季刊》，121: 199-233。
- 洪伯勳，2015，《製造低收入戶》。新北：群學。
- 洪敬舒，2018，〈居住市場正在擴大我們的不平等〉，《思想坦克》。取自 <https://voicetank.org/2018-08-20-d90/>
- 徐國慶，2020，〈東亞遊民政策及服務策略初探：橫濱、首爾、香港為例〉。《人文與社會學報》3(9): 59-91。
- 張鈞婷，2016，《遊民的住房權保障：以英國遊民安置輔導制度為借鏡》。台北：國立政治大學法律學系碩士論文。
- 張獻忠，2009，〈臺北市遊民工作暨生活重建方案與社區化遊民工作策略〉。《福利社會季刊》124: 4-5。
- 孫健忠，1999，〈社會價值與社會控制：以社會救助為例〉。《臺大社會工作學刊》1: 77-109。
- 梁秋虹，2018，〈以暴力團體之名：1920 年代臺灣無賴漢三級制的歷史系譜〉。頁 303-353，收入陳延浚主編，《日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮》。台北：中央研究院臺灣史研究所。
- 許哲韋，2019，《邁向無家者支援網絡：以台北市為例》。台北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 陳怡伶，2013，〈台灣的住宅體系：自由市場和住宅商品化下的住宅危機〉。《國際城市規劃》135: 10-17。
- 陳虹玟、廖義鳳、沈祐仔，2014，〈個資「難詢」：急診社工尋人的「超級任務」〉。《社會工作實務與研究學刊》1: 1-17。
- 陳祖輝、卓雅苹，2013，〈新聞報導街友論述建構下的社會治理考察〉。《社區發展季刊》144: 337-358。
- 陳宗仁，2016，〈遊民最缺的不是錢 而是真實的生活關係〉，《獨立評論》。取自 https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/4612?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=Daily

- 陳滿麗，2008，《女性遊民、父權意識、規訓權力：以台北遊民收容所為例》。
台北：世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 黃克先，2006，〈不該被看見，但該被治理的赤裸生命：政府對遊民問題的建構及治理技藝初探〉。論文發表於「2006年台灣社會學會年會」，台中：東海大學，2006年11月25日至26日。
- ，2019，〈「迫迫人」、「做事人」與「艱苦人」：台灣無家者場域內的行動主體〉。《台灣社會學》38: 63-114。
- 黃克先、朱冠秦，2019，〈底層女性的「家」與無家之後：性別、親密關係與工作貧窮〉。論文發表於2019台灣女性學學會「脆弱性與能動性」年度學術研討會，台南：成功大學，2019年9月28日。
- 黃克先、鄭麗珍，2019，《107年度我國遊民服務資源盤點暨精進措施規劃研究》。衛生福利部委託計畫報告。
- 黃應貴、林開世，2019，《政治的消融與萌生：新自由主義國家的治理效應》。
新北：群學。
- 曾稚驊，2018，《中介空間：台灣社會住宅的制度與權力分析》。台北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 劉淑瓊，2001，〈社會服務「民營化」再探〉。《社會政策與社會工作學刊》5: 7-56。
- 劉淑雲，2010，《從警政到社政：台北市遊民收容政策之變遷》。台北：世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 蔡佩真，2016，〈藥癮與社工：社會工作者的職責、處遇與反思〉。《東吳社會工作學報》30: 1-29。
- 潘淑滿，2005，〈飄浪人生：遊民、家與公共政策〉，《台灣社會工作學刊》4: 172-198。
- ，2009，〈遊民政策與服務的意識形態〉。《台灣社會工作學刊》7: 49-83。
- 鄭怡世、陳玟蒨，2013，〈台灣民間社會福利組織社工人員工作內容與比重之探討：以聯勸補助的組織為例〉。《聯合勸募論壇》2(2): 23-50。
- 鄭麗珍、林萬億，2013，《遊民生活狀況調查研究》。台北：行政院內政部。
- 鄭麗珍、張宏哲，2004，《遊民問題調查、分析與對策研究》。內政部委託研究計畫報告。
- 戴伯芬，2018，〈日本無家者的處遇：以名古屋熱田莊為例〉。《輔仁社會研究》8: 1-25。
- 蕭新煌等，2018，〈總論：勾勒千禧年後的台灣社會福利運動〉。頁3-37，收

- 入蕭新煌等編，《台灣社會福利運動與政策效應：2000-2018 年》。高雄：巨流。
- 蕭閔偉、中山徹、全弘奎、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：台北市萬華地區的案例分析〉。《都市與計劃》42(3): 295-324。
- Bourdieu, Pierre. 1990. *The Logic of Practice*, translated by Richard Nice. Stanford: Stanford University Press.
- Bruch, Elizabeth and Fred Feinberg. 2017. "Decision-Making Processes in Social Contexts." *Annual Review of Sociology* 43: 207-227.
- Cherney, Adrian, Juani O'Reilly, and Peter Grabosky. 2006. "Networks and Meta-regulation: Strategies Aimed at Governing Illicit Synthetic Drugs." *Policing and Society* 16 (4): 370-385.
- Desmond, Matthew. 2012. "Disposable Ties and the Urban Poor." *American Journal of Sociology* 117(5): 1295-1335.
- . 2014. "Relational Ethnography." *Theory and Society* 43(5): 547-579.
- . 2016. *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. New York: Crown Publishers. 胡新諄、鄭煥昇譯，2017，《下一個家在何方》。台北：時報。
- Dordick, Gwendolyn A. 1996. "More than Refuge: The Social World of a Homeless Shelter." *Journal of Contemporary Ethnography* 24(4): 373-404.
- Duneier, Mitchell. 1999. *Sidewalk*. New York : Farrar, Straus and Giroux. 黃克先、劉思潔譯，2018，《人行道》。新北：游擊文化。
- Evans, Tony. 2011. "Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy." *British Journal of Social Work* 41(2):368-386.
- Epstein, Laura. 1999. "The Culture of Social Work." Ch. 2 in *Reading Foucault for Social Work*, edited by Adrienne S. Chambon, Allan Irving, and Laura Epstein. New York: Columbia University Press. 廖瑞華譯，2005，〈社會工作的文化〉。第二章，收入《傅柯與社會工作》。台北：心理。
- Fassin, Didier. 2013. *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. London: Polity.
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard. 王紹中譯，2020，《監視與懲罰》。台北：時報。
- . 1982. The Subject and Power. *Critical Inquiry* 8(4): 777-795. 汪岷安譯，2016，〈主體和權力〉。頁 105-138，收入汪民安編，《自我技術：福柯文選三》。北京：北京大學出版社。

- Fox, Nick J. and Katie J. Ward. 2008. "What Governs Governance, and How Does It Evolve? The Sociology of Governance-in-action." *The British Journal of Sociology* 59(3): 520-538.
- Goffman, Alice. 2014. *On the Run: Fugitive Life in an American City*. Chicago: University of Chicago Press. 李宗義、許雅淑譯，2018，〈《全員在逃》〉。新北：衛城。
- Goffman, Erving. 1961. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Garden City, NY: Anchor Books. 群學翻譯工作室譯，2012，〈《精神病院》〉。新北：群學。
- Hasegawa, Miki. 2006. *We Are Not Garbage! The Homeless Movement in Tokyo, 1994-2002*. London: Routledge.
- Headworth, Spencer. 2019. "Getting to Know You: Welfare Fraud Investigation and the Appropriation of Social Ties." *American Sociological Review* 84(1): 1-26.
- Herring, Chris. 2019. "Complaint-Oriented Policing: Regulating Homelessness in Public Space." *American Sociological Review* 84(5): 769-800.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Jessop, Bob. 2008. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jewson, Nick and Susanne MacGregor. 1997. "Transforming Cities: Social Exclusion and the Reinvention of Partnership." Pp. 1-18 in *Transforming Cities*, edited by Nick Jewson and Susanne MacGregor. London: Routledge.
- Lara-Millán, Armando. 2014. "Public Emergency Room Overcrowding in Era of Mass Imprisonment." *American Sociological Review* 79(5): 866-887.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage.
- Lubet, Steven. 2018. *Interrogating Ethnography*. New York: Oxford University Press.
- Ong, Aihwa. 2003. *Buddha Is Hiding: Refugees, Citizenship and the New America*. Berkeley: University of California Press.
- Padgett, Deborah K., Benjamin F. Henwood, and Sam J. Tsemberis. 2015. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York: Oxford University Press.
- Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward. 1971. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon Books.

- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press. 黃樹民、石佳音、廖力文譯，1999，〈鉅變：當代政治、經濟的起源〉。台北：遠流。
- Rios, Victor. 2011. *Punished: Policing the Lives of Black and Latino Boys*. New York: New York University Press.
- Rose, Nikolas. 2004. *Power of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rowe, Michael. 1999. *Crossing the Border: Encounters between Homeless People and Outreach Workers*. London: University of California Press.
- Seim, Josh. 2017. "The Ambulance: Toward a Labor Theory of Poverty Governance." *American Sociological Review* 82(3): 451-475.
- Smith, Sundra. 2005. "Don't Put My Name on It: Social Capital Activation and Job-Finding Assistance among the Black Urban Poor." *American Journal of Sociology* 111(1): 1-57.
- Soss, Joe, Richard C. Fording, and Sanford F. Schram. 2011. *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stack, Carol. 1974. *All Our Kin*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stuart, Forrest. 2016. *Down, Out and Under Arrest: Policing and Everyday Life in Skid Row*. Chicago: University of Chicago Press.
- Venkatesh, Sudhir Alladi. 2006. *Off the Books: The Underground Economy of the Urban Poor*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wacquant, Loic. 2009. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Wagner, David. 1993. *Checkerboard Square: Culture and Resistance in a Homeless Community*. Oxford: Westview Press.
- Watkins-Hayes, Celeste. 2009. *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2011. "Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: i233- i251.