

從制度面和法令談臺北市公娼緩廢 與家庭暴力防治法的實施 ——以臺北市社會局局長就任期間為限——

謝秀芬

社區發展季刊本期的中心議題是「臺灣社會福利發展」，由於主編的指示，希望本人能針對個人在臺北市政府社會局長任內所發生的重要社會福利記事擬一主題參與臺灣福利史的整理，這樣的議題是非常有意義和價值的，不僅能對臺灣社會福利的發展加以回顧和整理。同時對臺灣社會福利的未來發展能建立在過去的基礎上。回顧本人在臺北市社會局長任內，在制度和法令上影響婦女層面較深與廣的議題首推廢止公娼制度和家庭暴力防治法的實施，故本文以此兩個法令當時發生的情況及實施辦法加以整理以就教於各位。

一、公娼制度的爭議

民國 87 年，臺北市市長改選，新市府團隊在馬英九的帶領下於民國 87 年 12 月 25 日宣誓就職，本人即於當日就任社會局局長，一上任沒多久第一件處理的就是公娼議題。此議題起因於民國 86 年 2 月臺北

市政府函請議會廢止公娼制度，議會於同年 9 月同意廢止，9 月 4 日臺北市政府公告廢止臺北市管理娼妓辦法，9 月 6 日正式生效，而於 9 月 26 日送內政部備查廢止案。但是公娼業者不滿廢娼，到處陳情、成立自救會、日夜守議會，於是民國 86 年 10 月 29 日臺北市議會三讀通過「臺北市公娼管理辦法」，名稱雖有不同，但內容只有一條之別，即是施行兩年後失效，就是所謂落日條款，讓公娼緩廢兩年。但是這個新的管理辦法市府並不接受，市府於 11 月 29 日請市議會覆議，但是市議會堅持新辦法，市府覆議失敗。民國 87 年 1 月 17 日市府表示新辦法違反刑法及社會秩序維護法，以抵觸憲法及中央法規為由，請內政部鑒核。同年 7 月 26 日行政院發文表示新辦法並沒有違法，於是市政府依自治法第 21 條第 3 款請司法院大法官會議解釋，所以一再拖延。直到臺北市長改選，新任市長馬英九於 12 月 25 日正式就

任前，新辦法仍未實施。

市長雖換人，但市府乃一法人，不受市長換人的影響，因此臺北市新市長就任後，廢娼事件再度引發府會爭議，許多公娼代表與公娼自救會陸續前往市府陳情，要求公娼緩廢兩年，於是臺北市政府社會局、勞工局、警察局等相關單位陸續召開聯繫會議，討論相關配套措施，而於民國 88 年 1 月 25 日公告「臺北市公娼管理辦法」，確定公娼緩廢兩年，從 1 月 27 日生效日起算。公娼自救會亦在民國 88 年 1 月 25 日下午發布即日起解散，因為已爭取到兩年的緩衝，階段性任務已完成，不過繼而成立「性工作者關懷互助協會」。

新的「臺北市公娼管理辦法」雖然於民國 88 年 1 月 27 日開始生效，但是公娼收費標準還未送議會審議，收費標準在通過議會審議前，公娼戶仍不准營業。陳情的公娼因收費問題無法復業，日子已經過不下去，要求市議會召開臨時會趕快審議收費案，並要求市府另提紓困方案解決公娼們的生計，公娼代表在市府門外不斷呼口號，當時本人代表社會局接見公娼代表，表達市府全力輔導協助公娼的立場。為了能讓公娼過個平安年，社會局通過 16 名公娼所提出的急難救助申請，有 14 人獲得 20,000 元，2 人獲得 15,000 元的救助。公娼後援會亦舉辦了 1 場「陪公娼、過寒冬」募款義賣餐會，向市議會的 3 黨議員販賣募款餐券，市府社會局長、勞工局長也向公娼致意，參與捐款，總共募得款項 23 萬元。

二、公娼制度落日條款措施

民國 88 年 2 月 3 日市政會議通過警察局提案的「臺北市公娼接客費率辦法」，依標準表規定，公娼接客分甲乙丙三等級，分別收取 1,200 元、1,000 元和 800 元。甲等是執業臥室裝有空調、浴室、廁所者，每時段收費 1,200 元，留宿為 5,000 元；乙等為執業臥室裝有空調，每時段收費 1,000 元，留宿 4,500 元；丙等為執業臥室未裝有空調及衛浴設備者。每時段是以 15 分鐘計算，留宿以每日零時至上午 8 時，同時不得向客人加收其他費用。由於當時年關將近，2 月底至 3 月初期間，議會召開臨時會的機率不大，但是市府以正常程序仍將公娼收費標準的議案送請市議會審議。由於議會 3 月 15 日才會舉行定期大會，除非收費標準在 3 天內送臨時會通過審議，否則議會未通過收費標準前，公娼若營業視同私娼，市警局會加以取締。3 月 24 日市議會終於以記名方式通過臺北市公娼接客費標準，待市府正式公告後，公娼即可恢復執業，而結束了紛擾經年的廢娼、復娼角力。據自由時報民國 88 年 3 月 29 日所載，公娼緩廢之後，華西街與歸綏街一帶已有 40 多戶公娼恢復營業，市政府極力防止逼良為娼、人口買賣、收留雛妓等問題再發生；勞工局也積極安排公娼接受技能訓練、轉業輔導；馬英九市長並保證，「兩年緩廢一到，公娼絕對會走入歷史，成為歷史名詞」。

公娼緩廢後，相關配套措施「虹彩專案」：從管理取替、醫療保健、轉業輔導三

大方向著手，公娼轉業輔導措施由勞工局、社會局主導，成立「公娼輔導轉業諮詢委員會」，社會工作者每月兩次定期追蹤進行心理輔導、生活調適和家庭支持服務，對於轉業的公娼進行就業後隨訪。在公娼廢娼兩年緩衝期間，社會局提供生活輔導金每人每月 7,750 元，急難救助金則視情況補助 5,000 元至 20,000 元不等。勞工局則提供公娼轉業訓練，轉業獎助金每人每月 15,000 元、就業獎助金 15,000 元、小本創業貸款 60 萬元，以上三選一。醫療保健方面則為公娼進行身體檢查，衛生局宣布凡持有「公娼許可證」者，每星期 2、3 下午應到臺北市立性病防治所接受免費健康及性病檢查，如發現罹患性病，需治療後才可繼續營業，如發現感染愛滋病，永久禁止營業。

三、家庭暴力防治法的實施

另一件在本人擔任臺北市政府社會局局長任內與婦女和家庭有關的法令就是「家庭暴力防治法」，此法於民國 87 年 6 月 24 日公布，規定各縣市政府必須於一年內成立「家庭暴力防治中心」，當然臺北市政府必須在民國 88 年 6 月 24 日成立家庭暴力防治中心，以配合家庭暴力防治法的實施。家庭暴力防治中心正式於該日在臺北市成立，是全國第一個家庭暴力防治中心，但是臺北市是將家庭暴力防治中心整合當時已有的性侵害防治中心，24 小時保護中心與北區婦女福利服務中心，以為老人、兒童、婦女等家暴受害者提供保護。民國 88 年 6 月 24 日上午典禮在敦化國小

合唱團的歌聲中，臺北市家庭暴力及性侵害防治中心在市長馬英九與警察局、社會局、衛生局、教育局等官員，以及多位立委、市議員共同按鈕啟動。此中心設址於警察局信義分局 8 樓，從此集合警政、衛生、司法、教育、與社政各部門形成了保護性的單一窗口，具有向暴力宣戰的意義，對被害人與加害人都予以協助。

臺北市家庭暴力及性侵害防治中心的成立是一個法律的實施，不但是劃時代的，也代表延續幾千年的法不入家門的觀念正式走入歷史，以後不但法入家門，且保護令最長可延續兩年。家庭暴力防治法中的保護令依家庭暴力防治法規定，從 6 月 24 日起只要受到家庭暴力者，受害者本人、檢察官或檢察機關均可向法院申請保護令，有急迫危險者全天 24 小時都可受理，不一定要有書面文字，打一通電話即可。保護令分通常保護令、暫時保護令兩種，當事人可以請求保護的內容相當廣泛，包括禁止施暴、禁止騷擾、或禁止非必要的聯絡，並令施暴人遷出被害人的住所、汽車或機車等個人生活上及職業上必須品的使用權，對子女會見權利的禁止，令加害人交付被害人所居住的租金、未成年子女的扶養費、負擔律師費等。

家庭暴力及性侵害防治法正式實施之後，家庭暴力受害者不論兒童、少年、婦女與老人，即可透過 24 小時保護專線 0800024995 或緊急救援 110，以及全國保護你專線 0800000600 即可由專人協助獲得緊急庇護安置，協助申請保護、協助診療與驗傷、法律輔助、心理輔導與職業輔

導，甚至對加害人追蹤、輔導、轉介、身心治療等多項服務，尤其是加害人若違反保護令，而將受到 3 年以下有期徒刑、拘役、或併科 10 萬元以下罰金。後來只要是暴力侵害的家庭成員，包括配偶或前配偶現有或曾有事實上之夫妻關係，家長、家屬或家屬間關係者，現為或曾為直系血親或直系姻親，及現為或曾為四親等以內之旁系血親或旁系姻親者都適用家暴法。

四、團隊工作的起步

以往社會福利工作是歸屬於社政體系，不論公娼生活補助和輔導，或家庭暴力事件的協助，人們都是馬上想到社會局，認為應由社會局負主要之責，可是從這二件措施的執行過程，其他局處如勞工局、警察局、衛生局、甚至教育局等相關單位，都需要參與也無法推卸責任，如果其他局處沒有福利的觀念，沒有團隊精神，只要有一局處投入不足或效率不彰，必定使得整個措施難以發揮成效，並使得其他局處的努力大打折扣，社會局即使加倍努力也是枉然。透過多次的協調與溝通，其他局處漸漸也都能配合，當然這要歸功於家庭暴力防治法第八條明文規定「各級地方政府應各設立家庭暴力防治中心，並結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位，辦理下列措施，以保護被害人之權益並防止家庭暴力事件之發生……」。

經過這些事件之後，社會局瞭解到每一件福利措施都需要建立服務團隊，不僅是社會資源的運用而已，各局處、各部會

資源的整合與合作更是不可缺乏，尤其是家庭暴力的事件尤甚。本人非常幸運的在與家庭、婦女相關的法令實施上參與了歷史的一刻，從此婦女與家庭在法令的保護下，希望能有更幸福更完美的未來。

(本文作者現任東吳大學社會工作系教授)



馬市長帶領與會多位貴賓共同按鈕啟動圓球象徵「臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心」正式成立運作



與會貴賓共同簽署，期許「服務開始，暴力防治」